

Domenico Gaglioti
Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo
Dirigente Regione Calabria

A VOLTE RITORNANO... E SI MOLTIPLICANO: IL RUOLO UNICO DELLA DIRIGENZA DALLE ORIGINI ALL'AVVIO DELLA RIFORMA RENZI

Sommario: 1. Premessa – 2. Il primo abbozzo del ruolo unico – 3. La “prima edizione” del ruolo unico – 4. La “seconda edizione” del ruolo unico – 5. La “terza edizione”, riveduta ed aggiornata, del ruolo unico – 6. Aspetti di rilievo in tema di ruolo unico: a) la sua estensione ed i riflessi sul rapporto di lavoro – 7. *Segue*: la “vocazione generalista” della dirigenza nel ruolo unico ed i riflessi sull’attuazione dello stesso. 8. Conclusioni.

1. Premessa.

Preceduta dall’ormai celebre “*lettera ai dipendenti*”, dalle osservazioni degli stessi e, da ultimo, dagli incontri intercorsi con le organizzazioni sindacali ⁽¹⁾, nelle sedute del Consiglio dei Ministri del 13 giugno e in quella successiva del 23 luglio il Governo ha avviato un pacchetto di misure che, nelle sue intenzioni, dovrebbero “rivoluzionare” l’ossatura dell’amministrazione italiana; come è noto, il percorso prevede un decreto-legge per le tematiche ritenute più urgenti (il d.l. 24 giugno 2014, n.90) ed un più meditato disegno di legge-delega per la revisione di altri tratti (meno urgenti ma più “duraturi”) dell’assetto amministrativo complessivo.

Fermo restando che, allo stato, non è dato di comprendere pienamente “*cosa sarà*” l’amministrazione pubblica del futuro, da un prima disamina dei propositi del *policy maker* emergono “*cose nuove e cose antiche*”, che ripropongono i ciclici *corsi e ricorsi storici* di vichiana memoria, pur con innovazioni che ne farebbero qualcosa di diverso rispetto ad una mera “*ristampa anastatica*” di istituti prima concepiti e di seguito abortiti, poi ri-proposti e nati “malaticci”, per prematuramente defungere.

Uno degli istituti che risponde ai tratti da ultimo descritti è proprio il ruolo unico della dirigenza; esso, unitamente ad altri punti – quali la struttura della retribuzione di risultato e le sue connessioni con l’andamento dell’economia, ovvero il conferimento a termine degli incarichi dirigenziali e la connessa licenziabilità (*rectius* decadenza) dei dirigenti privi di

⁽¹⁾ Sulle prime osservazioni successive all’annuncio della riforma amministrativa, R. NOBILE, *Dirigenza pubblica, anelito alla fiduciarietà degli incarichi dirigenziali e precettistica: prime annotazioni sugli indici della riforma*, in www.lexitalia.it e, più in generale, D. GAGLIOTI, *L’annuncio della riforma amministrativa del Governo Renzi: spunti di riflessione*, in www.giustamm.it.

incarico per un certo termine – interessa più da vicino il *management* pubblico, ossia quella categoria di dipendenti pubblici che, nelle dichiarazioni del competente Ministro, possiede un “*posto d’onore*” nell’ambito strutturale della riforma ⁽²⁾.

Come si avrà modo di precisare meglio di seguito, già al punto 9) della “*lettera ai dipendenti*”, il Presidente del Consiglio ed il Ministro della Pubblica Amministrazione espressamente prevedeva la “*introduzione del ruolo unico della dirigenza*” ⁽³⁾; nel contesto generale della riforma, tale istituto sarebbe finalizzato a creare una sorta di “*mercato dei dirigenti*” e favorire, per tal via, una mobilità del *management* (analogamente a quanto espressamente ipotizzato per i dipendenti non dirigenti), con benefici tanto per il dirigente quanto per l’efficienza dell’amministrazione ⁽⁴⁾. Ciò posto, per comprendere meglio le problematiche sottese all’istituto *de quo* appare opportuno riavvolgere il nastro della storia della pubblica amministrazione di un quarantennio circa e delineare, seppur per brevi cenni, i tratti di questo istituto particolarmente tormentato nel panorama delle continue riforme organizzative della pubblica amministrazione.

2. Il primo abbozzo del ruolo unico

In nuce, l’idea del “ruolo unico” dei dirigenti prese piede nei lontani anni Settanta, poco dopo la nascita della dirigenza pubblica; l’art. 7 della l. 22 luglio 1975, n. 382 delegò, infatti, il Governo ad operare una *reductio in unum* dei ruoli dei dirigenti risultanti dalle tabelle allegate al d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, con il quale veniva istituita la dirigenza pubblica ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾: tale delega, però, non produsse effetti ed il ruolo unico non ebbe vita, restando, per tal via, a livello di mera categoria concettuale o di aspirazione politica ⁽⁷⁾.

Come è stato rilevato in dottrina, il proposito del legislatore non si sarebbe realizzato “*probabilmente per ragioni più o meno nobili: come il timore di svalutare le differenze*”

⁽²⁾ Sul punto, cfr. le dichiarazioni del Ministro della Pubblica Amministrazione su *Italia oggi* del 3 aprile 2004, p. 29.

⁽³⁾ PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI e MINISTRO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Lettera di Matteo Renzi e di Marianna Madia ai dipendenti pubblici*, in www.governo.it.

⁽⁴⁾ Più in generale, peraltro, tale istituto appare coerente con la logica di una “sana mobilità”, per la quale ogni dipendente pubblico è chiamato a “servire” la Repubblica e deve prestare la propria attività lavorativa laddove di ciò vi sia effettiva necessità (ovviando, per tal verso, ai noti fenomeni di sovradimensionamento o sottodimensionamento del personale che toccano questo o quel settore della pubblica amministrazione, ovvero questa o quell’area geografica del Paese).

⁽⁵⁾ Con l’eccezione dei ruoli dei dirigenti dei Ministeri degli Esteri, dell’Interno, della Difesa, della Ragioneria generale dello Stato, delle Aziende autonome speciali e dell’Istituto Superiore di Sanità.

⁽⁶⁾ Come è noto, l’intento della normativa *de qua* era quello di superare un modello astratto di responsabilità ministeriale, per cui si presumeva che il Ministro fosse in grado di decidere realmente in prima persona su ogni questione che posta alla sua firma, a motivo della sua preposizione formale a capo della struttura organizzativa: M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo – Diritto Amministrativo generale*, II, 2° ed., Milano, 2003, p. 2177.

⁽⁷⁾ Difatti, come si avrà modo di osservare appresso, solo dopo un ventennio circa, con il d.lgs. n. 29/1993 il legislatore lo avrebbe inserito nel processo di riforma del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: sul tema, A. MAZZA LABOCCETTA, *Il ruolo unico della dirigenza*, in *Diritto del Lavoro on Line – Università di Catanzaro*, 2001, p. 6.

esistenti tra le varie amministrazioni o come le resistenze opposte dai diretti interessati"⁽⁸⁾. Si potrebbe aggiungere, peraltro, che probabilmente i tempi non erano maturi in quanto – ancora più a monte – a non essere maturo era lo stesso istituto della dirigenza pubblica⁽⁹⁾. Difatti, sebbene la normativa del 1972, istitutiva della dirigenza⁽¹⁰⁾, costituisse un primo tentativo di valorizzazione dell'alto funzionariato, tentativo auspicato oramai da anni⁽¹¹⁾, essa presentava problemi tanto teorici quanto pratici; dal punto di vista teorico, essa scontava una sorta di inversione logica, nel senso che, metaforicamente parlando, affrontava il problema in questione "dai piedi piuttosto che dalla testa"⁽¹²⁾⁽¹³⁾; anche in ordine alla sua attuazione pratica, però, i dati sarebbero stati tutt'altro che confortanti: è stato rilevato che, per un verso, i dirigenti non esercitarono quei poteri loro riconosciutigli dalla legge (sottoponendo alla firma ministeriale anche atti di propria competenza) e, per altro verso, i ministri, piuttosto che indirizzare e controllare l'operato della dirigenza, preferirono mantenere un'ingerenza costante nell'amministrazione attiva, garantendo la stabilità e la prevedibilità delle carriere degli alti burocrati ed astenendosi dall'attivare i pur blandi strumenti di responsabilità e sanzione previsti⁽¹⁴⁾. Appare dunque difficile rinvenire, *illo tempore*, le premesse di base per la nascita dell'istituto del ruolo unico dei

⁽⁸⁾ A. ZOPPOLI, *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale: e la "privatizzazione"?*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2012, p. 1041.

⁽⁹⁾ A maggior ragione se è vero, come appare, che l'istituto della dirigenza non sia propriamente maturo – o, quanto meno, risulti ambiguo – anche oggi.

⁽¹⁰⁾ All'interno della quale, per il vero, trovavano spazio ulteriori aspetti oggetto di continuo dibattito: si pensi alla prima distinzione (sebbene allora a livello embrionale) tra competenze di indirizzo ed ambito gestionale (quest'ultimo attribuito ai dirigenti, reclutati secondo criteri meritocratici).

⁽¹¹⁾ Ossia dalla l. 28 ottobre 1970 n°775, frutto della quale è il d.P.R. n. 748/1972.

⁽¹²⁾ Molti dei profili in tema di riorganizzazione dell'apparato amministrativo (e segnatamente dell'apparato ministeriale) abbiano finito per ruotare attorno al profilo della riorganizzazione del personale piuttosto che attorno al profilo delle funzioni (aspetto invece prioritario rispetto quest'ultimo): rileva ciò M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, 1978, p. 187. Difatti, piuttosto che partire dalle funzioni assegnate a ciascuna struttura e assegnarne il personale come conseguenza, si ritenne *sic et simpliciter* di considerare, quale punto di partenza, l'assegnazione ad ogni ministero di un certo numero di dirigenti, con la conseguenza di creare uffici dirigenziali in funzione del numero di dirigenti che la normativa assegnava a ciascun ministero.

⁽¹³⁾ È stato difatti osservato come, piuttosto che partire dalle funzioni assegnate a ciascuna struttura e assegnarne il personale come conseguenza, si sia ritenuto *sic et simpliciter* di considerare, quale punto di partenza, l'assegnazione ad ogni ministero di un certo numero di dirigenti, con la conseguenza di creare uffici dirigenziali in funzione del numero di dirigenti che la normativa assegnava a ciascun ministero; tutto ciò, a ben vedere, in palese contraddizione del principio – anzitutto logico – per cui è la definizione delle funzioni che deve costituire un *prius* rispetto alle dinamiche organizzative: su tale priorità logica, M. S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, II, 1959, n. 23, p. 11 ss. (ora in *Scritti 1955 – 1962*, Milano, 2002, p. 721 ss). In tale logica contorta, piuttosto che partire dalle funzioni assegnate a ciascuna struttura e assegnarne il personale come conseguenza, si sia ritenuto *sic et simpliciter* di considerare, quale punto di partenza, l'assegnazione ad ogni ministero di un certo numero di dirigenti, con la conseguenza di creare uffici dirigenziali in funzione del numero di dirigenti che la normativa assegnava a ciascun ministero: sul punto G. D'AURIA, *La politica di riforma amministrativa*, in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, 1990, p. 135.

⁽¹⁴⁾ S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Pol. dir.*, 1981, p. 219 ss., e ID., *Questione amministrativa e questione meridionale: dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità a oggi*, Milano, 1977; v. anche B. CIMINO, *Il nuovo ruolo della dirigenza italiana e il nodo della selezione*, in www.irpa.eu, p. 2.

dirigenti, almeno secondo l'accezione oggi conosciuta di valorizzazione del dirigente-*manager* ⁽¹⁵⁾.

3. La “prima edizione” del ruolo unico

È noto che soltanto a decorrere dagli anni Novanta fu avviato un complessivo dibattito sul fenomeno amministrativo, nell'ambito del quale emerse nettamente la convinzione che la pubblica amministrazione stesse vivendo un periodo di “*profondi cambiamenti*” (che, a loro volta, avrebbero portato a plasmarla con un “volto” del tutto nuovo) (16); fu in tale contesto – il quale avrebbe portato ad un complessivo ripensamento dell'amministrazione tanto nella sua dimensione organizzativa quanto nel suo *modus operandi*, inteso in senso lato – che l'istituto del ruolo unico della dirigenza “uscì dal guscio”, sia pure con una certa timidezza. Difatti, con la l. 23 ottobre 1992, n. 421, all'art. 2, comma 1, lettera f) il Parlamento delegò il Governo a prevedere, tra l'altro, la “definizione di criteri di unicità del ruolo dirigenziale”. Dal punto di vista positivo, il ruolo unico fu concretamente istituito dall'art. 23 del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e, quindi, dettagliatamente disciplinato dal d.P.C.M. 11 marzo 1994, n. 374; nel ruolo unico vennero, così, collocati i dirigenti in servizio in tutte le amministrazioni pubbliche indicate all'art. 13, comma 1, del d. lgs. n. 29/1993 ⁽¹⁷⁾.

A tal proposito, nonostante il legislatore avesse dotato il Governo di poteri piuttosto ampi, quest'ultimo avrebbe adottato un atteggiamento *self restraint*; difatti, non si sarebbe andati oltre all'istituzione di un mero “albo”, incardinato presso il Dipartimento della Funzione Pubblica e nel quale trovavano posto i dirigenti in servizio nelle amministrazioni pubbliche ⁽¹⁸⁾. Il tratto caratteristico dell'albo risiedeva, però, nel fatto che esso era istituito a meri fini conoscitivi e per consentire l'attuazione della disciplina in materia di mobilità; esso fungeva, dunque, da “anagrafe” della dirigenza pubblica (alla stregua di un mero *database*) e, quindi, con una impostazione ben diversa rispetto a quella che avrebbe assunto nelle “edizioni” successive. In sostanza, l'introduzione di tale albo non avrebbe spiegato effetti significati sul quadro normativo esistente ⁽¹⁹⁾; come è desumibile anche

⁽¹⁵⁾ Anche se, per altro verso, ci sarebbe da interrogarsi, anche criticamente, circa le reali differenze sostanziali tra la situazione così descritta e la situazione amministrativa attuale.

⁽¹⁶⁾ Cioè nel senso di riportarla ad operare con criteri e modalità “più coerenti con la sua natura”: E. BORGONOVÌ, *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2005, p. 8. Dal punto di vista strettamente giuridico e per una prospettiva legata al cittadino, A. ROMANO TASSONE, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2002, p. 269 ss.

⁽¹⁷⁾ Rileva M. BARBIERI, *La nuova legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in F. Carinci, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 1997, p. 571 che tale previsione porta “*all'esclusione solo delle regioni a statuto ordinario, di quelle a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano...*”.

⁽¹⁸⁾ A. ZOPPOLI, *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale: e la “privatizzazione”?*, cit., p. 1041.

⁽¹⁹⁾ A. MAZZA LABOCCETTA, *Il ruolo unico della dirigenza*, cit., p. 6, che richiama, a tal proposito, C. MEOLI, *Commento all'art. 23 del d. lgs. n. 29/93*, in A. Corpaci – M. Rusciano – L. Zoppoli, (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1999, p. 1186; per quest'ultimo, l'istituzione dell'albo avrebbe rappresentato una soluzione di compromesso accettata per le finalità essenzialmente conoscitive ad esso connesse, dando conto delle difficoltà e delle resistenze che l'introduzione di un tale sistema sollevava sia nel ceto politico sia tra gli stessi dirigenti; tale novità, pur avendo avuto seguito con l'emanazione del d.P.R. 11 marzo 1994, n. 374, con

dalla sua funzionalizzazione all'attuazione della disciplina sulla mobilità, si era lungi dalla logica di incardinare il dirigente presso la struttura ove il ruolo unico era collocato (Presidenza del Consiglio dei Ministri) con mera assegnazione funzionale temporanea a questa o quella amministrazione.

4. La “seconda edizione” del ruolo unico

Il ruolo unico dei dirigenti sarebbe riemerso nell'ambito di quella che è comunemente considerata come la seconda tappa della contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego; difatti, l'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59 (la prima delle note “Leggi Bassanini”) poneva, al comma 1, una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi tesi – come precisava la lettera *a*) – a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri (anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo). Il successivo comma 4, poi, soggiungeva che, nell'adempire a quanto sopra, il Governo si sarebbe dovuto attenere ai criteri direttivi dell'art. 2 della l. n. 421/1992, sopra menzionata ed, in particolare, avrebbe dovuto, per un verso, completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato (così la lettera *a*)⁽²⁰⁾ e, per altro verso, prevedere per i dirigenti l'istituzione di un ruolo unico interministeriale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, articolato in modo da garantire la necessaria specificità tecnica (così la successiva lettera *b*)⁽²¹⁾.

In attuazione di tale legge delega e nella direzione della completa assimilazione della dirigenza pubblica a quella privata, con l'art. 10 del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 80 veniva istituito un ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, articolato in due fasce ai fini economici e per l'attribuzione degli incarichi di dirigenza generale⁽²²⁾. L'attuazione del ruolo unico era demandata ad un regolamento governativo (emanato con d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150), che dettava la disciplina puntuale sulla tenuta dell'albo e delle procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali. Tralasciando taluni dettagli⁽²³⁾, in questa sede è d'uopo rilevare come, in tale versione dell'istituto, il legislatore abbia “aggiustato il tiro”, dal momento che in esso venivano iscritti solamente i dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo (così l'art. 2, comma 2)⁽²⁴⁾;

il quale è stato emanato il regolamento, ai sensi dell'art. 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400, recante norme sulla costituzione e la tenuta dell'albo, non avrebbe trovato concreta attuazione, per via della mancata attivazione del sistema di gestione unitario della classe dirigenziale.

⁽²⁰⁾ In particolare, con la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa; estendere il regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali ed equiparati delle amministrazioni pubbliche, mantenendo ferme le altre esclusioni di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29).

⁽²¹⁾ Per una ricostruzione giurisprudenziale di tali fasi, Corte Cost., 23 marzo 2007, n. 103, in www.cortecostituzionale.it.

⁽²²⁾ Come è stato osservato, per tal via «viene eliminato uno dei fattori di grande rigidità della dirigenza statale che, accanto alla frammentazione delle qualifiche dirigenziali, ha avuto la frammentazione degli organici in tanti ruoli distinti per ciascuna amministrazione e, talvolta, con più ruoli distinti all'interno di una stessa amministrazione»: C. MEOLI, *Commento all'art. 23*, cit., p. 1188.

⁽²³⁾ Per i quali si rimanda ad A. MAZZA LABOCETTA, *Il ruolo unico della dirigenza*, loc. cit.

⁽²⁴⁾ Con l'esclusione del personale dirigenziale di cui al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 15 del d. lgs. n. 29/1993.

il ruolo unico, dunque, non coinvolgeva tutto il personale dirigenziale delle amministrazioni pubbliche, bensì il (più ristretto) personale delle amministrazioni statali, lasciando così da parte le autonomie, territoriali e funzionali (e non solo, dunque, le Regioni, come nella versione del d.P.C.M. n. 374/1994).

A fronte di tale limitazione, che rendeva più palpabile il passaggio dalla “dirigenza” alle “dirigenze” (ossia alla evidenziazione di più modelli, con tratti tra loro distinti)⁽²⁵⁾, il ruolo unico avrebbe rappresentato non più una mera rappresentazione “anagrafica” dell’assetto delle amministrazioni pubbliche, bensì una sorta di “crogiuolo” nel quale i dirigenti ivi iscritti avrebbero perso l’appartenenza ad una specifica amministrazione, per assumere una generica dipendenza dallo Stato⁽²⁶⁾; in tale contesto, infatti, una sua estensione ad enti pubblici diversi dallo Stato avrebbe comportato problemi pratici di adattamento, di non immediata soluzione. Giusto per completezza, si segnala che la reintroduzione del ruolo unico avrebbe goduto di maggiore “notorietà” per le criticità scaturenti da una disposizione regolamentare (per precisione l’art. 5)⁽²⁷⁾, foriera, come evidenziato in dottrina, di “pasticci” applicativi e che avrebbe alimentato anche vicende contenziose, sfociate anche davanti alla Corte costituzionale⁽²⁸⁾; difatti, con tale norma si attuava uno *spoils system* generalizzato per gli incarichi dirigenziali delle amministrazioni confluite nel ruolo⁽²⁹⁾, con successivo conferimento *ex novo* degli incarichi (ma senza alcuna garanzia di conferma del medesimo incarico già ricoperto).

Dal punto di vista sistematico, è stata evidenziata, poi, la stretta connessione del ruolo unico con la privatizzazione (*rectius* contrattualizzazione) del rapporto di pubblico impiego⁽³⁰⁾, in linea con la sua assimilazione al paradigma delle organizzazioni private; a tal proposito, nell’intenzione del legislatore, l’istituto avrebbe potuto apportare maggiori opportunità ed identità professionali tra i dirigenti pubblici, oltre a costituire un fattore idoneo a sviluppare uno spirito di corpo tra i diversi settori dell’amministrazione statale,

⁽²⁵⁾ F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla “dirigenza” alle “dirigenze”*, in Carinci F. – Mainardi S. (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2004, p. 833.

⁽²⁶⁾ A. MARI, *Nascita, evoluzione ed estinzione del ruolo unico dei dirigenti statali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, n. 8, p. 828.

⁽²⁷⁾ L’art. 5, comma 2, disponeva che “dalla data di entrata in vigore del presente regolamento sono soppressi i ruoli della dirigenza delle singole amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e cessa di produrre effetti la pregressa appartenenza ad un ruolo. I dirigenti già in servizio confluiscono automaticamente nel ruolo unico dalla stessa data”, mentre il successivo comma 6 prevedeva che “ogni amministrazione conferisce gli incarichi ai dirigenti inseriti nel ruolo unico nel limite delle dotazioni organiche dei due livelli dirigenziali definite alla data di entrata in vigore del presente regolamento incrementate da un numero di unità corrispondente agli altri incarichi specifici di livello dirigenziale previsti dall’ordinamento”.

⁽²⁸⁾ F. CARINCI, *Sisifo riformatore: la dirigenza*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2011, p. 965.

⁽²⁹⁾ Rileva C. D’ORTA (*Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge 145/2002*, in www.astrid-online.it) che: “Nel 1999, l’art. 8 del d.P.R. n. 150 (norma transitoria per il primo inquadramento dei dirigenti dei ministeri nel ruolo unico della dirigenza statale) prevede per l’appunto la cessazione di tutti gli incarichi dirigenziali in essere, sia di livello generale che di base. In proposito, così si esprimeva un atto ufficiale del Governo, ossia la prima relazione sull’attuazione della riforma predisposta dall’Ufficio del ruolo unico presso il Dipartimento della Funzione pubblica: <<il legislatore del d.P.R. n. 150/1999 ha, per così dire, azzerato tutti gli incarichi in essere alla data della nuova disciplina, mantenendo in capo ai dirigenti una mera aspettativa di proposta di incarico da parte dell’autorità politica>>”

⁽³⁰⁾ Sulle connessioni tra ritorno del ruolo unico e privatizzazione, A. ZOPPOLI, *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale: e la “privatizzazione”?*, cit., spec. p. 1042 ss.

tale da permettere la creazione di una effettiva élite di *manager* pubblici ⁽³¹⁾; in sostanza, il ruolo unico avrebbe dovuto costituire lo strumento precipuo per incentivare un “salto di qualità” del personale dirigenziale (con benefici tangibili anche per le amministrazioni pubbliche), contribuendo a trasformare tale figura professionale da “alto funzionario con funzioni di direzione e gestione del personale” in vero *manager*, al pari dell’omologa figura delle organizzazioni private. In tale ottica, non è mancato chi ha messo in luce, per un verso, l’effetto potenzialmente benefico derivante dallo stimolo al cambiamento della classe dirigenziale pubblica (attraverso l’introduzione di una sorta di “mercato” nel quale far valere ed esprimere al meglio competenze, esperienze e professionalità e, per tal via, acquisisca una visibilità propria, emancipata da una sorta di “tutela politica”) e, per altro verso, il fatto che l’introduzione del ruolo unico non sarebbe andato a discapito né delle competenze professionali dei dirigenti (che non venivano sminuite) né delle peculiarità delle singole amministrazioni (che non venivano negate) ⁽³²⁾.

Non mancavano, tuttavia, note dissonanti, che prendevano l’abbrivio non tanto dalle astratte potenzialità dell’istituto, quanto dalle modalità con cui esso aveva avuto concreta attuazione. In tal senso, una ricerca condotta su un campione di dirigenti statali, sia pure in un lasso temporale non molto distante dall’introduzione dell’istituto, non avrebbe fornito risultati particolarmente incoraggianti ⁽³³⁾: emergeva, anzi, un certo “scetticismo”, tanto con riferimento all’effettiva possibilità di pervenire, per suo tramite, all’auspicato “salto di qualità” della classe dirigenziale (nel senso di conferire alla stessa un adeguato spirito di corpo) ⁽³⁴⁾ quanto in merito all’obiettivo, dichiarato dal legislatore, di creare un meccanismo di interscambio di professionalità all’interno delle pubbliche amministrazioni, per mezzo del quale collocare ogni dirigente nel posto più appropriato, secondo la propria professionalità e competenza ⁽³⁵⁾. A tutto concedere, all’istituto *de quo* veniva riconosciuta una certa idoneità nell’introdurre, all’interno del mercato del lavoro della dirigenza pubblica, quegli *input* necessari per sviluppare opportunità di implementazione

⁽³¹⁾ O. PERITO – G. SINISCALCHI, *La riforma della dirigenza pubblica: una lettura sociologica fra i dirigenti dell’Amministrazione statale*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2001, p. 903.

⁽³²⁾ Su tali considerazioni, si rinvia ad A. ZOPPOLI, *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale*, cit., spec. p. 1042 ss.

⁽³³⁾ O. PERITO – G. SINISCALCHI, *La riforma della dirigenza pubblica: una lettura sociologica fra i dirigenti dell’Amministrazione statale*, cit., p. 904.

⁽³⁴⁾ Così, al quesito circa l’effettiva efficacia del ruolo unico per incentivare una sostanziale partecipazione unitaria ed un reale spirito di gruppo tra i dirigenti dell’amministrazione pubblica, il 70% degli intervistati ha manifestato pessimismo, mostrando perplessità sulla effettiva possibilità che tale «bacino» possa innestare nella classe dirigente quel *quid* utile a renderla un «corpo unito» caratterizzato da un’alta e consolidata identità professionale (mentre, invece, altre esperienze – sia pur dovute a tradizioni, storie e contesti diversi – come quella francese, dove la dirigenza rappresenta un corpo unito e forte, mostrano come la compattezza della classe dirigenziale, nella sua globalità, è data anche dalla presenza di fattori comuni quali la provenienza e la formazione culturale), dal momento che in un sistema così concepito molti sono gli elementi che innescano, tra i dirigenti stessi, fattori «di concorrenza» (viene messo in evidenza, a tal proposito la ricerca «affannosa» della conferma dell’incarico, visto lo spauracchio della «messa a disposizione» o, comunque, l’attribuzione di incarichi di secondo piano): O. PERITO – G. SINISCALCHI, *La riforma della dirigenza pubblica: una lettura sociologica fra i dirigenti dell’Amministrazione statale*, cit., p. 903 ss.

⁽³⁵⁾ Al riguardo, infatti, la maggior parte del campione intervistato ha ritenuto il ruolo unico uno strumento inidoneo a garantire la scelta «dell’uomo giusto al posto giusto»: O. PERITO – G. SINISCALCHI, *La riforma della dirigenza pubblica: una lettura sociologica fra i dirigenti dell’Amministrazione statale*, cit., p. 904.

professionale, proprio attraverso la valorizzazione della stessa professionalità⁽³⁶⁾; tuttavia (nonostante i tratti non negativi da ultimo riportati), il *leit motiv* che emergeva dall'assetto complessivo era velato da un certo "timore", rivolto tanto alla "perdita di potere" (o, più in generale, di vantaggi, tanto in termini *sia* di prestigio *che* economici), quanto alla percezione di una conseguita "precarietà"⁽³⁷⁾. D'altronde, anche in dottrina non sono mancati rilievi critici proprio sull'effettiva operatività del ruolo; nella sua (pur breve) vita, infatti, non avrebbe dato vita a quel "mercato dei dirigenti" nell'ambito dei ministeri, che pur era stato prospettato *ex ante*; anzi, più che svolgere tale funzione, esso sarebbe stato utilizzato per "*legittimare le amministrazioni a disfarsi di propri dirigenti non più graditi, collocandoli a disposizione del detto ruolo*"⁽³⁸⁾; in sostanza, dal punto di vista pratico il ruolo unico "*aveva finito per assumere una valenza sostanzialmente punitiva, nei confronti di alcuni dirigenti*"⁽³⁹⁾.

Non è opportuno soffermarsi oltre, in questa sede, sulle ragioni che hanno determinato un'attuazione palesemente insoddisfacente dell'istituto – ragioni che, in estrema sintesi, si riannodano all'imprescindibile esigenza di avere regole e controlli adeguati per garantire una "competizione dei dirigenti nel mercato", coerenti, cioè, con i principi ai quali deve informarsi l'organizzazione dell'amministrazione pubblica costituzionalmente orientata)⁽⁴⁰⁾ – anche perché, come si è detto e si vedrà meglio di seguito, l'istituto ebbe vita molto breve.

Nello specifico, infatti, con l'art. 3, comma 4, della l. 15 luglio 2002, n. 145 veniva riscritto l'art. 23 del d. lgs. 165/2001 e, per l'effetto, era restaurato lo *status quo ante*, con il ripristino dei ruoli delle singole amministrazioni già confluite nel "crogiuolo". A sua volta, la disciplina attuativa per il ripristino dei ruoli e il passaggio dei dirigenti dall'unico calderone ai singoli ruoli fu demandata ad un regolamento governativo, emanato con d.P.R. 23 aprile 2004, n. 108⁽⁴¹⁾. Nonostante l'eclissi del ruolo unico, neanche il ripristino dei singoli ruoli sarebbe stato salutato in maniera del tutto positiva; è stato affermato, infatti, che l'esordio infelice dell'istituto e, soprattutto, il connesso meccanismo di *spoils system* avrebbe dovuto comportare, piuttosto, un suo "affinamento" anziché

⁽³⁶⁾ Quasi i due terzi degli intervistati sono stati concordi nell'affermare l'utilità di tale provvedimento finalizzato alla creazione di un vero e proprio «mercato» della dirigenza, anche se – è stato soggiunto circa un quarto del campione riteneva insufficiente tale rimedio per promuovere competenze e qualità professionali: O. PERITO – G. SINISCALCHI, *La riforma della dirigenza pubblica: una lettura sociologica fra i dirigenti dell'Amministrazione statale*, cit., p. 904.

⁽³⁷⁾ È stato avvertito, infatti, il timore della difficoltà di attuazione pratica dell'intento riformatore e, in particolare, che il ruolo unico possa trasformarsi in una sorta di «cimitero degli elefanti», ultima collocazione di coloro che non hanno trovato incarichi; ciò non di meno, tali timori sarebbero frutto di valutazioni aprioristiche, non fondate sull'effettivo funzionamento dell'istituto stante l'esiguità temporale della sua entrata regime caratterizzata, nella fase transitoria, da un automatico inserimento: O. PERITO – G. SINISCALCHI, *La riforma della dirigenza pubblica: una lettura sociologica fra i dirigenti dell'Amministrazione statale*, cit., p. 904.

⁽³⁸⁾ V. TENORE (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, 2° ed., Roma, 2011, p. 666.

⁽³⁹⁾ R. PERNA, *La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2005, p. 1065.

⁽⁴⁰⁾ Per il vero, sull'esigenza di adeguati controlli v. anche A. ZOPPOLI, *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale*, cit., p. 1046.

⁽⁴¹⁾ A tal proposito, è stato criticamente osservato che, piuttosto che abolire il ruolo unico, sarebbe stato più funzionale prevedere l'obbligo di esplicitare, attraverso il procedimento di valutazione, le ragioni per cui l'amministrazione proceda a collocare in disponibilità un dirigente piuttosto che conferirgli un altro incarico: G. D'AURIA, *La tormentata riforma della dirigenza pubblica*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2001, p. 21 ss.

un'abrogazione secca (dovuta, peraltro, all'esigenza di dare rassicurazioni a chi, all'interno dell'amministrazione, risultava refrattario al cambiamento e timoroso delle relative conseguenze) ⁽⁴²⁾. Altra parte della dottrina, poi, ha osservato, criticamente, che a tali motivi si sarebbero aggiunte le esigenze (questa volta non proprie della classe dirigenziale bensì) del ceto politico, nel senso di mantenere un certo condizionamento sul ceto dirigenziale, ripristinando su di esso una sorta di "tutela" ⁽⁴³⁾.

In ogni caso, pur restaurati i ruoli delle singole amministrazioni e limitato, per tal via, il "mercato degli incarichi" ai singoli ambiti ministeriali, non è venuta meno la possibilità, per il dirigente, di assumere incarichi presso amministrazioni diverse da quelle in cui egli è incardinato; tale possibilità, però, è stata delineata in forme più "tradizionali": si pensi, anzitutto, all'istituto del comando – per la cui disciplina si è fatto riferimento dapprima alla disciplina generale dei dipendenti pubblici e che, di seguito, è stato autonomamente disciplinato dall'art. 19, comma 5-*bis* del d. lgs. 165/2001 – il quale, peraltro, non comporta un trasferimento definitivo del dirigente interessato all'amministrazione "ricevente"; si pensi anche, in un'ottica di trasferimento definitivo del dirigente, all'istituto della mobilità, espressamente richiamata grazie al rimando del novellato art. 23, comma 2, d. lgs. 165/2001 e regolata dall'art. 30 del medesimo decreto (il quale disciplina la mobilità dei dipendenti pubblici *tout court*) ⁽⁴⁴⁾. È da notare che, tanto nel comando quanto nella mobilità – che, come affermato dapprima in giurisprudenza ⁽⁴⁵⁾ e quindi tipizzato dal legislatore con la modifica del cennato art. 30, comporta una vera e propria cessione del

⁽⁴²⁾ È stato osservato, infatti, che non appariva credibile che un *revirement* normativo di tale rilievo potesse trovare la sua giustificazione solo in alcune scelte insoddisfacenti adottate in occasione della elaborazione del regolamento del 1999 e nell'esordio non del tutto felice che il ruolo unico ha avuto al momento della sua prima applicazione (in particolare, la controversa decisione di procedere in quella occasione all'"azzeramento" degli incarichi dirigenziali in atto, che forse, però, aveva qualche giustificazione in più rispetto a quello oggi previsto a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge, dovendosi allora passare da incarichi a tempo indeterminato retti da atti pubblicistici ad incarichi a tempo determinato prevalentemente disciplinati da atti contrattuali), mentre appariva più consona l'idea la cancellazione del ruolo unico rispondesse, più che altro, alla volontà di dare una risposta rassicurante alla parte della dirigenza statale più refrattaria al cambiamento e più legata all'*ancien régime* burocratico, la quale, abituata ad una idea della propria collocazione all'interno dell'organizzazione amministrativa ispirata ai canoni dell'immobilità e della intangibilità (e riconducibile alla ben nota e vituperata "concezione proprietaria" del posto pubblico), aveva provato una sorta di "*orror vacui*" di fronte alla prospettiva, apertasi con la creazione del ruolo unico, della creazione di un "mercato" interministeriale della dirigenza, caratterizzato da una fisiologica mobilità fra incarichi e fra amministrazioni diverse: ci troveremmo, cioè, al cospetto di una delle tante occasioni in cui il potere politico ha dato ascolto soprattutto a quelle che, con immagine felice, Sabino Cassese ebbe a definire come le "voci di dentro" dell'amministrazione: in tali termini G. D'ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, p. 226 ss.

⁽⁴³⁾ A. ZOPPOLI, *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale: e la "privatizzazione"?*, cit., p. 1049.

⁽⁴⁴⁾ Osserva A. MARI, *Nascita, evoluzione ed estinzione del ruolo unico dei dirigenti statali*, cit., p. 830, come "...la soppressione del ruolo unico e la ricostituzione dei ruoli presso ogni amministrazione significa che non si può più parlare di un'unica figura di dirigente, ma di tanti comparti dirigenziali per quanti sono i ruoli ricostituiti. In tal senso la locuzione «dirigente statale» (incaricato presso un determinato ministero) dovrà essere correttamente sostituita dalla locuzione «dirigente del ministero...», con la conseguenza che le relative posizioni non saranno più, in termini generali, immediatamente fungibili, come era nel sistema previgente, salvo il ricorso alle nuove procedure di mobilità".

⁽⁴⁵⁾ Giusto a titolo di esempio, Cons. Stato, Sez. V, 12 settembre 2011, n. 5085, in www.giustizia-amministrativa.it, ribadisce che la mobilità non comporta la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro ma soltanto la cessione del contratto di lavoro già in essere con l'originaria amministrazione di appartenenza; essa integra una modificazione soggettiva del rapporto di lavoro, con il consenso di tutte le parti e, quindi, una cessione del contratto (in tal senso, si richiama anche Cass. SS. UU., 9 settembre 2010, n. 19251).

contratto di lavoro – è richiesto il consenso delle amministrazioni interessate⁽⁴⁶⁾, oltre che del lavoratore, per la cessione del contratto⁽⁴⁷⁾; tale elemento ha determinato un’attuazione tutt’altro che fluida degli istituti in questione (che, peraltro, non investe la sola dirigenza ma tutti i dipendenti pubblici), dando luogo ad una sostanziale “ingessatura” dell’apparato amministrativo (in particolare con riferimento alla mobilità, pur comportando, essa, la scopertura definitiva del posto in organico, a differenza di quanto avviene con riferimento ad altri istituti)⁽⁴⁸⁾; ciò, a ben vedere, è legato anche ad esigenze pratiche: difatti, dal lato dell’amministrazione “cedente”, in un sistema oramai orientato ad una progressiva riduzione delle dotazioni organiche, con un regime di autorizzazioni alle assunzioni alquanto severo ed un *turn-over* sempre più stringente, qualsivoglia amministrazione sarebbe tendenzialmente restia a “sdoganare” un dirigente che miri a raggiungere “altri lidi”, addivenendovi solo nella misura in cui questi sia professionalmente “irrecuperabile”⁽⁴⁹⁾ o, come rilevato in precedenza, politicamente “sgradito”⁽⁵⁰⁾; non solo, ma ove

⁽⁴⁶⁾ A livello meramente speculativo, l’unica alternativa per escludere la necessità del consenso dell’amministrazione cedente, potrebbe essere quella di ricostruire tale meccanismo come un’operazione complessa, costituita dalla combinazione di due negozi, costituiti dalla risoluzione del rapporto lavorativo con l’amministrazione di precedente assegnazione e dalla contestuale costituzione di uno nuovo; essa, però, oltre a presentare problemi pratici (in termini di ricostruzione di carriera, divieti di assunzioni, etc.) contrasterebbe in primo luogo con il principio costituzionale del concorso come modalità regolare di accesso ai pubblici impieghi.

⁽⁴⁷⁾ Applicando le categorie civilistiche, con riferimento al lavoratore, contraente ceduto, il consenso è comunque imprescindibile e, per l’orientamento maggioritario, è richiesto a pena di nullità del negozio (C. M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. 3, Milano, 2000, p. 717 ss.); in ogni caso, anche l’impostazione, nettamente minoritaria, che nega al consenso del ceduto il valore di presupposto di validità del negozio, esso è, comunque, configurato come requisito di efficacia della cessione (in merito, R. CICALA, *Il negozio di cessione del contratto*, Napoli, 1962).

⁽⁴⁸⁾ A tal proposito, con riferimento al comando dei dipendenti pubblici, tralasciando – in questa sede – discipline settoriali, si rimanda alla regolamentazione generale, fornita dagli artt. 56 e 57 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, per i quali l’impiegato pubblico può essere destinato a prestare servizio presso una amministrazione diversa da quella di appartenenza per tempo determinato e in via eccezionale, per riconosciute esigenze di servizio o quando sia richiesta una speciale competenza: esigenze e competenze che solitamente sono proprie della amministrazione beneficiaria. La nuova destinazione non comporta la nascita di un diverso rapporto di impiego e, quindi, non incide sulla posizione economico-giuridica del lavoratore, il cui trattamento retributivo resta di norma a carico della amministrazione comandante, anche se è possibile un accollo da parte della comandataria. Dal comando è, invece, opportuno distinguere il collocamento fuori ruolo, disciplinato, invece, dagli artt. 58 e 59 del medesimo d.P.R. n. 3/1957, che può essere disposto ove l’impiegato debba svolgere funzioni che, seppur attinenti agli interessi della amministrazione di appartenenza, non rientrano nei suoi compiti istituzionali (ad esempio attività di ricerca scientifica, studio, documentazione); a differenza del comando, l’impiegato collocato fuori ruolo viene considerato in soprannumero nella amministrazione di appartenenza e il suo posto in organico può essere ricoperto da altri (mentre il comando continua a ricoprire un posto nelle dotazioni organiche dell’amministrazione di appartenenza, che non può essere ricoperto né per concorso né per qualsiasi altra forma di mobilità). Su tali istituti, v. M. GARATTONI, *Comando, distacco e altri strumenti di mobilità temporanea nel pubblico impiego tra organizzazione ed esigenze di flessibilità*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2006, p. 845 ss.

⁽⁴⁹⁾ E, nel contempo, preferisca eliminarlo “*senza colpo ferire*” piuttosto che dar corso ad una valutazione negativa con esiti drastici, dando verosimilmente luogo ad un lungo contenzioso dagli esiti incerti.

⁽⁵⁰⁾ Ciò, beninteso, avviene a prescindere da valutazioni di natura “professionale”, ma in quanto (e nella misura in cui) non vi sia adeguata sicurezza che le dimissioni siano tempestivamente compensate da nuovi “ingressi”.

l'amministrazione di "destinazione" sia considerata "appetibile" ⁽⁵¹⁾, non è peregrino il rischio che – anche qualora sussistano posti disponibili – vengano frapposti, dall'interno, ostacoli all'implementazione di nuove leve (magari perché visti come elementi potenzialmente perturbatori di un sistema già rodato), con la conseguenza di rendere praticamente impossibile l'ingresso di nuove risorse, anche laddove ciò possa generare vantaggi alla struttura, in termini di rendimenti complessivi. Sotto tale profilo, dunque, troverebbero conferma i rilievi critici circa il fatto che il ripristino dei ruoli dirigenziali, per un verso, avrebbe privato il dirigente del "mercato" nel quale acquistare "visibilità" e forza, restringendo il "palcoscenico" nel quale poter operare e, per altro verso, avrebbe "rafforzato" il potere di condizionamento dell'organo politico ed il suo "potere contrattuale" ⁽⁵²⁾.

5. La "terza edizione", riveduta ed aggiornata, del ruolo unico.

Sebbene negli ultimi anni siano stati ravvisati tentativi di "assemblaggio" dei ruoli dei dipendenti pubblici in un'ottica più o meno contigua all'istituto del ruolo unico ⁽⁵³⁾ e, nel medesimo senso, non siano mancati auspici anche da parte di organizzazioni di categoria (ovviamente previa "depurazione" dagli eccessi che avevano condotto l'esperienza pregressa al fallimento) ⁽⁵⁴⁾, in termini di diritto positivo quanto pocanzi descritto è lo "stato dell'arte" dinanzi al quale si è trovato l'attuale legislatore, nel momento in cui, chiedendo la fiducia alle Camere lo scorso mese di febbraio, ha assunto anche l'impegno di rivedere in termini radicali l'assetto delle amministrazioni pubbliche: si giunge, così, alla nuova edizione, riveduta e aggiornata, dell'istituto del ruolo unico della dirigenza.

⁽⁵¹⁾ Ciò, si badi, tanto per ragioni *lato sensu* economiche (si pensi alla disponibilità di fondi per il trattamento accessorio, ovviamente per quanto consentito dalla normativa) quanto per ragioni non economiche (come in ordine al prestigio degli incarichi disponibili o ad un'organizzazione interna ben funzionante).

⁽⁵²⁾ A. ZOPPOLI, *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale: e la "privatizzazione"?*, cit., p. 1049.

⁽⁵³⁾ Osserva M. RICCIARDI, *Una nuova riforma: riflessioni a proposito di un libro recente*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2007, p. 907, come da qualche tempo circoli "una bozza di disegno di legge delega che riforma parti significative del d.l.165, e un articolo di un disegno di legge, che al momento in cui scriviamo è stato approvato dalla sola Camera dei Deputati, la cui impronta deriva dai lavori di una commissione ministeriale nata per elaborare linee guida per un sistema di valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni". Si soggiunge che tale bozza "... pur senza reintrodurre il ruolo unico, prefigura la costituzione di un albo presso la presidenza del consiglio, finalizzato all'introduzione di "elementi di unitarietà della dirigenza statale, in funzione della qualificazione e della crescita professionale, della razionalizzazione delle modalità di reclutamento e della agevolazione della mobilità fra le diverse amministrazioni dei dirigenti" (ivi, p. 908).

⁽⁵⁴⁾ Così, l'associazione dei dirigenti "ADIGE" aveva rilevato che: "Il ruolo unico della dirigenza statale — istituito nel 1999 e soppresso nel 2002 — è stato un errore non tanto per l'idea che aveva alla base, ma per la composizione e per come è stato gestito. Infatti, l'idea di favorire la mobilità dei dirigenti pubblici fra le diverse amministrazioni dello Stato era giusta e coerente con la temporaneità degli incarichi dirigenziali", soggiungendo che "occorre introdurre meccanismi che consentano e all'occorrenza promuovano il transito dei dirigenti pubblici da una Amministrazione e da una carriera all'altra nell'ambito della Repubblica, fra amministrazioni di comparti diversi e, ancora, da amministrazioni italiane ad amministrazioni e organismi europei e internazionali, all'insegna della professionalità e dello scambio di culture fra organizzazioni diverse". Da ciò, tra l'altro, la proposta di attivare sistemi di mobilità semplificati dei dirigenti tra amministrazioni di diversi comparti pubblici: ADIGE, *Piano di azione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2005, p. 1247.

Come è stato osservato in premessa, l'avvio della riforma *de qua* è stato preceduto da un'inedita attività che ha coinvolto la collettività nelle sue varie espressioni. In particolare, il tema costituiva un punto specifico nella "lettera ai dipendenti" del Presidente del Consiglio, in premessa richiamata. Tuttavia, da una lettura piana della stessa, non apparivano elementi tali da poter apprezzare con sufficiente compiutezza le "mire" del *policy maker* (con il rischio che qualsivoglia osservazione del cittadino potesse risultare ultronea); in via astratta, difatti, il *minimum* per potersi seriamente parlare di ruolo unico postulerebbe l'inclusione di tutto il comparto ministeriale; l'istituto potrebbe, però, essere esteso a tutte le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo; ancora, esso potrebbe allargarsi comprendendo gli enti parastatali, strumentali, ausiliari (con gli enti previdenziali ed assistenziali *etc.*); infine, in una visione più "estrema" (ammissibile in linea teorica ma che, nell'immediato può comportare più di una difficoltà in termini attuativi) si potrebbe prospettare una sua estensione al comparto delle autonomie territoriali, quali regioni ed autonomie locali (ciò qualora il concetto di "servitore della Repubblica" pocanzi esposto venga declinato in aderenza al dettato dell'art. 114 della Costituzione); tale aspetto, peraltro, verrà ulteriormente delineato di seguito.

In secondo luogo, non era agevole comprendere se detto istituto sarebbe stato distinto, o meno, per profili professionali, né, in caso positivo, era dato individuare elementi in ordine alla loro conformazione; per il vero, a tale domanda non sarebbe stato difficile fornire *a priori* risposta positiva (nel senso del mantenimento di profili professionali): ciò sia a riguardo dei precedenti storici (i ruoli unici passati prevedevano profili professionali), come pure per il fatto che, nell'ambito della dirigenza pubblica e delle sua modalità di accesso, è insita una differenziazione di profili professionali, come avviene per l'accesso alla qualifica di dirigente scolastico, ovvero nell'ambito della dirigenza medica, di quella tecnica, *etc.* (giusto per esemplificare, la stessa idoneità potenziale del dirigente a svolgere qualsiasi tipologia di incarico, utilizzata dalla giurisprudenza per negare al dirigente la titolarità di un diritto soggettivo ad essere destinatario di incarichi dirigenziali graditi, non si spinge al punto di ritenere fungibili gli incarichi propri della dirigenza tecnica) ⁽⁵⁵⁾; d'altronde, siffatta distinzione diventa, di fatto, necessitata a mano che il ruolo unico venga esteso ad amministrazioni nelle quali è presente una forte componente tecnica (es.: amministrazioni ove vi siano incarichi che richiedono competenze specifiche in materia tecnico-professionale o che richiedono l'iscrizioni ad albi professionali – ad es., sanitarie, ingegneristiche, forensi *etc.*); anche su tale aspetto, comunque, ci si soffermerà oltre.

Ritornando alla fase prodromica e, segnatamente, alle osservazioni provenienti dalla collettività, dalla sintesi dei contributi pubblicata dal Ministro della Pubblica Amministrazione emergerebbe un prevalente *favor* per l'introduzione di un ruolo unico della dirigenza statale; molti sarebbero, altresì, i riscontri favorevoli ai concorsi unici per dirigente; infine, nell'ambito di posizioni differenziate sulla maggiore o minore gradualità nell'introduzione dell'istituto si registrerebbero contributi che segnalano la necessaria

⁽⁵⁵⁾ In tema di dirigenti locali (ma con considerazioni estensibili – in difetto di specifica diversa previsione legislativa – per le altre amministrazioni) Cass. civ., Sez. Lav., 15 febbraio 2010, n. 3451, precisa che alla qualifica dirigenziale corrisponde soltanto l'attitudine professionale all'assunzione di incarichi dirigenziali di qualunque tipo mentre risultando la regola del rispetto di determinate specifiche professionalità acquisite non è compatibile con lo statuto del dirigente pubblico locale, con la sola eccezione della dirigenza tecnica, la quale va tuttavia interpretata in senso stretto, ossia nel senso che il dirigente tecnico, il cui incarico è soggetto ai principi della temporaneità e della rotazione, deve comunque svolgere mansioni tecniche.

attenzione a garantire sezioni diverse del ruolo per talune specifiche professionalità ⁽⁵⁶⁾ ⁽⁵⁷⁾.

Anche le organizzazioni di categoria dei dirigenti hanno offerto il proprio contributo, sia con riferimento a profili più generali attinenti allo *status* dirigenziale ed al suo rapporto con il ceto politico, sia in ordine agli aspetti più concreti dell'istituto. In sintesi, viene preliminarmente avvertita tanto l'esigenza di ovviare alla sperequazione esistente tra amministrazioni "ricche" (e, dunque, ambite dai dirigenti) ed amministrazioni "povere" (da questi neglette) quanto l'esigenza di eliminare le fasce dirigenziali ⁽⁵⁸⁾. Sul versante delle proposte, viene auspicato l'inserimento, nel ruolo unico, dei dirigenti con professionalità omogenee fra loro (distinguendo, *per un verso*, le amministrazioni centrali da quelle territoriali e, *per altro verso*, i dirigenti amministrativi generalisti dai dirigenti "professionali" come i dirigenti medici o scolastici). In ordine, poi, alla composizione del ruolo unico, dovrebbero trovarvi allocazione esclusivamente i dirigenti vincitori di concorso, con l'esclusione dei *c.d.* dirigenti esterni ⁽⁵⁹⁾. Circa i dati da inserire in "archivio", si osserva che *"nel ruolo deve essere in qualche modo considerata la "storia" di ciascuno"* e che si è favorevoli ad *"un sistema di punteggi che riconosca i titoli, l'esperienza e il fatto di aver diretto uffici di grado elevato"* (tale aspetto, a ben vedere, si ribalta sulle modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali, rispetto al quale sembra chiaro un rifiuto dell'attuale meccanismo tendenzialmente "fiduciario" e che esclude la necessità di una previa selezione o di una valutazione comparativa). In punto di gestione, viene affermato che *"il governo del ruolo deve essere imparziale e soprattutto bipartisan, perché l'amministrazione è di tutti e non è di nessuno"*, ragion per cui viene proposta l'istituzione di *"una Alta Commissione, formata da garanti della indipendenza del ruolo unico"*. Inoltre, un accenno viene dato all'esigenza di pervenire ad una *"standardizzazione dei trattamenti retributivi e giuridici di tutte le amministrazioni statali"*, considerata quale condizione indispensabile per il funzionamento del ruolo unico. Infine, in merito

⁽⁵⁶⁾ Così MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Le proposte dei cittadini – sintesi dei risultati*, in <http://www.funzionepubblica.gov.it/TestoPDF.aspx?d=33571>.

⁽⁵⁷⁾ Si ribadisce che gli spunti da ultimo riferiti possono fornire un contributo in grado di orientare il *policy maker* nella costruzione di un sistema *citizen oriented* (e, dunque, astrattamente parlando, costituiscono un valore in sé), pur se appare incongruo darvi un peso eccessivo, tenuto conto che la genericità della questione, per come sopra specificato, si prestava ad osservazioni le più svariate e, dunque, era idonea più a fornire all'organo politico un orientamento di fondo sugli "umori" della collettività più che fornire adeguati spunti ricostruttivi (pur non potendosi negare che anche tali "umori" siano indice della *communis opinio*, di cui il legislatore non può non tener conto, soprattutto laddove sia stato lui ad attivare la collettività per richiedere osservazioni, proposte, suggerimenti). A tal proposito, giusto per rimanere in tema si pensi alla "a-tecnicità" del termine "statale", più volte utilizzato, relativamente al quale non è sempre agevole comprendere se esso si riferisca all'apparato burocratico statale – dunque, ai comparti ministeriali in senso stretto, ovvero si estenda anche al parastato o, ancora, al complesso delle amministrazioni pubbliche comprensive delle regioni e delle autonomie locali.

⁽⁵⁸⁾ Ciò viene giudicato positivamente, atteso che, come viene espresso testualmente, la vigente differenziazione: *"...è diventata penalizzante con una strozzatura delle carriere e un aumento della "forbice" retributiva fra dirigenti di prima e di seconda fascia..."*, pur precisando che *"...il ruolo unico non deve assolutamente diventare un facile parcheggio finalizzato ad uno spoil system mascherato..."*.

⁽⁵⁹⁾ A tal proposito giusto per esemplificare, è d'uopo richiamare i dirigenti nominati ai sensi dell'art. 19, comma 6, d. lgs. n. 165/2001 per le amministrazioni statali, ovvero dell'art. 110 d. lgs. n. 267/2000 per gli enti locali, ovvero dell'art. 15 *septies*, d. lgs. n. 502/1992 per gli enti del sistema sanitario.

all'accesso e alla valutazione, viene proposto “l'accesso per concorso unico presso la S.N.A., accanto a sistemi di validazione dei percorsi professionali”⁽⁶⁰⁾.

Da ultimo, dopo la diffusione, sulla rete *internet*, di bozze, più o meno controllate, di schema di provvedimento⁽⁶¹⁾, si è giunti all'approvazione (o, meglio, ad una “prima” approvazione) dello schema di disegno di legge delega (per brevità, di seguito chiamato semplicemente “schema”)⁽⁶²⁾, seguita, a sua volta, da una sua successiva approvazione “in via definitiva”⁽⁶³⁾ ed al suo successivo deposito al Senato della Repubblica per l'*iter* legislativo⁽⁶⁴⁾. Nello specifico, l'istituto del ruolo unico (*rectius* ruoli unici) della dirigenza trova sede nel corpo dell'art. 10 dello schema del d.d.l. delega, il quale tratta – in un unico, ponderoso testo di 3 commi, il primo dei quali articolato in una congerie di paragrafi e sottoparagrafi – della riorganizzazione complessiva della dirigenza pubblica.

Come già anticipato, è del tutto prematuro discutere sull'idoneità del ruolo unico (*rectius*, dei ruoli unici, come si avrà modo di delineare di seguito) a risolvere – o, quanto meno, ad alleviare – le ataviche criticità in cui versa il sistema delle amministrazioni pubbliche⁽⁶⁵⁾. È intuibile da quanto finora riportato, infatti, che la sua reintroduzione potrebbe apportare benefici, ma, nel contempo, generare criticità; sul primo aspetto, esso

⁽⁶⁰⁾ UNADIS – DIRER – DIREL – FEDIRSANITA', *La lettera aperta del Governo sulla riforma della Pubblica Amministrazione*, in www.unadis.it.

⁽⁶¹⁾ La bozza in questione trovava numerosi elementi di concordanza con le comunicazioni di stampa trasmesse dal Governo. In essa si vinceva, all'art. 3, lettera b), l'istituzione di un ruolo unico, da incardinare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e comprensivo dei dirigenti degli (ex) ruoli delle amministrazioni centrali, degli enti pubblici non economici e delle agenzie di cui al d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300; l'introduzione di ruoli unificati anche per la dirigenza delle amministrazioni non statali, ivi comprese le autorità indipendenti, con possibilità di scambio tra dirigenti appartenenti a ruoli diversi; l'esclusione dai suddetti ruoli unici della dirigenza scolastica e della dirigenza medica”. Con riferimento alla dirigenza regionale, poi, la lettera n) del medesimo articolo non fornisce indicazioni espresse. Da ultimo, la lettera o), sempre dell'art. 3, prevede l'istituzione del ruolo unico della direzione apicale degli enti locali e l'inserimento in esso, in sede di prima applicazione, di coloro che alla data di entrata in vigore del decreto legislativo saranno iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del d. lgs. n. 267/2000, con possibilità per gli stessi di optare in alternativa per il trasferimento in mobilità presso un ente locale, nonché di coloro che hanno svolto le funzioni di direttore generale di cui all'articolo 108 del medesimo d. lgs. n. 267/2000 nel quinquennio antecedente alla dell'entrata in vigore del decreto legislativo ed in possesso del diploma di laurea. Tale bozza è reperibile all'indirizzo *internet*: <http://www.eticapa.it/eticapa/?p=3040>.

⁽⁶²⁾ Avvenuta nella seduta del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2014 (cfr. <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=75961>).

⁽⁶³⁾ Come specificato nel comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consultabile sul sito ufficiale del Governo: <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=76205>. Ciò, a rigore, porrebbe degli interrogativi in ordine al percorso seguito dal Governo, che, con riferimento alla seduta del 13 giugno, parlava di “approvazione” del medesimo disegno di legge delega: <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=75961>.

⁽⁶⁴⁾ A.S. n. 1577, reperibile sul sito *internet* del Senato della Repubblica: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/44709.htm>.

⁽⁶⁵⁾ Anche se, a ben vedere, l'esperienza finora vissuta induce a ritenere che solo una piena consapevolezza *ab origine*, in capo al *policy maker*, degli snodi e dei passaggi salienti della problematica affrontata (in uno con una netta consapevolezza dell'idea di pubblica amministrazione cui si vuole pervenire) e un costante perseguimento degli obiettivi imposti (coniugato, ove necessario, con l'opportuna flessibilità), può aspirare a far conseguire benefici non effimeri al sistema complessivo.

potrebbe effettivamente favorire la rigenerazione di un “mercato” sempre più ampio, in correlazione alle amministrazioni che vi confluiscono; tale “mercato” – come era stato precedentemente evidenziato – si produrrebbe sia sul versante delle amministrazioni (le quali si troverebbero un *parterre* di dirigenti ben più ampio e variegato di quello attuale, nell’ambito del quale selezionare i soggetti idonei a relativi incarichi), sia dal lato dei dirigenti (i quali avrebbero una più estesa “*prateria ove pascolare*”, ossia di incarichi cui aspirare, e, per tal via, sarebbero stimolati ad arricchire il proprio bagaglio professionale per poter attingere a realtà più variegata, in una visione del proprio ruolo sempre più *manageriale*).

Non di meno, anche alla luce dell’esperienza pregressa e tenuto conto, altresì, dell’attuale assetto istituzionale, si pongono taluni interrogativi, sui quali il legislatore difficilmente potrà sorvolare, quanto meno in fase di concreta attuazione. A tal proposito, fermo restando che una disamina compiuta dell’istituto presuppone un provvedimento dotato di un certo grado di definitività, anche in questa sede è possibile soffermarsi, sia pure per linee generali, su taluni dei numerosi aspetti problematici, costituiti, rispettivamente, dall’estensione dei ruoli unici e dalla loro strutturazione interna (aspetti che, come si vedrà, si riflettono sull’identità stessa del dirigente ed il suo *status* giuridico).

6. Aspetti di rilievo in tema di ruolo unico: a) la sua estensione ed i riflessi sul rapporto di lavoro;

Sul primo aspetto, è opportuno premettere che, nelle varie “edizioni”, l’istituto ha avuto differenti estensioni: nella “prima versione”, esso risultava più esteso, ma, a ben vedere, tale dimensionamento non avrebbe pesato sulle dinamiche organizzative delle amministrazioni interessate, stante che lo stesso si atteggiava a mero “albo”, dalla cui implementazione non scaturivano sostanziali variazioni nel rapporto in essere tra dirigente ed amministrazione; nella “seconda versione”, avendo esso un raggio di azione più “ristretto” (dal momento che investiva i dirigenti delle amministrazioni statali, con esclusione del parastato e delle autonomie), non avrebbe dato luogo a problemi dirompenti sulla struttura del rapporto lavorativo (salvo, beninteso, le questioni problematiche legate allo *spoils system* per gli incarichi dirigenziali) ⁽⁶⁶⁾: difatti, esso era limitato agli apparati burocratici di quelle strutture che, pur se soggettivamente distinte, erano comunque parti dell’ente Stato ⁽⁶⁷⁾; in sostanza, complice anche la nota problematica in ordine alla personalità unitaria o “frammentata” dello Stato ⁽⁶⁸⁾, l’alternativa tra mantenimento del

⁽⁶⁶⁾ Stante la cessazione anticipata di tutti gli incarichi dirigenziali a tal momento conferiti ed il trasferimento dei dirigenti alla Presidenza del Consiglio, presso la quale era stato istituito il ruolo, per il successivo conferimento dei nuovi incarichi (non necessariamente coincidenti con quelli precedenti).

⁽⁶⁷⁾ In merito alla qualificazione dell’amministrazione come “datore di lavoro” e, dunque, è stato osservato come, nella pratica, il rapporto dovrebbe instaurarsi direttamente con un soggetto giuridico in senso pieno (quindi anche con un ente pubblico, “*quando si esamina lo Stato, ci si avvede che il rapporto non ha mai per parte lo Stato (anche se si parla di dipendenti statali) ma un organo statale con legittimazione propria*”: M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 3° ed., Milano, 1993, I, p. 385 ss., il quale prosegue rilevando che: “*vi sono, cioè, dipendenti di questo o di quel ministero, e vi sono casi ancor più complicati, di dipendenti di amministrazioni o di aziende autonome come tali*”.

⁽⁶⁸⁾ Su tale problematica, E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 12^a ed., Milano, 2010, p. 233 e riferimenti bibliografici ivi riportati.

ruolo unico ovvero predisposizione di ruoli distinti non avrebbe determinato insormontabili effetti problematici di ordine ricostruttivo.

Venendo all'estensione soggettiva del ruolo ora in gestazione, si rileva che le scarse indicazioni della *lettera ai dipendenti* non permettevano di individuare i connotati dell'istituto, al di là del *leit motiv* per il quale il *travet* è dipendente della Repubblica (e, dunque, è chiamato a prestare la propria attività lavorativa dove è necessario), che deponeva per una visione dell'istituto quanto più estesa possibile (69).

Qualche particolare in più può essere ricavato da una prima disamina dello schema; emerge anzitutto che il *policy maker* intenderebbe costruire un sistema dirigenziale “*articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento*” (così il comma 1, lettera a, dell'art. 10); più nel dettaglio, oltre all'istituzione di un ruolo unico per la dirigenza statale, previsto dalla successiva lettera b.1 (70), si rileva anche l'introduzione di altri due “ruoli unici”, rispettivamente per la dirigenza regionale (previsto dal medesimo comma 1, lettera b.2) (71) e per la dirigenza degli enti locali (successiva lettera b.3) (72).

A tal proposito, in questa sede non appare perspicua la previsione, contenuta nella lettera b.1 (ossia nell'ambito della dirigenza statale), circa la “*introduzione di ruoli unificati anche per la dirigenza delle autorità indipendenti*”: sul punto, non è dato comprendere, infatti, se tali ruoli siano da considerare alla stregua di “sottosezioni” del ruolo unico statale ovvero delle specie di “ruoli appositi”; tale seconda opzione, peraltro, sembra desumersi sia dal tenore letterale della disposizione (anche alla luce del fatto che il passaggio immediatamente precedente parla di sezioni specifiche per altri contesti), ma – nel contempo – sconta le difficoltà di essere coordinata a sistema, opponendosi all'idea di *reductio in unum* dei ruoli “statali” (a tal proposito, la relazione ribadisce che il sistema prevede la creazione, appunto, di tre ruoli unici); resta, infine, da comprendere dove vadano a collocarsi tutte quelle categorie per le quali viene prevista non la creazione di apposite sezioni (magari giustificate in virtù di una loro specifica professionalità, che li rende “infungibili” rispetto agli altri dirigenti) ma addirittura l'esclusione dai ruoli (si pensi

(69) In tale logica, per il vero, deponeva anche l'accordo siglato tra Governo, ANCI, UPI e Conferenza delle Regioni, che “*lancia un'alleanza istituzionale per riformare la Pubblica Amministrazione, attraverso la condivisione, tra Governo e autonomie, di punti e obiettivi da raggiungere insieme nei vari livelli e organismi dello Stato*”: tale accordo avrebbe l'obiettivo di “*definire un'organizzazione della pubblica amministrazione più semplice, meno costosa e in grado di dare risposte ai bisogni delle comunità locali*”; tra le priorità di tale intesa si annoverano, appunto, la mobilità intercompartimentale e la realizzazione di un “mercato” organico della dirigenza su base territoriale, che implichi anche un intervento sulla disciplina dei segretari comunali e provinciali, il ripensamento del sistema di accesso e norme tendenzialmente uniformi per tutti i soggetti che compongono l'amministrazione nel suo complesso. In merito, si rinvia all'apposito comunicato: “*Lanzetta, Madia, Rughetti: firmato accordo Italia Semplice con Anci, Regioni e Upi*”, in <http://www.funzionepubblica.gov.it>.

(70) In cui confluirebbero i dirigenti appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie governative di cui al d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300 ed, eventualmente, il personale appartenente alle “carriere speciali”, ossia, per quanto è dato intendere, la carriera prefettizia e quella diplomatica.

(71) Nel quale, in sede di prima applicazione, confluirebbero dei dirigenti di ruolo nelle regioni, negli enti pubblici non economici regionali e nelle agenzie regionali.

(72) Nel quale, sempre in sede di prima applicazione, confluirebbero i dirigenti di ruolo negli enti locali.

alla dirigenza scolastica per il ruolo statale, ovvero alla dirigenza medica e tecnica del servizio sanitario nazionale per il ruolo regionale). Tale questione, del resto, è viepiù delicata se si considera che la successiva lettera e prevede la “possibilità” (vocabolo potenzialmente foriero di più di una interpretazione, non necessariamente in linea con il sistema costituzionale) di conferimento degli incarichi “*ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b)*”⁽⁷³⁾.

Ritornando al “nocciolo duro” del ruolo unico statale, può osservarsi che, mentre tale istituto, riferito alle burocrazie ministeriali, parrebbe assimilabile alla “seconda versione” dell’istituto, sopra riportata, qualche riflessione in più (soprattutto in ordine ai riflessi sul rapporto di lavoro con i dirigenti) sconterebbe l’inserimento dei dirigenti degli enti pubblici statali e, ancor di più, l’istituzione di ruoli unici per le regioni e gli enti locali, stante che ciò, secondo la logica di *policy making* finora richiamata, dovrebbe portare alla confluenza del personale delle regioni e degli enti sub-regionali (ossia di tutti tali enti) nel ruolo unico delle regioni e del personale dirigenziale di tutti enti locali nel ruolo unico degli enti locali⁽⁷⁴⁾; proprio tale snodo si presenta particolarmente delicato, atteso che investirebbe ambiti particolarmente sensibili, quali – ad esempio – il rapporto tra autonomia organizzativa e regolamentazione del rapporto di lavoro tanto con riferimento agli enti locali⁽⁷⁵⁾ come delle regioni⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷³⁾ Dunque, ci si chiederebbe cosa ne sarebbe se sarebbe dei dirigenti esclusi *a priori* dai ruoli (a meno, si ripete, di un’interpretazione – sulla cui ragionevolezza complessiva si potrebbe discutere – che vedrebbe il termine “possibilità” come non escludente il potere di attribuire l’incarico a soggetti diversi).

⁽⁷⁴⁾ Ciò in quanto un’interpretazione più “riduttiva”, che imponga la creazione di un ruolo unico per ogni ente, oltre a cozzare con il tenore letterale, che parla di un ruolo unico per le regioni, avrebbe – tutto sommato – una portata innovativa alquanto limitata, interessando – al più – le sole regioni il cui personale dirigenziale è distribuito in più ruoli (ad es.: ruolo del Consiglio regionale e ruolo della Giunta) mentre avrebbe una portata di fatto inesistente negli enti locali, il cui personale dirigenziale è ordinariamente strutturato in un ruolo unico a livello di ente; in ogni caso, si ribadisce, manterrebbe un “mercato” a livello di singolo ente; tutto ciò, peraltro, in contrasto con l’obiettivo di fondo di costituire un “più ampio mercato dirigenziale”.

⁽⁷⁵⁾ Per i quali la questione è, viepiù, particolarmente delicata in quanto il ruolo unico della dirigenza, riconnettendosi a profili quali, da un lato, l’esercizio delle funzioni di ordinamento degli uffici e del personale e, dall’altro, la dimensione organizzativa dell’ente, permette di evidenziare profili di competenza legislativa statale, quali, quelle in tema di ordinamento civile (ai sensi dell’art. 117, comma 2°, lett. 1, Cost.), nella quale può farsi rientrare la disciplina sul rapporto di lavoro in senso stretto (rapporto di servizio) del personale alle dipendenze delle autonomie ma, per altro verso, investire l’organizzazione dell’ente, la quale rientra nell’ambito della “isola” costituita dalla potestà regolamentare riconosciuta dall’117, comma 6, Cost. A tal proposito, si rammenta che l’autonomia organizzativa per gli enti locali è riconosciuta dall’art. 3, comma 4, del d. lgs. n. 267/2000 e, ai sensi dell’art. 6, comma 2, del medesimo testo unico, trova la sua fonte nello Statuto; sul tema, M. CALCAGNILE, *Organizzazione degli uffici e riserva di amministrazione nello stato delle autonomie*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁽⁷⁶⁾ Come è noto, la giurisprudenza costituzionale riconduce l’impiego pubblico regionale alla materia “ordinamento civile”, quanto ai profili privatizzati del rapporto e, agli effetti dell’art. 117, 2° comma, lett. 1), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato, stante che “*la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico vincola anche le Regioni*” (sul punto, Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 2, in www.giurcost.org) e, quanto ai profili pubblicistico-organizzativi del rapporto, alla materia “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale”, e, agli effetti dell’art. 117, 4° comma, Cost. alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sul punto, Corte cost., 16 giugno 2006, n. 233, *ivi*). A tal proposito, come è stato rilevato in dottrina, proprio il tema della dirigenza regionale “*offre la possibilità di affrontare tutte le*

Non solo, ma anche i riflessi di un ruolo unico regionale o locale sul rapporto di lavoro del dirigente sarebbero di non secondario momento. Infatti, come nel passaggio dal ruolo unico ai ruoli delle singole amministrazioni statali i dirigenti erano divenuti, in sostanza, dipendenti dell'amministrazione nella quale venivano incardinati (a prescindere dall'assegnazione temporale), così, ove venga introdotto un ruolo unico che interessi più enti (ovvero, come si desume dalla *littera legis*, la totalità, rispettivamente, delle regioni e degli enti locali), sorgerebbe spontaneo l'interrogativo se ciò comporti una sorta di novazione del rapporto stesso, caratterizzata, cioè, dal fatto di avere, quale datore di lavoro, l'amministrazione (*rectius* l'ente) presso la quale il ruolo unico sarà collocato (a prescindere da osservazioni, dotate valore descrittivo ma carenti di sostanza giuridica, quali quella secondo la quale il dirigente è dipendente della "Repubblica"). Si ribadisce che, mentre per il ruolo unico "statale" sarebbe previsto (in analogia con il passato) l'incardinamento dello stesso presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ragion per cui il dirigente ivi iscritto diventerebbe, giocoforza, un dipendente dello Stato e ciò, in sostanza, varrebbe anche per i dirigenti attualmente incardinati negli enti pubblici statali), per quanto concerne, invece, i ruoli unici delle regioni e degli enti locali non è dato comprendere se si abbiano analoghe conseguenze, dal momento che il testo presentato al Parlamento non ne indica la loro rispettiva collocazione ⁽⁷⁷⁾.

Sotto il versante del dirigente, poi, qualora vi fossero margini per ipotizzare una sorta di novazione soggettiva di un rapporto di lavoro che, sotto ogni altro aspetto, resta immutato (operando in termini di cessione del contratto di lavoro dall'amministrazione cedente a quella cessionaria) ⁽⁷⁸⁾, ci si potrebbe chiedere – ove il passaggio al ruolo unico

questioni che possono affiorare nella endemica commistione tra disciplina del rapporto di impiego e regolazione dell'organizzazione amministrativa", stante che "Le Regioni hanno un'ampia discrezionalità nel disegnare l'assetto organizzativo che ritengono più idoneo al loro contesto, ma nei limiti in cui questo non incida sul rapporto di lavoro che, invece, risulta assolutamente sottratto alla loro competenza": R. URSI, *La dirigenza regionale. Il caso della Regione Siciliana*, in *Le Regioni*, 2007, n. 5, 895.

⁽⁷⁷⁾ Inverosimile appare una eventuale collocazione dei ruoli rispettivamente presso una regione o un comune (sia perché, in via teorica il dirigente dovrebbe essere considerato dipendente di quell'ente ove viene collocato il ruolo, sia in quanto esso apparirebbe di difficile pratica attuazione dovendo individuare, rispettivamente tra le regioni o gli enti locali, un ente presso il quale incardinare ciascun ruolo). Appare, poi, difficoltoso ipotizzare una sorta di "entificazione" del ruolo; a tal proposito, dal tenore letterale non è dato comprendere se la "gestione" dei ruoli da parte dell'apposita Commissione prevista nelle medesime disposizioni sia da assimilare, *mutatis mutandis*, alla (ex) Agenzia dei segretari comunali e provinciali; in ogni caso, resterebbe il problema della collocazione della Commissione e del ruolo, aspetto del tutto oscuro nel testo presentato al Parlamento; difatti, mentre la Commissione per il ruolo unico statale è incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, nulla si dice in ordine alla collocazione delle commissioni per i ruoli unici regionali e degli enti locali e dei ruoli, con difficoltà ricostruttive in ordine all'organizzazione di tali strutture.

⁽⁷⁸⁾ In tale ottica, oltre ai riferimenti giurisprudenziali già citati, gli orientamenti dell'ARAN che, a fronte dell'interrogativo circa l'assoggettabilità, o meno, al periodo di prova del dirigente ceduto all'amministrazione cessionaria, ha osservato come "*poiché nei casi di mobilità non vi è costituzione di un nuovo rapporto di lavoro ma la continuazione del precedente rapporto con un nuovo datore di lavoro, il dirigente trasferito è tenuto a completare il periodo di prova presso il nuovo datore di lavoro. Diversamente il dirigente che lo avesse già completato prima del trasferimento non è tenuto a ripeterlo presso la nuova amministrazione*" (ARAN, *AI_015_Orientamenti_Applicativi*, in www.aranagenzia.it). Per completezza, analoga soluzione era stata data per il personale non dirigente, relativamente al quale l'ARAN ha rilevato che "*occorre precisare che la mobilità, per sua natura, non comporta la novazione del rapporto di lavoro, ma piuttosto implica la prosecuzione con un nuovo datore di lavoro del rapporto precedentemente instaurato. Sotto tale profilo, pertanto, l'effettuazione di un nuovo periodo di prova non sembra essere coerente con la*

comporti (come potrebbe desumersi per gli enti parastatali e per le regioni e gli enti territoriali) comportamenti delle modifiche soggettive al rapporto di lavoro ⁽⁷⁹⁾ – se tale passaggio non necessiti del consenso del dirigente-lavoratore ⁽⁸⁰⁾ ed, in caso positivo, ci si potrebbe, altresì, chiedere cosa possa accadere qualora questi non vi acconsenta ⁽⁸¹⁾; ancora, ci si potrebbe interrogare sui limiti al potere di individuare meccanismi alternativi idonei a colmare un'eventuale assenza di volontà del dirigente, come, ad esempio, l'intervento di accordi tra organizzazioni sindacali ed amministrazioni, ovvero un obbligo legale di prestare il consenso in presenza di determinati presupposti ⁽⁸²⁾. Ma, a ben vedere, queste non sono le uniche domande che potrebbero sorgere in ordine alle conseguenze che l'introduzione (o reintroduzione) di tale istituto riverberano sul rapporto di lavoro: altri (e ben più significativi) interrogativi si riannodano, più in generale, all'autonomia di regioni

portata dell'istituto, né del resto la disciplina contrattuale prevede tale possibilità per l'amministrazione ricevente": ARAN, *Orientamenti interpretativi_M101*, *ivi*.

⁽⁷⁹⁾ Beninteso, in assenza di una loro modifica soggettiva, che, ovviamente, si ribalterebbe sul personale: In ipotesi di tal fatta, dunque, non emergerebbero problemi particolari: si pensi alla recente soppressione dell'Inpdap e dell'Enpals, disposta dall'art. 21, comma 1, della l. 22 dicembre 2011, n. 214, di conversione del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201; si pensi, ancor più di recente, alle problematiche in ordine alla soppressione delle funzioni delle province: a tal proposito, come è rilevato in dottrina, *"una siffatta modificazione istituzionale non potrà non comportare contraccolpi sul resto del sistema istituzionale ed è facile prevedere difficili trasferimenti di funzioni, risorse, personale"*: F. MANGANARO, *La riforma delle Province*, p. 4, in www.giustamm.it.

⁽⁸⁰⁾ Tenuto conto che, come è stato osservato in precedenza (cfr. *infra*, nt. 47) il consenso, sia che lo configuri come elemento costitutivo della cessione sia che lo si configuri come un requisito di efficacia, è dunque imprescindibile (quanto meno) per consentire al rapporto, così modificato, di spiegare i suoi effetti.

⁽⁸¹⁾ Il fatto che la giurisprudenza neghi la necessità di forme solenni ovvero la necessaria esternazione espressa del consenso del lavoratore nella cessione del contratto di lavoro, non ne consente, comunque, di prescindere; così, Trib. Milano, 18 settembre 2008 (in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, p. 253) rileva che: *"Il consenso del lavoratore alla cessione del proprio contratto, che può essere espresso anche successivamente alla stipulazione del negozio, non deve risultare da forme solenni e può essere, oltre che espresso, anche tacito, purché manifesti la volontà di porre in essere una modificazione soggettiva del rapporto (...)"*. Diversamente è l'ipotesi del trasferimento di ramo d'azienda, nella quale *"non sussiste la necessità del consenso del lavoratore ai fini del trasferimento del contratto; di conseguenza, non assume rilievo l'opposizione del medesimo"*: Trib. Milano, 28 luglio 2008, in *Orient. giur. lav.*, 2008, p. 680; l'ipotesi, però appare diversa, in quanto in tal caso vi sarebbe uno specifico settore "trasferito" ad un differente soggetto e la cessione del contratto del lavoratore ne è conseguenza diretta, mentre nel caso del ruolo unico né la struttura organizzativa né le attribuzioni istituzionali subiscono variazioni. Sempre in ordine al consenso, esso non è richiesto nel caso di mobilità obbligatoria o coatta, che sono diventati oramai strumento normale di razionalizzazione amministrativa: si pensi al caso di accorpamento e soppressione delle amministrazioni pubbliche (art. 31 d. lgs. n. 165/2001) o di eccedenza di personale (art. 33 del medesimo decreto); in tal senso, essa è utilizzata per rendere più efficiente l'utilizzazione del personale in base alla sussistenza di esigenze specifiche, ovvero al fine di limitarne le eccedenze e di conseguire, quindi, la riduzione dei relativi costi l'art. 2 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135. Anche tali casi, peraltro, sono diversi dal ruolo unico, per il quale non si discute in ordine alla revisione della dotazione organica per esigenze di contenimento di spesa.

⁽⁸²⁾ L'alternativa, potrebbe essere immaginata nel senso di ipotizzare che il dirigente mantenga, solo formalmente, il rapporto di lavoro con l'ente da cui è stato assunto, salvo poi essere destinato funzionalmente ad altri enti (scindendo, per tal via, il rapporto di servizio da quello d'ufficio); tale soluzione, per il vero, presenterebbe maggiori difficoltà applicative in sede di gestione del rapporto, né un concetto di "unità produttiva" potrebbe essere esteso fino a ricoprire enti pubblici distinti, pur in un ambito territoriale circoscritto.

ed enti locali in ordine all'organizzazione delle proprie risorse umane ⁽⁸³⁾ ⁽⁸⁴⁾, alla disciplina delle fonti regolatrici del rapporto di lavoro dei dirigenti ⁽⁸⁵⁾. Ovviamente, tali questioni, alle quali il legislatore (o il Governo, per quanto consentito in sede di attuazione della delega) verosimilmente darà risposta, dovranno essere affrontate e dipanate *prima* di rendere operativo il sistema dei ruoli unici.

Problemi apparentemente minori, per il vero, sembrerebbero scaturire dall'ipotesi in cui la collocazione nel ruolo fosse da intendersi in termini più "virtuali", restando – invece – il rapporto di servizio incardinato con l'ente dal quale il dirigente dipende; sarebbe più agevole, in tal caso, rinvenire strumenti giuridici (ad es.: comando, utilizzazione temporanea, *etc.*) i quali, però, non comporterebbero modificazioni stabili nel rapporto di lavoro ⁽⁸⁶⁾; non di meno, una soluzione di tal fatta, oltre a generare problemi applicativi per la scissione tra rapporto di servizio intercorrente con un'amministrazione ed applicazione funzionale ad altra (per di più intermediata da una Commissione avente compiti di gestione del ruolo), non sembrerebbe in linea con l'impostazione di fondo dello schema, che non prevede più (almeno espressamente) l'individuazione di una specifica amministrazione di appartenenza del dirigente; inoltre, in tale ottica deporrebbe anche la previsione della "piena mobilità" di cui alla lettera a (anche se questo concetto dovrà essere adeguatamente armonizzato con il riferimento ai dirigenti appartenenti "a *ciascuno* dei tre ruoli", dettata dal successivo comma 2, lettera e, sopra richiamato. Anche su tale aspetto, che – portato alle estreme conseguenze – potrebbe investire il rapporto tra Stato ed autonomie regionali e territoriali – è lecito (anzi, auspicabile) attendere ulteriori chiarimenti.

7. Segue: la "vocazione generalista" della dirigenza nel ruolo unico ed i riflessi sull'attuazione dello stesso.

⁽⁸³⁾ Atteso che, anche l'astratta ipotesi di una "eliminazione virtuale" della dotazione organica dei dirigenti in ciascuno degli enti attratti al ruolo unico, cui sopra si accennava nel testo, sarebbe distonica alla configurazione di un ente in termini soggettivamente autonomi, stante la difficoltà di configurare come realmente autonomo un ente relativamente al quale un'intera categoria di dipendenti non sarebbe dipendenti dell'ente ma, in sostanza dipendenti dell'amministrazione presso la quale l'albo unico viene incardinato.

⁽⁸⁴⁾ Ad esempio, ragionando astrattamente, potrebbe il legislatore consentire all'amministrazione di offrire al dirigente l'alternativa tra la sua ricollocazione nel ruolo unico e la cessazione del suo rapporto di lavoro, magari ipotizzando che, una volta introdotto il ruolo unico, è come se, idealmente, l'amministrazione non disponga di una propria dotazione di personale dirigenziale (ovviamente, per volontà del legislatore e non per autonoma determinazione dell'amministrazione) e dunque procedere a ricollocare i dirigenti presso la struttura ove lo stesso è incardinato, alla stregua di un'ipotesi di generalizzato esubero del personale dirigenziale)?

⁽⁸⁵⁾ Così, laddove siano rinvenibili, nei contratti collettivi o individuali, rinvii a modifiche legislative intercorse dopo la loro stipula (le quali, per l'effetto, si intenderebbero recepite automaticamente in virtù della loro natura non recettizia), gli stessi sarebbero sufficienti a giustificare una modifica talmente radicale, quale sarebbe il trasferimento d'imperio, *ope legis*, del dirigente dall'ente dal quale è assunto ad un altro ente (quello ove è istituito il ruolo unico) per essere assegnato, solo funzionalmente, a questo o a quell'ente?

⁽⁸⁶⁾ Da ultimo, si osserva che la questione non è assimilabile all'ipotesi di assegnazione funzionale dei dipendenti connessa all'eventuale costituzione di uffici comuni per l'esercizio associato di funzioni, attività e servizi comunali (o provinciali), per come prevede, ad esempio, l'art. 30 del d. lgs. n. 267/2000, stante il fatto che l'assegnazione del dipendente, che costituisce una conseguenza di una gestione "associata" di una porzione di attribuzioni degli enti interessati, non muta lo *status* di dipendente incardinato nei ruoli di un determinato ente locale.

La reintroduzione del ruolo unico (o di più ruoli unici) costituisce, altresì, occasione propizia per riflettere su alcune criticità che una “distorta” concezione manageriale del dirigente, nel contesto della contrattualizzazione del pubblico impiego, ha prodotto sul sistema complessivo e che non appaiono del tutto conformi alle esigenze “meritocratiche”, pur costantemente affermate e ribadite a livello di *policy making* (da ultimo, nel comma 1, lettera a, dello schema).

È opportuno premettere alcune osservazioni di fondo sulla “*vocazione manageriale*” del dirigente pubblico. Idealmente parlando ed estremizzando la questione (senza distinguere tra amministrazioni pubbliche ed organizzazioni private), il tratto distintivo della figura dirigenziale può oscillare tra due poli, costituiti dalla “managerialità” e dalla “professionalità”. Sul primo polo può collocarsi la figura del dirigente “generalista”, chiamato, cioè, ad essere *manager*, organizzatore dei fattori produttivi, ma non necessariamente tenuto a contribuire, in prima persona, alla realizzazione di uno specifico prodotto (il dirigente, usando termini cari agli aziendalisti, non “*deve fare*”, bensì “*deve far fare*”); a tale figura è lecito concedere una conoscenza non profonda del settore professionale che egli è chiamato a “governare” (non essendogli richiesto di conoscere le regole per “realizzare un prodotto”), in quanto ciò che massimamente rileva è che egli abbia padronanza delle regole che consentono alla struttura affidatagli di funzionare (combinando in modo ottimale, cioè, le risorse a sua disposizione, per definizione scarse, e risolvendo i continui problemi che l’interfacciarsi dell’organizzazione con l’ambiente esterno ed interno può generare). Sul polo opposto, invece, potrebbe essere collocata la figura del dirigente-esperto, chiamato non solo a far funzionare una macchina, organizzando i fattori produttivi, ma, principalmente, ad intervenire nell’attività produttiva, partecipando alla “realizzazione del prodotto”, magari limitatamente alla fase terminale (ad es.: nella fase costitutiva del provvedimento amministrativo); dunque, più che *manager*, il dirigente sarebbe un soggetto particolarmente qualificato dal punto di vista professionale e dotato di poteri organizzativi, la cui misura dipende, a sua volta, dalla tipologia di incarico che ricopre; tale modello, per il vero, è agevolmente comprensibile ove si consideri la strutturazione della dirigenza sanitaria ⁽⁸⁷⁾; a tale figura è richiesta una preparazione professionale particolarmente qualificata piuttosto che ottime capacità manageriali (le quali, comunque, non possono difettare) ⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁷⁾ L’art. 15 del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, prevede che: “*all’atto della prima assunzione, al dirigente sanitario sono affidati compiti professionali con precisi ambiti di autonomia da esercitare nel rispetto degli indirizzi del dirigente responsabile della struttura e sono attribuite funzioni di collaborazione e corresponsabilità nella gestione delle attività*”; quindi, “*al dirigente, con cinque anni di attività con valutazione positiva sono attribuite funzioni di natura professionale anche di alta specializzazione, di consulenza, studio e ricerca, ispettive, di verifica e di controllo, nonché possono essere attribuiti incarichi di direzione di strutture semplici*”. Il comma 6, poi, aggiunge che: “*Ai dirigenti con incarico di direzione di struttura complessa sono attribuite, oltre a quelle derivanti dalle specifiche competenze professionali, funzioni di direzione e organizzazione della struttura (...)*”

⁽⁸⁸⁾ Osserva A. MARI, *Nascita, evoluzione ed estinzione del ruolo unico dei dirigenti statali*, cit., p. 830, che “*...una maggiore competenza professionale specifica comporta, per l’organizzazione, al tempo stesso vantaggi e svantaggi. In effetti, se da un lato la complicazione della macchina amministrativa richiede competenze specialistiche che assicurino un minimo di affidabilità della gestione, dall’altro ciò rende la dirigenza meno flessibile. Ed ancora, una maggiore competenza tecnica è sicura garanzia di imparzialità, intesa come risposta alle esigenze della collettività, ma comporta un ruolo istituzionale poco incline alla mediazione e quindi conciliabile a fatica con le esigenze della politica*”.

A ben vedere, nella realtà il rapporto tra i due poli non si concretizza nel senso di una esclusione/contrapposizione, bensì nell'ottica di reciproca inclusione/integrazione. Ciò non di meno, in un contesto di assimilazione alle aziende private, il ruolo unico della dirigenza è stato generalmente associato, in linea di fatto, alla valorizzazione della "managerialità" del dirigente, a volte a discapito di una sua "professionalità" specifica, come il *manager* delle aziende private; non a caso, nel soffermarsi sui nessi tra ruolo unico e privatizzazione del rapporto dirigenziale, è stato ritenuto come consolidato, presso gli studiosi dell'organizzazione, l'insegnamento per cui i *manager* "sono, per norma, dei generalisti, avendo, cioè, più capacità direzionali che capacità tecniche specifiche" ⁽⁸⁹⁾. Tale convincimento di fondo, peraltro, aveva informato l'attuazione pratica dell'istituto, se è vero che era stato ritenuto che "la «valenza generalista» dalla professionalità del dirigente statale fosse prevalente e indifferente rispetto al settore di applicazione" ⁽⁹⁰⁾. In termini analoghi, del resto, era sembrato che il *policy maker* intendesse configurare il ruolo unico in gestazione: talune dichiarazioni del Ministro della Pubblica Amministrazione, infatti, erano apparse nettamente orientate al primo dei due poli sopra descritti ⁽⁹¹⁾; in altre parole, l'elemento dirimente per saggiare l'effettiva idoneità del dirigente a tale funzione sarebbe costituito dal fatto che egli sia in grado di far funzionare la macchina amministrativa affidatagli per il conseguimento dei *target* che l'organo politico gli ha assegnato ⁽⁹²⁾.

A ben vedere, però, non solo il ruolo unico non legittimerebbe *ex se* una visione pan-manageriale (e dunque "pan-generalista" del dirigente pubblico), ma, ove vi si pervenga, la stessa non sarebbe del tutto in linea con la realtà amministrativa italiana. Come è stato osservato, «accanto a competenze professionali comuni, ravvisabili nella capacità di governo del processo decisionale secondario di propria spettanza in relazione agli indirizzi del vertice politico, per il dirigente pubblico è necessaria una conoscenza del settore di riferimento delle attività che è chiamato a curare...» ⁽⁹³⁾. Quanto sopra, del resto, costituisce un portato delle migliori analisi del sistema complessivamente inteso; basti porre mente al primo studio sistematico, redatto a livello governativo, sulle condizioni dell'amministrazione pubblica; in tale sede il problema era stato affrontato non in termini astratti, bensì in modo realistico: «...come non è pensabile che un ingegnere possa fare il medico, così non è pensabile che un ispettore doganale possa essere passato alla polizia, un direttivo dell'ufficio brevetti al genio civile...» ⁽⁹⁴⁾.

⁽⁸⁹⁾ A. ZOPPOLI, *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale: e la "privatizzazione"?*, cit., p. 1042; v. anche G. ZANDA, *La valutazione dei dirigenti*, Padova, 1984, p. 325.

⁽⁹⁰⁾ A. MARI, *Nascita, evoluzione ed estinzione del ruolo unico dei dirigenti statali*, loc. ult. cit.

⁽⁹¹⁾ Si considerino, soprattutto, le affermazioni per cui "un dirigente (...) non deve più essere un super esperto, ma piuttosto un manager"; ciò, del resto, era confermato dall'ulteriore osservazione per cui, al fine di conseguire una progressione in carriera, "sarà determinante la "valutazione" non tanto della persona che ricopre il ruolo di dirigente, ma dell'Ufficio guidato dallo stesso": sul punto, v. "La Riforma PA di Renzi e Madia è pronta: il 13 giugno in CDM", su www.comuni.it

⁽⁹²⁾ In ordine alle qualità che il dirigente pubblico deve possedere in una versione manageriale, P. M. ZERMAN, *Il nuovo codice di comportamento-I doveri del dirigente pubblico*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁽⁹³⁾ A. MARI, *Nascita, evoluzione ed estinzione del ruolo unico dei dirigenti statali*, loc. ult. cit.

⁽⁹⁴⁾ Ci si riferisce al "Rapporto Giannini": MINISTRO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 737 ss.

Ancora, una visione estremizzante del dirigente come *manager* ⁽⁹⁵⁾ non sarebbe in linea con l'origine stessa della dirigenza pubblica né, per certi versi, con il suo sviluppo fino ai giorni nostri. Difatti, con il d.P.R. n. 748/1972, il conferimento dello *status* dirigenziale ai funzionari pubblici più elevati, tale da distinguerli dagli altri impiegati, era connesso all'esigenza di attribuir loro talune competenze amministrative proprie (sottratte, quindi, all'organo politico); la logica sottesa alla valorizzazione dell'alto funzionariato, dunque, non scaturiva tanto dall'idea di creare dei *manager*, bensì dall'intento di avviare la distinzione tra funzione di indirizzo politico e funzione di gestione burocratica, assegnando ai dirigenti poteri di firma di taluni atti (dunque, di produzione di un determinato *output*). È pur vero che, da allora, è passato oltre un quarantennio e *tanto* il susseguirsi di interpolazioni legislative *quanto* una certa "permeabilità scientifica" tra concetti giuridici e principi aziendalistici ⁽⁹⁶⁾ hanno portato a vedere, nel dirigente, il soggetto chiamato precipuamente a governare i fattori produttivi ⁽⁹⁷⁾; tale evoluzione del ruolo dirigenziale, però, non è avvenuta a discapito della funzione di soggetto "esperto del ramo", bensì a sua integrazione. A tal proposito, basti porre mente all'art. 16 del d. lgs. 165/2001, che disciplina le funzioni proprie dei titolari di uffici dirigenziali generali (ossia quelle figure dirigenziali che, astrattamente intese, dovrebbero assolvere a compiti altamente manageriali e non operativi): le sempre più frequenti interpolazioni dell'ordinamento della dirigenza statale non hanno mai modificato l'impostazione di fondo, che attribuisce a tali figure non solo poteri di organizzazione degli uffici dirigenziali non generali ⁽⁹⁸⁾ ma anche poteri di assunzione di provvedimenti amministrativi, puntuali e specifici, nelle materie di competenza degli uffici stessi ⁽⁹⁹⁾. Non solo, ma neanche l'istituzione della figura del responsabile del procedimento (consacrata dagli artt. 5 e seguenti della l. 7 agosto 1990, n. 241) è da intendere nel senso di esonerare il dirigente dalla produzione dell'*output* (con le connesse responsabilità); difatti, anche a fronte di una valorizzazione del suo ruolo rispetto al dirigente ⁽¹⁰⁰⁾ ed anche in quelle applicazioni settoriali ove il legislatore abbia specificato con maggior dettaglio le competenze professionali che esso deve possedere per

⁽⁹⁵⁾ Nel senso, cioè, di quale connettere alla capacità manageriale una fungibilità professionale del dirigente e nel quale far dipendere il maggiore o minore "valore" di quest'ultimo (da spendere anche sul "mercato") dalle sue competenze e dalle capacità di gestire i gangli di un'organizzazione complessa, piuttosto che da competenze "professionali" nella produzione di uno specifico *output* (quale potrebbe essere, ad esempio, il rilascio dei permessi di costruire per il dirigente preposto al settore urbanistico di un Comune, ovvero la predisposizione dello schema di bilancio per il dirigente preposto agli uffici di ragioneria).

⁽⁹⁶⁾ Da tempo in dottrina è sottolineata l'opportunità di integrare l'analisi giuridica dell'amministrazione pubblica con ulteriori dati, diversi da quelli meramente aziendali o legati all'analisi economica, quali – ad esempio – il dato politologico, quello sociologico, quello storico *etc.*: su tale aspetto, M. S. GIANNINI, *Futurologia e diritto*, in *Futuribili*, 1971, p. 16 e, più di recente, S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, n. 3; v. anche M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

⁽⁹⁷⁾ Ossia le risorse umane, finanziarie e strumentali, del cui utilizzo egli assume la responsabilità esclusiva, come chiaramente dispone l'art. 4 del d. lgs. n. 165/2001.

⁽⁹⁸⁾ Si pensi a quanto dispone l'art. 16, comma 1, lettere *c*) ed *h*).

⁽⁹⁹⁾ Si consideri quanto dispone l'art. 16, comma 1, lettere *a*), *d*), *f*), *i*).

⁽¹⁰⁰⁾ Si pensi all'art. 6, comma 1, lettera *e*) della l. n. 241/1990, che conduce all'elevazione del responsabile del procedimento a "*quasi-responsabile del provvedimento*" con un potenziamento – variabile a seconda dei casi – del suo ruolo nell'elaborazione dell'assetto di interessi: sul punto, F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, 4ª ed., Milano, 2005, II, p. 1497 ss.

rivestire tale ufficio ⁽¹⁰¹⁾, il titolare del potere di adottare gli atti finali (in una parola, l'*output* dell'ufficio) è sempre il dirigente (o, comunque, colui che “governa” l'unità organizzativa); come ha rilevato la dottrina, la figura chiamata a decidere (ai sensi dell'art. 16 d. lgs. 165/2001) ed a rispondere di quanto deciso (ai sensi dell'art. 4, comma 2, d. lgs. 165/2001) resta il dirigente ⁽¹⁰²⁾; dunque, anche quando il dirigente diviene *manager*, resta inteso che “*altro è istruire, altro è decidere*” ⁽¹⁰³⁾. Da ultimo, una vocazione pan-generalista del dirigente non sarebbe giustificata dai recenti interventi legislativi tesi a recuperare i ritardi della burocrazia: si pensi all'art. 2, comma 9-*bis* della l. 241/1990 che, nel prevedere un potere sostitutivo in caso di inerzia nella conclusione del procedimento amministrativo, demanda alle amministrazioni di individuare l'organo titolare del relativo potere nel novero delle figure apicali dell'amministrazione (*rectius* di quelle dirigenziali) ⁽¹⁰⁴⁾ ed, in ipotesi di omessa individuazione, intesta tale *munus* al dirigente generale ⁽¹⁰⁵⁾; ancora, neanche il potere di operare “*attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario*”, attribuito al sostituto dal successivo comma 9-*ter*, può essere inteso nel senso di deresponsabilizzare il dirigente (anzi, tutt'altro), stante il fatto che, nella logica della legge e stante l'assenza di diversi dati normativi, neanche il commissario può assumere più poteri (in termini di produzione di *output*) di un responsabile del procedimento ⁽¹⁰⁶⁾. In sostanza, pur nell'ottica della gradualità della costruzione delle decisioni amministrative ⁽¹⁰⁷⁾, a meno di ipotizzare – contro ogni logica prima ancora che contro principi costituzionali – una scissione tra potere e connesse responsabilità (immaginando, cioè, una sorta di distinzione tra formazione della volontà dell'amministrazione – posta in capo alle strutture interne – e sua mera manifestazione esterna, posta in capo al dirigente *manager*), il *trend* legislativo è stato sempre orientato in

⁽¹⁰¹⁾ Aspetto che, per certi versi, potrebbe deporre per la valorizzazione della professionalità del responsabile del procedimento rispetto a quella del dirigente; a tal proposito, si consideri quanto dispone l'art. 10, comma 5, del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, in merito alle competenze professionali del responsabile del procedimento dei contratti pubblici.

⁽¹⁰²⁾ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 12° ed., Milano, 2010, p. 439; M. OCCHIENA, *Il “nuovo” responsabile del procedimento, la responsabilità dei dirigenti pubblici e il labile confine tra la politica e l'amministrazione*, in *Verso un'amministrazione responsabile*, in *Diritto e società*, 2006, p. 557 ss.

⁽¹⁰³⁾ Si badi che, nel momento in cui si parla di decidere, ci si riferisce a provvedimenti ed atti concreti, i quali richiedono una conoscenza a volte complessa della materia: giusto per esemplificare, si pensi alle autorizzazioni uniche ambientali ovvero alle valutazioni di impatto ambientale di cui al d. lgs. n. 152/2006.

⁽¹⁰⁴⁾ Sul punto, S. TARULLO, *Il meccanismo di sostituzione interna per la conclusione dei procedimenti amministrativi introdotto dal D.L. semplificazione n.5/2012. Notazioni a prima lettura*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁽¹⁰⁵⁾ Ovvero, in mancanza di questi, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione.

⁽¹⁰⁶⁾ È stato osservato che: “*tale prescrizione lascia intendere che il sostituto assuma il ruolo di organo straordinario legittimato ad avvalersi, per tutte le incombenze istruttorie, di un responsabile del procedimento*”: A. BALDANZA, *Inerzia della PA: arrivano sostituti e nuove responsabilità*, in *Diritto e pratica amministrativa*, 2012, n. 3, p. 73.

⁽¹⁰⁷⁾ Su tale tematica, si rinvia ad A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1998 e, più di recente, ad A. ROMEO, *L'impugnabilità degli atti amministrativi*, Napoli, 2008 (spec. P. II).

una direzione non propriamente conforme ad una vocazione *lato sensu* “generalista” del *management*, come pure, per certi versi, l’approccio giurisprudenziale ⁽¹⁰⁸⁾.

Alla luce di ciò, alcune considerazioni possono scaturire da una prima lettura dello schema elaborato dal Governo.

In primo luogo, può apprezzarsi la scelta realistica del *policy maker*, contenuta nell’art. 1, comma 1, lettera b.1 dello schema, di prevedere – nell’ambito del ruolo – apposite “sezioni per le professionalità speciali”. In linea di principio, sarebbe apprezzabile la distinzione, nel calderone, della dirigenza scolastica (alla quale, giusta l’art. 29 del d. lgs. n. 165/2001, si perviene tramite un concorso cui accede il personale docente ed educativo e che, dunque, richiede un’adeguata esperienza di insegnamento); non di meno, più che un’esclusione del ruolo (che comporta i menzionati problemi di collocazione), sarebbe opportuna la previsione di apposite sezioni per tale categoria; analogamente, per il ruolo regionale, si segnala che l’esclusione della dirigenza medica (prevista dalla successiva lettera b.2 e che presenta caratteristiche proprie ed elementi di infungibilità rispetto ad altre “tipologie” di dirigenza: si ribadisce, richiamando le categorie del “Rapporto Giannini”, che il medico non può fare l’amministrativo e viceversa) oltre che della dirigenza tecnica (prevista dalla stessa lettera), anche se basata sulle medesime esigenze di fondo, potrebbe essere adeguatamente realizzata mediante creazione di apposite sezioni speciali (di cui, peraltro, con riferimento ai ruoli delle regioni e degli enti locali non v’è traccia nell’articolato e che, invece, dovrebbe essere imposta).

In secondo luogo, la valorizzazione della specifiche professionalità potrebbe costituire strumento propizio per evitare possibili “storture” nel sistema di gestione del ruolo, evitando, per tal via, che una (non meglio precisata) magnificazione della “managerialità” del dirigente possa fungere da “stampella” che consenta alle amministrazioni – all’atto di conferire gli incarichi dirigenziali – di addivenire a scelte distoniche rispetto ai canoni di buon andamento ed imparzialità che informano l’azione amministrativa (a prescindere dalla natura pubblica o privata del potere esercitato); ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, ove una vocazione *lato sensu* manageriale del dirigente venga fatta valere per “pescare”, nell’ambito del ruolo, soggetti privi di adeguato sostrato professionale nello *specifico settore* cui l’incarico si riferisce e la cui competenza specifica venga, tuttavia, surrogata da un (a volte generico o fumiginoso) valore manageriale ⁽¹⁰⁹⁾. Fermo restando che, in tale logica, un ruolo significativo (ove ben costruito e correttamente esercitato) potrebbe essere assolto dalle Commissioni per la dirigenza (su cui ci si soffermerà brevemente di seguito), si osserva che il rischio da ultimo menzionato sarebbe immanente fino all’effettiva

⁽¹⁰⁸⁾ In ordine al fatto che il dirigente deve avere nella materia chiamato a gestire, si segnala, ad esempio, Corte conti, Sez. Giur. Campania, 31 agosto 2011, n. 1396, in www.corteconti.it, per la quale: “La piena conoscenza e corretta interpretazione delle leggi e delle norme sull’ordinamento sono compiti che rientrano, naturalmente e doverosamente, nella funzione dirigenziale, inquanto costituiscono gli strumenti attraverso i quali essa si dispiega per realizzare gli interessi della collettività amministrata: ciò comporta che, di regola, nessuna forma di ignoranza legis sia ammissibile in capo a chi riveste tale funzione”. Dunque, al dirigente è richiesto, *ratione muneris*, una superiore conoscenza di quanto dispone l’ordinamento nel settore a lui affidato.

⁽¹⁰⁹⁾ Tale rischio, del resto, è reso più evidente dal fatto che i sistemi di valutazione delle *performance* (tanto a livello di amministrazione quanto a livello di singoli uffici e singoli singoli dirigenti) ancora necessitano di notevoli affinamenti e non hanno ancora dato esiti ottimali, come si desume dal fatto che i relativi modelli organizzativi sono stati periodicamente modificati.

implementazione di un sistema realmente adeguato di misurazione e valutazione delle *performance* sia dell'ente che del personale (dirigenziale o meno), che coinvolga tutte le amministrazioni e non soltanto alcune punte di eccellenza; tutto ciò tenuto conto che il sistema attualmente esistente sarebbe sostanzialmente inadeguato, almeno a giudicare dalle criticità manifestate dall'Autorità competente (almeno fino alla conversione del d.l. n. 90/2014) in materia di *performance* ⁽¹¹⁰⁾, come pure dai propositi del *policy maker* ⁽¹¹¹⁾; in tal senso, si rileva che la lettera h) delegherebbe il Governo a rivedere il sistema di valutazione dirigenziale; a tal proposito, mentre si fa presente che un sistema integrato ed efficace richiede tempi adeguati (e non propriamente brevissimi) per una sua sicura attivazione, è evidente che tale implementazione e messa a regime dovrebbe avvenire *prima* del concreto avvio del sistema applicativo del ruolo unico, anche in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali ⁽¹¹²⁾.

Ancora, la “riuscita” dell'istituto del ruolo unico (o dei ruoli unici) non potrà non dipendere da una razionalità complessiva, intesa *tanto* in termini organizzativi ⁽¹¹³⁾ *quanto* in punto di “gestione” dei dirigenti ivi collocati (*in primis* con riferimento al conferimento

⁽¹¹⁰⁾ A prescindere dai rilievi mossi in occasione della disamina dei precedenti ciclo della *performance*, recentemente l'ANAC ha rilevato, sia pure implicitamente, delle criticità in ordine reale adeguatezza dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance*; in particolare, si rileva che: dove è rilevato, criticamente che “*La conclusione del ciclo della performance 2012 ha messo in evidenza che la valutazione dei dirigenti (di prima e seconda fascia) è divenuta una prassi generalizzata in tutte le amministrazioni, ma è preoccupante che, nella gran parte dei casi (ad eccezione degli enti previdenziali) la quasi totalità dei dirigenti abbia conseguito una valutazione non inferiore al 90% del livello massimo atteso*”: ANAC, *Problemi aperti in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e performance e proposte di semplificazione*, in www.anticorruzione.it.

⁽¹¹¹⁾ Il punto 12 della lettera del *Premier* ai dipendenti, in premessa menzionata, si esprimeva nel senso di rendere imprescindibile predisporre seri modelli di valutazione della *performance*.

⁽¹¹²⁾ Ciò, peraltro, non può riverberarsi sulla necessaria omogeneità dei sistemi di misurazione della *performance*, per le amministrazioni collocate nel ruolo unico; ciò al fine di evitare che gli esiti della valutazione dei singoli dirigenti (da valere in sede di conferimento dell'incarico) siano, di fatto, non comparabili in quanto fondati su sistemi organizzati in modo differente o gestiti autonomamente (anche con un diverso grado di “rigore”); tale tematica, a ben vedere, riporta ancora una volta all'opzione accentratrice del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, tanto delle organizzazioni quanto dei singoli dirigenti che, per tali motivi, in regime di ruolo unico difficilmente potrebbe creare criticità ove sia gestito autonomamente da ciascuna amministrazione; a tal proposito, peraltro, il *policy maker* non potrà esimersi (pena il fallimento dell'istituto del ruolo unico) dall'armonizzare efficacemente i due principi indicati nella lettera h) dell'art. 10, costituiti *per un verso* dalla comparabilità dei risultati tra amministrazioni omologhe e, *per altro verso*, dall'autonomia, da parte delle amministrazioni regionali, locali e degli enti pubblici nazionali, della definizione del proprio sistema di valutazione.

⁽¹¹³⁾ Con riferimento al sistema previgente di ruolo unico ed in particolare in merito all'istituzione di distinte sezioni del ruolo unico della dirigenza, nella relazione sulla gestione del ruolo per l'anno 2001 la Corte dei conti aveva sottolineato come il relativo provvedimento sia stato emanato dal competente Ministro con sensibile ritardo rispetto a quello istitutivo del ruolo unico, che già prevedeva distinte sezioni; a tal proposito, la Corte precisava di aver già sottolineato “...*gli inconvenienti non lievi determinatisi in relazione al conferimento di incarichi dirigenziali per i quali gli ordinamenti delle amministrazioni prevedevano l'estrazione da ruoli tecnici; ciò anche a causa della amplissima discrezionalità residuata al Governo in relazione alla possibilità di utilizzare dirigenti con professionalità non tecniche...*” soggiungendo, peraltro, che “...*l'individuazione dei dirigenti cui conferire la titolarità di incarichi di valenza tecnica deve avvenire avendo solo prioritaria considerazione per quelli iscritti nelle distinte sezioni del ruolo, con la conseguenza di non restare esclusa la possibilità di adibire a funzioni tipicamente tecniche dirigenti non in possesso della specifica professionalità ...*”: Corte conti, Sez. contr. Stato, Del. 9 aprile 2002, n. 15/G, in *Foro amm. – Cons. di Stato*, 2002, p. 1538, con nota di A. BALDANZA, *Il ruolo unico della dirigenza: strumento di separazione fra politica e amministrazione o di soggezione?*, *ivi*, p. 1549 ss.

dei singoli incarichi dirigenziali). In punto di organizzazione, oltre a quanto già esposto in ordine alla strutturazione dei ruoli, gli ulteriori sviluppi dell'*iter* legislativo ma, soprattutto, l'attuazione della delega costituiranno occasione perché il Governo si pronunci compiutamente su taluni aspetti "cruciali", quali la conformazione delle commissioni per dirigenza pubblica (rispettivamente statale, regionale, locale), previste nelle disposizioni istitutive dei ruoli, le loro effettive funzioni ed i poteri realmente attribuiti alle stesse⁽¹¹⁴⁾ ed i delicati snodi dei rapporti con le amministrazioni interessate, principalmente in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali; ciò nell'ottica – *ça va sans dire* – di evitare che le commissioni divengano, come (troppo) spesso accade, le ennesime, ulteriori, inutili, costose "sovrastrutture" germogliate nel complesso degli apparati pubblici *lato sensu* intesi.

In ordine alla gestione dei dirigenti, poi, problematiche non secondarie si addensano attorno al classico tema del conferimento degli incarichi dirigenziali, che involge tanto il complesso delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte quanto la sindacabilità (anche in termini giurisdizionali) delle scelte dell'amministrazione. A ben vedere, proprio dall'introduzione dei ruoli unici tali temi – già di per sé spinosi – potrebbero ricevere un'ulteriore rivitalizzazione, mettendo potenzialmente a rischio i dati acquisiti in giurisprudenza (e, talvolta, criticati in dottrina); difatti, il fatto che a disposizione dell'amministrazione (che, beninteso, resta sempre il soggetto che dispone del "potere contrattuale" più forte) sia messo un più ampio bacino di candidati – potenzialmente dotati di competenze ed esperienze professionali non sempre tra loro nettamente differenziate (salvi i casi, non sempre di facile verifica, in cui siano riscontrabili punte di eccellenza) – potrebbe incrementare il rischio di abusi nelle procedure di nomina (e potrebbe rendere più difficile sindacare, in sede giudiziaria, la bontà e la regolarità dell'operato dell'amministrazione all'atto di individuare l'incaricato). A tal proposito, riportandosi a quanto da ultimo osservato, occorrerà verificare come si attesteranno, in concreto, i rapporti tra la Commissione per la dirigenza e l'amministrazione interessata al conferimento del singolo incarico; *prima facie*, non può escludersi che la previsione – da parte della lettera e) – di un sistema "plurifascico" che investe soggetti distinti (a seconda dei casi, preselezione ovvero giudizio successivo di congruità da parte della Commissione e successiva nomina da parte dell'amministrazione interessata) potrebbe introdurre momenti dialettici di un certo rilievo, che permettano di palesare meglio le ragioni delle scelte dell'amministrazione, di cui, eventualmente, rendere conto nelle eventuali sedi contenziose⁽¹¹⁵⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Funzioni, peraltro, non compiutamente definite salvo che per la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché dell'effettiva adozione e dell'effettivo utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della mancata conferma degli incarichi; attribuzione delle funzioni del Comitato dei garanti di cui all'art. 22 del d. lgs. n. 165/2001, per i dirigenti statali (nulla si dice per quanto concerne i dirigenti non statali).

⁽¹¹⁵⁾ D'altronde, al netto delle remore della parte di classe dirigente refrattaria al cambiamento e ad un timore di "precarietà" (che, nei giusti limiti, potrebbe servire anche quale incentivo ad un miglioramento professionale), le maggiori critiche finora manifestate hanno investito proprio il fatto che il ruolo, più che strumento di valorizzazione meritocratica, ha consentito alle amministrazioni di disfarsi di dirigenti politicamente "non graditi", facendo assumere allo stesso una valenza "punitiva" e non consentendo, invece, di collocare le persone giuste al posto (professionalmente) giusto; non solo, ma anche le osservazioni presentate dalle organizzazioni di categoria pocanzi riportate auspicano l'individuazione di meccanismi oggettivi e certi, quali la valutazione comparativa, la selezione, l'introduzione di punteggi, *etc.*

Si ritorna, per tal via, allo spinoso tema sulla necessità, o meno, di una valutazione comparativa degli aspiranti all'incarico ⁽¹¹⁶⁾, obbligo che, come è noto, non è esplicitato dal legislatore e viene tuttora negato dalla giurisprudenza prevalente; in questa sede giova rilevare soltanto che proprio l'ampliamento del mercato dirigenziale renderebbe più urgente l'individuazione e l'implementazione di quelle garanzie, finora negate in virtù di una concezione "pan-privatistica"; tutto ciò al fine di evitare che, un giudizio non del tutto oggettivo e trasparente ⁽¹¹⁷⁾, possa ricondurre il ruolo ad una funzione "punitiva", con rischi di tenuta del sistema complessivo; la reintroduzione del ruolo unico sarebbe, dunque, l'occasione per la valorizzazione dell'orientamento giurisprudenziale (minoritario ma non del tutto abbandonato) che ravvisa l'obbligo per l'amministrazione – anche per il tramite delle clausole generali di correttezza e buona fede (applicabili alla stregua dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., propria del sistema delle amministrazioni pubbliche, che tali restano anche in un contesto di contrattualizzazione del pubblico impiego) – di procedere, nel conferimento degli incarichi dirigenziali, a valutazioni comparative ⁽¹¹⁸⁾ ovvero, in una logica ancora più garantista, di pervenire a vere e proprie procedure paraconcorsuali. A tal proposito, pur in presenza di un dichiarato intento di valorizzazione del "merito" (per quanto espresso nel comma 1), nello schema manca una chiara (sebbene auspicabile) presa di posizione del *policy maker*: la lettera e), infatti, si limita a parlare di una "procedura con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione e approvati dalle Commissioni", nonché di "preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti (...) per gli incarichi relativi ad uffici di vertice e (...) di livello dirigenziale generale, da parte delle Commissioni di cui alla lettera b), e successiva scelta da parte del soggetto nominante; valutazione di congruità successiva, per gli altri incarichi dirigenziali, da parte della stessa Commissione". Da tali previsioni non si desume alcun riferimento ad un eventuale obbligo di valutazione comparativa, anche se, a ben vedere, gli aggravamenti procedurali ivi disciplinati rischierebbero di divenire "inutili orpelli" ed inutili "giri di carte" qualora l'obbligo di motivare una scelta debba limitarsi "al soggetto adatto" e non al

⁽¹¹⁶⁾ Si rammenta soltanto come sia consolidata la tesi della natura non concorsuale della procedura di conferimento degli incarichi dirigenziali, proprio a motivo dell'asserita natura "privatistica" di tale atto (argomentando nel senso che la scelta si orienti a ricercare non il migliore in assoluto, bensì ma il soggetto in possesso delle *attitudini* necessarie per tale determinato incarico: sul punto, cfr. Cass. civ., SS.UU., 19 luglio 2011, n. 15764; Cons. St., Sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8850 in www.giustizia-amministrativa.it); l'amministrazione, dunque, sarebbe vincolata al rispetto dei criteri indicati dal bando e quelli legali (oltre che del divieto di discriminazione e del canone di correttezza e buona fede a garanzia di ogni rapporto obbligatorio) ma non le sarebbe imposta una motivazione sulla nomina effettuata (in tal senso, Cass. civ., SS. UU., 19 luglio 2011, n. 15764, Cass. 3 novembre 2006, n. 23549 e Cass. 12 novembre 2007, n. 23480); come pure, stante l'assenza, nell'art. 19, comma 1, del d. lgs. n. 165/2001, di riferimenti ad obblighi di valutazione comparativa, per la giurisprudenza prevalente sarebbe richiesto soltanto, per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale, che l'amministrazione tenga conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del «singolo dirigente»; recentemente, Trib. Salerno, Sez. lavoro, 10-22 gennaio 2013, n. 295, su www.altalex.it (con nota di G. M. DI LIETO). In dottrina, D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica nel quadro costituzionale: le criticità emerse in sede di conferimento dell'incarico*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, P. SORDI, *La giurisprudenza costituzionale sullo spoils system e gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni*, in *Arg. dir. lav.*, 2009, p. 84.

⁽¹¹⁷⁾ Atteso che, in ogni caso, qualsivoglia scelta tra una pluralità di aspiranti comporta ontologicamente l'individuazione di un soggetto più qualificato di altri, a prescindere dall'obbligo di renderne formalmente conto.

⁽¹¹⁸⁾ Cass. civ., 26 novembre 2008, n. 28274 ed Id., 14 aprile 2008, n. 9814.

“soggetto migliore”, potendo, invece, presentare una concreta utilità (anche in termini di sindacato) solo nei casi in cui la scelta finale investa un soggetto palesemente privo dei titoli per ricoprire lo specifico incarico.

Anche per tale motivo, sarebbe quanto mai opportuno, ancor più a monte, che il legislatore dia un contenuto più pregnante all’art. 19, comma 1 del d. lgs. n. 165/2001, le cui previsioni possiedono connotati per certi versi “eteri” e danno la stura ad abusi (o, quanto meno, ad elusioni) da parte dell’amministrazione; verosimilmente, il fatto che tali criteri prevedano più *step* e la loro determinazione (e successiva specificazione) coinvolga tanto le commissioni per la dirigenza quanto le singole amministrazioni interessate, potrebbe essere indice dell’intento del *policy maker* di evitare parametri e criteri latamente evanescenti (a tal proposito, si pensi ai “criteri datoriali” che, anche nella nomenclatura, evocano l’idea di evitare qualsivoglia assimilazione con procedure autenticamente comparative o paraconcorsuali), in modo che gli stessi permettano effettivamente di delineare, *ex ante* e con precisione, tutti gli elementi sui quali verrà informata sia la scelta del candidato di concorrere all’assegnazione ⁽¹¹⁹⁾ dell’amministrazione all’atto del conferimento dell’incarico ⁽¹²⁰⁾ ⁽¹²¹⁾; anche la bozza di disegno di legge delega contiene taluni spunti i quali, peraltro, potrebbero essere suscettibili di ulteriore arricchimento nel corso dell’*iter* legislativo ⁽¹²²⁾.

Sempre in tema di utilizzazione dei dirigenti collocati nei ruoli unici, in linea teorica il passaggio dai ruoli delle singole amministrazioni ad uno o più ruoli unici ove confluiscono più amministrazioni, non dovrebbe comportare ripercussioni particolari sulle dinamiche di fondo del rapporto di lavoro; difatti, il dirigente collocato nel ruolo unico resta un dipendente pubblico a tempo indeterminato (come anticipato, si potrà – al più – discutere se sia dipendente dell’amministrazione pubblica che lo ha assunto o di quella presso il quale il ruolo è incardinato) e, come tale, gode tanto dei doveri e degli obblighi sottesi al suo *status* di dipendente pubblico, quanto dei correlativi diritti (patrimoniali e non); ciò

⁽¹¹⁹⁾ Situazione che può presentare elementi di criticità in caso di incarichi di nuova istituzione o che non comportano direttamente la direzione di uffici già strutturati.

⁽¹²⁰⁾ In tal modo, dunque, si eviterà di elaborare “criteri” che, per certi versi, appaiono una mera “riproduzione anastatica” di quanto già disposto dal legislatore (con riferimento ai criteri datoriali in ambito ministeriale, v., ad esempio, quelli definiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in <http://www.lavoro.gov.it/Ministero/Trasparenza/Documents/Criteridatorialiinferimentoincarichidirigenziali.pdf> e dal Ministero della Salute, http://www.salute.gov.it/portale/ministro/documenti/Atto_di_indirizzo.pdf).

⁽¹²¹⁾ A maggior ragione, tale scelta sarebbe necessitata laddove si ipotizzi di legare il mantenimento del rapporto di lavoro all’assunzione di un incarico dirigenziale, tenuto conto che, anche l’orientamento che, comunque, la temporaneità degli incarichi dirigenziali viene compensata e bilanciata dalla stabilità dell’impiego: ove la seconda venga messa in discussione, ciò non potrebbe che rendere necessari dei contrappesi garantistici in sede di procedura per il conferimento dell’incarico. Tutto ciò anche se, si ribadisce, in base a quanto finora esposto, una recedibilità in tal senso sembra cozzare profondamente con il diritto del prestatore di lavoro, secondo buona fede, ad espletare le mansioni per le quali è stato assunto (beninteso, in assenza di valutazione negativa).

⁽¹²²⁾ In tal senso, peraltro lo schema prevede la necessità di definire, per ciascun incarico dirigenziale, i requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità organizzativa e delle responsabilità organizzative e sulle risorse umane e strumentali (lettera e). In tale ottica, dunque, la previsione, contenuta nella stessa lettera, di definire criteri generali da parte della Commissione, sulla base dei quali l’amministrazione predispone i criteri (verosimilmente di dettaglio) e li sottopone, di nuovo, alla Commissione per la dirigenza (rispettivamente, statale, regionale o locale) per l’approvazione, potrebbe contribuire ad innescare un circolo virtuoso, ovviamente a condizione che anche tale meccanismo non venga inteso come un inutile “giro di documenti”.

significa che, in disparte le questioni, sopra poste, in ordine al conferimento degli incarichi e, più a monte, alla tipologia di incarichi dirigenziali conferibili al personale dirigenziale (¹²³), l'amministrazione pubblica *lato sensu* intesa (*rectius* il datore di lavoro) sarebbe, comunque, tenuto a conferire ad ogni dirigente un incarico *lato sensu* inteso, comunque con valenza dirigenziale, nel rispetto dei principi generali per i quali ogni lavoratore deve (*rectius*, ha il diritto di) espletare le mansioni per le quali è assunto (per come previsto, magari in termini differenti, praticamente da tutti i contratti collettivi delle aree e, comunque, ricavabile, in linea più generale, anche dall'art. 2103 c.c.) (¹²⁴). Entro tali limiti – oltre che nel rispetto del vincolo della buona fede nell'esecuzione del rapporto lavorativo – può armonizzarsi la previsione della lettera g), che comprende, nell'oggetto della delega, la “disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità” per i dirigenti privi di incarico, come pure la “possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti privi di scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive” (in tale ottica, peraltro, anche in assenza di uno specifico incarico di direzione non sarebbe consentito all'amministrazione pubblica di addivenire ad una sorta di “demansionamento” del dirigente).

(¹²³) Ad es.: il “divieto di conferire incarichi di studio” (previsto della lettera a dell'art 3, comma 1 dello schema di disegno di legge delega) sulla cui portata, però, è opportuno attendere ulteriori puntualizzazioni, stante il fatto che, letteralmente intesa, potrebbe generare delle criticità in quelle amministrazioni che, nella loro autonomia organizzativa, istituiscono apposite unità organizzative di studio.

(¹²⁴) Rileva A. TAMPIERI, *Problemi e prospettive dell'incarico dirigenziale nella pubblica amministrazione con particolare riferimento agli enti locali*, in www2.unimc.it, p. 31, che, a prescindere dal fatto che l'affermazione per la quale il dirigente di ruolo avrebbe diritto ad un incarico dirigenziale confacente alla sua professionalità (pena uno “svuotamento” di funzioni del dirigente privo di incarico) si riferisca alla sola fase genetica del rapporto tra dirigente o amministrazione ovvero anche ai successivi incarichi, “sarebbe illegittimo il contegno dell'amministrazione che non conferisse alcun incarico al dirigente, in assenza – s'intende – di ipotesi di responsabilità dirigenziale”; lo stesso prosegue rilevando che l'affermazione giurisprudenziale per la quale “il sistema normativo del lavoro pubblico dirigenziale negli enti locali (...), nell'escludere la configurabilità di un diritto soggettivo a conservare in ogni caso determinate tipologie di incarico dirigenziale, ancorché corrispondenti all'incarico assunto a seguito di concorso specificatamente indetto per determinati posti di lavoro (...), conferma peraltro il principio generale che, nel lavoro pubblico, alla qualifica dirigenziale corrisponde l'attitudine professionale all'assunzione di incarichi dirigenziali di qualunque tipo” (Cass. civ., 15 febbraio 2010, n. 3451, in *Lav. pubbl. amm.*, 2010, p. 156) implica che “non sussiste alcun diritto all'attribuzione e soprattutto (in virtù della richiamata deroga all'art. 2103 cod. civ.) al mantenimento di uno specifico incarico dirigenziale, sebbene vi sia il diritto del dirigente all'attribuzione di un incarico confacente, appunto “di qualunque tipo” (ivi, p. 34). Dunque, quanto meno per quei dirigenti che sono già incardinati nelle pubbliche amministrazioni è da ritenere che tale diritto, fondato sui contratti collettivi e, più in generale, sulle disposizioni codicistiche, debba essere oramai considerato come acquisito definitivamente al loro patrimonio giuridico, la cui restrizione da parte di successive norme retroattive difficilmente potrebbe trovare giustificazione in sopravvenienze intollerabili. Del resto, anche ove il diritto soggettivo del dirigente sia limitato alla “pretesa ad una corretta valutazione della sua posizione ai fini del conferimento dell'incarico” (ivi, p. 34), tale pretesa sarebbe un diritto acquisito al patrimonio del dirigente (salve, beninteso, le ipotesi di responsabilità dirigenziale o le forme di valutazione negativa). Ovviamente, ciò non esclude *a priori*, un potere, in capo al legislatore di prevedere talune limitazioni per il futuro (ovviamente nei limiti della ragionevolezza, che tengono conto del *proprium* della pubblica amministrazione, anche a livello costituzionale). In tale logica, dunque, le previsioni che prevedono il potere di licenziamento per colui il quale resta privo di incarico per un tempo definito risulterebbero armonizzate con il sistema complessivo soltanto in una logica di buona fede nell'esecuzione del rapporto contrattuale (ricorrendo all'art. 1375 c.c.), nel senso, cioè, che l'amministrazione potrebbe addivenire al licenziamento qualora il dirigente si rifiuti di assumere incarichi senza ragionevole motivo, di natura dirigenziale, proposti dall'amministrazione (ovviamente purchè non discriminatori o, di fatto, demansionanti).

Al contrario, rimanendo sempre sul tema, l'istituzione dei ruoli unici – se correttamente attuata – potrebbe contribuire a razionalizzare il personale dirigenziale in servizio ed evitare, per tal via, le criticità della precedente edizione del ruolo unico, nella quale alla revoca di un incarico dirigenziale seguiva una “sostanziale inutilizzazione del dirigente stesso”⁽¹²⁵⁾; difatti, una struttura unitaria, nella quale incardinare i dirigenti ed alla quale le amministrazioni sono tenute ad attingere per individuare il destinatario di ciascun incarico permetterebbe agli uffici deputati alla programmazione delle risorse umane di mantenere una visione complessiva puntuale dei posti di funzione, degli incarichi attivabili e poter dosare razionalmente, per tal via, le procedure di assunzione di nuovo personale, rendendo – dunque – di fatto recessivi i meccanismi di mobilità e comando, come, del resto, era avvenuto in costanza di ruolo unico⁽¹²⁶⁾.

Un'ultima implicazione, sempre scaturente da quanto finora osservato, merita di essere sottolineata. In linea teorica, la presenza di un mercato di dirigenti con un bagaglio variegato di esperienze e di competenze, comportando una più ampia scelta da parte delle amministrazioni, unitamente ad un'ampia mobilità tra gli stessi ruoli, verosimilmente dovrebbe portare (se non all'eliminazione *tout court* quanto meno) ad una riduzione delle ipotesi di conferimento di incarichi ai soggetti esterni ai ruoli; difatti, per un verso la ragion d'essere dell'unificazione dei ruoli è quella di garantire una più razionale distribuzione dei dirigenti e ad una più razionale copertura dei posti di funzione⁽¹²⁷⁾ e, per altro verso, sarebbe verosimilmente più difficile, in un contesto sempre più ampio (e, oltretutto, con un *favor* per lo scambio di dirigenti tra ruoli diversi), non riuscire a reperire personale di ruolo adatto a ricoprire un determinato incarico⁽¹²⁸⁾. In tale logica, dunque, anche qualora

⁽¹²⁵⁾ V. TENORE (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, cit., p. 700. Difatti, all'epoca della vigenza del ruolo unico disciplinato dal d.P.R. n. 150/2009 i dirigenti revocati potevano essere utilizzati in funzioni ispettive, consulenziali, studio e ricerca o altri incarichi o progetti; abolito il ruolo unico e subentrato il d.P.R. n. 108/2004, i dirigenti cui non è affidata la titolarità di uffici possono essere destinatari, da parte dell'amministrazione di appartenenza o di altra richiedente, di incarichi di consulenza, ispettiva ovvero possono essere chiamati ad altri incarichi, purché di natura dirigenziale.

⁽¹²⁶⁾ Rileva A. MAZZA LABOCCETTA, *Il ruolo unico della dirigenza*, cit., p. 20 (nota 54), che: “*la circolare del Dipartimento per la funzione pubblica del 6 ottobre 1999 precisa che gli istituti del comando e del fuori ruolo devono ritenersi abrogati tra le amministrazioni destinatarie del ruolo unico, mentre sono da ritenersi vigenti con riferimento alle amministrazioni non destinatarie del ruolo unico*” soggiungendo che “*i comandi già in corso al momento dell'entrata in vigore del regolamento, tenuto conto della fase di prima attuazione e della temporaneità dell'istituto, vadano a conclusione. Per i nuovi comandi, invece, le richieste vanno indirizzate al direttore responsabile del ruolo unico. Quanto alle richieste di dirigenti collocati “fuori ruolo unico”, esse devono essere autorizzate dal direttore responsabile del ruolo unico. Per i dirigenti che entrano in posizione di “fuori ruolo” presso le amministrazioni destinatarie del ruolo unico, si ritiene – considerato che l'istituto del fuori ruolo è sempre autorizzato da specifiche disposizioni legislative – sufficiente la previa comunicazione al direttore responsabile del ruolo unico sia ai fini del monitoraggio delle posizioni di funzione occupate sia per esigenze connesse al coordinamento delle politiche del personale.*”

⁽¹²⁷⁾ L'analisi tecnico-normativa dello schema aggiunge che tale riforma “*consentirà di rapportare in modo più efficiente il numero dei dirigenti al numero complessivo dei dipendenti*” (cfr. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/44709.htm>, pag. 17).

⁽¹²⁸⁾ Si osserva che, l'obbligo esplicito di attestare, all'atto di conferire l'incarico ad un soggetto esterno alla pubblica amministrazione, che analoghe competenze non siano rinvenibili all'interno della stessa (per come desumibile dalle modifiche apportate dal d. lgs. n. 150/2009 all'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001 ed applicabili a tutte le amministrazioni giusta le previsioni del successivo comma 6-ter) non costituisce un obbligo di cui il legislatore possa “disporre”, ma è la tipizzazione legislativa di un principio già naturalmente insito nell'agire razionale delle amministrazioni pubbliche, legato ad esigenze di contenimento della spesa

l'introduzione del ruolo unico non porti, ontologicamente, all'esclusione del potere di conferire incarichi a soggetti non di ruolo (attualmente ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001, ovvero alla legislazione settoriale, quale in materia di enti locali o della sanità), intuibili ragioni pratiche non potranno che contingentarlo ad ipotesi di sempre più marcata eccezionalità, sempre fondate sull'assenza di analoghe competenze interne (tale condizione, peraltro, costituisce un presupposto che sta nella "natura delle cose" e, come tale, prescinde da una, più o meno esplicita, previsione legislativa) ⁽¹²⁹⁾. In ogni caso, è da notare che nella lettera e) dello schema si parla della "possibilità di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b)" senza aggiungere altro: tale dizione potrebbe essere indice della volontà di escludere, *a contrario*, il conferimento di incarichi a soggetti esterni alle amministrazioni. In ogni caso, i c.d. "dirigenti esterni", ove vengano mantenuti in vita dal legislatore, non potrebbero essere collocati nel ruolo unico; ciò, in linea teorica, non dovrebbe comportare ostacoli particolari alla creazione di un apposito albo ⁽¹³⁰⁾, il quale peraltro – a tutto concedere – dovrebbe costituire un compartimento stagno rispetto al ruolo unico e non potrebbe avere altra funzione che quella di costituire una più completa "anagrafe" dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche, con una valenza meramente "conoscitiva" e senza che, per chi vi sia iscritto, possano sorgere diritti ad alcuna forma di stabilità.

8. Conclusioni

In conclusione, l'introduzione del ruolo unico (o di un sistema di ruoli unici coordinati) costituisce, senza dubbio, una sfida, tanto per il legislatore (che più volte ci ha pensato, talvolta si è mosso ma sempre è ritornato sui suoi passi) quanto per l'amministrazione (che è chiamata a darne attuazione nel rispetto dei principi costituzionali che informano l'agire pubblico) e, non da ultimo, per il dirigente (chiamato a "mettersi in gioco" e ad arricchire continuamente il suo bagaglio professionale).

In ogni caso, oltre quanto esposto finora, emergono talune zone d'ombra che il Parlamento (prima) ed il legislatore delegato (poi) non potranno non affrontare e risolvere per costruire un sistema armonico con l'assetto complessivo e costituzionalmente strutturato dell'amministrazione pubblica, anche al fine di evitare di attuazioni abusive, vessatorie o discriminatorie da parte dell'amministrazione. Si pensi, giusto per esemplificare, alla dimensione territoriale dei ruoli unici, di cui nulla si dice nello schema;

pubblica (che si avrebbe se, in presenza di personalità interne, si sopportassero ulteriori spese per incarichi esterni) e di valorizzazione del diritto del dirigente ad espletare la propria attività lavorativa.

⁽¹²⁹⁾ Suscitava, pertanto, più di una perplessità l'indicazione, contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 3, comma 1, lettera g) della bozza di legge delega reperibile su *internet*, per le quali l'amministrazione può espressamente conferire incarichi a soggetti esterni all'amministrazione "senza previa verifica della disponibilità di dirigenti di ruolo aventi le corrispondenti competenze", esonerandola, per tal via, da un obbligo che, a ben vedere, più che discendere da una specifica previsione legislativa (nel caso di specie, il d. lgs. n. 150/2009), costituisce un dato ontologico al retto operare nell'amministrazione pubblica. Tale previsione non è stata riportata nella bozza ufficiale presentata al Parlamento.

⁽¹³⁰⁾ Anzi, per certi versi, la creazione di un'anagrafe (ovviamente, nei limiti di cui al testo) per i c.d. dirigenti esterni, nella quale obbligatoriamente inserire tutti i dati di rilievo relativi ai rapporti di lavoro (temporanei) dagli stessi intrattenuti con le amministrazioni pubbliche, sarebbe auspicabile, dal momento che in tal modo anche per loro sarebbero ostensibili tutti i dati (positivi o negativi) di rilievo per l'eventuale conferimento dell'incarico.

orbene, anche sotto tale aspetto, in un sistema che fonde, nel crogiuolo, tutti gli enti locali o le regioni tale aspetto assume un'importanza non secondaria; è sufficiente richiamare le osservazioni, da ultimo richiamate, che Marco Minghetti esternava centotrentaquattro anni or sono, circa la paura, per gli impiegati pubblici, di essere “*scaraventato dalle Alpi sino all'estrema Sicilia*” ⁽¹³¹⁾. Al di là delle estremizzazioni, in via astratta il rischio che un istituto non adeguatamente costruito dia la stura a comportamenti “abusivi” da parte dell'amministrazione non può essere escluso *a priori* e spetta al legislatore fornire le opportune guarentigie (in attuazione dei principi generali oramai comunemente riconosciuti, ad iniziare dalla buona fede e dalla correttezza), guarentigie che, a ben vedere, si ribaltano mediatamente a favore della collettività amministrata.

Ma, oltre a tali aspetti, il ruolo unico – nella sua conformazione ed estensione – potrà essere anche la “cartina di tornasole” per leggere sia il modo con cui il *policy maker* intenda rispondere a sollecitazioni e risolvere problemi interpretativi di un certo rilievo ma anche, ancora più in generale, di approcciare temi di più ampio respiro, costituiti *in primis* dal rapporto tra Stato ed enti pubblici e, soprattutto, tra Stato e sistema delle autonomie; tutto ciò, in un momento nel quale taluni aspetti della riforma costituzionale del 2001 tendono ad essere messi in discussione, potrà far intravedere meglio, al di là delle parole e degli annunci, la direzione verso la quale il *policy making* sta effettivamente conducendo la Repubblica.

⁽¹³¹⁾ Onde non rivedere, magari sotto forme diverse, quanto “osservava” Marco Minghetti nel celebre discorso all'Associazione costituzionale di Napoli l'8 gennaio 1880: “*Il misero impiegato quasi passero tremante vede il nibbio aliare intorno al suo nido, e questa vista gli impedisce la pronta e rigida risoluzione degli affari. Egli teme di essere scaraventato dalle Alpi sino all'estrema Sicilia; egli teme di veder chiusa la sua carriera; e forse talora un biglietto di favore gli impone di passar sopra alle leggi ed ai regolamenti.*” Sul tema e sulle polemiche che ne scaturirono, M. MINGHETTI, *Introduzione a I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, ora in *Scritti politici* (a cura di R. Gherardi), Napoli, 1986, p. 607.