

Marco Barbieri  
Vito Leccese  
Giuseppe Trisorio Liuzzi

Domenico Dalfino  
Vito Pinto  
Roberto Voza

Il volume ricostruisce il concetto di sinallagma nei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, a partire dalle origini del fenomeno burocratico. Si propone così un percorso storico-critico che mette in luce il nesso che lega la qualificazione giuridica del rapporto – nell'alternativa tra stato giuridico di diritto pubblico o contratto di lavoro - alla corrispettività della controprestazione retributiva. Si rintracciano in una serie di istituti del pubblico impiego retto dallo stato giuridico le tracce delle antiche concezioni non sinallagmatiche del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, risalenti alla fase genetica degli Stati in Europa, e si approfondisce il loro rapporto con la disposizione dell'art. 36 Cost. Si evidenzia il rilievo della discussione sulla causa del contratto di lavoro, analizzando le basi e le conseguenze delle diverse concezioni sviluppate dopo la contrattualizzazione dei rapporti di lavoro della più gran parte dei dipendenti pubblici.

Si discutono inoltre le differenti fonti di disciplina della retribuzione per i dipendenti pubblici contrattualizzati e l'applicazione della corrispettività nell'attuale disciplina del lavoro pubblico. Viene altresì esaminato il tema, di crescente rilievo ma sinora oggetto di scarsa attenzione, del lavoro gratuito per le pubbliche amministrazioni, esaminando sotto questo profilo istituti quali il baratto amministrativo, o il lavoro autonomo gratuito, e in generale le prestazioni di lavoro gratuite o semigratuite a vantaggio delle amministrazioni pubbliche.

In conclusione, si afferma che la difesa del principio della corrispettività appare paradossalmente uno strumento utile a difendere il valore del lavoro di fronte alla sua dilagante svalutazione.

**Marco Barbieri** è professore ordinario di diritto del lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Foggia. È autore di due monografie e numerose pubblicazioni scientifiche in materia di diritto del lavoro.

M. Barbieri Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni

Marco Barbieri

## IL SINALLAGMA NEI CONTRATTI DI LAVORO PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: UN PERCORSO STORICO-CRITICO

ISBN 978-8-86611-751-3



€ 18,00



CACUCCI  EDITORE  
BARI



---

## **DIRITTO E PROCESSO DEL LAVORO**

---

*Collana diretta da*

Marco Barbieri  
Vito Leccese  
Giuseppe Trisorio Liuzzi

Domenico Dalfino  
Vito Pinto  
Roberto Voza

**Comitato scientifico e di referaggio:** Maria Paola Aimò, Edoardo Ales, Marzia Barbera, Alessandro Bellavista, Domenico Borghesi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Maria Teresa Carinci, Giorgio Costantino, Piero Curzio, Luigi De Angelis, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Vincenzo Ferrante, Lorenzo Gaeta, Donata Gottardi, Enrico Gagnoli, Fausta Guarriello, Francesco Paolo Luiso, Mariella Magnani, Marco Marazza, Arturo Maresca, Stefano Giubboni, Oronzo Mazzotta, Luigi Menghini, Luca Nogler, Paolo Pascucci, Adalberto Perulli, Roberto Pessi, Giampiero Proia, Andrea Proto Pisani, Simonetta Renga, Roberto Romei, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Valerio Speciale, Patrizia Tullini, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli

*Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco.*

*Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso la direzione.*

MARCO BARBIERI

IL SINALLAGMA NEI CONTRATTI  
DI LAVORO PER LE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI:  
UN PERCORSO STORICO-CRITICO

CACUCCI  EDITORE  
BARI

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

ISBN 978-8-86611-751-3

© 2018 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

## LA COLLANA DIRITTO E PROCESSO DEL LAVORO

*Molti anni fa, agli albori del rinnovamento metodologico che ha dato nuova linfa al diritto del lavoro, il giovane professor Gino Giugni teorizzò l'interpretazione come canale di comunicazione tra l'ordinamento dello Stato e l'ordinamento inter-sindacale, del quale scorgeva i lineamenti nell'attività autonoma delle parti sociali. L'intuizione fu profetica.*

*Il diritto del lavoro e il diritto processuale civile hanno successivamente conosciuto preziose forme di sinergia, allorché si è preso atto della necessità di provvedere alla tutela dei diritti della parte debole del rapporto contrattuale – non solo quelli di nuova emersione – attraverso uno strumento procedimentale snello e celere, calibrato per assicurare l'effettività (anche) giurisdizionale. Questa sinergia – inizialmente favorita da una coraggiosa quanto disinibita applicazione del provvedimento cautelare d'urgenza da parte di taluni “pretori d'assalto”, oltre che da un clima di fervore ideologico e socio-politico, da cui è scaturita anche una profonda trasformazione dell'organizzazione del lavoro professionale di giudici e avvocati – trova oggi nuova spinta propulsiva nell'esigenza di non guardare dall'alto i radicali mutamenti che negli ultimi anni hanno interessato il lavoro e i lavoratori, e la mutevole disciplina giuridica di questi, ma di contribuire operativamente, con l'indispensabile rigore metodologico, a individuare percorsi-guida che restituiscano spessore al dibattito tra gli operatori.*

*L'idea di dare avvio ad una collana intitolata “diritto e processo del lavoro” nasce proprio dalla ferma convinzione che è sempre tempo di agire.*

I direttori della collana



---

## **DIRITTO E PROCESSO DEL LAVORO**

---

*Collana diretta da*

Marco Barbieri  
Vito Leccese  
Giuseppe Trisorio Liuzzi

Domenico Dalfino  
Vito Pinto  
Roberto Voza

1. MARCO BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni: un percorso storico-critico*, 2018.

*Debbo ringraziare la dott. Gemma Pacella per la pazienza e l'intelligenza con cui ha esaudito tutte le necessità di documentazione che ho incontrato, Michele Gentile, sindacalista di rara competenza e disponibilità, nonché il Presidente Giancarlo Montedoro e le colleghe e i colleghi, amicizie di una vita, Piervito Bianchi, Francesca Cangelli, Maria Teresa Carinci, Vito Leccese, Francesco Macario, Valeria Mastroiacovo, Marco Nicola Miletta, Vito Pinto, Giunio Rizzelli, Giuseppe Trisorio Liuzzi, Patrizia Tullini, con cui ho avuto occasione di discutere alcune delle idee qui esposte, la cui responsabilità resta naturalmente tutta mia, e infine la dott. Rosa Di Meo per la pazienza e la diligenza con la quale ha collaborato alla revisione delle bozze.*

*Alla memoria di Gianni Garofalo, Capo*



# INDICE

Premessa: Per onore, non per denaro. Il lavoro pubblico tra concezioni non sinallagmatiche e corrispettività 1

## CAPITOLO I

### CAUSA DEL CONTRATTO E INTERESSI DELLE PARTI. LA CORRISPETTIVITÀ DIFFICILE NELLO STATO GIURIDICO E QUELLA POSSIBILE NEI RAPPORTI DI LAVORO CONTRATTUALI CON LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

1. Causa del contratto e interessi delle parti. La corrispettività difficile nello stato giuridico 5
2. Tracce del carattere non sinallagmatico: a) le trattenute per lo sciopero 10
3. Tracce del carattere non sinallagmatico: b) la prescrizione dei crediti retributivi 12
4. Tracce del carattere non sinallagmatico: c) il divieto di *reformatio in peius* 14
5. Tracce del carattere non sinallagmatico: d) la ripetizione dell'indebitato 15
6. Tracce del carattere non sinallagmatico: e) l'impignorabilità e inesquestrabilità degli stipendi 18
7. Personale precario e qualificazione contrattuale del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche: la corrispettività possibile 25

CAPITOLO II

**L'ART. 36, CO. 1, COST. E IL LAVORO ALLE  
DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI  
PUBBLICHE**

1. L'art. 36, co. 1, Cost. e il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: spunti dalla giurisprudenza costituzionale 35
2. L'art. 36, co. 1, Cost., e la sua applicazione ai rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato 39
3. L'applicazione dell'art. 36, co. 1, Cost. ai dipendenti pubblici prima della contrattualizzazione del rapporto 41
4. L'applicazione dell'art. 36, co. 1, Cost. ai dipendenti pubblici contrattualizzati 48

CAPITOLO III

**LA CAUSA DEL CONTRATTO INDIVIDUALE  
DI LAVORO DEI DIPENDENTI PUBBLICI**

1. La causa del contratto individuale di lavoro dei dipendenti pubblici 51
2. La tesi dell'art. 97 Cost. come fonte della funzionalizzazione integrale del rapporto di lavoro pubblico 51
3. Una ricostruzione alternativa dell'art. 97 Cost.: la tesi di Orsi Battaglini e la giurisprudenza costituzionale 53
4. Un'altra tesi neopubblicistica: dipendente pubblico e utente nella causa del contratto 55
5. La tesi contrattualistica: specialità di disciplina e non di causa nel contratto dei dipendenti pubblici 61

CAPITOLO IV

**LE FONTI DI DISCIPLINA DELLA  
RETRIBUZIONE PER I DIPENDENTI  
PUBBLICI**

1. Le fonti di disciplina della retribuzione per i dipendenti pubblici 67
2. Regolamenti, statuti e atti amministrativi come fonte di trattamenti economici? 69
3. I vincoli legali alla contrattazione collettiva come autorità salariale 72

CAPITOLO V

**QUALCHE QUESTIONE IN TEMA DI  
METRICA DEL LAVORO PUBBLICO TRA  
NUOVE E CONTROVERSE AUTORITÀ  
SALARIALI**

1. Corrispettivo a cosa? Qualche questione in tema di metrica del lavoro pubblico	85
2. Corrispettivo a cosa? (segue) Qualche questione in tema di fissazione di obiettivi e oggetto dell'obbligazione	88
3. Corrispettivo a cosa? (segue) Problemi del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica tra oggetto dell'obbligazione e retribuzione di risultato	92
4. I trattamenti economici erogati unilateralmente	103
5. L'autorità salariale nascosta	107
6. Il contratto individuale	108
7. I nuovi contratti nazionali	109
8. Il divieto di <i>reformatio in peius</i> : una fonte inventata del trattamento economico dei dipendenti pubblici contrattualizzati	112
9. La ripetizione dell'indebito nel lavoro pubblico contrattualizzato	115

CAPITOLO VI

***AFFECTIONIS VEL BENEVOLENTIAE CAUSA:*  
IL LAVORO GRATUITO PER LE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI**

1. Il lavoro gratuito	117
2. Il lavoro subordinato gratuito (e semigratuito) per le amministrazioni pubbliche	118
3. Il baratto amministrativo come forma di lavoro semigratuito a vantaggio delle amministrazioni pubbliche	124
4. Le prestazioni occasionali e il lavoro autonomo gratuito a vantaggio delle amministrazioni pubbliche	129
Conclusioni: Contrattualità e corrispettività come proposta ermeneutica e di politica del diritto per la difesa del valore del lavoro	137
Bibliografia	139



PREMESSA

## PER ONORE, NON PER DENARO. IL LAVORO PUBBLICO TRA CONCEZIONI NON SINALLAGMATICHE E CORRISPETTIVITÀ

τῷ δὲ ἐργαζομένῳ ὁ μισθὸς οὐ λογίζεται κατὰ χάριν  
ἀλλὰ κατὰ ὀφείλημα

(San Paolo, Lettera ai Romani, 4,4)<sup>1</sup>

Come sappiamo, non fu sempre così come ci ricorda San Paolo: gli ordinamenti giuridici generali, che hanno preceduto la formidabile invenzione europea dello Stato come parte del grande progetto moderno, non necessariamente prevedevano una remunerazione per coloro che coadiuvassero i detentori del potere. Se infatti a Roma le magistrature repubblicane erano cariche onorarie gratuite – “il *cursus honorum* non può rientrare in nessuna nozione, per quanto ampia, di burocrazia”<sup>2</sup> –, oltre che limitate nel tempo, le cariche create durante il Principato duravano quanto fosse giudicato opportuno dal principe, prevedevano una più rigida divisione di competenze ed erano compensate con un *salarium* la cui misura era unilateralmente e potremmo dire graziosamente fissata, ma talvolta elevata<sup>3</sup>, e la cui provenienza era il *fiscum Caesaris*<sup>4</sup>, che non era affatto, nella sua complessa origine, pubblico, ma piuttosto il tesoro privato del principe<sup>5</sup>.

Peraltro, in età tardo-imperiale gli stipendi passarono dall’essere corrisposti in beni in natura, al pagamento in denaro (*adaeratio*)<sup>6</sup>, a cui si sommavano però

<sup>1</sup> “Ora, a chi lavora, il salario non viene computato a titolo di favore, bensì a titolo di cosa dovuta” (*Lettere di San Paolo*, ed. a cura di P. Rossano, San Paolo, 2002<sup>8</sup>, p. 293).

<sup>2</sup> M. Bretonne, *Storia del diritto romano*, Bari, Laterza, 1999<sup>6</sup>, p. 248.

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 251. Ricorda F. De Martino, *Storia della costituzione romana*, Napoli, Jovene, 1974<sup>2</sup>, vol. IV, parte prima, p. 670, che “la carriera degli uffici” – stiamo parlando, secondo lo stesso A., di numeri di funzionari oscillanti tra i 107 di età adrianea e i 182 dell’età dei Filippi (*ivi*, p. 669) – “era dominata dalla ripartizione secondo il salario [...] questo stipendio non era la sola entrata dei funzionari: agli uffici rispettivi erano attribuiti altri proventi, che rendevano la carriera assai più remunerativa”.

<sup>4</sup> W. Kunkel, *Linee di storia giuridica romana*, Napoli, ESI, 1973, p. 77; M. Bretonne, *op. cit.*, p. 247.

<sup>5</sup> W. Kunkel, *op. cit.*, p. 68.

<sup>6</sup> Sul punto F. De Martino, *op. cit.*, vol. V, Napoli, Jovene, 1975<sup>2</sup>, pp. 384 e 417.

sportule onerose per la popolazione<sup>7</sup>, e si cominciò a delineare una carriera civile separata: “non c’è dubbio che siamo di fronte a un fenomeno burocratico”<sup>8</sup>.

E tuttavia non si può certamente parlare di sinallagma, dato che “ogni scelta, e lo svolgimento e la durata dell’ufficio, dipendevano dall’arbitrio del principe”<sup>9</sup>.

E anche quando avvertiamo in Europa i prodromi dello Stato<sup>10</sup>, “è la corona che [...] conferisce la titolarità degli uffici-organismi”, ma utilizzando “figure privatistiche diverse, come quelle della procura (rappresentanza), del mandato, della fiducia, della commissione, della delega”, onde “molte volte l’ufficio non era retribuito, altre volte era ad esso connesso un beneficio, o almeno un compendio patrimoniale fruttifero, altre volte ancora lo si sostentava con i proventi dell’esercizio della sua attività; ma anche quando l’ufficio prevedeva un appannaggio, a nessuno sarebbe mai venuto in mente di dire che il titolare dell’ufficio fosse un prestatore d’opera che fruisse di una retribuzione da parte della corona”<sup>11</sup>.

Né accadrà diversamente quando si assisterà “alla nascita o quanto meno allo sviluppo di uno Stato preburocratico”<sup>12</sup>: dai 4.000 funzionari di Francesco I ai 25.000 del 1610 con Enrico IV e Sully ai 46.000 del 1665 con Luigi XIV e Col-

<sup>7</sup> W. Kunkel, *op. cit.*, p. 188.

<sup>8</sup> M. Bretone, *op. cit.*, p. 252. Non è mancata una valutazione nel senso dello “sviluppo tentacolare” dell’amministrazione civile dell’Impero post-dioceleziano (H.-I. Marrou, *Storia dell’educazione nell’antichità*, Roma, Studium, 1966 – ed. or. 1948 – p. 407, cui devo rinviare anche per valutazioni circa la formazione dei funzionari): ma va presa nei limiti dell’epoca, a mio giudizio. Peraltro, un fenomeno burocratico si produsse gradualmente soprattutto nella *pars orientalis*, che come è noto sopravvisse per circa altri mille anni, dove già alla metà del V secolo il *magister officiorum* aveva a disposizione quali *agentes in rebus* più di milleduecento funzionari (G. Ostrogorsky, *Storia dell’impero bizantino*, Torino, Einaudi, 1994 – ma ed. or. 1963 – , p. 34). Una descrizione della burocrazia imperiale in D. Feissel, *L’imperatore e l’amministrazione imperiale*, in C. Morrisson (a cura di), *Il mondo bizantino. I. L’Impero romano d’Oriente (330-641)*, Torino, Einaudi, 2007 (ma ed. or. 2004), pp. 85-117, e specie pp. 99-117. Per gli sviluppi successivi v. J.-C. Cheynet, *L’imperatore e il Palazzo*, in J.-C. Cheynet (a cura di), *Il mondo bizantino. II. L’impero bizantino (641-1204)*, Torino, Einaudi, 2008 (ed. or. 2006), pp. 79-98, e specie pp. 90-95, nonché Id., *L’amministrazione imperiale*, ivi, pp. 137-163, specie pp. 152-159, in linea di massima restando inalterato il modello di stipendio (*roga*) più sportula (*sinetheia*).

<sup>9</sup> M. Bretone, *op. cit.*, p. 252.

<sup>10</sup> “Una sicura acquisizione della scienza storica è l’idea che il concetto di Stato non è un concetto universale, bensì serve a indicare e descrivere una forma di ordinamento politico sviluppatosi in Europa, dal secolo XIII alla fine del XVIII, da specifici presupposti e impulsi della storia europea” (E.-W. Böckenförde, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*, 1967, trad. it. in Id., *Diritto e secolarizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 2010<sup>2</sup>, p. 33).

<sup>11</sup> M.S. Giannini, *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, vol. XX, 1970, pp. 293-305 e qui p. 294. Adesivamente M. Rusciano, *L’impiego pubblico in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 37.

<sup>12</sup> E. Le Roy Ladurie, *Lo Stato del re. La Francia dal 1460 al 1610*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 177.

bert<sup>13</sup>, è in Francia che si produce l'alba dello Stato e con esso di una burocrazia pubblica, ma ancora allora "lo stipendio degli ufficiali o funzionari" non rappresenta "una grande cifra per l'epoca, perché costoro si stipendiano praticamente da soli, grazie al patrimonio di cui dispongono e alle tangenti versate, più o meno ufficialmente, dai loro amministratori. Quanto riscuotono dallo Stato non è dunque che una parte, e non la maggiore, dei loro guadagni"<sup>14</sup>.

Che non ci fosse sinallagma tra prestazione e attribuzione patrimoniale da parte dello Stato, del resto, è testimoniato non solo dalla generalizzata venalità delle cariche<sup>15</sup>, ma anche dalla *paulette* che fu introdotta nel 1604<sup>16</sup>, ossia il diritto di trasferire la carica pubblica a chi volesse il titolare, pagando annualmente alla Corona un sessantesimo della somma che aveva pagato quando la aveva acquistata: "non se ricavavano tanto stipendi e indennità quanto benefici e prerogative"<sup>17</sup>. E proprio per questo poté accadere che un re potesse incitare "i burocrati ad essere orgogliosi della loro attività e a trovare in essa un contenuto ideale di vita operando come «individui intelligenti, zelanti e assidui che dopo Dio apprezzassero sopra ogni altra cosa il compiacimento del re e lo servissero per amore e in nome dell'onore più che per denaro»"<sup>18</sup>.

*Per onore, non per denaro*<sup>19</sup>: sarebbe di straordinario interesse, specie di fronte alla riproposizione di tesi neopubblicistiche sul rapporto di lavoro pubblico che fanno leva anche sull'obbligo di adempiere alle funzioni pubbliche affidate con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge (art. 54, co.

---

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 331. Molto diversa la valutazione di P. Anderson, *Lo Stato assoluto*, Milano, ilSaggiatore, 2014 (ed. or. 1974, 1979, 2013), che scrive: "il personale complessivo del settore civile dell'apparato statale centrale dell'assolutismo francese durante il regno di Luigi XIV era ancora assai modesto: forse mille funzionari responsabili in tutto, tra la corte e le province" (p. 87 s.).

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 259.

<sup>15</sup> Altrettanto viene attestato un secolo dopo nella Prussia di Federico Guglielmo I (H. Rosenberg, *La nascita della burocrazia. L'esperienza prussiana 1660-1815*, Roma, Editori Riuniti, 1986, p. 101). È interessante notare che invece la burocrazia venne riorganizzata nella Russia petrina con la Tavola dei Ranghi del 1722, interdicensi ereditarietà e venalità delle cariche (L. Hughes, *Pietro il Grande*, Torino, Einaudi, 2003, p. 208). Tuttavia, l'esperienza precedente della Moscovia era stata segnata da peculiarità come l'universalità del servizio di Stato, che per la nobiltà era appunto un servizio personale, ricompensato sotto forma di attribuzione di terre a titolo vitalizio (*pomest'e*) o ereditario (*voščina*): v. M. Raeff, *La Russia degli zar*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 8-11.

<sup>16</sup> E. Le Roy Ladurie, *op. cit.*, p. 310. Sulla *paulette* v. anche P. Anderson, *Lo Stato assoluto*, cit., pp. 47, 81 ss.

<sup>17</sup> H. Rosenberg, *op. cit.*, p. 43.

<sup>18</sup> *Ivi*, p. 115, riprendendo il testo delle norme di servizio per il Direttorio generale e i commissariati della guerra e del demanio della Prussia.

<sup>19</sup> M. Rusciano, *L'impiego pubblico*, cit., p. 287: "ancora nei primi decenni del secolo si riteneva che la differenza tra impiegato e lavoratore subordinato fosse basata sul fatto che mentre il primo mirava alla dignità dell'ufficio e alla carriera, il secondo mirava soltanto al salario".

2, Cost.)<sup>20</sup>, indagare sulla lunga durata di alcune ideologie del lavoro pubblico che stiamo vedendo proprie della fase formativa dello Stato in Europa. Non è un caso che il maggior sostenitore attuale di queste posizioni abbia scritto che all'inizio del XX secolo “era parso irrealista ritenere che i rapporti con le risorse umane” (sempre il linguaggio manifesta l'ideologia) “che costituiscono l'organizzazione pubblica potessero essere ridotti ad un contenuto meramente patrimoniale, ad un rapporto giuridico conchiuso tra amministrazione e lavoratore. Di ciò vi era traccia nello stesso *corrispettivo, se così si può dire*<sup>21</sup>, del pubblico dipendente, che era in parte non patrimoniale, per i benefici e la posizione sociale un tempo riconosciuti al pubblico dipendente”<sup>22</sup>. Concordo: per onore, non per denaro, appunto. Si tornerà su questo nei capitoli che seguono.

---

<sup>20</sup> R. Cavallo Perin, *Le ragioni di un diritto ineguale e le peculiarità del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche*, in *Dir. amm.*, 2003, pp. 119 ss.; R. Cavallo Perin, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in R. Cavallo Perin, F. Merloni (a cura di), *Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 147 ss.; R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministrati*, in *Dir. amm.*, 2009, pp. 53 ss.; R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *L'exemple italien: l'exorbitance de la relation professionnelle des fonctionnaires, malgré leur contractualisation*, in Fortier Ch. (sous la direction de), *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, Dalloz, Paris, 2009b, p. 177 ss.; R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, pp. 309 ss.; M. Calcagnile, *Il rapporto d'impiego con gli enti pubblici e la funzione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2010, pp. 187-227.

<sup>21</sup> Corsivo mio, l'espressione mi pare straordinariamente significativa.

<sup>22</sup> R. Cavallo Perin, *Le ragioni di un diritto ineguale*, cit., p. 125. Nello stesso senso v. pure, con riferimento alla dottrina francese, R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 62. Non diversamente, un secolo fa si era affermato che “il rapporto si svolge nel campo del diritto pubblico – onde i diritti competenti all'impiegato non appaiono esclusivamente e propriamente quali corrispettivo della prestazione d'opera da parte sua” (G. Botto, *Alcune note sul possesso di stato in rapporto a pubblico impiego*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1913, II, pp. 37-43, e qui p. 41).