

NOTIZIE BIBLIOGRAFICHE

Recensioni

La flessibilità nel rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, aggiornato alla legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), a cura di LUIGI CAPOGNA e ROBERTO TOMEI - Cedam, Padova, 2008 - pagg. 383, € 35,00.

A seguito della riformulazione dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, posta in essere con la legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) è stato reintrodotta dal legislatore il principio che, nel lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il rapporto subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma ordinaria di assunzione e di impiego alla quale si affiancano le altre forme più *flessibili* di utilizzo della risorsa umana, attivabili solo al ricorrere di determinate condizioni ed entro precisi limiti temporanei.

Il volume di Autori Vari, a cura di Luigi Capogna e Roberto Tomei, «La flessibilità nel rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni», edito dalla Cedam, fornisce una dettagliata disamina dei diversi strumenti di flessibilità, tenendo della giurisprudenza nonché delle circolari intervenute nella materia. L'opera, che si segnala per la sua completezza, prende le mosse dai profili storici riguardanti la flessibilità nel rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni e ne descrive lo sviluppo, per giungere all'esame delle profonde riforme operate dalla legge finanziaria del 2008.

Le cospicue novelle intervenute hanno operato un vero e proprio ribaltamento di valori: l'uso degli strumenti flessibili previsti dal codice civile e dalle leggi sul lavoro subordinato nell'impresa, sino a ieri espressamente e pienamente riconosciuto è, oggi, di regola, vietato alle P.P.A.A., che «non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile», come espressamente sancito dall'articolo 36 del d.lgs n. 165 del 2001, nel testo vigente dal 1 gennaio 2008 (come sostituito dall'articolo 3, comma 79 della legge 24 dicembre 2007, n. 244) «se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi».

Complicata dai numerosi interventi legislativi che non ne agevolano la lettura, la materia ha costituito oggetto di attenta analisi da parte dei diversi autori, che hanno cercato di approfondirla in tutti i suoi aspetti. In appendice sono stati inseriti anche due saggi che trattano degli effetti della *precarizzazione* lavorativa da un punto di vista sociologico e medi-

co-psichiatrico. A completamento dell'opera, nell'appendice normativa che chiude il volume, vengono riportate tutte le disposizioni in materia di flessibilità e di stabilizzazione contenute nella legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), nonché la circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 3/2008 del 19 marzo 2008.

Il volume, nel suo complesso, risulta di immediata utilità per chiunque sia coinvolto quotidianamente nelle questioni relative alla materia trattata, dall'amministratore pubblico, al professionista e allo studioso, fornendo, per molte problematiche, le soluzioni proposte da giurisprudenza e dottrina. L'opera è arricchita da un indice analitico molto dettagliato che ne rende più agevole la consultazione.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Diritto privato dell'amministrazione pubblica*, Giappichelli, Torino, 2008.

È un diritto amministrativo che «non trova pace», quello italiano. Dopo decenni di relativa quiete, l'inizio del «sisma» può datarsi all'inizio degli anni novanta del secolo scorso, con il varo della riforma delle autonomie locali e la codificazione del procedimento, due leggi importanti approvate a qualche mese di distanza l'una dall'altra. Da quel momento, l'evoluzione della normazione non ha avuto soste e il giurista positivo si è trovato di fronte al non facile compito di dare sistemazione a una materia magmatica, riottosa a farsi imbrigliare nelle categorie tradizionali.

I cambiamenti sono stati tali e tanti che da più parti abbiamo spesso sentito il forte disagio della dottrina a classificare e spiegare le novità introdotte dal legislatore. Che nel frattempo si moltiplicava, a quello statale essendosi aggiunti i legislatori regionale ed europeo. Poiché la frammentarietà delle norme rifiuta la pretesa del sistema, si è giunti a sostenere che non solo all'oggetto del nostro tempo è inapplicabile il metodo di ieri, in quanto metodo di altro tempo e di altro oggetto, ma che l'esegesi è tutto ciò che rimane all'interprete e allo studioso. Essa, insomma, non costituirebbe soltanto la fase iniziale del metodo giuridico, ma combacerebbe interamente con esso. Secondo questa prospettiva, non ci sarebbe perciò da scegliere tra esegesi e dogmatica ma «di aderire all'oggetto, nella sua peculiare e storica identità, di rispettarlo per ciò che è, senza sovrapporre ad esso una veste d'altri diritti e d'altri tempi» (Irti).

Per quanto ci consta, possiamo dire che Cerulli Irelli non ha mai mostrato di condividere una posizione non solo così radicale, ma anche pessimista e che, in definitiva, lascerebbe senza ruolo la dottrina. Al di là dell'attività come «legislatore», peraltro nota a tutti, ciò che in questa sede ci preme sottolineare è il suo diuturno impegno per dare «sistemazione» alla materia del diritto amministrativo, non solo attraverso il coordinamento e la cura di svariati volumi, nonché la pubblicazione di saggi e articoli, ma anche tramite il continuo aggiornamento del suo manuale, rivisto quasi di anno in anno per tenerlo al passo coi tempi,

sempre più segnati da cambiamenti vorticosi. Ci sembra così di poter sostenere che egli, nel raccogliere la sfida del «nuovo che avanza», abbia seguito il monito di Bobbio, secondo il quale «la via per la quale il pensiero contemporaneo si trarrà fuori dal pelago del decadentismo è la via di un nuovo e rafforzato razionalismo che abbia per guida non la ragione astratta, ma la ragione storica». A tale *ragione storica* Cerulli Irelli si è ispirato per dare forme e contenuti al diritto amministrativo in (della) trasformazione. In tale contesto, particolarmente degno di nota è il volume che qui si presenta, dedicato al diritto privato dell'amministrazione pubblica, settore di importanza centrale ove si consideri che, come sottolineato dallo stesso autore, «tanto sul versante dell'organizzazione, quanto su quello dell'attività, si riscontra (ormai) una vasta presenza di norme ed istituti privatistici; forme organizzative privatistiche, associazioni, fondazioni, società, in luogo delle Amministrazioni pubbliche (come soggetti di diritto pubblico); contratti ed altri atti negoziali, in luogo di provvedimenti amministrativi; situazioni dominicali, obbligazioni di pagamento ed altri obblighi sottoposti alla disciplina del codice, a fronte dei quali la tutela dei soggetti terzi segue le procedure ordinarie.

Insomma, una serie cospicua di istituti e di rapporti nei quali le Amministrazioni pubbliche operano come soggetti di diritto comune, destinatari, come gli altri, delle norme dell'ordinamento generale».

Un diritto privato che – è bene sottolinearlo – ha un suo «statuto» particolare, in quanto derogatorio in molteplici suoi aspetti rispetto a quello del codice. Ma è l'intera tematica che è in via di complicazione, atteso che sulla stessa influiscono le novità introdotte sia dalla legge sul procedimento emendata (art. 1, comma 1 bis) che dalla riformulazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione (art. 18, ult. comma), novità che danno vita a un intreccio ancora più forte tra pubblico e privato nell'amministrazione pubblica.

Salvo per la materia contrattuale, che è stata ampiamente trattata da Casetta nel suo *Manuale di diritto amministrativo*, più volte aggiornato (l'ultima edizione è del 2007), sta di fatto che nell'attuale manualistica la trattazione di tutti questi aspetti non ha ricevuto soverchia e specifica attenzione.

Poiché nel volume di Cerulli Irelli, viceversa, entrambi i profili sopra evidenziati (l'organizzazione e l'attività) sono oggetto di approfondita analisi e di aggiornata sistemazione, riteniamo che il suo lavoro meriti l'attenzione di un pubblico più vasto di quello costituito dagli studenti ai quali è destinato. Tutti dobbiamo comunque essere grati a chi si dedica costantemente a dar corpo a nuove sintesi, come quella rappresentata dal volume in esame, che, colmando il divario tra teoria e realtà, permettono a ciascuno di porsi al livello della propria concreta esperienza.

ROBERTO TOMEI