

Come in un *Medical Drama*. Le relazioni collettive del lavoro pubblico e la (prima) emersione di un sistema sindacale di fatto*

Sandro Mainardi

1. Le relazioni sindacali del pubblico impiego alla prova delle regole legali.	216
2. L'anamnesi.	217
3. Sintomi e diagnosi.	218
4. Soluzioni terapeutiche e prognosi.	222
5. Effetti collaterali: gli istituti della partecipazione.	225
6. Dalla sala operatoria alla lunga degenza. È ancora attuale (e utile) la riconduzione del sistema sindacale pubblico a quello del settore privato?	228
Bibliografia	229

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 507/2025

1. Le relazioni sindacali del pubblico impiego alla prova delle regole legali.

Dopo anni di progressivo consolidamento delle relazioni sindacali del lavoro pubblico, favorito dalla sostanziale continuità di approccio della disciplina legislativa verso la regolamentazione dei rapporti collettivi, la contingenza della più recente stagione di riforme incontra l'emersione sempre più significativa di fenomeni tipici di un sistema sindacale di fatto, evidentemente sopravvissuto nelle maglie della fitta trama di regole legali e contrattuali, che da sempre caratterizzano il modello del pubblico impiego rispetto a quello del settore privato.

Si è cioè improvvisamente manifestato uno scostamento, tanto repentino quanto dirrompente, tra le norme e la realtà fattuale, potenzialmente in grado di mettere in discussione assetti che invece trasmettevano segnali di sostanziale buona salute del sistema, specie con riguardo alle relazioni sindacali di amministrazione e alla pratica del metodo negoziale: il più recente rapporto Aran sulla contrattazione collettiva integrativa per gli anni 2023/2024⁶¹⁸ segnala un sensibile aumento del 7% dei contratti integrativi rispetto all'anno precedente, con picchi del 10% nei comparti delle Funzioni Locali e dell'Istruzione e ricerca; le sedi di contrattazione hanno superato in alcune regioni il 70%; i contenuti della contrattazione rivelano maggiore omogeneità tra discipline economiche e discipline normative, a segno di un più maturo utilizzo dello strumento negoziale nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, in linea con le indicazioni dei CCNL; ai contratti integrativi di amministrazione hanno aderito per il 92% anche le RSU, dimostrando gli attori buone prassi nella conduzione dei tavoli e nelle trattative; il ricorso ad atti unilaterali (ex art. 40, c. 3 ter TUIPI) da parte dell'amministrazione è stato utilizzato solo per il 7%.

Insomma, usando il cliché di un *medical drama* televisivo, si può dire che il paziente del modello sindacale del pubblico impiego, fino a ieri in discreta salute dopo una grave crisi respiratoria occorsa nel 2009, è entrato d'urgenza in pronto soccorso: i sintomi sono piuttosto noti alla letteratura, perché già riscontrati nell'ambito delle relazioni sindacali di impresa; la diagnosi parla di una grave patologia autoimmune; la terapia comporterebbe grande collaborazione da parte di tutti gli attori del sistema; la prognosi è al momento riservata; l'esito, a seguito di una degenza che si prospetta lunga, potrebbe anche risultare infausto.

⁶¹⁸ Vedilo in <https://www.aranagenzia.it/monitoraggio/2025-2/>

2. L'anamnesi.

Quando fu varato ormai 30 anni fa dal legislatore con il fondamentale contributo di Massimo D'Antona, il modello sindacale del pubblico impiego aveva il pieno ed incondizionato appoggio del sindacato confederale. Anzi, si fa storicamente risalire la stessa sistematizzazione del modello del pubblico impiego ad una esigenza propria del sindacato confederale, preoccupato all'epoca di recuperare rappresentatività nel settore pubblico rispetto al sindacalismo autonomo e di mestiere ed alla sua diffusione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. Era un'operazione che poggiava appunto su un grande tentativo di sintesi politico-istituzionale, forte della contingenza e degli epigoni di una insuperata stagione di concertazione tra governo e parti sociali (avviata all'inizio del decennio '90 con la legge sugli scioperi nei spe): il sindacato doveva ricondurre a sistema le relazioni sindacali del lavoro pubblico nell'ottica della valorizzazione delle risorse umane e del riconoscimento, nelle regole, del ruolo centrale e imprescindibile delle relazioni collettive e della loro strumentazione, a partire dalla contrattazione collettiva. Il 12 marzo del 1997 Governo e Confederazioni firmano il *Protocollo di intesa del lavoro pubblico* e da quel momento Massimo D'Antona traccia il modello che, non senza difficoltà, ebbe il merito, nella c.d. fase 2 della privatizzazione, di portare ad utile sintesi temi all'epoca molto diversi e distanti tra loro: autonomia istituzionale ed organizzativa delle amministrazioni; delegificazione; espansione delle relazioni sindacali e per questo nuove regole della rappresentanza sindacale, sviluppo e potenziamento del metodo negoziale e della contrattazione collettiva anche integrativa, che non si esaurisce a questa, estendendosi proficuamente verso le relazioni sindacali partecipative.

Ora, appunto "sugli" e "con" gli assetti sindacali consolidati con il D.Lgs. n. 396/1997, si è successivamente aperto il confronto politico, sindacale ed infine legislativo, confronto che ha conosciuto diverse stagioni e prospettive di riforma, a volte dettate dalla contingenza (politica od economica), a volte da una differente ma ampia concezione dell'intero sistema regolativo del lavoro pubblico. Lo stesso D'Antona era naturalmente consapevole di tale esposizione del modello, oltre la stagione politica, istituzionale e sindacale nella quale fu pensato e poi tradotto in legge; e ciò anche osservando il fenomeno nel suo immediato divenire "interno", cioè quello, all'epoca, della contrattazione collettiva 1998-2001.

Non sono mancati momenti di difficoltà del sistema, in particolare determinati dall'intervento eteronomo rappresentato prima dalla Riforma Brunetta del 2009 e poi dal blocco della contrattazione collettiva del Decreto 78 del 2010. E non è un caso che proprio la Corte costituzionale, che nel 1997 aveva con la sentenza 309 aperto la strada maestra al ruolo del contratto collettivo quale strumento di regolamentazione

in grado al contempo di fornire tutele e garanzie per i lavoratori e di contribuire al perseguimento, col metodo negoziale, dei principi di imparzialità e buon andamento dell'art. 97 cost.; non è un caso che sia stata la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 178 del 2015 a riaffermare ruolo ed importanza del metodo negoziale: per dirla con le parole della Corte *«in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale ...perché si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economicoIn una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali (art. 40, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001)»*.

Da ultimo, auspice anche una buona relazione istituzionale determinatasi nella fase post-pandemica, si è aperta una stagione di forte condivisione di temi ed obiettivi destinati a regolamentazione di legge e di contratto, sintetizzati prima nel *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* del 10.3.2021, poi nella decretazione del 2021 (DL 80/2021) ed infine nei CCNL di comparto 2019/2021, che hanno portato a compimento la revisione degli inquadramenti professionali. Al centro, oltre al metodo negoziale rianimato, temi evoluti, propri di relazioni sindacali pienamente mature, quali la promozione e diffusione delle competenze professionali e delle soft skills trasversali, il contrasto a pratiche violente e/o discriminatorie, il benessere organizzativo, il welfare di amministrazione e la deterrenza verso fenomeni di povertà lavorativa, la valorizzazione del merito, l'individuazione di nuove professionalità per l'attribuzione di incarichi di responsabilità, l'attrattività dei luoghi di lavoro pubblici.

3. Sintomi e diagnosi.

Se dobbiamo dunque occuparci dello stato di salute del sistema e soprattutto del contenziioso che potrebbe derivarne, la novità più rilevante è quella della firma separata, tra sindacati confederali, dei quattro CCNL di comparto (Funzioni Centrali, Funzioni Locali, Sanità, Istruzione e ricerca), alcuni passati a firma definitiva, altri, al momento in cui si scrive, nel guado dell'ipotesi di accordo: il che rappresenta un'indubbia novità rispetto al passato.

Sul piano politico, la rottura tra le tre confederazioni "storiche" è sicuramente un dato emerso da tempo, anche se nel settore pubblico non si verificava da anni, pur con qualche recente eccezione, appunto nel comparto Istruzione e ricerca (2024).

Per quanto le avvisaglie di una rottura tra i sindacati confederali - CGIL e UIL da una parte e CISL dall'altra - sia quindi ormai risalente, data la diversità di approccio politico delle confederazioni, in effetti conclamata sia in ambito privato che pubblico, la ragione della mancata firma da parte dei primi, almeno sul piano della politica e della narrazione sindacale, è individuabile nella limitatezza delle risorse economiche stanziare dal Governo nelle leggi di bilancio e destinate alla contrattazione collettiva nazionale di comparto. A fronte di un incremento retributivo previsto e proposto per i rinnovi contrattuali (circa 6 per cento) si è riscontrata la debolezza dell'offerta rispetto al tasso di inflazione (16,5 per cento), non programmato, ma effettivamente registratosi nell'arco temporale di vigenza dei CCNL. Il ritardo patologico nei rinnovi dei CCNL, ha fatto cioè sì che le parti sindacali fossero a conoscenza di tale scarto effettivo delle risorse al momento della sottoscrizione, avvenuta ormai al termine del periodo contrattuale di copertura, determinando il rifiuto di accedere alla sottoscrizione da parte di CGIL e UIL (nel contratto Istruzione e ricerca solo della CGIL). Si badi, ancora una volta, che il fenomeno non è affatto nuovo: solo che nei precedenti episodi si è provveduto con accordi politici di vertice tra Ministri per la Funzione Pubblica di ogni colore e sindacati confederali, così stemperando la tensione e gli ostacoli al negoziato.

Ora, in generale, questi sono epifenomeni che addirittura potrebbero essere considerati sintomi di pluralismo e di democrazia sindacale, quindi fattori positivi, di vivacità e salute del sistema, nel quadro di libertà dell'art. 39 Cost. Di certo la rottura tra le tre confederazioni non immobilizza la dinamica negoziale; tutt'altro. Come di recente osservato su questa Rivista (RICCI M. 2025) le regole sulla contrattazione nazionale nel settore pubblico-privatizzato (misurazione della rappresentatività e criterio di maggioranza per l'approvazione degli accordi) consentirebbero e consentono il funzionamento del sistema, come del resto dimostrato dal fatto che la concorrenza tra sigle sindacali, nel rispetto delle soglie di legge, non ha impedito la legittima sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali, senza la possibilità di configurare una qual sorta di potere di veto collegato all'importanza delle Oo.Ss. dissenzienti. Allo stesso modo, se il dissenso avesse prevalso in termini percentuali, impedendo il raggiungimento delle soglie di legge per la validità ed efficacia del CCNL (art. 40, c. 4 D.Lgs. n. 165/2001), la trattativa si sarebbe effettivamente paralizzata, appunto in ragione sì delle scelte degli attori sindacali, ma in quanto collocate in un quadro "regolato" dalla legge circa i termini di validità ed efficacia del prodotto negoziale, con ampio dosaggio del principio e del metodo maggioritario.

Il mutato assetto delle relazioni sindacali comporta però effetti sul piano giuridico, in quanto l'innescio di questa pericolosa deriva non è dissimile da ciò che nel 2008 fece detonare il sistema sindacale del settore privato, con la rottura dell'unità sindacale

confederale al primo livello di contrattazione nazionale, la quale fece poi saltare a cascata le dinamiche della rappresentatività e delle relazioni negoziali nelle aziende dell'industria metalmeccanica; all'incidente, riparò non solo una recuperata unità, ma agli Accordi Interconfederali che dal 2011 al 2014 hanno fornito il settore privato di regole pattizie, le quali, fra l'altro, sono state confezionate proprio a modello delle disposizioni di legge già introdotte nel settore pubblico.

Tuttavia, qui, la frattura politico-sindacale tra confederali non esaurisce i suoi effetti in una contrattazione "separata" del CCNL di comparto e quindi nell'espressione del dissenso di importanti componenti, appunto tramite la mancata sottoscrizione del contratto collettivo nazionale. Ciò per un fondamentale dato giuridico, incardinato sia nella fonte legale, che in quella contrattuale del settore, il quale interseca naturalmente le questioni della rappresentanza al fine del godimento dei diritti sindacali, con quelle relative alla legittimazione a trattare ai tavoli della contrattazione decentrata integrativa: dato giuridico che ci viene consegnato da un quadro regolativo, anzitutto di legge, molto diverso da quello del settore privato.

Il riferimento è anzitutto all'art. 40, c. 3 bis TU per il quale *«La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione»*. Rileva poi l'art. 42, c. 7 TU, secondo cui *«I medesimi accordi possono disciplinare le modalità con le quali la rappresentanza unitaria del personale esercita in via esclusiva i diritti di informazione e di partecipazione riconosciuti alle rappresentanze sindacali aziendali dall'articolo 9 o da altre disposizioni della legge e della contrattazione collettiva. Essi possono altresì prevedere che, ai fini dell'esercizio della contrattazione collettiva integrativa, la rappresentanza unitaria del personale sia integrata da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto»*.

Ma il riferimento è anche all'art. 5 del CCNQ Accordo quadro per costituzione delle RSU del 7 agosto 1998, poi confermato dai successivi CCNQ in materia, ove si afferma che *«3. Nella contrattazione collettiva integrativa, i poteri e le competenze contrattuali vengono esercitati dalle RSU e dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del relativo CCNL di comparto»*. Poi gli stessi CCNL, che per regola di legge (il citato comma 3 bis dell'art. 40 TU n. 165/20021) hanno il governo delle relazioni sindacali all'interno del comparto, prevedono da sempre che a livello di contrattazione integrativa vengano ammesse alla trattativa, oltre alla RSU, solo le

OO.SS. che hanno sottoscritto il contratto nazionale, con norma vincolante per tutte le amministrazioni di riferimento.

Per questo motivo, e per questi chiari dati di legge e di contratto, CGIL FP e UIL PA risultano allo stato escluse dalle relazioni sindacali e dalla contrattazione integrativa di ente, laddove appunto decidessero, come hanno definitivamente deciso in alcuni comparti, di non sottoscrivere il contratto nazionale: si tratta semplicemente dell'applicazione di norme di legge e di parte obbligatoria del contratto collettivo, fonti che rilasciano un sistema di contrattazione collettiva articolata sugli stessi livelli del settore privato, ma con meccanismi di raccordo legale e contrattuale, *oggettivi e soggettivi*, molto diversi.

Dobbiamo naturalmente interrogarci, o meglio ri-interrogarci, sulla *ratio* di tale scelta svolta dal legislatore e poi dalla contrattazione collettiva nazionale quadro, di comparto e poi di area dirigenziale: e la ragione sta appunto nella diversità del sistema e della articolazione della contrattazione collettiva del settore pubblico rispetto al settore privato, nonché probabilmente nella stessa prospettiva della *funzione* svolta dal contratto collettivo nel settore pubblico.

Con riguardo al primo aspetto è necessario, nel pubblico impiego, mantenere un forte ed irrinunciabile raccordo oggettivo e soggettivo tra primo e secondo livello di contrattazione: i contratti collettivi si svolgono sulle materie e nei limiti individuati da parte dei CCNL anche e soprattutto per quanto riguarda gli istituti che comportano impegno di spesa per le amministrazioni a livello decentrato (sono i CCNL che addirittura stabiliscono le voci di costituzione ed incremento dei fondi per la contrattazione collettiva integrativa): è dunque funzionale a tale raccordo *oggettivo*, assistito come noto da nullità con effetto reale in caso di deroga del CCNL da parte dell'integrativo, il raccordo *soggettivo* voluto da legge e contratti nazionali, che appunto impongono (meglio, accreditano) al tavolo del contratto integrativo la presenza degli stessi soggetti che hanno determinato le regole al primo livello di contrattazione; anzi la ragione è proprio da rinvenire in una assunzione di responsabilità, che segue l'intera filiera contrattuale, tale per cui le Oo.Ss. che hanno sottoscritto il CCNL sono presenti al tavolo di secondo livello proprio per garantire il rispetto e la tenuta delle regole fissate dal primo livello di contrattazione, specie con riguardo ai vincoli che il CCNL pone alla contrattazione integrativa in materia di impiego delle risorse nell'ambito dei trattamenti economici.

C'è poi, appunto, ad allargare i confini e i possibili effetti della patologia, la questione della nullità dei contratti integrativi non compatibili con i vincoli di spesa e con le disposizioni, anche procedurali, del CCNL, tra cui naturalmente la corretta

composizione della delegazione trattante di parte sindacale: tra le ipotesi di nullità del contratto integrativo, la Corte dei conti annovera infatti anche l'ipotesi del contratto integrativo viziato in punto di procedura, anzitutto e appunto con riguardo ai soggetti legittimati alla trattativa. In realtà la questione si sta ponendo con forza anche davanti al Giudice ordinario: nel contenzioso sindacale pubblico, specie in alcuni comparti (ad es. Sanità), i procedimenti di repressione per condotta antisindacale delle amministrazioni vengono spesso attivati proprio per ipotesi di concorrenza tra sigle, la cui difficile soluzione viene consegnata alle determinazioni dell'amministrazione: la quale, se esclude una componente sindacale dalle procedure, subirà da questa azione per condotta antisindacale ex art. 28 Stat. Lav.; ma, se la include, subirà la stessa azione da parte degli altri sindacati legittimati sulla base delle disposizioni di parte obbligatoria del CCNL. E' ciò che in effetti è avvenuto in recente contenzioso ex art. 28 mosso da sindacati sottoscrittori contro l'ammissione alle trattative per la contrattazione integrativa economica, da parte dell'amministrazione, di sindacati che non avevano sottoscritto il CCNL Funzioni centrali 2022/2024: secondo il Tribunale di Reggio Emilia la violazione del CCNL è inequivocabile di fronte al chiaro dettato di legge e soprattutto di contratto collettivo ed essa *«consente di ritenere violativa del concetto di rappresentatività la condotta contestata, atteso che ammettere al tavolo decentrato indiscriminatamente tutte le forze sindacali significa da un lato indebolire l'effettivo potere di contrattazione in quel contesto delle forze che per legge hanno diritto alla partecipazione (potendo crearsi alleanze e/o maggioranze che alterano gli equilibri, potendo avere un peso decisivo proprio i voti di soggetti non legittimati), e, dall'altro, consegnare all'esterno (e cioè alla platea dei dipendenti/elettori/iscritti) l'immagine dell'inutilità dell'adesione alla contrattazione nazionale ai fini della rappresentanza, dunque di fatto la delegittimazione dell'azione sindacale a livello statale»* (Tribunale di Reggio Emilia, sez. lav., decreto 15 dicembre 2025).

Sul versante poi della *funzione* del contratto, si diceva, nello stesso art. 40, c. 3 bis, il predicato per cui *«la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono»* sembra essere funzionale a quello che immediatamente lo precede nella norma, per cui *«la contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance»*.

4. Soluzioni terapeutiche e prognosi.

Per quanto detto, immaginando in fase di pronto soccorso una soluzione applicabile all'emersione di una contingenza di fatto non prevista al momento della confezione

delle regole, ma che non scalfisca il modello delle relazioni sindacali del settore pubblico, si potrebbe immaginare una terapia interpretativa facilmente rinvenibile nella lettura costituzionale dell'art. 19 Stat. Lav., in particolare per quanto riguarda la centralità (o meno) del momento della sottoscrizione del contratto collettivo quale chiave di accesso ai diritti sindacali.

Il principio della «partecipazione» alla trattativa, affermato appunto quale requisito cardine di accesso ai diritti di rappresentanza ed alle prerogative della contrattazione collettiva a livello aziendale da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 231/2013, poi raffinato “oltre” la «partecipazione» nella sentenza n. 156/2025, può essere senz'altro predicato in un sistema di sostanziale autonomia regolata tra livelli di contrattazione, come avviene nel settore privato; non può invece essere predicato con la stessa sicurezza e disinvoltura in un sistema, come quello del pubblico impiego, così fortemente articolato tra primo e secondo livello di contrattazione, funzionale nelle sue dinamiche anche alla realizzazione di interessi *altri* rispetto alle parti, almeno nella misura della sostenibilità finanziaria del prodotto negoziale. Occorre, cioè, che chi partecipa alla trattativa al secondo livello di contrattazione abbia effettivamente già condiviso regole e precetti del contratto di primo livello, non solo partecipando alla trattativa per quest'ultimo, come è del resto possibile fare una volta raggiunta la soglia di rappresentatività nel comparto ai sensi dell'art. 43, c. 1 TU), ma assumendosi, con la sottoscrizione del CCNL, la responsabilità di tenuta, anche finanziaria, dell'intera struttura contrattuale, sì come già condivisa al primo livello di contrattazione con le amministrazioni del comparto, e cioè tramite l'azione dell'Aran, a sua volta guidata dalle direttive dei Comitati di settore e dalle disponibilità della Legge di Bilancio.

Immaginare una questione di costituzionalità della norma dell'art. 42, c. 7 D.Lgs. n. 165/2001 per il suo riferimento alla sottoscrizione («*sia integrata da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto*») (V. BAVARO 2025) appare poi tutt'altro che agevole, essendo essa previsione mediata dai contratti collettivi che, nella loro autonomia, «possono», appunto, prevedere l'integrazione delle RSU con le sigle rappresentative firmatarie del CCNL, non essendo tuttavia a ciò vincolati dalla norma di legge: si tratterebbe dunque di questione di costituzionalità indiretta, dipendente dalle scelte operate dalla contrattazione collettiva, determinante inevitabile tensione con l'art. 39, c. 1 Cost.

Una cura immediata, la stessa che ebbe a comporre la medesima questione nel settore privato tramite gli accordi scritti tra il 2011 e il 2014, sembra difficile, anche considerato che è senz'altro possibile una adesione successiva al CCNL di chi abbia comunque partecipato fino in fondo alla trattativa e comunque per la presenza

maggioritaria diffusa, ma tutt'altro che uniforme, di queste stesse sigle appunto all'interno delle RSU.

Tuttavia, proprio qui, e cioè sulla dinamica interna alle RSU, va svolta una considerazione quasi di segno opposto, con riferimento alle situazioni (*rectius* a quei comparti) in cui la contrattazione integrativa di ciascuna sede ha un oggetto molto limitato e, per converso, esiste un'attività negoziale integrativa dell'amministrazione che si svolge comunque a un livello nazionale, senza la presenza di una rappresentanza elettiva dei lavoratori: si pensi alla contrattazione integrativa nell'ambito del comparto Funzioni centrali e in quello Istruzione e Ricerca, per il settore della Scuola; forse non a caso due comparti "caldi", nei quali la frattura tra i sindacati maggiori fa registrare i momenti di maggiore tensione.

Come è stato puntualmente osservato (U. GARGIULO 2025) in queste realtà, la carenza della RSU quale protagonista principale – almeno sulla carta – della negoziazione integrativa, esalta le distorsioni della situazione poc'anzi descritta. La mancanza di una rappresentanza elettiva non consente cioè di "compensare" nel secondo livello l'assenza del sindacato che sia stato dissenziente rispetto al CCNL e che potrebbe recuperare spazi di manovra, in ipotesi, nel "secondo tempo" della contrattazione, quale componente spesso maggioritaria della RSU. In questi contesti, infatti, il sindacato che non firma, perde la presenza sia con riguardo agli istituti di partecipazione sia nella legittimazione negoziale integrativa, fosse pure mediata attraverso la presenza nella RSU: una presenza che manca del tutto nei principali ambiti di negoziazione integrativa, potendo residuare soltanto nelle singole sedi e, quindi, con competenza negoziale limitata all'applicazione di specifici e talora secondari istituti contrattuali.

È per questo che l'attuale assetto legislativo sulla contrattazione collettiva corre il serio rischio di implodere o di favorire un maggiore contenzioso ovvero, attraverso una futura modifica legislativa, di attribuire unilateralmente le scelte in capo al datore di lavoro in misura maggiore rispetto al passato: soluzione, questa, già in parte percorsa in virtù della modifica introdotta dalla revisione Brunetta nella determinazione della retribuzione ma non solo (il c.d. potere sostitutivo unilaterale)⁶¹⁹, la cui applicazione per i profili salariali, come era facile immaginare, è già stata sollecitata da alcune federazioni di categoria, a fronte dell'impossibilità di stipulare il CCNL di comparto (Sanità).

Si determina quindi una paralisi "di fatto" dell'attività negoziale, quale conseguenza della distanza tra le parti, al pari di ciò che, come si diceva, accade in taluni settori

⁶¹⁹ A livello nazionale cfr. l'art. 47-bis, c. 1; a livello decentrato, l'art. 40, c. 3-ter, d. lgs. n. 165/2001.

dell'impresa privata per contingenze di crisi o di riorganizzazione, quando mancano compensazioni economiche per i sacrifici prospettati ai lavoratori. Insomma, un problema di rapporti di forza e di concorrenza tra sindacati rappresentativi, la più classica (e insuperabile) delle dinamiche di fatto delle relazioni industriali, del resto espressione del principio di libertà sindacale.

Il problema non sembra facilmente superabile *de iure condendo*, almeno agendo sulle percentuali di rappresentatività ai fini del godimento dei diritti sindacali e di accesso alla trattativa per il CCNL (5%) e di rappresentatività ai fini dell'efficacia del CCNL (51%). Mentre il ritocco della prima percentuale porterebbe ad una costosa atomizzazione della rappresentanza, quello della seconda scalfirebbe la faticosa affermazione del principio maggioritario applicato ai meccanismi della contrattazione collettiva, inducendo l'ipotesi di CCNL sottoscritti dalla minoranza delle sigle rappresentative e dunque dotati di consenso minoritario negli ambiti di riferimento (M. RICCI 2025).

5. Effetti collaterali: gli istituti della partecipazione.

Quale effetto collaterale prevedibile del processo patologico appena descritto, si pone il problema della esclusione dal riconoscimento dei diritti di informazione e partecipazione dei sindacati non firmatari il CCNL di comparto.

Diversamente per quanto accade al momento in cui si scrive sul tema dell'esclusione dalla contrattazione integrativa, sulla questione dei diritti partecipativi esiste già un orientamento giurisprudenziale (Trib. Roma, sentenza 22 gennaio 2025 n. 774), con cui si è accolto il ricorso di un sindacato, non firmatario del CCNL, avverso l'esclusione anche dall'esercizio dei diritti di informazione oltre che dalla contrattazione di secondo livello, in ragione delle norme sopra rammentate. Peraltro, in una disposizione del testo unico, l'art. 9 del D.Lgs. n. 165/2001⁶²⁰, e diversamente da quanto accade per la contrattazione integrativa, è demandata alla contrattazione nazionale l'intera individuazione/regolamentazione delle tipologie e delle modalità di esercizio della partecipazione sindacale, senza alcuna contaminazione derivante da vincoli di legge ulteriori, ad esempio circa la determinazione dei soggetti titolari dei diritti partecipativi, salvo, come ovvio, la soglia di accesso (5%) alla costituzione di soggetti rappresentativi sui luoghi di lavoro di cui agli artt. 42 e 43 del TUPI (M.D. FERRARA, 2025).

Di conseguenza, secondo il Tribunale romano, contrasterebbe con il D. lgs. n. 165 del 2001 escludere alcuni sindacati, pur in possesso del requisito di rappresentatività, dall'istituto della partecipazione, anche perché quest'ultima «[...] per diventare contrattazione dovrebbe

⁶²⁰ Art. 49, c. 1, d.lgs. n. 165/2001.

cambiare non solo la forma, ma anche sostanza, cioè riguardare non singole determinazioni, ma normazioni generali».

Se è vero che informazione e confronto non impattano sugli assetti regolativi e distributivi descritti dal CCNL ma producono un giusto coinvolgimento delle sigle rappresentative (quelle ammesse alla trattativa per il CCNL, a prescindere quindi dalla sottoscrizione) nelle scelte e nella programmazione dell'amministrazione, restando questa libera di determinarsi a valle dello svolgimento delle procedure; se questo è vero lo è pure il fatto che ancora una volta negli accordi quadro prima e nei CCNL poi, si riserva ai soli sottoscrittori la partecipazione alle relazioni sindacali partecipative, giuridicamente riproducendo il vincolo soggettivo previsto per la contrattazione collettiva integrativa, in quanto gli istituti della partecipazione sono funzionali all'intero sistema di relazioni sindacali⁶²¹. Si tratterebbe dunque di introdurre curvatura interpretativa delle norme contrattuali di parte obbligatoria, dove la "sottoscrizione" come requisito di accesso ai diritti, viene identificata, non tanto nella "partecipazione" alla trattativa per il contratto nazionale, quanto nella mera titolarità dei diritti sindacali per il superamento della soglia di accesso del 5%.

Qui sì, seppur riferite ad altra norma legale, le riflessioni generali della Consulta con la sentenza n. 231 del 2013, poi riprese nella più recente n. 156 del 2025 appaiono estensibili, laddove emerge il *"[...] vulnus all'art. 39, primo e quarto comma, Cost., per il contrasto che, sul piano negoziale, ne deriva ai valori del pluralismo e della libertà di azione della organizzazione sindacale [e si traduce] in una forma impropria di sanzione del dissenso, che innegabilmente incide, condizionandola, sulla libertà del sindacato in ordine alla scelta delle forme di tutela ritenute più appropriate per i suoi rappresentati"*, in merito alla scelta di firmare o no un contratto. Infatti, nel caso di specie, la mancata stipulazione del CCNL avrebbe ulteriori effetti nell'attività dei sindacati non firmatari, privandoli di ulteriori diritti (il diritto di informazione e di partecipazione), solo per la loro scelta di non sottoscrivere il CCNL e determinando un effetto ultroneo rispetto alle previsioni della vigente normativa legale.

⁶²¹ Cfr. ad es. art. 4 CCNL Funzioni Centrali 27.1.2025 – (Informazione) «1. L'informazione è il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei suoi strumenti. Pertanto, essa è resa preventivamente e in forma scritta dalle amministrazioni ai soggetti sindacali di cui all'art. 7 (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie) secondo quanto previsto dal presente articolo». E ancora art. 5 (Confronto) «1. Il confronto è la modalità attraverso la quale si instaura un dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione, al fine di consentire ai soggetti sindacali di cui all'art. 7 (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie), commi 3 e 4, di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare».

Se tale curvatura appare praticabile, come è stata praticata dal Tribunale di Roma, resta tuttavia aperto a mio parere il problema per informazione e confronto, quando esse procedure sono direttamente funzionali alla contrattazione integrativa, costituendone, nelle previsioni dei CCNL, una sorta di momento preparatorio o istruttorio.

Ciò appare vero appena si consideri che parziale novità delle ultime tornate contrattuali è stata l'apertura di un più ampio spazio a favore della partecipazione sindacale, diversa dalla negoziazione, sulle determinazioni organizzative. Oltre alla modalità del "confronto", che ha superato le precedenti forme della concertazione e della consultazione, sono stati introdotti i c.d. OPI (Organismo Paritetico per l'Innovazione)⁶²², i quali realizzano *«una modalità relazionale finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali di cui all'art. 7, comma 3, (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie) su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione»*, fra l'altro ammettendo alla nuova forma relazionale solo i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL triennale, e non le RSU: insomma, lo scopo è quello di realizzare sempre più processi partecipativi che prevedano un ruolo attivo dei sindacati rappresentativi nelle dinamiche progettuali e strategiche delle amministrazioni, in qualche modo anticipando le dinamiche che dovrebbero essere proprie, nel settore privato, ai fini sia della partecipazione organizzativa, che della partecipazione consultiva ex artt. 7 e 9 L. n. 76/2025.

Si comprende tuttavia come questa scissione per materie – quelle organizzative trattabili in sede di partecipazione da tutti i sindacati rappresentativi; quelle dirette a preparare la contrattazione riservate ai soli soggetti sottoscrittori il CCNL – presenta più di una difficoltà applicativa.

Anzitutto, allo stato, i contratti nazionali prescindono da tale suddivisione interna ed anzi, per quanto riguarda gli OPI, il livello più "alto" della partecipazione è riservato ai soli soggetti sindacali che hanno sottoscritto il CCNL e non alle rappresentanze sindacali unitarie, ragione per cui si dovrebbe provvedere ad una correzione dei testi negoziali appunto nel senso della estensione soggettiva delle procedure, ma solo con riguardo agli ambiti non direttamente prodromici alla contrattazione integrativa. E poi, va segnalato come l'esperienza abbia più volte dimostrato come la partecipazione sindacale abbia consapevolmente e più volte superato i confini della contrattazione, confondendo agende sindacali e modalità di relazione, così implicando la

⁶²² Art. 6 CCNL Funzioni centrali 25.9.2025 ma v. già il CCNL 9.5.2022, sempre all'art. 3 e così in tutti i comparti di contrattazione.

negoziazione di diversi profili dei poteri organizzativi riservati alla dirigenza pubblica ex art. 5, 16 e 17 del D.Lgs. n. 165/2001.

Insomma, anche gli effetti collaterali della malattia appaiono di difficile approccio terapeutico, con l'unica consolazione che, nella prevalenza dei casi, procedure partecipative invalide perché estese a soggetti non legittimati normalmente non producono danni all'erario, limitandosi l'effetto al sovvertimento delle regole di parte obbligatoria dei contratti collettivi ed al probabile contenzioso sindacale che esso inevitabilmente produce.

6. Dalla sala operatoria alla lunga degenza. È ancora attuale (e utile) la riconduzione del sistema sindacale pubblico a quello del settore privato?

Superati gli esiti dell'emergenza in atto, vuoi per mano dei Giudici, vuoi per mano degli attori del sistema, resta nel lungo periodo l'interrogativo circa il se abbia ancora senso parlare di tendenziale convergenza o, addirittura, di unicità o uniformità dei modelli e dei rapporti sindacali fra settore privato e pubblico (A. VISCOMI, 2025). Lo *shock* della separazione della tornata contrattuale 2022-2024 dimostra a mio parere il definitivo superamento della "coerenza" con il settore privato delle relazioni sindacali pubbliche, salvo che si voglia cogliere la "coerenza" nelle distonie e nei difetti di sistema che il settore dell'impresa conosce da tempo, sostanzialmente riconducibili a fattori di pluralismo e quindi di divisione sindacale, fattori piuttosto insofferenti all'introduzione di regole di legge e contratto tese all'appianamento dei conflitti.

Differenze sensibili provengono dai vincoli di spesa e finanziari di derivazione costituzionale, che inevitabilmente costringono le relazioni sindacali e plasmano il conflitto tra le parti, il quale si deve comunque adattare, nel risultato finale, ai limiti di carattere eteronomo che impongono un diverso atteggiarsi delle relazioni sindacali e dei presupposti della negoziazione. La stessa parte pubblica presenta indubbie difficoltà nella gestione dei modelli sindacali di amministrazione, assumendo unilateralmente la responsabilità degli esiti negoziali in caso di indebito e subendo condizionamenti più o meno sensibili da parte dei vertici politici degli enti, i quali sono spesso proiettati nella miope acquisizione di un consenso di mandato da realizzarsi attraverso relazioni informali con le parti sindacali, che obliterano la posizione dei dirigenti abilitati alle relazioni sindacali di amministrazione delle quali sono e restano (unici) responsabili.

Occorre quindi che il sistema sindacale delle amministrazioni pubbliche, a partire dai suoi principali attori, assuma consapevolezza di una diversità di approccio ai temi ed agli istituti del diritto sindacale per i dipendenti pubblici, dove l'apposizione di regole, nei limiti dell'art. 39 Cost., è funzionale alla composizione di una serie di interessi più

ampia di quella praticata nel settore privato: in un profetico editoriale, pubblicato sul fascicolo 3-4 di questa Rivista *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni* del 1999, Massimo D'Antona lanciava un ammonimento universale, ben consapevole della responsabilità che la fase 2 della riforma del 1998 rilasciava al sistema delle relazioni sindacali «*Contratti nuovi per contraenti vecchi: il discorso vale anche per i sindacati del pubblico impiego, i quali dopo il bagno di democrazia della elezione delle Rsu, sembrano ansiosi di tornare alle vecchie conosciute pratiche; attenzione ai tempi delle altre parti delle riforme, dunque. Se fosse una vecchia amministrazione e un vecchio sindacato ad applicare i nuovi contratti, di nuovo resterebbe ben poco...*»⁶²³.

Nel periodo di degenza del sistema sindacale del pubblico impiego, che potrebbe essere piuttosto lungo, e nella imminente necessità di controllo della spesa, il rischio è quello della riappropriazione della regole da parte della legge o comunque di fonti unilaterali, con il definitivo tramonto del metodo negoziale che ha caratterizzato, seppure con alti e bassi, tutte le stagioni di riforma del lavoro pubblico in qualche modo influenzando, nella ricerca delle regole – ma così è la storia –, anche i modelli del lavoro privato.

Bibliografia

V. BAVARO, *La rappresentatività sindacale a fondamento dei diritti sindacali nella p.a.: note critiche sul "caso" Ccnl funzioni centrali del 2025*, in *LPA*, 2025, 1.

M.D. FERRARA, *Partecipazione sindacale e legittimazione alla contrattazione collettiva integrativa nel lavoro pubblico tra indicazioni della legge, scelte della contrattazione e "aperture" giurisprudenziali*, in *LPA*, 1, 2025.

U. GARGIULO, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico dinanzi alle prove della (im)maturità*, in *LPA*, 2025, 1.

M. RICCI, *La "nuova" stagione delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico: rischio di implosione del sistema?*, in *LPA*, 2025, 1.

A. VISCOMI, *Relazione svolta ai Seminari di Bertinoro, XX edizione, 11 - 12 dicembre 2025, Rappresentatività sindacale, partecipazione dei lavoratori e poteri datoriali nei nuovi scenari tecnologici*.

⁶²³ M. D'ANTONA, *Contratti nuovi e contraenti vecchi. Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti collettivi pubblici*, in *LPA*, 3/1999, 493-498.