

# L'evoluzione della disciplina del pubblico impiego prima del Dlgs 165/2001

**Autore:** Sgueo Gianluca

**In:** Diritto amministrativo

1. Le ragioni di una ricerca sull'evoluzione storica della disciplina del pubblico impiego - 2.1 Le fasi storiche che hanno segnato l'evoluzione del pubblico impiego. Il quadro generale in Europa - 2.2 Brevi cenni sul pubblico impiego agli albori dell'amministrazione italiana - 3.1 Le cause dell'evoluzione della disciplina del pubblico impiego: dall'impiego pubblico al lavoro presso le pubbliche amministrazioni - 3.2 Le fasi della privatizzazione - 3.3 La privatizzazione della dirigenza. Considerazioni generali - 3.4 La riduzione ad unità delle qualifiche dirigenziali - 3.5 Il ruolo unico della dirigenza statale

## 1. Le ragioni di una ricerca sull'evoluzione storica della disciplina del pubblico impiego

Il primo scopo di questa breve ricerca è quello di illustrare i passaggi che hanno segnato l'evoluzione della disciplina del pubblico impiego fino al D.lgs 165/2001.

Date queste premesse, va detto che per avere una piena comprensione della disciplina del pubblico impiego, così come delineata dal D.lgs 165/2001, si è ritenuto opportuno svolgere prima una disamina approfondita sulle principali tappe attraverso le quali si è venuta sviluppata la disciplina giuslavoristica dell'impiego pubblico in Europa.

Si badi: una simile ricognizione non ambisce all'esaustività. Lo scopo è, piuttosto, quello di approfondire alcuni aspetti la cui conoscenza renderà più agevole la trattazione della disciplina italiana: il raffronto tra la normativa nazionale e quella europea, infatti, costituisce un punto focale nella ricerca.

Oltre a detta comparazione, inoltre, approfondiremo schematicamente l'evoluzione del pubblico impiego dall'Unificazione ad oggi, con particolare riguardo al processo di privatizzazione, tanto in generale quanto per ciò che riguarda la dirigenza.

## 2.1 Le fasi storiche che hanno segnato l'evoluzione del pubblico impiego. Il quadro generale in Europa

Cominciamo l'analisi dell'evoluzione del pubblico impiego provando ad operare una suddivisione temporale delle grandi fasi che hanno caratterizzato la disciplina del pubblico impiego in Europa. L'intenzione è quella di offrire un quadro di riferimento generale entro il quale inserire (e giustificare) l'esperienza italiana. A tal fine, per evitare di ampliare eccessivamente il discorso, si riporteranno solamente gli aspetti principali, trascurando i dettagli.

Le linee evolutive che hanno interessato la disciplina dei pubblici dipendenti nei principali stati europei possono essere suddivise, idealmente, in tre fasi successive.

Si tratta, ovviamente, di una suddivisione di tipo teorico, che, nella realtà, ha risentito dei diversi connotati che caratterizzano i regimi giuridici e politici dei singoli Stati. Che ha, conseguentemente, rispettato tempi e modi diversi a seconda dello Stato di cui si tratta. Tuttavia, pur in presenza delle differenze proprie di ciascuna legislazione, è dato rinvenire alcuni tratti comuni nello sviluppo[1].

Ebbene, la prima fase si contraddistingue per la presenza di tre fattori principali: anzitutto, un apparato pubblico di dimensioni ridotte, per lo più rispondente alle esigenze dello Stato centrale, cui è demandato lo svolgimento dei compiti di spettanza pubblicistica.

Inoltre, la predisposizione di una struttura organizzativa interna che riprende il modello gerarchico weberiano[2]. Prevede pertanto una rigida separazione dei ruoli dei singoli funzionari, e li tutela con un ristretto numero di diritti, a fronte di un ampio ventaglio di doveri nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza.

L'attuazione del modello weberiano si giustifica in ragione del terzo elemento comune: l'assenza di una disciplina legislativa dello status dell'impiegato pubblico, determinata, essa stessa, dalla necessità di perseguire l'interesse comune, preponderante rispetto alle rivendicazioni dei singoli dipendenti.

Il sistema ora delineato subisce un progressivo cambiamento sul finire del secolo XIX°, seguendo le trasformazioni che la Pubblica Amministrazione subirà nel secolo successivo, il ventesimo[3].

Questa seconda fase è caratterizzata soprattutto per il notevole ampliamento del numero dei funzionari, corrispondente, a sua volta, all'aumento delle pubbliche funzioni. Si tratta di una conseguenza logica: dovendo preoccuparsi di soddisfare un numero crescente di esigenze, legate principalmente all'erogazione dei servizi pubblici, le Amministrazioni statali (e, in misura minore, quelle locali) debbono dotarsi di un organico adeguato.

Questa circostanza produce tre ulteriori conseguenze, tra loro strettamente collegate. La prima, riguarda l'inevitabile diminuzione nelle retribuzioni offerte ai lavoratori pubblici. Evidentemente, aumentando gli organici, si rende necessario ridurre l'impatto economico sui bilanci pubblici, al fine di evitare uno squilibrio eccessivo nelle singole voci di spesa. La seconda conseguenza è diretta derivazione di questa: aumentando il numero dei dipendenti - e dunque la consapevolezza del proprio ruolo -

diminuendo, contestualmente, le retribuzioni, si determina la nascita delle prime forme di rivendicazione sindacale[4]. La terza, ed ultima, conseguenza attiene proprio le mansioni nel pubblico impiego. La diversificazione delle funzioni pubbliche, l'accrescimento degli apparati amministrativi e le prime rivendicazioni sindacali contribuiscono, tutte, alla necessità per ciascuna amministrazione di delineare con maggiore precisione il ruolo, le funzioni e la carriera dei propri dipendenti.

L'ultima fase, tutt'ora in corso, inizia a partire dagli anni ottanta del XX° secolo e si caratterizza per un fattore preponderante: sulla scorta delle ideologie neo-liberiste si opera un progressivo avvicinamento del settore pubblico a quello privato. Se, cioè, nelle due fasi precedenti si erano mantenute rigide distinzioni tra l'impiego pubblico e quello privato, ad esempio in ordine alla tipologia contrattuale, ma non solo, questa fase si caratterizza per il ricorso, da parte delle Amministrazioni pubbliche, agli strumenti propri del diritto privato. Questa circostanza, è opportuno specificare, influisce ulteriormente sulla disciplina delle mansioni e delle qualifiche, nonché sull'organizzazione delle categorie.

Le ragioni della scelta sono, ovviamente, molteplici. Basti qui dire che, tra queste, vi è soprattutto la necessità di adottare, nel perseguimento delle politiche pubbliche, strumenti operativi flessibili, votati - si può dire - al risultato. Le strutture pubbliche debbono confrontarsi con esigenze di natura finanziaria precedentemente sconosciute. La conseguenza è quella appena descritta: la ricerca di metodologie operative flessibili, che assicurino un margine di profitto maggiore e vincolino le responsabilità dirigenziali ad un risultato concreto e quantificabile.

## 2.2 Brevi cenni sul pubblico impiego agli albori dell'amministrazione italiana

Il quadro evolutivo che distingue lo sviluppo dell'amministrazione italiana non è diverso da quello europeo. Lo Stato italiano, infatti, pur con le peculiarità che lo distinguono, si trova a dover affrontare gli stessi problemi che riguardano tutte le amministrazioni europee. Per di più: in un ordine cronologico pressochè identico.

C'è da dire che, in realtà, ai fini della ricerca in corso è molto più utile concentrarsi sui provvedimenti normativi degli ultimi 20 anni, a partire dal 1990, poiché in questo periodo si sono concentrate le riforme più significative dell'amministrazione italiana[5]. Qualche cenno, tuttavia, merita di essere svolto a proposito della disciplina del pubblico impiego nell'amministrazione italiana post-unitaria, poiché è di aiuto alla comprensione di alcune caratteristiche che la disciplina del pubblico impiego ha mantenuto sino ai giorni nostri.

Gli storici che si sono occupati di studiare la pubblica amministrazione dell'Italia nel periodo successivo all'unificazione hanno posto in evidenza la peculiarità che per lungo tempo ha distinto lo status del pubblico dipendente: ovvero l'assenza di una disciplina organica che contemplasse un nucleo fondamentale di diritti e di doveri in capo a ciascun pubblico dipendente.

Vigeva, questo è certo, un sistema di reclutamento basato sul concorso pubblico[6]. Tale circostanza ci dà la certezza che, per il tramite della procedura concorsuale, fosse possibile definire i requisiti per l'accesso ai vari livelli della carriera per i neo-assunti e delineare pertanto, seppure in modo ancora rudimentale, una predisposizione iniziale alle mansioni da svolgere in sede di lavoro, superando la figura originaria di impiegato pubblico che era adibito ad una serie generica di mansioni, in ragione delle funzioni che l'amministrazione si trovava ad esercitare[7].

Tuttavia, una vera e propria "questione degli impiegati" cominciò a porsi all'attenzione della politica italiana solamente dopo il 1876. L'avvento della sinistra parlamentare creò infatti il clima favorevole al manifestarsi di un movimento di rivendicazione burocratica che, tra le altre cose, chiedeva a viva voce di varare uno statuto giuridico per gli impiegati pubblici[8].

Bisognerà attendere il 1908 per avere, con il governo Giolitti, una prima organizzazione normativa (la legge n. 335, per i profili economici, e la legge n. 290, per i profili giuridici[9]) che disciplinava lo stato giuridico degli impiegati pubblici statali e, contestualmente, favoriva il dialogo con gli allora nascenti sindacati del pubblico impiego.

Da questo momento possiamo distinguere due momenti precisi: il primo è costituito dal ventennio fascista, che comportò una serie di importanti modifiche all'organizzazione dell'amministrazione italiana ma (ed è l'aspetto che più interessa questa ricerca) non intervenì in modo incisivo sull'organizzazione del lavoro (e dunque sulla disciplina delle mansioni e sulla suddivisione in categorie) che rimasero fortemente gerarchizzate. Sebbene il governo di Mussolini provvedette alla riconfigurazione della disciplina giuridica del pubblico impiego, questa non apportò grandi modifiche allo status quo. La funzione del dirigere, in altre parole, venne interpretata, all'interno dell'amministrazione, nell'accezione del comandare, strutturandosi su un rigido sistema disciplinatorio.

Il passaggio successivo è costituito dalla nuova legge sugli impiegati statali, legge n. 1181 del 1954, che avrebbe dovuto costituire il perno di tutta l'azione di riforme dell'amministrazione, anche se, all'atto pratico, risultò anch'essa molto meno incisiva di quanto ci si aspettasse[10].

A conti fatti, dalla rapida ricognizione effettuata sulle tappe principali che segnano l'evoluzione della disciplina del pubblico impiego ricaviamo tre considerazioni. La prima è che la disciplina giuridica del pubblico impiego è stata per lungo tempo disorganica e lacunosa. Questa circostanza è una delle cause in ragione delle quali si è lungamente discusso sull'assenza di una disciplina completa delle mansioni sino ai giorni nostri, accentuata dall'estrema frammentarietà dell'amministrazione italiana.

La seconda considerazione riguarda i rapporti centro-periferia. L'evoluzione normativa di cui s'è detto riguarda infatti esclusivamente le amministrazioni centrali. Per lungo tempo la disciplina dell'impiego pubblico presso le amministrazioni locali sarà affidato ad una serie di leggi di settore che impediscono di avere una visione organica delle mansioni e della suddivisione in categorie, diverse da un'amministrazione all'altra.

Infine, in terzo luogo, c'è da considerare il rapporto tra disciplina pubblicistica e disciplina privatistica. Come vedremo meglio nelle pagine che seguono, il rapporto tra i due settori sarà, almeno in tutta la prima fase dell'amministrazione italiana, sbilanciato a favore del diritto pubblico. Ciò contribuirà a definire la disciplina delle mansioni, e delle categorie in modo differente dall'impiego privato. È interessante notare come, con il passare degli anni, questo rapporto andrà progressivamente invertendosi, fino a giungere al punto attuale, in cui la disciplina privatistica assume rilevanza preponderante.

### 3.1 Le cause dell'evoluzione della disciplina del pubblico impiego: dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni

Arriviamo al periodo storico che ci interessa più da vicino, nel quale sono state varate e realizzate le riforme del lavoro pubblico. Questo, a partire dal 1993, è stato interessato da una complessa opera di ristrutturazione, articolata in più fasi e volta a conseguire l'obiettivo della tendenziale omogeneizzazione di disciplina con il rapporto di lavoro privato.

Non è un caso che sia cambiata, in questo contesto, anche la terminologia utilizzata per indicarlo: dall'espressione "lavoro pubblico" si è passati a quella di "rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni"[11].

La diversa terminologia adottata non è solamente un vezzo di alcuni autori. Riflette invece un cambiamento significativo nella disciplina del servizio presso le pubbliche amministrazioni. Se, infatti, per lungo tempo la disciplina utilizzata è stata quella di un rapporto giuridico speciale - la cui specialità derivava dalla presenza di significative differenze rispetto alla disciplina dei lavoratori privati ed era causata dalla natura pubblicistica del diritto del lavoro - con il tempo queste differenze sono andate scomparendo.

L'indirizzo legislativo che si è andato affermando a partire dagli anni Novanta del secolo scorso è stato volto ad equiparare la posizione del dipendente pubblico a quella degli altri lavoratori. In altre parole, la disciplina è stata progressivamente spostata, ha perso il carattere della specialità che la distingueva, ed ha fatto ricorso all'utilizzo del diritto civile[12].

Quali sono, allora, i fattori causanti che sono alla base della decisione del legislatore di modificare la disciplina del pubblico impiego?

Se si esamina il problema da un punto di vista storico (ciò che costituisce l'obiettivo di questa parte della ricerca) si scopre che il rapporto tra diritto pubblico e privato, e l'alternarsi dell'uno rispetto all'altro, è una costante dell'intera parabola evolutiva del pubblico impiego. Si possono addirittura distinguere due fasi: fino alla fine dell'Ottocento prevaleva l'idea che il rapporto tra l'impiegato e la pubblica amministrazione avesse natura privatistica; successivamente, tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del

Novecento, tale rapporto è stato attratto nella sfera pubblicistica, secondo una tendenza che si è accentuata in epoca fascista; in epoca repubblicana, infine, è prevalso un percorso inverso che ha portato alla progressiva privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Ebbene, proprio la dicotomia tra la disciplina pubblicistica e quella privatistica costituisce una possibile spiegazione all'evoluzione della disciplina del pubblico impiego: la prevalenza di uno rispetto all'altro sarebbe una "risposta" dei governi che si sono succeduti ai mutamenti della società civile ed alle esigenze dell'amministrazione pubblica[13].

La disciplina vigente oggi è una dimostrazione eccellente del legame che sussiste tra le due componenti: da una parte, infatti, la privatizzazione del pubblico impiego non ha interessato alcune categorie di personale al servizio delle pubbliche amministrazioni. La conseguenza è che la convergenza fra lavoro pubblico e lavoro privato ha prodotto una diversificazione interna all'area del lavoro con le pubbliche amministrazioni.

Da un'altra parte, poi, nessuna categoria di personale amministrativo è, in realtà, regolata da una disciplina interamente di diritto pubblico o di diritto privato. Permangono infatti elementi pubblicistici anche nei settori in cui è vigente il diritto privato e, al contrario, nei settori sottratti alla privatizzazione si fa talora ricorso a strumenti privatistici.

La seconda domanda che dobbiamo porci è: il processo di trasformazione della disciplina del pubblico impiego ha influito, ed in che modo, sulle mansioni, qualifiche e categorie? Per rispondere, dobbiamo approfondire il discorso sulle fasi della privatizzazione e sui loro effetti concreti sulla disciplina giuridica dei pubblici dipendenti.

### 3.2 Le fasi della "privatizzazione"

La cosiddetta "privatizzazione" del lavoro pubblico è stata scandita da due fondamentali leggi delega: la legge n. 421 del 1992, sulla base della quale è stato emanato il D.lgvo n. 29 del 1993, successivamente modificato da due ulteriori decreti legislativi, il n. 470 ed il n. 546 del 1993. Tale complesso di norme ha costituito ciò che è stato definito dai giuristi "la prima privatizzazione del pubblico impiego"[14].

La legge n. 59 del 1997, costitutiva della cosiddetta "seconda privatizzazione"[15], in attuazione della quale sono stati emanati altri tre decreti legislativi: il D.lgvo n. 396 del 1997, il D.lgvo n. 80 del 1998 ed il D.lgvo n. 387 del 1998, tutti a modifica ed integrazione del D.lgvo n. 29 del 1993[16].

La privatizzazione è stata realizzata, nel concreto, lungo due versanti. Da un lato, equiparando il regime giuridico dei rapporti di impiego di lavoro subordinato con le imprese private. Dall'altro lato, disponendo l'applicazione, anche ai rapporti di impiego con le pubbliche amministrazioni, della stessa disciplina



sostanziale che regola il lavoro subordinato nell'impresa[17].

Sulla base di questi presupposti, ci sono quattro principi che regolano il rapporto di lavoro privatizzato presso le pubbliche amministrazioni: il primo principio è quello dell'origine contrattuale del rapporto. Le pubbliche amministrazioni assumono il personale esercitando le stesse facoltà riconosciute a soggetti privati e il rapporto che ne deriva è, appunto, espressione di autonomia privata. Il secondo principio è quello della regolamentazione contrattuale del rapporto. La disciplina contrattuale - si badi - interessa potenzialmente ogni aspetto del rapporto di lavoro (comprese, ovviamente, mansioni e qualifiche). Il terzo principio è quello della gestione del rapporto, che avviene anche in questo caso per il tramite di atti negoziali[18]. Il quarto principio è di minore interesse per questa ricerca, si tratta della devoluzione al giudice ordinario delle cause di lavoro tra dipendenti e pubbliche amministrazioni.

Il significato formale e sostanziale di queste previsioni è chiaro. Esse delegano al codice civile la disciplina dello status giuridico di tutti i dipendenti pubblici[19]. Tale circostanza sembrerebbe offrire allora una risposta univoca al quesito posto in precedenza: la privatizzazione ha cioè inciso sulla disciplina delle mansioni, poiché ha equiparato la disciplina propria dei lavoratori privati a quella dei lavoratori pubblici.

Eppure, si tratta di una risposta incompleta. Non va dimenticato, infatti, che nel delegare la disciplina dei pubblici dipendenti al codice civile, il legislatore ha fatto salve le diverse disposizioni contenute nel D.lgvo 29 del 1993 e successive modifiche[20]. Questo fa sì che l'articolo dedicato a mansioni ed inquadramento nelle amministrazioni pubbliche, si discosti per alcuni aspetti significativi dal modello dettato nel mondo del lavoro privato, pur essendone largamente debitore sia per quanto riguarda la formulazione che per quanto concerne l'impianto strutturale. Si può dire, in conclusione, che la privatizzazione abbia sicuramente inciso sulla disciplina delle mansioni, qualifiche e categorie, operando una sostanziale equiparazione con l'analoga disciplina privatistica. Però, le modalità di questa unificazione risentono di alcune peculiarità che il legislatore ha mantenuto nella predisposizione della disciplina.

### 3.3 La privatizzazione della dirigenza. Considerazioni generali

Qualche considerazione a parte merita l'evoluzione della disciplina sulla privatizzazione della dirigenza.

Con il varo del D.lgvo n. 29 del 1993 molti commentatori ed operatori misero subito in evidenza che la riforma della dirigenza pubblica, cui era dedicato un intero capo del decreto, pur essendo positiva, per diversi aspetti appariva incompleta e ferma a metà[21]. In particolare, se ne criticavano tre aspetti.

Il primo era che il tentativo di trasformare i burocrati pubblici in managers attenti non soltanto alla legalità dell'amministrazione, ma anche ai risultati (in termini di efficienza, ossia di costi, e di efficacia, ossia di conseguimento degli obiettivi), sembrava paradossalmente arrestarsi alle soglie dell'alta dirigenza. Infatti proprio i top managers, i dirigenti generali, erano sottratti, unici fra tutti i pubblici

dipendenti, alla contrattualizzazione (disciplina del rapporto di lavoro mediante contratti e non più mediante leggi e regolamenti) e alla privatizzazione.

La seconda era che il sistema della responsabilità dirigenziale per i risultati presupponeva un armamentario di misurazione e valutazione della gestione e dell'azione amministrativa al momento inesistente e, comunque, di non facile realizzazione.

La terza osservazione, infine, era che la riforma della dirigenza pubblica in senso manageriale risultava fortemente condizionata dall'assenza di parallele e coerenti riforme dell'organizzazione amministrativa, delle procedure, dei controlli, della struttura dei bilanci dello Stato e degli enti.

Tra gli aspetti che la riforma ha toccato vi era quello delle qualifiche. Anzi, può dirsi che le novità più rilevanti della seconda fase di riforma della dirigenza pubblica, ma anche fonte di talune gravi perplessità, attengono proprio alle qualifiche e agli incarichi dirigenziali e alla istituzione del ruolo unico della dirigenza statale[22].

Il dato di partenza era, nel 1993, il seguente: in tutte le amministrazioni pubbliche la dirigenza si era andata, nel tempo, articolando in un numero crescente di qualifiche (da 2 a 6, a seconda delle amministrazioni). Ciò aveva portato ad articolare parallelamente (e spesso artificialmente) l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Contemporaneamente, la frammentazione degli organici della dirigenza (inclusa quella statale) in ruoli separati per ciascuna amministrazione determinava una sostanziale inamovibilità dei dirigenti pubblici (se non, con molta difficoltà, all'interno della stessa amministrazione) e la connessa "ingessatura" delle posizioni di vertice.

Questa situazione, già di per sé fonte di gravi disfunzioni, era divenuta tanto più insostenibile nel momento in cui il legislatore introdusse, nelle amministrazioni, due criteri innovativi come la distinzione fra politica e amministrazione e la gestione manageriale. Infatti: da un lato, il venir meno del potere di amministrazione concreta degli organi politici e l'attribuzione di tutti i poteri di gestione ai dirigenti richiedeva l'attivazione, ad uso degli organi politici, di una leva alternativa di direzione e governo dell'amministrazione[23]; dall'altro lato, la sostanziale inamovibilità dei dirigenti e la rigidità degli incarichi e la contestuale e spesso artificiosa complessità della linea gerarchica fra dirigenti erano di ostacolo a qualsiasi tentativo di gestione flessibile e manageriale dell'amministrazione.

### 3.4 La riduzione ad unità delle qualifiche dirigenziali

Una prima significativa modifica fu la riduzione ad unità delle qualifiche dirigenziali.



L'art. 15 del d.lgs. n. 29/1993 introdusse, in linea generale, il principio della unicità della qualifica dirigenziale nelle pubbliche amministrazioni, ferma la graduazione (ai soli fini economici) delle funzioni e responsabilità dei dirigenti in relazione all'incarico rivestito in concreto.

Contestualmente, però, la stessa norma mantenne la distinta qualifica di dirigente generale (a sua volta articolata nei tre livelli C, B e A, che di fatto configuravano altrettante vere e proprie qualifiche) nelle amministrazioni ove detta qualifica era già prevista, ossia nei ministeri e in alcuni enti pubblici nazionali.

In concreto, l'art. 15 del d.lgs. n. 29 determinò l'unificazione delle due qualifiche dirigenziali prima esistenti nelle regioni e negli enti locali, nelle aziende sanitarie locali e negli enti pubblici minori, nonché la soppressione di una delle qualifiche dirigenziali dello Stato (quella di dirigente superiore).

Successivamente, la nuova versione dell'art. 15 del d.lgs. n. 29, completò il percorso sopprimendo definitivamente la qualifica di dirigente generale (con i suoi tre livelli interni) sia nello Stato che negli enti nazionali ove essa era prevista. Essa attuò dunque, senza eccezioni, il principio per cui, in tutte le pubbliche amministrazioni, la qualifica dirigenziale è unica. Parallelamente, però, i dirigenti dello Stato vennero classificati (nuovo art. 23 del d.lgs. n. 29) in due fasce che, pur non configurando due distinte qualifiche, tuttavia non erano nemmeno riducibili ad una semplice graduazione delle funzioni e responsabilità in concreto e al momento rivestite.

Le due fasce non configurano propriamente qualifiche perché ad esse non corrispondono qualifiche necessariamente distinte[24]. Se è vero, infatti, che soltanto ai dirigenti della prima fascia potevano essere conferiti i posti di massimo vertice nell'amministrazione statale e parastatale[25], è anche vero, però, che anche i dirigenti della seconda fascia potevano essere preposti ad uffici dirigenziali generali, così come i dirigenti della prima fascia potevano essere preposti ad uffici dirigenziali non generali.

### 3.5 Il ruolo unico della dirigenza statale

Accanto alla eccessiva frammentazione delle qualifiche dirigenziali, uno dei fattori di grande rigidità della dirigenza statale era, come già accennato, la frammentazione dell'organico in tanti ruoli distinti quante sono le amministrazioni e, talvolta, con più ruoli distinti anche all'interno di una stessa amministrazione[26].

L'idea del ruolo unico fu riproposta, in prima battuta con riferimento alle sole amministrazioni dello Stato, dalla legge di delega n. 59/1997 (art. 11, comma 4, lett. b). Il D.lgvo deliberato dal Governo prevedeva, infatti, la confluenza di tutti i dirigenti dei ministeri e delle amministrazioni autonome dello Stato in un unico ruolo, articolato in due fasce l'appartenenza alle quali ha rilievo ai fini del trattamento economico fondamentale e ai fini del conferimento di taluni particolari incarichi dirigenziali.

Transitoriamente e in sede di prima applicazione, furono ricondotti alla prima fascia gli attuali dirigenti generali e alla seconda fascia gli altri dirigenti statali. Il passaggio dalla seconda alla prima fascia fu poi previsto, in prospettiva, per i dirigenti di seconda fascia che avessero ricoperto per cinque anni, anche non continuativi, incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali.

La norma rinviava, infine, ad un regolamento da emanare entro il luglio 1998 per la definizione delle modalità di costituzione e di tenuta del ruolo unico[27].

### 3.5 La temporaneità degli incarichi dirigenziali

Finalizzata a introdurre una forte flessibilità e mobilità nei vertici delle pubbliche amministrazione fu ancora, infine, la riforma degli incarichi dirigenziali.

Già il d.lgs. n. 29/1993 aveva affrontato la questione degli incarichi dirigenziali ponendo l'accento, soprattutto, sul tema della «competenza».

Esso aveva, in particolare: indicato alcuni essenziali requisiti e criteri per il conferimento degli incarichi ai dirigenti e ai dirigenti generali (competenza e attitudini del designato in relazione alla natura e caratteristiche dei programmi da realizzare, risultati già conseguiti, ecc.: art. 19); introdotto nonché nuovi criteri e modalità per la nomina dei dirigenti generali (incluso l'essenziale presupposto, in precedenza non necessario, di essere già dirigente pubblico: art. 21); inoltre, per favorire l'importazione nell'amministrazione di culture e logiche di gestione nuove, esso aveva ampliato la possibilità di conferire incarichi dirigenziali ad esterni all'amministrazione pubblica, sulla base di appositi contratti a termine, delineando anche in tal caso criteri per la scelta e requisiti minimi del designato.

I successivi interventi del Governo confermarono la connessione tra competenza e caratteristiche professionali del designato e attività oggetto dell'incarico dirigenziale, ma introdussero, in più, tre nuovi principi: a) quello per cui, venuta meno la rigida corrispondenza tra ciascuna qualifica dirigenziale ed un determinato livello degli uffici, la preposizione ad uffici dirigenziali generali non era riservata, in esclusiva, ai dirigenti della prima fascia del ruolo unico della dirigenza statale (nella quale confluiscono di diritto, in via transitoria, tutti gli appartenenti alla soppressa qualifica di dirigente generale), ma poteva essere disposta anche per dirigenti della seconda fascia; b) quello per cui tutti gli incarichi dirigenziali, di qualunque livello, compresi quelli di direzione di uffici dirigenziali generali, avevano durata massimo quinquennale, con possibilità di rinnovo; c) infine, il principio per cui taluni incarichi di massimo vertice (Segretario generale di ministero, Capo dipartimento, Direttore generale di ente pubblico, ecc.) potevano essere rinnovati, anche prima della scadenza, dal nuovo Governo costituito all'inizio di ciascuna legislatura[28]. Quest'ultima indicazione, in particolare, estende ai massimi vertici di tutte le principali amministrazioni statali e parastatali quel meccanismo di spoil system che, fino ad allora, era conosciuto soltanto in alcune particolari aree dell'amministrazione statale (come la Presidenza del Consiglio, ex lege n. 400/1988) e che, fuori dello Stato, era stato introdotto per i Segretari comunali[29].

Il quadro è, a conti fatti, sicuramente complesso. Ne fanno parte una ampia serie di fattori, tra cui le dinamiche che regolano i rapporti tra sfera privatistica e sfera pubblicistica del pubblico impiego; gli effetti della privatizzazione e le eccezioni ad essa; infine, lo sviluppo di una nuova disciplina della dirigenza, avvenuto per gran parte in tempi e secondo modalità ben diverse da quelle del personale non dirigenziale. L'analisi storica è stata utile per avere un quadro generale su queste dinamiche e sugli sviluppi che hanno subito negli anni.

[1] Lo studio di questi elementi, peraltro, è intrapreso dai giuristi che, attraverso questo percorso di ricerca, cercano di comprendere lo stato attuale della legislazione giuslavoristica del pubblico impiego e le problematiche che lo contraddistinguono

[2] L'esplicazione del modello weberiano è rinvenibile in Weber, M., *Economia e società*, Milano, 1922

[3] Per gli ulteriori ed opportuni approfondimenti si rimanda alla lettura di Melis, G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996

[4] In altre parole, se nella fase precedente le ipotesi di conflitto di interessi erano pressoché sconosciute, in quella attuale la loro sopravvenienza crea l'esigenza di un organismo collegiale forte, appunto: il sindacato, in grado di rivendicare le richieste dei lavoratori. Ed in effetti si avranno, in alcune ipotesi, significativi risultati: ad esempio, lo sviluppo di alcune forme di co-gestione con la Pubblica Amministrazione, destinate a stabilire il numero di funzionari da inserire in ogni settore.

[5] Numerosi sono gli aspetti attraverso i quali svolgere un approfondimento sul tema delle riforme dell'amministrazione pubblica. Si suggerisce la lettura di Grossi G., Mussari R., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale*, Roma, 2004, per ciò che riguarda le modifiche all'organizzazione dei poteri locali; si veda anche Righettini M.S., *Elementi di scienza dell'amministrazione*, appunti sul caso

italiano, Roma, 2005, secondo cui

(pag. 38) : “Il Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni, pubblicato dal dipartimento della Funzione pubblica (Dfp) nel 1993, dà un quadro realistico delle condizioni della crisi: esso è il risultato di una intensa attività di studio e analisi delle disfunzioni di cui soffre il sistema amministrativo italiano alla vigilia della bufera giudiziaria”; Cassese S., Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, 2004; Baldi D., Stato e territorio - federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee, Bari, 2003, per quanto riguarda il decentramento funzionale; Violini L., Spunti di riflessione sui processi di riforma delle strutture di governo nell’ottica della devolution e della sussidiarietà, in Sussidiarietà e decentramento - approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia, Milano, 2000.

[6] Nota Melis G., Storia dell’amministrazione italiana (1861-1993), Bologna, 1996, pag. 53: “...l’accesso all’impiego fu generalmente regolato attraverso l’imposizione di un esame di concorso, le cui modalità e garanzie sarebbero state via via sempre meglio descritte per legge: fu un’innovazione importante (...) perché segnalava il definitivo prevalere di una concezione borghese dell’impiego pubblico”.

[7] Quello che la stampa umoristica dell’epoca definiva monsieur Travet, figurando un personaggio caricaturale particolarmente famoso all’epoca.

[8] Cfr. Melis G., Storia dell’amministrazione italiana (1861-1993), Bologna, 1996, pag. 117: “La crescente separazione tra carriere politiche e carriere burocratiche induceva ormai l’alta burocrazia a cercare propri statuti e proprie garanzie, e a ricercarli precisamente in un nuovo sistema di regole, in rapporti più codificati tra decisione politica ed esecuzione amministrativa. In un sistema che escludeva a priori la responsabilità del burocrate, la salvezza poteva venire solo da un ritirarsi nello specifico burocratico, e in uno specifico chiaramente circoscritto e preservato dall’invasione della politica”.

[9] La legge regolava per la prima volta in maniera unitaria il rapporto d’impiego con lo Stato, rifacendosi peraltro alla giurisprudenza amministrativa del decennio precedente. La nuova legge continuava l’evoluzione che il rapporto di pubblico impiego aveva avuto nei primi cinquant’anni di unità: confermava una struttura amministrativa fortemente gerarchizzata e, al tempo stesso, introduceva elementi di innovazione (migliori garanzie per i dipendenti ed una serie di regole sul reclutamento e sull’avanzamento di carriera).

[10] Rileva infatti Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996, pag. 447: "L'elaborazione dello stato giuridico del personale conobbe due tempi. Nel primo tempo (...) si delineò un disegno riformatore di più vasta portata, ispirato principalmente alla revisione dell'assetto del 1923 (...). Nel secondo tempo, però, molte cose cambiarono (...). Si smorzava in pratica la spinta innovativa".

[11] Lo sostiene Battini S., *Rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, in Cassese S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pag. 1156: "Fino a circa quindici anni fa, in un dizionario forse non avrebbe trovato posto questa voce. Al suo posto ne avrebbe trovata un'altra, intitolata, quasi certamente, impiego pubblico".

[12] Cfr. Battini S., *Rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, in Cassese S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pag. 1157: "All'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, invece, è divenuto prevalente un indirizzo legislativo. Esso tende ad equiparare la posizione del dipendente pubblico a quella degli altri lavoratori. Come questi ultimi, anche il primo, in base a tale indirizzo, deve essere legato all'amministrazione di un rapporto di lavoro, che è istituito previsto e regolato dalle disposizioni del codice civile e dalle altre leggi sul lavoro nell'impresa".

[13] Cfr. Battini S., *Rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, in Cassese S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pag. 1157: "Tuttavia, se è vero che, nelle varie fasi storiche, ha prevalso ora la componente privatistica, ora quella pubblicistica, non è però mai accaduto che tutte le categorie di personale amministrativo fossero rette interamente dal diritto pubblico oppure dal diritto privato. Se si esamina il diritto vigente di un determinato periodo, ci si rende conto che, in realtà, diritto pubblico e diritto privato da sempre coesistono e si intrecciano nella disciplina del personale al servizio delle pubbliche amministrazioni. Questo fenomeno è particolarmente accentuato nella disciplina attualmente vigente".

[14] Cfr. Cassese S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004, pag. 125: "Il D.lgvo n. 29/1993, la cui disciplina, più volte corretta e modificata, è confluita nel D.lgvo n. 165/2001, ha disposto la privatizzazione dei rapporti di impiego di più dell'80 per cento dei dipendenti pubblici".

[15] Ricorda Talamo V., Il Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Roma, 2007, pag. 8: “Questo complesso di riforme ha permesso di definire nuove regole in materia di rapporto di lavoro, relazioni sindacali, dirigenza pubblica e giurisdizione delle controversie di lavoro”; Bordogna L., La contrattazione integrativa e la gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un’indagine sull’esperienza 1998-2001, in Lavoro nelle P.A., 2002, I, pag. 5: “Il processo di riforma del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali nella Pubblica Amministrazione, la cosiddetta privatizzazione, ha ormai quasi 10 anni. Nuove normative nel 1997 e 1998, come noto, hanno ridefinito le competenze dell’Aran, potenziato il ruolo e le responsabilità della dirigenza anche in materia di gestione del personale, e introdotto la contrattazione integrativa a livello decentrato, sperimentata per la prima volta nel quadriennio 1998-2001”.

[16] Com’è noto, poi, il D.lgvo n. 165 del 2001 ha recepito il complesso dei decreti legislativi citati, sostituendo integralmente il D.lgvo n. 29 del 1993 e assumendo il ruolo ed il significato di vera e propria norma base o “testo unico” del rapporto di lavoro privatizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

[17] Cfr. Cassese S., Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, 2004, pag. 125: “Questa privatizzazione rende incerta la rilevanza, per il diritto amministrativo, di tali rapporti. Deve ritenersi, tuttavia, che essi siano almeno parzialmente rilevanti, perché la relativa disciplina presenta alcuni significativi profili di specialità, riconducibili alla natura pubblica del datore di lavoro”.

[18] Il licenziamento di un dipendente, ad esempio, non costituisce un provvedimento amministrativo ma un atto negoziale.

[19] In merito, Cassese S., Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, 2004, pag. 128: “I rapporti di lavoro individuale con le pubbliche amministrazioni sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e dalle altre leggi sul rapporto subordinato nell’impresa. Il rinvio è mobile, perché non si riferisce a singole e specifiche regole, ma a tutte le norme, vigenti e future, che regolano e regoleranno il lavoro subordinato nell’impresa. Il significato del principio è chiaro. Le norme del diritto del lavoro, salvo che non sia disposto altrimenti, si applicano ai rapporti di lavoro subordinato indipendentemente dalla natura - pubblica o privata - del datore di lavoro”.



[20] Lo nota Carinci F., Zoppoli S., *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, pagg. 636 ss.

[21] Tra questi, Cassese S., *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Corriere giuridico*, 1993, IV, pagg. 401 ss.

[22] Svolge alcune considerazioni critiche al riguardo D'Orta C., *La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli*, in *Lavoro nelle P.A.*, 1998, II, pagg. 347 ss., in particolare laddove sostiene che: "Relativamente ad alcuni argomenti - e, in specie, nel caso dell'istituzione del ruolo unico della dirigenza statale - la nuova normativa si presenta senz'altro come seguito positivo e coerente di un processo di revisione iniziato nel 1993 ma rimasto, allora, incompleto (come e forse più di altri versanti della riforma) per la difficoltà di superare tutte in una volta le resistenze ad un mutamento assai profondo. Su altri temi - e, in particolare, per ciò che riguarda il nuovo principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali - la linea di riforma è invece assai discutibile e c'è il rischio grave che una esigenza anche legittima - la maggiore flessibilità riguardo alla scelta dei massimi vertici amministrativi - possa, se mal soddisfatta, condurre dirigenza e amministrazione pubblica non sull'altra sponda del guado riformatore, ma giù per rapide rovinose".

[23] altrimenti la responsabilità politica per l'attività dell'amministrazione avrebbe potuto risultare assai indebolita e l'apparato avrebbe potuto essere esposto ad un rischio di deriva autarchica

[24] Lo sostiene, ad esempio, D'Orta C., *La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli*, in *Lavoro nelle P.A.*, 1998, II, pagg. 347 ss., laddove specifica che: "si può dire che il sistema delle due fasce rappresenta il modo per superare l'attuale rigida articolazione della dirigenza statale in più qualifiche e livelli (ciascuno dei quali strettamente connesso ad un determinato livello nell'organizzazione degli uffici) e per recuperare margini di flessibilità nel conferimento degli incarichi dirigenziali, cercando però un punto di equilibrio con il modello organizzativo esistente e con gli interessi di categoria della dirigenza generale".

[25] per esempio, Segretario generale di ministero, Ragioniere generale dello Stato, Capo Dipartimento, ecc.)

[26] Va detto che Già più volte in passato era stata ventilata, come soluzione, la creazione di un unico ruolo per i dirigenti di tutte le amministrazioni statali, con eventuali articolazioni interne per professionalità particolari (soprattutto quelle tecniche). Le resistenze congiunte dei dirigenti e dei vertici politici delle amministrazioni avevano, però, impedito ogni concreto seguito. Ancora da ultimo, nel 1992, la legge di delega n. 421 prevede (art. 2, comma 1, lett. f) “la definizione di criteri di unicità di ruolo dirigenziale”, ma nella elaborazione del d.lgs. n. 29/1993 questa ipotesi fu lasciata cadere e fu sostituita (art. 23 del d.lgs.) dalla pressoché irrilevante istituzione, presso il Dipartimento per la funzione pubblica, di un albo dei dirigenti in servizio presso tutte le amministrazioni pubbliche, con finalità essenzialmente conoscitive.

[27] Cfr. D’Orta C., La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli, in *Lavoro nelle P.A.*, 1998, II, pagg. 347 ss., per cui: “Si tratta di una innovazione di pregio, che rappresenta la soluzione equilibrata a due esigenze contrapposte: da un lato, quella dei ministri di non essere costretti ad avvalersi - salvo promozioni ut amoveatur o defatiganti battaglie amministrativo-legali - di vertici dirigenziali non collaborativi o persino invisibili sol perché appartenenti al ruolo del ministero, e di poter invece proporre senza soverchie difficoltà alle diverse posizioni dirigenziali della propria amministrazione dirigenti in servizio anche presso altri dicasteri; dall’altro, quella dei dirigenti di poter comunque entrare, in caso di sostituzione nell’incarico già ricoperto, in un circuito interministeriale delle posizioni dirigenziali, ove il ruolo unico rappresenta in un certo senso il mercato e, al contempo, la garanzia di stabilità del rapporto di lavoro nonostante la accresciuta mobilità negli incarichi”.

[28] facoltà non prevista, invece, per i diversi Governi eventualmente costituiti nel corso della legislatura.

[29] Il sistema non ha mancato di suscitare critiche. Si veda, ad esempio, Cassese S., *L’ombra dei politici sui manager dello Stato*, in *La Repubblica*, 21.02.1998

<https://www.diritto.it/l-evoluzione-della-disciplina-del-pubblico-impiego-prima-del-dlgvo-1652001/>