

LE RELAZIONI SINDACALI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: UN’AFFANNOSA RICERCA DI APPRODI NEL MARE IN TEMPESTA *

Industrial relations in the public sector: a frantic search for safe haven in a stormy sea

UMBERTO GARGIULO

Ordinario di Diritto del lavoro nell’Università di Napoli Federico II

Abstract (It): Il contributo esamina le tematiche più attuali del sistema di relazioni sindacali nel settore pubblico, con particolare riferimento alla legittimazione delle organizzazioni sindacali rispetto agli strumenti di partecipazione e alle problematiche della contrattazione collettiva integrativa.

Abstract (En): *The paper examines the most pressing issues in the public sector’s industrial relations system, with particular reference to the legitimacy of trade union to participatory mechanisms and the challenges surrounding supplementary collective bargaining.*

SOMMARIO: 1. Le fibrillazioni delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico, epifenomeno di un sistema in crisi. – 2. L’ampliamento della legittimazione alla partecipazione: elementi di (indubbio) fascino e profili di (inevitabile) rischio – 3. La partecipazione preludio di negoziazione: il confronto tra “anticamera” e “stanza di compensazione”. – 4. La rappresentatività sindacale: vincoli contrattuali e istanze di agibilità. – 5. La contrattazione integrativa al tempo dell’incertezza.

1. Le fibrillazioni delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico, epifenomeno di un sistema in crisi

L’oggetto di questa analisi incrocia, com’è naturale, da un lato, la più ampia tematica della rappresentatività sindacale nel comparto pubblico e, ancora più in generale, la sua incidenza nel (sempre più) franoso terreno delle relazioni sindacali italiane; dall’altro lato, inevitabilmente incontra le problematiche relative alla legittimazione alla negoziazione del contratto collettivo integrativo: ambito, quest’ultimo, che risente a sua volta del mutato scenario nazionale, ormai in controtendenza rispetto al grado di equilibrio e stabilità che aveva caratterizzato per quasi trent’anni la contrattazione collettiva nel pubblico impiego contrattualizzato. Nonostante tutto ciò, anche di recente si è indicato nel meccanismo disegnato per il settore pubblico dal legislatore dei primi anni Novanta un modello¹ cui ispirare la risposta alle esigenze di regolazione dell’intero sistema sindacale italiano.

¹ * La riflessione riprende e sviluppa i contenuti della relazione su «*Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nelle P.A.*» svolta al Convegno «*Problemi attuali del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*», organizzato presso La Sapienza Università di Roma il 19 febbraio 2026.

In questa prospettiva è interessante leggere i rilievi di Corte cost., 30 ottobre 2025 n. 156, v. più ampiamente *infra* § 4.

Si è pure osservato come, a fronte di una – talora inevitabile, talaltra forzata – divergenza sul piano regolativo e, per certi versi, anche interpretativo tra lavoro privato e lavoro pubblico quanto alle vicende del rapporto di lavoro individuale, si debba registrare invece da qualche tempo un parallelismo tra i due ambiti con riguardo alle dinamiche delle relazioni sindacali; una lettura condivisa da chi rileva come «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»².

2. L'ampliamento della legittimazione alla partecipazione: elementi di (indubbio) fascino e profili di (inevitabile) rischio

In siffatto già tellurico contesto è stata la partecipazione a divenire, nell'ultimo biennio, vero e proprio terreno di conflitto, in conseguenza della mancata sottoscrizione, nel 2024, del CCNL del comparto Istruzione e Ricerca 2019-2021 da parte della Uil, cui è seguito l'abbandono del tavolo negoziale nel comparto Funzioni centrali da parte della stessa Uil e della Cgil le quali, nel 2025, hanno rinunciato a firmare pure il contratto collettivo successivo, quello della tornata 2022-2024.

La prima vicenda ha condotto a una ormai nota iniziativa giudiziaria, che ha visto il Tribunale di Roma³ accogliere le istanze sindacali per la parte in cui invocano l'estensione della partecipazione anche ai sindacati non firmatari dell'accordo nazionale, escludendo però il riconoscimento di una legittimazione negoziale in sede integrativa, "a valle", in capo a chi abbia scelto di non sottoscrivere l'accordo nazionale "a monte".

La decisione – che è stata impugnata dal Ministero soccombente con appello prossimo alla decisione – presenta profili di marcato interesse là dove il giudice evidenzia che «i diritti di informazione e confronto non sono certo limitati alle materie oggetto di contrattazione integrativa (artt. 5 c. 5 e 6 c. 1, 30 c. 9 - 10) bensì, in quanto "presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei relativi strumenti" (informazione) e "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 partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare (confronto), rendono effettivo l'esercizio dell'attività sindacale in termini di partecipazione alle scelte organizzative dell'ente» (così a pagina 9 della sentenza).

In sintesi, il tribunale, richiamando implicitamente la portata dell'art. 39, comma 1, Cost. e sulla base di un'interpretazione dichiarata come "testuale"⁴, svincola le prerogative di informazione e confronto dalla legittimazione a negoziare a livello integrativo⁵. Si osserva, inoltre che «all'art. 40 c. 3 d.lgs. n.

² S. MAINARDI, *Come in un Medical Drama. Le relazioni collettive del lavoro pubblico e la (prima) emersione di un sistema sindacale di fatto*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 3, 2025, p. 411 ss.

³ Il riferimento è a Trib. Roma 22 gennaio 2025, n. 774, in *Boll. Adapt*, n. 7, 2025. In argomento già A. D'ORO, *La sottoscrizione del CCNL: una conditio sine qua non per l'ammissione alla contrattazione integrativa e la titolarità dei diritti sindacali?*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 3, 2024, p. 548 ss.

⁴ Critico sul punto A. BOSCATI, *Sottoscrizione del contratto di comparto e titolarità dei diritti di partecipazione sindacale nel lavoro pubblico contrattualizzato*, in *Dir. rel. ind.*, n. 2, 2025, p. 520, che parla di un «iter motivazionale che "forza" lettera e ratio delle disposizioni di riferimento».

⁵ Questo orientamento non risulta contraddetto da altra decisione che, non solo ha ribadito l'esclusione dalle trattative per il contratto integrativo dei soggetti sindacali non firmatari del CCNL, ma addirittura ha qualificato

165 cit. è demandata alla contrattazione collettiva la disciplina della “struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi” e non già l’accesso ai diversi livelli di partecipazione sindacale. Inoltre, l’interpretazione letterale dell’art. 9 d.lgs. n.165 cit. induce a ritenere che alla contrattazione collettiva sia attribuita la disciplina non già dell’informazione e delle ulteriori forme di partecipazione sindacale in termini di individuazione dei requisiti di ammissione alle stesse bensì delle sole modalità di esercizio e di realizzazione della partecipazione sindacale; l’utilizzo dei termini “modalità” con riferimento agli istituti della partecipazione sindacale e “disciplina” degli istituti medesimi è in evidente contrasto con il pure prospettato potere delle parti sociali di esclusione di taluna delle associazioni sindacali dotate dei requisiti di rappresentanza dagli istituti di partecipazione sindacale mediante l’individuazione di condizioni di accesso non previste dalla legge» (*infra*, § 4).

Per vero, appare puntuale la distinzione, quanto a funzione, tra istituti di partecipazione e attività negoziale in senso stretto⁶, mentre più discutibile, e non priva di formalismo, è la lettura dell’art. 9, d.lgs. n. 165/2001 nella parte in cui rimette al contratto nazionale *soltanto* «le modalità e gli istituti della partecipazione».

Anche in dottrina si rinvengono posizioni di apertura. Si osserva, ad esempio, che alla citata «fonte normativa non è demandata la disciplina dell’informazione e della partecipazione sindacale in termini di individuazione dei requisiti di ammissione alle stesse, bensì è attribuito solo il compito di regolamentare le modalità del loro esercizio e della loro realizzazione»⁷ e che dinanzi a norme non prive di equivocità, il principio di democrazia sindacale, costituzionalmente riconosciuto, e la logica dell’inclusione che lo sottende, dovrebbero portare a riconoscere l’accesso a quei diritti a quanti più soggetti possibile»⁸.

Come pure è stato rilevato che «il richiamo dell’art. 9 TU si risolve in un circolo vizioso, per cui tocca alla contrattazione collettiva nazionale individuare le ulteriori forme di partecipazione, ivi comprese le materie che vi sono ricondotte, le quali, peraltro, non possono essere contrattualizzate»⁹. Al

come antisindacale la condotta di un’amministrazione che aveva convocato a un tavolo di contrattazione integrativa organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto di comparto: il Tribunale di Reggio Emilia, con decreto motivato *ex art.* 28, l. 20 maggio 1970, n. 300 del 15 dicembre 2025 (decisione segnalata in ARAN, *Notiziario* n. 18 del 18 dicembre 2025), evidenzia proprio come la scelta di sistema operata dal contratto nazionale «risponde a logica non potendo il contratto integrativo derogare o comunque rimettere in discussione l’assetto complessivo fissato dal contratto collettivo nazionale: la contrattazione integrativa è infatti una contrattazione di secondo livello che si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dal CCNL; da ciò consegue che la condivisione del contratto collettivo nazionale rappresenta la condizione necessaria per partecipare alle trattative per la definizione della disciplina integrativa».

⁶ Propone una lettura in progressione «sequenziale e funzionale», che vede nella contrattazione collettiva il punto di arrivo di un processo relazionale attivato dalla partecipazione in senso lato, L. ZOPPOLI, *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali “partecipate”*, in *Riv. giur. lav.*, n. 3, 2018, I, p. 426. Per un’opzione metodologica di netta distinzione tra strumenti di partecipazione e attività negoziale in senso stretto si consenta di rinviare a U. GARGIULO, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico: miti (da svalutare) e potenzialità (da valorizzare)*, in U. CARABELLI-S. SORRENTINO (a cura di), *A 30 anni dalla prima riforma del lavoro pubblico. Un bilancio sindacale*, in *Quad. Riv. giur. lav.*, n. 9, 2024, p. 59 ss.

⁷ M. RICCI, *La “nuova” stagione delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico: rischio di implosione del sistema?*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 1, 2025, p. 16; *contra* A. D’ORO, *La sottoscrizione del CCNL: una conditio sine qua non per l’ammissione alla contrattazione integrativa e la titolarità dei diritti sindacali?*, cit., p. 576, che parla tuttavia di un «riferimento al collegamento (non del tutto giustificato) tra l’informazione e la sottoscrizione del ccnl».

⁸ P. SARACINI, *Regole della rappresentatività e della contrattazione nel lavoro pubblico: un bilancio*, in *Quad. Riv. giur. lav.*, in corso di pubblicazione.

⁹ F. CARINCI-A. BOSCATI-S. MAINARDI, *Diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2025, p.

contempo si potrebbe sostenere, valorizzando la *ratio* della norma, che il legislatore abbia affidato alla contrattazione collettiva nazionale *tutta* la disciplina della partecipazione (c.d. leggera).

Senza contare che la legge attribuisce un ruolo centrale in materia alla RSU¹⁰, affiancata dai terminali delle organizzazioni sindacali nazionali sulle materie e con le competenze attribuite dagli stessi sindacati stipulanti il contratto nazionale; un sistema, quest'ultimo, che tuttavia – ed è un dato da considerare, di segno opposto a quanto appena evidenziato – entra in crisi nei comparti ove la contrattazione integrativa di sede ha un contenuto limitato e, per converso, vi è una significativa (quanto ad oggetto) attività negoziale integrativa per ciascuna amministrazione, che si svolge però sempre a livello nazionale e in carenza di una rappresentanza elettiva dei lavoratori: è il caso della negoziazione integrativa nei comparti delle Funzioni centrali¹¹ e di Istruzione e Ricerca, limitatamente al settore della Scuola; non casualmente, forse, due comparti nei quali l'attrito tra i sindacati registra maggiore tensione, sfociata in contenzioso.

In tali realtà, la mancanza di una RSU quale protagonista principale (almeno formalmente) della negoziazione integrativa accentua le descritte distorsioni: il sindacato che non sottoscrive il contratto nazionale perde sia gli istituti di partecipazione che la legittimazione negoziale di secondo livello, che in questi comparti non è mediata dalla presenza nella RSU, la quale difetta del tutto nei principali ambiti di negoziazione integrativa, residuando soltanto nelle singole sedi, con competenza ristretta all'applicazione di specifici istituti. Su questo aspetta si consenta un rinvio di qualche pagina.

3. La partecipazione preludio di negoziazione: il confronto tra “anticamera” e “stanza di compensazione”

In una prospettiva attenta alla *ratio* delle scelte legislative e al sistema in cui queste ultime s'inseriscono¹², va anche ricordato che – seppure gli interventi successivi al 2009 abbiano esteso la portata dei dispositivi di partecipazione di fonte collettiva, i cui perimetri applicativi talvolta giungono a lambire le prerogative dirigenziali – il coinvolgimento del sindacato è tuttora contemplato «secondo una logica “per differenza” rispetto all'unilateralità dei poteri datoriali e alla contrattualità nella gestione del rapporto di lavoro pubblico»¹³, presidiata dall'art. 5, che impone di limitare l'aggravio organizzativo derivante da un appesantimento decisionale non regolato dalla contrattazione nazionale.

Non si può neppure omettere di considerare, inoltre, un dato di realtà: cioè che attraverso gli istituti

78.

¹⁰ Sulle RSU v. A. DI STASI, *Le rappresentanze sindacali unitarie nel pubblico impiego*, Giappichelli, Torino, 2000; A. DI STASI, *Le RSA, le RSU e i diritti sindacali nel settore pubblico*, in U. CARABELLI-M. T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010, p. 297 ss.; S. SCARPONI, *Rappresentanze nei luoghi di lavoro*, in F. CARINCI-M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, II ed., Giuffrè, Milano, 2000, p. 1351 ss. Più di recente, V. CANGEMI, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale*, in G. AMOROSO-V. DI CERBO-A. MARESCA (diretto da), *Diritto del lavoro*, vol. III, Lefebvre Giuffrè, Milano, 2025, p. 309 ss. Sia consentito rinviare a U. GARGIULO, *Le rappresentanze dei lavoratori*, in G. AMOROSO-V. DI CERBO-L. FIORILLO-A. MARESCA (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 289 ss.

¹¹ Esamina questi profili V. BAVARO, *La rappresentatività sindacale a fondamento dei diritti sindacali nella P.A.: note critiche sul “caso” CCNL Funzioni Centrali del 2025*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 1, 2025, p. 41 ss.

¹² A. VISCOMI, *Contrattazione collettiva, nullità della clausola difforme e responsabilità “diffusa”*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2007, p. 859 ss.

¹³ 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 *Lav. pubbl. amm.*, n. 1, 2025, p. 61.

di partecipazione – *in primis* il confronto – talvolta si anticipa l'attività di negoziazione, perché entrambe le parti delle relazioni sindacali in sede decentrata spesso utilizzano il confronto (prima chiamato esame congiunto) come momento per testare la disponibilità della controparte alle soluzioni organizzative proposte oppure quale camera di compensazione e, dunque, di bilanciamento dei contenuti della contrattazione in senso stretto.

L'estensione delle prerogative sindacali connesse alla partecipazione prescindendo dalla sottoscrizione del contratto finisce, tuttavia, per alterare il modello, che viene non solo ibridato ma messo strutturalmente in discussione. Si può anche ritenere che ciò rappresenti un "prezzo" da pagare in favore della libertà del sindacato rappresentativo, ma è bene essere consapevoli della sabbia che s'inserisce nell'ingranaggio delle relazioni sindacali del settore pubblico; un sistema che, sin dalle origini, è stato caratterizzato da una serie di filtri volti a evitare o, quanto meno, ridurre i fenomeni di parcellizzazione della presenza sindacale, che pure avevano storicamente contraddistinto il sindacalismo (soprattutto quello autonomo) nel settore pubblico.

Assumere opzioni di segno opposto, allargando sostanzialmente senza limiti i tavoli di confronto, rischia di rendere più farraginose le relazioni sindacali ed alimentare prassi consociative che, nella quotidianità delle amministrazioni, sono sempre dietro l'angolo. È probabilmente questa la ragione per la quale l'Aran, sin dal principio, ha contrastato questi orientamenti giurisprudenziali, circoscrivendone gli effetti alle sole amministrazioni destinatarie delle sentenze e opponendosi alle prassi di emulazione fondate sul "precedente", continuando a imporre alle amministrazioni il riconoscimento di prerogative e diritti di partecipazione soltanto in ossequio alle previsioni dei CCNL¹⁴.

4. La rappresentatività sindacale: vincoli contrattuali e istanze di agibilità

Un consolidamento dell'orientamento giurisprudenziale richiamato¹⁵ porterebbe a un allargamento dei tavoli di confronto in due possibili direzioni: una ancora confinata, seppure più ampia dell'attuale, l'altra addirittura illimitata. Se, infatti, i dispositivi di partecipazione previsti dal contratto collettivo nazionale fossero ritenuti (così come afferma il Tribunale di Roma) slegati dal sistema negoziale (pur essendo regolati dallo stesso), ad essi potrebbero accedere sia le sigle che hanno partecipato al negoziato senza sottoscrivere l'accordo, sia addirittura quelle organizzazioni che non hanno avuto accesso al tavolo nazionale, essendo al di sotto del 5%, una soglia di rappresentatività, però, a rigore individuata dal legislatore ai soli fini della legittimazione al tavolo negoziale nazionale; un indice di rappresentatività rilevante, dunque, ma in ipotesi non esclusivo al di fuori dell'ambito (negoziale) in relazione al quale è stato previsto dal legislatore.

Partendo da questi ultimi soggetti potenzialmente interessati, e chiedendosi pertanto se l'istanza di ammissione agli istituti di partecipazione possa provenire anche da un sindacato non sufficientemente rappresentativo, in termini percentuali, per prendere parte alla contrattazione, ma che faccia istanza di accesso ai tavoli di confronto – sulla base di altri indici di rappresentatività (es. il successo delle proprie azioni di sciopero) – proprio per rafforzare la sua posizione e quindi, in qualche misura, accrescere per tale strada la propria rappresentatività, si tratta di un'ipotesi che non pare ragionevole considerare. Questo sindacato, invero, potrà legittimamente svolgere attività di proselitismo e d'interlocuzione con l'amministrazione, ma non pretendere l'estensione di istituti previsti nell'ambito di un contratto

¹⁴ V., ad esempio, il comunicato dell'Aran su «*soggetti titolari delle relazioni sindacali nei luoghi di lavoro*» nel comparto Funzioni locali dell'11 marzo 2026.

¹⁵ Ci si riferisce ancora a Trib. Roma 22 gennaio 2025, n. 774.

collettivo stipulato – e prima ancora negoziato – tra altri soggetti, peraltro sulla base di previsioni di legge.

Al più, volendo accogliere la prospettiva di apertura inaugurata dalla citata giurisprudenza di merito, diretta a valorizzare la rappresentatività dell'organizzazione sindacale, evitando i rischi di accreditamento datoriale (su cui *infra*) connessi alla necessità di firmare il contratto collettivo per accedere agli strumenti della partecipazione, occorrerebbe distinguere tra i dispositivi per i quali sia sufficiente una posizione passiva dell'amministrazione e quelli che impongono una collaborazione attiva dell'ente, chiamato a valutare le proposte, motivare la propria posizione, soprattutto di diniego e, più in generale, adottare condotte di relazione collaborative.

In questa prospettiva, quindi, mentre l'informazione potrebbe essere garantita, in ipotesi, a qualunque sigla sia (o voglia essere) presente nell'amministrazione, anche se con una consistenza rappresentativa ridotta, il confronto andrebbe ragionevolmente circoscritto a soggetti dotati di una rappresentatività adeguata (es. proprio la percentuale minima – il 5% come media tra dato associativo e dato elettorale – che la legge pone quale requisito di accesso al tavolo negoziale nazionale)¹⁶. Del resto, la consolidata giurisprudenza, anche costituzionale, sull'art. 19 St. lav. considera «razionale e consapevole» (così già Corte cost. 6 marzo 1974, n. 54) la scelta di limitare a soggetti realmente rappresentativi dei lavoratori gli strumenti potenzialmente idonei a compromettere, o quantomeno ostacolare, anzitutto l'operatività dell'organizzazione datoriale, ma in definitiva l'efficacia delle stesse relazioni sindacali.

Una situazione differente si verifica, invece, con riguardo alle sigle che, pur avendo partecipato “attivamente” – per rinviare a Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231 – al processo negoziale¹⁷, abbiano poi scelto di non sottoscrivere il contratto collettivo: in questo caso la possibilità d'“importare” il ragionamento della Consulta sembra offrire più di un aggancio. Come nel percorso che condusse al primo accoglimento della censura d'illegittimità dell'art. 19, legge n. 300/1970, si realizzerebbero due condizioni significative di rappresentatività: il sindacato che chieda l'applicazione di tali strumenti risulterebbe certificato come rappresentativo, (almeno) a livello nazionale, nella misura ritenuta ragionevole dal d.lgs. n. 165/2001 e potrebbe dimostrare di avere attivamente partecipato al processo negoziale, come confermato dal rifiuto della firma solo al termine del negoziato. Questo spazio di apertura degli istituti di partecipazione, sganciato dalla sottoscrizione ma comunque connesso ad elementi di verifica della concreta rappresentatività, eviterebbe, dunque, il pericolo di consentire surrettizi meccanismi di accreditamento datoriale della controparte, rinvenibili là dove il sindacato sia, in qualche modo, spinto a sottoscrivere il contratto collettivo per non perdere l'accesso agli istituti della partecipazione.

Si tratta di un ragionamento, che presenta – come visto – non pochi elementi di fascino ma che sconta pure alcuni limiti rilevanti. Innanzitutto, nel caso dell'art. 19, legge 300/1970, fino al 2013 il *vulnus* alla libertà riconosciuta dall'art. 39 Cost. e, attraverso di esso, all'attività sindacale, era provocato direttamente dalla norma (*rectius* dalla sua formulazione) come riscritta per effetto del referendum del

¹⁶ In queste pagine non si esamina la portata degli organismi paritetici per l'innovazione, caratterizzati da scarsa vitalità e spesso dalla sovrapposizione con gli altri istituti della partecipazione. V. al riguardo L. ZOPPOLI, *Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post-pandemia*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 2, 2022, I, p. 199 ss.

¹⁷ Sottolinea i rischi di questa apertura R. ROMEI, *L'art. 19 è incostituzionale, ma nessuno lo sapeva*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4, 2013, II, p. 979. V. anche, tra gli altri: F. CARINCI, *Il buio oltre la siepe: Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231*, in *Forum Quad. cost.*, settembre 2013; F. LISO-M. MAGNANI-R. SALOMONE, *Opinioni sul “nuovo” art. 19 dello Statuto dei lavoratori*, in *Dir. lav. rel. ind.*, n. 141, 2014, p. 105 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *La partecipazione alle trattative come criterio di misurazione della rappresentatività sindacale e l'applicazione dell'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Dir. rel. ind.*, n. 4, 2013, p. 1143.

‘95, mentre nel contesto in esame il pericolo, se esiste, nasce da un prodotto dell’autonomia collettiva e solo indirettamente dalle norme di legge che delegano la regolazione ai contratti: essenzialmente il combinato disposto degli artt. 9 e 40, d.lgs. n. 165/2001, che abilitano siffatto meccanismo potenzialmente distorsivo.

Occorre allora chiedersi se tale effetto possa essere ricondotto alle citate norme di legge e, quindi, se queste debbano essere ritenute in contrasto con la Costituzione, laddove finora la Consulta ha ritenuto le scelte del legislatore della privatizzazione conformi alla Carta. Non sfugge che l’illegittimità costituzionale possa risultare sopravvenuta – come proprio la giurisprudenza costituzionale sull’art. 19 ribadisce – in conseguenza dei mutamenti del contesto fattuale in cui la norma opera; significativamente, per quarant’anni la Corte costituzionale ha respinto diverse censure d’incostituzionalità e poi ha mutato la propria giurisprudenza quando si è determinata una condizione fattuale in precedenza sterilizzata dallo stesso sistema di relazioni industriali¹⁸. Un discorso analogo potrebbe farsi, attualmente, con riferimento agli artt. 9 e 40, d.lgs. n. 165/2001. Il Giudice delle leggi, chiamato a pronunciarsi, potrebbe affermare che va registrato un mutamento del contesto applicativo di riferimento e, pertanto, che il dispositivo normativo il quale finora non minacciava la libertà sindacale dei soggetti coinvolti, oggi determina, per effetto dell’evoluzione fattuale del sistema di relazioni sindacali del settore pubblico, una distorsione implicante un meccanismo di potenziale accreditamento datoriale e di compressione della libertà sindacale riconosciuta dall’art. 39 Cost.; un effetto “perverso”, in qualche modo figlio indesiderato proprio della «dettagliata etero normazione»¹⁹ che caratterizza la selezione dei soggetti chiamati a partecipare alle procedure che conducono alla stipulazione del contratto collettivo nel pubblico impiego.

A offrire qualche schiarita nel cielo grigio fin qui esaminato, è giunta la recente sentenza della Corte costituzionale 30 ottobre 2025, n. 156, sempre in tema di rappresentanze sindacali aziendali. Pur senza estendere la portata della decisione oltre l’ambito di riferimento, è opportuno chiedersi se l’intervento della Consulta, volto a colmare «il vuoto di tutela» che si apre «nell’interstizio» – come lo definisce la stessa Corte – tra la libertà dell’organizzazione datoriale «di trattare con chi vuole e il diritto del sindacato rappresentativo di accedere alle prerogative di legge» non offra indicazioni utili alla soluzione della problematica anche nell’ambito in esame, ove (a differenza dell’art. 19, legge n. 300/1970, che apre ai diritti contemplati nel titolo terzo dello Statuto) le prerogative di partecipazione non sono individuate direttamente dalla legge, ma trovano pur sempre in essa (l’art. 9, d.lgs. n. 165/2001) l’individuazione della fonte di regolazione.

Nella sentenza 156/2025 c’è, peraltro, un richiamo – incidentale e, al contempo, di sistema – al meccanismo di accertamento della rappresentatività previsto nel pubblico impiego contrattualizzato, indicato quale modello di efficacia ed efficienza. Ricorda la Corte costituzionale: «Ai sensi degli artt. 42 e 43 del d.lgs. n. 165 del 2001, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ovvero il rappresentante istituzionale della parte datoriale pubblica, ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell’area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo (deleghe contributive rilasciate dai lavoratori) e il dato elettorale (voti ottenuti nelle elezioni delle RSU), dal che deriva la legittimazione a costituire RSA dell’organizzazione sindacale ammessa alla trattativa

¹⁸ È chiarissima, sul punto, la “sentenza Mengoni” del 1996 (Corte cost. 12 luglio 1996, n. 244).

¹⁹ F. MARIOSA, *La repressione della condotta antisindacale*, in D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI (a cura di), *Il lavoro pubblico privatizzato*, Ambientediritto, Roma, 2026, p. 74.

su questa base percentuale»; ne discende – si legge ancora nella sentenza – che «la selezione degli interlocutori negoziali, e il conseguente accesso alla tutela promozionale, non avviene quindi a discrezione della pubblica amministrazione, datrice di lavoro, ma in virtù di una misurazione oggettiva, che si avvale di un sistema di certificazione della rappresentatività sindacale».

Qui però si esaurisce l'ausilio proveniente dalla Consulta: occorre ricordare, infatti, che – a differenza del privato, ove l'opzione è per lo più rimessa all'autonomia collettiva – nel settore pubblico opera un sistema di disciplina della presenza sindacale improntato, per quanto possibile, a efficienza, che limita la presenza stessa in conseguenza della scelta legislativa di attribuire alla RSU un ruolo senza dubbio rafforzato, anche come agente negoziale preferenziale²⁰.

Vi è dunque da chiedersi – ma è discorso che eccede i limiti di queste riflessioni – se vada ipotizzato un dubbio d'incostituzionalità delle norme citate, a partire dall'art. 40, d.lgs. n. 165/2001, per la parte in cui consentano alla contrattazione di generare il descritto meccanismo distorsivo, potenzialmente limitativo della libertà sindacale dell'organizzazione non firmataria e, a seguire, dell'uguaglianza tra i sindacati. In tale prospettiva il dubbio di costituzionalità potrebbe essere sollevato mettendo semmai anche in conto l'inammissibilità dell'eventuale rimessione alla Corte, la quale potrebbe, con una decisione interpretativa di rigetto, escludere il contrasto delle norme ordinarie col precetto costituzionale, interpretandole, però, alla luce della propria giurisprudenza circa l'agibilità sindacale dell'organizzazione rappresentativa dei lavoratori, con un ausilio di non poco momento sul piano applicativo delle disposizioni.

In alternativa – e forse con un percorso più lineare – si potrebbe agire direttamente sulla lettura degli artt. 9 e 40, d.lgs. n. 165/2001, mediante interpretazione conforme a Costituzione, e dunque con attività svolta direttamente dal giudice ordinario, il quale potrebbe dichiarare illegittime *in parte qua* le previsioni dei contratti collettivi che, subordinando alla firma dell'accordo nazionale l'agibilità sindacale di un'organizzazione rappresentativa, che semmai abbia partecipato attivamente al negoziato, eccedano lo spazio negoziale delegato dal legislatore ordinario all'autonomia collettiva.

Al momento, appare prudente restare ancorati al dato normativo e, com'è stato opportunamente osservato²¹, prendere le mosse dall'art. 42, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, quale norma esplicitamente istitutiva del presupposto giuridico della titolarità dei diritti sindacali, fondato sui criteri di calcolo della rappresentatività quali requisiti di accesso «ai fini dell'attribuzione dei diritti e delle prerogative sindacali nei luoghi di lavoro e dell'esercizio della contrattazione collettiva»; tant'è che alle organizzazioni che raggiungono la soglia di rappresentatività è consentita la costituzione di RSA.

Tale opinione, tuttavia, si spinge a dire che «la legge prescrive una correlazione fra rappresentatività dei sindacati e titolarità delle prerogative sindacali (di tutte le prerogative, quali che siano, potendo certamente includere anche i diritti di partecipazione...)», oltre che della contrattazione collettiva, ma pare trascurare proprio il dato testuale da cui muove la riflessione, ossia l'applicazione dei criteri di misurazione della rappresentatività «ai fini dell'attribuzione dei diritti e delle prerogative sindacali *nei luoghi di lavoro*»²², come esplicitato nei commi seguenti, ai soggetti chiamati alla rappresentanza dei

²⁰ Si consenta, per brevità, di rinviare ancora a U. GARGIULO, *Le rappresentanze dei lavoratori*, cit.; lettura che pare condivisa anche da M. PICCARI, *I diritti sindacali*, in D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI (a cura di), *Il lavoro pubblico privatizzato*, cit., p. 33, il quale evidenzia la «precisa scelta a favore dell'organismo unitario e collegiale».

²¹ V. BAVARO, *La rappresentatività sindacale a fondamento dei diritti sindacali nella p.a.: note critiche sul "caso" CCNL Funzioni Centrali del 2025*, cit., p. 47.

²² Il corsivo è mio.

lavoratori nei (medesimi) luoghi di lavoro: quindi, anche in tal caso, RSA e RSU.

Non va dimenticato, infatti, il collegamento tra l'art. 9 e l'art. 42, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, secondo cui «i medesimi accordi [nazionali] 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».

L'integrazione della rappresentanza elettiva o aziendale è pertanto limitata all'attività negoziale e non estesa, a rigore, alla partecipazione. Il tema, invero, non è tanto la titolarità degli istituti di partecipazione in capo alle RSA o alla rappresentanza elettiva – dato acquisito e, in qualche maniera, anche scontato – quanto il riconoscimento di una legittimazione alla partecipazione in favore dei «rappresentanti» dei soggetti abilitati alla stipula del CCNL, chiamati a integrare la delegazione trattante di matrice sindacale “limitatamente” all'attività negoziale integrativa. In tal caso, pertanto, anche i richiami alla giurisprudenza della Consulta sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori (sia la decisione del 2013 sia quella del 2025), operati talora in dottrina, pagano più di una forzatura.

Probabilmente è opportuno ribadire quanto anticipato in altre sedi; vale a dire che l'unico soggetto in grado di rivendicare un vero e proprio diritto a sedere al tavolo negoziale – sia esso tale in senso tecnico, contrattuale, o di più limitata partecipazione – è la rappresentanza elettiva: solo «la RSU è geneticamente dotata di quella “rappresentatività aziendale significativa”, che costituisce [...] il presupposto, implicito ma necessario alla luce del dettato costituzionale, per l'attribuzione di effetti tendenzialmente generalizzati ai prodotti dell'attività negoziale realizzata al livello di contrattazione più prossimo ai lavoratori» e per la titolarità, in base all'art. 42, della legittimazione alla partecipazione. L'estensione di quest'ultima anche ai sindacati abilitati alla stipulazione del contratto collettivo nazionale (e, a rigore di testo, solo ai firmatari) è un portato degli accordi nazionali, ma non trova agganci univoci nelle norme di legge, né può essere connessa alla *ratio* degli strumenti di partecipazione, che peraltro sono anch'essi di fonte negoziale: quanto meno il confronto, che appare l'istituto di applicazione più problematica.

5. La contrattazione integrativa al tempo dell'incertezza

Spostando l'attenzione su un ulteriore ambito tematico delle relazioni sindacali, correlato a quanto appena esposto e spesso oggetto di discussione, qualche riflessione conclusiva va dedicata allo stato di salute della contrattazione collettiva, in particolare di quella integrativa, che a sua volta, ormai da alcuni anni, è oggetto anch'essa di fibrillazioni.

La contrattazione collettiva nel pubblico impiego, nel suo complesso, è stata investita da molteplici stratificazioni normative, subendo costantemente l'influenza delle scelte di politica del diritto dei governi alternatisi nel corso dei trent'anni di applicazione della privatizzazione, ove a rimanere pressoché stabile è stata quasi esclusivamente l'architettura complessiva, contraddistinta dalla ormai nota «scansione trifasica»²³, mentre i contenuti sono stati oggetto di costante ripermimetrazione.

L'ultimo intervento legislativo significativo in materia (il c.d. “decreto Madia”: il d.lgs. n. 75/2017)

²³ N. DE MARINIS, *Rappresentatività sindacale e contrattazione collettiva*, in D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI (a cura di), *Il lavoro pubblico privatizzato*, cit., p. 27.

ha assicurato significativi recuperi di spazio negoziale²⁴, attenuando la rigidità dei vincoli introdotti a partire dal 2009 (con il d.lgs. n. 150/2009) e ampliando alcuni spazi²⁵ nei quali la contrattazione si era trovata a operare in condizioni di «libertà vigilata»²⁶.

Accanto agli elementi di discontinuità derivanti dall'alternanza e dall'eterogeneità delle maggioranze parlamentari, tuttavia, è possibile individuare, almeno negli ultimi quindici anni, alcune linee costanti nelle politiche per il lavoro pubblico, prevalentemente dominate da logiche di *spending review* che, ovviamente, hanno inciso sull'attività negoziale – limitandola e perfino bloccandola per lunghi periodi – e che, con riferimento alla contrattazione integrativa²⁷, ne hanno determinato la sottoposizione a controlli penetranti dei profili contabili, ma non solo.

Pur adottando una prospettiva metodologica volta a valorizzare la negoziazione collettiva come canale prioritario per l'aggiornamento dinamico della disciplina dei rapporti di lavoro e, in particolare, per la definizione dei trattamenti economici e la promozione della professionalità dei dipendenti, non appare condivisibile censurare in modo “asettico” finalità e strumenti di contenimento della spesa pubblica senza considerare le dinamiche degenerative che si è tentato di contrastare, per quanto l'efficacia di tali iniziative risulti, in taluni casi, quanto meno discutibile.

Sotto un profilo strettamente giuridico, va inoltre sottolineato che la contrattazione collettiva, soprattutto quella di secondo livello, rappresenta naturalmente un punto di potenziale frizione tra l'art. 39 e gli artt. 97 e 98 Cost., anche considerando il primo comma dell'art. 97 (come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), il quale, sulla scia del principio del vincolo di bilancio introdotto nell'art. 81 Cost., stabilisce che «*le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*». Non è questa la sede per soffermarsi sul valore precettivo della norma²⁸; è però evidente che l'orientamento dei governi, inizialmente riconducibile a una maggiore rigidità nelle politiche destinate alla riduzione del disavanzo, con la costituzionalizzazione dell'obbligo di equilibrio di bilancio impone alle amministrazioni pubbliche – e quindi, indirettamente ma inevitabilmente, alla contrattazione collettiva – l'adozione di scelte che garantiscano la sostenibilità finanziaria degli impegni assunti. D'altra parte, la limitazione dell'azione della parte pubblica – la sola che assume una responsabilità²⁹ – incide

²⁴ L. ZOPPOLI, *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali “partecipate”*, cit. Per un esame dei confini tra le fonti, v. pure G. NATULLO, *Tra legge e contratto: l'“equilibrio instabile” del sistema delle fonti*, in M. ESPOSITO-V. LUCIANI-A. ZOPPOLI-L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018, p.15 ss.

²⁵ D. MEZZACAPO, *Le fonti*, in D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI (a cura di), *Il lavoro pubblico privatizzato*, cit., p. 14 ss.

²⁶ L. FIORILLO, *Il sistema delle fonti: il primato della legge e il ruolo subalterno della contrattazione collettiva*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 1, 2012, p. 31 ss., ritiene che «seppur non dubitando della scelta di abdicare alla disciplina del lavoro subordinato nell'impresa (la terza fase della riforma non mette in discussione la privatizzazione degli assetti regolativi), si sia deciso di mettere “sotto tutela” tanto la contrattazione quanto la dirigenza, predisponendo una fitta e penetrante rete di previsioni che ne conducono l'operato». In materia di trattamento economico accessorio, si continua a parlare di «“spazi” sorvegliati» anche con riferimento alla c.d. Riforma Madia: M. DELFINO, *I nuovi “spazi negoziali”*, in M. ESPOSITO-V. LUCIANI-A. ZOPPOLI-L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 38.

²⁷ Si consenta di rinviare in argomento a U. GARGIULO, *La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni: cronache dal bradisismo*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 2, 2019, p. 57 ss.

²⁸ Su questi profili, tra gli altri, G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, p. 691; F. PALLANTE, *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2016, p. 2498.

²⁹ La Corte di Cassazione (Cass. S.U. 14 luglio 2015, n. 14689, in *Foro it.*, 2016, I, p. 2524, con nota di G. D'Auria), nel 2015 ha rifiutato l'ipotesi, prospettata in alcune sentenze della Corte dei Conti (ricostruisce i primi,

inevitabilmente sui margini di libertà della controparte sindacale, condizionando l'intera dinamica negoziale.

Se dunque, pur con queste doverose precisazioni, rimane complessivamente positivo il giudizio sull'intervento normativo della c.d. Riforma Madia, permangono al contempo alcuni nodi problematici irrisolti nei tre decenni trascorsi: questioni che richiederebbero un intervento di razionalizzazione da parte del legislatore e che potrebbero anche essere affrontate con efficaci iniziative della stessa contrattazione nazionale sulle materie di sua competenza, alcune delle quali destinate a coinvolgere la contrattazione integrativa, sede nella quale è possibile sperimentare modelli virtuosi di modernizzazione dei rapporti di lavoro pubblico oppure continuare a perpetuare pratiche e scelte poco apprezzabili.

Non potendo esaminare tutti gli ambiti che meriterebbero attenzione, sui quali si può utilmente rinviare al ricco dibattito giuslavoristico, in questa sede pare utile, invece, seppure in termini estremamente sintetici, richiamare gli aspetti sui quali perdurano le criticità.

Seguendo un ordine espositivo quasi didascalico e partendo dai soggetti della negoziazione, il principale nodo della disciplina – più che il livello nazionale, il quale seppure con le contraddizioni richiamate appare abbastanza consolidato – riguarda proprio l'ambito della contrattazione integrativa, ove il silenzio del legislatore lascia irrisolte le ambiguità del doppio canale di rappresentanza (una rappresentanza di base sovente affetta da «bipolarismo»³⁰, com'è stato detto) e ripropone quotidianamente la difficile convivenza tra le strutture locali delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto nazionale e l'organismo elettivo³¹. Si tratta, in effetti, di un marcato elemento di contraddizione, poiché la RSU – nel disegno originario del legislatore, come già ricordato – costituisce il soggetto negoziale privilegiato, formalmente facoltativo ma di fatto imprescindibile, e la cui principale funzione è probabilmente proprio la presenza al tavolo negoziale.

In questo contesto, inoltre, le difficoltà maggiori derivano dall'assenza di previsioni idonee a risolvere i conflitti tutt'altro che rari tra le forze sindacali, la cui soluzione è rimessa all'applicazione

non sempre convergenti, orientamenti A. VISCOMI, *Contrattazione collettiva, nullità della clausola difforme e responsabilità "diffusa"*, in questa *Rivista*, 2007, p. 859) «che eventuali conseguenze dannose possano essere oggetto di responsabilità contabile a carico dei rappresentanti sindacali che hanno concluso gli accordi collettivi». La Suprema Corte, dichiaratamente e in linea con la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 16 ottobre 1997, n. 309, in questa *Rivista*, 1998, p. 131, con nota di M. Barbieri), ha inteso salvaguardare la ricostruzione *privatistica* dell'autonomia negoziale nel settore pubblico, affermando che deve «escludersi che, nello svolgimento della loro attività sindacale, le rappresentanze dei lavoratori siano portatrici di funzioni dirette al perseguimento dei fini e degli interessi della Pubblica Amministrazione, quanto, invece, della rappresentanza degli interessi, antagonistici a quelli datoriali, dei lavoratori da cui hanno ricevuto il mandato».

³⁰ S. SCARPONI, *Rappresentanze nei luoghi di lavoro*, in F. CARINCI-D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, II ed., Milano, 2000, p. 1380. In assenza di elementi testuali univoci, del resto, in dottrina (per tutti: P. PASCUCI, *Commento all'art. 47*, in A. CORPACI-M. RUSCIANO-L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *NLCC*, 1999, p. 1328 ss.; S. SCARPONI, *Rappresentanze nei luoghi di lavoro*, cit.) si propende per una titolarità negoziale unitaria e congiunta; G. FONTANA, *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro*, in F. CARINCI-L. ZOPPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, I, Utet, Torino, 2004, p. 295, la desume però dall'art. 42, c. 7, d.lgs. 165/2001, «in qualche modo "aggravato" dalla disposizione» dell'art. 5, comma 3 dell'Accordo Quadro per la costituzione delle RSU del 7 agosto 1998), che consente di non emarginare il ruolo della RSU nel processo negoziale.

³¹ Il consenso elettorale da cui discende il potere negoziale della RSU non assicura, tuttavia, "affidabilità" dell'organismo; né si può realisticamente ignorare che le prerogative riconosciute al sindacato esterno siano funzionali proprio a garantire coordinamento e controllo sulle dinamiche della contrattazione integrativa: obiettivi chiari al legislatore e resi espliciti nell'Accordo Quadro (del 12 aprile 2022) sulle rappresentanze unitarie.

dell'anodino criterio del *maggior consenso possibile*³², introdotto dall'Aran e, talora acriticamente, recepito dalla giurisprudenza di merito.

Restando agli aspetti procedurali, ma destinati a incidere sul contenuto della contrattazione, è doveroso ricordare la centralità del tema dei controlli³³ e del ruolo dei molteplici soggetti incaricati di verificare il rispetto delle procedure e dei vincoli (non solo contabili) imposti dalla legge all'attività negoziale³⁴, sulla base di un modello disegnato sulla falsariga di quello applicato alla contrattazione nazionale e affidato a organismi non sempre dotati delle competenze tecniche necessarie oltre il perimetro della materia strettamente economico-finanziaria.

Pur senza entrare nei contenuti specifici dei contratti nazionali, va comunque sottolineato che la riduzione del numero dei comparti, che il legislatore del 2017 non ha voluto ampliare, unita alle scelte di accorpamento operate dagli Accordi Quadro (e confermate, da ultimo, appena qualche mese fa), ha prodotto un duplice effetto nelle ultime due tornate contrattuali: da un lato, positivamente, un'inevitabile omogeneizzazione delle discipline dei contratti collettivi; dall'altro lato, però, il sacrificio della diversità delle esperienze, che finisce per limitare la capacità operativa delle amministrazioni di minori dimensioni, spesso caratterizzate da peculiari assetti strutturali e da specificità della stessa azione amministrativa.

In particolare, l'ambito regolativo delle relazioni sindacali si è sempre distinto per una tendenza, favorita "naturalmente" anche dall'Aran, verso l'adozione di un modello tendenzialmente uniforme, nel quale le differenze principali si registrano, al più, in riferimento all'oggetto della contrattazione integrativa e alla definizione della quota di materie che, in caso di blocco del negoziato, può rientrare nell'ambito dell'atto unilaterale: questione su cui esistono già alcune analisi alle quali è opportuno rinviare³⁵.

³² Così l'Aran, orientamento applicativo RS37, ripreso anche da alcune decisioni giudiziali di merito. Sul "maggior consenso possibile, da ultimo, C. RUSSO, *Il "maggior consenso possibile": tra quantità e qualità nella rappresentanza sindacale*, in corso di pubblicazione (ma anticipato su *LinkedIn*).

³³ V. LUCIANI – C. LOMBARDO, *Commento all'art. 40, D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165*, in G. AMOROSO – V. DI CERBO – L. FIORILLO – A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, III ed., vol. III, Giuffrè Editore, Milano, 2011, p. 643.

³⁴ Una sintesi del sistema dei controlli alla contrattazione integrativa si legge in R. SOLOPERTO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in U. CARABELLI-M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010, p. 315.

³⁵ Si consenta di rinviare ancora a U. GARGIULO, *La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni: cronache dal bradismo*, cit.