

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

LO SPOIL SYSTEM E LE PRIME RIFLESSIONI COSTITUZIONALISTICHE DEL TAR LAZIO

di Bruno Valensise

TAR LAZIO, SEZ. II TER - Sentenza 8 aprile 2003 n. 3276 - Pres. Scognamiglio, Est. Amicuzzi - Govino (Avv. Di Raimondo) c. Ministero delle politiche agricole e forestali (Avv.ra Stato), Istituto sperimentale per l'olivicoltura (n.c.), Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (Avv.ti Tedeschini e Grisostomi) e Fauci (n.c.) - (accoglie).

Giurisdizione - Enti pubblici - Atti di nomina di commissari straordinari - Controversie - Giurisdizione amministrativa - Sussiste - Ragioni - Fattispecie.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Impugnabilità dell'atto - Atto politico - Individuazione.

Atto amministrativo - Atti di nomina di organi di enti pubblici - Natura - Atti di alta amministrazione - Regime dell'impugnabilità - Competenza del giudice amministrativo.

Enti pubblici - *Spoils system* - Disciplina contemplata dall'art. 6 della L. n. 145/2002 - Finalità - Individuazione.

Enti pubblici - *Spoils system* - Disciplina prevista dall'art. 6 della L. n. 145/2002 - Revoca commissario straordinario di Ente pubblico - Motivazione - Obbligo di verifica ed accertamento della idoneità tecnica - Mancanza - Illegittimità.

Enti pubblici - *Spoils system* - Disciplina prevista dall'art. 6 della L. n. 145/2002 - Revoca commissario straordinario di Ente pubblico - Sussiste l'obbligo di comunicazione di inizio del procedimento - Ex art. 7 della L. n. 241/1990 - Mancanza - Illegittimità.

La nomina del commissario straordinario di un ente pubblico determina la costituzione non di un rapporto di pubblico impiego, ma unicamente il contingente inserimento funzionale, per un periodo determinato, di un organo straordinario nella struttura dell'ente; poichè tale nomina non ha effetti surrogatori delle funzioni svolte dai dirigenti che, pur in regime di commissariamento, continuano a svolgere le loro funzioni istituzionali e comunque non comporta la costituzione di un rapporto di impiego pubblico, ma di servizio onorario, le relative controversie rientrano nella giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo.

Hanno natura politica solo gli atti che sono riferibili a organi costituzionali dello Stato, collegati immediatamente e direttamente alla Costituzione e alle leggi costituzionali, nei quali si estrinsecano l'attività di direzione suprema della cosa pubblica e l'attività di coordinamento e controllo delle singole manifestazioni in cui la direzione stessa si esprime nel rispetto degli interessi del regime politico canonizzati nella Costituzione.

Di conseguenza i provvedimenti di revoca e di nomina dell'organo di vertice di un ente pubblico rientrano non già nell'ambito degli atti politici, ma nella distinta categoria degli

atti di "alta amministrazione". Essi costituiscono il primo grado di attuazione dell'indirizzo politico del Governo in campo amministrativo. Tali incarichi, che pure assolvono ad una funzione di raccordo tra la funzione di governo e la funzione amministrativa, ineriscono all'attività amministrativa dell'esecutivo e sono quindi sottoposti al sindacato del giudice amministrativo, non diversamente da tutti gli atti amministrativi che coinvolgono posizioni di interesse legittimo (art. 113 della Costituzione) e, diversamente dagli atti politici, non sono liberi nella scelta dei fini, ma sono legati, pure nell'ampia discrezionalità che caratterizza l'alta amministrazione, ai fini segnati dall'ordinamento giuridico.

L'art. 6 della L. 15 luglio 2002 n. 145 (recante "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione fra pubblico e privato"), il quale prevede la possibilità per il primo Governo di una nuova legislatura di confermare o revocare le nomine degli organi di vertice conferite dal Governo precedente nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura (c.d. "spoils system"), ha lo scopo di assicurare la sussistenza di un rapporto sereno tra quest'ultimo e l'apparato burocratico, che consenta la più proficua realizzazione del programma politico, salvaguardando pur sempre i valori dell'imparzialità e del buon andamento che devono informare l'attività degli organi di vertice dell'Amministrazione .

E' illegittimo un provvedimento che, ai sensi dell'art. 6 della L. 15 luglio 2002 n. 145, dispone la revoca di un commissario straordinario di un Ente pubblico, il quale non rechi un'adeguata motivazione in ordine all'accertamento della inidoneità tecnica del soggetto a garantire, nel rispetto dei principi della imparzialità e del buon andamento, continuità all'azione amministrativa, pure in occasione del cambiamento del programma e degli obiettivi che sono da raggiungere come impegno politico del nuovo Governo.

E' illegittimo il provvedimento di revoca del commissario straordinario di un Ente pubblico, disposto dal Governo ai sensi dell'art. 6 della L. 15 luglio 2002 n. 145, che non sia stato preceduto dall'avviso di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della L. 7 agosto 1990 n. 241. Il destinatario del provvedimento di revoca deve, infatti, essere posto in condizioni di capire - tramite apposito avviso di inizio del procedimento - le ragioni (serie e di spessore) che hanno indotto il Governo a procedere al ricambio nel posto di vertice.

La sentenza che ci occupa da vicino ha impegnato il giudice amministrativo in ordine alla verifica della corretta applicazione dell'art. 6, comma 2 della legge 145 del 2002, con il quale - analogamente alla disciplina dettata una tantum, per i dirigenti titolari di incarichi di livello generale, dall'articolo 3, comma 7, della stessa legge -, ed in termini di disposizione di prima applicazione, si stabiliva che le nomine "conferite o comunque rese operative negli ultimi sei mesi antecedenti la fine naturale della tredicesima legislatura, nonché quelle conferite o comunque rese operative nel corso della quattordicesima legislatura fino alla data di insediamento del nuovo Governo, possono essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge"¹.

Il giudice amministrativo adito si è pronunciato per l'illegittimità del provvedimento di revoca del commissario straordinario di un ente pubblico, tentando, ed è ciò che costituisce

¹ Per alcuni significativi commenti sulla legge 145 del 2002 ci venga consentito un rinvio agli autori citati in VALENSISE, *Lo spoils system: prime controversie relative alla decadenza dall'incarico dirigenziale ex art. 3, comma 7 della legge 15 luglio 2002, n. 145*, in questa Rivista, 2003, fascicolo 1, 64 ss; per un'analisi della decisione che qui si commenta, nonché per un'attenta e lucida ricostruzione dell'istituto si veda anche SILVESTRO, *Spoils system statunitense e spoils system all'italiana a confronto*, in *Il Foro amministrativo*, n. 3/2003

il motivo di grande interesse per la nostra riflessione, una articolata ricostruzione dell'istituto dello spoils system.

Il ricorso sul quale è stato chiamato a pronunciarsi il TAR Lazio è stato proposto del commissario straordinario dell'Istituto Sperimentale per la Olivicoltura avverso i decreti del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali di revoca, ex art. 6 l. 145/2002, da detto incarico e di nomina di un sostituto nella carica.

Dal momento che, come detto, merita un'attenta riflessione la complessiva ricostruzione compiuta dal giudice in ordine al funzionamento del c.d. "spoils system" vanno sinteticamente indicate le ragioni della decisione di accoglimento del ricorso oggetto della controversia.

Innanzitutto, quale premessa logico -giuridica, per il giudice amministrativo: a) il commissario straordinario di un ente pubblico viene inserito in un rapporto non di pubblico impiego, ma di servizio onorario, che non rientra nello schema di lavoro subordinato, né in quello del lavoro autonomo, né in quello della prestazione d'opera intellettuale. Opera in tal senso, in occasione della nomina di tale organo straordinario, una scelta discrezionale di alta amministrazione, nell'ambito di poteri pubblicistici ai quali sono correlati interessi legittimi: il corollario è costituito dalla appartenenza della relativa controversia alla giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo.

Infatti, non si tratta di un atto di natura politica poiché questi si connotano per essere riferibili <<*ad organi costituzionali dello Stato, collegati immediatamente e direttamente alla Costituzione e alle leggi costituzionali, nei quali si estrinsecano l'attività di direzione suprema della cosa pubblica e l'attività di coordinamento e controllo delle singole manifestazioni in cui la direzione stessa si esprime nel rispetto degli interessi del regime politico canonizzati nella Costituzione*>>.

D'altro canto la nomina del commissario straordinario di un ente pubblico non è, neppure, assimilabile alla attribuzione di funzioni dirigenziali, in quanto con tale provvedimento non si viene a costituire un rapporto di pubblico impiego, ma unicamente il contingente inserimento funzionale, per un periodo determinato, di un organo straordinario nella struttura dell'ente, non avendo altresì la nomina effetti surrogatori delle funzioni svolte dai dirigenti che, pur in regime di commissariamento, continuano a svolgere le loro funzioni istituzionali (v., anche, Cass.civ., Sez. Un., 13 febbraio 1991 n. 1521; Corte Conti, sez. Contr., 4 ottobre 1995, n. 127); b) nessun dubbio sussiste, peraltro, in ordine all'applicazione della norma contenuta nell'art. 6 della l. 145/2002 anche nei confronti degli organi straordinari posti nei momenti di crisi in sostituzione di quelli ordinari e ai quali sono conferiti, al pari di questi ultimi, tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione.

Fatte salve queste importanti premesse ricostruttive, i motivi che hanno condotto all'accoglimento delle doglianze del ricorrente sono costituiti: a) dall'assenza di un'adequata motivazione in ordine all'accertamento della inidoneità tecnica del soggetto a garantire, nel rispetto dei principi della imparzialità e del buon andamento, continuità all'azione amministrativa, pure in occasione del cambiamento del programma e degli obiettivi che costituiscono l'impegno politico del nuovo Governo; b) dalla omissione dell'avviso di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della l. 7 agosto 1990 n. 241.

Riassumendo, così, la posizione espressa dal TAR Lazio sembrerebbe che la controversia che ha originato il relativo giudizio non fosse così complessa: ma sono proprio le considerazioni sviluppate per ricostruire il complesso sistema delle nomine dei vertici amministrativi, nonché dei relativi meccanismi di revoca a suscitare diverse riflessioni.

Il giudice amministrativo ricorda che l'apparato burocratico - amministrativo che nel nostro Paese è destinato a dare concreta attuazione alle scelte politiche del Governo, è, per scelta del legislatore costituzionale, caratterizzato dalla professionalità, dalla esclusività, dalla

produttività nel pubblico interesse, dalla imparzialità, legalità ed indipendenza. La pubblica amministrazione, di più, gioca, ex artt. 97 e 98 della Costituzione, un ruolo fondamentale per la democrazia ed è per tale indubitabile ragione che ad essa viene assicurata l'indipendenza dal potere politico. Il giudice ha cura di precisare che trattasi, appunto, di indipendenza e non già di autonomia²; in altri casi, o per meglio dire, per altri organi, accade che la anzidetta posizione di indipendenza abbia anche le caratteristiche dell'autonomia, <<come succede per gli organi soggetti solo alla legge ovvero che hanno la possibilità di perseguire specifici interessi settoriali sulla base di scelte proprie: autonome anche nei fini, perciò non soggette agli indirizzi del Governo e meno lontane dagli schemi dell'autonomia privata. Non è questo il caso della pubblica amministrazione, che deve essere conforme alle specifiche regole dettate dalla Costituzione che implicano, come premessa, una dipendenza funzionale del potere amministrativo dal potere di governo. [...] E', difatti, compito della pubblica amministrazione dare attuazione all'indirizzo e alle scelte di fondo degli organi politici: compito che deve essere realizzato da una posizione di indipendenza operativa, che comprende la elezione dei mezzi da utilizzare e la valutazione della loro idoneità a raggiungere i fini in modo imparziale e nel rispetto delle regole costituzionali che si sono viste>>.

Per il TAR, insomma, al centro del sistema v'è il binomio "dipendenza funzionale e indipendenza organica": con la legge 15 luglio 2002 n. 145 il legislatore ha inteso impedire, per quanto possibile, "che il nuovo Governo si trovi a operare in un rapporto istituzionale non sereno con l'apparato burocratico e che nella realizzazione del suo programma politico in conformità agli impegni presi con gli elettori incontri difficoltà e ostacoli frapposti dall'azione contraria di funzionari "infedelmente" fedeli alla parte politica che a suo tempo li espressero. "Infedelmente" fedeli perché i compiti del burocrate ineriscono a un ruolo tecnico - amministrativo, non politico. E' infedele il funzionario che prende le parti di uno schieramento politico. E' tutt'altra cosa il funzionario che esegue fedelmente, con le proprie capacità tecniche, gli indirizzi del Governo in carica da una posizione di imparzialità e con l'obiettivo esclusivo del buon andamento. A ben vedere, la possibilità riconosciuta al Governo dalla legge 145 del 2002 di provvedere al ricambio degli organi di vertice dell'apparato amministrativo non solo non imprime a quest'ultimo uno stampo politico, ma soprattutto non rompe la continuità dell'azione amministrativa: anzi, la rafforza".

Tutto ciò, si badi bene, deve comunque avvenire in seguito ad una ponderata valutazione della personalità del soggetto nominato dal precedente Governo, dalla quale deve risultare ragionevole il convincimento che l'attività di direzione non sia esercitata connotandosi per il rispetto dell'imparzialità e del buon andamento, che comprendono la legittimità e la opportunità delle scelte in sintonia con gli indirizzi politici del Governo in carica. La valutazione, in buona sostanza, deve concernere <<l'idoneità tecnica del soggetto a fornire leale e fattiva collaborazione al perseguimento degli obiettivi del potere esecutivo>>; il che vale a dire che esula dal discorso ogni riflessione che richiami ed assicuri la fedeltà politica del funzionario.

"Con la legge 145 del 2002 [...] si offre un ingegnoso meccanismo di difesa volto a salvaguardare (se correttamente applicato) il principio costituzionale di continuità dell'azione amministrativa. Una reale cesura nella continuità dell'azione amministrativa vi sarebbe se il dirigente non seguisse l'indirizzo del nuovo Governo e se non realizzasse dal

² V., in tal senso, Corte Costituzionale, Ordinanza 30 gennaio 2002, n.11 ed un commento alla giurisprudenza costituzionale in argomento in VALENSISE, *La dirigenza amministrativa tra fiduciarità della nomina ed il rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Giur.cost.*, 2002, 1193 ss ed, *ivi*, per le indicazioni sui diversi autori che hanno preso posizioni sul tema.

punto di vista tecnico il programma politico secondo i parametri della imparzialità e del retto amministrare indicati nell'art. 97 della Costituzione". Questo pericolo - il contrasto, cioè, tra l'indirizzo politico impartito e l'azione amministrativa posta in essere dal vertice burocratico - rivelerebbe tutta la sua carica negativa sol che si pensi al fatto che << il metodo maggioritario (sia pure non perfetto) ha attribuito alla alternanza carattere di evento non più eccezionale e, nello stesso tempo, ha dato rilievo al problema della consonanza tra azione di governo e la sua concreta realizzazione da parte della pubblica amministrazione>>.

Insomma, se è proprio la continuità dell'azione amministrativa a costituire la *ratio* delle disposizioni costituzionali che interessano l'amministrazione ed i suoi vertici, va detto - per l'autorità giudiziaria adita - che essa è data dalla <<corrispondenza costante di questa con i fini del Governo condotta da una posizione di indipendenza e di imparzialità>>. Di qui il corollario della correttezza del potere di revoca e di sostituzione dei titolari di funzioni dirigenziali che non assicurino appieno la suddetta corrispondenza. Il ragionamento, così esposto, presenta una sua linearità, ma ciò che preoccupa, a nostro parere, è che il giudice amministrativo trascuri di verificare se siano o meno corrette, anche sotto il profilo costituzionale, le modalità scelte dal legislatore ordinario per incidere sulla posizione giuridica del dirigente.

Ma proprio le argomentazioni giuridiche sopra esposte inducono a ritenere che sussista il rischio di una complessiva sottovalutazione, da parte dei giudici, di una cattura della burocrazia da parte del potere politico.

E' ben vero, infatti, che l'autorità politica ha l'esigenza di disporre di strumenti giuridici efficaci per la realizzazione del proprio indirizzo politico - amministrativo, per il cui raggiungimento ha assunto un preciso impegno politico - elettorale; tuttavia, non va dimenticato che nella nostra Costituzione la sovranità popolare, che appunto si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, non si sviluppa soltanto attraverso i ben noti meccanismi della rappresentanza politica e gli istituti di democrazia diretta, ma determina anche la caratterizzazione delle funzioni e dei poteri affidati agli organi diversi da quelli rappresentativi.

Per il tema qui trattato ciò vuol dire che, sebbene l'esigenza sopra evidenziata (*id est*: assicurare all'autorità politica la realizzazione degli obiettivi assegnati che traducono gli indirizzi politici - amministrativi impartiti) sia di rilievo costituzionale, non si impone, in modo assiomatico, di considerare il potere di revoca (specie se in grado di operare meccanicamente, *ope legis*) quale unico strumento capace di soddisfare le finalità che ne sono alla base, in base all'argomentazione che in siffatto modo verrebbe assicurata la piena consonanza dell'attività amministrativa alla volontà popolare. Questa prima riflessione impone tuttavia di vedere, fermo restando il carattere non rappresentativo e politicamente non responsabile degli organi amministrativi, come l'esercizio di quelle funzioni deve caratterizzarsi, per garantire il loro collegamento con la sovranità popolare³. La Costituzione italiana, invero, <<indica con chiarezza che il principale collegamento tra la sovranità popolare e l'esercizio delle funzioni giurisdizionale e amministrativa sta nel principio di legalità: [...] la riserva di legge, considerata relativa, in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione costituiscono invero, [...] il titolo di legittimazione per l'esercizio delle funzioni loro attribuite>>⁴.

³ Si segnala un interessante e molto attenta relazione sul tema di SORRENTINO, *Brevi riflessioni su sovranità popolare e pubblica amministrazione*, Relazione al Convegno di studio Esposito, Crisafulli, Paladin, Tre costituzionalisti nella cattedra padovana. *La sovranità popolare*, Padova 19-20-21 giugno 2003.

⁴ SORRENTINO, cit., 2 del dattiloscritto.

Ergo, <<il principio di legalità, coniugato con quello della sovranità popolare, non soltanto impone [...] agli amministratori il rispetto delle norme legislative, ma richiede allo stesso legislatore di circoscriverne i poteri discrezionali, sì che il loro esercizio possa ricondursi direttamente alla legge>>⁵.

Ora è proprio su questo aspetto (che costituisce il *punctum dolens* dell'intera ricostruzione) che occorre maggiormente indagare, posto che va individuata una soluzione equilibrata e, ancor più, conforme al dettato costituzionale. Da un lato, infatti, abbiamo il principio di legalità, dall'altro la discrezionalità dell'azione amministrativa, cioè il potere di valutare e ponderare gli interessi in gioco, al fine del miglior perseguimento dell'interesse pubblico concreto affidato dalla legge alla cura dell'amministrazione. Tale discrezionalità amministrativa può presentare margini più o meno ampi *<<nei quali possono collocarsi scelte strategiche o d'indirizzo politico - amministrativo, la cui definizione spetta naturalmente al vertice politico della stessa amministrazione>>⁶.*

Ciò vuol dire che è proprio nell'ambito della discrezionalità riconosciuta all'amministrazione che l'autorità politica può, legittimamente, definire la propria potestà di indirizzo. Ma è proprio su questo fronte, d'altro canto, che va verificato il rapporto tra l'imparzialità dell'amministrazione e la sua soggezione all'indirizzo governativo.

Il nostro ordinamento costituzionale offre una soluzione nell'art. 97: *<<tra l'indirizzo politico del governo e l'imparzialità dell'amministrazione si frappone la legge cui è riservata la disciplina dell'organizzazione dei pubblici uffici, la determinazione delle sfere di competenza, delle attribuzioni e delle responsabilità proprie dei funzionari. La legge interviene o dovrebbe intervenire per consentire, da un lato, al potere politico di impartire nell'ambito di essa le direttive dell'azione amministrativa, e, dall'altro, per assicurare al funzionario, le cui competenze e responsabilità sono dalla stessa legge garantite, il necessario margine di autonomia nei confronti del potere politico, che è condizione essenziale dell'imparzialità>>⁷.*

Può dirsi che la legge 145 del 2002 si collochi esattamente lungo questo percorso, in grado di assicurarne la compatibilità con la Costituzione?

La risposta a noi sembra negativa poiché, come ha ben ricordato un attento studioso, la materia del conferimento degli incarichi dirigenziali - oggetto, va detto, di riforme espresse, in diversi momenti, da maggioranze politiche diverse - contengono tutte potenziali forti tensioni rispetto al principio di distinzione tra politica ed amministrazione. In particolare, come è stato ben messo in luce, la creazione di un più stretto legame tra politici e dirigenti - soprattutto, degli uffici dirigenziali generali - è stata perseguita attraverso l'introduzione e, poi, un rafforzamento del sistema di conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato, visto come garanzia della leale esecuzione degli indirizzi, se non addirittura di un *in idem* sentire tra dirigenti e politici, ma che comporta un intrinseco rischio di politicizzazione dei vertici amministrativi soprattutto in assenza di una classe amministrativa forte e conscia del proprio ruolo e capace di opporsi ad ogni forma di indebita pressione del responsabile politico⁸.

Pur ammettendo che già il previgente quadro normativo ha favorito questo controverso rapporto di sudditanza occorre stabilire se la nuova disciplina degli incarichi risponda teleologicamente alle logiche legittime dell'individuazione, nel rispetto della distinzione, di un collegamento organico della dirigenza con il vertice politico, al fine di realizzare a livello

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ SORRENTINO, cit., 4.

⁸ PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica; contributo ad uno studio del rapporto di autonomia strumentale tra politica e amministrazione*, 2002, *passim*.

di efficienza ottimale, quel circuito politica - amministrazione in cui consiste la funzione di governo, o sia, al contrario, finalizzata ad apprestare nelle mani dei politici un nuovo strumento per intervenire sugli aspetti gestionali, conservando solo nominalmente la separazione ma ponendo, di fatto, la dirigenza in una posizione di sostanziale sudditanza. Non sembra contestabile che la legge 145 del 2002 va nella direzione di un rafforzamento del già evidenziato rapporto "fiduciario" tra il dirigente ed il vertice politico. Basti pensare, in particolare, ad un aspetto: la riduzione della durata massima dell'incarico, senza l'indicazione di un tempo minimo, in grado di per sé di acuire la dipendenza psicologica della dirigenza. E' facile immaginare, in buona sostanza, che la riduzione temporale della durata dell'incarico dirigenziale potrebbe rendere persino secondario il ricorso agli strumenti del controllo dei risultati gestionali, potendosi politicamente preferire attendere la naturale fine dell'incarico, piuttosto che procedere alla revoca espressa dello stesso. Per questo, come pure è già stato detto, è auspicabile una qualche forma di temperamento, anche in sede giurisprudenziale⁹.

Di opposto avviso, come si è detto, l'orientamento del giudice amministrativo che pure ha cercato di suffragare la propria posizione richiamando il collegamento della funzione di governo con l'esercizio della sovranità popolare: ma se *<<la sovranità popolare si manifesta nell'azione amministrativa attraverso la sua derivazione dalla legge (e non, all'opposto, attraverso la sua soggezione al potere politico, ancorché democraticamente legittimato) [...] la mancata creazione di uno statuto del dirigente pubblico, che gli permetta di resistere ai condizionamenti e alle lusinghe della politica, finiscono con l'attenuare quel collegamento e, insieme con esso, l'efficacia della sovranità popolare>>*¹⁰.

V'è di più da considerare che l'opinione espressa dal TAR Lazio circa l'esigenza di un'attenta valutazione del personale dirigenziale, al fine di legittimare l'esercizio del potere di revoca, ben può trovare soddisfazione nella concreta attuazione degli strumenti e dei meccanismi della responsabilità dirigenziale, da sola in grado, per usare le parole del giudice amministrativo, di assicurare una verifica oggettiva delle capacità del dirigente. Ma di certo non è questo il modello implementato dal legislatore con la riforma più volte citata. E' dal lato della responsabilità dirigenziale che, al contrario, occorre fare di più.

Le nuove disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale (art. 3, comma 2, legge 145 del 2002, che modifica l'art. 21 d.lgs. n. 165/2001) non definiscono fattispecie di maggior "impatto" rispetto a quelle precedenti. Anzi, rispetto al precedente sistema che conosceva tre livelli di responsabilità (lieve, media e grave) il modello si semplifica poiché la nuova legge mantiene sì una graduazione delle forme di responsabilità, ma questa si collega alla gravità progressiva di una sola coppia di ipotesi, individuate *<<nel mancato raggiungimento degli obiettivi>>* e *<<nell'inosservanza delle direttive>>*¹¹.

Il vero problema non risiede, però, come ben è stato chiarito, nel definire normativamente presupposti e condizioni della revoca degli incarichi e del licenziamento dei dirigenti, quanto nel far funzionare i meccanismi di valutazione in base ai quali l'amministrazione è tenuta ad accertare la responsabilità dirigenziale. Perciò, ora come in precedenza, sarà necessario verificare se la valutazione dei dirigenti continuerà a non costituire il principale fondamento per il non - rinnovo dei loro incarichi¹².

⁹ PATRONI GRIFFI, cit., *passim*.

¹⁰ SORRENTINO, cit., 5.

¹¹ Sul tema vedi per un'analisi particolarmente attenta, MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale ed il ruolo del Comitato dei Garanti*, in questa *Rivista*, 2002, 1078 ss.

¹² *Ibidem*.

Bruno Valensise, *Dirigente statale, Avvocato, Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara*, Vicolo Silvestri, 6 - 00164 Roma, tel. 0666153819 - 3473412314.