amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2022

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

Democrazia deliberativa e ciclo della *performance*. Riflessioni sul ruolo della dirigenza pubblica nello sviluppo della programmazione condivisa degli obiettivi.

di Bruno Mercurio

(Ricercatore di diritto amministrativo presso l'Università di Napoli "L'Orientale".)

Sommario

1. La definizione di democrazia deliberativa. Una breve premessa. – 2. Elementi caratterizzanti il modello deliberativo. – 3. Riferimenti costituzionali. La rilevanza del principio organizzativo. – 4. I limiti del livello locale di governo allo sviluppo del modello deliberativo. – 5. La rilevanza delle norme organizzative sulla performance pubblica. – 6. Il ruolo della dirigenza nel ciclo della performance ed il collegamento con la comunità amministrata. – 7. Conclusioni.

Abstract (in inglese)

Deliberative democracy is a model of shared administration that requires the participation of the community in the formation of strategic administrative choices. It requires rules on the organization it publishes to guide the way. An important sector for developing the deliberative model is the performance cycle in which recent amendments to D.Lgs.n. 150/09 have strengthened the participation of civil society in the process of measuring and evaluating the performance of public administrations. The public management plays an important role of hinge in this process between the policy with which it collaborates and the citizens to whom it must provide adequate tools to enable them to participate. A regulatory effort by the legislator is needed to make this cultural approach to the new way of making decisions effective.

** Il presente saggio, destinato agli Scritti in onore della Professoressa Maria Immordino, è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

1. La definizione di democrazia deliberativa. Una breve premessa.

Il concetto di democrazia deliberativa individua un paradigma di gestione del potere politico-amministrativo attraverso il coinvolgimento dei privati, non solo cittadini[1], nell'adozione delle scelte di pubblico interesse. Tale modello ha la finalità di introdurre innovazioni alla democrazia rappresentativa[2] in grado di incidere, in misura diversa a seconda del contesto, sul rapporto fra la società civile e le istituzioni, dando rilievo alle persone, attraverso la creazione di strumenti di dibattito costruttivo ed inclusivo sulle decisioni che incidono sulla collettività[3].
In questo senso, esso di distingue da quei modelli che si pongono come alternativi al paradigma della democrazia rappresentativa[4], mentre è accomunato alla democrazia partecipativa, [5] cui è sovrapponibile nel metodo, attingendo al medesimo corredo di strumenti formali e informali di dialogo (dibattito pubblico, consulte, inchieste, arene). Mentre nel modello partecipativo, però , la partecipazione ha valore formalmente e sostanzialmente collaborativo (in taluni casi rafforzato), in quello deliberativo essa tende ad incidere sulla fase "ideativa" di indirizzo dell'attività amministrativa, improntandola ad uno scambio necessario, osmotico ed informato fra titolari dei pubblici poteri e società,[6] in modo che ogni scelta che da essa derivi, risulti condivisa a prescindere dalla circostanza che venga, poi, contenuta in un atto formalmente amministrativo[7].
Nella democrazia deliberativa, in buona sostanza, il contributo delle comunità diviene elemento strutturale dell'azione amministrativa stessa, riguardando la sua natura e non solo

[1] Gli istituti riconducibili alla categoria della democrazia deliberativa prevedono il coinvolgimento anche di soggetti diversi dai cittadini come gli stranieri residenti stabilmente su un determinato territorio, facendo riferimento ad un concetto più ampio e diffuso di "comunità" comprensiva di tutti coloro che prendono parte alla vita di un territorio in modo abituale e che quindi contribuiscono al suo progresso e, al contempo ne vivono le difficoltà. D. DI CESARE, ***Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione***, Torino, 2017, pp. 165-166.

[2] Entrambi si innestano, infatti, nell'ampio dibattito generale sulla partecipazione democratica come rimedio alla crisi della rappresentanza rilevabile attraverso fattori quali l'astensionismo, l'indifferenza e la sfiducia nei confronti del sistema politico-istituzionale e nei partiti come organizzazioni intermedie costituzionalmente deputate a indirizzare la politica secondo il sentire dei consociati e il conseguente emergere di movimenti anti-istituzionali.

[3] G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa fra teorici e profili applicativi,* Milano, 2020, p. XII. S. MIRATE, *La democrazia partecipativa*, in G. FALCON, (a cura di) *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario,* Padova, 2008, pp. 5 e ss. M. Pichi, *Il diritto alla partecipazione,* Milano, 2012.

[4] Come la democrazia diretta. Per un approfondimento. F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in Dirittifondamentali.it 1/2021 p. 520

[5] R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, *Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*: *esperienze e prospettive*, Firenze, aprile 2009, in Astrid Rassegna, 2009, p. 1.

[6] G. PASQUINO, *Introduzione*, in Id., *Gli strumenti di democrazia*, Bologna, 2007, p. 8

[7] Così, l'aggettivo deliberativo va considerato nel significato originario della lingua latina (da libra) di soppesare, stando a significare la necessità di assumere una decisione, solo dopo averla discussa ed esaminata a fondo, coinvolgendo la comunità di riferimento nell'attività di ponderazione dei diversi interessi coinvolti e contrapposti, delle conseguenze, dei vincoli, dei vantaggi e dei sacrifici in rilievo portando all'interno del deliberato finale gli esiti di tale dibattitoJ. FISHKIN, *La nostra voce*, Padova, 2003, M. CARCASSON, *Beginning with the End in Mind. A call for Goal-Driven Deliberative Practice*, Center for Advances in *Public Engagement, 2009*, p. 5. P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale,* in *Rivista AIC*, 1, 2018. L. PELLIZZONI, *Cosa significa deliberare, Promesse e problemi della democrazia deliberativa* in ID. (a cura di) *La deliberazione pubblica,* Roma, 2005, p. 7-10.

le modalità di svolgimento[8], laddove quella partecipativa si pone il diverso obiettivo di rafforzare le decisioni pubbliche << attraverso la maggiore apertura possibile all'apporto degli interessati, caratterizzandosi per la sua valenza soprattutto applicativa».[9]
In questo senso, c'è chi ha parlato di democrazia partecipata vedendo nel modello deliberativo una evoluzione di quello partecipativo[10]. Altri, partendo dalle medesime premesse di fatto, hanno, invece, proposto anche la definizione di democrazia sussidiaria[11].

2. *Elementi caratterizzanti il modello deliberativo.*

Un primo elemento caratterizzante del modello deliberativo così come sopra inquadrato, è dato dalla modalità di svolgimento del dialogo, in cui l'apporto dei partecipanti al dibattito è basato sullo scambio di informazioni e ragioni, confortate da dati e sulla costruzione di ipotesi argomentate[12].

Un secondo elemento è dato dai soggetti coinvolti, individuati secondo il principio di massima inclusione, in modo che il procedimento di formazione della decisione risulti aperto ad una platea più ampia e differenziata rispetto a quella di riferimento nella gran parte degli istituti partecipativi[13] e favorisca il coinvolgimento degli interessi definiti da Allegretti socialmente e giuridicamente deboli.[14] Riferendosi alla più ampia platea di coloro che abitano un territorio o che operano stabilmente in un settore, esso, infatti, integra il rapporto rappresentativo e si rivela più idoneo a riprodurre i diversi punti di vista ed interessi su una questione da regolare o amministrare[15].

Il terzo elemento è rintracciabile nel metodo attraverso cui si delibera, in cui non si parte

---

[8] Per un approfondimento sul tema, sia consentito un rinvio ad un recente lavoro dello scrivente. B. MERCURIO, *Società e decisioni amministrative, processi evolutivi verso una democrazia deliberativa*, Napoli. 2021.

[9] F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in Dirittifondamentali.it 1/2021 p. 520. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?* in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*. Esperienze in Italia e in Europa, Firenze, 2010, pp. 65 ss.

[10] Sul punto, F. PATRONI GRIFFI, *Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione*, in *Diritto e Società*, n. 2, 2017. Secondo l'autore, "*La crisi della democrazia si traduce essenzialmente in una crisi della partecipazione. Le risposte oscillano tra la tendenza a far prevalere la stabilità dei governanti sul consenso, in modo da assicurare quell'output legitimacy (democrazia dei risultati) che consentirebbe di far riguadagnare la fiducia, a quegli orientamenti che cercano il leader e forme di democrazia diretta o su rete, per passare, attraverso il recupero del valore della partecipazione, alla pratica di nuove forme di democrazia nell'ambito della democrazia rappresentativa: mi riferisco alle varie teorie (e pratiche) di democrazia "deliberativa" e dintorni in cui si ricerca una democrazia più e diversamente partecipata come nuova e moderna declinazione di democrazia rappresentativa; e una diversa partecipazione, come nuova e moderna declinazione di rappresentanza".*

[11] D. A. CAPRIO, *La Democrazia sussidiaria*, Roma 2012.

[12] S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche – Saggio di diritto comparato, in Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1/2007, p. 13.

[13] L. BOBBIO, *Democrazia dei cittadini e democrazia deliberativa*, cit., p. 1. R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, cit.

[14] «Deboli prima di tutto socialmente, ma che sono anche giuridicamente deboli appunto per l'assenza di una proiezione in una situazione soggettiva» U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, cit., pp. 779 ss.

[15] S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017. In tal senso va segnalata la voce di Natalino Irti, il quale invita a non sottovalutare le istanze che vengono da determinati movimenti e a non ignorare il fenomeno che evidenzia come l'interpretazione dei bisogni della società alla base della politica sia minacciata fino a punto di sembrare venuta meno, proprio per la gestione eccessivamente elitaria del potere rappresentativo. N. IRTI, *Non possiamo ignorare il sottosuolo della società*, in *Corriere della sera* 28 giugno 2017.

da proposte elaborate dalle amministrazioni, ma da un fenomeno che richiede di essere amministrato (regolato, vigilato, gestito, curato) e su cui si apre un dibattito in cui i soggetti pubblici e privati dialogano alla pari, costruendo opzioni su cui le preferenze si formano, si confrontano e si trasformano.I partecipanti tutti, rappresentanti delle istituzioni e della comunità così, apprendono gli uni dagli altri, modificano i loro punti di vista, ridefiniscono le posizioni e così generano le diverse opzioni[16].

In definitiva, nel metodo deliberativo viene in rilevo il dialogo come momento costruttivo delle opzioni che nel modello partecipativo, anche più avanzato, invece, sono date in partenza, benché emendabili[17]. L' individuazione e la cura degli interessi pubblici non è, quindi, completamente delegata dallo stato comunità[18] allo stato apparato ma è fra essi condiviso[19]. Il privato in questa prospettiva acquista un potere di intervento nelle valutazioni presupposte all'attività amministrativa attraverso un dialogo finalizzato a sollecitare l'emergere della scelta amministrativa già nella fase ideativa degli obiettivi politici, dalla diversità dei punti di vista in maniera pluralista ed egualitaria con cui si è formata[20]. Partendo da fatti, informazioni e dati da elaborare e non da schemi già predeterminati da osservare, commentare o annotare[21], viene favorita una negoziazione non condizionata[22] per giungere, così, ad una decisione sostanzialmente e proceduralmente condivisa[23].

---

[16] N. PODESTÀ, *Scelte di metodo: lo strumento della "agorà deliberativa" e la formazione dei facilitatori*, in G. BALZUZZI - D. SERVETTI (a cura di), *Discutere e agire. Una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*, Novara, 2014, p. 30.

[17] Pensiamo ai procedimenti di approvazione degli atti di pianificazione urbanistica ed ambientale o di programmazione delle opere pubbliche o di regolazione delle autorità indipendenti; in cui la partecipazione, più o meno avanzata a seconda della disciplina presa in considerazione avviene su schemi predefiniti dall'amministrazione, pur dopo fasi di ascolto preliminare delle comunità di riferimento.

[18] Come proiezione sociale dell'individuo che si realizza nei corpi intermedi concentriche della famiglia, delle associazioni familiare, elemento

[19] E. ROSSI, *Costituzione, pluralismo solidaristico e terzo settore, Modena, 2019 pp.*

[20] R. GIANNETTI, *Deliberazione e democrazia nella tradizione del pensiero politico occidentale*, in *La democrazia deliberativa: utopia o progetto politico*, articolo in Cosmopolis, p. 4.

[21] Come accade, ad esempio, nel procedimento partecipato di approvazione degli atti di regolazione della autorità amministrative indipendenti, condotto su uno schema predisposto dall'amministrazione e aperto alle osservazioni attraverso il metodo informativo ed emendativo del "*notice and comment*". A. CONTIERI, *Deficit di rappresentatività delle Autorità Indipendenti e legalità procedurale* in AA. VV. (a cura di), A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO, *Le autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*; volume monografico di Nuove Autonomie, Napoli, 2020, pp. 101 e ss.; F. ZAMMARTINO, *Il modello molteplice, La potestà normativa delle Autorità amministrative indipendenti*, Torino 2020, cui si rinvia per una approfondita ricostruzione ed analisi dei diversi atti normativi delle Autorità e del loro impatto sul sistema delle fonti italiano.

[21] Sull'importanza della partecipazione anche nei procedimenti di adozione di atti generali, M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva, in Dir. amm.*, 2, 2002, 283 ss.

[22] Ciò innanzitutto perché l'atteggiamento psicologico dei rappresentanti dell'amministrazione è più aperto, non essendosi ancora formato un convincimento, laddove, invece, uno dei limiti della partecipazione attivata nelle fasi successive, anche preliminari del procedimento, consiste nel rischio che la parte pubblica abbia già definito la sua decisione, almeno nelle sue linee essenziali. Inoltre, essendo strumentale alla fase ideativa e programmatoria, propria delle attività di indirizzo, il confronto viene meno condizionato dall'ansia di provvedere che influenza negativamente nella successiva fase attuativa, l'approccio al dialogo da parte degli organi di gestione chiamati a realizzare gli obiettivi ricevuti in tempi procedimentali sempre più stringenti.

[23] Non si può, perciò concordare con i tentativi di configurare il rapporto fra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa nelle categorie del genere e della specie. Bifulco sostiene che fra i due modelli sussista un rapporto di genere a specie, in quanto la democrazia deliberativa costituirebbe un modello generale condiviso anche da altri poteri come quello giudiziario, mentre quello partecipativo caratterizzerebbe la sola funzione

3. *Riferimenti costituzionali. La rilevanza del principio organizzativo.*

Il descritto modello deliberativo, in quanto finalizzato a promuovere l'effettiva partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica con il loro coinvolgimento nelle scelte, attraverso forme istituzionalizzate di elaborazione condivisa delle stesse, costituisce attuazione del principio democratico sancito all'art. 1 della Costituzione[24]. Si stabilisce, infatti, un confronto fra il punto di vista dell'amministrazione, incarnato dai rappresentanti eletti e dagli organi tecnico gestionali dell'ente e la società civile che interviene nell'esercizio della funzione, esprimendo la sua sovranità[25] con modalità che offrono una maggiore garanzia di giustizia sociale e di inclusione nelle decisioni pubbliche[26]. Nella misura in cui postula Il coinvolgimento diretto di singoli e associazioni, detto modello realizza una forma di cittadinanza attiva indirizzata al pieno sviluppo della persona e al progresso della comunità[27] che si radica nel dettato dell'art. 2 della Costituzione, costituendo la partecipazione «un fine generale della Repubblica, in stretta unione con lo sviluppo della persona»[28]. Allo stesso tempo esso rimanda al principio di sussidiarietà nella sua accezione orizzontale, sancito dall'art.118 comma 4 Cost. che è forse il più caratterizzante riferimento costituzionale della democrazia deliberativa[29]. La spinta partecipativa in forma sussidiaria si pone, infatti, come precondizione per il protagonismo del cittadino "amministratore", secondo un «metodo di governo fondato sulla costruzione condivisa della democrazia»[30].

Poiché è attraverso l'esercizio della funzione amministrativa che si svolge principalmente il rapporto stato apparato/stato comunità, è soprattutto nell'attività connessa a detta funzione che il cittadino va legittimato «ad agire nell'ambito di procedure pubbliche articolate, con la capacità di esprimersi per via di argomentazioni e con l'obiettivo di rendere loro possibile una influenza effettiva sulle decisioni finali»[31].

---

amministrativa. Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, cit. p. 276. Diversamente, i sostenitori della tesi contraria ritengono che la democrazia deliberativa costituisca una forma particolare, caratterizzata da strumenti più incisivi, di democrazia partecipativa come attesterebbe la circostanza che tali strumenti siano contemplati nella sezione dedicata alla partecipazione nella gran parte degli statuti regionali Cfr. L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa in Democrazia e diritto*, n. 4/2006, p 14.

[24] P. PERLINGIERI, R. MESSINETTI, *Commento all'art. 1*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 1997.

[25] T.E. FROSINI, *Elogio della sovranità*, in *Federalismi.it* n. 12/2013; F. BENVENUTI, Il *nuovo cittadino,* op. cit.

[26] G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano 2010, p. 3; T.E. FROSINI, *Rappresentanza e legislazione nell'età della globalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, p. 3.

[27] V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, p. 13.

[28] U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche per una democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 3.

[29] G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u. c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, pp. 179 ss.

[30] P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

[31] Perché sia garantito in modo effettivo e nel rispetto del principio di uguaglianza sostanziale ai sensi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione è, infatti, fondamentale che questa peculiare forma di partecipazione sia riconosciuta come diritto di tipo civile e sociale ad un tempo, da assicurare e promuovere in modo uniforme sul territorio nazionale, attraverso forme positive di intervento, di tipo innanzitutto normativo L'art. 117 Cost. che, al comma 2 lett. m) assegna prioritariamente al legislatore statale il compito di disciplinare gli strumenti e le modalità di esercizio di tali diritti in modo uniforme e generalizzato su tutto il territorio nazionale. U. ALLEGRETTI, *Modelli di*

La promozione della democrazia deliberativa postula, quindi, «l'introduzione di nuovi modi di esercizio del potere […] in cui compiere il rapporto paritario fra amministrazione e cittadino»[32], anticipandolo alla fase ideativa consistente nella programmazione degli obiettivi e nella pianificazione delle modalità, delle risorse e dei tempi per raggiungerli[33].

Un ruolo centrale, allora, assumono le norme chiamate a finalizzare l'azione dei pubblici poteri[34] organizzandola in modo da esaltare il principio democratico e allo stesso tempo da ridurre, il rischio di inutili ed antieconomici aggravi costituiti da «abusi e arbitrarie ripetizioni»[35]. Ciò, nel rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità sanciti dall'art.97 Cost. e dei loro corollari costituiti dai principi di economicità, efficacia e pubblicità che informano l'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 1 della L. n. 241/1990[36].

In particolare, nella dimensione locale, in cui gli strumenti di partecipazione democratica trovano l'ambito privilegiato di sperimentazione e diffusione, le regole sull'organizzazione delle amministrazioni appaiono rilevanti nel processo di affermazione degli istituti di democrazia deliberativa[37] e nella uniforme garanzia degli stessi sull'intero territorio nazionale[38].

Il principio organizzativo, inteso in senso dinamico ossia "come esercizio della relativa funzione e cioè come l'attività dell'organizzare"[39], dunque, riveste un ruolo importante nel raccordo fra il principio democratico che impone l'uniforme garanzia sul territorio nazionale dei diritti civili e politici ad esso collegati e il principio autonomistico che valorizza la

---

partecipazione e governance territoriale, *Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Ist. del federalismo*, 2/2011, p., 202; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa 1977.

[32] S. SERGIO, *L'azione amministrativa* cit. p. 29.

[33] In detta fase, l'atteggiamento psicologico dei rappresentanti dell'amministrazione è, infatti, più aperto, non essendosi ancora formato un convincimento, per cui il dialogo paritario cui si faceva sopra riferimento, è più facilmente realizzabile e potenzialmente costruttivo.V. MALOSCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, p. 19

[34] U. ALLEGRETTI, *Le basi*, op. cit. Specie di quelle amministrative, chiamate a realizzare concretamente nella relazione con il corpo sociale, gli scopi dell'ordinamento

[35] Corte Cost. Sentenza 19 ottobre 2018 n. 235, con on cui sono stati dichiarati illegittimi per violazione degli artt. 97, primo comma, e 118, primo comma, Cost., l'art. 7, commi 5 e 2 – quest'ultimo nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali – della legge reg. Puglia n. 28 del 2017. In particolare La corte ha evidenziato che «il dibattito pubblico previsto dal legislatore regionale costituisce una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale e quindi comporta prolungamenti dei tempi dell'azione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedimentali senza che ne sussista alcuna giustificazione».

[36] In questo senso, è stato rilevato che l'organizzazione costituisce l'applicazione al "modi di farsi" della funzione, mentre la discrezionalità ne costituisce la proiezione sul contenuto. M.NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione,* Milano 1966, p.85.

[37] A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2016. M. MANETTI, *Autorità amministrative e crisi della politica*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1-2 2015, p. 360.

[38] Viene così in rilevo l'art. 117 Cost. che, al comma 2 lett. m) assegna prioritariamente al legislatore statale il compito di disciplinare gli strumenti e le modalità di esercizio di tali diritti in modo uniforme e generalizzato su tutto il territorio nazionale. G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2009.

[39] R. MARRAMA, Organizzazione in senso statico e in senso dinamico, in L. MAZZAROLLI, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di) *Diritto amministrativo*, Tomo I, Bologna 1993, p.323.

vicinanza del decisore alla comunità[40]. Esso si rivela essenziale, in particolare, per consolidare all'interno degli enti pubblici nuovi approcci e nuovi modelli, favorendo il loro consolidamento nel *modus operandi* in tutti i livelli di governo nei ruoli politici e gestionali.

4. *I limiti del livello locale di governo allo sviluppo del modello deliberativo.*

Si è detto che il livello di governo locale costituisce l'ambito astrattamente più favorevole alla realizzazione di processi condivisi di formazione delle scelte amministrative secondo la richiamata accezione dell'art. 97 che supera la visione dirigista pubblica[41], per aprirsi ad una relazione osmotica con le comunità amministrate, più conforme ad una forma di Stato democratico di tipo sociale e sussidiario[42].
Del resto in dottrina è stato ampiamente evidenziato, soprattutto di recente, come la partecipazione allargata alle scelte sulla organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali, contribuisca alla costituzione di un ordinamento non più fondato esclusivamente sul potere, ma risultante da dinamiche plurali che legittimano e rafforzano dal basso l'ordinamento stesso rendendo più efficace l'attività che da esso deriva[43].
Tuttavia, se si registra formalmente un crescente interesse da parte dei Comuni ad avviare processi collaborativi, sul piano generale, il quadro della disciplina locale sulla partecipazione resta ancora poco incisivo, risolvendosi in enunciazioni di principio negli statuti e in richiami ad istituti quali le assemblee civiche, il bilancio partecipativo o il dibattito pubblico come possibili strumenti di consultazione, quasi sempre di tipo facoltativo[44]. Tali strumenti, disciplinati solitamente in appositi regolamenti sulla partecipazione, restano per lo più inutilizzati, non entrando a far parte del corredo di pratiche ordinariamente eseguite nell'azione generale delle amministrazioni e per tale via, resi inefficaci.
Di tal che, la partecipazione, a livello comunale, continua ad esercitarsi prevalentemente nei modi ed entro i limiti dei procedimenti disciplinati da leggi statali o regionali che ne impongono l'applicazione all'ente locale, come quelli in materia ambientale e sulla pianificazione urbanistica. Ciò frustra le potenzialità del modello decisonale in esame, non consentendo di sviluppare forme condivise di decisione nella fase che precede l'esercizio del potere amministrativo, quando gli organi di governo dell'amministrazione non hanno

[40] S. LIETO, *Il diritto di partecipazione fra autorità e libertà*, Napoli, 2011, p. 21. Secondo l'autrice il grado di effettività del principio democratico nell'ordinamento si misura verificando non solo «il grado di partecipazione nell'ambito politico istituzionale, ma anche all'interno dell'organizzazione amministrativa e nel suo funzionamento».
[41] Di recente sulla partecipazione dei privati alla programmazione delle attività assistenziali, E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino 2021.
[42] In questo senso, la democrazia deliberativa è da alcuni definita con un neologismo, *glocale*, in quanto cerca, a partire principalmente dai contesti locali e micro-locali, di dare risposte pragmatiche al vivere collettivo. Per una ricostruzione dee pensiero "glocal" C. Gabarino, in *New glocal forms of financial participation and revenue mobilization, in https://glocalismjournal.org/issue. 1/2021.*
[43] Di recente G. TAGLIANETTI, *Discrezionalità amministrativa e servizi pubblici locali. Contributo allo studio del potere decisionale degli Enti Locali nella gestione dei servizi pubblici,* Napoli, 2018, p. 253. P. PANTALONE, *Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese*, in *Il diritto dell'economia*, n. 95, n. 1, 2018.
[44] B. MERCURIO, cit. p. 144. L'argomento è approfondito nel in A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2016.

ancora espresso il loro indirizzo politico[45] ed il contatto con la comunità acquista, perciò un valore co-legittimante delle scelte che è, come visto, il tratto distintivo della democrazia deliberativa.

5. La rilevanza delle norme organizzative sulla performance pubblica

Affinchè il modello deliberativo si radichi nella cultura dell'amministrare e il metodo decisionale che lo caratterizza entri stabilmente a far parte del bagaglio operativo degli organi amministrativi, tanto di indirizzo, quanto di gestione, è necessario il sostegno di un adeguato corredo di norme che guidino e promuovano il cambiamento, a partire dall' organizzazione, nell'accezione dinamica sopra richiamata.

In questo senso, una disciplina a cui guardare con interesse è quella sulla *performance* individuale dei dirigenti e organizzativa delle pubbliche amministrazioni sistematizzata nel nostro ordinamento, come noto, dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Tale normativa affonda le sue radici nelle riforme che negli anni novanta interessarono il pubblico impiego, a partire dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e il sistema dei controlli interni con il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286.

La prima, infatti, ha avviato con la privatizzazione del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, un processo di riassetto volto ad accrescere l'efficienza delle prestazioni pubbliche contenendo la spesa, secondo un modello aziendalistico, pur nel rispetto delle peculiarità che caratterizzano il risultato amministrativo inteso come "equo e giusto contemperamento delle pur obiettive esigenze economiche con quelle altrettanto primarie proprie del principio di buona amministrazione […] della coesione sociale, della solidarieà della rimozione degli squilibri economici e sociali dell'effettivo esercizio dei diritti della persona"[46].

La seconda ha introdotto strumenti di verifica interna sulla gestione, fra cui il controllo strategico[47], volto a verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute negli atti di indirizzo, con il fine di evidenziare agli organi politici eventuali criticità ed assumere misure correttive adegute e la valutazione individuale dei dirigenti[48].

Entrambe le richiamate normative sono confluite, poi, nella dsciplina generale del pubblico impiego recata dal D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 che ha tentato una sistematizzazione della materia, su cui si è andato ad innestare, appunto, il d.lgs. n. 150/09 che, dando attuazione alla delega ricevuta dal Governo con la legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ha itrodotto il ciclo della *performance*, costituito da un articolato insieme di

[45] Individuando l'interesse stesso da perseguire. M.S., GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Milano, 1939, 78.

[46] M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003, p. 162. L. IANNOTTA *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione; dagli interessi ai beni*, in Dir. Amm., 1999, 57 e ss. L'attività pubblica, infatti, non risponde a logiche di profitto e deve farsi carico di garantire i livelli essenziali delle prestazioni tanto nelle attività istituzionali che nei servizi pubblici essenziali o universali.

[47] Tale attività, secondo l'art. 6 comma 2 del citato decreto legislativo consiste "nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi".

[48] Da cui può diependere la revoca dell'incaricolo L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova 2000, 137 e ss.

attività[49] suddivise in fasi, attraverso cui pianificare, monitorare, misurare e valutare il rendimento dell'amministrazione nel suo complesso (*performance* organizzativa) e del personale (*performance* individuale) e sulla cui base applicare il sistema di incentivi e sanzioni ad esso collegato.

In questo assetto, un ruolo strategico è svolto dalle figure apicali dell'amministrazione, ed in particolare da quel particolare "corpo specializzato"[50], non presente in tutti gli enti, costituito dalla dirigenza, cui viene affidata la responsabilità esclusiva dell'attività di gestione oramai separata da quella di indirizzo politico.

Il dirigente, infatti, assume su di sé i poteri gestionali relativi alle risorse economiche, materiali e umane dell'ente, venendo ad identificarsi all'interno dell'amministrazione, rispetto agli organi di indirizzo politico, come il *manager* cui è affidato il raggiungimento degli obiettivi attraverso cui la politca intende rafforzare il proprio consenso, mentre verso il personale, come datore di lavoro. All'esterno, verso la comunità, il dirigente assume invece la responsabilità delle prestazioni istituzionali e di servizio rese dagli uffici da lui diretti.

La centralità che nel sistema descritto assume il risultato e la capacità di raggiungerlo, ha spinto il legislatore a prevedere specifiche forme di responsabilità collegate alla *performance*, attraverso cui l'organo di indirizzo politico che conferisce l'incarico, valutatone l'operato, può assumere misure correttive di tipo sanzionatorio nei confronti dei propri manager.

In particolare, l'art. 20 del D.lgs. n. 165/01 prevede l'obbligo per le amministrazioni statali di verificare i risultati di gestione e l'art. 21 specifiche fattispecie di responsabilità dirigenziale collegate al risultato.

La prima fattispecie, prevista al comma 1, considera il mancato raggiungimento da parte del dirigente degli obiettivi stabiliti dagli organi di indirizzo politico sanzionandolo, a seconda della gravità, con misure che vanno dall'impossibilità di rinnovo dell'incarico, alla revoca dello stesso, con il conseguente collocamento del dirigente a disposizione dei ruoli, fino al recesso dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

Il testo attualmente vigente della norma fa un espresso rinvio al sistema di valutazione del ciclo della performance, i cui esiti costituiscono l'accertamento, e quindi il presuposto oggettivo, per l'attivazione del procedimento specifico che, per come la disposizione è formulata (il mancato raggiungimento degli obiettivi…. ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano…), costituisce un obbligo per l'amministrazione.

Si tratta di una forma di responsabilità, della cui natura oggettiva o obbligazionale si discute in dottrina[51] . Pur propendendo per la ricostruzione in senso di responsabilità contrattuale[52],

---

[49] Secondo l'art. 4 del D.Lgs.n. 150/09 Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi: a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori; b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse; c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi; d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale; e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito; f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonche' ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

[50] L'espresione è di M RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna 1978. P.11

[51] Per alcuni, sulla base degli orientamenti della giurisprudenza volti a massimizzare gli effetti del mancato raggiungimento degli obiettivi da parte del dirigente (per richiamrne una, Cassazione civile sez. lav., 09/05/2018, n.11161, in Diritto & Giustizia 2018, 10 maggio) si tratterebbe di una ipotesi di responsabilità oggettiva in cui la colpa del dirigente è presunta in ragione della specifica competenza ad esso richiesta cfr. F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *responsabilita' dirigenziale, valutazione della performance organizzativa e partecipazione*, IN AA.VV. (a cura di M. IMMORDINO, C. CELONE), *La responsabilità dirigenziale fra diritto e economia*, Napoli, 2020, p. 105 e ss.

si può ritenere che nelle ipotesi cui fa riferimento l'art. 21 sia al comma 1 che al comma 2, l'accertamento dell'elemento oggettivo del mancato raggiungimento degli obiettivi, svolto secondo lo specifico procedimento previsto dal sistema di valutazione interno all'ente e nel quale deve essere garantito il contraddittorio con il dirigente durante le fasi di misurazione e valutazione[53], si imponga all'amministrazione stessa che non potrà sindacarne il contenuto

---

Altri ravvisano una ipotesi di responsabilità contrattuale ai sensi dell'art. 1218 cc. C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale fra Stato ed Enti Locali*, Napoli, 2018.

[52] Ciò per una serie di ragioni. Innanzitutto la circostanza che la a verifica sul raggiungimento degli obiettivi costiuisce solo uno dei parametri di valutazione della performnce individuale del dirigente in quanto, ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. n. 165/01, il sistema di misurazione concerne: a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività; b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse; c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive; d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi; e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione; f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonche' all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi; g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati; h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.
In secondo luogo perché l'espresso riferimento all'elemento soggettivo della colpa solo all'art. 1 bis (relativo alla responsabilità nella vigilnanza o più correttamente per la performance dell'ufficio) che i sostenitori della tesi della reponsabilità oggettiva ritengono dimostri la natura invece oggettiva della diversa ipotesi prevista all'articolo 1, in realtà potrebbe essere letto in modo diametralmente opposto, nel senso cioè di esetndere la natura contrattuale della responsabilità di cui all'art. 1 anche all'ipotesi dell'art. 1 bis in cui il richiamo alla mancata vigilanza, senza un un riferimento alla copla avrebbe invece giustificato una interpretazione in senso oggettivo di detta responsabilità, secondolo schema civilistico della *culpa in vigilando* che appunto, prescinde dall'elemento soggettivo.
Inoltre, essendo unica la fattispecie sanzionabile prevista nell'art. 1 (mancato raggiungimento degli obiettivi), non sono presenti nella norma elemnti univoci e certi che consnentano di sottrarre l'ipotesi più lieve che comporta il mancato rinnovo dell'incarico da quelle più gravi che comportano la revoca dello stesso o il recesso dal rapporto. Di tal che, appare più coerente, allo stato, estendere a tutte le ipotesi il principio stabilito dalla Corte costituzionale (Corte Costituzionale n. 193 del 2002; n. 11 del 02; n. 103 del 2007) per cui la revoca dell'incarico dirigenziale può "essere conseguenza soltanto di una accertata responsabilità dirigenziale nei "casi tipizzati nelle disposizioni legali o contrattuali" che comporta la necessità di collegare comportamento sanzionabile alla colpa del dirigente e non ad altri fattori ad esso non imputabili. Per un approfndimento M. T. ALTORIO, Gli incarichi e la responsabilità dirigenziale alla luce della c.d."riforma Brunetta", su: Amministrativ@mente, Contributo speciale annesso al n. 12 di dicembre 2009. E'stato osservato che il recesso dal rapporto per il mancato raggiungimento di obiettivi costituenti oggetto dell'incarico dirigenziale è giustificabile solo se venga contestualmente in rilievo la violazione di doveri derivanti dal rapporto contrattuale fondamentale che lega il dipendente all'ente. M RAGUSA, Contrattazione collettiva e reponsabilità dirigenziale, in Dir. Econ. 3, 2019.

[53] L'art. 7 del d.lgs. n.150/09, prevede, al comma 3, lett. b) che Il Sistema di misurazione e valutazione della performance debba individuare procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance. Inoltre, costantemente nelle linee guida redatte ai sensi del d.lgs. 150/2009 e dell'articolo 3, comma 1, del dPR n. 105 del 2016 che attribuiscono al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) le funzioni di ndirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della performance viene richiamata l'attenzione delle aministrazioni sulla necesità di prevederre nei propri sistemi di valutazione , occasioni formali di dialogo lungo tutto il ciclo di misurazione e valutazione della performance fra organismi di valutazione e dirigenti, prima di formulare la proposta di valutazione, oggetto poi delle eventuali procedure di conciliazione. Ne consegue che l'esito di tale articolato procedimento dovrà ritenersi acquisito in quello successivo di

nel successivo procedimento di responsabilità.
La fattispecie prevista al secondo comma del richiamato articolo 21 invece, costiuisce una responbilità per insufficiente viglanza sulle attività delle unità di personale asssegnate ed è quindi un riflesso della responsabilità manageriale. Detta responsabilità può essere qualificata come interna, alla stregua di quella disciplinare con la quale presenta analogie rispetto al procedimento e le cui conseguenze sanzonatorie vanno a incidere sulla indennità di risultato che potrà essere decurtata fino all'ottanta per cento.
Per gli enti locali, il sistema di valutazione e controllo previsto dal decreto legislativo. 8 agosto 2000, n. 267, si regge in parte sull'autonomia, riconosciuta a tali amministrazioni, di disciplinare con propri regolamenti, la materia dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni, degli organi e degli uffici[54] e in parte su una disciplina in materia di controlli interni che dopo le riforme operate al Testo unico dal d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, si caratterizza per una maggiore forza rispetto al d.lgs. n. 286/99, essendo previsto anche, all'art.147 quinquies, il controllo sugli equilibri finanziari[55].

La *ratio* delle richiamate riforme poggia sul superamento e la progessiva dequaotazione del paradigma potere – funzione – atto – legalità, in cui il parametro di valutazione dell'azione amministrativa (sia autoritativa che di servizio) consisteva prevalentemente nel controllo di legalità sulla attività svolta dai pubblici poteri o dagli enti titolari di pubblicihe funzioni o affidatari di pubblici servizi, in favore di quello, di matrice aziendalistica, programmazione — prestazione – risultato, tendente alla misurazione della effettiva attuazione degli atti diindirizzo e, successivamente della misurabile soddisfazione delle comunità aministrate[56].
In particolare, l'idea di fondo che accompagna questo nuovo approccio è che per raggiungere una migliore attuazione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, assicurando "elevati standard qualitativi ed economici del servizio"[57], non sia sufficiente avere come parametro del corretto operato degli organi apicali delle amministrazioni la legittimità dei provvedimenti e dei comportementi, ma occorra che questi ultimi vengano valutati in base alla capacità di intercettare il rapporto sotteso fra cittadino e amministrazione, dimostrando di essere idonei a soddisfare i bisogni prioritari della collettività sotto il profilo

---

responsabilità, potendo l'amministrazione intervenire sulla valutazione solo attraverso una revisione del relativo procedimento.

[54] In particolare, quanto all'organizzazione, il riferimento è aagli articoli6 e t del testo unico. In tema di controlli interni, invece, l'art. 147 commal 4. Prevede espressamente che "Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286".

[55] Il d.l. n. 174/12 convertito nella legge legge n. 213 del 2012, ha integralmente sostituito il CAPO III sui controlli interni.

[56] Per una ricostruzione attenta del quadro fino al 2009 M. INTERLANDI, *La valutazione del dirigente locale*, in AA.VV. (a cura di A. CONTIERI, M. IMMORDINO) *La dirigenza locale*, Napoli, 2012. Viene in particolare evidenziato come <<In questo assetto la valutazione della perfomance pubblica è declinata in termini di controllo sui risultati dell'attività dirigenziale che gli organi di governo sono tenuti ad esecitare ai sensi dell'art. 3 del d.lgs.n.29/93 (misurando) […] la qualità dell'azione sia in termini di prodotto (servizi e prestazioni)che di gradimento espresso dalla collettività in ordine allo stesso (custumer satisfaction)>> p. 208
era stato previsro

[57] Questa la finalità espressa nell'art. 2 della D.lgs. n 159/09.

quantitativo della proporzionalità e qualitativo dell'adeguatezza[58].
La dirigenza pubblica, in particolare, viene a costituire l'anello di congiunzione fra gli organi di indirizzo politico, chiamati ad individuare gli interessi da soddifare indicando le priorità nella realizzazione, e la comunità degli amministrati che attende risposte concrete ai propri bisogni interfacciandosi con gli uffici per ricevere una serie di prestazioni, dalla cui qualità dipenderà la scelta di confermare il consenso al corpo politico che li ha incaricati.
Ciò conferisce a questo particolare corpo di dipendenti pubblici e alle norme sul ciclo della performance che ad esso fanno riferimento una particolare rilevanza per lo sviluppo del modello deliberativo che si sta analizzando, essendo già presenti nell'ordinamento strumenti da cui partire per promuovere, attraverso la mediazione dirigenziale, il coinvolgimento della comunità nella determinazione degli obiettivi programmatici degli enti che costiuisce una forma di condivisione di tipo deliberativo dell'attività di indirizzo politico.

6. *Il ruolo della dirigenza nel ciclo della performance ed il collegamento con la comunità amministrata.*

Il sistema previsto dal d.lgs n. 150/09 coinvolge diversi soggetti nel processo di misurazione e valutazioene *della performance* organizzativa e individuale delle amministrazioni pubbliche che l'art. 12 individua attualmente negli organismi indipendenti di valutazione (OIV), le cui funzioni, nel caso degli enti territoriali, possono essere svolte da strutture equivalenti istituite e disciplinate attraverso le fonti regolamentari (espressione dell'autonomia politica[59] riconosciuta dagli articoli. 5 e 117 comma 6 della Costituzione), nell'organo di indirizzo politico politico amministrativo e nei dirigenti di ciascuna amministrazione.
Tralasciando i compiti degli organismi di valutazione che non rilevano ai fini del nostro discorso[60], è interessante analizzare il ruolo dei dirigenti in relazione alla definizione degli obiettivi che attraverso il ciclo della performance l'ente intende raggiungere.
In particolare, l'art. 10 comma 1 lett. a) del d.lgs.n. 150/09, a seguito della modifica ad esso

[58] M SPASIANO, op. cit., p. 273.
[59] Intesa come potestà propria di indirizzo politico. Cfr. M.S. GIANNINI, Diritto amministrativo, Milano 1988, Vol I. p. 503.
[60] Ai sensi dell'art. 14 comma 4. L'Organismo indipendente di valutazione della performance: "a) monitora il funzionamento complessivo del sistema dellavalutazione, della trasparenza e integrita' dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso,nche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi; b) comunica tempestivamente le criticita' riscontrate aicompetenti organi interni di governo ed amministrazione, nonche' allaCorte dei conti e al Dipartimento della funzione pubblica; c) valida la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiarae di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali e ne assicura la visibilita' attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione; d) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d), nonche' dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III, secondo quanto previsto dal presente decreto, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalita'; e) propone, sulla base del sistema di cui all'articolo 7, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premidi cui al Titolo III; f) e' responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base del decreto adottato ai sensidell'articolo 19, comma 10, del decreto legge n. 90 del 2014; g) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrita' di cui al presente Titolo; h) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità".

apportata dall' art. 8 comma 1 lett b) del decreto legilsativo 25 maggio 2017 n. 74, prevede che il piano della performance, documento strategico di programmazione triennale[61], sia definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo "in collaborazione con i vertici dell'amministrazione", secondo gli indirizzi impartiti, con proprie linee guida, dal Dipartimento della funzione pubblica[62].
In realtà, il citato obbligo di collaborazione con la dirigenza nell'attività di pianificazione è presente fin dall'inizio nel decreto legislativo, essendo contemplato all'art. 15 comma 1 lett b) fra i compiti dell'organo di indirizzo politico- aministrativo ed è costantemente richiamato anche nelle linee guida nazionali in materia[63]. Del resto, il coinvolgimento dei dirigenti nella determinazione dei conenuti degli atti amministrativi generali di pianificazione e programmazione, cui è riconosciuta valenza di indirizzo politico[64], esiste da sempre nel nostro ordinamento ed attiene alla specifica funzione, legata alle competenze tecniche di cui essi sono titolari, di assistenza agli organi politici nella fase strumentale di trasformazione del fine politico in obiettivi amministrativi e nella individuazione dei mezzi e delle risorse necessari per raggiungere il risultato atteso, secondo un approccio che prevede una definizione progressiva dell'atto di indirizzo stesso [65].
In particolare, la circostanza che il fine politico di partenza sia spesso generico, soprattutto nei programmi di governo locali, investe i dirigenti di un ruolo importante nell'attività di mediazione fra le diverse istanze politiche di cui sono portatori i rappresentanti del territorio (ad es. consiglieri comunali). Tale mediazione, infatti, sebbene sia formalmete svolta dal vertice dell'ente (ad. es. sindaco con il supporto della giunta) non può prescindere dall'apporto dei coordiantori dell'apparato tecnico-professionale dell'ente che si ritrovano ad assumere <<una posizione di autentico arbitraggio>> [66] nel confezionamento degli atti di pianificazione e programmazione.
Di tal che, senza addentrarci qui nel tema vasto e ampiamente percorso del principio di separazione fra le attiviità di indirizzo e di gestione, si può ritenere che esso operi essenzialmente nella fase di attuazione dell'indirizzo politico, vincolando gli uffici ed i dirigenti che ne sono responsabili ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine di perseguire le finalità pubbliche predeterminate dall'ordinamento (innanzitutto attraverso la

[61] che definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonche' gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;
[62] Nella sua orginaria formulazione, l'articolo in questione non conteneva un riferimento diretto alla dirigenza prevedendo «un documento programmatico triennale, denominato Piano della performance da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi»
[63] Secondo le linee guida sull'adizione del piano della performance emanate dal Dipartimento della funzione pubblica nel 2017 "analizzare il contributo delle unità organizzative alle attività e ai progetti, già dalla fase di pianificazione, aiuta il successivo raccordo tra *performance* organizzativa e *performance* individuale dei dirigenti".
[64] Sulla riconducibilità degli atti amministrativi generali alla categoria degli atti di indirizzo politico, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Napoli, 2003, p.79 e ss.
[65] MARTINES parla di fase teleologica riferita alla determinazione del fine; fase strumentale riferita alla obiettivizzazione del fine e fase effettuale riferita al raggiungimento del risultato. Cfr, T MARTINES, *voce indirizzo politico* in Enciclopedia del Diritto, Milano, 1971, p.140 ess. Per una ricostruzione della dottrina relativa alla definizione dell'indirizzo politico M.C. CAVALLARO, *Il rapporto fra politica e amministrazione*, in A. CONTIERI, M. IMMORDINO (a cura di) *La dirigenza locale*, Napoli, 2012 p. 13-18.
[66] Così M. RUSCIANO, Cit. p. 11.

legge, ma anche come visto, mediante le fonti amminstrative e dell'autonomia a ciò deputate).
La separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione , in questa accezione, costituisce un principio di carattere generale, fondato sugli articoli 97 e 98 della Costizuone che postulano l'imparzialità dell'azione amministrativa[67] e pongono i pubblici impiegati al servizio esclusivo della nazione[68].
D'altra parte, il contributo che la dirigenza può offrire alla definizione degli obiettivi in sede di indirizzo non può che giovare alla dinamica della separazione, atteso che dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere <<l'assenza o l'insufficienza di obiettivi da raggiungere>>[69] fra le più gravi disfunzioni del sistema.
In questo, pur condividendo la perplessità legate al rischio che l'organo di gestione non si limiti <<a concorrere alla definizione degli obiettivi, ma ne definisc(a) il contenuto, sostituendosi al vertice politico, appropriandosi, nella sostanza della funzione di indirizzo>>[70], va osservato che il rischio di una eccessiva ed indebita ingerenza dell'apparto burocratico nella determinazione degli indirizzi dipende prevalentemente dalla debolezza degli organi a ciò preposti (per ragioni varie che vanno dalla esistenza di un paralizzante equilibrio precario nella maggioranza, alla inadeguatezza culturale degli amministratori) e dunque, da fattori patologici interni al sistema politco, che ove si presentino, sono destinati ad incidere comunque negativamente sulla *performance* complessiva dell'ente nel medio e lungo periodo[71].

Inquadrato nei termini che precedono, il ruolo della dirigenza nella fase di pianificazione degli obiettivi, lo stesso potrebbe risultare propulsivo anche nel coinvolgimento dei cittadini in tale atttività.
La disciplina sul sistema di misurazione e valutazione della performance è andata progessivamente aprendosi ad un sempre maggiore apporto del corpo sociale. In particolare, il già richiamato d. lgs. n. 74/ 2017, ha disposto la modifica dell'art. 5, comma 1 lettera a) e dell'art. 7, comma 1, lettera c) nonché l'introduzione dell'art. 19 bis.
La prima modifica comprende, fra gli obiettivi del ciclo della performance, le priorità strategiche delle amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati anche in relazione al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini.
La modifica dell'art. 7, invece, coinvolge nella funzione di misurazione e valutazione della performance i cittadini o gli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi che, ai sensi del successivo articolo 8, costituiscono anche specifici ambiti di misurazione.
L'art. 19-bis, infine, prevede la partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione della performance[72].

---

[67] M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986; M. AVVISATI, *Neutralità, imparzialità e azione amministrativa. Riflessioni su pubblica amministrazione e controllo di costituzionalità,* in Federalismi, n. 12/2020 15 e ss.;
[68] T.A.R. Napoli, (Campania) sez. I, 09/01/2020, n.112 in Foro Amministrativo (Il) 2020, 1, 133.
[69] M. IMMORDINO, *Introduzione,* in M. IMMORDINO, C. CELONE, La Responsabilità dirigenziale, cit. p. 12.
[70] M.C. CAVALLARO, *Brevi notazioni sul sistema di valutazione dei dirigenti pubblici*, in questa rivista, fascicolo 4/2021, p.755 che richiama E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibiro dei poteri pubblici <<dove nascono i problemi>>* in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2'19, 681.
[71] Assumendo per medio periodo la base triennale della programmazione ordinaria negli enti pubblici e per lungo periodo la durata del mandato.
[72] A mente del quale "1. I cittadini, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione delle performance organizzative, anche comunicando direttamente all'Organismo indipendente di valutazione il

La partecipazione che si delinea dall'insieme delle norme elencate, può essere qualificata, sulla base della classificazione operata in apertura del presente lavoro, come sostanzilmente collaborativa. Come è stato correttamente osservato, essa si colloca nell'ambito degli strumenti di coinvolgimento dei fruitori delle prestazioni, già da tempo presenti nella disciplina civilistica che tutela i consumatori, ed in quella di rilevo pubblicistico, relativa al rapporto di utenza e alle garanzie nei servizi pubblici. Sono stati altresì evidenziati i non pochi limiti applicativi di questa forma di partecipazione, attesa la difficoltà di coinvolgere le comunità nel processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa dell'ente, connotato da una certa complessità tecnica; dalla difficoltà di accedere al corredo informativo di supporto[73], costituito da dati non sempre ricompresi fra quelli oggetto di obbligo di pubbblicazione e da un elevato grado di soggettività degli indicatori per la misurazione, elaborati dal Dipartimento della funzione pubblica[74]. Inoltre, va considerata la diffusa difficoltà o meglio reticenza delle amministrazioni a <<dotarsi di sistemi di rilevamento della *customer satisfaction*>>[75] .
Più recentemente, le linee guida del Dipartimento della funzione pubblica n. 4/2019, offrendo una lettura sistematica delle modifiche del 2017 al d.lgs. n. 150/09, hanno indirizzato le amministrazioni verso un rafforzamento della partecipazione nelle diverse fasi del ciclo della *performance* da parte dei fruitori delle attività istituzionali e dei servizi pubblici e più in generale, dei portatori di interessi (stakeholder).
In particolare, richiamando il principio di sussidiarietà orizzonale, viene evidenziato come la partecipazione vada intesa <<nel senso più ampio possibile, lungo tutto il ciclo della performance, dalla fase di programmazione fino a quella di valutazione, secondo i modelli

---

proprio grado di soddisfazione per le attivita' e per i servizi erogati, secondo le modalita' stabilite dallo stesso Organismo. 2. Ciascuna amministrazione adotta sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attivita' e ai servizi erogati, favorendo ogni piu' ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi, secondo quanto stabilito dall'articolo 8, comma 1, lettere c) ed e). 3. Gli utenti interni alle amministrazioni partecipano al processo di misurazione delle performance organizzative in relazione ai servizi strumentali e di supporto secondo le modalita' individuate dall'Organismo indipendente di valutazione. 4. I risultati della rilevazione del grado di soddisfazione dei soggetti di cui ai commi da 1 a 3 sono pubblicati, con cadenza annuale, sul sito dell'amministrazione. 5. L'organismo indipendente di valutazione verifica l'effettiva adozione dei predetti sistemi di rilevazione, assicura la pubblicazione dei risultati in forma chiara e comprensibile e ne tiene conto ai fini della valutazione della performance organizzativadell'amministrazione e in particolare, ai fini della validazione della Relazione sulla performance di cui all'articolo 14, comma 4, lettera c).

[73] Si seganala, ad esempio, T.A.R. Reggio Calabria, (Calabria) sez. I, 23/11/2020, n.673, in cui si evidenzia come <<*La pubblicazione nella sezione «amministrazione trasparente» del sito istituzionale del comune della relazione sulla performance — peraltro, imposta dall'art. 10, comma 8, lett. b) del d.lg. n. 33/2013 — non vale a soddisfare la richiesta dell'interessato ad ottenere copia del diverso documento che il dirigente, annualmente, trasmette al Nucleo di Valutazione ai fini della valutazione complessiva del Settore (performance organizzativa). Né, nella specie, è possibile stabilire se ed in che misura le «informazioni» contenute in quel documento siano confluite nella relazione sulla performance validata dal Nucleo di Valutazione*>>, in *Foro Amministrativo* (Il) 2020, 11, 2220.

[74] Così F. FRACCHIA, P. PANTALONE, Responsbilità dirigenziale, cit. pp.118-119 che richiamano la Direttiva del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 che include fra i principi fondamentali la partecipazione dei cittadini alla prestazione del servizio pubblico bobochè la sdisciplina dle codice del consumo con particolare riferimento alle carte dei servizi che prevedono la valorizzazione da parte degli erogatori di quei servizi pubblici obbligati ad adottarle, di valorizzare la partecipazione.

[75] M.C. CAVALLARO, *Brevi nozioni*… Cit. p. 759.

più innovativi di *governance,* promossi anche a livello internazionale>>[76] .
Ciò massimizzando la portata del novellato art. 8 del D.lgd. n. 150/09 che inserisce, al comma 1 lett e), fra gli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa, lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni fra amministratori e amministrati <<anche attraverso forme di partecipazione e collaborazione>>.
Il metodo di lavoro per la definizione del sistema di valutazione viene, così, fondato sulla collaborazione fra amministrazioni e attori sociali ed ispirato <<alla esplicita condivisione di obiettivi di miglioramento>>[77], secondo il modello della co-produzione dei servizi soprattutto di tipo sociale, già avviato in diverse amministrazioni anche locali[78].
Tale approccio, nella parte in cui guida le amministrazioni ad anticipare la partecipazione civica alla fase di programmazione del ciclo della *performance,* si apre al modello deliberativo dell'ammnisrtazione condivisa. La *ratio* del coinvolgimento della comunità amministrata nel processo di formazione degli obiettivi ha, infatti, il fine di correlare gli stessi ai bisogni maggiormente avverititi dal basso[79] acquisendo, attraverso l'apporto degli amministrati, un bagaglio di elementi utili a predisporre l'azione non solo più efficiente ed efficace possibile, così da prevenire disfunzioni destinate a riverberarsi sulla *performance* complessiva dell'ente ed individuale del dirigente, esponendoli a responsabilità[80], ma anche a rafforzare la legittimazione delle scelte politiche e delle priorità di azione stabilite, generando consenso.
Peraltro, rispetto alle richiamate difficoltà che caratterizzano la partecipazione del corpo sociale alle attività tecniche di misurazione e valutazione della *performance*, la condivisione della fase di programmazione appare più semplice, e dunque più accessibile alle persone singole o associate interessate a prendervi parte[81].
Questa semplificazione a favore della comunità ha, però, un suo costo amministrativo. Ed invero, perché il descritto modello sia reso operativo, sono necessari fattori abilitanti la cui attuazione grava sull'amministrazione tutta, ma in particolare sul suo apparato di gestione, essendo richiesto agli organi di indirizzo, invece, un impegno di tipo culturale e politico alla

[76] Lnee guida n.4, novembre 2019, p. 5. Il Dipartimento per la dfunzione Pubblica italiana è stato promotore, in ambito italiano del Common assesment framework (CAF) organizzazione internazionale volta a creare metodi condivisi di painificazionedella qualità. In ambito europeo, la coorperazione informale fra i ministeri della pubblica amministrazione dei paesi europe (EUPAN) ha prodotto studi su possibili modelli convergenti di partecipazione civica nella determinazione degli standard a cui iniformare la qualità delle prestazioni pubbliche. Per approndimenti, https://www.eupan.eu/ .
[77] Linee guda cit. p. 7
[78] Sulla partecipazione dei privati alla programmazione delle attività assistenziali, E. FREDIANI, La *co-progettazione dei servizi sociali*, Torino 2021. La Corte Costituzione, nella nota sentenza 26 giugno 2020 n. 131, ha evidenziato che con l'introduzione dell'art. 118 comma 4 della Costituzione <<si è voluto superare l'idea per cui solo l'azione dei sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale identificando un ambito di organizzazione delle libertà sociali non riconducibile né allo Stato né al mercato, ma a quelle forme di solidarietà che, in quanto epressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico.>> in https://www.cortecostituzionale.it.
[79] V. MOLASCHI, *Economia collaborativa e beni comuni, analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile,* In *Dir. Econ*., 2020, p. 345 e ss.
[80] M. INTERLANDI, *Danno da disservizio e tutela della persona*, Napoli, 2013 che ha approfondito il tema della responsabilità dirigenziale ed amministrativa nelle ipotesi di disfunzioni derivanti dal mancato raggiungimento degli standard definiti nel ciclo della performance in relazione alla tutela del cittadino-utente-persona.
[81]Potendosi utilizzare strumenti anche informali, quali i forum, le arene, i dibattiti, le consultazioni, i questionari etc, facendo ricorso anche alle ICT per semplificare e velocizzare le interlocuzioni.

promozione di questi processi e alla continuità nel loro svolgimento[82].
Le citate linee guida provano a definire alcuni di detti fattori fra cui la mappatura degli *stakeholder* e la mappatura dei processi, volti a prevenire i *bias* relativi ai rischi di un coinvolgimento non pienamente inclusivo[83]; la scelta di metodologie che favoriscano lo scambio paritario di informazioni nelle relazioni dei membri della comunità tra loro e con l'amministrazione, riducendo il rischio dell'autoreferenzialità presente sia nell'approccio dei soggetti pubblici che in quello della associazioni esponenziali di interessi dei privati; la determinazione di processi di condivisione trasparenti ed ampiamente pubblicizzati; la formalizzazione degli esiti della condivisione da parte di *team think* composti in maniera paritaria da rappresentanti dell'ammministrazione e della comunità, in modo da elaborare proposte il più possibile fedeli agli indirizzi emersi nel dialogo.
Tutto ciò richiede da parte delle amminstrazioni la disponibilità di competenze e risorse da impiegare in queste attività e quindi, in ultima analisi, coinvolge i dirigenti e la loro capacità di organizzare tale complesso e faticoso modello organizzativo co-decisonale.
Ritorna, dunque, il ruolo di collaborazione e mediazione del dirigente pubblico nella fase di programmazione dell'attività amministrativa, già esaminato sopra dal punto di vista della relazione con l'organo di indirizzo politico.

7. Conclusioni.

A distanza di cinque anni dalla introduzione delle modifiche del 2017 al D.Lgs.n. 150/09, con cui si è prevista la partecipazione dei fruiitori delle prestazioni e dei sevizi pubblici alla fase di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale nelle pubbliche amministrazioni, non si registrano risultati significativi.
La principale, sebbene non esclusiva, causa di questo fallimento è data dalla complessità tecnica che detta attività comporta, rispetto alla quale è anche difficile individuare ipotesi di responsabilità interne all'amministrazione e di conseguenza misure correttive, attesa la specificità delle competenze e l'elevato numero di dati da acquisire ed elaborare da parte dei privati nel processo in questione.

In questo senso, l'indirizzo venuto dal Dipartimento della Funzione pubblica con le linee guida n. 4 del 2019 di anticipare il coinvoglimento del corpo sociale alla fase di pianificazione degli obiettivi appare un'utile prospettiva di attuazione della partecipazione civica auspicata dal governo, connotandola, peraltro, del valore aggiunto che la condivisione delle scelte di indirizzo, secondo il metodo deliberativo, può portare nei rapporti fra amministratori ed amministrati, in chiave di rafforzamento dell'investitura democratica.
Secondo questo approccio, la dirgenza assume la funzione di cerniera, ponendosi tra le funzioni del corpo politico, cui compete la formalizzazione degli atti di indirizzo, e il corpo sociale da cui sono espressi una molteplicità di bisogni che si aspira a trasformare in beni della vita, da realizzare attraverso l'azione amministrativa. Il corpo dirigente, infatti, si ritrova a coordinare il processo di costruzione condivisa degli interessi pubblici, assumendone la responsabilità, da un lato collaborando ai sensi degli aticoli 10 comma 1 lett.

[82] Il riferimento è alla necessità di <<un alto commitment politico che assicuri non solo la continuità, ma anche le promozionee il rafforzamento, dei processi di valutazione partecipativa>>. Cfr. Linee guida, cit. p. 7
[83] Sul tema delle possibili distorsioni derivanti dai metodi di selezione dei partecipanti ai processi democratici conndivisi, L. PELLIZZONI, *Comunità, partecipazione e democrazia deliberativa: un'esperienza italiana* in *Quaderni di sociologia*,68/15 p.149-152.

a) e dell'art. 15 comma 1 lett b) del d.lgs.n.150/09, con gli organi di indirizzo politico alla definizione del piano della *performance,* dall'altro assicurando la realizzazione di quei fattori abilitanti del dialogo che, come è emerso, costituiscono i presupposti per dare effettività alla partecipazione civica.

Così delineato, il ruolo della dirigenza assume una valenza nell'organizzazione amministrativa che lo riavvicina alla sua originaria natura di <<mezzo di attuazione delle politiche pubbliche>> apparso recessivo negli ultimi anni, in ragione di una esasperata estensione del principio di separazione fra poltica e amministrazione che ha finito per svilire, invece che valorizzare l'apparato burocratico[84].

Anzi, nella prospettiva dell'amministrazione condivisa, in cui rientrano gli analizzati strumenti di partecipazione civica alla pianificazione della *performance*, tale natura risulta rinnovata perché il dirigente viene posto in stretta relazione non più solo con gli organi di indirizzo politico che gli conferiscono l'incarico ma anche con la comunità, dal cui coinvolgimento non può prescindere nello svolgimento della propria funzione collaborativa nelle scelte amminisrtrative di tipo strategico.

Di talchè, per tale via la funzione di servizio svolta dalla dirigenza risulterebbe valorizzata e pienamente conforme ai principi costituzionali che regolano l'azione amministrativa e pongono l'apparato gestionale dell'amministrazione al servizio esclusivo della nazione.

Inoltre, l'esistenza di specifiche fattispecie di responsabilità dirigenziale collegate al mancato raggiungimento dei risultati ed al rispetto delle direttive inerenti il ciclo della *performance*, rende più facile individuare e correggere eventuali criticità e sanzionare gli inadempimenti sia nel caso del dirigente che non risponde adeguatamente agli i*mput* dell'organo politico, che in quello un cui, ai sensi dell'art. 8 comma 1, lett. e) del D.Lgs.n. 150/09, non sviluppi relazioni qualitativamente e qualitativamente adeguate con la collettività degli amministrati e dei soggetti interessati alle prestazioni e ai servizi dell'amministrazione. Ciò a fronte, invece, della richiamata difficoltà di individuare le responsabilità per l'ipotesi di mancata partecipazione alle fasi successive di misurazione e valutazione.

Certo dal 2019 ad oggi, le previsioni delle linee guida n.4/2019 in tema di partecipazione civica alla fase di painificazione sono rimaste sostanzialemente inevase, ma va rilevato che una vera sperimentazione del modello non è stata mai avviata, in quanto le stesse linee guida hanno previsto che tale nuovo approccio venisse implementato in maniera graduale, tenendo conto del diverso grado di maturità delle amministrazioni e delle difficoltà connesse alla progettazione e all'utilizzo dei sistemi di valutazione partecipativa, pur stabilendo un arco temporale non superiore al triennio per rendere pienamente operativo il sistema.

Pertanto, varrebbe la pena che il legislatore perseguisse con più convinzione questa strada accompagnandola con un corredo normativo più adeguato volto a dare maggiore certezza attuattiva al percorso.

Sarebbe utile, ad esempio, modificare l'art.12 del d.lgs. n. 150/09, introducendo fra i soggetti che partecipano al processo di misurazione anche i cittadini, fruitori di prestazioni e servizi e gli stakeholder, come è stato fatto nell'at. 7 a proposito del sistema di misurazione, così allineando e rafforzando le due disposizioni.

Soprattutto, andrebbe modificato l'art. 10 prevedendo l'epressa partecipazione della

[84] La citazione fra virgolette così come la posizione dottrinale sono espresse da M. MAZZAMUTO, *Il fallimento della seprazione tra politica e amministrazione e gli sviluppi della forma di governo,* in M. IMMORDINO; C. CELONE, *La responsabilità*…cit. p.24

comunità alla definizione del piano della *performance* che oggi, come visto, è invece messo a punto dall'organo di indirizzo politico, in collaborazione con la dirigenza e nel rispetto delle direttive del Dipartimento della funzione pubblica. Ciò vincolerebbe in modo più stringente gli organi dello stato apparato (di indirizzo e di gestione) al coinvolgimento dello stato comunità, rispetto allo stato attuale, in cui la partecipazione è prevista solo in una fonte, come visto non vincolante e, peraltro, dai tempi di attuazione troppo elastici.
Si dovrebbe, inoltre, stabilire una connessione più intensa fra le previsioni richiamate, prevedendo misure deterrenti per l'organo di indirizzo politico che non adegui il piano e il sistema di misurazione e valutazione della *performance* ai criteri partecipativi da affiancare a quelle già meglio individuate che colpiscono il dirigente, previa valutazione negativa da parte dell'OIV. A quest'ultimo, infine, andrebbe espressamente impedito di procedere alla valutazione dei dirigenti in assenza dei citati strumenti di programmazione e attuazione aggiornati. Ciò, non essendo oggi previsto, impedisce o quantomeno rende difficile, all'organismo indipedente rifiutare la valutazione o attribuire un punteggio negativo al dirigente per mancanza di un risultato non chiaramente definito e non imputabile con certezza all'inadempimento dei doveri gestionali di quest'ultimo. Con la conseguenza che lo stesso OIV potrebbe trovarsi esposto ad un profilo di responsabilità amministrativa o erariale in conseguenza dell'erogazione al dirigente di un premio di risultato sulla base di una valutazione che l'OIV non aveva strumenti adeguati per negare.
Del resto, in questo senso erano andate anche le indicazioni del Consiglio di Stato sebbene limitate alle responsabilità della dirigenza, nell'esame dello schema del decreto che introdusse le modifiche del 2017, rimaste però, inascoltate dal legislatore.[85]
Così torniamo alle considerazioni svolte lungo il corso del lavoro sulla centralità del principio organizzativo per consolidare all'interno delle amministrazioni nuovi modelli, favorendo il loro radicamento culturale in tutti i livelli di governo nei ruoli politici e gestionali.

[85] Secondo il Consiglio di Stato, infatti, <<dovrebbe prevedersi una qualche forma di sanzione, o comunque di deterrenza, per il caso in cui il Piano non venga adottato laddove, invece, il testo attuale rischia di creare una sorta di impasse nel caso in cui il Piano non sia stato adottato, non essendo prevista alcuna responsabilità di tutti i dirigenti ovvero di alcuni di essi. Analogamente, ci si potrebbe interrogare sull'opportunità di prevedere una sanzione anche per il caso in cui non venga adottata la Relazione, che rende possibile verificare quanto del Piano si è effettivamente tradotto in pratica>>. Consiglio di Stato comm. spec., 21/04/2017, n.917 in Foro Amministrativo (Il) 2017, 4, 895.