

Collana delle pubblicazioni di “FA.RI sul lavoro”

Diretta da

E. Balletti, A. Bellavista, E. Gragnoli, F. Lunardon

A. Pizzoferrato, G. Proia, R. Santucci



Rappresentatività sindacale, partecipazione dei lavoratori e poteri datoriali nei nuovi scenari tecnologici

*Atti del XX Seminario di Bertinoro
Bologna, 11-12 dicembre 2025*

Promotori

Franco Carinci e Mattia Persiani

a cura di

Sandro Mainardi, Anna Montanari, Alberto Pizzoferrato



G. Giappichelli Editore

Collana delle pubblicazioni di “FA.RI sul lavoro”

Diretta da

E. Balletti, A. Bellavista, E. Gragnoli, F. Lunardon, A. Pizzoferrato, G. Proia, R. Santucci

Rappresentatività sindacale, partecipazione dei lavoratori e poteri datoriali nei nuovi scenari tecnologici

*Atti del XX Seminario di Bertinoro
Bologna, 11-12 dicembre 2025*

Promotori

Franco Carinci e Mattia Persiani

a cura di

Sandro Mainardi, Anna Montanari, Alberto Pizzoferrato



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2026 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-6919-5 (ebook - pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-6920-1 (ebook - epub)

Volume pubblicato con il contributo finanziario dell'Unione Europea - NextGenerationEU a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all'impresa – Investimento 1.1, Avviso Prin 2022 indetto con DD N. 104 del 2/2/2022, dal titolo Gerarchia e mercato nelle trasformazioni dell'impresa globale, digitale e robotica. Metamorfosi dei poteri datoriali e diritti dei lavoratori, codice proposta 2022RL5SSN – CUP J53D23005850006.



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Hanno curato l'editing del volume:

Ludovica Benigni, Università di Bologna

Erika Tabacco, Università di Bologna

Pubblicato online nel mese di maggio 2026

A Matteo Corti

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione dei fondatori dei Seminari di Bertinoro</i>	XIII
DOMENICO GAROFALO <i>Commemorazione di Matteo Corti</i>	XVII
ALBERTO PIZZOFEERATO <i>Intervento di saluto</i>	XXV

SESSIONE DI APERTURA

GIAMPIERO PROIA <i>Introduzione ai lavori</i>	3
--	---

RELAZIONI INTRODUTTIVE

LUCA NOGLER <i>Rappresentatività e partecipazione nel settore privato: spunti per un Convegno</i>	9
ANTONIO VISCOMI <i>Rappresentatività e partecipazione nel settore pubblico. Note introduttive per una discussione</i>	55

Sessione 1

LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI
NEL QUADRO EUROPEO

ANNA ALAIMO

*Prime osservazioni sulla direttiva (UE) 2025/2450: il terzo tempo
della disciplina dei Comitati Aziendali Europei e il tempismo
dei "Seminari di Bertinoro"*

77

Sessione 2

LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI
NEL CONTESTO ITALIANO

Sessione 2A)

LE ESPERIENZE PARTECIPATIVE IN ITALIA PRIMA DELLA
L. N. 76/2025

MARINA BROLLO

*La partecipazione dei lavoratori tra attese pre-legislative
e aperture di prospettive*

95

VALERIO MAIO

La partecipazione nell'impresa sociale e nell'impresa convenzionale

109

ANDREA CARINCI E MAIRA NOBILI

Gli incentivi fiscali per favorire la partecipazione dei lavoratori

121

ANNA TROJSI

*La partecipazione dei lavoratori nelle start-up
e nelle piccole e medie imprese innovative*

129

Sessione 2B)

I NUOVI ASSETTI DELLA PARTECIPAZIONE
DOPO LA L. N. 76/2025

PAOLO TOSI

La l. n. 76/2025 attua l'art. 46 Cost.: meglio poco che niente!

153

GIORGIO BOLEGO

La partecipazione organizzativa nella l. n. 76/2025

157

PAOLO PIZZUTI

La partecipazione consultiva dei lavoratori

173

Sessione 3

LA PARTECIPAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO

UMBERTO GARGIULO

Gli attori della partecipazione e la legittimazione al tavolo

183

ANDREA BOLLANI

Informazione e confronto nel lavoro pubblico

197

Sessione 4

LA RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE
NEL SETTORE PRIVATO

EMILIO BALLETTI

Il "nuovo" art. 19 St. lav. alla luce di Corte cost. n. 156/2025

207

ANDREA LASSANDARI

La rappresentatività al vaglio della Consulta

219

ROSARIO SANTUCCI

*Il rinvio “per eccellenza” all’ordinamento intersindacale
(art. 51, d.lgs. n. 81/2015)*

231

GUIDO CANAVESI

*Il concetto di rappresentatività nei rinvii legislativi.
La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi
di previdenza e assistenza sociale (l. n. 389/1989 e l. n. 549/1995)*

241

ANTONIO PRETEROTI

*Alla ricerca del sindacato comparativamente più rappresentativo ai sensi
dell’art. 8, d.l. n. 138/2011*

255

ALESSANDRO BELLAVISTA

*La nuova legge delega in materia di giusta retribuzione
e contrattazione collettiva*

277

Sessione 5

LA RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

LORENZO ZOPPOLI

*La rappresentatività sindacale del pubblico impiego
nel quadro legale in fibrillazione*

285

ALBERTO TAMPIERI

*La rappresentatività sindacale nei contratti-quadro
del pubblico impiego privatizzato*

299

pag.

VINCENZO BAVARO

*Rappresentatività sindacale e forme di rappresentanza dei lavoratori nei
luoghi di lavoro: note sulla titolarità di diritti e prerogative sindacali*

311

ALESSIA GABRIELE

*Brevi riflessioni sulla rappresentatività sindacale delle PP.AA.
nella contrattazione collettiva a livello decentrato:
tra specialità del sistema delle fonti e prerogative dirigenziali*

323

GLI ATTORI DELLA PARTECIPAZIONE E LA LEGITTIMAZIONE AL TAVOLO

*Umberto Gargiulo**

1. *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico: un (altro) sistema in crisi*

La tematica oggetto di questa riflessione¹ incrocia, naturalmente, quella della rappresentatività sindacale nel settore pubblico (e, più in generale, la sua portata nel tellurico terreno delle relazioni sindacali italiane) ma pure, inevitabilmente, le questioni inerenti alla legittimazione al tavolo negoziale chiamato alla stipulazione del contratto collettivo integrativo: un ambito quest'ultimo che risente del mutato contesto nazionale, caratterizzato ormai da una fibrillazione in controtendenza rispetto al tasso di equilibrio e di stabilità che aveva invece contraddistinto per tre decenni, sin dalla sua introduzione, la negoziazione collettiva nel lavoro pubblico contrattualizzato; e che, non a caso, porta sovente a indicare nel dispositivo disegnato dal legislatore della privatizzazione un modello² al quale ispirare la (ormai indifferibile, a mio avviso) risposta alle esigenze di regolazione del sistema sindacale italiano nel suo complesso.

Si è già recentemente osservato come, a fronte di una, talora inevitabile, altre volte forzata divaricazione (regolativa ma, per certi versi, anche ermeneutica) tra lavoro privato e lavoro pubblico con riguardo al rapporto di lavoro individuale, si registra invece ormai un parallelismo tra i due settori

* Professore ordinario di Diritto del lavoro – Università degli Studi “Federico II” di Napoli.

¹ Il contributo riprende, con alcuni aggiornamenti ed essenziali note bibliografiche, l'intervento svolto alla XX edizione dei Seminari di Diritto del lavoro di Bertinoro (Bologna, 11-12 dicembre 2025) e costituisce parte di una più ampia riflessione destinata agli “Studi in onore di Mariella Magnani”.

² In questa prospettiva è interessante leggere i rilievi di Corte cost. 30 ottobre 2025, n. 156, sui v. più ampiamente *infra*, nel testo.

con riguardo alle dinamiche delle relazioni sindacali; lettura condivisa da chi osserva 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»³.

2. Fascino e rischi dell'ampliamento della legittimazione alla partecipazione

Il terreno della partecipazione è divenuto fronte di conflitto da un anno a questa parte, in seguito alla mancata firma, nel 2024, del CCNL del comparto Istruzione e Ricerca 2019-2021 da parte di una storica confederazione – la Uil – cui è seguito l'abbandono del tavolo negoziale del comparto Funzioni centrali da parte della stessa Uil e della Cgil che, nel 2025, non hanno sottoscritto il contratto collettivo nazionale della tornata 2022-2024.

La prima vicenda, com'è noto, ha portato all'iniziativa giudiziaria conclusasi con una sentenza di accoglimento da parte del Tribunale di Roma⁴, limitata alla partecipazione e con espressa esclusione, da parte del giudice, del riconoscimento di una legittimazione alla negoziazione integrativa in capo ai sindacati firmatari dell'accordo nazionale.

La decisione – appellata dal Ministero (con gravame fissato al 31 marzo 2026) – presenta significativi profili di interesse là dove il giudice rileva che «i diritti di informazione e confronto non sono certo limitati alle materie oggetto di contrattazione integrativa (artt. 5, co. 5 e 6, co. 1, 30, co. 9-10) bensì, in quanto “presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei relativi strumenti” (informazione) e «modalità attraverso la quale

³S. 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.

⁴Il riferimento è a Trib. Roma 22 gennaio 2025, n. 774, in *Boll. Adapt*, n. 7, 2025. La sentenza conferma l'ordinanza cautelare emessa il 29 aprile 2024, che era stata riformata in sede di reclamo il 20 giugno 2024, per ragioni attinenti però esclusivamente alla carenza del c.d. *periculum in mora*: in argomento v. 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.

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).

In buona sostanza, il tribunale capitolino – richiamando implicitamente la portata dell'art. 39, co. 1, Cost. – sgancia le prerogative di informazione e confronto dalla legittimazione a negoziare a livello integrativo⁵. Questo punto, centrale, è sostenuto con chiarezza in base a un'interpretazione che si vorrebbe “testuale”⁶. Si legge nella sentenza: «Si osserva, altresì come all'art. 40, co. 3 d.lgs. n. 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

⁵ Questo orientamento non risulta contraddetto da altra decisione che, non solo ha ribadito l'esclusione dalle trattative per il contratto integrativo i soggetti sindacali non firmatari del CCNL, ma addirittura ha qualificato 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». La decisione non era ancora stata depositata quando si sono svolti i Seminari di Bertinoro 2025, ma appare opportuno darne atto in questa sede.

⁶ 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».

requisiti di rappresentanza dagli istituti di partecipazione sindacale mediante l'individuazione di condizioni di accesso non previste dalla legge» (così a pagina 7).

Il giudice sottolinea correttamente la differenza di funzione tra gli istituti di partecipazione e l'attività negoziale in senso stretto⁷; più discutibile, e non priva di accenti formalistici, è però la lettura dell'art. 9 del d.lgs. n. 165/2001, per la parte in cui rimette al contratto nazionale soltanto «le modalità e gli istituti della partecipazione».

In dottrina si registrano invero analoghe posizioni di apertura. Si rileva, 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»⁸. E, ancora oltre, si è rilevato che «dinanzi a norme non univoche, come si diceva, 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»⁹.

Come pure si è osservato 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»¹⁰.

Si potrebbe però sostenere, interpretando la *ratio* della norma, che il legislatore abbia affidato alla contrattazione collettiva nazionale la disciplina

⁷ 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, p. 426. Propendo per un'opzione metodologica di netta distinzione tra strumenti di partecipazione e attività negoziale in senso stretto già in 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.

⁸ 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, *op. cit.*, p. 576, che parla tuttavia di un «riferimento al collegamento (non del tutto giustificato) tra l'informazione e la sottoscrizione del ccnl».

⁹ P. SARACINI, *Regole della rappresentatività e della contrattazione nel lavoro pubblico: un bilancio*, in *Quad. Riv. giur. lav.*, in corso di pubblicazione.

¹⁰ F. CARINCI, A. BOSCATI, S. MAINARDI, *Diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2025, p. 78.

della partecipazione (c.d. leggera) nella sua interezza; anche in considerazione del ruolo che lo stesso legislatore nazionale attribuisce alla RSU ¹¹, cui si vanno ad affiancare altri soggetti sindacali nella misura ed entro i confini disegnati dalle stesse parti sociali stipulanti il contratto nazionale.

Alle ultime osservazioni, peraltro, va aggiunta una considerazione quasi di segno opposto, con riferimento a quei comparti nei quali la contrattazione integrativa di ciascuna sede ha un oggetto limitato e, per converso, c'è un'attività negoziale integrativa dell'amministrazione che si svolge comunque a livello nazionale, in assenza di una rappresentanza elettiva dei lavoratori: è il caso della contrattazione integrativa nell'ambito del comparto Funzioni centrali ¹² e in quello Istruzione e Ricerca, per il settore della Scuola; forse non a caso due comparti nei quali la frizione tra i sindacati maggiori fa registrare maggiore tensione e dove si è, infatti, acceso il contenzioso.

In queste realtà, la carenza della RSU quale protagonista principale (almeno formalmente) della negoziazione integrativa esalta le distorsioni della situazione appena descritta. Il sindacato che non firma il contratto nazionale perde, al contempo, sia gli istituti di partecipazione che una legittimazione negoziale di secondo livello, neppure mediata dalla presenza nella RSU, che manca del tutto nei principali ambiti di negoziazione integrativa, residuando soltanto nelle singole sedi e, quindi, con competenza limitata all'applicazione di specifici (e talora secondari) istituti. Ma su questo sia consentito un breve rinvio.

¹¹ 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, 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, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2025, p. 309 ss. Si consenta anche di 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.

¹² 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.

3. La partecipazione “anticamera” della negoziazione

A questo punto si pone anzitutto un tema squisitamente politico, al quale occorre prestare attenzione e che, tuttavia, ci si può solo limitare ad evidenziare.

Nello specifico, a prescindere da rilievi di opportunità connessi al momento storico, va segnalato che le azioni giudiziarie cui si accennava sono partite su iniziativa di chi in precedenza ha sostanzialmente condiviso un'impostazione che poneva in parallelo istituti della partecipazione e legittimazione negoziale in sede integrativa. Va aggiunto peraltro che, non senza tratti di paradosso, nelle sequenze contrattuali del medesimo comparto Istruzione e Ricerca (es. per l'ambito delle aziende ospedaliero-universitarie), pendente il giudizio, le parti stipulanti (anche la Uil, che aveva proposto il ricorso giudiziale) scrivevano che «la sottoscrizione della presente sequenza contrattuale non determina alcun effetto ai fini dell'individuazione dei soggetti legittimati all'esercizio delle relazioni sindacali nei luoghi di lavoro individuati dal CCNL 18/01/2024», a confermare anche in un secondo momento le scelte del contratto nazionale vigente proprio con riguardo alla selezione dei soggetti abilitati. E nelle “code” contrattuali del 18 marzo 2025, con una locuzione non priva di ambiguità (imposta probabilmente proprio dalla pendenza in appello della controversia giudiziaria), si legge invece che la sottoscrizione della sequenza contrattuale «non determina alcun effetto ai fini dell'individuazione dei soggetti legittimati all'esercizio delle relazioni sindacali nei luoghi di lavoro». Ma, si badi bene, «nei luoghi di lavoro»: quindi non con riguardo a un ambito di partecipazione relativo all'intera amministrazione interessata.

Sempre in una prospettiva di attenzione alla *ratio* delle scelte legislative e al sistema in cui vanno inserite¹³, va anche ricordato che il coinvolgimento del sindacato «è stato declinato secondo una logica “per differenza” rispetto all'unilateralità dei poteri datoriali e alla contrattualità nella gestione del rapporto di lavoro pubblico»¹⁴, sebbene le modifiche legislative che si sono registrate negli ultimi cinque lustri abbiano ampliato le potenzialità dei dispositivi partecipativi di fonte collettiva, attraverso l'estensione dei perimetri applicativi

¹³ A. VISCOMI, *Contrattazione collettiva, nullità della clausola difforme e responsabilità “diffusa”*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 1, 2007, p. 859 ss.

¹⁴ 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 tali strumenti, che hanno finito per raggiungere i confini delle prerogative dirigenziali. Peraltro, il rapporto tra il confronto e le prerogative manageriali appare confinato dall'art. 5, in base al quale va limitato l'aggravio organizzativo (e la pressione sul *management*) che potrebbe conseguire a un appesantimento decisionale non regolato dalla contrattazione nazionale.

Al contempo, non ci si può nascondere che attraverso siffatti istituti, innanzitutto il confronto, talora si anticipi la negoziazione vera e propria: entrambe le parti delle relazioni sindacali in sede integrativa, infatti, sovente utilizzano il momento del confronto come occasione per saggiare duttilità e compattezza della controparte ovvero quale “luogo” di bilanciamento delle partite che si giocano sul terreno della contrattazione vera e propria¹⁵.

Un'estensione delle prerogative prescindendo dalla firma del contratto indubbiamente altera il modello – così come disegnato – che viene ad essere non semplicemente ibridato, ma strutturalmente posto in discussione. Il sistema delle relazioni sindacali del lavoro pubblico è, del resto, caratterizzato sin dall'origine da una serie di filtri diretti a evitare o ridurre i fenomeni di parcellizzazione della presenza sindacale; adottare opzioni di segno opposto, estendendo sostanzialmente senza limiti i tavoli di confronto rischia di rendere ancor più farraginarie le relazioni sindacali e dare linfa a prassi consociative che nella vita quotidiana delle pubbliche amministrazioni sono sempre dietro l'angolo. È questa forse la ragione del muro (prevedibilmente) eretto dall'Aran, che nega all'orientamento giurisprudenziale citato qualsivoglia natura di “precedente” e riconosce prerogative e diritti di partecipazione in ossequio unicamente a quanto previsto e regolato nei CCNL.

4. La rappresentatività sindacale tra vincoli contrattuali ...

Se si consolidasse l'orientamento giurisprudenziale riportato¹⁶, si avrebbe, del resto, un'espansione dei tavoli di confronto in due possibili direzioni: una ancora confinata, ma comunque più larga di quella attuale; l'altra addirittura priva di limite. Se gli strumenti di partecipazione previsti dal contratto collettivo nazionale venissero interpretati come dispositivi del tutto slegati dalla procedura negoziale, pur essendo regolati all'esito della stessa,

¹⁵ Sulla tematica della partecipazione nel lavoro pubblico, v. più ampiamente, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, M.D. FERRARA, *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2024.

¹⁶ Ci si riferisce ancora a Trib. Roma 22 gennaio 2025, n. 774, cit.

ai medesimi potrebbero chiedere di accedere tanto coloro che hanno partecipato al negoziato non sottoscrivendo l'accordo quanto addirittura coloro che al tavolo nazionale neppure hanno avuto accesso perché al di sotto della soglia del 5%, in quanto tale soglia di rappresentatività è dal legislatore individuata ai fini della legittimazione al (*solo*) tavolo negoziale nazionale.

Partendo da questi ultimi e provando a chiedersi se l'istanza di ammissione agli istituti di partecipazione possa provenire anche da un sindacato non sufficientemente rappresentativo per partecipare alla contrattazione, ma che chieda di sedere ai tavoli di confronto semmai proprio per rafforzare la sua posizione e quindi, in qualche maniera, accrescere la rappresentatività, è ipotesi che, tuttavia non appare ragionevole prendere in considerazione. Questo sindacato, infatti, potrà legittimamente svolgere la propria attività di proselitismo e interlocuzione con l'amministrazione, ma non chiedere l'estensione di istituti previsti nell'ambito di un contratto collettivo stipulato, ma prima ancora negoziato, con regole predeterminate per legge, *inter alios*.

Al più, scendendo in dettaglio – e sempre volendo accogliere la prospettiva di apertura che pare inaugurata dalla citata giurisprudenza di merito – occorrerebbe distinguere tra strumenti di partecipazione per i quali è sufficiente un'attività *una tantum* o una posizione passiva dell'ente, e dispositivi i quali, invece, impongono una collaborazione attiva dell'amministrazione, chiamata a dialogare con la controparte e che non può limitarsi a fare da uditor, ma deve di volta in volta valutare le altrui proposte, giustificare il rifiuto di accoglierle o comunque, più in generale, adottare prassi di relazione fattivamente collaborativa.

Sicché, distinguendo, ad esempio, tra informazione e confronto¹⁷, mentre la prima, per le sue stesse caratteristiche, potrebbe essere garantita, in ipotesi, a qualunque sigla sia presente presso l'amministrazione, fosse pure con una consistenza rappresentativa limitata, il secondo andrebbe ragionevolmente circoscritto a soggetti dotati di un minimo di rappresentatività (es. proprio la percentuale che la legge pone come requisito di accesso al tavolo negoziale)¹⁸.

¹⁷ 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.

¹⁸ Mi sembra condividere l'opportunità di una differenziazione tra l'informazione, come fondamento di relazioni sindacali costruttive, e gli altri istituti di partecipazione, rimessi nella sostanza alla contrattazione collettiva, sia quanto a legittimazione che a contenuti,

Del resto, la quarantennale giurisprudenza, anche costituzionale, sull'art. 19, l. n. 300/1970, considera «razionale e consapevole», per usare le parole della Consulta (Corte cost. 6 marzo 1974, n. 54¹⁹), la scelta di limitare a soggetti realmente rappresentativi dei lavoratori quegli strumenti potenzialmente idonei a compromettere o quanto meno ostacolare l'operatività dell'organizzazione datoriale e l'efficacia delle stesse relazioni sindacali.

Discorso diverso, pertanto, si pone con riferimento alle sigle che, pur avendo partecipato attivamente – per usare le espressioni di Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231 – al processo negoziale²⁰, abbiano scelto di non sottoscrivere il contratto: qui la possibilità di “importare” il ragionamento della Consulta pare fornire qualche aggancio. Si avrebbe, come nel percorso argomentativo che condusse al primo accoglimento della censura d'illegittimità dell'art. 19 St. lav., una duplice condizione: il sindacato che chieda l'applicazione di tali strumenti sarebbe certificato come rappresentativo nella misura (superiore alla soglia minima) considerata ragionevole dal d.lgs. n. 165/2001 e inoltre potrebbe dimostrare di avere attivamente preso parte al processo negoziale; una partecipazione la cui “intensità” sarebbe provata proprio dalla mancata sottoscrizione soltanto al termine del negoziato.

Ragionare diversamente, del resto, comporterebbe il rischio di un surrettizio meccanismo di accreditamento datoriale della controparte, perché il sindacato verrebbe, in qualche maniera, spinto a firmare il contratto collettivo per non perdere l'accesso agli istituti della partecipazione.

Questo ragionamento, che pure presenta – come dicevo – non pochi elementi di fascino, sconta tuttavia alcuni limiti di non poco momento. Anzi tutto, nel caso dell'art. 19, l. n. 300/1970, fino al 2013 il *vulnus* all'attività sindacale, e prima ancora alla stessa libertà riconosciuta dall'art. 39 Cost.,

anche M.D. FERRARA, *Partecipazione sindacale e legittimazione alla contrattazione collettiva integrativa nel lavoro pubblico tra indicazioni della legge, scelte della contrattazione e “aperture” giurisprudenziali*, cit., spec. p. 69 ss.

¹⁹ Corte cost. 22 febbraio 1974, n. 54, in *Foro it.*, n. 1, 1974, p. 964.

²⁰ 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, il quale commenta con accenti fortemente critici la pronuncia della Consulta e considera la partecipazione alle trattative «solo apparentemente un indice affidabile». 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, www.forumcostituzionale.it, F. LISO, M. MAGNANI, R. SALOMONE, *Opinioni sul “nuovo” art. 19 dello Statuto dei lavoratori*, in *Giorn. 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.

era determinato direttamente dalla formulazione della norma ridisegnata a valle del referendum del 1995, laddove nel contesto in esame il pericolo, se c'è, nasce primariamente da un prodotto dell'autonomia collettiva e solo indirettamente dalle norme di legge che rimettono ai contratti la regolazione di tali profili: essenzialmente il combinato disposto degli artt. 9 e 40 del d.lgs. n. 165/2001, che *in parte qua* abilitano siffatto meccanismo potenzialmente distorsivo.

5. ... ed esigenze di agibilità

V'è allora da chiedersi se tale effetto possa essere ricondotto alle norme di legge e, pertanto, se queste debbano essere considerate confliggenti con la Costituzione in presenza di scelte del legislatore la cui conformità alla Carta costituzionale finora è stata sempre ribadita dalla Consulta.

Non sfugge che un'illegittimità costituzionale possa risultare sopravvenuta, per effetto del mutare del contesto fattuale in cui la norma è chiamata a operare e proprio la giurisprudenza costituzionale sull'art. 19 ne dà conferma: per oltre quarant'anni il Giudice delle leggi ha respinto la censura d'illegittimità costituzionale e poi non più allorquando, nei fatti, si è determinata una condizione che prima era stata evitata dal sistema di relazioni industriali²¹. Analogo discorso potrebbe farsi, oggi, con riferimento agli artt. 9 e 40, d.lgs. n. 165/2001. La Corte, invitata ad esprimersi sul punto, potrebbe dire che è mutato il contesto applicativo di riferimento e, dunque, che il dispositivo normativo, mentre prima non metteva in discussione la libertà sindacale dei soggetti coinvolti, attualmente determina, per effetto dell'evoluzione fattuale del sistema di relazioni sindacali del settore pubblico, una distorsione che comporta un meccanismo di potenziale accreditamento datoriale e di compressione della libertà sindacale riconosciuta dall'art. 39 Cost.

A fornire qualche elemento di luce in più, nel quadro a tinte non proprio brillanti che stiamo esaminando, è arrivata la recente sentenza della Corte cost. 30 ottobre 2025, n. 156. Pur senza attribuire alla decisione un'espansione oltre l'ambito di riferimento, è forse opportuno chiedersi se quell'intervento diretto a riempire «il vuoto di tutela» che si apre «nell'interstizio» – come lo definisce proprio la Corte – tra la libertà dell'organizzazione

²¹ È chiarissima, sul punto, la “sentenza Mengoni” del 1996 (Corte cost. 12 luglio 1996, n. 244).

datoriale «di trattare con chi vuole e il diritto del sindacato rappresentativo di accedere alle prerogative di legge» non fornisca indicazioni utili a risolvere anche la problematica in esame, ove le prerogative di partecipazione non sono però individuate direttamente dalla legge (a differenza di quanto accade nell'art. 19 della l. n. 300/1970, che apre ai diritti contemplati nel Titolo III dello Statuto), ma trovano pur sempre nella legge (l'art. 9, d.lgs. n. 165/2001) l'individuazione della fonte di regolazione.

Nella sentenza 156/2025, peraltro, vi è un richiamo – incidentale e, al contempo, di sistema – al meccanismo di accertamento della rappresentatività previsto nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato, portato a modello proprio per la sua efficacia ed efficienza. Ricorda la Consulta: «Ai sensi degli artt. 42 e 43 del d.lgs. n. 165/2001, 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%, 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 su questa base percentuale»; sicché – osserva ancora il Giudice delle leggi – «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 l'ausilio che viene dai Giudici costituzionali, potremmo dire, nasce e muore... Va ricordato, infatti, che nel lavoro pubblico opera un sistema di disciplina della presenza sindacale nelle amministrazioni improntato, per quanto possibile, ad efficienza, che limita la presenza stessa in conseguenza della scelta del legislatore (a differenza di quanto accade nel privato, dove l'opzione risulta rimessa, per lo più, alla stessa autonomia collettiva) di attribuire alla RSU (testualmente: rappresentanza unitaria del personale) un ruolo indubbiamente rafforzato, anche quale agente negoziale preferenziale²².

V'è quindi da chiedersi, ma è discorso che travalica i limiti di spazio e di oggetto di queste riflessioni, se vada ipotizzato un dubbio d'incostituzionalità

²² Si consenta, per brevità, di rinviare ancora a U. GARGIULO, *Le rappresentanze dei lavoratori*, cit.

delle norme citate, *in primis* l'art. 40, nella misura in cui consentano alla contrattazione l'attivazione del meccanismo distorsivo poc'anzi descritto, potenzialmente foriero di limitazioni alla libertà sindacale, *ex art.* 39 Cost., dell'organizzazione non firmataria e, a seguire, dell'uguaglianza tra gli stessi sindacati, *ex art.* 3 Cost.; in questa prospettiva il dubbio di costituzionalità potrebbe anche essere sollevato mettendo in conto l'inammissibilità dell'eventuale rimessione alla Consulta, laddove questa potrebbe cioè, utilmente, con una decisione interpretativa seppure di rigetto dell'eccezione, escludere il contrasto della norma di legge ordinaria con il precetto costituzionale, limitandosi a interpretarla alla luce della propria stessa giurisprudenza circa l'agibilità sindacale di organizzazione rappresentativa dei lavoratori.

In alternativa, e forse più linearmente, si potrebbe agire "a valle": gli artt. 9 e 40, d.lgs. n. 165/2001 potrebbero cioè già essere interpretati dal giudice ordinario conformemente a Costituzione, nel senso di escludere (*in parte qua*) la legittimità di quei contratti collettivi che, subordinando alla firma dell'accordo l'agibilità sindacale di un'organizzazione rappresentativa – la quale semmai abbia pure partecipato attivamente al negoziato – eccedano lo spazio negoziale rimesso all'autonomia collettiva dal legislatore ordinario (ai sensi dell'art. 40, d.lgs. n. 165/2001).

Allo stato, allora, appare prudente restare ancorati al dato normativo. Come opportunamente osservato²³, occorre partire da esso, vale a dire l'art. 42, co. 1, d.lgs. n. 165/2001, intitolato «Diritti e prerogative sindacali nei luoghi di lavoro», quale norma che istituisce esplicitamente il presupposto giuridico della titolarità dei diritti sindacali, alla cui base, pertanto, vengono posti, quali requisiti di accesso, i criteri di calcolo della rappresentatività, «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; secondo questa opinione, però, «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.

In tal caso, tuttavia, sembra essere trascurato proprio il dato testuale dal quale prende le mosse la riflessione, vale a dire l'applicazione dei criteri di misurazione della rappresentatività «ai fini dell'attribuzione dei diritti e delle prerogative sindacali nei luoghi di lavoro», come esplicitato nei commi

²³ V. BAVARO, *op. cit.*, p. 47.

seguenti della norma, ai soggetti chiamati alla rappresentanza dei lavoratori nei (medesimi) luoghi di lavoro, e dunque RSA e RSU.

Non va sottaciuto, invero, il collegamento tra l'art. 9 e l'art. 42, co. 7, d.lgs. n. 165/2001, a mente del quale «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 dunque limitata all'attività negoziale, non estesa, a rigore di testo, alla partecipazione *tout court*. Qui, infatti, il tema non è la titolarità degli istituti di partecipazione in capo alle RSA o alla rappresentanza elettiva, che è un dato acquisito e, in qualche modo scontato, bensì il riconoscimento di una legittimazione in favore dei «rappresentanti» dei soggetti abilitati alla negoziazione del CCNL. In tal caso, quindi, anche i richiami alla giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 19 dello Statuto (tanto quella del 2013, quanto quella recente dell'ottobre 2025), operati talora in dottrina, rischiano di essere «stirati» oltre misura.

Il problema, in effetti, è accresciuto dal dato testuale dell'art. 9, d.lgs. n. 165/2001, che rimette al contratto collettivo nazionale «le modalità e gli istituti della partecipazione» e, dunque, il *quomodo* e il contenuto della partecipazione, non l'*an* della stessa, che dunque non potrebbe essere negata sulla base di un dato differente dalla rappresentatività, quale risulta essere la mancata sottoscrizione del contratto collettivo.

Va allora ribadita la posizione già espressa in altri scritti e cioè che l'unico soggetto che può rivendicare un vero e proprio diritto a prendere parte al tavolo, sia esso negoziale in senso stretto e tecnico o di (più ridotta) partecipazione, è solo la rappresentanza elettiva: «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»²⁴

²⁴ U. GARGIULO, *La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni: cronache dal bradisismo*, in *Lav. pubbl. amm.*, n. 2, 2019, p. 63. Il concetto di *rappresentatività*

e per la titolarità, ai sensi dell'art. 42, della legittimazione alla partecipazione.

L'estensione di quest'ultima anche ai sindacati abilitati alla stipulazione del contratto collettivo nazionale è un portato degli accordi nazionali, ma non trova addentellati univoci nelle norme di legge, né può essere collegata alla *ratio* degli istituti, che peraltro sono di fonte negoziale: quanto meno il confronto, strumento di più problematica applicazione.

aziendale significativa era già stato anticipato in U. GARGIULO, *Rappresentanza e contrattazione in azienda*, Wolters Kluwer, Milano, 2017, p. 31 ss.