

Amministrazione e responsabilità di tipo politico

Marco Macchia

SOMMARIO: 1. La politica e la pubblica amministrazione. – 2. La responsabilità politica e la responsabilità in generale. – 3. La responsabilità politica dell'esecutivo per fatto dell'amministrazione. – 3.1. Per il proprio operato. – 3.2. Per l'operato dell'amministrazione. – 4. La responsabilità politica del Presidente della Regione, del Sindaco o degli assessori. – 5. La responsabilità politica dell'amministrazione burocratica. – 5.1. Di fronte al Governo e ai ministri. – 5.2. Di fronte al Parlamento. – 5.3. Di fronte alla collettività. – 6. La responsabilità politica delle autorità indipendenti. – 7. Considerazioni conclusive: le sfide contemporanee.

ABSTRACT: *La responsabilità politica può essere letta anche come una forma di tradimento della fiducia, strettamente connessa alla percezione di legittimità e affidabilità dell'azione pubblica. In questa prospettiva, il contributo si propone di indagare i fondamenti teorici della responsabilità politica nel diritto amministrativo, nonché gli strumenti attraverso i quali essa si manifesta, dal controllo parlamentare al giudizio elettorale, soffermandosi sulle principali trasformazioni che caratterizzano il contesto contemporaneo, segnato dalla crisi della rappresentanza politica e dal crescente rilievo degli attori sovranazionali. Da tale analisi emergono alcune possibili direttrici evolutive: il rafforzamento degli strumenti di accountability digitale e della trasparenza amministrativa; il recupero della centralità del Parlamento, anche attraverso riforme procedurali e un potenziamento degli strumenti di sindacato ispettivo; l'introduzione di forme di partecipazione deliberativa capaci di integrare, senza sostituirla, la rappresentanza politica; nonché una ridefinizione dei rapporti tra livello nazionale e livello sovranazionale di governo. La sfida odierna non consiste soltanto nel garantire che i titolari del potere pubblico rispondano delle proprie decisioni, ma anche nell'assicurare che la responsabilità politica si traduca in processi decisionali più trasparenti, inclusivi ed efficaci.*

PAROLE CHIAVE: Responsabilità – Politica – Imparzialità – Autorità indipendenti – Controllo parlamentare

SUMMARY: *Political accountability may also be understood as a form of breach of trust, closely connected to perceptions of the legitimacy and reliability of public action. From this perspective, the article examines the theoretical foundations of political accountability in administrative law, together with the mechanisms through which it is expressed, ranging from parliamentary scrutiny to electoral judgment, while focusing on the principal transformations shaping the contemporary landscape, marked by the crisis of political representation and the increasing role of supranational actors. Against this background, several possible avenues for development emerge: strengthening digital accountability tools and administrative transparency; restoring the central role of Parliament, including through procedural reforms and more effective oversight mechanisms; introducing forms of deliberative participation capable of complementing, rather than replacing, representative democracy; and re-defining the relationship between national and supranational levels of governance. The contemporary challenge lies not only in ensuring that public authorities remain accountable for their actions, but also in making political accountability conducive to more transparent, inclusive, and effective decision-making processes.*

KEYWORDS: Accountability – Politics – Impartiality – Independent authorities – Parliamentary oversight

1. La politica e la pubblica amministrazione

La responsabilità politica rappresenta un elemento essenziale dei sistemi democratici, poiché collega l'esercizio del potere di governo al giudizio dei governati. Essa presuppone che i titolari di funzioni politiche rispondano del proprio operato davanti a un'autorità rappresentativa del popolo o direttamente ai cittadini. Diversamente dalla responsabilità giuridica, non comporta la sanzione per un illecito, ma si manifesta nella perdita della legittimazione politica a governare. Il suo fondamento è dunque di natura fiduciaria: gli organi di indirizzo politico rispondono al Parlamento e, in ultima istanza, al corpo elettorale¹.

Nell'ambito della democrazia rappresentativa, la responsabilità politica consiste in un giudizio di merito sull'operato dei governanti, espresso dagli organi rappresentativi o dall'elettorato. Essa ha natura relazionale, in quanto presuppone un rapporto fiduciario che può essere revocato anche in assenza di un illecito. Più controverso è stabilire se una forma di responsabilità politica possa essere riferita anche alla pubblica amministrazione. Se, infatti, i pubblici apparati non appaiono titolari di responsabilità politica in senso stretto, nondimeno essi incarnano l'azione dello Stato e contribuiscono in maniera decisiva all'attuazione dell'indirizzo politico.

Questo tema si colloca in evidente tensione con uno dei pilastri su cui il diritto amministrativo si è sviluppato negli ultimi decenni, vale a dire il principio di separazione tra politica e amministrazione. La questione, infatti, sembra porre un'alternativa netta: o l'amministrazione è tenuta a rendere conto del proprio operato al potere politico e, in tal caso, può dirsi responsabile in relazione all'esito di tale rapporto; oppure essa non è chiamata a rispondere al potere politico e, proprio in ragione della sua autonomia, non appare configurabile alcuna forma di responsabilità di tipo politico².

Il punto centrale riguarda se e in quale misura la pubblica amministrazione sia chiamata a rispondere politicamente delle proprie azioni. In senso stretto, la responsabilità politica compete agli organi di governo; in senso lato, invece, l'amministrazione risponde quale *longa manus* del potere politico, sebbene attraverso meccanismi mediati. In questo quadro, la dirigenza pubblica assume un ruolo sempre più rilevante nell'attuazione delle politiche pubbliche, fino a configurarsi come un vero e proprio "ponte" tra la decisione politica e la responsabilità gestionale.

Ne deriva un'area grigia nella quale la responsabilità politica tende progressivamente a dilatarsi, fino a investire indirettamente anche la macchina amministrativa, ormai chiamata non solo a dare esecuzione alle decisioni politiche, ma anche a garantire condizioni di sviluppo economico e sociale³. Sebbene tali dinamiche non configurino una responsabilità politica in senso stretto, esse danno luogo a forme di responsabilità para-politica, nella misura in cui incidono sulla percezione della legittimazione dell'azione amministrativa.

Si tratta, come si vedrà, di una responsabilità che può essere letta come un tradimento della fiducia: non fondata su un rapporto fiduciario diretto tra amministrazione e cittadini – che, in senso proprio, non sussiste – ma piuttosto sulla percezione di legittimità e affidabilità dell'azione amministrativa. Alla luce

¹ Se la responsabilità politica, fondata sulla natura fiduciaria del potere, concerne il giudizio sugli obiettivi perseguiti dall'azione di governo ed è rimessa, in ultima istanza, alla valutazione del corpo elettorale attraverso il voto, la responsabilità amministrativa riguarda l'efficacia e l'efficienza con cui l'amministrazione realizza gli obiettivi stabiliti in sede politica.

² Sullo stretto rapporto con il principio di separazione tra politica e amministrazione, NIGRO, *La pubblica amministrazione fra Costituzione formale e costituzione materiale*, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, II, Giuffrè, 1987, 385.

³ In Corte cost., 16 luglio 2024 n. 132, si è avallato e legittimato un modello di amministrazione di risultato, nell'idea che vi sia stato un passaggio da un'amministrazione di stampo liberale, tenuta all'esecuzione delle leggi, ad un'amministrazione obbligata a raggiungere obiettivi strategici di carattere economico e sociale.

di questo quadro, l'articolo si propone di analizzare i fondamenti teorici della responsabilità politica nel diritto amministrativo, nonché gli strumenti attraverso cui essa si manifesta – dal controllo parlamentare al giudizio elettorale – e le principali sfide che caratterizzano il contesto contemporaneo, segnato dalla crisi della rappresentanza politica e dal crescente ruolo degli attori sovranazionali.

2. La responsabilità politica e la responsabilità in generale

Prima di addentrarsi nella disamina del tema è opportuno precisare alcuni profili preliminari di contesto. In primo luogo, occorre interrogarsi se la responsabilità politica possa essere ricondotta alle forme della responsabilità giuridica oppure costituisca un *genus autonomo*. Nella responsabilità giuridica una norma collega in modo predeterminato una condotta a un effetto; nella responsabilità politica, invece, la perdita del potere o la diminuzione dell'autorità possono seguire oppure non seguire la critica. Il rapporto tra imputazione e conseguenza risulta infatti «incerto, incontrollabile, variabile, problematico»⁴, non essendo predeterminato da norme che stabiliscano un nesso necessario tra critica e sanzione. Se dunque la responsabilità politica non rientra tra le forme tipiche della responsabilità giuridica, essa si esprime nondimeno attraverso istituti giuridicamente disciplinati – come interrogazioni parlamentari o mozioni di sfiducia – che canalizzano la critica entro procedimenti formalizzati.

In secondo luogo, nell'analisi della responsabilità politica dell'amministrazione occorre distinguere tra responsabilità per fatto altrui e responsabilità per fatto proprio. Nel primo caso è tradizionalmente ammesso che il titolare di una carica politica possa essere chiamato a rispondere anche di comportamenti imputabili a soggetti a lui istituzionalmente collegati: si pensi al ministro chiamato a rendere conto in Parlamento dell'operato di un ente pubblico sottoposto alla sua vigilanza. Più problematica è invece la configurabilità di una responsabilità politica diretta dell'amministrazione per fatto proprio. La tradizionale separazione tra Parlamento e amministrazione – quasi fossero due sfere tra loro incomunicabili – rende infatti incerto se l'aggettivo “politica” debba riferirsi all'organo chiamato a rendere conto o alla natura della responsabilità. Se si accedesse alla prima ipotesi, difficilmente potrebbe parlarsi di responsabilità politica dell'amministrazione, priva com'è di una legittimazione politico-elettorale. Chi scrive ritiene tuttavia configurabile una forma di responsabilità politica diretta dell'amministrazione, quantomeno in termini di tradimento della fiducia: un dovere di rendere conto del corretto esercizio del potere pubblico e di non deludere l'affidamento dei cittadini sull'efficacia delle istituzioni.

In terzo luogo, occorre interrogarsi sui fatti dai quali può sorgere la responsabilità politica. A differenza di quella giuridica, che deriva dalla violazione di norme codificate, la responsabilità politica concerne la coerenza, l'efficacia e la legittimità complessiva delle scelte di governo. Le imputazioni che possono darvi luogo non sono tipizzate e possono riguardare decisioni, comportamenti, programmi o indirizzi politici. In tal senso essa si configura come un ambito a critica libera. I fatti contestati possono anche integrare illeciti giuridici, nel qual caso la responsabilità politica può affiancarsi o anticipare forme di responsabilità penale, civile o amministrativa⁵.

⁴ RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988, 1344, chiarisce che il diritto non disciplina la responsabilità politica, ma offre “dall'esterno” alcuni momenti di sostegno per farla funzionare meglio.

⁵ Per Corte conti, sez. contr. St., 5 luglio 1995, n. 104, «la mancata determinazione dei programmi, degli obiettivi e delle priorità e l'assenza delle conseguenti direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa», ha per effetto di «precludere l'attività di gestione dei dirigenti», nondimeno «la conseguente inazione amministrativa verrebbe a rifluire naturalmente, nella responsabilità politica del ministro».

In quarto luogo, la responsabilità politica si esercita attraverso diversi canali: principalmente davanti al Parlamento, quale organo di rappresentanza popolare, e nel momento elettorale, che costituisce lo strumento attraverso cui i cittadini premiano o sanzionano l'operato dei governanti. Accanto a tali strumenti istituzionali, anche i media e l'opinione pubblica incidono significativamente sulla visibilità e sulla valutazione delle scelte politiche⁶. In questa prospettiva è stata proposta la distinzione tra responsabilità politica istituzionale – quando i soggetti del rapporto sono istituzionalmente individuati e il soggetto attivo dispone sia del potere qualificato di critica sia di quello di rimozione del soggetto passivo – e responsabilità politica diffusa, che si colloca al di fuori di procedure formalizzate e si esprime nella libertà costituzionalmente garantita di critica nei confronti dei detentori del potere politico⁷.

In quinto luogo, la responsabilità politica è priva di una sanzione giuridica in senso proprio e non può essere intesa come uno strumento coercitivo per l'esercizio del potere pubblico⁸. Ciò non ne diminuisce tuttavia la rilevanza, poiché essa rappresenta una garanzia per la collettività e contribuisce a orientare il corretto esercizio del potere. Il bene che tale forma di responsabilità contribuisce a tutelare è, in definitiva, la fiducia nelle istituzioni, intesa come affidamento dei cittadini sull'efficacia e sull'affidabilità dell'azione pubblica⁹.

«Le norme sono fatte per indirizzare le azioni, non per costringerle, anche se, per consuetudine, vengono associate alla sanzione. Certo, senza la sanzione non esiste legge, ma il fine della legge non è affatto la sanzione e i sistemi normativi altro non sono che *dispositivi di relazione* predisposti per evitare fraintendimenti e rendere congruenti le reciproche aspettative senza che nessuno ci perda e tutti ci guadagnino»¹⁰. Il bene da proteggere appare allora la fiducia nelle istituzioni, nel senso di non deludere l'affidamento dei cittadini sull'efficacia delle stesse.

Il principio della responsabilità dei titolari del potere politico davanti agli elettori risponde, infatti, a un'esigenza propria di ogni democrazia: quella per cui la titolarità del potere deve essere giustificata non soltanto in ragione della sua origine, ma anche in relazione alle modalità con cui esso viene esercitato¹¹. In questa prospettiva, la responsabilità politica integra la rappresentanza – che non può ridursi alla mera investitura elettorale – e costituisce al tempo stesso il fine cui è strumentale la governabilità, almeno intesa come stabilità dell'azione di governo¹².

⁶ Già verso la fine degli anni Ottanta, RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1350, scriveva che «la responsabilità politica, a livello di massa, si manifesta (o non si manifesta), si sviluppa (o manca) nella misura in cui i grandi mezzi di comunicazione assecondano o nascondano una responsabilità politica possibile».

⁷ RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1346.

⁸ Come precisato in Tar Lazio, Roma, sez. III, 15 gennaio 2019, n. 500, «la mancata adozione del decreto ministeriale [...] assuma rilevanza solo sul piano della responsabilità politica degli organi di governo e, comunque, non sia coercibile sul piano giuridico con il ricorso al rito del silenzio inadempiamento».

⁹ Sottolinea T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2021, 155, il diritto ha una dimensione relazionale che non solo viene prima di quella coercitiva ma serve anche per giustificarla. Un diritto che impone di assumersi le proprie responsabilità e i rischi che ne conseguono. «Aver reso comune l'idea che il diritto sia vincolante solo in quanto dotato di sanzione ha diffuso l'idea che, là dove la sanzione non ci sia, oppure dove essa non giunga perché non riesce ad essere efficace, non esista alcun obbligo da rispettare».

¹⁰ S. NATOLI, *Il rischio di fidarsi*, il Mulino, 2016, 107.

¹¹ CASSESE, *Il controllo delle partecipazioni statali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 1233.

¹² Come sottolinea PINELLI, *Rappresentanza e governabilità nel prisma del principio di responsabilità politica*, in *Astrid Rassegna*, 18 novembre 2024 n. 399 (n. 16/2024), nel prisma del principio di responsabilità politica, gli elettori non saranno chiamati «solo a votare per dei rappresentanti, ma a votarli *ex informata conscientia*, avendo accertato la rispondenza dei loro comportamenti agli indirizzi politici e ai programmi che avevano presentato agli elettori stessi».

3. La responsabilità politica dell'esecutivo per fatto dell'amministrazione

Il potere politico appare tradizionalmente connotato da una dimensione di insindacabilità, in quanto espressione della ragion di Stato. In questa prospettiva, esso non è normalmente produttivo di responsabilità giuridica. In linea con tale impostazione, l'art. 7 del codice del processo amministrativo stabilisce che gli atti politici non sono impugnabili dinanzi al giudice amministrativo, con conseguente difetto di giurisdizione¹³.

La logica della ragion di Stato attraversa non solo il campo amministrativo, ma anche quello penale. L'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 esclude infatti la giurisdizione penale per gli atti compiuti dal ministro «per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo». La finalità politica dell'atto rappresenta dunque un'eccezione al generale principio della responsabilità penale, ferma restando la possibilità per l'eventuale soggetto leso di agire in sede civile.

Ciò nondimeno, le manifestazioni del potere governativo non sono prive di limiti costituzionali. All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'esperienza del regime fascista indusse a circoscrivere i poteri dell'esecutivo e a diffidare di un'applicazione meramente maggioritaria del principio democratico. In questo contesto si sviluppò l'idea di un indirizzo politico costituzionalmente vincolato: pur spettando al governo la determinazione dell'indirizzo politico, tale attività non può porsi in contrasto con i fini e i valori stabiliti dalla Costituzione¹⁴.

Nondimeno, il governo resta titolare della direzione dell'attività politica e dell'indirizzo amministrativo, esercitando un ampio margine di discrezionalità. L'art. 95, comma 1, della Costituzione, attribuendo al Presidente del Consiglio la direzione della politica generale del governo, racchiude l'insieme delle attività volte alla gestione della cosa pubblica, tanto sul piano politico quanto su quello amministrativo. La figura del governo assume così una duplice dimensione: da un lato organo costituzionale e politico, dall'altro vertice dell'amministrazione statale.

A tale potere si accompagna necessariamente una responsabilità politica davanti al Parlamento e, in senso più diffuso, alla collettività. Non a caso l'art. 95 afferma il principio della responsabilità ministeriale senza ulteriori specificazioni. In dottrina si è parlato, al riguardo, di due stagioni della responsabilità ministeriale¹⁵.

¹³ MANFRELOTTO, *Molto rumore per nulla. Considerazioni sulla problematica dell'atto politico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, 523 ss. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 116. Non è estranea al sistema costituzionale la considerazione di una peculiare finalità politica di un atto al fine di limitarne la rilevanza processuale, BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, 226.

¹⁴ BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 911 ss. Sul tema, CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Stud. urb.*, 1939, 91 ss.; MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, 135; GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 934 ss.

¹⁵ Avendo il vertice politico il potere di adottare tutti gli atti amministrativi, ad esso spetta il dovere di rispondere dei risultati conseguiti mediante l'esercizio di quel potere. Nota CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, 2000, 436, come «secondo il modello costituzionale ottocentesco [...] in tal modo verrebbe assicurato il processo circolare tra governati e governanti: i primi, associati in partiti, designano le persone sulle quali si opera una scelta popolare. Selezionati, mediante il voto, i parlamentari, questi, a loro volta, danno la fiducia a un governo al quale, infine, deve rispondere l'amministrazione, che, così, indirettamente, è posta sotto controllo popolare. Questo modello si è realizzato attraverso il principio della *ministerial responsibility*, affermatosi nell'Inghilterra vittoriana, accettato da Cavour in Piemonte e poi trasposto nell'ordinamento italiano. La responsabilità del ministro in Parlamento ridonda in norma organizzativa, facendo della pubblica amministrazione un apparato dipendente dal governo. Anche quando decide se separatamente, il funzionario lo fa in luogo del ministro, o d'ordine, o per delega di quest'ultimo».

Nella prima stagione, l'attribuzione ai vertici politici del potere di adottare gli atti amministrativi dei dicasteri comportava anche l'obbligo di rispondere dei risultati conseguiti mediante l'esercizio di tale potere. Si affermava così una sostanziale coincidenza tra i poteri del ministro e quelli del ministero, con la conseguenza che la responsabilità ministeriale assumeva anche una dimensione giuridica, oltre che politica. In questo contesto, il principio di imparzialità amministrativa di cui all'art. 97 Cost. risultava in larga misura recessivo. La burocrazia, concepita secondo la logica del *sovereign employer*, veniva tutelata soprattutto attraverso strumenti di stabilità e di carriera garantiti dalla legge, al fine di proteggerla da interferenze politiche. Tale impostazione si rifletteva nella riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa, nel principio del pubblico concorso e nel fatto che il funzionario pubblico fosse al servizio esclusivo della Nazione.

In un sistema caratterizzato da una così ampia responsabilità politica dei vertici governativi, risultava inevitabilmente marginale la responsabilità autonoma dell'amministrazione¹⁶. L'alta burocrazia, priva di effettivi poteri decisionali e di autonomia gestionale, non era chiamata a rispondere dei risultati dell'azione amministrativa, ma soltanto del rispetto delle norme e degli obblighi di servizio stabiliti dall'autorità politica¹⁷.

Con la seconda stagione il rapporto tra politica e amministrazione muta profondamente. Il modello precedente appariva ormai inadeguato in un contesto in cui l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa erano divenute condizioni imprescindibili dello sviluppo economico. Una burocrazia formalmente responsabile ma sostanzialmente deresponsabilizzata risultava infatti poco compatibile con le logiche manageriali progressivamente affermatesi nelle amministrazioni pubbliche occidentali.

A partire dagli anni Novanta, le riforme amministrative hanno dunque introdotto una più netta separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa. La responsabilità ministeriale di cui all'art. 95 assume così una dimensione prevalentemente politica, mentre ai dirigenti pubblici viene attribuita una responsabilità diretta per l'attività gestionale. La riforma del 1993 consolida tale principio, distinguendo la funzione di indirizzo – spettante ai vertici politici – dalla gestione amministrativa, affidata alla dirigenza¹⁸. Questa separazione rappresenta il minimo indispensabile per garantire autonomia amministrativa e imparzialità, favorendo anche lo sviluppo di agenzie e autorità indipendenti, spesso sollecitato dal contesto normativo europeo.

Nei modelli organizzativi caratterizzati dalla presenza di un organo politico al vertice, la separazione implica che agli organi politici spettino la definizione degli obiettivi e dei programmi e la verifica dei risultati della gestione, mentre l'attività amministrativa in senso proprio è attribuita alla dirigenza, chiamata ad esercitarla con autonomia e responsabilità.

Pur in presenza di tale distinzione, il governo resta politicamente responsabile davanti alle Camere in ragione del rapporto fiduciario che lega l'esecutivo al Parlamento. Tale responsabilità si manifesta nella possibilità di revoca della fiducia e si articola attraverso una pluralità di strumenti di controllo parlamentare.

Tra questi, un ruolo centrale è svolto dagli atti di sindacato ispettivo – interrogazioni e interpellanze – mediante i quali i parlamentari possono richiedere informazioni o chiarimenti sull'attività governativa¹⁹.

¹⁶ BATTINI, *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dipendenti pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 53 ss.

¹⁷ Il modello tradizionale della Costituzione proteggeva l'imparzialità della burocrazia, evitando che fosse influenzata dal potere politico, garantendo la stabilità e la carriera dei funzionari pubblici. La burocrazia doveva rimanere indipendente dal governo, con garanzie come il concorso pubblico e il divieto di promozioni politiche.

¹⁸ BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 39 ss.

¹⁹ L'interrogazione prende forma in una domanda su un fatto, mentre con l'interpellanza si intende conoscere i motivi o gli intendimenti della condotta del governo in questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica. È possibile che, a seguito dello svolgimento

Tali strumenti costituiscono il principale canale di interlocuzione tra Parlamento ed esecutivo e trovano fondamento nel potere di indirizzo politico esercitato dalle Camere. Non si tratta tuttavia di un controllo in senso stretto, mancando un parametro normativo preciso rispetto al quale valutare la conformità dell'azione governativa²⁰. Accanto agli atti ispettivi operano altri strumenti conoscitivi e di indirizzo, quali audizioni, informative urgenti del governo, mozioni, risoluzioni e ordini del giorno, attraverso i quali il Parlamento può orientare l'azione dell'esecutivo anche su questioni di carattere amministrativo. In particolare, le mozioni e le risoluzioni consentono di impegnare politicamente il governo a seguire una determinata linea d'azione, pur lasciando all'esecutivo un significativo margine di discrezionalità nella concreta attuazione degli impegni assunti²¹. La risoluzione può essere presentata sia in Assemblea sia nelle Commissioni permanenti, anche al termine di comunicazioni dell'esecutivo, mira invece a definire orientamenti o impegni specifici²².

Anche per gli atti di indirizzo, come per quelli di sindacato ispettivo, è previsto un vaglio preliminare di ammissibilità. Il procedimento si articola in una fase di discussione, distinta da quella di votazione, nel parere espresso dal governo – che spesso orienta la posizione della maggioranza – e nella votazione finale preceduta dalle dichiarazioni di voto. Il governo può inoltre accogliere le mozioni come semplice “raccomandazione”, attribuendo loro il valore di un indirizzo non vincolante.

Si tratta comunque di un impegno di natura politica, che rientra nella più ampia responsabilità dell'esecutivo. Nulla impedisce, tuttavia, che il governo si discosti dall'indirizzo espresso dal Parlamento, qualora mutino le circostanze politico-istituzionali o sopravvengano diverse valutazioni di opportunità. In tal caso, esso ne assume la responsabilità sul piano politico.

Accanto a tali strumenti operano gli ordini del giorno, presentati nel corso dell'esame di un disegno di legge o di altri atti parlamentari, con i quali si impegna il governo su aspetti specifici o si precisano le modalità di attuazione delle norme in discussione. Essi svolgono una funzione accessoria all'interno del procedimento legislativo. Tra gli strumenti di controllo parlamentare rientrano, inoltre, le inchieste su materie di pubblico interesse, che ciascuna Camera può disporre e che sono frequentemente affidate a Commissioni bicamerali²³.

L'uso combinato di tali strumenti consente ai parlamentari di esercitare un controllo e un indirizzo costante sull'attività dell'esecutivo, volto a far emergere una responsabilità politica suscettibile di tradursi, nei casi più gravi, nel voto di sfiducia o nel giudizio negativo dell'elettorato. Nella forma di governo parlamentare, infatti, il rapporto fiduciario costituisce il perno del nesso tra potere e responsabilità: la

dell'interpellanza, l'interpellante insoddisfatto presenti una mozione con cui chieda di aprire una discussione sulle spiegazioni date dal governo e richieda un voto all'assemblea volto a indirizzare l'attività dell'esecutivo. Sulle diverse funzioni dei poteri ispettivi del Parlamento, AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, 1968, 69 ss.; MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, 1970.

²⁰ LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, 2023, 424.

²¹ Tra gli strumenti di acquisizione di elementi di conoscenza funzionali all'attività deliberativa o di indirizzo e controllo, non si può prescindere dal menzionare l'audizione dei rappresentanti del governo, ma anche la possibilità di audire direttamente i dirigenti della pubblica amministrazione. Purtroppo, mentre l'audizione dei ministri ha conservato centralità, «l'audizione dei dirigenti ministeriali ha perso di rilievo e significato, anche considerando il carattere sempre più intensamente fiduciario dei rapporti che intercorrono tra questi ed i vertici dei ministeri, alla luce dell'art. 19, co. 8, d.lgs. n. 165/2001 (c.d. *spoil system*)», LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 440.

²² Sostanzialmente la differenza tra i due istituti è che la mozione è uno strumento introduttivo della discussione, mentre la risoluzione è uno strumento conclusivo della medesima.

²³ In materia amministrativa si ricordano, ad esempio, l'inchiesta sul comportamento degli organi della pubblica amministrazione nella vicenda della cosiddetta “anonima banchieri” (1958), quella sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino (1961) e l'inchiesta sul funzionamento dell'INPS (1966).

perdita della fiducia comporta la possibile rimozione del soggetto responsabile. Tuttavia, l'effettività di questo sistema di controllo appare talvolta limitata. Il ruolo centrale del governo nella formazione degli atti di indirizzo – attraverso i pareri espressi e le eventuali riformulazioni dei testi – finisce spesso per incidere in modo decisivo sul contenuto degli impegni assunti dal Parlamento. In tal modo, il contenuto effettivo degli indirizzi rivolti all'esecutivo tende a dipendere, in larga misura, dallo stesso governo, che determina tempi, modalità e intensità della loro attuazione.

L'efficacia di tali strumenti non è tuttavia priva di limiti. In molti casi, infatti, il governo esercita un'influenza decisiva sull'esito delle procedure di indirizzo attraverso i pareri espressi sugli atti parlamentari e le eventuali riformulazioni dei testi²⁴. In tal modo, il contenuto degli impegni effettivamente rivolti all'esecutivo finisce spesso per dipendere dallo stesso governo, che determina in larga misura tempi, modalità e intensità della loro attuazione.

3.1. Per il proprio operato

Come ribadisce l'art. 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il governo è responsabile dell'unità e della coerenza dell'azione amministrativa ed è titolare della competenza a determinarne «l'indirizzo generale»²⁵. Ne deriva che, nell'esercizio della direzione della politica generale e nella definizione dell'unità dell'indirizzo amministrativo, l'esecutivo risponde anche politicamente dinanzi al Parlamento.

L'attività svolta dal governo quale vertice dell'amministrazione statale dà luogo a quelle che tradizionalmente sono state definite “questioni di alta amministrazione”. Tali atti, pur inserendosi in regimi giuridici differenziati in ragione delle diverse finalità e dei distinti ambiti applicativi, sono accomunati dall'elevato grado di discrezionalità e dalla deroga al principio di separazione tra politica e amministrazione: anche quando hanno contenuto puntuale, infatti, essi sono adottati da organi politici e non da organi amministrativi.

In conformità all'art. 95 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri risponde dinanzi al Parlamento dell'indirizzo politico-amministrativo generale, dovendo fornire chiarimenti e motivare le decisioni assunte. Non a caso, nelle sedute di *Premier question time* le questioni oggetto degli atti ispettivi devono rientrare nelle competenze proprie del Presidente del Consiglio, così come definite dalla disposizione costituzionale; negli altri casi, invece, sono i singoli ministri a rispondere nell'ambito delle rispettive attribuzioni.

Ciò avviene, ad esempio, nel caso degli atti da adottarsi di concerto, rientranti nella competenza esclusiva di quel ministro che ne assume integralmente la responsabilità, anzitutto politica. Proprio per tale ragione essi non possono essere delegati se non nei limiti di una mera delega di firma, giustificata dal carattere prevalentemente tecnico delle attività istruttorie e dal confronto tra autorità amministrative equiordinate²⁶.

La logica sottesa è che i membri dell'esecutivo siano chiamati a rispondere di questioni effettivamente rientranti nella loro sfera di competenza. La responsabilità politica emerge, dunque, in tutti i casi in cui

²⁴ LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 454. Resta valido il giudizio di MORTATI, *Il controllo parlamentare sulla pubblica amministrazione*, in *Rass. parl.*, 1965, 315 ss., «che gli strumenti del controllo parlamentare sulla pubblica amministrazione siano pochi e scarsamente efficienti è cosa ben nota, ma è altresì noto come essi non siano utilizzati in modo sistematico, con quel fervore di iniziative, con quella conoscenza dei bersagli da colpire, con quella tenacia di volontà operante che giova a trarre risultati proficui anche da congegni imperfetti».

²⁵ NIGRO, *Lineamenti generali*, in *Manuale di diritto pubblico*, III *L'azione dei pubblici poteri*, a cura di G. Amato, A. Barbera, il Mulino, 1997, 704.

²⁶ Cons. Stato, sez. atti norm., 15 ottobre 2024, n. 1282.

vi sia una sostanziale coincidenza tra potere politico e funzione amministrativa, ossia quando l'atto amministrativo è adottato direttamente da un organo politico. Ciò avviene, ad esempio, nelle deliberazioni del Consiglio dei ministri relative all'esercizio dei poteri speciali (golden power), nelle decisioni concernenti il trasferimento o la promozione di alti funzionari – quali prefetti o ambasciatori – o nelle nomine ai vertici di enti, istituti o aziende di carattere nazionale.

In questo ambito la funzione parlamentare di indirizzo e controllo assume particolare rilievo, soprattutto nei procedimenti di nomina dei componenti degli organi direttivi degli enti pubblici di competenza governativa. Tale funzione è disciplinata, in particolare, dalla legge 24 gennaio 1978, n. 14, che prevede l'obbligo per il governo di sottoporre le proposte di nomina dei presidenti e vicepresidenti di istituti ed enti pubblici – anche economici – al parere preventivo, sebbene non vincolante, delle Commissioni parlamentari competenti per materia. La legge prevede altresì specifici obblighi informativi nei confronti del Parlamento per la nomina degli altri amministratori degli enti medesimi.

Questa disciplina rappresenta l'evoluzione dell'esperienza del comitato permanente per le nomine bancarie istituito presso la Commissione finanze e tesoro della Camera e presieduto dal deputato Spaventa, il quale svolgeva una valutazione successiva delle nomine sulla base dei dati curriculari e della posizione fiscale, penale e amministrativa dei soggetti designati. Con la legge n. 14 del 1978 il controllo parlamentare è stato esteso a tutte le nomine ai vertici degli enti pubblici e trasformato in controllo preventivo, pur restando non vincolante²⁷.

In base a tale disciplina, il Presidente del Consiglio dei ministri, il Consiglio dei ministri e i singoli ministri, prima di procedere – nell'ambito delle rispettive competenze – a nomine, proposte o designazioni dei presidenti e vicepresidenti di enti pubblici, devono acquisire il parere delle Commissioni permanenti competenti di entrambe le Camere. Il parere deve essere motivato anche con riferimento ai fini e agli indirizzi gestionali che si intendono perseguire. La richiesta di parere deve inoltre indicare la procedura seguita per l'individuazione della candidatura, le ragioni della scelta e gli incarichi precedentemente svolti o in corso, alla luce degli obiettivi dell'ente interessato.

Il parere parlamentare mantiene tuttavia natura non vincolante: l'organo competente può procedere alla nomina anche decorso il termine previsto dai regolamenti parlamentari qualora il parere non sia stato espresso. Negli ultimi anni, i regolamenti delle Camere hanno introdotto ulteriori strumenti di controllo, come la possibilità di audizioni informali dei soggetti designati – prevista dalla Camera nel 2013 e dal Senato nel 2017 – finalizzate all'accertamento dei requisiti posseduti, senza incidere sugli indirizzi gestionali degli enti. La riforma del regolamento del Senato del 2022 ha inoltre previsto la possibilità di svolgere un dibattito autonomo successivo all'audizione²⁸.

In alcune ipotesi, tuttavia, il legislatore ha derogato al principio della non vincolatività del parere parlamentare, prevedendo che l'attribuzione degli incarichi di vertice di determinati enti pubblici sia subordinata all'acquisizione di un parere favorevole delle Commissioni parlamentari espresso a maggioranza qualificata. Ciò avviene, ad esempio, per la nomina del presidente dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) o del direttore dell'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione (ISIN), per le quali il parere parlamentare costituisce condizione necessaria per l'esercizio del potere di nomina.

²⁷ Le richieste di parere parlamentare sulle proposte di nomina trasmesse dal Governo sono assegnate alle Commissioni competenti per l'esame ai sensi dell'articolo 143 del Regolamento della Camera e 139-bis del Regolamento del Senato. Le Commissioni devono esprimersi nel termine di venti giorni dall'assegnazione, prorogabile una sola volta, per non più di dieci giorni.

²⁸ LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, cit., 466.

Discipline specifiche sono inoltre previste per alcune tipologie di nomine, come quelle relative ai presidenti degli enti parco o ai vertici delle autorità portuali, per le quali la proposta governativa deve essere preceduta dall'intesa con i presidenti delle regioni interessate, prima di essere sottoposta al parere parlamentare²⁹.

In questo modo il Parlamento viene posto nelle condizioni di conoscere i titoli e le esperienze professionali dei soggetti designati e di orientare, almeno in linea teorica, l'iniziativa governativa, anche in risposta a eventuali critiche provenienti dalle opposizioni o da altri attori istituzionali. Tuttavia, l'esperienza dimostra come la dialettica parlamentare nel campo delle nomine risulti spesso poco incisiva: il parere delle Commissioni tende a configurarsi come un passaggio prevalentemente formale e l'esecutivo si dimostra raramente sensibile alle critiche che possono emergere nel corso della procedura.

3.2. Per l'operato dell'amministrazione

La responsabilità politica ricorre anche nei casi in cui il ministro risponda dell'attività posta in essere dall'amministrazione di cui è titolare sul piano politico, secondo la formula dell'art. 95 Cost., in base alla quale i ministri sono responsabili individualmente degli atti dei loro dicasteri. Si tratta di fattispecie in cui viene in rilievo l'attività gestionale dei dirigenti, regolata dal principio di imparzialità, e nelle quali l'indirizzo politico non è direttamente coinvolto, ma che, per il rilievo pubblico assunto, finiscono per assumere una dimensione di interesse generale. Ciò conferma come, nella responsabilità politica, si risponda anche per fatti e comportamenti altrui non in via eccezionale, come accade nel diritto, ma in modo fisiologico e costante³⁰. In questo senso, la responsabilità politica opera come una barriera tra assemblea e pubblica amministrazione: se vi è responsabilità politica, a rispondere è il vertice politico e solo esso.

In tali casi, il controllo parlamentare sull'amministrazione si esercita attraverso la figura del ministro, che diviene corresponsabile sul piano politico delle manifestazioni dell'attività amministrativa. A questo assetto si accompagnano conseguenze rilevanti: poiché la responsabilità costituisce il corrispettivo del potere politico, estenderla implica accrescere il potere del soggetto chiamato a risponderne³¹. Chiamare qualcuno a rispondere politicamente significa infatti imputargli integralmente la responsabilità dei fatti contestati. Ne deriva che, dovendo rispondere dell'operato dell'amministrazione, il ministro tende a rafforzare il proprio potere di determinare programmi e indirizzi, fino a favorire fenomeni di *microgovernment*, ossia una persistente interferenza degli organi politici e dei loro collaboratori nell'attività minuta degli apparati burocratici³².

L'assemblea parlamentare non può infatti chiamare direttamente a rendere conto i pubblici funzionari, poiché del loro operato risponde politicamente il ministro. Rivendicando tale responsabilità, il vertice

²⁹ Una disciplina specifica è prevista per la nomina dei presidenti degli enti parco, nominati dal Ministro dell'ambiente, d'intesa con il presidente della regione interessata, nell'ambito di una terna tra soggetti dotati di comprovata esperienza, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, che si pronunciano scegliendo tra i nominativi inclusi nella terna. Un meccanismo analogo è previsto per la nomina dei presidenti delle autorità portuali.

³⁰ RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1345.

³¹ Come afferma RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1342, «anche nei casi in cui si risponde per comportamenti altrui o per puri e semplici accadimenti, la responsabilità presuppone sempre un qualche criterio di collegamento socialmente accettato tra chi risponde e ciò per cui si risponde, e in particolare presuppone che il soggetto responsabile avrebbe potuto in principio sottrarsi alla responsabilità se non si fosse impegnato in una determinata vicenda (se ad esempio non avesse iniziato una impresa economica)».

³² *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche Amministrazioni*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, 1993.

politico finisce per comprimere l'autonomia degli amministratori³³. In teoria, la critica politica dovrebbe dunque rivolgersi esclusivamente verso i soggetti amministrativi riconducibili alla responsabilità ministeriale. Tuttavia, poiché l'attività politica ha carattere inevitabilmente collettivo e diffuso, si assiste spesso a un'estensione della responsabilità anche oltre la sfera di diretta supervisione ministeriale, fino a comprendere l'operato di enti dotati di autonomia, quali agenzie e altri organismi pubblici, mentre restano tradizionalmente escluse le autorità indipendenti.

Proprio con riguardo a queste ultime, il regolamento del Senato, a seguito della riforma del 2022, ha previsto che «alle interrogazioni che riguardano l'operato e l'attività delle autorità indipendenti, nel rispetto dell'autonomia delle stesse, risponde la Presidenza del Consiglio dei ministri o il ministro competente per materia» (art. 145, comma 1-*bis*). Si tratta di una previsione delicata, che potrebbe apparire in tensione con l'autonomia e l'indipendenza di tali autorità, configurando in capo al governo un potere-dovere di risposta. L'interpretazione più plausibile è pertanto quella che vede il governo operare come mero *nuncius* della posizione dell'autorità interessata, poiché, sul piano costituzionale, il rapporto tra Parlamento e autorità indipendenti non può essere assimilato a quello intercorrente con l'esecutivo. Ci si trova così di fronte a un caso peculiare di potere politico privo di una corrispondente responsabilità politica effettiva.

La responsabilità politica del ministro convive, tuttavia, con le altre forme di responsabilizzazione dei funzionari sul piano funzionale, laddove ai dirigenti sono attribuiti poteri di gestione amministrativa. Ciò conferma la regola della neutralità dell'amministrazione rispetto all'arena parlamentare: tra assemblea e apparati amministrativi si interpone una sorta di schermo che limita, quasi del tutto, i canali di comunicazione diretta. I funzionari partecipano così solo indirettamente alla responsabilità politica del vertice dell'amministrazione per i risultati conseguiti, senza esserne direttamente titolari.

Ne deriva un assetto che attenua il processo di distanziamento tra amministrazione e politica. Questo apparente paradosso è il riflesso del modello di Costituzione “aperta”, nel quale convivono il modello gerarchico dell'amministrazione e quello dell'imparzialità, senza che l'uno prevalga definitivamente sull'altro. Come la separazione tra politica e amministrazione – pur riconosciuta sul piano costituzionale – non rende incompatibile l'art. 95 Cost., così la responsabilità politica per l'attività dell'amministrazione deve convivere con il principio di imparzialità di cui all'art. 97, senza che da ciò possa derivare alcuna illegittimità costituzionale.

4. La responsabilità politica del Presidente della Regione, del Sindaco o degli assessori

In generale, la difficoltà di imputare con certezza a un determinato soggetto la colpa o il merito di un'azione tende a indebolire il meccanismo della responsabilità politica. Al contrario, nei sistemi caratterizzati da vertici istituzionali chiaramente individuabili e stabili, l'identificazione del responsabile risulta più immediata e il giudizio popolare più semplice e concreto. Ne consegue che, mentre nei modelli complessi fondati sulla triade elettori-Parlamento-governo è più arduo individuare il soggetto passivo della responsabilità, nei sistemi basati sul binomio elettori-presidente si registra una tendenza alla

³³ Come nota RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., 1352, «da questo punto di vista la responsabilità politica si presta congiuntamente a due tipi di degenerazione: da un lato impedisce alla assemblea rappresentativa di controllare direttamente l'amministrazione, dall'altro lato accresce indebitamente i poteri di decisione dei politici a danno dei tecnici».

concentrazione della sfera di responsabilità. È quanto accade, ad esempio, nelle regioni e nei comuni caratterizzati dall'elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

In tali contesti, la forma di governo di tipo "presidenziale" rafforza i meccanismi di responsabilità politica, sia quando vengono in rilievo poteri di direzione e di indirizzo propri del circuito politico, sia quando sono poste in discussione scelte dell'amministrazione locale. L'investitura diretta da parte del corpo elettorale si accompagna infatti alla presenza di strumenti idonei a garantire forme di responsabilità politica e di controllo da parte degli elettori³⁴.

Questo assetto trova spiegazione nella forte legittimazione democratica del vertice politico, tipica delle autonomie territoriali fondate sull'elezione diretta del presidente o del sindaco. In tali modelli gli organi di governo sono direttamente rappresentativi della collettività, poiché i loro titolari sono scelti attraverso procedure elettorali nelle quali vengono definiti programmi e indirizzi dell'azione di governo, dei quali essi sono poi chiamati a rispondere.

Il vertice dell'organo politico gode dunque di una legittimazione particolarmente intensa, derivante dall'investitura popolare diretta. Nel modello presidenziale in senso proprio, il presidente non può essere sfiduciato dal Parlamento nel corso del mandato e rimane in carica per tutta la sua durata. Nell'ordinamento italiano, con riferimento a regioni e comuni, si configura tuttavia una soluzione ibrida: l'elezione diretta del vertice convive con un rapporto fiduciario con l'assemblea, che assume tuttavia un significato diverso rispetto a quello proprio della forma di governo parlamentare³⁵.

In questo quadro, il sistema elettorale incide direttamente sulle modalità di esercizio della responsabilità politica, poiché la valutazione dell'operato dell'esecutivo si colloca su un terreno strettamente collegato alle dinamiche elettorali. Il leader dell'ente locale, insieme agli assessori, risponde innanzitutto di fronte al Consiglio; tuttavia quest'ultimo difficilmente giunge a rimuoverlo dal potere, in ragione della clausola del *simul stabunt simul cadent*, che lega le sorti del Consiglio a quelle del presidente. La riduzione della probabilità di una sfiducia consiliare tende così a depotenziare la responsabilità politica nei confronti dell'assemblea.

Parallelamente, si rafforza la responsabilità politica nei confronti della collettività, poiché l'elezione diretta rende più agevole individuare il soggetto cui imputare decisioni e risultati, indipendentemente dalla precisa titolarità delle competenze. L'investitura popolare consente infatti ai cittadini di attribuire fatti e intenzioni, attivando meccanismi di responsabilità politica. Come osservava Leopoldo Elia, laddove si determini uno «status privilegiato dell'esecutivo che eccede [...] le esigenze di efficienza», agli elettori sono comunque riconosciuti ampi margini di determinazione di *men and measures*, capaci di realizzare una sintesi tra democrazia di investitura e democrazia di operazione. Il governo si colloca così lungo un visibile *continuum* elettori-partiti-programmi-leaders³⁶, mentre l'opposizione svolge una funzione essenziale di bilanciamento, predisponendo e rendendo visibile l'alternativa di governo.

Considerando il nucleo essenziale di questo modello – rappresentato dall'elezione diretta del capo dell'esecutivo regionale o locale – emerge con evidenza la stabilità dell'organo politico, ulteriormente rafforzata dall'applicazione del principio *simul stabunt simul cadent*, che collega la sorte del Consiglio

³⁴ Come affermato in Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 240, «il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano [...] rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi».

³⁵ FERRAIUOLO, *La forma di governo regionale: un modello efficiente (da replicare)?*, in *Rivista AIC*, 10 dicembre 2025.

³⁶ *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, 1970, 634 ss.

a quella del presidente della giunta o del sindaco³⁷. Tale assetto attribuisce al vertice politico un margine più ampio di autonomia nella definizione del programma di governo e degli obiettivi da perseguire, incrementando al contempo il livello di *accountability*.

Questa maggiore autonomia si manifesta anche sul piano organizzativo, attraverso la flessibilità nella configurazione delle strutture amministrative, che possono essere modellate in funzione delle priorità territoriali entro un quadro normativo semplificato. A ciò si aggiunge il potere del capo dell'esecutivo di controllare e sovrintendere, anche mediante gli apparati di diretta collaborazione – e in particolare il segretariato – l'attività della macchina amministrativa. A fronte di tale posizione di stabilità e autonomia, il controllo sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico è affidato in misura significativa alla magistratura, soprattutto considerando che nelle amministrazioni locali il rischio di fenomeni di *maladministration* risulta spesso più elevato rispetto alle amministrazioni centrali³⁸.

Sul piano del sindacato ispettivo e delle funzioni di controllo, i Consigli regionali dispongono comunque di diversi strumenti: possono svolgere indagini su materie di interesse pubblico, istituire Commissioni di studio o di inchiesta, indire udienze conoscitive, rivolgere interrogazioni e interpellanze ai membri della Giunta, nonché ottenere atti e documenti dagli apparati amministrativi dell'esecutivo. Gli Statuti riconoscono inoltre ai consiglieri e alle Commissioni il diritto di pieno accesso a dati, documentazioni e testimonianze. Tali poteri, assicurando una adeguata conoscenza dei fatti, costituiscono il presupposto necessario per l'effettivo funzionamento della responsabilità politica.

Esempio di quanto detto è la disciplina del piano urbanistico generale, che mostra in modo particolarmente evidente come la responsabilità politica si intrecci con il tema della separazione tra politica e amministrazione. L'elaborazione del piano è affidata agli uffici e all'esecutivo comunale – eventualmente anche tramite progettisti esterni – sui quali ricade la responsabilità giuridica dell'attività tecnica. La decisione di avviare il procedimento di approvazione del piano regolatore spetta tuttavia al consiglio comunale, trattandosi della scelta iniziale di dotare o meno il comune di tale strumento di pianificazione. La responsabilità politica relativa alla formazione del piano resta invece in capo all'assessore competente e, più in generale, all'esecutivo³⁹.

5. La responsabilità politica dell'amministrazione burocratica

È possibile configurare in capo alla pubblica amministrazione una forma di responsabilità politica? La questione rappresenta uno dei nodi più problematici della riflessione giuridica contemporanea, poiché solleva il dubbio se l'amministrazione eserciti un potere politico, seppure in via indiretta, o se possa essere considerata un centro – quantomeno materiale – di imputazione politica.

La responsabilità politica in senso proprio appartiene agli organi di governo, titolari dell'indirizzo politico e del rapporto fiduciario con il Parlamento e, in ultima istanza, con il corpo elettorale. Tuttavia, la pubblica amministrazione partecipa in modo decisivo alla realizzazione delle decisioni politiche e dun-

³⁷ CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, cit., 101 ss. Sul punto il giudice delle leggi ha sostenuto che il voto negativo sul programma non produce immediatamente un effetto fiduciario (sentenza n. 12 del 2006). OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del titolo V*, in *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di VANDELLI, Il Mulino, 2012, 32.

³⁸ Già nei primi anni Novanta, CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, 243 ss., nota come la classe politica locale «è stata educata male da un secolo di centralismo e non si è mai abituata all'esercizio dell'autonomia».

³⁹ Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 29 ottobre 2025, n. 453.

que alla catena della responsabilità democratica. Non si tratta, quindi, di attribuire all'amministrazione un'autonoma responsabilità politica – ipotesi incompatibile con i principi di imparzialità e buon andamento sanciti dagli artt. 97 e 98 Cost. – quanto piuttosto di riconoscere che essa costituisce il tramite attraverso cui l'indirizzo politico trova concreta attuazione. Il rapporto tra politica e amministrazione si colloca così in una zona di confine nella quale responsabilità politica e responsabilità amministrativa tendono a sovrapporsi pur rimanendo concettualmente distinte.

La responsabilità politica, a differenza di quella giuridica, non deriva dalla violazione di una norma, ma dalla perdita di legittimazione fiduciaria. Essa si fonda quindi su un giudizio di opportunità ed efficacia più che di legalità. Applicata alla pubblica amministrazione, questa prospettiva genera un paradosso: da un lato l'amministrazione non gode di legittimazione politica diretta, essendo vincolata ai principi di imparzialità e professionalità; dall'altro rappresenta l'apparato che rende effettivo l'indirizzo politico e non può quindi sottrarsi completamente al giudizio politico, sebbene in forma indiretta⁴⁰. In tale prospettiva, la responsabilità dell'amministrazione assume i tratti di una responsabilità "riflessa", che ricade primariamente sugli organi di governo ma che, nella prassi, tende a coinvolgere anche la dirigenza amministrativa, soprattutto quando i confini tra indirizzo e gestione risultano incerti.

La concezione costituzionale tradizionale descrive la burocrazia come un apparato funzionalmente subordinato alla politica ma strutturalmente neutrale⁴¹. Nella prospettiva democratico-weberiana, la burocrazia costituisce infatti uno strumento impersonale posto al servizio del detentore del potere politico, quale esso sia. In questa visione l'amministrazione non possiede una propria rilevanza politica: ad essa non spetta compiere scelte che implicano la valutazione dei valori e degli interessi della collettività, ma svolgere una funzione essenzialmente esecutiva e di supporto rispetto al decisore politico. Coerentemente con tale impostazione, l'amministrazione non si configura come organo costituzionale, ma come apparato interno al potere esecutivo. In un sistema democratico il potere appartiene al popolo e lo "spirito direttivo" compete esclusivamente a chi riceve, direttamente o indirettamente, la delega a interpretarne valori e interessi. Per lungo tempo, pertanto, il problema costituzionale della burocrazia non è stato tanto quello di individuare chi, al suo interno, contribuisca a dirigere la società, quanto piuttosto quello di stabilire chi, dall'esterno, debba indirizzare e controllare l'amministrazione assumendo la responsabilità politica dei relativi atti.

A questa impostazione si contrappone tuttavia la consapevolezza che l'attività amministrativa implica inevitabilmente scelte e valutazioni di interessi. In questa prospettiva l'amministrazione non può essere considerata completamente estranea alla dimensione politica⁴². Già negli anni Cinquanta del Novecento Ivor Jennings osservava come "i funzionari governano; i ministri controllano il funzionamento del governo", sottolineando il ruolo effettivo della burocrazia nei processi decisionali pubblici⁴³.

⁴⁰ WEBER, *Economia e società. IV. Sociologia politica*, Milano, Edizioni di Comunità, 2000, 88 ss. Sul "mito liberale" secondo cui «le strutture cosiddette amministrative sono macchine senza politica e fuori dalla storia», CASSESE, *L'immunità della burocrazia*, in *Pol. dir.*, 1971, 185.

⁴¹ Anche da un punto di vista concreto si è realizzato uno scambio tra «sicurezza-potere» (CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Pol. dir.*, 1981, 219 ss.). La burocrazia si è accontentata del controllo delle dinamiche interne al corpo amministrativo, al riparo da interferenze politiche, rinunciando volentieri a esercitare poteri di governo sulla società, perfino quando il legislatore iniziò a concederli.

⁴² È vero che l'amministrazione non è un soggetto politico in senso proprio, ma attua decisioni politiche. Dissociare l'attività di direzione della politica generale del governo e la connessa responsabilità per l'unità dell'indirizzo politico, di cui all'art. 95 Cost., dall'amministrazione imparziale di cui la Costituzione garantirebbe il buon andamento, ai sensi dell'art. 98 Cost., serve ad individuare un fondamento costituzionale all'amministrazione pubblica sottratta al potere di indirizzo dei vertici dell'esecutivo.

⁴³ CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, 2000, 451.

Con l'espansione del suffragio e l'affermarsi della democrazia di massa, l'amministrazione cessa progressivamente di essere l'apparato servente della Corona per divenire lo strumento di un governo di partito espresso da un Parlamento rappresentativo di una società pluriclasse⁴⁴. L'avvento della democrazia impone così di conciliare due esigenze tra loro potenzialmente divergenti: da un lato la subordinazione dell'amministrazione al potere politico democraticamente legittimato, dall'altro la necessità di garantire una gestione imparziale degli apparati pubblici posti al servizio dell'intera collettività.

Parallelamente, il modello ottocentesco di accentramento burocratico del potere esecutivo lascia progressivamente spazio a una configurazione pluralistica dell'amministrazione, caratterizzata da una crescente articolazione organizzativa e da forme di decentramento territoriale, in linea con il principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost. e rafforzato dalla riforma del Titolo V⁴⁵.

In questo contesto si sviluppano anche teorie volte a riconoscere spazi di autonomia all'amministrazione, come quella dei poteri neutrali⁴⁶. Tuttavia, il concetto di neutralità non esprime pienamente il significato della separazione tra politica e amministrazione. L'amministrazione non si limita infatti ad astenersi dall'intervento, ma svolge un'attività attiva e tecnicamente orientata che può presentare margini di autonomia rispetto alle direttive dei vertici politici. Il principio di imparzialità può quindi giustificare forme di scissione tra amministrazione e potere politico, purché funzionali a garantire una più efficace attuazione dell'interesse pubblico⁴⁷.

Se la separazione implica, in via generale, che agli organi politici spetti la determinazione degli obiettivi e delle direttive mentre ai dirigenti compete la gestione amministrativa, tecnica e finanziaria, ciò non esclude che l'amministrazione possa essere considerata indirettamente responsabile anche sul piano politico⁴⁸. I dirigenti, pur privi di legittimazione elettiva, dispongono infatti di margini di discrezionalità nell'attuazione dell'indirizzo politico e sono quindi chiamati a rendere conto del modo in cui esercitano tali poteri.

In questa prospettiva la responsabilità dell'amministrazione assume i tratti di una responsabilità estesa, che coincide con la nozione di *political accountability*: un processo attraverso il quale un soggetto è tenuto a rendere conto ad altri dei risultati della propria azione e dell'uso delle potestà e delle risorse a lui attribuite⁴⁹. L'amministrazione è dunque chiamata a spiegare e giustificare la propria attività, tanto nel suo svolgimento quanto nei suoi esiti, assumendo una responsabilità di garanzia che grava su ogni titolare di poteri pubblici⁵⁰.

⁴⁴ GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *Amministrazione civile*, 1961, 145 ss.

⁴⁵ CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di AMATO BARBERA, il Mulino, 1984, 305 ss.; A.M. SANDULLI, *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Jovene, 1970.

⁴⁶ Formulata da A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali*, in *Studi in onore di A. Segni*, IV, Giuffrè, 1966, 241 ss.

⁴⁷ NIGRO, *La pubblica amministrazione fra Costituzione formale e costituzione materiale*, cit., 385 ss.

⁴⁸ *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche Amministrazioni*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, 1993, in cui si afferma che «la distinzione tra indirizzo politico e gestionale richiede che, da un lato, il sistema politico esprima le scelte relative ai bisogni della collettività e assegni le relative risorse, e che, dall'altro, le pubbliche amministrazioni si assumano la responsabilità di conseguire i risultati impiegando le risorse assegnate».

⁴⁹ R.W. GRANT, R.O. KEHANE, *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in *American Political Science Review*, 2005, 29 ss., che distinguono tra *hierarchical, supervisory, fiscal, legal, market, peer and public reputational accountability*. Sul tema, E. CHITI, DEL GATTO, *L'accountability delle amministrazioni europee. Tre studi di caso*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 969; M. D'ALBERTI, *Giudicare il potere amministrativo. Il controllo del giudice sulla pubblica amministrazione*, il Mulino, 2025, 128.

⁵⁰ BOBBIO, *Studi per una teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 2012, 56; D'ALBERTI, *Politica e amministrazione. Il contributo di Gianfranco D'Alessio*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialità e responsabilità*, a cura di DI LASCIO, LORENZONI, Roma Tre Press, 2024, 15, «se l'art. 95 della Costituzione è basato sull'idea della preminenza della politica sull'amministrazione, l'art. 97, con i suoi principi di imparzialità e di buon andamento dei pubblici uffici, sposta gli equilibri a favore dell'autonomia dell'amministrazione nei confronti della politica».

Alla luce di queste premesse, la responsabilità dell'amministrazione deve essere analizzata distinguendo il soggetto nei cui confronti essa si esercita. Possono individuarsi almeno tre diverse dimensioni: la prima riguarda il rapporto tra governo e amministrazione, lungo il crinale dell'indirizzo politico; la seconda concerne il rapporto tra Parlamento e amministrazione, tradizionalmente più debole, poiché l'assemblea elettiva non dispone di un potere diretto di controllo sugli apparati amministrativi; la terza consiste infine nel dovere di rendere conto alla collettività, che assume una dimensione diffusa ed è mediato dai partiti, dai corpi intermedi, dai mezzi di informazione e dall'opinione pubblica⁵¹.

5.1. Di fronte al Governo e ai ministri

La responsabilità politica del ministro per l'attività dell'amministrazione costituisce uno degli snodi fondamentali del rapporto tra Parlamento, governo e apparati burocratici. Essa, tuttavia, porta con sé un rischio strutturale: quello di favorire una progressiva politicizzazione della gestione amministrativa. Di qui l'esigenza, avvertita sin dalle origini dello Stato amministrativo e poi recepita nella Costituzione repubblicana, di predisporre meccanismi istituzionali volti a garantire l'autonomia e la professionalità della burocrazia rispetto alle dinamiche del conflitto politico.

In tale quadro si collocano gli strumenti normativi destinati a limitare l'appropriazione dell'amministrazione da parte del governo. Come limitare l'appropriazione della burocrazia da parte del governo? Il problema non è nuovo. Già alla fine del XIX secolo, Minghetti e Spaventa denunciarono le ingerenze della politica nell'amministrazione, individuando nella disciplina legislativa lo strumento principale per contrastarle. In questa prospettiva si affermò il modello del *Sovereign Employer*, fondato sull'esigenza di isolare e proteggere la burocrazia tanto dalla politicizzazione quanto dalla sindacalizzazione, fenomeni entrambi percepiti come fattori di crisi dello Stato, mentre i funzionari erano chiamati a rappresentarne la continuità istituzionale⁵².

Tale esigenza veniva soddisfatta principalmente attraverso la legge: la legge parlamentare come garanzia dell'amministrazione rispetto alla politicità indotta dal governo. In questo modello il sovrano non è più il monarca, ma il Parlamento, e la regolazione legislativa della burocrazia si inserisce in un più ampio processo di trasferimento del controllo sull'amministrazione dal re all'assemblea rappresentativa. In questa direzione si colloca anche la riflessione di Mortati, il quale, nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, sottolineò come una disciplina costituzionale rigida della pubblica amministrazione dovesse innanzitutto «assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici»⁵³. Da tale impostazione discende l'introduzione, a livello costituzionale, della regola del concorso pubblico, posta a tutela del *merit system* nel reclutamento e volta a contrastare pratiche di *political patronage*. Nella stessa prospettiva si colloca il principio del servizio esclusivo alla Nazione dei pubbli-

⁵¹ Una responsabilità intesa come criterio per valutare la qualità di un governo come suggeriva J.S. MILL (*Saggio sul governo rappresentativo* (1861), Editori Riuniti, 1997, 29.), secondo cui «per accertare l'esistenza di un buon governo occorre misurare in che modo esso tenda ad aumentare tra i cittadini le buone qualità».

⁵² BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 735 ss.; CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Pol. dir.*, 1981, 219 ss.; CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Cedam, 1974; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 758 ss.; CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, 1973.

⁵³ MORTATI, *Intervento* nella seduta del 14 gennaio 1947 della prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione

ci funzionari, sancito dall'art. 98 Cost., che esclude una loro fedeltà politica nei confronti del governo, segnando una netta discontinuità rispetto all'assetto affermatosi durante il periodo fascista⁵⁴.

La soluzione legislativa, tuttavia, si rivela solo parzialmente idonea a neutralizzare le interferenze politiche, poiché anche la legge costituisce espressione della maggioranza politica. Il nodo centrale risiede infatti nella persistente tendenza della politica a interferire nella gestione amministrativa attraverso l'esercizio di poteri di controllo sugli apparati pubblici. Tali forme di controllo si accompagnano a una responsabilità di tipo politico, fondata non su parametri giuridici ma su un rapporto fiduciario e su meccanismi di *accountability*. La violazione di tale rapporto determina una responsabilità per tradimento della fiducia, poiché investitura fiduciaria e responsabilità politica costituiscono due dimensioni inscindibili del medesimo rapporto.

In questa prospettiva, il compito dell'ordinamento dovrebbe consistere nel circoscrivere i legami fiduciari di natura politica che consentono indebite ingerenze, valorizzando invece l'autonomia e la professionalità dei dirigenti, da valutarsi sulla base di parametri giuridici quali il buon andamento e l'efficienza dell'azione amministrativa. Nonostante tale esigenza, permangono almeno due rilevanti ambiti nei quali il rapporto fiduciario continua a svolgere un ruolo significativo: lo *spoils system* e la responsabilità dirigenziale⁵⁵.

Con riguardo allo *spoils system*, è sufficiente ricordare che esso trova applicazione in relazione agli incarichi dirigenziali apicali, caratterizzati da un elevato grado di fiduciarità e da funzioni strettamente connesse all'indirizzo politico-amministrativo espresso dal governo. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che tale meccanismo può operare soltanto con riferimento a una ristretta cerchia di posizioni di vertice, in ragione del rapporto diretto e non mediato che lega tali figure all'organo politico conferente.

In questa prospettiva, i dirigenti apicali rispondono "politicamente" dei risultati dell'azione amministrativa, proprio in virtù del rapporto fiduciario che li lega al vertice politico⁵⁶. Non a caso, per gli incarichi dirigenziali di livello generale è previsto un obbligo di comunicazione alle Camere, accompagnato da una scheda relativa ai titoli e alle esperienze professionali dei soggetti nominati, a testimonianza della rilevanza istituzionale di tali posizioni e del rischio di ingerenza politica nella sfera decisionale dirigenziale.

Accanto a tale profilo si colloca la responsabilità dirigenziale, che rappresenta una forma peculiare di responsabilità del funzionario amministrativo. Essa non coincide con le tradizionali forme di responsabilità giuridica, ma si colloca piuttosto nell'ambito della responsabilizzazione (*accountability*) che in quello della responsabilità intesa come *liability*.

La responsabilità dirigenziale si distingue dalle altre forme di responsabilità sotto diversi profili⁵⁷. Sul piano oggettivo, il dirigente è chiamato a rispondere del mancato conseguimento degli obiettivi assegnati, ossia di un risultato gestionale e non della violazione di specifiche regole di condotta⁵⁸. Con riferimento all'elemento soggettivo, l'esito negativo deve risultare imputabile al dirigente in quanto riconducibile all'organizzazione da lui diretta e alle modalità di esercizio dei poteri di gestione, prescindendo da una valutazione in termini di dolo o colpa.

⁵⁴ BATTINI, *La dirigenza tra politica e amministrazione*, in *il Mulino*, 2025, 68 ss.

⁵⁵ URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo, Maggioli, 2016, 109 ss. La nomina fiduciaria dei dirigenti rischia di piegare la gestione amministrativa a logiche politiche, indebolendo imparzialità e indipendenza.

⁵⁶ Cons. Stato, sez. I, 15 dicembre 2022, n. 1979; CIMINO, *Lo spoils system e l'alibi dell'efficienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 5 ss.

⁵⁷ Una volta che si è posto fine al principio di corrispondenza fra poteri del ministro (e più in generale del vertice politico) e poteri del ministero (e più in generale dell'amministrazione), riservati all'alta burocrazia, TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Cedam, 2000.

⁵⁸ Secondo l'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Quanto alle modalità di accertamento, la verifica della responsabilità dirigenziale è affidata a sistemi di valutazione delle performance amministrative, fondati su criteri di natura economico-statistica, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 150 del 2009, e non a controlli di legittimità di tipo giuridico o giurisdizionale. Infine, sotto il profilo delle conseguenze, tale forma di responsabilità incide prevalentemente sulla titolarità dell'incarico, potendo determinare il mancato rinnovo o la revoca dello stesso, senza comportare di regola sanzioni punitive o obblighi risarcitori, fatta salva l'ipotesi estrema del licenziamento, che può derivare sia da una sanzione disciplinare sia da un accertamento di inidoneità allo svolgimento delle funzioni conseguente a risultati gestionali negativi⁵⁹.

5.2. Di fronte al Parlamento

Si può affermare, in generale, che i canali di comunicazione diretta tra assemblea rappresentativa e amministrazione siano quasi assenti, poiché il governo è tradizionalmente considerato il necessario *trait d'union* tra Parlamento e apparato amministrativo⁶⁰. Il governo, infatti, dà attuazione alle leggi attraverso l'amministrazione ed è politicamente responsabile di tale attività dinanzi al Parlamento. Nonostante, esistono alcune amministrazioni direttamente collegate al Parlamento: è il caso della Radio televisione italiana (RAI), che, invece di dipendere organicamente dal governo, è posta in rapporto diretto con l'assemblea parlamentare.

Sebbene il controllo parlamentare sull'amministrazione sia oggi generalmente debole e poco incisivo, permangono talune forme di interlocuzione diretta, come le audizioni dei dirigenti amministrativi dinanzi alle commissioni parlamentari. In tali casi si esercita un potere di controllo diretto a fini conoscitivi, che si manifesta soprattutto attraverso obblighi di informazione e mediante la presentazione di relazioni periodiche, spesso annuali o semestrali. Numerose leggi prevedono infatti che amministrazioni pubbliche di varia natura trasmettano al Parlamento relazioni sull'attività svolta e, talvolta, sugli indirizzi e sui programmi perseguiti. Tuttavia, come è stato osservato, «il Parlamento presta pochissima attenzione a queste relazioni»⁶¹.

Ne consegue che, nonostante l'amministrazione operi nell'interesse della collettività – di cui il Parlamento è rappresentante sul piano istituzionale – i meccanismi di *hierarchical accountability*, mediante i quali le istituzioni politiche dovrebbero verificare l'accettabilità politica delle decisioni amministrative, risultano assai deboli. Tali meccanismi si fondano prevalentemente su obblighi di scambio informativo e sulla trasmissione di report, ma la loro efficacia è limitata anche dalla persistente continuità tra maggioranza parlamentare e governo, che spesso induce il Parlamento a limitarsi a ratificare le scelte dell'esecutivo.

5.3. Di fronte alla collettività

«Sta crescendo la tendenza a giudicare il comportamento dell'amministrazione non soltanto in termini di conformità alla legalità o di efficienza tecnico-amministrativa, ma anche in relazione alla sua

⁵⁹ BATTINI, *La dirigenza tra politica e amministrazione*, cit., 72.

⁶⁰ «Se gli indubbi vuoti di tutela penale che derivano dall'abolizione del reato possano ritenersi o meno compensati dai benefici che il legislatore si è ripromesso di ottenere, secondo quanto puntualmente illustrato nei lavori preparatori della riforma, è questione che investe esclusivamente la responsabilità politica del legislatore, non giustiziabile innanzi a questa Corte al metro dei parametri costituzionali e internazionali esaminati», così in Corte cost., 3 luglio 2025, n. 95.

⁶¹ CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, cit., 449.

capacità di soddisfare aspettative politiche di volta in volta diverse»⁶², quali le visioni dell'elettorato, di specifiche comunità politiche o di particolari cerchie di cittadini, come gli utenti dei servizi pubblici.

Tale evoluzione si ricollega al principio del *rendering account*, inteso come obbligo dell'amministrazione di rendere conto del corretto impiego delle risorse pubbliche assegnate per il perseguimento delle finalità istituzionali. Il controllo diffuso sull'azione amministrativa si traduce in obblighi di trasparenza, circolazione delle informazioni e partecipazione dei soggetti interessati, rispondendo all'esigenza dei governi di giustificare scelte e risultati nei confronti della cittadinanza, delle formazioni sociali organizzate e della collettività nel suo complesso. Parallelamente, all'interno delle amministrazioni pubbliche si affermano tecniche gestionali di matrice manageriale, fondate sulla misurazione e sulla valutazione delle performance, anche attraverso strumenti ispirati alla logica della *customer satisfaction*.

In tale contesto si collocano nuovi paradigmi organizzativi dell'amministrazione, fondati sulla responsabilizzazione dei dirigenti rispetto ai risultati conseguiti, sulla direzione per obiettivi e sulla valutazione delle performance, presupponendo la separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa secondo i principi del *new public management*. A partire dagli anni Novanta si assiste inoltre al progressivo passaggio dal modello di government a quello di *governance*, caratterizzato dal coinvolgimento di una pluralità di attori socio-politici nei processi decisionali⁶³.

Questo paradigma, che non sostituisce il *new public management* ma ne integra alcune criticità, si fonda sulla cooperazione tra soggetti pubblici e privati e tra diversi livelli di governo, al fine di promuovere procedure decisionali più aperte e inclusive. Si configura così un sistema di *multilevel governance*, nel quale l'azione pubblica è coordinata tra attori eterogenei operanti su differenti piani istituzionali. A livello nazionale si pensi, ad esempio, ai bilanci partecipativi, ai piani strategici urbani o ai piani sociali regionali; a livello sovranazionale, alle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale sostenute dai fondi strutturali dell'Unione europea, come il Fondo sociale europeo.

Le diverse forme di *accountability* sono funzionali al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica. In particolare rileva l'*accountability* politica, che implica l'obbligo di rendere conto ai partiti politici, agli *stakeholders* e, in ultima istanza, agli elettori. I suoi effetti si manifestano anche sul piano delle dinamiche di potere e possono svolgere una funzione preventiva rispetto ai fenomeni corruttivi, consentendo ai cittadini una partecipazione più attiva e consapevole alla gestione della cosa pubblica.

In questa prospettiva, trasparenza e *accountability* contribuiscono al miglioramento delle performance amministrative sia attraverso la prevenzione di fenomeni di *maladministration*, sia mediante l'imposizione di obblighi di rendicontazione dell'azione pubblica nei confronti degli *stakeholders*. In tale quadro si inseriscono gli strumenti normativi a tutela dell'etica pubblica, che richiamano, tra l'altro, le tematiche del conflitto di interessi, dei codici di comportamento dei dipendenti pubblici, della rotazione del personale e del *whistleblowing*⁶⁴.

⁶² BARDUSCO, *La responsabilità politica della pubblica amministrazione*, in *Democrazia e amministrazione*. In ricordo di Vittorio Bachelet, a cura di MARONGIU, DE MARTIN, Giuffrè, 1992, 113

⁶³ Strumenti quali l'open government e gli open data consentono l'esercizio di un controllo sociale diffuso; i sistemi di performance management attribuiscono ai dirigenti specifiche responsabilità in relazione ai risultati conseguiti; le politiche di prevenzione della corruzione e di trasparenza hanno, infine, rafforzato gli obblighi della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini.

⁶⁴ MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, il Mulino, 2007, 37. L'etica pubblica riguarda i doveri di chi svolge funzioni nell'interesse della collettività – in virtù di un mandato politico, di un incarico amministrativo o di un rapporto di impiego con lo Stato – e costituisce la declinazione concreta di diversi principi costituzionali, in particolare di quello espresso dall'art. 54 Cost.

Occorre tuttavia evitare che tali strumenti compromettano la neutralità della dirigenza o incidano negativamente sulla qualità del servizio pubblico, poiché la democrazia non si esaurisce nel principio elettivo ma si fonda anche su regole e garanzie di imparzialità.

La necessità di accedere alle informazioni pubbliche per valutare le performance amministrative rafforza ulteriormente il nesso tra trasparenza e *accountability*. La trasparenza costituisce infatti lo strumento attraverso cui rendere “misurabile” l'azione amministrativa, consentendo di valutare i risultati conseguiti in rapporto alle risorse impiegate. Essa favorisce il controllo democratico, previene l'arbitrarietà e contribuisce ad accrescere la fiducia dei cittadini, rafforzando la legittimazione dell'azione amministrativa.

Particolare rilievo assumono, a tal fine, i meccanismi di accesso ai dati e ai documenti amministrativi. Tali istituti – dalla diffusione di comunicazioni istituzionali alla pubblicazione sui siti delle amministrazioni, fino alle diverse forme di accesso documentale – presentano un carattere trasversale, interessando tutte le amministrazioni indipendentemente dalla natura delle funzioni esercitate. La loro diffusione, favorita anche dalle tecnologie digitali, presenta tuttavia luci e ombre.

Se da un lato la trasparenza garantisce la pubblicità del potere – che nelle democrazie contemporanee non può più essere concepito come assoluto – e favorisce forme di *public reputational accountability* e di *market accountability*, dall'altro essa non è di per sé sufficiente a garantire una piena responsabilizzazione delle amministrazioni⁶⁵. Essa deve infatti essere integrata dalla partecipazione degli interessati, dal contraddittorio procedimentale e dal rispetto dei principi del giusto procedimento, nonché da efficaci meccanismi di controllo e di revisione.

Tali condizioni non risultano sempre pienamente assicurate, come dimostrano alcune esperienze delle amministrazioni europee. Emblematico è il caso dell'*European Medicines Agency* (EMA), nel quale all'ampliamento degli obblighi di trasparenza non sembrano corrispondere adeguate forme di partecipazione procedimentale. Al tempo stesso, occorre garantire un equilibrato bilanciamento tra trasparenza e tutela di interessi sensibili, quali la riservatezza del *know-how* delle imprese o l'esigenza di immettere tempestivamente i prodotti sul mercato.

In sintesi, la buona amministrazione non si esaurisce nel rispetto formale della legge, ma implica anche una qualità etica dell'azione pubblica, che si manifesta nella correttezza dei comportamenti dei funzionari. Un comportamento eticamente scorretto, pur se formalmente legittimo, può infatti compromettere la fiducia dei cittadini, che rappresenta il vero “capitale etico” delle istituzioni. La cattiva amministrazione, del resto, non coincide soltanto con la corruzione penalmente rilevante, ma comprende un'ampia gamma di comportamenti disfunzionali – ritardi, favoritismi, scarsa attenzione verso i cittadini – che erodono progressivamente la fiducia collettiva. In questo senso, la legalità sostanziale, intesa come conformità ai valori di correttezza, trasparenza e servizio pubblico, diviene il parametro essenziale dell'etica pubblica. Infine, le trasformazioni della comunicazione pubblica e il ruolo dei mezzi di informazione, in particolare digitali, incidono profondamente sulle dinamiche di *accountability*. La rapidità dei flussi informativi, amplificata dall'uso delle piattaforme digitali e dei social media, accresce l'impatto reputazionale dell'azione amministrativa ma rischia al contempo di semplificare eccessivamente il giudizio politico. Fenomeni quali il populismo e la disintermediazione, fondati sulla promessa di un rapporto diretto con il “popolo”, possono contribuire a indebolire le istituzioni tradizionalmente deputate alle funzioni di controllo.

⁶⁵ Tra i vari principi di prevenzione della corruzione previsti dalla Convenzione internazionale anticorruzione (Convenzione OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali), oltre quello di *transparency*, è presente anche quello di *accountability*.

6. La responsabilità politica delle autorità indipendenti

L'affermazione delle autorità indipendenti rappresenta uno dei principali strumenti attraverso cui gli ordinamenti contemporanei hanno tentato di conciliare l'esigenza di imparzialità amministrativa con la crescente complessità delle decisioni pubbliche. Sul versante dei rapporti fra politica e burocrazia, è noto come il vincolo europeo abbia rafforzato e trasformato l'idea di imparzialità amministrativa, favorendo l'affermazione di modelli organizzativi caratterizzati da una più netta separazione strutturale tra politica e amministrazione. Ciò è avvenuto, da un lato, attraverso la diffusione di modelli organizzativi come le agenzie; dall'altro, soprattutto mediante l'affermazione, a livello europeo, del paradigma delle autorità amministrative indipendenti.

Con l'istituzione di tali autorità si perfeziona un sistema di amministrazione sottratta al potere di indirizzo dei vertici dell'esecutivo. Si afferma così una concezione riconducibile alla democrazia pluralista di matrice hamiltoniana, nella quale l'attuazione della legge è affidata a soggetti non politicamente responsabili. Tale assetto è giustificato, da un lato, dall'esigenza di sottrarre alcune decisioni alla patologia della corruzione o alla degenerazione della competizione politica; dall'altro, dalla crisi stessa della politica come sede esclusiva della decisione pubblica. La sottrazione al circuito della responsabilità politica può tuttavia esporre queste istituzioni al rischio di divenire utili capri espiatori rispetto alle difficoltà del sistema politico, non essendo tenute a dimostrare lealtà nei confronti del governo⁶⁶.

Tradizionalmente, la legittimazione costituzionale di tali poteri amministrativi estranei al circuito politico-rappresentativo è stata fondata sul presupposto della neutralità⁶⁷. Un potere pubblico privo di vertice politico può ritenersi compatibile con l'ordinamento costituzionale solo se esercita funzioni imparziali e tecniche, analoghe a quelle del giudice, la cui attività non è soggetta al controllo della politica. In questa prospettiva, la neutralità diviene il presupposto che consente di sottrarre tali autorità alla responsabilità politica, pur rimanendo esse assoggettate ad altri meccanismi di controllo, quali la trasparenza, il contraddittorio procedimentale e la revisione giurisdizionale.

Resta tuttavia da verificare se tale neutralità non rappresenti, almeno in parte, un mito su cui è costruita l'architettura delle autorità indipendenti⁶⁸. Secondo l'impostazione tradizionale, le amministrazioni pubbliche perseguono interessi pubblici conformando o graduando situazioni soggettive private. In realtà, molte autorità indipendenti operano come garanti di situazioni soggettive private, assicurando il corretto funzionamento del mercato, la tutela dei consumatori o il rispetto delle regole della concorrenza.

Tale impostazione è particolarmente evidente nell'attività regolatoria. Si pensi, ad esempio, alla disciplina *antitrust*: nelle sanzioni per abuso di posizione dominante o per intese restrittive della concorrenza l'autorità agisce come garante del rispetto delle regole del mercato, accertando la violazione di un assetto di interessi già definito dal legislatore. In altri casi, tuttavia, come nelle autorizzazioni in deroga al divieto di intese restrittive della concorrenza previste dall'art. 4, comma 1, della legge n. 287 del

⁶⁶ Si prenda l'esempio dell'amministrazione Trump che considera le istituzioni indipendenti come un peso politico, seppure i centri di potere indipendenti possono talvolta attenuare il costo politico di alcune scelte.

⁶⁷ Afferma TORCHIA, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, a cura di CASSESE, FRANCHINI, il Mulino, 1996, 63, «il carattere essenziale dell'attività di controllo è la neutralità dell'autorità rispetto alle situazioni sostanziali in gioco, in quanto non sussiste un canone atto a distinguere, fra esse, quali sono da preferire o da comprimere».

⁶⁸ AMATO, *Intervento al convegno*, in *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, a cura di A. PREDIERI, Antella 1997, 309, che sottolinea «si può non essere politicamente responsabili, ma essere invece trasparenti, ottemperare al principio del contraddittorio, essere sottoposti a revisione giudiziale».

1990, l'autorità esercita una vera e propria discrezionalità amministrativa, comparando interessi diversi e consentendo eccezionalmente comportamenti altrimenti vietati quando essi producano benefici per i consumatori o miglioramenti della produzione. In tali ipotesi, il potere esercitato non si limita ad applicare una regola condizionale, ma contribuisce alla definizione dell'assetto degli interessi mediante una decisione autoritativa orientata al perseguimento di fini pubblici.

Anche la giurisprudenza costituzionale ha ridimensionato l'idea della neutralità delle autorità indipendenti. La Corte costituzionale ha infatti escluso che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato possa essere considerata un giudice *a quo* ai fini del controllo di costituzionalità, qualificandola piuttosto come una "amministrazione-parte", pur titolare della cura di interessi di rilievo costituzionale⁶⁹. Ne deriva che, a differenza del giudice, chiamato all'obiettivo applicazione della legge, le autorità indipendenti perseguono specifici interessi pubblici affidati loro dal legislatore, quali l'equilibrio del mercato, la tutela del risparmio, la protezione dei dati personali o il pluralismo informativo.

Se ciò è vero, diviene difficile sostenere che tali autorità esercitino funzioni integralmente neutrali. Esse sono piuttosto titolari di poteri che incidono su scelte di rilievo generale e che, sotto questo profilo, presentano una dimensione inevitabilmente politica. Emblematico è il caso della Banca centrale europea (BCE), spesso descritta come un'autorità tecnica indipendente. Il Trattato le attribuisce il compito di garantire la stabilità dei prezzi, configurandola come un'istituzione non libera nei fini e perciò autonoma dal potere politico. Tuttavia, soprattutto a seguito delle crisi finanziarie, la BCE ha progressivamente ampliato il raggio delle proprie politiche attraverso strumenti non convenzionali di politica monetaria, come l'acquisto massiccio di titoli di Stato, e attraverso il coinvolgimento nelle politiche economiche dell'Unione, come nel caso del programma *Next Generation EU*⁷⁰.

In questo contesto, l'obiettivo originario della stabilità dei prezzi tende a integrarsi con finalità più ampie di stabilità finanziaria e di sostegno all'economia dell'eurozona. Anche l'attribuzione alla BCE di compiti di vigilanza prudenziale sugli intermediari finanziari si inserisce in questa evoluzione, volta a prevenire il rischio sistemico e a garantire la stabilità del sistema finanziario. La banca centrale rimane dunque un'istituzione formalmente non libera nel fine, ma chiamata a perseguire una pluralità di obiettivi che implicano scelte dotate di una rilevante dimensione politica.

Ciò non significa, tuttavia, che la soluzione consista nel sottoporre tali istituzioni al controllo diretto del potere politico. Una simile opzione sarebbe incompatibile con l'assetto costituzionale dei Trattati e difficilmente conciliabile con le esigenze di stabilità dei sistemi economici contemporanei. Piuttosto, la questione della legittimazione delle autorità indipendenti deve essere affrontata attraverso adeguati meccanismi di responsabilità e di controllo⁷¹.

In questa prospettiva, il modello dell'Unione bancaria offre alcune soluzioni significative. Il regolamento n. 1024 del 2013, che istituisce il Meccanismo unico di vigilanza bancaria, ha introdotto un articolato sistema di *accountability* nei confronti delle istituzioni politiche. La BCE è infatti tenuta a rendere conto della propria attività al Parlamento europeo e al Consiglio, presentando relazioni periodiche e partecipando a sessioni di audizione dinanzi alle commissioni parlamentari competenti, in particolare alla

⁶⁹ Corte cost., 31 gennaio 2019, n. 13. Sul tema, MIDIRI, *Autorità garante della concorrenza e amministrazione: una troppo drastica assimilazione*, in *Giur. cost.*, 2019, 127 ss.

⁷⁰ MACCHIA, *La legittimazione della banca centrale europea tra tecnica e politica*, in *Le sfide della vigilanza bancaria europea*, a cura di DAGOSTINO, Cacucci editore, 2025, 33.

⁷¹ BRUTI LIBERATI, *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, Giappichelli, 2019, 2.

Commissione per gli affari economici e monetari⁷². Possono essere poste interrogazioni scritte alle istituzioni dell'unione bancaria che siano attinenti con l'esecuzione del mandato⁷³. Anche i parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti possono indirizzare osservazioni o quesiti alla BCE in merito all'assolvimento dei compiti di vigilanza attribuiti, cui la BCE può rispondere.

Tali procedure non si limitano alla trasmissione di informazioni, ma costituiscono occasioni di effettivo confronto politico sulle decisioni adottate. Ai sensi dell'art. 20 del Reg. n. 1024/2013, vi è un obbligo di presentazione di una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione europea, all'Eurogruppo per l'attività svolta sulla base del regolamento che istituisce il meccanismo unico di vigilanza. Come previsto dal Regolamento del Parlamento, la presentazione del rapporto è seguita dall'adozione di un dibattito generale in cui è discussa la valutazione *ex post* dell'attività condotta dalla Banca centrale⁷⁴. Analogamente, la BCE è tenuta a rispondere a interrogazioni parlamentari e a partecipare a momenti di dialogo istituzionale, come il *Monetary Dialogue* e l'*Economic Dialogue*, nei quali le scelte di politica monetaria ed economica sono discusse pubblicamente⁷⁵.

Anche le autorità indipendenti nazionali sono tenute a riferire al Parlamento sull'attività svolta con il metodo delle relazioni annuali, ma queste sono poco efficaci (a volte, quasi una formalità) rispetto all'obiettivo del controllo parlamentare sull'attività⁷⁶. Lo stesso può dirsi per l'intervento del Parlamento nelle procedure di designazione delle cariche di vertice delle autorità indipendenti. Al fine di assicurare scelte più condivise, si è attribuito ai Presidenti d'assemblea una funzione di garanzia, demandando agli stessi la nomina o la designazione degli organi di alcune di queste autorità (come nel caso dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dei membri della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero); in altri casi si è assegnato il potere di elezione all'assemblea nel suo complesso (come per il Garante per la protezione dei dati personali), oppure è stata prevista l'acquisizione di un parere preventivo espresso a maggioranza qualificata delle competenti Commissioni parlamentari⁷⁷.

Il modello europeo appare, comunque, più incisivo rispetto a quello nazionale. Nei sistemi interni, infatti, le relazioni annuali delle autorità indipendenti e le audizioni parlamentari spesso assumono un carattere prevalentemente formale, anche a causa della tendenziale coincidenza tra maggioranza parlamentare e governo. In ambito europeo, invece, il controllo parlamentare tende ad assumere forme meno rituali e più sostanziali, imponendo alle autorità un più elevato livello di giustificazione delle proprie decisioni e contribuendo a rafforzarne la legittimazione democratica. Nell'audizione *ad hoc* i rap-

⁷² Secondo il cons. n. 55 del Reg. n. 1024/2013, la BCE risponde dell'esecuzione dei compiti al Parlamento europeo e al Consiglio quali istituzioni democraticamente legittimate a rappresentare i cittadini dell'Unione e gli Stati membri. Ciò include relazioni periodiche e risposte a interrogazioni e quesiti del Parlamento europeo e dell'Eurogruppo, nel rispetto del segreto professionale.

⁷³ Secondo l'art. 131 *bis* del Regolamento del Parlamento europeo.

⁷⁴ La BCE risponde al Parlamento europeo e al Consiglio dell'attuazione del regolamento sul meccanismo unico di vigilanza.

⁷⁵ REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di AZZARITI, Giappichelli, 2005, 282.

⁷⁶ Nota G.C. PINELLI, *Responsabilità politica e Autorità amministrative indipendenti*, in *Forum Quad. cost.*, ottobre 2005, come «le audizioni della Consob sul caso Parmalat, la relazione del Governatore della Banca d'Italia al Cicer sul caso Bpi sono stati momenti di evidenziazione di responsabilità politica realizzatisi per la forte eco presso l'opinione pubblica di determinati eventi», sebbene nessuna norma concepisca tali procedure per far valere una responsabilità politica.

⁷⁷ Gli incarichi di vertice nelle autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità, possano essere attribuiti solo dopo aver acquisito il parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari espresso a maggioranza qualificata. Questo parere parlamentare è obbligatorio e vincolante.

presentati del pubblico potere sono chiamati a dare spiegazioni delle decisioni prese e degli interventi svolti in sede europea, dando dimostrazione della capacità di giustificare le proprie attività⁷⁸.

7. Considerazioni conclusive: le sfide contemporanee

Negli ultimi decenni, una pluralità di fattori ha progressivamente messo in discussione l'effettività dei tradizionali meccanismi di responsabilità politica. Tra questi assumono particolare rilievo i processi di personalizzazione della politica, che hanno determinato una crescente centralità dei leader rispetto ai partiti, alterando le dinamiche di imputazione della responsabilità. A ciò si aggiunge la crisi dei partiti politici stessi – non a caso scarsamente menzionati in questo scritto, a differenza di quanto sarebbe accaduto trent'anni fa – che ha inciso negativamente sull'efficacia del controllo parlamentare, indebolendo i tradizionali canali della rappresentanza.

Eppure, la responsabilità politica dovrebbe coinvolgere anche la pubblica amministrazione, sia per migliorare il funzionamento del processo democratico, sia per evitare che gli apparati amministrativi siano preda di inerzia burocratica, avversione al rischio o resistenza al cambiamento. La responsabilità costituisce infatti l'altra faccia del potere. È innegabile che l'amministrazione partecipi, seppure indirettamente, alla catena della responsabilità democratica, attraverso il legame funzionale con il governo e mediante i meccanismi di *accountability*, nonché direttamente attraverso la cura degli interessi collettivi.

D'altra parte, anche l'applicazione delle regole più meccaniche comporta un inevitabile carico di responsabilità, quantomeno in termini di condivisione dei valori che sorreggono l'ordinamento istituzionale entro cui tali regole operano. Essere meri esecutori di ordini non esonera dalla necessità di interrogarsi sulle ragioni che giustificano l'obbligo di obbedienza. Non può esservi diritto senza responsabilità, né responsabilità senza fiducia nel corretto esercizio del potere normativo e applicativo⁷⁹. Ne discende che si ha da un lato l'esigenza di preservare l'imparzialità tecnica dell'azione amministrativa; dall'altro la necessità di garantire la tracciabilità democratica delle decisioni, evitando sia la deresponsabilizzazione del decisore politico sia un'eccessiva politicizzazione della burocrazia. In questa prospettiva, l'affermazione dei principi di trasparenza e di prevenzione della corruzione ha imposto alle amministrazioni pubbliche nuovi obblighi di rendicontazione nei confronti dei cittadini, che vanno oltre i tradizionali controlli di legalità. Analogamente, i sistemi di misurazione e valutazione della performance, orientati alla verifica dei risultati più che dei procedimenti, hanno rafforzato il profilo sostanziale dell'*accountability* amministrativa, avvicinandolo, per certi aspetti, a modelli tipicamente politici. A ciò si aggiungono le esperienze di *open government* e *open data*, che ampliano le possibilità di controllo sociale diffuso, attribuendo alla cittadinanza un potere di sindacato informale, molecolare, ma non privo di rilevanza.

Permane tuttavia il problema dell'effettività della responsabilità politica, la quale funziona solo se sono chiaramente identificati i fini rispetto ai quali si esercita il dovere di rendere conto. Affinché il Parlamento possa svolgere efficacemente il ruolo di "occhio del Paese" o di organo di indirizzo e controllo,

⁷⁸ Si rinvia al *Rapporto annuale Bce sulle attività di vigilanza*.

⁷⁹ Come nota CASSESE, *Meno Stato e più Stato. Qualche idea per la modernizzazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 685, occorre «riprendere il controllo (democratico) dell'amministrazione. Il Parlamento ha rinunciato all'attività di controllo dell'amministrazione, illudendosi che la moltiplicazione delle leggi possa supplire a questa mancanza. Le leggi sono, però, editti, che non vengono necessariamente eseguiti. Anche i vertici amministrativi non controllano, sia perché i gabinetti ministeriali sono del tutto insufficienti, sia perché le attività di vigilanza ed ispezione sono scomparse».

è necessario che disponga di informazioni complete e tempestive, nonché del tempo, delle risorse e delle strutture tecniche adeguate per esaminarle. Le difficoltà emerse negli ultimi anni mostrano invece come il Parlamento fatichi a esercitare in modo incisivo la propria funzione di indirizzo, operando spesso come sede di mediazione di interessi particolari e risultando limitato nella capacità di valutare compiutamente le istanze sottoposte alla sua attenzione.

Dall'altra parte, anche l'esecutivo e le amministrazioni non sono abituati a rispondere in modo soddisfacente alle richieste provenienti dall'organo legislativo. Spesso, infatti, rispondere a tali domande richiede attività complesse e onerose di raccolta, elaborazione e interpretazione delle informazioni. Quanto più le domande sono approfondite e stimolanti, tanto meno è possibile fornire una risposta adeguata attraverso un semplice – e spesso sterile – passaggio di carte e documenti.

I limiti della responsabilità politica emergono anche sotto il profilo della sua scarsa incisività, dovuta alla mancanza di strumenti vincolanti, alla tensione con il principio di separazione tra politica e amministrazione e al carattere spesso episodico e non strutturato dei meccanismi di controllo. La debolezza dei canali politici tradizionali favorisce inoltre un ricorso improprio alla giurisdizione come strumento surrogatorio di controllo del potere, accentuando il fenomeno della giurisdizionalizzazione del politico. A ciò si aggiunge l'impatto della comunicazione politica digitale, che tende a valutare i processi decisionali secondo logiche mediatiche ed emozionali piuttosto che attraverso meccanismi istituzionali consolidati.

Nondimeno, non si può ignorare il carico di responsabilità che accompagna anche l'applicazione delle regole più meccaniche. Come è stato osservato, l'essere meri esecutori non elimina la necessità di interrogarsi sulle ragioni dell'obbedienza. In questo senso, non esiste diritto senza responsabilità: almeno la responsabilità di partecipare all'impresa istituzionale entro cui le regole vengono applicate. E ciò equivale, in fondo, ad affermare che non esiste diritto senza fiducia, cioè senza la fiducia nel modo in cui le regole verranno correttamente applicate – o, in casi estremi, disapplicate – da coloro che ne hanno il potere⁸⁰.

Pur rimanendo un pilastro irrinunciabile della democrazia rappresentativa, la responsabilità politica richiede oggi significativi adattamenti per rispondere alle trasformazioni del contesto istituzionale. In tale quadro emergono alcune possibili direttrici di sviluppo: il rafforzamento degli strumenti di *accountability* digitale e della trasparenza amministrativa; l'introduzione di forme di partecipazione deliberativa capaci di integrare, senza sostituirla, la rappresentanza politica; la ridefinizione dei rapporti tra i livelli nazionale e sovranazionale di governo. La sfida contemporanea non consiste soltanto nel garantire che i governanti rispondano delle proprie azioni, ma anche nell'assicurare che tale responsabilità si traduca in processi decisionali più equi, inclusivi ed efficaci.

Per rafforzarne l'efficacia appare necessario intervenire lungo alcune direttrici: il potenziamento della trasparenza e degli strumenti di *open government*; la revisione dei sistemi elettorali per assicurare maggiore chiarezza nella catena della responsabilità; lo sviluppo di forme di *accountability* sovranazionale; il recupero del ruolo del Parlamento, anche mediante riforme procedurali e il rafforzamento degli strumenti di sindacato ispettivo.

La responsabilità politica resta dunque una categoria centrale, ma il suo esercizio concreto è oggi sottoposto a trasformazioni che ne mettono a rischio l'effettività.

⁸⁰ GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, cit., 129.

In questa prospettiva, il tema della responsabilità politica della pubblica amministrazione richiede un ripensamento sistematico. Da un lato, occorre evitare di subordinare l'imparzialità burocratica a logiche di consenso; dall'altro, non può essere ignorato il ruolo sempre più centrale dell'amministrazione nella produzione normativa, nella regolazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche, che la rende parte integrante della catena della responsabilità democratica. Il rafforzamento del sindacato parlamentare sull'amministrazione, l'adozione di modelli di *accountability* partecipativa e il consolidamento dei meccanismi di trasparenza e valutazione dei risultati possono contribuire a ricomporre l'equilibrio tra politica e amministrazione. Ciò richiede tuttavia di superare le persistenti perplessità sulla capacità del Parlamento di esercitare un controllo effettivo e di rivedere l'immagine dell'assemblea come sede di mera intermediazione di interessi particolari.

Emergerebbe così un modello di responsabilità più ampio rispetto alla responsabilità politica classica, fondato non solo sul rapporto fiduciario, ma anche sull'affidabilità complessiva dell'azione amministrativa. Se i meccanismi politico-istituzionali risultano deboli o inefficaci, inevitabilmente anche la responsabilità politica perde incisività, favorendo un uso improprio della giustizia come strumento di controllo del potere. La pratica del governo democratico impone pertanto di "manutenere" la tracciabilità democratica delle decisioni, garantendo che chi esercita il potere continui a rispondere, in senso politico, delle proprie scelte davanti ai governati e ricomponendo l'equilibrio tra politica e amministrazione.