

## RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO A TERMINE, QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ E RILEVANZA DELLA QUESTIONE DI GIURISDIZIONE (\*)

1. La sentenza ha superato con grande stringatezza di motivazione l'eccezione di inammissibilità della proposta questione di costituzionalità, che l'Avvocatura dello Stato aveva sollevato, anche articolandola sotto diversi profili.

Sembra opportuno concentrare l'attenzione soprattutto sulla linea principale del ragionamento sottinteso alle poche righe dedicate al problema, anche a costo di trascurare taluni aspetti secondari. E pare possibile tentare di ricostruirla, in base al richiamo di orientamenti della giurisprudenza della Corte che sono ben noti, e già consolidati, ai quali, dunque, la pronuncia sostanzialmente si accosta.

2. Anzitutto, si deve tenere conto dell'affermazione, costantemente ripetuta in numerosi precedenti, della inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata dal Pretore, quando questo sia stato adito *ante causam*, ex art. 700 c.p.c. (sul problema di recente CAMPANILE, *Procedimento d'urgenza e incidente di l.c.*, in *Riv. dir. proc.* 1985, 124). Ma la sentenza ora riportata non si pone in contrasto con essi, giacché si riferiscono all'ipotesi nella quale il Pretore sollevi tale questione, dopo avere emesso il provvedimento cautelare che la parte gli aveva richiesto (v., da ultimo, l'ordinanza 26 marzo 1986 n. 68; e, tra le varie pronunce di questi anni, le ordinanze 29 settembre e 10 ottobre 1983 nn. 286 e 304, in questa *Rivista* 1983, I, 1817 e 1912; nonché 25 gennaio 1984 n. 8, *id.*, 1984, I, 27; ulteriori indicazioni di precedenti nelle note redazionali ad esse, *Foro it.*, 1984, I, 640 ss.): perché il Pretore medesimo, dopo avere adottato quella misura interinale, può solo e, anzi, deve, fissare il termine perentorio entro il quale l'istante è tenuto ad iniziare il giudizio di merito (art. 702, comma 2, c.p.c.).

Sono intuitive le ragioni di questo orientamento: la questione di costituzionalità, una volta emesso il provvedimento d'urgenza, è chiaramente irrilevante: rispetto al giudizio cautelare, perché tardiva, intervenendo dopo la sua conclusione; e, rispetto al giudizio di merito, perché prematura, anticipando il suo inizio, che, per di più, non è certo: semmai, spetterà al suo giudice, eventualmente, sollevarla.

---

(\*) La sentenza 3 marzo 1986 n. 40 della Corte cost., può leggersi, *infra*, 323.

3. Nel caso in esame, il Pretore aveva sollevato la questione di costituzionalità senza pronunziarsi in ordine alla richiesta misura cautelare. Perciò, rispetto ad esso ha acquistato rilevanza la giurisprudenza della Corte che ha considerato in questa diversa ipotesi l'ammissibilità di tale questione.

Che, astrattamente parlando, potrebbe concernere tanto norme alla stregua delle quali il giudice adito dovrebbe risolvere questioni processuali, a cominciare da quella di giurisdizione: ma si preferirebbe, al riguardo, in parte sorvolare, evitando di affrontare nella sua interezza il problema dei limiti entro i quali tali questioni rilevano per il giudizio di costituzionalità, e in parte rinviare il discorso di qualche riga, al momento in cui si accennerà alla rilevanza della specifica questione di giurisdizione; quanto norme alla stregua delle quali il giudice adito dovrebbe risolvere il merito della controversia: ed è qui che converrebbe soffermarsi, anche perché questa è l'ipotesi che ricorre nella fattispecie decisa.

La Corte non ha escluso l'ammissibilità di questioni di costituzionalità attinenti a tale merito, sollevate in sede di giudizio cautelare prima dell'adozione della misura interinale richiesta: perché, anzi, pare aver visto con un certo favore la possibilità che il giudice *a quo*, dalla soluzione che essa potrà dare a quelle questioni medesime, tragga elementi di valutazione della sussistenza o meno del *fumus boni juris* della domanda di tutela giurisdizionale definitiva, al fine di considerare l'opportunità di concedere la tutela cautelare invocata (sentenza 19 dicembre 1973 n. 177, in questa *Rivista* 1973, 2348 però relativa ad una questione di costituzionalità sollevata in sede di giudizio cautelare dal Consiglio di Stato; ulteriori indicazioni di precedenti nello stesso senso, nella nota redazionale all'ordinanza 8 giugno 1983 n. 159 (*ivi* 1983, I, 890).

Resta, peraltro, l'evidente incongruità della sospensione di un giudizio finalizzato all'adozione di un provvedimento d'urgenza, prima che questo sia emesso, e sia pure allo scopo di considerare la convenienza di emetterlo, sino al verificarsi di un evento, come l'emanazione della sentenza della Corte, che può tardare, e di solito tarda, vari anni. La quale incongruità parrebbe suggerire di tentare altra strada, pur tutt'altro che scevra di difficoltà, e dovrebbe consigliare al giudice *a quo*, almeno tendenzialmente, di dare una diversa sede e rilevanza alla valutazione della fondatezza della questione di costituzionalità medesima: di attirarla all'interno del giudizio cautelare stesso, considerandola parte integrante della valutazione del *fumus boni juris* della domanda di tutela giurisdizionale definitiva che egli deve direttamente compiere, e quindi dell'opportunità di concedere la tutela interinale richiesta; la sollevazione davanti alla Corte di tale questione, potrebbe essere rinviata al susseguente giudizio di merito, la cui intrapresa, e la cui conclusione positiva, condiziona pur sempre il mantenimento della misura d'urgenza adottata.

4. Si rivelerà essere una non inutile digressione, sia pure a commento di una sentenza in ordine a un caso nel cui giudizio *a quo* non vi era stata

la proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione, ricordare un'altra linea, che nella giurisprudenza della Corte è ormai consolidata, successiva sollevazione di una questione di costituzionalità, in quel medesimo giudizio: l'inammissibilità di questa, affermata di recente proprio in sede di giudizio cautelare, e segnatamente per le questioni concernenti le norme alla stregua delle quali dovrebbe essere compiuta la valutazione della sussistenza della giurisdizione del giudice adito (ordinanza 10 ottobre 1983 n. 303, in questa *Rivista* 1983, I, 1919); ma in applicazione di un orientamento generale, frequentemente riproposto in relazione alle questioni di costituzionalità sollevate in un giudizio definitivo (v. indicazioni di precedenti nell'ordinanza da ultimo richiamata, e nelle note redazionali ad essa, *loc. cit.*, e *Foro it.*, 1984, I, 641). E risulterà poi opportuno aver notato qui, che l'affermazione della inammissibilità di questioni del genere, è sostenuta non con la tesi, pure astrattamente prospettabile, della irrilevanza della loro prospettazione, dopo che la giurisdizione del giudice che le aveva proposte era stata messa in discussione col mezzo processuale a ciò specificamente deputato; ma con il rilievo per il quale « ...a seguito della sospensione del processo in corso, non possono essere compiuti atti del procedimento ed è perciò preclusa al giudice ogni pronuncia anche in tema di pregiudiziali (combinato disposto degli artt. 41, 298 e 367 c.p.c.) » (sentenza 30 luglio 1981 n. 173, in questa *Rivista* 1981, I, 1517); e, dunque, con più certo e completo riferimento anche alle questioni di costituzionalità rilevanti solo per la decisione del merito.

Al rigore di tale principio si sottrae l'ipotesi nella quale la questione di costituzionalità sia stata sollevata sì dopo la proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione, ma proprio in un giudizio cautelare: però solo quando essa sia stata sollevata da un giudice che, anche dopo tale proposizione, conservi il potere di adozione dei provvedimenti urgenti: come, appunto, il giudice amministrativo, al quale si riferisce la citata sentenza n. 177 del 1973 (v., ora, l'art. 30, ult. comma, l. 6 dicembre 1971 n. 1034, istituzione dei tribunali amministrativi regionali).

5. Il discorso, adesso, può essere facilmente chiuso, notando che la Corte ha potuto ritenere ammissibile la questione di costituzionalità che poi affermerà essere infondata nel merito, da ultimo sulla base della (relativa) irrilevanza al riguardo dei problemi concernenti la (eventuale) insussistenza della giurisdizione del giudice *a quo* rispetto al giudizio principale.

Che il Pretore come giudice del lavoro difetti di giurisdizione sulla domanda di dipendenti dello Stato assunti a termine in forza del d.P.R. 31 marzo 1971 n. 276, di riconoscimento del tempo viceversa indeterminato del loro rapporto, è stato puntualmente precisato dalla Cassazione, per il carattere comunque pubblico di questo, con affermazione difficilmente contestabile per l'ampiezza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in ordine al contenzioso sul pubblico impiego (sentenza 30 marzo 1983 n. 2324, in *Foro it.*, 1984, I, 516, con nota di CORPACI).

Che, conseguentemente, tale Pretore difetti parimenti di giurisdizione sulla domanda della corrispondente misura interinale deriva dal principio costantemente affermato in questi anni dalla Cassazione stessa, particolarmente in materia di contenzioso sul pubblico impiego, secondo il quale il giudice che ha giurisdizione sulla tutela cautelare non può essere che il medesimo che ha giurisdizione sulla tutela definitiva (tra le varie pronunce, v. Cass., 14 dicembre 1983 n. 7370, in *Foro it.* 1984, I, 1898, con nota di DI CIOMMO). Principio al quale ha dato più ampio significato e più incisiva rilevanza la Corte costituzionale, con la già notissima sentenza 28 giugno 1985 n. 190, richiamata in motivazione (in questa *Rivista* 1985, I, 1319, commentata da PROTO PISANI e da A. ROMANO, in *Foro it.* 1985, I, 1881 e 2491; da NIGRO e da SICA, in *Giur. it.* 1985, I, 1, 1297 e 1986, IV, 69; da FOLLIERI, in *Dir. proc. amm.* 1986, 117; ecc.) che ha cominciato a dare ben maggiore effettività alla tutela cautelare amministrativa nel processo amministrativo, in particolare in materia di contenzioso sul pubblico impiego, togliendo quindi incentivo ai tentativi di spostarla dalla sua sede naturale della giurisdizione amministrativa, a quella, a dir poco incongrua, della giurisdizione ordinaria.

6. Sembra incontestabile, perciò, il difetto di giurisdizione anche in ordine alla tutela cautelare, del Pretore che ha sollevato la questione di costituzionalità. Che, nonostante questo difetto, la Corte l'abbia affrontata e risolta, pare essere dipeso solo dalla ragione che è sua « ...costante giurisprudenza... che, in virtù della separazione tra giudizio principale e quello di costituzionalità, che si svolge su un piano diverso e per l'oggetto e per le finalità, la soluzione dei problemi di giurisdizione non è necessariamente pregiudiziale rispetto alla denuncia dei vizi di costituzionalità » (sentenza 10 marzo 1983 n. 46, che richiama vari precedenti nello stesso senso, in questa *Rivista* 1983, I, 167, con nota redazionale di CERRI; il passo riportato è a pag. 182; la sentenza è annotata anche da DE LUCA, in *Foro it.* 1983, I, 2097).

Per la verità, il principio non sembra così categorico come queste parole potrebbero far credere.

Anzitutto, pare in (relativo) contrasto con esso la tesi della inammissibilità delle questioni di costituzionalità che il giudice *a quo* abbia sollevato dopo che la sua giurisdizione sia stata messa in discussione con la proposizione del regolamento preventivo; tesi che, come si è visto, la Corte ha ripetutamente affermato. E il contrasto sembra in tanto più percepibile, in quanto la Corte stessa, come si era notato, cerca la giustificazione di quella inammissibilità nella preclusione per tale giudice, dopo tale proposizione, di compiere ulteriori atti del procedimento: in quella preclusione che, tradizionalmente, la Cassazione spiega con la sua configurazione in termini di difetto (temporaneo) di giurisdizione (v., peraltro, l'analisi della progressiva erosione di questa configurazione svolta da CIPRIANI, *Omessa sospensione per regolamento di giurisdizione e poteri del giudice dell'impugnazione*, in *Foro it.* 1984, I, 1533).

Si ammette senz'altro che nell'ipotesi nella quale la questione di giurisdizione del giudice *a quo* sia già stata sollevata (per di più con lo specifico mezzo a ciò apprestato dalla legge processuale), essa possa assumere un rilievo ben più incisivo di quello che avrebbe quando la sua stessa discussione e rilevazione sia ancora allo stato potenziale. Ma, così, la prospettiva viene a spostarsi: non è che sia la questione di giurisdizione del giudice *a quo*, di per sé e astrattamente considerata, che è irrilevante per l'ammissibilità della questione di costituzionalità che esso solleva: sempre e comunque irrilevante. Ma è la mancata emersione della prima, ancora allo stato di mera eventualità, che non preclude la seconda. E, allora, per contro, è la concretezza con la quale la prima, viceversa, si è già posta, che può rendere improponibile la seconda. Si spiega, così, come talvolta la Corte abbia potuto dichiarare inammissibili questioni di costituzionalità sollevate da giudici *a quo* il difetto della cui giurisdizione era per varie ragioni apparso evidentemente già rilevato (v. indicazioni nella nota redazionale alla sentenza 16 dicembre 1982 n. 217, in questa *Rivista* 1982, I, 2205).

Per queste ragioni, può darsi che l'ampia motivazione dell'ordinanza del giudice *a quo*, della quale la sentenza ora riportata ha dato atto, abbia svolto, per l'affermazione dell'ammissibilità della questione di costituzionalità da esso sollevata, un ruolo maggiore di quel che possa essere percepito dalla estrema sinteticità del suo richiamo.

7. La sentenza, così, è potuta passare all'esame della fondatezza (negata), della questione stessa.

La quale tocca un problema del pubblico impiego di grande importanza pratica: la limitabilità nel tempo della durata del rapporto. Che può essere visto sotto due profili: l'applicabilità di normative sul punto ad esso specifiche; oppure, *a contrario* l'(in)applicabilità ad esso della normativa generale disposta dalla l. 18 aprile 1962 n. 230, disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato.

La giurisprudenza amministrativa al riguardo è numerosissima, e difficilmente riassumibile con precisione in poche parole. Occorrerebbe considerare separatamente, anzitutto, le due diverse ipotesi previste dall'art. 1 di tale legge (invalida apposizione del termine alla originaria costituzione del rapporto) e dall'art. 2 (trasformazione del rapporto originariamente validamente a tempo determinato, in rapporto a tempo indeterminato, per la sua continuazione dopo la scadenza del termine). E, poi, distinguere tra i vari settori del pubblico impiego: il rigore, se, evidentemente, è massimo per l'impiego statale, sembra tendere ad attenuarsi per l'impiego presso enti pubblici non territoriali. Quindi, tenere conto dei vari caratteri dei singoli casi decisi. Inoltre, depurata la ricca giurisprudenza dalle diversità derivanti da tutti questi fattori, residua pur sempre una sua grande oscillazione, soprattutto per quel che riguarda quella dei tribunali amministrativi: che, a questo punto, pare dovuta più alle diversità di criteri volta a volta adottati per la soluzione dei vari casi, che alle peculiarità di questi.

Seppur con una approssimazione che, per questi motivi, appare abba-

stanza larga, si può con sicurezza affermare che l'orientamento giurisprudenziale è tendenzialmente contrario all'applicabilità al pubblico impiego delle limitazioni disposte dalla l. n. 230 del 1962. E che esso è particolarmente contrario a tale applicabilità, in quei rami del pubblico impiego nel quale la materia trova una sua normativa specifica: come, di nuovo, è il caso dell'impiego con lo Stato, regolato sul punto dal d.P.R. 31 marzo 1971 n. 276, la cui incostituzionalità è stata appunto esclusa dalla sentenza ora riportata. Ma normative del genere sono diventate abbastanza generalizzate anche negli altri rami del pubblico impiego. Sicché si può dire che tendano a diventare residuali i casi che vengano discussi e decisi non in relazione ad una di tali normative specifiche, ma in base ai principi generali del pubblico impiego. È in questi casi che si registrano le maggiori oscillazioni giurisprudenziali. Ma, comunque, di nuovo tendenzialmente, quei principi vengono fatti giuocare nel senso che essi, per la specificità che comunque loro deve essere riconosciuta, precludono l'applicabilità di discipline generali del diritto del lavoro: più o meno in quell'ordine di idee che ha reso marginale l'applicabilità al pubblico impiego del c.d. statuto dei lavoratori, e, in particolare, del suo art. 13, quando questa venga basata sul suo art. 37.

La giurisprudenza, peraltro, anche in quei casi nei quali potrebbe superare le difficoltà sostanziali alla applicabilità al pubblico impiego della l. n. 230 del 1962, si manifesta comunque ad essa contraria: perché ha eretto nei suoi confronti un ulteriore argine, stavolta processuale, che quasi sempre blocca il passaggio della controversia alla fase del merito. L'apposizione del termine all'atto di nomina del pubblico dipendente, infatti, per quanto invalida, è vista pur sempre come un vizio di legittimità di tale atto, che lo rende (solo) annullabile; ossia, nella logica del processo amministrativo di impugnazione di un provvedimento, (solo) impugnabile entro l'ordinario termine di decadenza. Ora, sono intuitive le ragioni per le quali, nella concretezza delle vicende della vita, difficilmente il neo-assunto (a termine), entro i sessanta giorni dalla sua assunzione, nella fase iniziale del suo rapporto con l'amministrazione, intraprende una lite contro di questa. Con la conseguenza che l'apposizione del termine alla sua nomina diventa inattaccabile; e anche i successivi rinnovi del suo rapporto d'impiego non lo renderebbero a tempo indeterminato (v., per tutte, le fondamentali decisioni dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 15 dicembre 1982 nn. 11 e 12, in *Foro it.* 1982, III, 239, con nota di richiami; la seconda è annotata anche da REGGIO D'ACI, in *Foro it.* 1982, I, 637).

8. La sentenza della Corte ora riportata, nella parte nella quale dichiara infondata la questione di costituzionalità sottopostale, meriterebbe una analisi ben più circostanziata di quella accennata a proposito della sua parte strettamente processuale: perché andrebbe condotta sulla base di un preciso raffronto delle numerose pronunce che la Corte stessa ha emesso, sul problema di costituzionalità di una disciplina del pubblico impiego

diversa da quella lavoristica. Non sembra necessario esporre esplicitamente, peraltro, le ragioni di preferenza per alcuni rapidi rilievi.

La tendenziale inapplicabilità al pubblico impiego della l. n. 230 del 1962, che si è visto essere affermata dalla giurisprudenza amministrativa, va ricondotta alla peculiarità della disciplina di esso, tanto sostanziale che processuale. E, allora, la sentenza che ora si riporta va inquadrata in quel filone che, nella giurisprudenza della Corte su tale peculiarità, pare nettamente dominante: quello che la considera non incostituzionale, con una gradazione di motivazioni che sembrano raggrupparsi intorno a due poli principali: la sua giustificazione (e questo pare soprattutto il caso della sentenza in esame); la difficoltà di un raffronto tra singoli elementi di sistemi normativi così diversi, e, per la loro sistematicità e diversità, così (relativamente) chiusi, come quelli sull'impiego pubblico e sul lavoro privato.

Che questo sia l'orientamento di gran lunga predominante nella giurisprudenza della Corte sul problema, sembra certo. E la valutazione può essere sostenuta col richiamo di vicende giurisprudenziali di questi anni, di tanta notorietà da rendere superflua ogni loro sottolineatura: dalle sentenze concernenti la (relativa) inapplicabilità al pubblico impiego delle norme del c.d. statuto dei lavoratori, in particolare dell'art. 28, e che hanno considerato la stessa formulazione generale dell'art. 37 (soprattutto le sentenze 20 maggio 1976 n. 118, in questa *Rivista* 1976, I, 861, commentata da DOGLIANI, *ibid.*, 1465, da SPAGNOLETTI, in *Foro it.* 1976, I, 2551, da COLACITO, in *Riv. giur. lav.* 1976, II, 368; 5 maggio 1980 n. 68, *id.* 1980, I, 647, commentata da ANZON e da PANUNZIO, *ibid.*, 649 e 822, e da TOSI, in *Nuove leggi civ.* 1980, 876; ecc.), a quelle concernenti l'inapplicabilità nel pubblico impiego, e nel processo sul relativo contenzioso, del principio della rivalutazione automatica del credito del dipendente, disposta dall'art. 429 (nuovo testo), c.p.c., per il lavoro privato, e per il relativo processo (soprattutto le sentenze 20 gennaio 1977 n. 43, *id.* 1977, I, 159, commentata da FOGLIA, in *Dir. lav.* 1977, II, 66; 26 maggio 1981 n. 71, *id.* 1981, I, 679; col riconoscimento che il diritto c.d. vivente, ossia la giurisprudenza, soprattutto amministrativa, ha, viceversa, applicato tale principio anche nel pubblico impiego e nel relativo processo amministrativo; la recente sentenza 24 marzo 1986 n. 52, ha poi chiuso la vicenda, escludendo la sussistenza stessa della disparità di trattamento la cui incostituzionalità, già negata con tali pronunce, era stata nuovamente denunciata). Ed analogo orientamento la Corte ha assunto anche nei confronti delle peculiarità della tutela giurisdizionale delle pretese del pubblico dipendente, che culminano, e sono riassunte, dalla ascrizione di essa alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: che più volte la Corte ha dichiarato non incostituzionale (v. indicazioni in nota a Cass., 9 dicembre 1985 n. 6195, in *Foro it.* 1986, I, 1596, che, dal canto suo, proprio sulla base di queste pronunce, ha dichiarato manifestamente infondata la relativa questione).

In questo panorama, in fondo è proprio la sentenza n. 190 del 1985 richiamata in motivazione, e la cui rilevanza è già stata ricordata, a fare in

qualche modo spicco: perché a proposito della tutela cautelare nel processo amministrativo, ha risolto una questione prospettata dal giudice *a quo* come di disparità di trattamento del dipendente pubblico rispetto al lavoratore privato, con un dispositivo di accoglimento. Ma, come è parso nel commento già citato, la sentenza, al di là della ristrettezza di impostazione dell'ordinanza di rimessione, ha affrontato in pieno soprattutto l'insufficienza di quella tutela cautelare, in sé e per sé considerata, anche se con speciale riguardo alla posizione del pubblico dipendente.

9. Da ultimo, un rilievo al passo della motivazione concernente l'affermata « ... " tendenziale convergenza " delle discipline rispettivamente riguardanti il lavoro privato ed il pubblico impiego »: pare opportuno farlo, per la portata generale dell'asserzione; sembra dovuto farlo, perché questa può apparire contraddittoria con l'osservazione prima avanzata, della peculiarità della normativa del pubblico impiego, come sistema chiuso rispetto a quello della normativa del lavoro privato.

Vi è almeno un profilo sotto il quale l'affermazione appare discutibile: quello della disciplina delle fonti; ed è un profilo estremamente significativo: perché la unilateralità da parte dell'amministrazione della normazione dei rapporti di pubblico impiego, è parsa fattore caratterizzante di questo, rispetto ai rapporti di lavoro privato, la cui normazione, viceversa, è largamente pattizia, in particolare a livello collettivo.

Tutta la vicenda dello sviluppo della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, soprattutto a partire dal 1975, ha mantenuto ferma quella unilateralità. E, sempre da questo aspetto, non sembra pertinente il richiamo alla legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983 n. 93. Questa ha accentuato una convergenza, ma in un diverso senso, del resto, parrebbe, non ancora compiutamente percepito dalla giurisprudenza della Corte: tra impiego statale, e altri settori del pubblico impiego. Ma non, per quel che riguarda il sistema delle fonti, tra pubblico impiego e lavoro privato. Giacché, anzi, quella unilateralità, pare averla rafforzata: regolando con maggiore accuratezza non solo le procedure di contrattazione, ma anche l'emanazione dei susseguenti decreti presidenziali; più precisamente: staccando di più questa da quelle; in particolare, distinguendo, quasi contrapponendo, il ruolo della delegazione di parte pubblica, nello svolgimento e nella conclusione della trattativa, dal ruolo del Consiglio dei Ministri nei confronti del suo risultato; è il ruolo del Consiglio dei Ministri che valuta, eventualmente approvando questo risultato, dal ruolo del Consiglio dei Ministri che delibera il contenuto dei decreti presidenziali successivi. È vero che tutta, o quasi, la vicenda, è consegnata all'esecutivo, e, dunque, alla normazione secondaria. Ma non parrebbe esatto vedere in questa attribuzione di competenza la sottolineatura del ruolo dell'amministrazione come parte del rapporto di impiego, nella determinazione pattizia della sua disciplina. Sembrerebbe più pertinente cogliere in essa l'accentuazione del ruolo dell'amministrazione che regola unilateralmente, e, quindi,



appunto, con suoi atti di normazione secondaria, i rapporti con i propri dipendenti.

Non si vuole negare che l'affermata convergenza tra disciplina del pubblico impiego e disciplina del lavoro per altri versi si sia già realizzata, comunque si sta realizzando. Ma sotto diversi profili: quelli, se si vuole ben più sostanziali e importanti, più propriamente contenutistici. Ma, dunque, indipendentemente dalla diversità dei rispettivi sistemi delle fonti, che perdura; meglio: malgrado essa.

In un certo senso, come, del resto, aveva lasciato presagire la formulazione della legislazione di settore sulla contrattazione collettiva nel pubblico impiego già nella seconda metà degli anni settanta, che non aveva concesso rilevanza diretta agli esiti di essa, la legge quadro ha chiuso una fase di quella convergenza: la fase nella quale veniva cercata attraverso la diretta applicabilità a settori e a materie del pubblico impiego, di norme formulate per il lavoro privato, secondo lo schema dell'art. 37 del c.d. statuto dei lavoratori, in una interpretazione larga di questo, che soprattutto i giuslavoristi avevano propugnato fin dai primi anni settanta, in nome di un diritto del lavoro visto come disciplina generale del rapporto di lavoro dipendente; e che la giurisprudenza amministrativa ha finito col respingere fermamente, in nome della specificità del rapporto di pubblico impiego. Adesso, quella convergenza viene attuata, semmai, filtrando le norme sul lavoro privato attraverso il sistema normativo peculiare al rapporto di pubblico impiego stesso: con scelte, cioè, che siano e autonome, e adottate per mezzo di esso. In parte, già nella legge quadro medesima. Naturalmente, in misura molto più ampia, nei decreti presidenziali dei quali questa regola l'emanazione, e sia pure a seguito di contrattazione collettiva. In ogni caso, non incidendo necessariamente su divergenti normative specifiche del pubblico impiego, già adottate a livello di normazione primaria: come la sentenza che si riporta ha considerato il d.P.R. n. 276 del 1971.

E questa è una conclusione che sembra rafforzare il dispositivo di infondatezza della questione adottata da tale sentenza: perché agevola l'affermazione della costituzionalità di normative del genere, del pubblico impiego specifiche: se non altro, almeno in quanto giustificate da esigenze del pubblico impiego peculiari.

ALBERTO ROMANO