

DIRIGENZA E RISULTATO AMMINISTRATIVO.  
VERSO UN CICLO PROATTIVO DELL'ACCOUNTABILITY  
DELL'AMMINISTRAZIONE. SPUNTI A MARGINE  
DEL VOLUME DI CRISTIANO CELONE

di Loredana Giani

SOMMARIO: 1. Multiformità del risultato amministrativo e (sua) rilevanza giuridica. – 2. Risultato, organizzazione, attività e atto. – 3. Risultato e ruolo della dirigenza: dal controllo di legittimità al ciclo delle *performance*. – 4. *Responsibility, accountability e proactive accountability*: un nuovo ruolo del dirigente.

Nel suo volume su “*La responsabilità dirigenziale tra Stato ed enti locali*” Cristiano Celone ha con pregevole cura e attenzione analizzato una tematica certamente complessa del diritto amministrativo. Complessa non solo per il dato oggettivo, rappresentato dal disordinato affastellarsi di norme che, almeno dichiaratamente, perseguendo nobili obiettivi, spesso confliggenti tra loro, si sono stratificate nel corso degli anni, mettendo a dura prova l'interprete; ma anche per la valenza sistematica delle tematiche trattate e le loro molteplici implicazioni in diversi ambiti del diritto amministrativo.

In queste pagine, proprio partendo dalla lettura del volume, vorrei focalizzare l'attenzione sulle interferenze che il concetto di risultato amministrativo e di amministrazione di risultato<sup>1</sup> ha avuto sullo stesso

<sup>1</sup> La tematica del risultato amministrativo è stata oggetto di numerosi approfondimenti da parte della dottrina. Sul punto, tra i numerosi autori che hanno in diversa prospettiva affrontato il tema, cfr. L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, II, 1998, 299 ss.; ID., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, I, 1999, 57 ss.; ID., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in C. PINELLI (a cura di), *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamento*, Milano, 2000, 38 ss.; ID., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, I, 2005, 1 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in V. MOLASCHI, C. VIDETTA (a cura di), *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813 ss.; ID., *Analisi economica del diritto*

modo di intendere il ruolo e la figura del dirigente pubblico, e, conseguentemente, sulla stessa valutazione dell'attività amministrativa, considerata nella dimensione complessiva della *performance*.

Nel volume viene rappresentato con grande chiarezza il passaggio da una responsabilità dell'amministrazione, e dunque in ultima analisi del dirigente, di tipo contabile, e comunque correlata alla stretta legalità dell'azione dell'amministrazione a una forma di responsabilità di tipo differente, espressione essa stessa di un diverso modo di vedere e di concepire l'attività dell'amministrazione, espressione di una ridefinizione dello stesso ruolo dell'amministrazione nel contesto sociale. E così la stessa responsabilità viene proiettata in una dimensione la cui complessità impone che si abbandoni il singolare individuando, così, diverse fattispecie di responsabilità<sup>2</sup> di *accountability* rispetto alle quali il dirigente conserva un ruolo di primo piano.

*to e "amministrazione di risultato", in Dir. amm., 1, 2007, 63, ss.; ID., Amministrazione "di risultato" e provvedimento amministrativo, in AA.VV., Principio di legalità e amministrazione di risultati, cit., 1 ss.; M. CAMELLI, Amministrazione di risultato, in Annuario AIPDA, Milano, 2002, 107 ss.; V. CERULLI IRELLI, Invalidità e risultato, in AA.VV., Principio di legalità e amministrazione di risultati, cit., 79 ss.; G. CORSO, Amministrazione di risultati, in Annuario AIPDA, 2002, 127 ss.; M. D'ORSOGNA, Teoria dell'invalidità e risultato, in AA.VV., Principio di legalità e amministrazione di risultati, cit., 57 ss.; R. FERRARA, Introduzione al diritto amministrativo, Roma-Bari, 2003; ID., Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione", in Diritto e società, 2000, 101 ss.; M. IMMORDINO, Certezza del diritto e amministrazione di risultato, in AA.VV., Principio di legalità e amministrazione di risultati, cit., 15 ss.; F. LEDDA, Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione, in Foro amm., 1997, 3303 ss.; F. MERUSI, La certezza del risultato nell'amministrazione del mercato, in AA.VV., Principio di legalità e amministrazione di risultati, cit., 36 ss.; A. POLICE, Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo, in AA.VV., Principio di legalità e amministrazione di risultati, cit., 101 ss.; M. R. SPASIANO, Funzione amministrativa e legalità di risultato, Torino, 2003; D. SORACE, Sul risultato nel processo amministrativo: i due tipi di interesse legittimo e la loro tutela risarcitoria, in AA.VV., Principio di legalità e amministrazione di risultati, cit., 131 ss.; A. ZITO, Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa, in AA.VV., Principio di legalità e amministrazione di risultati, cit., 87 ss.*

<sup>2</sup> Si tratta di passaggi ripercorsi con chiarezza nel volume dall'Autore nel corso della complessiva e compiuta disamina del tema. Ed è per questo che si omettono nel testo specifiche citazioni del volume la cui lettura, nel suo complesso, ha dato spunto alle riflessioni che vengono espone nel testo.

### 1. Multiformalità del risultato amministrativo e (sua) rilevanza giuridica

All'origine del radicale mutamento dello stesso ruolo del dirigente pubblico, e conseguentemente della diversa ricostruzione della sistematica dei controlli e della responsabilità, accanto alle "tradizionali" esigenze di contrazione e razionalizzazione della spesa è possibile rintracciare la dimensione sostanziale in cui via via l'attività amministrativa è stata collocata nel contesto di una ridefinizione del rapporto tra potere pubblico e interessi dei soggetti privati<sup>3</sup>. Un passaggio che si coglie appieno se si guarda proprio alla formula della "amministrazione di risultato" che di fatto diviene il punto di svolta del reinquadramento concettuale della stessa attività del dirigente.

Si tratta, come noto, di una dimensione che supera la prospettiva circoscritta all'atto, secondo gli insegnamenti gianniniani, in favore di una visione più ampia dell'attività amministrativa, correlata all'azione e all'organizzazione che della prima rappresenta il riflesso operativo.

Volendo operare una ricognizione dei significati che sono stati ricondotti al termine risultato, si registra una triplice prospettiva: la prima, riferita al suo profilo meramente materiale, che rimane in una posizione secondaria ai fini di queste brevi osservazioni; la seconda riferita alla teoria del provvedimento rispetto alla quale esso si spinge fino al regime della sua (del provvedimento) validità o invalidità, entrando gradualmente a far parte del processo di valutazione (dell'atto e dell'attività) elementi quali la efficacia, prima, e la adeguatezza, poi; la terza vede il risultato riferito al regime delle responsabilità, e dunque alla valutazione dell'attività complessiva del dirigente pubblico. Una

<sup>3</sup> Sul tema della responsabilità dell'amministrazione la dottrina è assai ampia, per tutti sia consentito rinviare a S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Milano, 2003; ID., *Colpa della p.a. e colpa grave del dipendente pubblico*, in *Foro amm.-Tar*, 2005, 3301 ss., anche in *Atti del 51° Convegno di Studi Amministrativi sul tema "Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)"*, Varenna 15 - 17 settembre 2005, Milano, 2006, 685 e ss.; ID., *La colpa è ancora un elemento essenziale della responsabilità da attività provvedimento della p.A.? (nota a Corte giustizia 30 settembre 2010, causa C-314/09)*, in *Giur. it.*, 2011, 664 ss. (anche in *www.giustamm.it*, n. 1/2011); S. CIMINI, G.A. PRIMERANO, *Il rapporto e le responsabilità*, in G. CARLOTTI e A. CLINI (a cura di) *Diritto Amministrativo*, vol. I, *Parte sostanziale*, Rimini, 2014, 173 ss.; G. COLOMBINI, *Corte dei conti e controlli interni*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2013, 667 ss.

dimensione, quest'ultima, che ha subito una significativa trasformazione man mano che si è abbandonata la visione prettamente materiale del risultato in favore del riconoscimento della sua rilevanza giuridica. Se nel primo, e almeno in una certa fase nel terzo caso, il risultato può essere considerato alla stregua di un "evento", effetto (materiale) dell'azione, nel secondo, invece, assume una rilevanza diversa, divenendo il perno del cambiamento.

Si tratta di una dimensione che, spostando il baricentro della valutazione dall'atto alla attività, ha comportato una rimodulazione degli stessi parametri di riferimento affiancando al tradizionale parametro della legalità formale, per la valutazione degli atti e dell'attività dell'amministrazione, parametri sostanziali, dapprima individuati nella efficacia ed efficienza dell'azione, e poi giustamente ampliati anche a profili concernenti la adeguatezza della misura rispetto agli obiettivi stabiliti. A fondamento di tale ricostruzione vi è una diversa dimensione concettuale della stessa funzione amministrativa, venendo in rilievo profili correlati alla soddisfazione degli interessi anche dei privati, la cui titolarità viene ricondotta alla collettività e, "*in ultima analisi, al popolo al quale viene riferita la sovranità*"<sup>4</sup>. In questa diversa dimensione il risultato si pone come presupposto ontologico del potere assurgendo, come sottolineava Mario Spasiano, "ad elemento essenziale connaturale all'esercizio del potere (...) parametro di riferimento della esemplificazione della funzione"<sup>5</sup>. Si abbandona, o se si vuole si mette in secondo piano la "semplice" materialità, in favore del profilo teleologico della funzione amministrativa. Dunque, non un "mero" risultato pratico dell'azione e dell'atto, ma una entità avente una specifica rilevanza giuridica, effetto del valore che il diritto dà a quella "attività" finalisticamente considerata. Si tratta così di due piani distinti, il primo relativo alla realizzazione del risultato in senso giuridico, il secondo relativo alla realizzazione del risultato in senso concreto. Il primo inteso, dunque, come predisposizione delle basi giuridiche concrete, dello schema legale

<sup>4</sup> M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, 7 ss.

<sup>5</sup> M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, cit. in particolare 104, dove rileva, altresì, che "la collocazione della previsione del risultato nella norma, e di qui nella funzione e poi nell'atto, legittima, già in sede di prima approssimazione, la prospettiva della erezione di quello stesso risultato come canone di verifica della legittimità della successiva azione amministrativa".

nel quale rientra anche la determinazione degli obiettivi per la sua (del risultato) realizzazione materiale; il secondo mirante alla sua (del risultato) concreta realizzazione che dipenderà da una attività successiva (anche a carattere materiale) che ben può anche non verificarsi, si pensi all'ipotesi in cui il privato decida di non avviare l'attività oggetto di un atto abilitativo rilasciato dall'amministrazione. Dunque, una scelta che impedisce la realizzazione del risultato in concreto ma che non può incidere negativamente sulla valutazione del comportamento dell'amministrazione fino al punto di considerare non raggiunto il risultato amministrativo.

In questo contesto, il primo problema che l'interprete si è trovato a dover affrontare è rappresentato dalla individuazione dei canoni e parametri per stessa la definizione del risultato. Il dato di partenza è, infatti, rappresentato dalla rilevazione della naturale incompiutezza dell'ordinamento che per sua natura non riesce, o forse più correttamente sarebbe meglio dire non può, essere dotato, come rilevato da tempo dalla dottrina<sup>6</sup>, del canone della completezza, incidendo sul processo di definizione dei risultati dell'azione. In questo contesto ha assunto in dottrina un rilievo centrale la individuazione delle sedi in cui i parametri di riferimento per la definizione e valutazione del risultato possono essere individuati<sup>7</sup>. Sedi che via via che sono state riallocate in capo all'amministrazione, in uno con il parallelo percorso che ne ha, conseguentemente, visto accrescere la responsabilità. Prime fra tutte le sedi di programmazione (strategica) delle attività nelle quali si declina la funzione di indirizzo (amministrativo). Programmazione degli obiettivi, programmazione strategica risultano, infatti, fattori essenziali per la de-

<sup>6</sup> A. FALZEA, *Teoria generale del diritto*, Milano, 1999. Sul punto cfr. A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione "di risultato" e provvedimento amministrativo*, in AA. VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 11 ss.

<sup>7</sup> In maniera assai significativa G. BERTI, *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, Padova, 1994, rilevava che "L'amministrazione non è esecuzione delle leggi, allo stesso modo che non è libertà mercantile. Non può non accettare la direttiva del legislatore politico, ma non può neppure imporre al mercato imperativi e regole che questo non accolga e non faccia proprie. In realtà, l'amministrazione riceve impulsi normativi dall'una e dall'altra delle sfere ora dette, ed è sua prerogativa ricavare dal confronto tra la direttiva del legislatore e la convenzione mercantile, ciò che costituisce appunto il proprio codice" (371).

terminazione del risultato<sup>8</sup> che consegue all'esercizio del potere, o dei poteri, della (o delle) amministrazione(i) interessata(e), consentendo la definizione di un percorso che porta alla individuazione della c.d. spettanza, cioè delle basi giuridiche per la soddisfazione dell'interesse al bene della vita<sup>9</sup>. Essa, infatti, emerge nella sua centralità proprio in quanto processo di definizione delle strategie che possono essere attuate attraverso un uso razionale delle risorse rimesso alla autonomia dei dirigenti, che così sono specularmente chiamati a rispondere delle decisioni assunte, valutate, dunque, alla luce della corrispondenza ai risultati, e della idoneità rispetto ad essi<sup>10</sup>.

## 2. Risultato, organizzazione, attività e atto

In questa prospettiva in cui la stessa attività dell'amministrazione si pone come fattispecie giuridicamente rilevante<sup>11</sup>, proprio in quanto considerata dal diritto in ragione della sua consistenza teleologica,

<sup>8</sup> Sul punto si rinvia alla elaborazione svolta da A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, cit., in particolare 93 ss. Sul rilievo della programmazione è d'obbligo il rinvio a M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Torino, 2001.

<sup>9</sup> Sul punto cfr. A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo: Profili teorici ed evoluzione storica della giurisdizione esclusiva nel contesto del diritto europeo*, Padova, 2000; ID., *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo. Contributo alla teoria dell'azione nella giurisdizione esclusiva*, Padova, 2001.

<sup>10</sup> M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, cit., 220.

<sup>11</sup> In questo senso F. G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. Dir. Agg. VI*, Milano, 2002, 75 ss., in particolare 83-84 il quale sottolinea che "Pur essendo sempre, nella sua realtà (o consistenza fattuale), definibile nello stesso modo, non ne consegue che l'attività amministrativa venga assunta costantemente e uniformemente nei medesimi termini come oggetto di rilevanza giuridica: anzi il diritto può assumerla in fattispecie diverse, secondo misure e condizioni molteplici. Può (...) elevare a fattispecie la sola attività che culmina nell'adozione del provvedimento, ossia la serie conclusa di atti procedurali; ovvero può conferire rilievo alla (intera) attività posta in essere da un ente, da un organo, da un funzionario in una data unità temporale; e così via". Una prospettiva riportata a sistema complessivo dal Maestro nel volume *Interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017.

emerge l'impatto che la dimensione del risultato ha avuto sulla rilettura del ruolo della dirigenza rispetto a una molteplicità di profili, tutti funzionali al suo raggiungimento.

Da questo angolo visuale si coglie una dimensione almeno tripartita in cui il percorso della responsabilità si articola che contempla, dunque, più profili interconnessi: organizzazione, attività, evidentemente non limitata alla singola dinamica procedimentale.

La linea interpretativa richiamata attinge alla dimensione plurale della responsabilità dirigenziale che è speculare al complessivo ruolo del dirigente e alla dimensione del risultato amministrativo, cioè un insieme (di diversi atti, procedimenti e comportamenti) orientato verso una direzione, verso la soddisfazione delle "domande sociali secondo il criterio di giustizia sostanziale"<sup>12</sup>. Domande sociali recepite dal sistema all'interno di una precisa matrice normativa che detta le linee di indirizzo dell'azione amministrativa<sup>13</sup>, secondo una logica che coglie una dimensione dell'amministrazione come "forma della società"<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Così A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, cit., 92. In tal senso anche G. BERTI, *La responsabilità pubblica. (Costituzione e amministrazione)*, cit., il quale, in maniera significativa evidenziava che "L'amministrazione è la sede di confronto degli interessi, in quanto questi non siano soltanto dei singoli, ma siano anche della società, colta (...) nella molteplicità dei gruppi sociali definiti a seconda appunto dei loro specifici interessi. (...) Insomma, l'amministrazione deve esistere per i bisogni e i sottostanti diritti, e in essa si riversa la più gran parte della società e della solidarietà che è la ragione profonda dell'aggregazione sociale, ancor prima che l'ordine giuridico si perfezioni" (177-179),

<sup>13</sup> Sul punto sia consentito rinviare a L. GIANI, *L'operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo*, cit., nel quale si sottolinea che "in questo senso si individua una dinamica circolare in cui la domanda sociale diviene l'incipit dell'azione e la sua soddisfazione, o meglio la creazione della matrice giuridica sulla quale essa (la soddisfazione) si poggia, l'elemento di chiusura del percorso. Un percorso nel quale, proprio in ragione del suo orientamento teleologico, vengono in rilievo tutti quei profili che direttamente o indirettamente incidono sul raggiungimento del risultato: dall'azione alla stessa organizzazione; dalla interpretazione delle norme, come guida dell'esercizio dell'attività discrezionale, rispetto alla quale rimane sempre saldo il vincolo della legittimità dell'azione amministrativa, alla organizzazione che deve essa stessa essere modellata in modo da garantire che "il risultato" si realizzi nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento (efficienza, efficacia, economicità, ragionevolezza, ecc.)" (202).

<sup>14</sup> In tal senso G. BERTI, *La responsabilità pubblica. (Costituzione e amministrazione)*

Seguendo questo percorso, la assunzione del risultato come chiave di lettura dell'azione amministrativa, e dunque strumento di garanzia della soddisfazione (sempre nei margini della legittimità) degli interessi dei privati, ha dei riflessi in primo luogo sui profili organizzativi, sulla loro definizione, che deve evidentemente essere funzionale proprio al raggiungimento del risultato in ossequio alla biunivocità del rapporto tra organizzazione e funzione. E così rientrano tra i compiti dei dirigenti anche quelle "attività" che consentono una razionale organizzazione dell'attività dell'amministrazione, e dunque una pianificazione della stessa, anche in funzione di una possibile e corretta valutazione finale dell'attività in termini di risultati della gestione della macchina amministrativa.

Come anticipato, la dimensione organizzativa, evidentemente, non è l'unica chiave interpretativa della ricostruzione del percorso che porta al risultato e che ha dei riflessi sul ruolo del dirigente e, dunque, sulle sue responsabilità. Infatti, proprio la considerazione del risultato fa emergere un quadro di contesto nel quale assume una posizione di primo piano l'attività rispetto alla quale il risultato amministrativo<sup>15</sup> può essere declinato come effetto giuridico di una frazione di attività, cioè di quell'insieme di atti, comportamenti e procedimenti che concorrono alla sua realizzazione. Dunque, una fattispecie (l'attività) giuridicamente rilevante presa in considerazione dal diritto in ragione dell'elemento unificante: il suo essere funzione. In questo contesto, l'autonoma considerazione della attività in termini di fattispecie (o serie di fattispecie, o operazioni<sup>16</sup>) rilevante per il diritto, permette di scindere il "regime

*ne*), cit., il quale nell'esaminare le caratteristiche del regime amministrativo in rapporto con la Costituzione, rilevava, appunto, che "la costituzione non ha pensato all'amministrazione comun ad un potere dello stato (...) ha, al contrario, inteso che l'amministrazione dovesse vedersi collegata immediatamente con la società, come un insieme di regole e di strutture non paragonabili a quelle affini alla politica e i costituenti veri dello stato. (...) Se dunque l'amministrazione non è un potere, essa non può essere uno *spazio libero, sia pure contrassegnato da alcune specialità di disciplina*" (397).

<sup>15</sup> Cfr. M. IMMORDINO, A. POLICE, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit.

<sup>16</sup> L'operazione amministrativa, "insieme delle attività necessarie per ottenere un risultato concreto unitario", infatti, lontana dalla materialità che ad una prima lettura la locuzione potrebbe evocare, consente di ricondurre a unità i diversi segmenti procedurali tendenti all'unico (unitario) risultato che, come evidenziato dagli studi successivi, "tende in primo luogo a riannodare e ricompattare sul piano operativo (ossia sul pia-

dell'attività" (il suo statuto disciplinare dotato dei caratteri della generalità e unitarietà, estensibili a tutte le attività dell'amministrazione anche quelle di prestazione), da quello "dell'atto finale adottato", la cui forma è il riflesso del profilo teleologico<sup>17</sup>. E proprio seguendo questo percorso ricostruttivo la stessa valutazione esce dal confine dell'atto amministrativo per inserirsi in una prospettiva dimensionale più ampia che prende in considerazione la *performance*<sup>18</sup>, o meglio il ciclo delle *performance* a conferma della dimensione unitaria dell'attività. E così sul versante della validità, illegittimità, liceità e la stessa irregolarità sono riferite non solo all'atto ma anche all'attività<sup>19</sup> differenziandosi dallo schema normativo previsto per l'esercizio dell'azione nei primi due casi, risultando dannosa per il privato nel secondo, e consistendo in una mera anomalia rispetto a detto schema nel terzo caso.

Per tale via, si intercetta il terzo profilo menzionato in precedenza. Quello della decisione amministrativa che, nella sua triplice dimensione (giuridica, economica e costituzionale), deve essere costruita in maniera tale "che conservi il più possibile i beni personali non compatibili con il bene diretto di rilievo pubblico e che realizzi quanti più beni è possibi-

no dell'esercizio in concreto dei diversi poteri da versare nella operazione) la complessità organizzativa e la disarticolazione delle competenze" consentendone la razionalizzazione. Sul punto cfr. ~~Cfr.~~ D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005; L. GIANI, *L'operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo*, in *Nuove Autonomie*, fasc. 2, 2012, 197 ss.; C. CACCIAVILLANI, *Sul ricorso per motivi aggiunti di cui all'art. 21 della legge TAR, come modificato dalla legge n. 205 del 2000*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 1, 181 ss.

<sup>17</sup> Così, F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, cit., in particolare nt. 95 e 96.

<sup>18</sup> Cfr. l'analisi di M. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2019, 447 ss.

<sup>19</sup> F. G. SCOCA, *Attività amministrativa*, cit., in particolare 91 ss.: "A nostro modo di vedere non c'è differenza alcuna tra (valutazione di) legalità e (valutazione di) legittimità, ove la legalità sia assunta in senso ampio e comprensivo. Ove la legalità venga intesa in senso stretto, essa diverrebbe uno degli aspetti della legittimità; la quale si pone come valore riassuntivo di tutto ciò (norme, principi, atti di programmazione, di direzione, di indirizzo) che la concreta attività amministrativa deve rispettare.

Si può prospettare una differenza, non di valori di riferimento, ma di tecnica di valutazione che può essere diretta (per la violazione di legge e l'incompetenza) e indiretta o sintomatica (per la maggior parte delle figure di eccesso di poter), ma su questa differenza non è dato costruire due diverse nozioni (legalità e legittimità) giacché i valori di riferimento sono sempre gli stessi" (92).

le, soddisfacendo in tal modo il maggior numero di diritti fondamentali<sup>20</sup>. Dunque, un contenuto complesso, che si correla alla duplice prospettiva dalla quale può essere esaminato. Da un lato quella relativa al soggetto (pubblico) la cui attività deve essere tesa alla realizzazione del risultato; dall'altro quella, del tutto speculare alla prima, relativa al soggetto (privato) destinatario dell'azione. In questo senso la realizzazione dello schema legale determinato deve garantire, da un lato, la soddisfazione dell'interesse pubblico, dall'altro la soddisfazione di quel bene della vita che rappresenta un oggetto (mediato) dell'attività amministrativa o, se si vuole, effetto, conseguenza della decisione amministrativa. Dunque, cura degli interessi pubblici che, nell'ottica del destinatario dell'azione, finiscono col tradursi nella soddisfazione del bene della vita, oggetto mediato dell'azione dell'amministrazione, conseguenza della decisione dell'amministrazione. In questo quadro assumono un ruolo prioritario i beni che le norme mirano ad assicurare, beni o servizi che rappresentano lo scopo finale delle stesse norme. Si tratta di un cambiamento di prospettiva in cui il privato viene diversamente contestualizzato nel rapporto amministrativo, inteso come elemento, luogo nel quale il potere, situazione dinamica, si confronta con l'altra situazione dinamica sostanziale: l'interesse legittimo.

### *3. Risultato e ruolo della dirigenza: dal controllo di legittimità al ciclo delle performance*

In questo contesto è evidente la diversa dimensione in cui si inserisce la stessa sistematica dei controlli. Legittimità, razionalità, ragionevolezza, proporzionalità sono elementi che vanno analizzati attraverso la lente che impone "all'amministrazione di guardare immediatamente ai beni della vita", e cioè ai diritti fondamentali coinvolti e "a porre in essere immediatamente tutte le iniziative necessarie a non causare e/o rimuovere il pregiudizio connesso alla loro sottrazione, distruzione, mancata realizzazione, mancata attribuzione, ecc."<sup>21</sup>. Entrano in gioco non solo i parametri di efficienza ed efficacia dell'azione, o di ragionevolezza, ma anche profili

<sup>20</sup> L. IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, cit., 44.

<sup>21</sup> L. IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, cit., 44.

sostanziali sottesi alla valutazione di proporzionalità<sup>22</sup>, nonché ad ulteriori parametri, fino ad ora estranei al diritto amministrativo, quali la buona fede e l'affidamento<sup>23</sup> ingenerati nel privato dall'amministrazione nell'esercizio della sua azione amministrativa. E così fattori quali la stabilità del provvedimento, e dunque l'affidamento sulla stabilità del risultato ottenuto attraverso il procedimento amministrativo<sup>24</sup> entrano a far parte del quadro complessivo di elementi che vanno a comporre il puzzle dei parametri di valutazione delle responsabilità dirigenziali.

Una prospettiva che incontra, come già accennato in precedenza, alcuni limiti connaturati alla stessa funzione amministrativa e alla stessa rilevanza giuridica del risultato amministrativo. Il primo rappresentato dalla legittimità, riferita non solo alle norme che attribuiscono e disciplinano il potere dell'amministrazione, o alle norme interne alla organizzazione dettate nell'esercizio e nei limiti della propria autonomia ma, più in generale, alle norme nelle quali sono consacrati i diritti fondamentali degli individui che rappresentano un limite, e al contempo una guida, per l'azione dei pubblici poteri<sup>25</sup>, e dunque una garanzia per il privato, soprattutto ove la si proietti nella sede giurisdizionale.

<sup>22</sup> Sul punto cfr. M. IMMORDINO, *Il principio di certezza del diritto nei rapporti tra l'amministrazione e i cittadini*, Torino, 2003; M. IMMORDINO, M.C. CAVALLARO, N. GULLO, *Certezza e incertezza del diritto nell'attività amministrativa tra diritto interno e diritto europeo*, in F. VIOLA (a cura di) *Lo Stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, Bologna, 2012, 53; M. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 47 ss.; A. POLICE, *Principi generali dell'attività amministrativa*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di) *La pubblica amministrazione e la sua azione: saggi critici sulla legge n. 241/90 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, 49 ss.; N. PAOLANTONIO, *Principi generali dell'attività amministrativa*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di) *La pubblica amministrazione e la sua azione*, cit., 77 ss.; D. MARRAMA, *Principi generali dell'attività amministrativa*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di) *La pubblica amministrazione e la sua azione*, cit., 117 ss.

<sup>23</sup> L. GIANI, *Funzione amministrativa ed obblighi di correttezza. Profili di tutela del privato*, Napoli, 2005; M. IMMORDINO, *Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, 1999; S. CIMINI, *Buona fede e responsabilità da attività provvedimento della P.A.*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2018, 91 ss.

<sup>24</sup> Sul punto F.G. SCOCA, *Interesse legittimo. Storia e teoria*, cit., 476.

<sup>25</sup> Sul punto è d'obbligo il rinvio a F. LEVI, *Legittimità*, in *Enc. Dir.*, vol. XXIV, Milano, 1974, 130 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Contributo sull'irregolarità degli atti amministrativi*, Torino, 1993; G. BERTI, *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, cit., il quale rilevava che "Il sistema della legalità positiva dello stato di diritto in

In questo quadro di contesto si comprende perché le articolazioni della responsabilità dirigenziale si moltiplicano in parallelo alle dimensioni della legittimità che “si pone come valore riassuntivo di (...) norme, principi, atti di programmazione, di direzione, di indirizzo che la concreta attività amministrativa deve rispettare”<sup>26</sup>, in quanto elementi essenziali per la delimitazione dell’ambito nel quale l’interesse si definisce.

In questo quadro generale va precisato, però, che se l’ingresso del risultato nella valutazione della dirigenza non ha incontrato ostacoli teorici limitatamente, almeno in prima battuta, a una prospettiva formale, esterna riferita a quelle parti dello statuto dell’azione amministrativa correlate a profili quali il rispetto dei tempi della decisione, la corretta motivazione della stessa, dunque aspetti formali dell’esercizio di potere, ben più complessa è stata, invece la definizione della prospettiva descritta, e ciò in quanto essa chiama il dirigente sul palco, imponendogli un ruolo nel quale la *performance* assume una valenza sostanziale.

Si tratta di un passaggio che ben si coglie anche nella sua complessità guardando alla evoluzione normativa che si è avuta nell’ultimo trentennio, il cui *incipit* va rintracciato agli inizi degli anni ’90, che hanno rappresentato un momento molto peculiare della nostra storia politica, sociale e finanziaria in cui il sistema, scosso dal ciclone di tangentopoli, è stato orientato verso una riforma che non mirava solo alla riduzione dei costi, ma ad un più ampio ripensamento in chiave etica dell’intera organizzazione amministrativa.

quanto riferito all’amministrazione è dunque fuori dal disegno costituzionale, ma è anche fuori, se non contro, quell’accezione di amministrazione che ci proviene in modo deciso dall’osservazione della realtà dei giorni nostri.

La legalità che la costituzione difende nel momento in cui prende ad oggetto l’amministrazione è solo quella che ne garantisce le doti fondamentali e caratteristiche, cioè la funzionalità e l’imparzialità. Questi sono i fattori della libertà e del dovere dell’amministrazione. L’amministrazione è garantita nella sua libertà in quanto sia funzionale all’interesse generale e sia ispirata, nelle sue iniziative e nei suoi comportamenti da un principio di imparzialità. Viene da pensare in parallelo che la società è giusta solo se persegue il bene comune: questo induce necessariamente all’imparzialità. Sotto questo profilo l’amministrazione esprime la società in quanto rivolta al bene comune” (398).

<sup>26</sup> Così, F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, cit., 92. In tal senso cfr. anche M. D’ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, cit., *passim*, spec. 127 ss.

In questo contesto vedono la luce una serie di provvedimenti che trovano il momento di chiusura nel decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 286. Un primo passo assai significativo che segna, come noto, proprio l'abbandono del tradizionale modello di controllo preventivo di legittimità, in favore dei cosiddetti controlli di efficienza<sup>27</sup>.

A distanza di dieci anni, e con il riemergere di momenti di crisi nel sistema dell'etica pubblica, il legislatore è intervenuto nuovamente con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Una evoluzione normativa che dal controllo di efficienza si è spostata verso la introduzione del c.d. ciclo delle *performance*, ossia di un sofisticato meccanismo mirante a incentivare anche il merito e la qualità delle prestazioni individuali e di quelle organizzative incentrato essenzialmente sugli "obiettivi", secondo una circolarità propria dei processi di qualità.

Analizzati attraverso la lente della "organizzazione amministrativa", i provvedimenti richiamati esprimono chiara la volontà di operare una razionalizzazione dei rapporti tra organi di governo e dirigenza, funzionale alla implementazione di quella separazione tra politica e amministrazione che assurge a presupposto teorico indefettibile per la costruzione di percorsi di qualità delle organizzazioni e di responsabilizzazione dei funzionari, in linea con il binomio potere-responsabilità. Si individua, così, un processo improntato alla logica della (preventiva) programmazione degli obiettivi e delle priorità da raggiungere nell'attività

<sup>27</sup> Per una approfondita ricostruzione delle problematiche connesse in tempi recenti al fenomeno del controllo cfr. G. DE GIORGI, *I controlli nell'amministrazione moderna: la funzione di controllo dal garantismo alla regolazione*, Bari, 1990; S. CASSESE (a cura di), *I controlli della pubblica amministrazione*, Bologna, 1993; G. LADU, *Il sistema dei controlli*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 1999, 209 ss. In particolare, sulla riforma dei controlli sugli enti territoriali minori cfr. A. ROMANO TASSONE, *I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi nn. 59 e 127/1997*, in *Dir. amm.*, 1998, 57 ss.; D. SORACE, *Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni*, in **BANCA D'ITALIA**, *I controlli delle gestioni pubbliche*, Atti del Convegno di Perugia, 2-3 dicembre 1999, Roma, 2000, 279 ss.; G. MELONI (a cura di), *I controlli sugli atti amministrativi di regioni ed enti locali*, Milano, 1998; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, tomo II, Milano, 2003, 1343-1545.

amministrativa concreta, di competenza dei dirigenti. Attività che viene così valutata rispetto alla consistenza del risultato raggiunto in relazione all'interesse pubblico concreto (efficacia); alla rispondenza del risultato raggiunto rispetto all'obiettivo predefinito (adeguatezza), un profilo cui il caro amico Antonio Romano Tassone aveva dedicato profonda attenzione valorizzando i profili sostanziali dell'azione amministrativa; alla quantificazione delle risorse utilizzate commisurata a quelle preventive (economicità); alla razionalità delle scelte organizzative effettuate per la realizzazione dell'obiettivo predefinito (efficienza)<sup>28</sup>. Dunque, un percorso circolare che trova proprio nella definizione degli obiettivi e, nella prospettiva della valutazione, nella definizione dei sistemi di misurazione, il suo momento centrale.

Nel contesto dei controlli interni, simili valutazioni investono l'attività amministrativa complessivamente intesa (e non i singoli atti). Esse, infatti, mirano, per lo meno in via indiretta, alla adozione di misure consequenziali di tipo non più autoritativo-sanzionatorio, bensì collaborativo-correttivo, che si sostanziano prevalentemente nella predisposizione, a conclusione della fase della conoscenza e della valutazione dell'attività svolta, di una relazione che esplicherà i propri effetti su piani diversi, atteso che l'esito negativo del controllo dovrebbe determinare l'attivazione di meccanismi di autocorrezione, in aggiunta a quelli tesi ad accertare la responsabilità dei soggetti a diverso titolo coinvolti nell'esercizio dell'attività oggetto del controllo.

I percorsi individuati a tal fine erano fondamentalmente due: la previsione di controlli (esterni) che andavano ad aggiungersi al riscontro della legittimità (senza sostituirlo), e l'articolazione di un sistema di controlli (interni) separati e distinti sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto il profilo oggettivo, nonché sotto quello dei parametri da applicare al controllo preventivo di legittimità.

La prima soluzione è stata fatta propria dalla legge n. 20/1994 che, riformando il sistema dei controlli della Corte dei conti, ha decretato il passaggio verso "un sistema che, pur non escludendo quel controllo sugli atti qualificabili come (almeno in principio) fondamentali, si impernia sul controllo concomitante e posteriore dell'intera gestione, condotto da un punto di vista comprensivo di previsioni di legge, imparzialità,

<sup>28</sup> In tal senso cfr. M. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*, cit.

efficienza”. Una riforma che, come noto, ha strutturato il controllo sull’attività in modo che fosse incentrato sulla efficacia (i risultati) e sull’economicità (rapporto costi benefici), pur includendo anche la legalità (atteso il riferimento esplicito alla legittimità e correttezza dell’agire dell’amministrazione). Un controllo sulla gestione i cui parametri vengono definiti dalla stessa Corte dei conti, tenuta a redigere annualmente un programma per l’adempimento dei compiti ad essa demandati, ove individuare i settori e, all’interno di essi, le attività da sottoporre a verifica.

La seconda soluzione, articolata sui controlli interni, ha trovato una prima concretizzazione nel sistema delineato dal d.lgs. n. 286/1999 prima richiamato nel quale erano originariamente previsti quattro diversi tipi di controllo interno alle singole amministrazioni: il controllo di regolarità amministrativa e contabile; il controllo di gestione; la valutazione del personale con incarico dirigenziale; la valutazione e il controllo strategico. Un sistema in cui la valutazione della legittimità (e il rilievo della eventuale illegittimità) non è, in questo ultimo caso, oggetto diretto della conoscenza e del giudizio del controllore, come nel caso del controllo operato dalla Corte dei conti. Nel caso dei controlli interni, infatti, l’attività ha come fine immediato la valutazione di altri oggetti, e ciò anche nel controllo di regolarità amministrativa e contabile che, nonostante l’esplicito richiamo alla legittimità dell’azione amministrativa, è volto in via specifica alla verifica del rispetto dei principi della correttezza della spesa.

Il modello, come noto, ha presentato profili problematici che ne hanno impedito una corretta attuazione tanto da essere oggetto di una profonda rivisitazione che si è snodata lungo diversi interventi normativi che hanno avuto inizio nel 2009. Con le risoluzioni adottate in quest’ultimo decennio<sup>29</sup> accanto a un riordino delle funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance*, è stato implementato il più volte menzionato ciclo delle *performance*<sup>30</sup>, poi integrato nel sistema anticorruzione, con l’obiettivo di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e di garantire efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

<sup>29</sup> Il riferimento è alla legge 11 agosto 2014, n. 114 di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 e alla legge 7 agosto 2015, n. 124.

<sup>30</sup> Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74.

#### *4. Responsibility, accountability e proactive accountability: un nuovo ruolo del dirigente*

In questo diverso contesto, il primo dato che emerge è rappresentato dalla considerazione secondo cui l'oggetto della valutazione consiste **nella** attuazione delle politiche attivate e nella soddisfazione finale dei bisogni della collettività; dall'attuazione di piani e programmi ovvero dalla misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi dell'azione<sup>31</sup>.

In questo si coglie il condizionamento derivante dalla rilevanza assegnata dal diritto positivo al risultato che si pone anche all'origine del ripensamento dello stesso ruolo della dirigenza. E così, nella razionalizzazione dei rapporti tra organi di governo e dirigenza, improntata alla logica della preventiva programmazione (che non a caso diviene strategica) degli obiettivi e delle priorità da raggiungere nell'attività amministrativa di competenza dei dirigenti si avverte l'esigenza di verificare la stessa effettività del momento programmatico, valutando non solo la efficacia dell'azione (raffrontando la consistenza del risultato raggiunto rispetto all'interesse pubblico concreto perseguito, o da perseguire), ma anche la sua adeguatezza rispetto all'obiettivo prefissato oltre che la sua economicità ed efficienza.

In questo contesto, dunque, il dirigente (in una proiezione non solo individuale della performance ma anche organizzativa) diviene responsabile di più risultati parametrati all'azione, alle scelte organizzative che ne rappresentano il presupposto indefettibile, e agli atti adottati, assumendo il ruolo di "anima pensante" dell'azione amministrativa che tende a un risultato giuridicamente rilevante. È, infatti, chiamato a un ruolo diverso rispetto al quale diviene determinante proprio il concetto di responsabilità, inteso non solo nella sua accezione connessa alla violazione dolosa o colposa di un obbligo, ma secondo un significato più

<sup>31</sup> Nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, nel testo coordinato con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 si individuano, infatti, non solo gli obiettivi che, per espressa previsione, contenuta già nel testo originario, devono essere "rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione" (art. 5, comma 2, lett. a), ma devono essere misurabili (lett. b), e valutati proprio rispetto alle effettive esigenze della collettività (art. 8, comma 1, lett. a), anche rispetto al "grado di soddisfazione delle attività e dei servizi" (lett. c).

ampio correlato alla “consapevolezza di dover rispondere degli effetti di azioni proprie”. E così la responsabilità, intesa non solo come *responsibility* ma come *accountability*, diventa misura di raccordo tra attività decisionale e attività operativa<sup>32</sup>. Si assiste, cioè, ad una sostituzione della “legittimità delle forme” con la “legittimità della responsabilità”<sup>33</sup> secondo una logica che non ha eguali all’interno del settore privato perché collegata al profilo della doverosità dell’azione riferita al risultato. In questa prospettiva i dirigenti sono espressione della dinamica sociale che dà contenuto al risultato e che trova nello stesso momento procedimentale il punto di equilibrio tra legalità e giustizia, o tra forma e sostanza. Dunque, una visione della responsabilità proattiva e non reattiva, in cui la *accountability* si pone in una proiezione strategica, superando, ma non abbandonando, le acquisizioni del *New Public Management*, e cioè il riferimento ai criteri di efficacia e di efficienza in favore di una valutazione della appropriatezza, adeguatezza, della scelta che consentano l’implementazione dei processi di qualità all’interno dell’amministrazione. E ciò anche al fine di evitare quello che la dottrina ha definito in termini di un vero e proprio “paradosso della *accountability*”<sup>34</sup> rappresentato dalla riduzione della *performance*, a fronte dell’eccessivo peso della *accountability* anche in ragione dei costi (anche organizzativi) che quest’ultima comporta. Un peso che, ad esempio, potrebbe ostacolare quei processi di innovazione che incrementerebbero la stessa performance in ragione del rischio che essi comportano. E ciò soprattutto in quei casi in cui essa viene manipolata secondo processi in cui si innesta una vera caccia alle streghe della responsabilità che si amplifica in misura direttamente proporzionale rispetto alla complessità dei procedimenti<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> In tal senso cfr. G. BERTI, *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, cit., il quale parla di *ordinamento di responsabilità* (281).

<sup>33</sup> In tal senso cfr. G. BERTI, cit., 375 “la vecchia legittimità amministrativa, prima di essere esigenza di rispetto delle regole legislative e adeguamento ai loro precetti, era ed è (per quanto ancora in vita) una particolare legittimazione dell’amministrazione verso la decisione politica e quindi legislativa dello Stato”. Dunque, una legittimazione diversa, basata anche sulle dinamiche procedimentali che assumono una funzione strumentale rispetto allo stesso risultato.

<sup>34</sup> M. J. DUBNICK, *Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms*, in *Public Performance & Management Review*, 28(3), 2005, 367 ss.

<sup>35</sup> C. HOOD, *The risk game. Government and opposition*, 37(01), 2002, 15 ss.

In questa prospettiva si comprende perché la sistematica dei controlli non può essere proiettata in una dimensione diversa in cui l'*accountability* viene interpretata in una prospettiva unicamente rivolta al passato<sup>36</sup>, volta cioè a rileggere il ciclo delle *performance* usando una lente sostanzialistica.

Tale aspetto, infatti, rappresenta solo il punto di partenza per l'implementazione di processi di qualità all'interno dell'amministrazione che prendono spunto proprio dai dati emergenti dalle stesse relazioni sulla *performance* dalle quali, infatti, si traggono ulteriori elementi utili per una valutazione dei rischi amministrativi e al contempo per la individuazione di buoni esempi, buone prassi, che possono impattare sui processi decisionali esistenti.

In questa diversa dimensione l'*accountability* va inserita in una dimensione più ampia rispetto alla stessa *performance audit*, che già è un significativo passo in avanti rispetto al mero controllo di legittimità. Essa, cioè, non si ferma ai soli profili connessi all'azione dell'amministrazione svolta, siano essi riferiti al rispetto dei tempi o alla adeguatezza dell'azione rispetto alle pretese dei cittadini. Essa si estende anche alla adozione di modelli predittivi, per i quali assume un ruolo centrale la corretta individuazione degli indicatori per la valutazione della *performance*<sup>37</sup>, secondo una logica del *looking forward*, identificando, così, criteri per la valutazione dei rischi, quegli stessi rischi che, concretizzatisi, hanno condizionato il risultato dell'azione del ciclo precedente. E non possono evidentemente essere tralasciati i profili connessi alla gestione finanziaria dell'ente, e ai vincoli cui essa è tenuta ad attenersi nella gestione del bilancio le cui regole nel tempo si sono dovute confrontare con i profili sostanziali dell'esercizio della funzione. Dunque, una prospettiva composita che impone che si coniughino i due aspetti, ponendo proprio l'accento sulla necessaria integrazione tra ciclo

<sup>36</sup> Sul punto cfr. gli spunti contenuti in T. J. GREITENS, *Moving the Study of Accountability Forward*, in *State and Local Government Review*, 2012, 44(1), 76.

<sup>37</sup> Sul punto si rinvia alla compiuta analisi svolta da G. IACOVONE, *Indicatori di valutazione e buon andamento amministrativo nella performance dei pubblici dipendenti*, in *federalismi.it*, 1/2020 nel quale viene condotta una analisi critica, evidenziando anche i rischi che l'abuso degli indicatori può comportare proprio con riferimento alla dimensione sostanziale dell'attività.

delle *performance* da un lato ed equilibrio di bilancio dall'altro<sup>38</sup> che deve essere ben delineata, e soprattutto garantita nella sua effettività, anche a livello di definizione degli indicatori, nei diversi livelli di amministrazione anche attraverso un allineamento delle rispettive discipline. Ma non solo. In questa prospettiva assume un ruolo centrale anche la identificazione dei soggetti responsabili per la definizione e implementazione dei cambiamenti necessari per far fronte alle criticità emerse. E in questo quadro emerge una diversa prospettiva in cui la *accountability* dello stesso dirigente può essere letta e interpretata. Dunque, una *accountability* che non solo sia ancorata ai risultati raggiunti secondo i parametri anche sostanziali del *ciclo delle performance*, ma una *accountability* proattiva, indotta proprio da quell'interconnessione imprescindibile tra dirigenza e risultato amministrativo inteso come fattispecie (giuridicamente rilevante) che consente di dare risposta alle domande sociali. Una *proactive accountability*, che, utilizzando le informazioni concernenti la regolarità, legittimità, adeguatezza dell'azione, emergenti anche dall'analisi degli stessi bilanci delle amministrazioni, superi la prospettiva delle (sole) verifiche dirette di conformità, consentendo la individuazione di azioni correttive la cui implementazione, e a monte la stessa definizione annovera come protagonista proprio il dirigente.

<sup>38</sup> Su tale profilo si rinvia all'analisi, e gli spunti, contenuti in V. MANZETTI, *Quale performance amministrativa negli enti locali in situazione di grave squilibrio di bilancio?*, in *Federalismi.it*, 17/2019 nel quale si evidenzia come tale aspetto sia presente nell'ultimo intervento operato con il d.lgs. n. 74 del 2017, sebbene nel confermare "le disposizioni contenute nel decreto Brunetta che, relativamente gli obiettivi non sembrano porre alcun collegamento con gli stanziamenti di bilancio, vale a dire con le risorse assegnate e con la programmazione finanziaria pluriennale" (11) rischiano evidentemente di perdere efficacia.

