

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli
Diretta da Umberto Carabelli*

Q
9/2024

A 30 anni dalla prima riforma
del lavoro pubblico.
Un bilancio sindacale



RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

Quaderno
9/2024

A 30 anni dalla prima riforma
del lavoro pubblico.
Un bilancio sindacale

a cura di

Serena Sorrentino e Umberto Carabelli



Il volume raccoglie gli atti del convegno «A 30 anni dalla prima riforma del lavoro pubblico. Un bilancio sindacale» tenutosi a Roma il 16 gennaio 2024 e organizzato da Funzione Pubblica CGIL in collaborazione con la Fondazione Di Vittorio e la *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

Il presente Quaderno sarà pubblicato anche in formato cartaceo su iniziativa di Funzione Pubblica CGIL.

© Futura, 2024

Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

www.futura-editrice.it

06 44870283 - 06 44870325

futura-editrice@futura.cgil.it

Indice

Serena Sorrentino e Umberto Carabelli
Il Convegno sui trent'anni della riforma della Pubblica
Amministrazione. Un breve riepilogo ed una sintetica
analisi dei contenuti 9

Intervista ad Alfiero Grandi
a cura di Ceva Grimaldi 21

RELAZIONI

Lorenzo Zoppoli
Lavoro pubblico e legge a trent'anni dalla prima riforma:
time is on my side (again)? 31

Umberto Gargiulo
Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico:
miti (da svalutare) e potenzialità (da valorizzare) 55

Antonio Naddeo
Trenta anni dalla prima riforma del lavoro pubblico:
alcune riflessioni dal lato della PA 77

Florindo Oliverio
Istituti partecipativi e contrattazione collettiva
dopo la privatizzazione del lavoro pubblico 84

<i>Emanuele Felice</i>	
Perché l'Italia declina? Istituzioni, beni pubblici e modelli di sviluppo dalla Prima Repubblica a oggi	92
<i>Irene Brunetti e Francesco Sinopoli</i>	
Il lungo trentennio della stagnazione salariale: dinamiche retributive della PA, cenni comparativi con i settori privati, e contrattazione decentrata	120
<i>Michele Vannini</i>	
Organizzazione del lavoro e relazioni industriali nel settore pubblico dal 1993 ad oggi	154
<i>Luca Bianchi</i>	
Lavoro pubblico e sindacato nelle transizioni sociali, economiche e demografiche in atto	168
<i>Mimmo Carrieri</i>	
Il Giano bifronte del pubblico impiego: si può risanare?	183
<i>Serena Sorrentino</i>	
Sindacato e contrattazione di fronte alle sfide dei prossimi anni	202

SECONDA SESSIONE

Tavola Rotonda

Valore pubblico e partecipazione: investire nei settori pubblici,
democratizzare l'amministrazione, contrastare le disuguaglianze

<i>Pasquale Tridico</i>	227
<i>Fabrizio Barca</i>	233
<i>Elly Schlein</i>	241
<i>Maurizio Landini</i>	252

A 30 anni dalla prima riforma
del lavoro pubblico.
Un bilancio sindacale

*Umberto Gargiulo**

Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico:
miti (da svalutare) e potenzialità (da valorizzare)**

SOMMARIO: **1.** Le relazioni sindacali e il *pendolo caotico* della legislazione. – **2.** Prerogative dirigenziali e ruolo del sindacato: qualche scelta di metodo. – **3.** Gli istituti della partecipazione: informazione, confronto, organismo paritetico per l'innovazione. – **4.** La conferma del contratto collettivo come cardine della privatizzazione. – **5.** L'atto unilaterale provvisorio: un «termometro» della salute del contratto collettivo.

1. Le relazioni sindacali e il pendolo caotico della legislazione

Nell'arco degli ultimi trent'anni si è fatto riferimento ai frequenti interventi legislativi sulla disciplina del lavoro pubblico parlando di «riformismo perpetuo» e, con metafora talora abusata, di «cantiere aperto», in presenza di scelte di politica del diritto sconfessate di lì a poco, salvo il successivo ritorno ad alcune tra le opzioni originarie.

Fatta la tara alle riforme minori, per concentrare l'attenzione su tre nuclei d'intervento di portata sistemica – l'originario progetto di contrattualizzazione attuato nel quinquennio '93-98 e messo a regime con la c.d. riforma Bassanini, quello della c.d. riforma Brunetta del 2009 e, infine, la c.d. riforma Madia del 2017 – leggendoli attraverso la chiave di lettura del rapporto tra fonti unilaterali e

* Professore di diritto del lavoro nell'Università di Catanzaro Magna Graecia.

** Parte delle riflessioni contenute in questo scritto, con l'aggiunta di note bibliografiche, è destinata al *Liber Amicorum per Valerio Speziale*.

prerogative manageriali, da un lato, e fonti negoziali e strumenti partecipativi, dall'altro, non si registra, però, un movimento caratterizzato da simmetria.

Senza addentrarsi in competenze tecniche distanti da quelle di chi scrive, non pare corretto parlare di oscillazione pendolare degli interventi legislativi, almeno nella misura in cui si faccia, metaforicamente, riferimento al pendolo semplice che, pur scontando una dose fisiologica di asincronismo, presuppone un movimento regolare di andata e ritorno e, dunque, fuor di metafora, l'integrale contraddizione della prima scelta ad opera di opzioni legislative di segno opposto. Ci si deve semmai riferire al c.d. pendolo caotico, che viene utilizzato in fisica per spiegare i sistemi complessi, nei quali il movimento prende invece traiettorie non prevedibili e il punto di arrivo dell'oscillazione non viene affatto a coincidere con quello di origine.

2. Prerogative dirigenziali e ruolo del sindacato: qualche scelta di metodo

Nello specifico, concentrando l'osservazione sulle relazioni sindacali in rapporto alle prerogative datoriali, nella riforma del 2009 si è vista una forte cesura rispetto all'assetto regolativo precedente: di qui la lettura del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 come figlio della «decisione di sgombrare il campo da ogni incertezza normativa e di “immunizzare” *in toto* i poteri dirigenziali di organizzazione degli uffici e del lavoro da qualsivoglia tipo di incidenza sindacale», accompagnata da una sorta di «sterilizzazione contrattuale imposta in materia di organizzazione del lavoro» (Carabelli, p. 93).

In questa prospettiva, il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 opera un significativo, sebbene solo parziale, *revirement*: mantiene ferma la quadripartizione tra macro-organizzazione (pubblicistica), micro-organizzazione (privatistica), organizzazione del lavoro (privatistica) e contrattazione collettiva, ma ridisegna «i confini dell'area negoziabile, prevedendo un riampiamiento dell'area di possibile intervento della contrattazione collettiva sia rispetto alla legge sia rispetto alle prerogative unilaterali del dirigente datore di lavoro.

Viene, altresì, esteso l'ambito di possibile esplicazione delle forme di partecipazione sindacale, ferma la non negoziabilità dei poteri dirigenziali con riguardo alle materie oggetto di partecipazione» (Bordogna, Boscati, p. 9).

In linea di principio, a rigore, la qualificazione del potere di organizzazione in termini di auto-organizzazione comporterebbe la libertà del titolare di coinvolgere, nel concreto esercizio, qualsiasi soggetto possa contribuire alla migliore individuazione, prima, e realizzazione, poi, dell'interesse perseguito: *in primis* i lavoratori e i loro rappresentanti. Tuttavia, già dal 1998 il legislatore «aveva adottato una serie di misure di tutela dell'amministrazione da se stessa» (Ales, 50): una difesa garantita dall'impossibilità di formalizzare modalità di partecipazione non previste dalla contrattazione collettiva di comparto o di giungere alla conclusione di accordi gestionali per l'esercizio procedimentalizzato delle prerogative datoriali, onde limitare le tentazioni della dirigenza verso la deresponsabilizzazione. Per converso, questo vincolo ha privato «quei dirigenti che volessero assumere a tutto tondo le proprie responsabilità datoriali, di uno strumento centrale di gestione virtuosamente partecipata delle risorse umane, rischiando di trasformarli in meri sacerdoti di riti partecipativi imposti dall'alto, a prescindere dalla situazione di fatto della singola amministrazione e, dunque, sempre a rischio di risultare troppo o troppo poco incisivi rispetto all'esercizio delle prerogative datoriali nella prospettiva della realizzazione della missione di quella amministrazione» (Ales, p. 54).

D'altra parte, si è pure osservato che «l'esperienza ha demistificato il mito che il cambiamento organizzativo dipenda dalle sole riforme legislative o dalla creazione a tavolino di una dirigenza tecnocratica e manageriale, ma in realtà esposta a condizionamenti ed incentivi che impongono una logica di comportamento molto diversa da quella diffusa nel settore privato» (Gasparrini, Mastrogioseppe, p. 90) e che l'assenza di mediazioni trasparenti e regolate incrementa il rischio che esse abbiano luogo in maniera più opaca, con i connessi pericoli di opportunismo e sottrazione al sistema dei controlli.

Con carsica frequenza ritornano così le proposte di riespandere,

attraverso la leva ermeneutica, la possibilità di negoziazione dei poteri manageriali, auspicata come virtuosa, valorizzando tutti gli interstizi lasciati liberi (o presunti tali) dalla legge. In dottrina vi è pure chi ha letto, nella previsione di ulteriori forme di partecipazione ad opera dei contratti collettivi, un'indiretta regolazione delle prerogative dirigenziali, intravedendo nella riscrittura degli strumenti di partecipazione un allargamento del loro perimetro che porterebbe a far registrare «un'abrasione dei poteri datoriali frutto dello sconfinamento dei dispositivi partecipativi in ambiti ad essi pertinenti» (Ferrara).

Si tratta, però, di un tentativo faticoso, dall'esito potenzialmente frustrante e che rischia di determinare un'eterogenesi dei fini: il pericolo, cioè, che queste «aperture» non vengano colte dal *management* più capace e coraggioso, bensì da quella dirigenza che vede nella negoziazione, palese o implicita, delle prerogative decisionali un modo per ridurre le proprie responsabilità piuttosto che per costruire modelli gestionali realmente efficienti e condivisi. Eviterei, allora, di continuare a imboccare strade caratterizzate da incroci pericolosi, nei quali può risultare complicato individuare le precedenze; resterei invece su percorsi dalla carreggiata forse più stretta, ma dal tracciato lineare, idoneo a tenere un'andatura più rapida e sicura.

Sulla scorta di questa premessa, è il momento di fare il punto sullo stato delle relazioni sindacali, osservate attraverso i due nuclei essenziali di coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori all'interno delle dinamiche delle Pubbliche Amministrazioni.

La riforma del 2017, com'è noto, conserva la distinzione tra partecipazione sindacale e contrattazione collettiva, ampliando entrambe: riassegna spazio regolativo alla fonte negoziale, essenzialmente dando seguito agli impegni contenuti nell'Intesa Governo-Sindacati del 30 novembre 2016, ma amplia anche i margini di partecipazione, ridisegnati attraverso la delega conferita alla contrattazione collettiva nazionale. La netta demarcazione tra i due ambiti è poi confermata dall'esclusione (all'art. 40, co. 1) della possibilità d'intervento della contrattazione sulle materie oggetto di partecipazione.

Il legislatore tuttavia non riporta indietro le lancette dell'orologio: le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, come anticipato, restano saldamente in mano alla dirigenza, ma a differenza della formulazione previgente – che, limitatamente ad esse prevedeva la sola informazione e, in taluni casi, là dove contemplato dal contratto collettivo nazionale, l'esame congiunto – l'attuale art. 5 consente infatti al contratto nazionale di prevedere «ulteriori forme di partecipazione» (Boscati, p.46): più che un'estensione oggettiva, tuttora preclusa, a essere potenzialmente ampliato è dunque il novero degli strumenti di partecipazione introdotti ai sensi dell'art. 9.

È indiscutibile che sia la riforma Madia, sia la tornata contrattuale nazionale seguitane abbiano così consentito un recupero della prospettiva manageriale all'interno delle Amministrazioni Pubbliche, che tuttavia, a differenza di quanto accaduto nel 2009, si è affiancata alla rinnovata fiducia del legislatore sulle capacità della contrattazione collettiva quale strumento di dinamico aggiornamento del rapporto di lavoro pubblico.

Alla luce di ciò vorrei ribadire, con un'opzione metodologica chiara anche se, ne sono consapevole, destinata a scontentare le prospettive «unitarie», una netta distinzione tra strumenti di partecipazione e attività negoziale in senso stretto, evitando quindi una lettura in continuità o (forse, meglio) in progressione «sequenziale e funzionale» (Zoppoli, p. 426), che vede nella contrattazione collettiva il punto di arrivo di un processo relazionale attivato dai dispositivi di partecipazione.

In queste pagine, peraltro, si fa riferimento esclusivamente agli istituti di partecipazione disegnati per il lavoro pubblico dalla contrattazione collettiva, in attuazione dell'art. 9. È dunque partendo dai *concreti* spazi di manovra *attualmente* riconosciuti agli strumenti di partecipazione, da un lato, e alla contrattazione collettiva (anche e soprattutto, ai fini della verifica che si opera, in sede decentrata), dall'altro, che si è scelto di tenere distinti, pur nell'ambito (scontato) dell'unica area delle relazioni sindacali nelle Pubbliche Amministrazioni, i primi dalla seconda, evitando una lettura in parallelo con il settore privato che determina l'assimilazione di strumenti i

quali, pur presentando tratti di analogia, si caratterizzano poi per strutture e funzioni anche significativamente diverse. Sicché discorrere in termini unitari – nel pubblico e nel privato ma, per quanto detto, anche solo all'interno della disciplina del lavoro pubblico – di partecipazione sindacale, ricomprendendovi l'attività negoziale in senso stretto, può risultare fuorviante.

A costo di rimarcare l'ovvio, è bene ribadire che non si vuole certo negare la caratteristica «dialogica» dei dispositivi di partecipazione utilizzabili all'interno delle Pubbliche Amministrazioni e neppure sottrarre ai medesimi quella naturale propensione alla creazione di occasioni di confronto tra l'amministrazione (*rectius* la sua dirigenza) e il sindacato. Ciò che si sta ribadendo è che, così come disegnati e limitati dal legislatore prima e dalla stessa contrattazione nazionale poi, gli istituti della partecipazione del settore pubblico non hanno affatto quella strutturale, genetica attitudine al raggiungimento di accordi che caratterizza il contesto dell'impresa privata (si pensi, per fare un esempio, a quanto accade nei veri e propri «sistemi» della l. 23 luglio 1991, n. 223 o della l. 29 dicembre 1990, n. 428, all'art. 47); accordi che nel pubblico, vengono talvolta espressamente vietati: è il caso del confronto, che come si ricorderà tra breve non può risolversi in un'intesa.

Leggere, dunque, negli strumenti di partecipazione del lavoro pubblico ciò che non contengono – talvolta per espresso divieto normativo – può comportare, come anticipato, un duplice indebolimento delle relazioni industriali del settore: non incentiva condotte virtuose di contatto tra le parti agevolando, per converso, prassi di cogestione che deresponsabilizzano la dirigenza e indeboliscono la forza del sindacato; rischia inoltre di sottrarre spazi a una negoziazione che, anche grazie al fatto di essere fortemente proceduralizzata, finisce per essere sufficientemente robusta sul piano dei contenuti.

Probabilmente l'adozione di una linea di confine più precisa e marcata può evitare le ambiguità e le incertezze tipiche delle frontiere troppo ampie, caratterizzate dalla classica *no man's land*, dove solitamente si registrano incidenti diplomatici e regna l'incertezza sulle regole applicabili. Innestare negli strumenti di partecipazione

finalità ultronee o addirittura la potenzialità del «grimaldello» attraverso cui recuperare spazi di negoziazione implicita e dunque necessariamente informale, rischia di produrre più svantaggi che benefici: agevola la restaurazione di prassi di cogestione di cui, a dire il vero, non si avverte la nostalgia e depotenzia la forza d'impatto del sindacato inteso quale *contropotere* nei contesti organizzativi.

Ciò non vuol dire che il sindacato debba avere *sempre e comunque* una posizione antagonista o addirittura pregiudizialmente conflittuale. Tuttavia, al cospetto di relazioni contrattuali individuali che sono, e restano, naturalmente (e, in qualche modo, fisiologicamente) asimmetriche, nonché di contesti amministrativi nei quali vi possono essere pluralità d'interessi divergenti, l'organizzazione sindacale è chiamata a svolgere innanzitutto il proprio ruolo e a rappresentare un interesse collettivo che resta anch'esso, piaccia o no, di parte.

Per converso, l'attività negoziale in senso stretto (e tecnico) – a maggior ragione se caratterizzata, come nel pubblico, da un assetto procedimentale disciplinato – appare meno esposta a ibridazioni e ambiguità. La negoziazione collettiva, infatti, per sua stessa natura consente il confronto e il bilanciamento, con il vantaggio, però, che l'esito dello scambio confluisce in impegni (tendenzialmente) vincolanti per entrambe le parti e, pertanto, a seconda dei profili, per ciascuna di esse.

Su questo punto si avrà modo di tornare. Ora è invece necessario esaminare, sebbene, per quanto appena detto, a mo' di parentesi, le caratteristiche principali degli attuali istituti di partecipazione.

3. Gli strumenti della partecipazione: informazione, confronto, organismo paritetico per l'innovazione

La c.d. riforma Madia ha disegnato, secondo i principali osservatori, un paradigma organizzativo più realista, nel quale attraverso gli artt. 5 e 40 del d.lgs. 165/2001 attualmente vigenti viene opportunamente confermata la non negoziabilità delle prerogative

dirigenziali – segnatamente di organizzazione degli uffici e del lavoro – contestualmente all’ampliamento della possibilità, per l’autonomia collettiva di livello nazionale, d’introdurre forme di partecipazione sindacale diverse dalla mera informazione, che era invece il punto di partenza ma anche di arrivo della c.d. riforma Brunetta.

La formulazione della disposizione inerente alla partecipazione (l’art. 9, d.lgs. 165/2001) «rimane inalterata nel passaggio dalla «terza» alla «quarta riforma» del pubblico impiego. Ciò nonostante, ad una sostanziale riproposizione del precetto non corrisponde una regolamentazione invariata degli istituti» (Ranieri, p. 265), sicché il disposto dell’art. 9 va letto coordinandone il contenuto con quello di altre previsioni di legge (per tutte, i citati artt. 5 e 40, d.lgs. 165/2001), modificate, e con le opzioni concretamente accolte dalla contrattazione collettiva nazionale.

I contratti collettivi, già dalla tornata 2016-2018, hanno fatto propria una nozione di partecipazione – poi innervata negli strumenti dell’informazione, del confronto e degli organismi paritetici dell’innovazione – «finalizzata ad instaurare forme costruttive di dialogo tra le parti, su atti e decisioni di valenza generale delle amministrazioni, in materia di organizzazione o aventi riflessi sul rapporto di lavoro ovvero a garantire adeguati diritti di informazione sugli stessi».

La dottrina ha dato atto (Cangemi), con valutazioni di segno talora opposto quanto ai differenti dispositivi, di tale riscrittura del modello partecipativo ad opera della contrattazione; un modello attualmente «declinato secondo un climax ascendente di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori» (Corti, p. 107), sostanzialmente confermato nella tornata contrattuale successiva.

V’è innanzitutto l’*informazione* che, secondo taluno (Corti), a rigore non è da qualificare propriamente come forma di partecipazione, prevista sia per la fase precedente il confronto, sia in vista della contrattazione integrativa.

Per l’informazione si è fatto riferimento all’elaborazione teorica successiva alla c.d. riforma Brunetta – là dove rappresentava, come ricordato, l’unico dispositivo di partecipazione legittimato dal legislatore – che tentò di valorizzare in massimo grado lo strumento

attraverso la sua ibridazione con quanto si registrava, seppur timidamente, nel settore privato, in applicazione del d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25.

Di recente, anche l'informazione è tornata sotto la lente di osservazione, in seguito alle previsioni del c.d. decreto trasparenza e con specifico riguardo ai profili inerenti alle ricadute dell'innovazione digitale e all'introduzione di sistemi d'intelligenza artificiale. Si tratta di comprendere le conseguenze dell'applicazione dell'art. 4, d.lgs. 27 giugno 2022, n. 104, che com'è noto ha inserito, tra l'altro, nel d.lgs. 26 maggio 1997, n. 152, l'art. 1-bis, il quale stabilisce ulteriori obblighi informativi nel caso in cui il datore di lavoro utilizzi sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati; in particolare andrà verificato l'impatto della modifica apportata nel 2023 (con il c.d. decreto Lavoro, d.l. 4 maggio 2023, n. 48, convertito in l. 3 luglio 2023, n. 85), ai sensi della quale tali obblighi informativi si applicano ai casi di utilizzo dei predetti sistemi solo se «integralmente» automatizzati.

Il *confronto* è la vera novità introdotta dai contratti del 2018, ribadita nella tornata successiva, e sostituisce il vecchio «esame congiunto»: è uno strumento disegnato in analogia alla consultazione di cui al d.lgs. 25/2007 del settore privato, scandito da una tempistica e da adempimenti precisi, sebbene la consultazione del privato sia finalizzata al raggiungimento di un accordo, che è invece espressamente escluso, nel pubblico, dall'art. 40, co. 1, d.lgs. 165/2001. Il confronto, che si svolge su varie materie riguardanti l'organizzazione del lavoro, non può infatti risolversi in un'intesa negoziale, ma solo concludersi con «una sintesi dei lavori e delle posizioni emerse» (Talamo, p. 282).

Tra le materie oggetto di confronto vi sono l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro, i criteri per il conferimento, la revoca e la graduazione di posizioni organizzative, l'individuazione dei profili professionali, i criteri generali per la mobilità tra sedi, i criteri generali dei sistemi di valutazione della performance, il trasferimento o il conferimento di attività a soggetti pubblici o privati, ecc. L'ambito di esso è stato esteso di recente: nella tornata 2022-2023 sono state aggiunte le modalità attuative del lavoro agile e da remoto,

la materia degli incarichi per i nuovi profili professionali, l'individuazione dei criteri a cui devono attenersi le procedure di progressione verticale (Riccobono), le linee di indirizzo per prevenire le aggressioni sul lavoro, la pianificazione delle attività formative e di aggiornamento e il monitoraggio sugli andamenti occupazionali.

Altro strumento di partecipazione è, infine, l'*organismo paritetico per l'innovazione*, che svolge compiti consultivi e propositivi in materia di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, qualità del lavoro e del benessere organizzativo (in concreto: politiche formative, lavoro agile, conciliazione dei tempi di vita e di quelli di lavoro, misure di prevenzione dello stress lavoro-correlato). Tali organismi, che devono riunirsi almeno due volte l'anno, sono anche destinatari di informazioni in materia di evoluzione occupazionale, utilizzo di lavoro temporaneo, assenze del personale.

L'organismo paritetico per l'innovazione, quindi, «realizza una modalità relazionale finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali [...] su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione»; è cioè il luogo per l'elaborazione di «proposte progettuali» condivise su diverse materie, anche al fine di stemperare eventuali conflitti.

Parte della dottrina ha dato risalto all'istituzione di tali organismi, di cui è stato valorizzato l'impatto sulla contrattazione (Spinelli) e alcuni hanno segnalato la possibilità di predisporre un'attività propeedeutica alla negoziazione integrativa, in termini di proposta alle parti negoziali o all'amministrazione sugli ambiti, a carattere sperimentale, dell'organizzazione amministrativa: dalla riconfigurazione digitale al benessere organizzativo, alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Al contempo, vi sono letture critiche che segnalano i rischi di sovrapposizione tra le funzioni dell'organismo e le prerogative principalmente della contrattazione integrativa, ma anche del confronto. Nell'ambito dell'organismo, infatti, il meccanismo di proposta passa per un'elaborazione congiunta, che finisce per anticipare la contrattazione vera e propria, la quale dovrebbe avere luogo

nella sua specifica sede negoziale, con i soggetti abilitati alla negoziazione e secondo la scansione procedimentale prevista dal contratto nazionale.

Si tratta di perplessità condivisibili. Non pare infatti di poter aderire al giudizio, sostanzialmente positivo, di chi vede in questi organismi «una funzione procedurale e teleologica diversa sia rispetto al confronto sia rispetto alla contrattazione integrativa», che discenderebbe dalla caratteristica della pariteticità, cui si sommerebbe «una potenziale funzione di terzietà da cui dovrebbe derivare una soluzione concertata *ab origine* e non frutto della negoziazione» (Ferrara). È anzi discutibile che le misure proposte – che potrebbero anche rivelarsi inadeguate o scarsamente efficaci – vengano adottate da un organismo la cui composizione garantisce, per sua natura, una presenza paritetica (anche) delle organizzazioni sindacali e pertanto non rispecchia la rappresentatività effettiva di tale componente rispetto alla generalità del personale destinatario delle misure e delle risorse.

4. La conferma del contratto collettivo come cardine della privatizzazione

Torniamo, così, al tema del ruolo della contrattazione collettiva e della sua centralità nella regolazione del rapporto di lavoro pubblico e, in qualche modo, indirettamente (ma su questo la riflessione porterebbe lontano e richiederebbe maggiore spazio), di miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa, in breve del buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni.

Anche la contrattazione è oggetto di diverse stratificazioni normative, avendo risentito da sempre delle linee di politica del diritto e, attraverso di esse, delle prospettive ideologiche dei governi succedutisi nell'arco di questi trent'anni. L'ultimo intervento al riguardo da parte del legislatore (il d.lgs. 75/2017), come si diceva in premessa, ha garantito significativi recuperi di spazio negoziale (Zoppi, p. 408; Natullo, p. 15), allentando la rigidità di alcuni vincoli introdotti nel 2009 (con il d.lgs. 150/2009) e decomprimendo non

pochi ambiti nei quali la contrattazione collettiva operava in regime di *libertà vigilata* (Fiorillo; Delfino).

Accanto agli elementi di discontinuità, connessi all'alternanza ed eterogeneità delle maggioranze parlamentari, però, vi sono pure state, quanto meno negli ultimi tre lustri, alcune costanti nelle politiche governative in materia di lavoro pubblico le quali, indipendentemente dal colore politico degli esecutivi, sono risultate talvolta ossessionate da logiche di *spending review* che, naturalmente, hanno investito l'attività negoziale – limitandola e, come noto, addirittura paralizzandola per un lungo periodo – e, quanto alla negoziazione integrativa, ne hanno sottoposto i prodotti a controlli pervasivi dei profili contabili (e non solo).

Per la verità, pur adottando una prospettiva metodologica di valorizzazione della negoziazione collettiva come strumento preferenziale di aggiornamento dinamico della disciplina dei rapporti di lavoro e, particolarmente, di determinazione dei trattamenti economici, nonché di promozione della professionalità dei dipendenti (si pensi, per tutti, all'individuazione delle famiglie professionali), non si possono sottoporre a critica finalità e strumenti di riduzione della spesa senza dar conto dei meccanismi degenerativi che si è inteso contrastare, sebbene con iniziative della cui efficacia è talora lecito dubitare.

Su un piano propriamente giuridico, va pure evidenziato che la contrattazione collettiva, di livello nazionale almeno quanto (e per certi versi ancor più) di secondo livello, è per sua natura *luogo* di potenziale attrito tra l'art. 39 e gli artt. 97 e 98 della Costituzione, anche alla luce del primo comma dell'art. 97 della Carta (novellato con l. Cost. 20 aprile 2012, n. 1) ove, sulla scia del principio generale del vincolo di bilancio introdotto nell'art. 81 Cost., si prevede testualmente che «le Pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

Non ci si può qui soffermare sulla portata precettiva della norma (Bottino; Pallante); è certo, però, che l'atteggiamento dei governi, prima leggibile in termini d'irrigidimento nelle politiche pubbliche finalizzato alla riduzione del disavanzo, con la costituzionalizzazione dell'obbligo di equilibrio dei bilanci impone alle Pubbliche

Amministrazioni e quindi, indirettamente ma inevitabilmente, alla contrattazione – a prescindere dal tema della funzionalizzazione dell'attività negoziale (Rusciano) – l'adozione di scelte che assicurino certezza nella sostenibilità finanziaria delle decisioni assunte.

Del resto, la limitazione dell'attività della parte pubblica – la sola, peraltro, che assume una precisa responsabilità al riguardo – incide inevitabilmente sui margini di libertà della controparte sindacale, determinando il condizionamento dell'attività negoziale nel suo complesso.

Pur con tutte queste necessarie precisazioni, resta di fondo una valutazione sostanzialmente positiva dell'intervento legislativo del 2017, che ha ridato ossigeno all'attività negoziale nel suo insieme, innanzitutto con riguardo al livello nazionale e, pertanto, incidendo sulla relazione tra legge e contratto, riproponendo un modello d'intreccio tra le fonti di regolazione che appare ancora virtuoso, ma soprattutto maggiormente rispettoso della *ratio* stessa della c.d. privatizzazione.

Al contempo, com'è peraltro noto, sono rimasti irrisolti alcuni nodi problematici emersi nel corso del trentennio appena trascorso: profili che forse richiederebbero un'opera di razionalizzazione del legislatore (ma invocare la legge nella nostra materia è sempre un po' come suggerire l'apertura del vaso di Pandora...), che potrebbero anche essere sciolti con qualche efficace intervento della stessa contrattazione nazionale sulle materie di sua competenza, alcune delle quali investono la sede di negoziazione integrativa che, per quanto detto, rappresenta lo snodo attraverso il quale sperimentare l'implementazione di modelli virtuosi di ammodernamento dei rapporti di lavoro pubblico oppure continuare a reiterare scelte e prassi poco commendevoli.

Non è possibile, per ragioni di spazio, passare in rassegna tutti gli ambiti che richiederebbero attenzione: per fortuna il dibattito giuslavoristico fornisce approfondite e articolate ricostruzioni, cui è possibile rinviare. In questa sede appare opportuno, però, seppure in termini di estrema sintesi, evidenziare alcuni aspetti sui quali registrare adeguati assestamenti regolativi ovvero segnalare perduranti criticità.

Seguendo un'esposizione quasi didascalica e, dunque, partendo dai soggetti della negoziazione, il cuore problematico della disciplina si pone non tanto sul piano nazionale, dove il meccanismo di accertamento e periodica verifica della rappresentatività fonda su un sistema ormai collaudato, che anzi costituisce un modello cui si guarda di frequente per l'individuazione di soluzioni esportabili nel settore privato.

Qualche problema in più si registra in sede di contrattazione integrativa, ove la legge tace, perpetuando le ambiguità proprie del doppio canale di rappresentanza e riproponendo la difficile convivenza tra i terminali delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto nazionale e il soggetto a composizione elettiva. Si tratta, peraltro, di un forte elemento di contraddizione, perché la RSU, nel disegno del legislatore, è l'agente negoziale preferenziale, formalmente facoltativo ma di fatto necessario, la cui partecipazione al tavolo di contrattazione è forse la sua principale «funzione».

In tale contesto, peraltro, le maggiori difficoltà nascono dalla carenza di previsioni per dirimere eventuali conflitti endosindacali, tutt'altro che infrequenti – in assenza di regole per la soluzione degli attriti principalmente nell'ambito di una rappresentanza di base sovente affetta da «bipolarismo» (Scarponi, p. 1380) – e la cui soluzione va ricercata applicando il principio del *maggior consenso possibile* (Aran, orientamento applicativo Rs37).

A sua volta, il consenso elettorale sul quale si fonda il potere negoziale della RSU, è importante (Gargiulo; Fontana) ma non fornisce garanzie circa l'affidabilità di quest'ultima, chiamata a svolgere un ruolo essenziale nella distribuzione di risorse pubbliche. Né si può, del resto, realisticamente trascurare che le prerogative lasciate al sindacato esterno siano funzionali proprio a garantire il coordinamento e il controllo sulle dinamiche della contrattazione integrativa (Pascucci; Scarponi; Fontana): finalità di cui è consapevole il legislatore e che vengono esplicitate nell'Accordo Quadro sulle rappresentanze unitarie.

Restando ad aspetti che potremmo definire procedurali, ma che investono anche la portata sostanziale (*idest* contenutistica) della negoziazione, è doveroso segnalare la centralità del tema dei controlli

(Luciani, Lombardo) e del ruolo dei diversi soggetti chiamati a verificare il rispetto (anche) delle procedure e soprattutto dei vincoli (non solo contabili, però) posti dalla legge all'attività negoziale (Soloperto), sulla base di un modello di verifica disegnato «in parallelo» per la contrattazione nazionale e per quella integrativa che viene affidato a organismi non sempre tecnicamente equipaggiati, una volta superati i confini della materia economico-finanziaria in senso stretto.

Senza soffermarsi sugli specifici contenuti dei contratti nazionali, va tuttavia segnalato come il combinato disposto tra la riduzione del numero di comparti di contrattazione, che il legislatore del 2017 non ha inteso riespandere, e le scelte di accorpamento operate al livello di Accordo Quadro (ribadite appena qualche giorno fa) conferma il duplice effetto registrato nelle due ultime tornate contrattuali: per un verso, in positivo, l'inevitabile omogeneizzazione delle discipline dei contratti collettivi; per altro verso, però, il sacrificio del polimorfismo delle diverse esperienze, che finisce per comprimere l'operatività delle amministrazioni di dimensioni più modeste, le quali sovente presentano peculiarità strutturali e caratteristiche singolari di azione amministrativa.

Nello specifico, peraltro, l'ambito regolativo delle relazioni sindacali è stato sempre contraddistinto da una tendenza, favorita «istintivamente» anche dall'Aran, all'adozione di un modello tendenzialmente uniforme. Talune differenze si registrano, al più, con riguardo all'oggetto dell'attività negoziale integrativa e in merito all'individuazione di quella parte di essa che, in caso di stasi della contrattazione, rientra nella possibilità di adozione di un atto unilaterale: tema al quale è opportuno dedicare qualche osservazione conclusiva.

5. L'atto unilaterale provvisorio: un «termometro» della salute del contratto collettivo

L'adozione di un atto unilaterale provvisorio che supplisca temporaneamente al mancato accordo è una possibilità prevista, com'è noto, dall'art. 40, co. 3-ter, d.lgs. 165/2001. Come già osservato in altra sede, l'istituto rappresenta una sorta di termometro

per misurare lo stato di salute della contrattazione e, attraverso di esso, l'equilibrio tra regolazione unilaterale (anche non pubblicitaria), quale espressione delle «prerogative e libertà di iniziativa e decisione» (art. 40, co. 3-bis, d.lgs. 165/2001) dell'amministrazione, e disciplina di matrice convenzionale. Una disamina di tale specifica normativa in questa sede ha senso dunque non tanto, e non solo, con riferimento al funzionamento del dispositivo, quanto per la sua valenza teorica e d'impatto sistematico. Al riguardo, occorre distinguere, da subito, le due diverse situazioni contemplate dalla legge.

La possibilità di provvedere unilateralmente su materie di competenza della contrattazione era stata introdotta dal d.lgs. 150/2009, ma il d.lgs. 75/2017 ne ha modificato i presupposti causali, lasciando invariata la prima preconditione, che «non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo», cui deve aggiungersi il «pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa», formulazione più stringente di quella previgente, che faceva riferimento «al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica».

Se questa è la prima situazione, già contemplata nel 2009, diversa appare la seconda ipotesi introdotta dal d.lgs. 75/2017, che consente all'amministrazione di provvedere «in ogni caso», unilateralmente e in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo e dunque di superare la stasi della negoziazione in seguito al superamento del «termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata» previsto dai contratti nazionali, ai quali è rimesso anche l'*am*, oltre che l'oggetto e la tempistica, dell'intervento unilaterale.

Nella prima ipotesi, quindi, il «pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa» è requisito necessario ma anche sufficiente a legittimare l'intervento unilaterale, che non è subordinato all'attesa di un termine minimo di durata della sessione negoziale. Per converso, nella seconda ipotesi – condizionata a un'espressa previsione da parte della contrattazione di comparto – il legislatore prescinde da un eventuale pregiudizio al funzionamento della macchina amministrativa, subordinando l'adozione dell'atto unilaterale alla previsione da parte del contratto nazionale e al decorso

del termine minimo di durata della sessione negoziale, anch'esso fissato dal contratto. L'amministrazione può provvedere unilateralmente su tutte le materie per le quali il contratto collettivo preveda tale possibilità e sempre che non sia stata responsabile dell'interruzione della trattativa, che deve comunque ripartire, in ossequio a un primato dell'accordo che il legislatore ribadisce sebbene in termini quasi di richiamo di principio, che pertanto, in carenza di sanzioni, non esclude il rischio di abusi.

Il recupero delle «prerogative e libertà di iniziativa e decisione» di ciascuna delle parti ha così luogo per entrambe al termine della sessione negoziale, ma l'amministrazione può anticipare questo momento, provvedendo unilateralmente sulle materie indicate dal contratto collettivo, una volta decorso il termine minimo previsto dal contratto oppure qualora si verifichi un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa.

Non si può neppure escludere che – ricorrendo agli accordi-contralcio – s'intervenga bilateralmente soltanto su alcune tra le materie rimesse a questo livello negoziale, lasciando di fatto all'amministrazione la possibilità di regolare provvisoriamente le materie residue, nell'attesa di raggiungere un'intesa definitiva complessiva: situazione che dovrebbe far riflettere sul ricorso al frazionamento dell'attività negoziale, in base a una prassi che sarebbe esclusa dalla disciplina della contrattazione integrativa, ma che trova nella pratica frequenti (e pare crescenti) occasioni di realizzazione.

Quanto all'integrazione dell'art. 40, co. 3-ter, i contratti collettivi hanno fatto ampio uso dello spazio regolativo rimesso loro dal legislatore. Circa la prima ipotesi, in realtà, i contratti hanno ristretto l'ambito oggettivo dell'atto unilaterale – che potrebbe intervenire «sulle materie oggetto del mancato accordo» e, dunque, in ipotesi, su tutti gli ambiti di regolazione – delimitando le materie in relazione alle quali può verificarsi il descritto pregiudizio all'azione amministrativa. Talvolta è stata prevista la necessità di attendere anche in tal caso un termine minimo di durata della sessione negoziale: scelta in contraddizione con il concetto stesso di pregiudizio, che per sua natura può verificarsi indipendentemente dal decorso di un certo tempo.

Riguardo alla seconda ipotesi – per la quale l'amministrazione può provvedere «in ogni caso», una volta spirato il termine minimo di durata della sessione – i contratti hanno legittimamente e opportunamente delimitato il novero delle materie (o dei contenuti) su cui l'amministrazione ha facoltà d'intervento unilaterale.

Occorre allora una riflessione sullo scarto, non sempre minimo, che si registra tra la disciplina di legge e le scelte operate dai contratti collettivi nazionali, che talvolta si limitano quasi a reiterare il disposto legislativo di regolazione dello strumento, in altri casi finiscono per ampliarlo, estendendone (forse non sempre consapevolmente) le condizioni di utilizzo. In ogni caso sarebbe opportuna una seria rimediazione dell'elenco di materie che nei contratti nazionali sono rimesse alla possibilità di regolazione unilaterale, per accertare se davvero su quei contenuti una compressione del ruolo dell'autonomia collettiva risulti coerente con i principi del d.lgs. 165/2001 in tema di assetto delle fonti.

Ma, accantonando l'esame della disciplina di legge e della sua attuazione da parte della fonte convenzionale, è opportuno svolgere qualche rilievo sul funzionamento dell'istituto nella prospettiva, dichiarata in premessa, di verificarne l'incidenza sull'autonomia collettiva.

Le rilevazioni effettuate dall'Aran in relazione al ricorso ad atti unilaterali da parte delle amministrazioni confermano un utilizzo numericamente ridotto (poco meno dell'1%) di tale facoltà rispetto alle situazioni in cui il contratto collettivo integrativo giunge alla firma: in realtà, questo dato rischia di fuorviare l'analisi, per due ordini di motivi.

Innanzitutto potrebbe risultare sottostimato, non essendo per niente improbabile che gli enti che ricorrono alla regolamentazione unilaterale non provvedano a darne comunicazione all'Aran. Ma, soprattutto, perché nulla o quasi ci dice sull'indiretta efficacia «persuasiva» dello strumento. Mentre in passato le organizzazioni sindacali potevano trascinare la trattativa, sapendo che su alcuni profili il contratto era l'unico (e quindi obbligato) strumento di regolazione, oggi potrebbero essere indotte a non tirare troppo la corda con il rischio di spezzarla. La delegazione di parte pubblica

può infatti sventolare lo spettro dell'atto unilaterale là dove la trattativa sia arenata oppure la distanza tra le parti appaia difficilmente colmabile o addirittura in condizione di «stallo messicano». In queste ipotesi il sindacato – per non perdere l'occasione di protagonismo nella vicenda negoziale, con le connesse ricadute negative nel rapporto con i propri rappresentati – potrebbe sottoscrivere l'accordo (Luciani, Lombardo, p. 647; Bellavista, p. 72) a fronte semmai di cessioni non particolarmente significative, se non esclusivamente simboliche, ad opera della controparte.

Non va trascurata, insomma, la forza di pressione che può essere esercitata per effetto della sola possibilità «astratta» di ricorso all'adozione di una disciplina unilaterale. È indubbio, infatti, che l'emanazione di un atto unilaterale incida negativamente sull'agibilità «di fatto» del sindacato e in qualche modo depotenzi la negoziazione che riparte – perché deve riprendere – subito dopo. Sarebbe utile, allora, una verifica più puntuale di tali aspetti, semmai accertando in quanti e quali casi (*idest*: su quali materie) l'attività negoziale sia stata portata a compimento sotto la «minaccia», esplicitata più o meno efficacemente, di abbandono del tavolo ad opera della delegazione pubblica legittimata, in ipotesi, a provvedere da sé in caso di *impasse* della negoziazione.

La disciplina in parola, al di là dei numeri di utilizzo, esprime, in definitiva, una propria efficacia al contempo simbolica e reale, se non sistematica. Da un lato segnala la volontà del legislatore di assicurare forza e spazio di manovra al management pubblico; dall'altro lato l'*an* e il *quomodo* della possibilità di ricorso all'atto unilaterale indica il grado di fiducia nell'autonomia collettiva e traccia i confini stessi del riconoscimento della fonte negoziale come matrice preferenziale, se non esclusiva, di regolazione di importanti materie del rapporto di lavoro pubblico, a cominciare da quella salariale.

Riferimenti bibliografici

Ales E., *L'esercizio partecipato del potere di organizzazione*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L., (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 50 ss.

- Ales E., *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, in *Riflessioni sulla partecipazione a partire dalla proposta Cisl*, in DRI, 2023, p. 889 ss.
- Aran, *Monitoraggio della contrattazione integrativa – Rilevazione sintetica anno 2016*, in www.aranagenzia.it, 2017.
- Aran, Università degli Studi Milano, *La contrattazione integrativa nelle PpAa dopo i rinnovi dei CCNL di comparto per il triennio 2016-2018*, gennaio 2022.
- Barbera M., *Contrattazione e partecipazione: uno sguardo retrospettivo e uno prospettico*, in LD, 2023, p. 679 ss.
- Barbieri M., *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni: un percorso storico-critico*, Cacucci, Bari, 2018.
- Bellavista A., *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia*, in Garilli A., Riccobono A., De Marco C., Bellavista A., Marinelli M., Nicolosi M., Gabriele A., *Il lavoro alle dipendenze della PA dopo la «riforma Madia»*, Cedam, Milano, 2018, p. 72 ss.
- Bordogna L., Boscato A., *La contrattazione integrativa nelle Pubbliche Amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018. Rapporto finale*, Aran, 2022.
- Boscato A., *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico contrattualizzato all'indomani della c.d. riforma Madia*, in DML, n. 1, 2019, p. 46 ss.
- Bottino G., *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in RTDP, 2014, p. 691 ss.
- Cangemi V., *La partecipazione sindacale e la negoziabilità dei poteri dirigenziali nel nuovo sistema di relazioni sindacali*, in LPA, n. 2, 2019, p. 180 ss.
- Carabelli U., *Privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro e nuovi assetti giuridici dell'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni*, in Carabelli U., Carinci M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010, p. 93 ss.
- Carinci M.T., *Privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro e nuovi assetti giuridici dell'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni*, in Carabelli U., Carinci M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010, p. 76 ss.
- Corti M., *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, in *Riflessioni sulla partecipazione a partire dalla proposta Cisl*, in DRI, 2023, p. 889 ss.
- Corti M., *La partecipazione alla luce delle nuove regole (passato, presente, sperimentazione)*, in *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, Quaderno n. 4 di RGL, Roma, 2019, p. 107 ss.
- Corti M., *Regolazione provvisoria unilaterale della PA nelle materie oggetto di contrattazione integrativa e condotta antisindacale. Scrutinio severo del giudice sui*

- presupposti dell'art. 40, comma 3-ter, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (nota a Tribunale di Frosinone decreto 19 giugno 2018)*, in *LPA*, n. 1, 2019, p. 119 ss.
- Delfino M., *I nuovi «spazi negoziali»*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L., (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 38 ss.
- Ferrante V., *I poteri datoriali rivisitati*, in Napoli M., Garilli A. (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Cedam, Milano, 2013, p. 59 ss.
- Ferrara M., *Il sindacalismo nella Pubblica Amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2024.
- Fiorillo L., *Il sistema delle fonti: il primato della legge e il ruolo subalterno della contrattazione collettiva*, in *LPA*, n. 1, 2012, p. 31 ss.
- Fontana G., *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro*, in Carinci F., Zoppoli L., *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Utet, Torino, 2004, p. 288 ss.
- Gargiulo U., *La contrattazione integrativa nelle Pubbliche Amministrazioni: cronache dal bradismo*, in *LPA*, n. 2, 2019, p. 57 ss.
- Gargiulo U., *Rappresentanza e contrattazione in azienda*, Cedam, Milano, 2017.
- Gasparri S., Mastrogiuseppe P., *La contrattualizzazione nel lavoro pubblico: i suoi risultati, le sue prospettive*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico. Fuori dal tunnel?*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 90.
- Luciani V., Lombardo C., *Commento all'art. 40, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L., Maresca A. (a cura di), *Diritto del lavoro, Il lavoro pubblico*, vol. III, Giuffè, Milano, 2011, p. 643 ss.
- Mainardi S., *Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai CCNL tra organizzazione e tutela della professionalità*, in *LPA*, 2023, p. 449 ss.
- Natullo G., *Tra legge e contratto: l'«equilibrio instabile» del sistema delle fonti*, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L., (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 15 ss.
- Oliveri L., *L'atto unilaterale sostitutivo del mancato accordo decentrato è attualmente vigente*, in *www.lexitalia.it*, n. 7-8, 2010.
- Pallante F., *Dai vincoli «di» bilancio ai vincoli «ab» bilancio*, in *Gcost.*, 2016, p. 2498 ss.
- Pascucci P., *Commento all'art. 47*, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle Amministrazioni Pubbliche*, in *NLCC*, 1999, p. 1328 ss.

- Ranieri M., *La partecipazione sindacale*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L., Maresca A. (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffè, Milano, 2019, p. 265 ss.
- Riccobono A., *Le nuove carriere dei dipendenti pubblici: professionalità, merito, imparzialità tra concorso, comparazione e valutazione*, in *LPA*, 2023, p. 301 ss.
- Romagnoli U., *Contrattazione e partecipazione. Studio di relazioni industriali in una azienda italiana*, il Mulino, Bologna, 1968.
- Rusciano M., *Il contratto collettivo*, in Rescigno P. (diretto da), *Trattato di diritto privato*, vol. 15, Utet, Torino, 2004.
- Rusciano M., *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, in *DLRI*, 1996, p. 245 ss.
- Saracini P., in Natullo G., Saracini P., *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in Zoppoli L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 77 ss.
- Scarponi S., *Rappresentanze nei luoghi di lavoro*, in Carinci F., D'Antona M. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche. Commentario*, Tomo II, Giuffè, Milano, 2000, p. 1380 ss.
- Soloperto R., *La contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in Carabelli, Carinci M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010, p. 315 ss.
- Spinelli C., *Il lavoro agile post pandemico nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *LDE*, n. 4, 2021, p. 12 ss.
- Talamo V., *Antefatti, luci ed ombre dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego*, in *GDA*, 2018, p. 282 ss.
- Talamo V., *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *GDA*, 2010, p. 13 ss.
- Treu T., *Riflessioni sulla partecipazione a partire dalla proposta Cisl – La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, in *Riflessioni sulla partecipazione a partire dalla proposta Cisl*, in *DRI*, 2023, p. 889 ss.
- Viscomi A., *Lost in transition: la contrattazione integrativa nelle Pubbliche Amministrazioni tra riforme incompiute e crisi emergenti*, in *LPA*, 2013, p. 264 ss.
- Zoppoli L., *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali «partecipate»*, in *RGL*, 2018, I, p. 425.
- Zoppoli L., *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, raccolte in *Riflessioni sulla partecipazione a partire dalla proposta Cisl*, in *DRI*, 2023, p. 889 ss.