

ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

*Un contratto senza un mercato?
Alcune riflessioni
sulla contrattazione collettiva
nel lavoro pubblico*

Michele Tiraboschi

anticipazione

N. 3/XXXV – 2025

Adapt
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS



Lefebvre Giuffrè

Un contratto senza un mercato? Alcune riflessioni sulla contrattazione collettiva nel lavoro pubblico

Michele Tiraboschi

Sommario: 1. Posizione del problema. – 2. Lo stato (reale) della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni: cosa sappiamo? – 2.1. Peculiarità e anomalie della contrattazione di livello nazionale. – 2.2. Peculiarità e anomalie della contrattazione integrativa. – 2.3. Il caso (negletto) della negoziazione per i dipendenti in regime di diritto pubblico. – 3. Un (necessario) passo indietro: l'utilità di una retrospettiva storica per afferrare l'essenza della contrattazione collettiva anche nel contesto del lavoro pubblico. – 4. Un "padrone serio" o un "padrone vero"? – 5. Natura, funzione e limiti di una contrattazione senza mercato.

1. Posizione del problema

In quello che – pur a distanza di quarant'anni dalla pubblicazione – resta ancora oggi uno dei più importanti contributi allo studio della contrattazione collettiva in Italia, Luigi Mariucci esprimeva il bisogno di confessare una sensazione di profondo imbarazzo rispetto al tentativo di inquadrare «la situazione del pubblico impiego» nell'ambito di una opera monografica che si proponeva di offrire «una ricostruzione globale della esperienza contrattuale» ⁽¹⁾.

L'imbarazzo non nasceva – è bene precisare – dalle prassi ancora acerbe e frammentarie ⁽²⁾, in quella precisa fase storica, della contrattazione collettiva nelle amministrazioni pubbliche e nel relativo retroterra ideologico, politico e culturale ⁽³⁾; tanto meno dalla assenza di un compiuto modello di relazioni contrattuali collettive che, come noto, prende lentamente avvio nel settore pubblico – e non senza rilevanti criticità e contraddizioni – solo a seguito della entrata in vigore della legge-quadro 28

* Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

⁽¹⁾ L. MARIUCCI, *La contrattazione collettiva*, il Mulino, 1985, qui p. 70.

⁽²⁾ Prassi dal «carattere tumultuario» secondo M.S. GIANNINI, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: un bilancio*, in *DLRI*, 1982, qui p. 169.

⁽³⁾ Su cui F.C. RAMPULLA, *Ideologia dell'amministrazione ed evoluzione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego*, in *Il Politico*, 1987, pp. 343-364.

marzo 1983, n. 93, vero e proprio «atto fondativo» del sistema ⁽⁴⁾. Per comprendere il disagio manifestato da Mariucci si possono piuttosto richiamare, accanto a complesse questioni di natura metodologica ⁽⁵⁾, le condizioni di una scienza generale del diritto del lavoro che, come giustamente sottolineato da Mariella Magnani nel suo recente omaggio ad Alessandro Garilli, non hai mai completamente assimilato la materia del lavoro pubblico contrattualizzato che, non a caso, resta appannaggio, per le questioni di maggiore impegno teorico e concettuale, di «una cerchia, perfino ristretta» di specialisti ⁽⁶⁾.

È pur vero che, ad un certo punto del dibattito giussindacale italiano, una parte della dottrina attenta alle questioni del lavoro nelle pubbliche amministrazioni ha indicato nella disciplina delle relazioni collettive del pubblico impiego un modello di riferimento per l'evoluzione di un settore privato ancora alle prese con i problemi giuridici posti dalla (non) attuazione dell'articolo 39 Cost. ⁽⁷⁾. E tuttavia è palese la difficoltà dello studioso del fenomeno della contrattazione collettiva, rispetto alle esperienze reali del lavoro pubblico, soprattutto là dove il ragionamento giuridico venga impostato, come suggerisce il metodo del diritto delle relazioni industriali, in una ottica di «sistema» e cioè con attenzione non solo alle regole formali poste dall'ordinamento giuridico statuale, ma anche alle prassi e alle procedure. Prassi e procedure che – come bene chiarito dallo stesso Mariucci e senza che da esse si intenda estrapolare alcun paradigma prescrittivo ⁽⁸⁾ – «costituiscono i rapporti negoziali come sistema» ⁽⁹⁾ e cioè quello che studi anche economici e sociologici hanno contribuito a configurare nei termini di un meccanismo giuridico-istituzionale dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro nel mercato e nella impresa.

⁽⁴⁾ Vedi L. ZOPPOLI, *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego*, Jovene, 1990, spec. pp. 65-66.

⁽⁵⁾ È L. MARIUCCI, *op. loc. ult. cit.*, a parlare di questione che non è solo di metodo.

⁽⁶⁾ M. MAGNANI, *Dalla pubblica amministrazione come spesa alla pubblica amministrazione come investimento*, in A. BELLAVISTA A. RICCOBONO (a cura di), *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo*, Giappichelli, 2024, qui pp. 147-148.

⁽⁷⁾ Cfr. M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle 'leggi Bassanini'*, in *LPA*, 1998, qui p. 49.

⁽⁸⁾ È la condivisibile indicazione metodologica di E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, 2021, qui p. 32 e nota 230.

⁽⁹⁾ L. MARIUCCI, *La contrattazione collettiva*, cit., qui p. 11.

Nell'ambito di uno studio di carattere generale della contrattazione collettiva è in effetti ancora oggi inappagante, pur in un quadro giuridico-istituzionale mutato in profondità, tanto la scelta di relegare l'esperienza del settore pubblico in una mini-trattazione specialistica, senza che peraltro si possa fare affidamento su un assetto teorico e giurisprudenziale consolidato ⁽¹⁰⁾, quanto il ricorso alla tecnica dei richiami diffusi ed episodici. Con la conseguenza che non pochi contributi, anche di carattere istituzionale ⁽¹¹⁾ e sindacale ⁽¹²⁾, offrono oggi una rappresentazione del fenomeno contrattuale in Italia che esclude a priori – e senza neppure il bisogno di esplicitare a livello metodologico tale scelta ⁽¹³⁾ – l'arduo compito di fare i conti con la spinosa realtà del settore pubblico.

Rispetto alla «lunga e bella avventura culturale» del pubblico impiego contrattualizzato ed affrancato dal diritto amministrativo ⁽¹⁴⁾, la situazione pare, dunque, ancora grosso modo quella descritta nel pionieristico studio di Mario Rusciano sull'impiego pubblico del 1978, nel paragrafo dedicato alla contrattazione collettiva del settore pubblico «tra mito e realtà», e cioè «l'impossibilità di operare un serio confronto tra la “contrattazione collettiva” nell'impiego pubblico e quella tipica del settore privato, in quanto la prima si svolge in ambiti normativi assai ristretti e, compressa all'interno del sistema amministrativo, finisce col rispondere ad una logica sostanzialmente differente. Il che beninteso non è dovuto però soltanto alle tradizionali resistenze conservatrici del potere pubblico, ma trova anche oggettive motivazioni nella diversità dei presupposti del conflitto sociale nel pubblico impiego rispetto a quelli del conflitto che si accende nel settore industriale» ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Si vedano le sintetiche ma estremamente efficaci considerazioni di O. MAZZOTTA, *Riflessioni sul pubblico impiego: a mo' di introduzione*, in *Labor – Il Lavoro nel Diritto*, 2024, pp. 1-5.

⁽¹¹⁾ Si vedano i rapporti annuali del Cnel sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva che da sempre escludono l'esperienza del settore pubblico.

⁽¹²⁾ Con particolare riferimento alla esperienza della contrattazione decentrata si vedano i periodici rapporti dell'osservatorio Ocsel della Cisl e anche i rapporti della Fondazione Di Vittorio in collaborazione con la Cgil (in questo secondo caso alcuni limitati e molto parziali dati sul settore pubblico vengono genericamente riportati ma tenuti rigorosamente separati dalla esperienza del settore privato).

⁽¹³⁾ È il caso del rapporto annuale di ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia.

⁽¹⁴⁾ In questi termini O. MAZZOTTA, *Riflessioni sul pubblico impiego ecc.*, cit., p. 1.

⁽¹⁵⁾ M. RUSCIANO, *Il lavoro pubblico in Italia*, il Mulino, 1978, parte I, cap. V, § 6, p. 209 della riedizione digitale del volume presente nello *Scaffale di Lavoro e Diritto* sul sito internet de il Mulino. In tema vedi anche C. ROMEO, *Il difficile rapporto tra la*

Obiettivo del presente contributo è sviluppare, una volta valutata la strumentalità o meno rispetto a efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione ⁽¹⁶⁾, alcune considerazioni su natura e funzione della contrattazione collettiva nel settore pubblico dalla prospettiva di chi si è sempre occupato del fenomeno – dei suoi profili teorici e dei suoi risvolti pratici – nell’ambito del settore privato. Tutto ciò con l’ambizione di verificare nuovamente, ad oltre quarant’anni dai primi studi in materia e alla luce della evoluzione del quadro giuridico-istituzionale di riferimento, l’asserita impossibilità di tracciare un sicuro parallelismo tra la contrattazione collettiva nel pubblico impiego e la contrattazione collettiva nel settore privato. Percorrere la frontiera che ancora oggi separa – e differenzia – la contrattazione collettiva del settore pubblico da quella del settore privato pare del resto una traiettoria di indagine particolarmente promettente ⁽¹⁷⁾, rispetto alla rituale insistenza su sentieri già ampiamente battuti dalla dottrina giussindacale italiana, per concorrere a fornire un nuovo impulso ad una riflessione che certo non può oggi più definirsi scientificamente immatura ⁽¹⁸⁾ e che, tuttavia, resta allo stato del dibattito priva di risultati appaganti in attesa come è di una non più rinviabile rifondazione della teoria giuridica – e non solo giuridica – del contratto collettivo in Italia ⁽¹⁹⁾. Una teoria che di certo non può permettersi di rinunciare aprioristicamente – spesso per fatti concludenti – alla verifica dei «possibili segni identitari comuni a pubblico e privato» ⁽²⁰⁾.

contrattazione collettiva nel settore pubblico e quella del settore privato, in *DML*, 2015, pp. 25-39.

⁽¹⁶⁾ Efficacia non in termini giuridici ma come la «capacità di soddisfare i bisogni della collettività con la fornitura di servizi appropriati» ed efficienza intesa come la «capacità di produrre i servizi al minor costo». In questi termini C. DELL’ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, il Mulino, 2017, *Introduzione*, qui p. 16.

⁽¹⁷⁾ Cfr. S. CASSESE, *Varcare le frontiere. Una autobiografia intellettuale*, Mondadori, 2024.

⁽¹⁸⁾ Come lo era invece per M. RUSCIANO, *op. loc. ult. cit.*

⁽¹⁹⁾ Vedi già U. ROMAGNOLI, *Il contratto collettivo*, in *DLRI*, 2000, qui p. 275.

⁽²⁰⁾ Così, condivisibilmente: M. ESPOSITO, *Il contratto collettivo nel lavoro pubblico: la libertà sindacale tra autonomia funzionale e specialità*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Cacucci, 2021, qui p. 914.

2. Lo stato (reale) della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni: cosa sappiamo?

È stato recentemente (e autorevolmente) sostenuto, in termini di bilancio del lungo e travagliato processo che ha condotto alla privatizzazione del pubblico impiego ⁽²¹⁾, che «chi si fermasse alla constatazione che il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni è ora retto, in Italia, dalla contrattazione collettiva non capirebbe nulla della evoluzione di quello che si chiama impiego pubblico» ⁽²²⁾.

Che si concordi o meno col merito di questa radicale affermazione, anche per il settore pubblico resta in ogni caso valida l'indicazione metodologica – enunciata più di cinquant'anni fa da Gino Giugni ⁽²³⁾ – di avviare qualsivoglia ragionamento sulla contrattazione collettiva prendendo le mosse dalla *law in action* e cioè da una preliminare analisi empirica diretta a rilevare la configurazione del fenomeno nella concretezza e nel dinamismo dei rapporti economici e sociali. Ciò a maggior ragione rispetto a una tematica dove la dottrina giuslavoristica è stata indirettamente ma chiaramente “accusata” – vuoi per impostazione metodologica vuoi anche per la matrice ideale (e ideologica) che la caratterizza – di aver scritto troppo sulla «vicenda normativa» della contrattualizzazione del lavoro pubblico, e cioè su frammenti normativi che nel tempo si sono mostrati inaffidabili, e molto poco invece sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati ⁽²⁴⁾.

Il tentativo di comprendere natura, funzione ed efficacia della contrattazione collettiva nelle amministrazioni pubbliche – e tracciare conseguentemente un possibile parallelismo col settore privato – non può dunque reggere sul solo momento interpretativo del dato formale ⁽²⁵⁾, ma deve

⁽²¹⁾ Vedi, in termini di bilancio, i contributi raccolti in A. BELLAVISTA, A. RICCOBONO (a cura di), *La privatizzazione del pubblico impiego ecc.*, cit., (specialmente quello di Alessandro Garilli, pp. 201-221) e quelli in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, Quaderni di DML, 2024.

⁽²²⁾ Così S. CASSESE, *Varcare le frontiere ecc.*, cit., qui p. 247.

⁽²³⁾ G. GIUGNI, *La funzione giuridica del contratto collettivo di lavoro*, in G. GIUGNI, *Lavoro legge contratti*, il Mulino, 1989 (ma 1968), qui p. 152.

⁽²⁴⁾ Vedi S. CASSESE, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, in *GDA*, 2013, qui p. 314.

⁽²⁵⁾ Ragione per cui daremo per scontata, in questa sede, la conoscenza della disciplina e degli assetti della contrattazione collettiva nel settore pubblico. La prospettiva metodologica in cui ci collochiamo integra in ogni caso quei preziosi contributi alla teoria

anche confrontarsi con quella realtà giuridica effettuale ⁽²⁶⁾ da cui passa necessariamente il cambiamento legale auspicato e sollecitato dai processi riformatori.

Rispetto al settore privato, dove si registrano non poche criticità ⁽²⁷⁾, questa prospettiva di indagine (che, da sempre, è un punto carente del riformismo in Italia) ⁽²⁸⁾ è peraltro favorita dalla maggiore facilità di reperimento e trasparenza del materiale contrattuale (anche di livello decentrato) del settore pubblico. I contratti e gli accordi collettivi nazionali, soggetti a un obbligo di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, vengono depositati presso l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del Cnel ⁽²⁹⁾ e sono resi disponibili anche sul sito dell'Aran e delle amministrazioni interessate ⁽³⁰⁾. Le pubbliche amministrazioni, per contro, sono tenute a trasmettere all'Aran, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, i testi dei contratti integrativi con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio ⁽³¹⁾. I testi degli accordi integrativi sono trasmessi al Cnel ⁽³²⁾ che li rende di pubblico accesso tramite l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro.

La tracciabilità e piena conoscibilità dei testi contrattuali del settore è strumentale (anche) rispetto ad attività istituzionali di studio, monitoraggio e documentazione necessarie all'esercizio stesso della contrattazione collettiva. L'Aran in particolare è chiamata a predisporre, avvalendosi della collaborazione dell'Istat per la formulazione di modelli statistici di

generale della contrattazione collettiva che si sono però occupati, in prevalenza, di riordinare il dato normativo.

⁽²⁶⁾ Nel senso fatto proprio da T. ASCARELLI, *Per uno studio della realtà giuridica effettuale*, in *Problemi giuridici*, Giuffrè, 1959 (ma 1956), II, p. 803.

⁽²⁷⁾ In tema rinvio ai miei *Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva in Italia: il contributo del giurista del lavoro*, in *q. Rivista*, 2021, pp. 599-639.

⁽²⁸⁾ Vedi R. BRUNETTA, *La pubblica amministrazione tra bilancio e rilancio*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 17.

⁽²⁹⁾ Art. 17, comma 1, l. 30 dicembre 1986, n. 936.

⁽³⁰⁾ Art. 47, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

⁽³¹⁾ Art. 40-bis, comma 5, d.lgs. n. 165/2001.

⁽³²⁾ Per evitare un duplice invio, previsto ai sensi dell'art. 40-bis, comma 5, d.lgs. n. 165/2001, Aran e Cnel hanno definito nel 2015 una *Procedura unificata di trasmissione dei contratti integrativi* così da semplificare gli oneri burocratici in capo alle singole amministrazioni e i passaggi relativi al monitoraggio e alla archiviazione della contrattazione decentrata nel settore pubblico.

rilevazione, un rapporto semestrale sulla evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti da sottoporre al Governo, ai comitati di settore dei comparti regioni e autonomie locali e sanità e alle commissioni parlamentari competenti ⁽³³⁾. L'Aran effettua inoltre un monitoraggio sulla applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro e sulla contrattazione integrativa, con la redazione di un rapporto annuale per il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero dell'economia e delle finanze e i comitati di settore, finalizzato a verificare «l'effettività e la congruenza della ripartizione tra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa» ⁽³⁴⁾.

Di particolare rilievo, in questa materia, è anche il ruolo del Cnel a cui la legge affida il compito di predisporre analisi in merito agli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva, «procedendo ad un esame critico dei dati disponibili e delle loro fonti, al fine di agevolare l'elaborazione di risultati univoci sui singoli fenomeni» ⁽³⁵⁾. Tra le diverse attribuzioni specifiche del Cnel vi è la raccolta e l'aggiornamento dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del settore pubblico, «con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello»; ciò (anche) in funzione della redazione, nell'ambito di un più ampio disegno di monitoraggio e valutazione dei livelli e della qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini ⁽³⁶⁾, di una apposita «relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale» ⁽³⁷⁾ così da evidenziare l'impatto delle dinamiche contrattuali e retributive anche rispetto al profilo della efficienza, del pregio dei servizi e della organizzazione del lavoro ⁽³⁸⁾.

⁽³³⁾ Art. 46, comma 3, d.lgs. n. 165/2001.

⁽³⁴⁾ Art. 46, comma 4, d.lgs. n. 165/2001.

⁽³⁵⁾ Art. 10, comma 1, lett. c, l. n. 936/1986.

⁽³⁶⁾ Art. 10-bis, comma 1, lett. a, l. n. 936/1986.

⁽³⁷⁾ Art. 10-bis, comma 1, lett. b, l. n. 936/1986.

⁽³⁸⁾ Invero, questa specifica attribuzione non è stata pienamente coltivata dal Cnel se non in tempi recenti. Si veda G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *Il contributo del Cnel allo studio della contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in *q. Rivista*, 2024, pp. 841-853.

Di particolare rilievo sono poi gli aspetti riguardanti il costo del lavoro pubblico rispetto ai quali viene garantito all'Aran l'accesso ai dati raccolti in sede di predisposizione del bilancio dello Stato, del conto annuale del personale e del monitoraggio dei flussi di cassa⁽³⁹⁾. In questa materia è la Corte dei conti – a cui, come noto, compete la certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio delle ipotesi di contratti collettivi di lavoro per il personale pubblico ai fini della loro definitiva sottoscrizione⁽⁴⁰⁾ – che riferisce annualmente al Parlamento e al Governo in merito alla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, avvalendosi di tutti i dati e delle informazioni disponibili presso tutte le pubbliche amministrazioni, centrali e territoriali. La relazione prodotta dalla Corte dei conti prende le mosse dai dati analitici trasmessi dal Ministero dell'economia e delle finanze e contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato⁽⁴¹⁾ con cui la stessa rileva la consistenza del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche e la relativa spesa⁽⁴²⁾. Si tratta di una attività essenziale non solo ai fini della valutazione della corretta quantificazione degli oneri finanziari delle clausole contrattuali effettuata dall'Aran per i rinnovi contrattuali, ma anche per inquadrare correttamente l'analisi delle dinamiche retributive e dei costi contrattuali del settore pubblico (anche a livello decentrato)⁽⁴³⁾ rispetto ai principi di equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito pubblico e buon andamento delle amministrazioni che si trovano fissati nell'articolo 97 della Carta costituzionale.

⁽³⁹⁾ Art. 46, comma 3, d.lgs. n. 165/2001.

⁽⁴⁰⁾ Art. 47, comma 5-7, d.lgs. n. 165/2001.

⁽⁴¹⁾ Ciò ai sensi e per gli effetti del titolo V del d.lgs. n. 165/2001 in materia di “controllo della spesa”.

⁽⁴²⁾ Dal 2001 il Conto annuale è consultabile anche online, in una apposita sezione sul sito della Ragioneria generale dello Stato e, sul portale a esso dedicato, con la possibilità di interrogare la base dati dell'applicativo. In tema si veda lo studio, a cura della Ragioneria generale dello Stato, contenente il *Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2013-2024*, Ministero dell'Economia e delle finanze (dati aggiornati al 12 dicembre 2024).

⁽⁴³⁾ Si veda, a titolo esemplificativo, la ricca appendice a CORTE DEI CONTI, *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2025*, approvata nella adunanza delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 24 luglio 2025, relativa alle *Attività di controllo della Corte dei conti in sede decentrata sulla contrattazione collettiva regionale e sulla contrattazione integrativa aziendale di settore*.

Fuoriesce dai limiti (e dalle possibilità) del presente contributo una rendicontazione analitica e strutturata dei contenuti dei predetti rapporti e relazioni istituzionali. Da essi si possono tuttavia ricavare, anche in termini di estrema sintesi, alcuni dati ed elementi caratterizzanti del “sistema” (reale) della contrattazione collettiva del settore pubblico che, se forse appaiono oramai “normali” o comunque gestibili per lo studioso del lavoro nelle pubbliche amministrazioni sul piano di una «teoria comune delle fonti autonome del rapporto di lavoro»⁽⁴⁴⁾, risultano a dir poco devianti e anomali per chi studia invece le dinamiche della contrattazione collettiva dalla prospettiva del settore privato⁽⁴⁵⁾.

2.1. Peculiarità e anomalie della contrattazione di livello nazionale

Rinviando ai numerosi contributi della dottrina che si sono già efficacemente occupati di rielaborare le diverse fasi evolutive della contrattazione collettiva del settore ed evidenziarne le relative criticità⁽⁴⁶⁾, un primo elemento di riflessione, che emerge dalle periodiche rilevazioni Istat sulle retribuzioni contrattuali⁽⁴⁷⁾ e dalla relazione annuale del Cnel⁽⁴⁸⁾, è relativo all’indicatore di “tensione contrattuale” presente nel nostro sistema di relazioni industriali misurato vuoi in relazione alla *quantità* (cioè al numero di dipendenti che attendono il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro) vuoi con riferimento alla *intensità* (cioè ai mesi di vacanza contrattuale e di attesa per dipendente). Orbene, se nel settore privato per il totale dei dipendenti coperti da un contratto

⁽⁴⁴⁾ Si veda M. ESPOSITO, *Il contratto collettivo nel lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 911-921 (p. 919 e p. 920 per il virgolettato nel testo) dove si sviluppa in punto di diritto un denso e ben strutturato ragionamento volto a far prevalere le ragioni della convergenza dei modelli rispetto a quelle della diversità tra il contratto collettivo del settore pubblico e quello del settore privato partendo dalla constatazione che si tratterebbe pur sempre dell’«esercizio di una genuina autonomia negoziale» (qui p. 916).

⁽⁴⁵⁾ Vedi A. BELLAVISTA, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2007, n. 48, qui p. 2 e p. 15, che giustamente parla di «comportamenti lontani anni luce dalle logiche di mercato».

⁽⁴⁶⁾ Vedi per tutti, e non solo perché è il testo più recente, M. RICCI, *La “nuova” stagione delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico: rischio di implosione del sistema?*, in *LPA*, 2025, pp. 2-23.

⁽⁴⁷⁾ ISTAT, *Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali*, 31 gennaio 2025.

⁽⁴⁸⁾ CNEL, *Relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni*, 18 dicembre 2024.

collettivo nazionale di lavoro la vacanza contrattuale media si attesta (per il 2024) a 4,1 mesi con il 38% dei lavoratori in attesa di rinnovo, nel settore pubblico la vacanza contrattuale media (sempre per il 2024) è pari a 36 mesi con un 100% dei lavoratori in attesa di rinnovo ⁽⁴⁹⁾.

Ora, è certamente vero che per le pubbliche amministrazioni, diversamente da quanto si registra per il settore privato ⁽⁵⁰⁾, l'ordinamento contempla una precisa previsione di legge per la tutela retributiva per i dipendenti pubblici. Decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria che dispone in materia di rinnovi dei contratti collettivi per il periodo di riferimento, «gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale possono essere erogati in via provvisoria previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative» ⁽⁵¹⁾. In mancanza di ciò, a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, qualora lo stesso non sia ancora stato rinnovato, «è riconosciuta ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali, e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali, una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale» ⁽⁵²⁾.

È tuttavia evidente che, anche a prescindere dal più o meno marcato scostamento tra valore nominale e valore reale della somma riconosciuta al

⁽⁴⁹⁾ Archivio Istat (serie storiche, periodo dicembre 2023-dicembre 2024). Va precisato che se calcolato non come rapporto tra l'ammontare complessivo di mesi di vacanza contrattuale per l'insieme dei dipendenti in attesa di rinnovo e il totale dei dipendenti appartenenti al raggruppamento di riferimento (*indicatore generico*) ma come rapporto tra l'ammontare complessivo di mesi di vacanza contrattuale per l'insieme dei dipendenti in attesa di rinnovo e i dipendenti direttamente coinvolti (*indicatore specifico*) l'indicatore di tensione contrattuale per il settore privato sale al 10,9%.

⁽⁵⁰⁾ Come noto, a seguito dell'accordo-quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 tra Governo e parti sociali, per il settore privato è venuto meno l'istituto della indennità di vacanza contrattuale previsto dal protocollo Ciampi-Giugni del 23 luglio 1993, con l'introduzione in ogni contratto nazionale di lavoro (ai sensi dell'accordo interconfederale di implementazione del 15 aprile 2009 tra Confindustria, Cisl e Uil) di un meccanismo che, dalla data di scadenza del contratto precedente, riconosce una copertura economica a favore dei lavoratori in servizio alla data di raggiungimento dell'accordo.

⁽⁵¹⁾ Art. 47-bis, comma 1, d.lgs. n. 165/2001.

⁽⁵²⁾ Art. 47-bis, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

dipendente pubblico a titolo di indennità di vacanza contrattuale o di anticipazione rispetto alle spinte inflazionistiche ⁽⁵³⁾, una tensione contrattuale come quella che si registra nel settore pubblico non ha una valenza puramente amministrativa e contabile. Per un verso è evidente la ricaduta, confermata anche dalla comparazione con la situazione presente in altri Paesi ⁽⁵⁴⁾, in termini di effettiva tutela del potere d'acquisto dei dipendenti pubblici e cioè dei loro salari reali con il conseguente impiego delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali per la parte fissa del salario al punto da marginalizzare la valenza del salario di produttività in un sistema che, come noto, riserva alla sola contrattazione collettiva la definizione del trattamento economico fondamentale e accessorio del lavoratore ⁽⁵⁵⁾. Per l'altro verso è chiaro l'impatto sulla natura e la stessa funzione del contratto collettivo del settore pubblico dove le rigidità strutturali e la predeterminazione per legge dei processi istituzionali e di controllo che regolano i rinnovi contrattuali – al punto da poter registrare anche a fasi di intero blocco per via legislativa delle dinamiche contrattuali ⁽⁵⁶⁾ – sfalsano le libere dinamiche negoziali rispetto alle quali

⁽⁵³⁾ L'art. 1, comma 128, l. 30 dicembre 2024, n. 207 (legge di bilancio 2025), ha previsto – nelle more della definizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro e dei provvedimenti negoziali relativi al personale in regime di diritto pubblico per il triennio 2025-2027 e in deroga alle procedure previste dalle disposizioni vigenti in materia – l'erogazione della anticipazione di cui all'art. 47-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, e degli analoghi trattamenti previsti dai rispettivi ordinamenti, nella seguente misura mensile percentuale rispetto agli stipendi tabellari: 0,6% dal 1° aprile al 30 giugno 2025 e 1% dal 1° luglio 2025.

⁽⁵⁴⁾ *La spesa per redditi da lavoro dipendente: confronto tra Germania, Francia, Italia, Regno Unito e Spagna*, studio della Ragioneria generale dello Stato pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze (alla voce: *Analisi e commenti*), e ivi in particolare, la tabella 2 (p. 2) relativa alla variazione annua, tra il 2015 e il 2024, della spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche e cioè la remunerazione complessiva erogata ai dipendenti dalle amministrazioni pubbliche sommando alle retribuzioni lorde i contributi sociali.

⁽⁵⁵⁾ Art. 45, d.lgs. n. 165/2001.

⁽⁵⁶⁾ Il riferimento è al blocco della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2015, con sterilizzazione della indennità di vacanza contrattuale ai valori riconosciuti nel 2010, e alla introduzione, fino al 2014, di un limite alla retribuzione individuale pari a quanto erogato nel 2010. In tema si veda, per tutti, M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, 2019, qui pp. 48-52, cui adde RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2013-2024*, cit., spec. pp. 73-87, dove si dà conto dell'impatto sulla contrattazione collettiva e le dinamiche retributive (anche accessorie) delle misure contenitive della spesa per il pubblico impiego.

emerge più il profilo del riconoscimento della libertà sindacale *ex* articolo 39 Cost. che una piena funzione di garanzia della sufficienza della retribuzione *ex* articolo 36 Cost. ⁽⁵⁷⁾.

Su quest'ultimo punto torneremo più avanti, per alcune considerazioni teorico-ricostruttive che non è opportuno anticipare in questa parte del ragionamento. È tuttavia sufficiente scorrere la *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2025* della Corte dei conti per prendere atto di come gli atti propedeutici alla riapertura delle trattative per la contrattazione relativa al periodo 2022-2024, con una tempistica – o, meglio, con una logica – inconcepibile per il settore privato, siano giunti a ridosso o quasi della scadenza del triennio ⁽⁵⁸⁾ attraverso l'accordo-quadro sulle prerogative sindacali del 30 novembre 2023 (certificato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 4/2024) e l'accordo-quadro sulla definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale del 22 febbraio 2024 (certificato con deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 36/2024). È invece del mese di gennaio 2024 l'atto di indirizzo (c.d. direttiva madre) con il quale il Ministro per la pubblica amministrazione, una volta definite le risorse per i rinnovi contrattuali, individuava la «cornice negoziale generale» relativa agli accordi da stipulare con riferimento alla stagione contrattuale 2022-2024 ⁽⁵⁹⁾ e ciò sempre in attesa dei «successivi indirizzi» dei comitati di settore (funzioni locali, istruzione e ricerca, sanità, funzioni centrali) necessari per «consentire l'avvio delle trattative per il rinnovo dei rispettivi contratti collettivi nazionali».

⁽⁵⁷⁾ C. cost. 24 giugno 2015, n. 178, in *Giurisprudenza*, 2015, pp. 2703-2010, con nota adesiva di S. SCAGLIARINI, *Italiana Diritti e risorse: il ragionevole equilibrio raggiunto dalla Corte* e anche in *RIDL*, 2015, II, pp. 453-481 con nota critica di M. BARBIERI, *Contratto collettivo e lavoro pubblico: blocco salariale e blocco della contrattazione collettiva tra scelte legislative e giurisprudenza costituzionale*.

⁽⁵⁸⁾ I contratti per il triennio 2016/2018 sono stati sottoscritti solo a partire dall'ultimo anno del triennio, mentre nessun contratto per il triennio 2019/2021 è stato sottoscritto entro il triennio di riferimento. Cfr. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2013-2024*, cit., qui p. 79.

⁽⁵⁹⁾ Su ritardi e criticità della stagione contrattuale 2022-2024 (avviata dopo più di un anno dalla conclusione dei precedenti rinnovi di competenza del triennio 2019-2021 che, a loro volta, erano partiti con un ritardo di un anno anni rispetto alla scadenza dei contratti) vedi la *Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini ai sensi dell'art. 10-bis, lett. a), legge 30 dicembre 1986, n. 936* approvata dalla Assemblea del Cnel nella seduta del 26 settembre 2024 (qui pp. 40-45).

Non è pertanto eccessivo parlare, per la contrattazione collettiva del settore pubblico, di «rischio di implosione del sistema»⁽⁶⁰⁾ anche in ragione del noto corto-circuito che viene regolarmente a crearsi in materia tutte le volte che il dato formale si trova a fare i conti col dato politico⁽⁶¹⁾ o con la mancanza di convergenza di vedute tra gli attori sindacali ammessi (o non ammessi, rispetto alla conseguente contrattazione integrativa) al tavolo negoziale⁽⁶²⁾.

Parte della dottrina e dell'opinione pubblica è portata a imputare le «colpe» di questa situazione paradossale (cioè la firma di un contratto collettivo destinato a regolare non il futuro ma situazioni del passato) a questa o a quella coalizione politica e alle leggi che ha via via promosso in materia di lavoro pubblico. E tuttavia una robusta evidenza statistica di lungo periodo sulle retribuzioni di fatto e sulle dinamiche contrattuali del settore nel corso degli ultimi quarant'anni ha consentito di documentare – pur nel succedersi di governi, legislature, riforme e contro-riforme – una peculiare costante o regolarità di «sistema» e cioè che «i salari dei pubblici dipendenti, prima di essere il corrispettivo per una prestazione lavorativa, sono una posta del bilancio pubblico e come tali risentono innanzitutto delle alterne vicende degli equilibri macroeconomici più complessivi»⁽⁶³⁾ oltre che ovviamente delle altalenanti dinamiche nello «scambio» tra attore politico e attore sindacale⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶⁰⁾ Così M. RICCI, *La “nuova” stagione delle relazioni sindacali ecc.*, cit., qui p. 9 e p. 22. Analoghe conclusioni in M. RICCIARDI, *La contrattazione nel pubblico impiego*, in *L'annuario del lavoro*, 2024, *passim* e spec. p. 109.

⁽⁶¹⁾ Per questa osservazione vedi M. RUSCIANO, *Tecnica e politica nella funzione del contratto collettivo*, in *DLM*, 2009, qui p. 556.

⁽⁶²⁾ Il riferimento è alla recente firma separata dei rinnovi per la tornata contrattuale 2022-2024 del CCNL funzioni centrali (27 gennaio 2025) e del CCNL sanità (18 giugno 2025). In tema, anche per le rilevanti implicazioni giuridiche e di relazioni sindacali, tra cui il rischio di «iniziare a registrare anche nel lavoro pubblico, come accade ormai da tempo nel settore privato, un fenomeno di dilatazione dell'efficacia temporale del contratto scaduto, che va ben oltre il già patologico ritardo con il quale si perviene da anni al rinnovo dei contratti collettivi», vedi U. GARGIULO, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico dinanzi alle prove della (im)maturità?*, in *LPA*, 2025, pp. 24-40, e p. 28 per le parole riportate tra virgolette.

⁽⁶³⁾ Così P. MASTROGIUSEPPE, C. VIGNOCCHI, *La regolazione del lavoro pubblico in un'analisi di lungo periodo*, in AA.VV., *La Pubblica Amministrazione, innovare nella babilonia organizzativa*, Quaderni di Biblioteca della libertà, 2025, qui p. 104 e anche pp. 84-103 per la dimostrazione dell'assunto riportato nel testo.

⁽⁶⁴⁾ Vedi già, con notazioni in linea con l'evidenza empirica degli ultimi quart'anni, S. CASSESE, *Dall'impiego pubblico ecc.*, cit., qui p. 316.

Dalla legge-quadro sul pubblico impiego n. 93/1983, a oggi l'esperienza dei rinnovi contrattuali nel settore pubblico si alimenta insomma attorno a una sorta di patologia di "sistema" ⁽⁶⁵⁾, più volte denunciata nei termini di una «complicità consociativa» ⁽⁶⁶⁾: un equilibrio «di natura collusiva» ⁽⁶⁷⁾ tra l'attore politico e l'attore sindacale che svuota di contenuto, sui punti più qualificanti, le negoziazioni condotte nelle sedi istituzionali a ciò deputate dalla legge tanto a livello nazionale che a livello periferico ⁽⁶⁸⁾. In fasi di espansione dell'economia e tenuta dei conti pubblici le dinamiche salariali crescono regolarmente – per ragioni clientelari o anche di mera opportunità – molto più dell'inflazione e di quanto si registra nel settore privato, per poi comprimersi drasticamente (fino ad arrivare al congelamento della contrattazione nazionale e del finanziamento dei fondi accessori) nelle cicliche fasi di recessione. Quella che dovrebbe essere una regolazione salariale condotta da portatori di interessi divergenti si traduce in realtà – se si ha l'accortezza di analizzare «il sostrato materiale sul quale si innestano i fenomeni di giuridicità formale-statale» ⁽⁶⁹⁾ – nel governo "politico" di una partita di finanza pubblica incapace, per un verso, di sviluppare un chiaro nesso di corrispettività tra retribuzione e prestazione di lavoro e largamente condizionata, per l'altro verso, dagli imperativi di contenimento della spesa pubblica imposti dai mercati finanziari e dai dispositivi istituzionali stabiliti a livello europeo ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁵⁾ Vedi già L. BORDOGNA, *La contrattazione collettiva: un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?*, in C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubettino, 2007, pp. 63-91 che, anche con riferimento alla prima fase di applicazione della privatizzazione, parla (p. 65) di «stravolgimento dei tempi "naturali" della contrattazione nazionale», «ritardi spropositati nei rinnovi contrattuali nazionali» che arrivano mediamente anche a 25-30 mesi (p. 63).

⁽⁶⁶⁾ Vedi già, autorevolmente e con assoluta onestà intellettuale, B. TRENTIN, *Privatizzare il rapporto di lavoro per "liberare" il sindacato nel pubblico impiego*, in A. LETTIERI (a cura di), *Ripensare il sindacato*, Franco Angeli, 1989, p. 187.

⁽⁶⁷⁾ P. MASTROGIUSEPPE, C. VIGNOCCHI, *La regolazione del lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 96 e anche M. RICCI, *La "nuova" stagione ecc.*, cit., qui p. 20.

⁽⁶⁸⁾ L. BORDOGNA, *La contrattazione collettiva ecc.*, cit., qui pp. 77-78. Nella dottrina giuslavoristica vedi invece, diffusamente, A. BELLAVISTA, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico*, cit., qui pp. 15-26.

⁽⁶⁹⁾ È l'autorevole indicazione metodologica di L. ZOPPOLI, *Contrattazione e delegificazione ecc.*, cit., qui p. 27.

⁽⁷⁰⁾ Ancora P. MASTROGIUSEPPE, C. VIGNOCCHI, *La regolazione del lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 87, p. 80 e p. 83.

2.2. Peculiarità e anomalie della contrattazione integrativa

Un secondo elemento di riflessione, alla luce dei rapporti istituzionali sopra richiamati, è relativo al contributo della contrattazione decentrata; tematica su cui si sono prevalentemente concentrate (prima) le speranze e (a seguire) le critiche in relazione al contributo della contrattazione collettiva rispetto all'obiettivo della modernizzazione del lavoro pubblico e delle pubbliche amministrazioni ⁽⁷¹⁾. Ciò al punto da contribuire a spiegare le ragioni del drastico cambio di marcia impresso, rispetto ai temi della innovazione organizzativa e della effettiva responsabilizzazione degli attori negoziali, dal legislatore con la riforma Brunetta del 2009 attraverso cui veniva ribaltato (a favore della prima) il rapporto tra legge e contrattazione collettiva e si ridimensionava lo spazio assegnato alla contrattazione integrativa e, in generale, al ruolo del sindacato ⁽⁷²⁾. Nelle relazioni del 2008, 2009, 2010 e 2011 – epoca che segna per le relazioni sindacali del settore un «periodo di svolta e di “grande freddo”» rispetto al percorso intrapreso con la contrattualizzazione del lavoro pubblico ⁽⁷³⁾ – la Corte dei conti denunciava in particolare, attraverso una ricognizione condotta sui contratti di secondo livello del quadriennio 2006-2009, «il rischio di una crescita incontrollata delle retribuzioni complessive» ⁽⁷⁴⁾ in ragione di un andamento della contrattazione integrativa tale da privilegiare «l'utilizzo delle risorse presenti nei fondi unici per corrispondere indennità fisse e continuative agli interessati, ovvero per finanziare progressioni economiche che, pur inizialmente legate ad una valutazione, più o meno selettiva e comparativa del personale, si sostanziano, in definitiva, in incrementi fissi e continuativi delle componenti stipendiali, determinando un ulteriore irrigidimento delle risorse

⁽⁷¹⁾ Sostanzialmente in questi termini CNEL, *La contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico: la tornata nazionale 2006-2009 e la contrattazione di secondo livello 2008-2009*, 14 luglio 2010, qui p. 37.

⁽⁷²⁾ Cfr. R. SOLOPERTO, *La riforma della contrattazione collettiva*, in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico. Commento alla legge 4 marzo 2009, n. 15 e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Giuffrè, 2010, pp. 97-134.

⁽⁷³⁾ Così M. RICCIARDI, *La contrattazione e il lavoro pubblico. Un cammino lungo 40 anni*, Edizioni Conoscenza, 2021, qui p. 33.

⁽⁷⁴⁾ *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2009*, approvata nella adunanza delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 28 aprile, qui p. 62.

disponibili nei successivi esercizi»⁽⁷⁵⁾. Nella stessa linea si muoveva la reportistica sull'andamento delle retribuzioni predisposta dall'Aran⁽⁷⁶⁾, che documentava il modesto contributo delle voci retributive legate a una valutazione della produttività e del risultato rispetto alla complessiva dinamica salariale dei pubblici dipendenti per il periodo 2000-2009, confermando e rafforzando le osservazioni più volte formulate dalla Corte dei conti circa la necessità di un maggior controllo sull'andamento dei fondi unici e della introduzione di previsioni più rigorose rispetto all'utilizzo delle risorse destinate al livello decentrato⁽⁷⁷⁾.

Insomma, quale che sia il giudizio che si ritiene di formulare sui meriti e i demeriti della controversa riforma (o controriforma) Brunetta⁽⁷⁸⁾, i rinnovi contrattuali del 2006-2009, che pure già registravano un rallentamento della contrattazione decentrata nel pubblico impiego⁽⁷⁹⁾, «segnano oggettivamente l'ultima tappa del modello contrattuale definito nel 1993 per il lavoro pubblico, sia per il riferimento al quadro legislativo, sia per il riferimento al modello di relazioni sindacali definito per via negoziale»⁽⁸⁰⁾ e concorrono a spiegare la maggiore e pervasiva ingerenza dell'attore pubblico – solo parzialmente stemperata dalla riforma Madia del 2015⁽⁸¹⁾ – sulla struttura della contrattazione (si pensi

⁽⁷⁵⁾ *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2011*, approvata nella adunanza delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 2 maggio 2011, qui p. 126.

⁽⁷⁶⁾ Ai sensi dell'art. 43, comma 3, d.lgs. n. 165/2001.

⁽⁷⁷⁾ In tema vedi, da una prospettiva anche operativa, P. MASTROGIUSEPPE, *L'applicazione dei C.C.N.L. del pubblico impiego*, in *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, 2021, n. 2, qui p. 95.

⁽⁷⁸⁾ Il giudizio della dottrina giuslavoristica è prevalentemente negativo. Va tuttavia ricordato con P. MASTROGIUSEPPE, *op. loc. ult. cit.*, che rispetto agli obiettivi della riforma Brunetta mancano elementi controfattuali di verifica, stante il repentino mutamento del quadro legale che ha del tutto inibito la contrattazione collettiva e paralizzato le relative dinamiche salariali.

⁽⁷⁹⁾ ARAN, *La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018*, gennaio 2022, qui p. 4. Già la legge finanziaria del 2006 aveva previsto un limite alla crescita delle risorse del secondo livello negoziale, seppure per le sole amministrazioni centrali, con un intervento ulteriormente rafforzato nel 2008 con il d.lgs. n. 112.

⁽⁸⁰⁾ CNEL, *La contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 56.

⁽⁸¹⁾ Vedi S. MAINARDI, *L'assetto delle fonti tra legge e contrattazione collettiva*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Maggioli, 2021, qui p. 87 e A. BOSCATI, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico contrattualizzato all'indomani della c.d. Riforma Madia*, in *DML*, 2019, pp. 17-58.

alla imposizione, di cui all'articolo 40, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di «un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza») e sulle dinamiche negoziali con un deciso appesantimento dei controlli formali. Giustamente si è scritto che quella stagione di riforme, che ancora si trascina ai giorni nostri ⁽⁸²⁾, ha inteso «sposare una concezione della contrattazione piuttosto singolare, che la rende “altro” da quello che è» ⁽⁸³⁾.

Si è indubbiamente registrato nell'ultimo decennio, come documenta l'apposita sezione dell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del Cnel ⁽⁸⁴⁾, un significativo incremento nel deposito dei contratti integrativi; ciò in ragione della ripresa della contrattazione collettiva, una volta superati tanto il blocco totale dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego – disposto in applicazione dell'articolo 9, comma 17, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 ⁽⁸⁵⁾ e ulteriormente prorogato, ai soli effetti economici, per gli anni 2013-2014 ⁽⁸⁶⁾ e per il 2015 ⁽⁸⁷⁾ – quanto la parallela fase di severa contrazione delle risorse per il salario accessorio ⁽⁸⁸⁾ che avevano collocato il lavoro pubblico in una sorta di “era glaciale” caratterizzata da un «crescendo di stangate» e da un drastico «regime austerità» ⁽⁸⁹⁾. E tuttavia non mancano ancora oggi rilevanti anomalie e distorsioni nel funzionamento della contrattazione integrativa del settore pubblico rispetto a quanto si registra nel settore privato. Anomalie e distorsioni che, unitamente alle criticità evidenziate rispetto alla contrattazione collettiva di comparto (*supra*, § 2.1.), consentono ad autorevoli esponenti del mondo sindacale confederale di denunciare un macroscopico paradosso e cioè di affermare che nella pubblica

⁽⁸²⁾ Vedi G. NATULLO, *Contrattazione e partecipazione nel lavoro pubblico: interessi, funzioni, regole*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 147.

⁽⁸³⁾ Così L. ZOPPOLI, *Contratto, contrattualizzazione, contrattualismo. La marcia indietro del diritto del lavoro*, in *RIDL*, 2011, I, qui p. 195.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. la *Relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale* approvata dalla Assemblea del Cnel del 18 dicembre 2024, qui pp. 13-14.

⁽⁸⁵⁾ Convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

⁽⁸⁶⁾ Art. 1, comma 453, l. 27 dicembre 2013, n. 147.

⁽⁸⁷⁾ Art. 1, comma 254, l. 23 dicembre 2014, n. 190.

⁽⁸⁸⁾ Resta in ogni caso ancora operativo il meccanismo del controllo della crescita dei fondi destinati alla contrattazione integrativa basato sulla c.d. spesa storica.

⁽⁸⁹⁾ Così M. RICCIARDI, *La contrattazione e il lavoro pubblico ecc.*, cit., pp. 90-148.

amministrazione italiana, pur in presenza di un assetto di regole definito per legge per la misurazione e certificazione della rappresentanza degli attori negoziali che non esiste nel settore privato, «la contrattualizzazione vera e propria non c'è mai stata» ⁽⁹⁰⁾; e questo fino ad arrivare a sostenere, con una buona dose di ragione, che il sistema di tutele sindacali di ispirazione privatistica che oggi esistono nel lavoro pubblico non sia coerente con l'idea di partenza, impressa nelle fasi della prima e della seconda privatizzazione, e, soprattutto, non risulti funzionale agli obiettivi politici ed economici che con essa ci si proponeva di raggiungere ⁽⁹¹⁾ e che ancora oggi fanno bella mostra nell'articolo di apertura del decreto legislativo n. 165/2001: «accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea [...]; razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato».

Quel che è certo è che, nel mai facile passaggio dalla progettazione alla attuazione, è progressivamente venuta meno «una visione ampia e di sistema analoga a quella che aveva caratterizzato le riforme degli anni Novanta» ⁽⁹²⁾ contribuendo così, in un mutato contesto economico e politico, a far riemergere problemi antichi e nodi irrisolti rispetto alla natura e alla funzione del processo di negoziazione collettiva (formale e spesso anche informale, nel rapporto diretto tra attore sindacale e attore politico) nell'ambito del lavoro pubblico.

Con specifico riferimento alla contrattazione integrativa sono noti i vincoli normativi e di sistema per le amministrazioni pubbliche scaturiti dall'incessante susseguirsi di interventi riformatori ⁽⁹³⁾. Vincoli che – nel

⁽⁹⁰⁾ In questi termini, tra gli altri, il segretario generale dell'Unione italiana lavoratori (Uil)-Pubblica amministrazione. Cfr. S. COLOMBI, *Le tutele sindacali del lavoratore pubblico*, in *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, 2021, n. 2, qui p. 88.

⁽⁹¹⁾ Ancora Cfr. S. COLOMBI, *Le tutele sindacali ecc.*, cit., qui p. 89.

⁽⁹²⁾ Così P. MASTROGIUSEPPE, C. VIGNOCCHI, *La regolazione del lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 68, p. 78 e p. 105.

⁽⁹³⁾ Si veda U. GARGIULO, *La contrattazione integrativa nella c.d. riforma Madia: continuità, discontinuità, opportunità, contraddizioni*, in *RGL*, 2019, quaderno n. 4, pp. 111-122, e Id., *La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni: cronache dal bradisismo*, in *LPA*, 2019, pp. 57-81. Vedi altresì ARAN, *La contrattazione*

formalizzare ed esasperare uno schema gerarchico (appunto di mera “integrazione” rispetto alle previsioni del contratto nazionale di comparto) non presente nel settore privato e sostenuto da rilevanti sanzioni di legge⁽⁹⁴⁾ – comprimono non poco le dinamiche contrattuali del lavoro pubblico al punto da rendere problematico il raccordo tra i due livelli⁽⁹⁵⁾ e snaturare la funzione stessa del contratto di ambito decentrato quantomeno se si pensa a quanto avviene – in tutto il mondo e non solo in Italia – nell’ambito del settore privato.

Così, mentre non è dato sapere, alla luce dei monitoraggi istituzionali attualmente disponibili, l’effettivo esito della spinta normativa (e della parallela incentivazione economica) verso un più ampio decentramento contrattuale nel settore privato⁽⁹⁶⁾, i tentativi di assimilare per via normativa le dinamiche della contrattazione integrativa del settore pubblico a quelle in ambito aziendale, con una significativa estensione delle prerogative datoriali e la possibilità per le amministrazioni di aggiungere risorse proprie, non hanno complessivamente retto alla prova dei fatti⁽⁹⁷⁾. Ciò al punto da innescare prontamente drastiche retromarcie da parte

integrativa ecc., cit., spec. pp. 25-28, dove il quadro dei vincoli di legge viene integrato con l’illustrazione dei vincoli presenti nei contratti nazionali di comparto.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. l’art. 40, comma 3-*quinquies*, d.lgs. n. 165/2001 che dispone, in caso di sottoscrizione in sede decentrata di «contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione», la loro nullità e la non applicabilità delle clausole difformi (con la loro sostituzione ex artt. 1339 e 1419, secondo comma, cod. civ.) e la responsabilità dei soggetti dell’amministrazione che hanno sottoscritto l’accordo e di coloro che ve ne hanno dato applicazione.

⁽⁹⁵⁾ Vedi già CNEL, *La contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 58. Sulle criticità della contrattazione decentrata e l’ampio scostamento tra «modello e realtà» vedi, per tutti, L. BORDOGNA, *La contrattazione collettiva ecc.*, cit., pp. 76-84.

⁽⁹⁶⁾ Forti dubbi, con riferimento alla reale efficacia delle misure di incentivazione economica a sostegno della c.d. contrattazione di produttività, sono sollevati nel XXVI *Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva* del Cnel che rimarca (pp. 110-113) l’assenza di monitoraggi di tipo qualitativo sulla contrattazione oggetto di deposito ai sensi dell’art. 14 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151.

⁽⁹⁷⁾ Per tutti, con particolare riferimento alle significative aperture normative alla contrattazione decentrata introdotte con la seconda fase della privatizzazione, L. BORDOGNA, *La contrattazione collettiva ecc.*, cit., p. 85. Più recentemente: G. GASPARRINI, P. MASTROGIUSEPPE, *La contrattualizzazione nel lavoro pubblico: i suoi risultati le sue*

del legislatore sugli ambiti tipici della contrattazione e della gestione del rapporto di lavoro ⁽⁹⁸⁾.

La stringente predeterminazione delle risorse, le procedure formali e i controlli burocratici, da un lato, la non negoziabilità *ex lege* di aspetti centrali e qualificanti nell'esercizio dei poteri datoriali e nella regolazione di prossimità del rapporto di lavoro (organizzazione del lavoro e macro-organizzazione, orario di lavoro, dotazioni organiche, procedure di reclutamento), dall'altro lato, rappresentano una sorta di camicia di Nesso – più che una semplice camicia di forza ⁽⁹⁹⁾ – imposta dal legislatore agli attori negoziali di prossimità sulla quale poco o nulla hanno inciso nella prassi, anche per la cronica carenza di risorse economiche ⁽¹⁰⁰⁾, i margini di autonomia riconquistati con la riforma Madia rispetto profili retributivi.

Tutto ciò porta a escludere in radice, in ragione di tratti genetici e di contesto marcatamente differenziati rispetto a discipline normative che pure si possono accostare sul piano formale, ogni possibile parallelismo con quanto avviene in un settore privato ⁽¹⁰¹⁾ dove lo scambio negoziale ruota attorno ad aumenti retributivi e premi (solo) in cambio di reali

prospettive, e P. SESTITO, *Carriera, incentivi e ruolo della contrattazione collettiva*, entrambi in C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico ecc.*, cit.

⁽⁹⁸⁾ Si veda, ben prima della riforma Brunetta del 2009 e in termini di primo di una serie di interventi correttivi e di riduzione delle risorse per il secondo livello contrattuale adottati dalle successive leggi finanziarie, l'art. 17 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, in relazione ai controlli *ex ante* rispetto al nodo delle «compatibilità della spesa in materia di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa».

⁽⁹⁹⁾ In questo senso vedi invece S. COLOMBI, *Le tutele sindacali ecc.*, cit., qui p. 91.

⁽¹⁰⁰⁾ In tema vedi P. MASTROGIUSEPPE, V. TALAMO, *Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale Stato dell'arte e prospettive*, in *Sinappsi*, X, 2020, n. 1, che parlano di una «contrattazione integrativa sistematicamente sviata dagli obiettivi che normativamente le sono imposti, in particolare nella materia della retribuzione incentivante» (p. 55), al punto di chiedersi «se la riproposizione, anno dopo anno, della spesa già sostenuta, pur garanzia di controllo efficace di comportamenti opportunistici e non responsabili, non si ponga in antitesi con l'idea originaria di una contrattazione di secondo livello che consenta, anche nel settore pubblico, di stabilire un collegamento virtuoso tra salari e produttività» (p. 73).

⁽¹⁰¹⁾ Vedi già, rispetto a un quadro normativo che pure formalmente concedeva maggiori spazi di oggi al livello decentrato, le osservazioni formulate dal CNEL, *La contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico ecc.*, cit., qui pp. 58-60. Cfr. altresì P. MASTROGIUSEPPE, V. TALAMO, *Contrattazione collettiva nel lavoro ecc.*, cit., p. 77 dove sottolineano come la contrattazione integrativa del settore pubblico «redistribuisce risorse che non crea e che vengono appostate attraverso decisioni politiche».

contropartite in termini di incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione.

Il ruolo marginale della contrattazione integrativa nel settore pubblico è ampiamente documentato dai periodici rapporti di monitoraggio dell'Aran⁽¹⁰²⁾ pur in presenza di una sua diffusione decisamente estesa, determinata dalla proliferazione di sedi negoziali e contratti⁽¹⁰³⁾, condizionata solo dalle fasi di "blocco" contrattuale, in ragione di previsioni di legge o di situazioni emergenziali come nel caso della recente pandemia, e fatta eccezione per la realtà delle amministrazioni di dimensioni più modeste. Le stesse previsioni di legge secondo cui «le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa»⁽¹⁰⁴⁾ ancora oggi alimentano la suggestione, pur in un mutato contesto giuridico-istituzionale, di quell'«obbligo a contrattare e a contrarre» di cui parlava Tiziano Treu nella prima fase della privatizzazione⁽¹⁰⁵⁾ e che certamente non trova pari nella esperienza del settore privato⁽¹⁰⁶⁾.

Per indicare il marcato dinamismo della contrattazione integrativa nel settore pubblico è in ogni caso sufficiente rilevare come solo nel corso del 2023 ben il 64% delle sedi decentrate di contrattazione abbia trasmesso all'Aran e al Cnel almeno un atto negoziale, dando così luogo a un incremento nei depositi pari al 12,4% rispetto all'anno precedente pari a ben 16.863 testi contrattuali⁽¹⁰⁷⁾. È sicuramente diminuito, nel corso

⁽¹⁰²⁾ I rapporti annuali elaborati dall'Aran sui contratti trasmessi delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 46, comma 4, d.lgs. n. 165/2001, sono consultabili sul sito istituzionale dell'Agenzia alla voce *Pubblicazioni e Statistiche*.

⁽¹⁰³⁾ Così S. CASSESE, *Dall'impiego pubblico ecc.*, cit., qui p. 315.

⁽¹⁰⁴⁾ Ciò nel rispetto dei «vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione» e «con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali» oltre che, ovviamente, dalle norme di legge. Cfr. l'art. 40, comma 3-bis, d.lgs. n. 165/2001.

⁽¹⁰⁵⁾ T. TREU, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e strutture*, in *DLRI*, 1994, pp. 2-52. Sul piano del quadro normativo vigente vedi tuttavia G. NATULLO, *Rapporto tra le fonti e ruolo della contrattazione*, in AA.VV., *Il libro dell'anno del diritto 2018*, Treccani, 2018, pp. 353-358.

⁽¹⁰⁶⁾ Si veda il XXVI *Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva* del Cnel che documenta (p. 108, su dati Istat) una copertura della contrattazione decentrata pari al 55,1% dei dipendenti totali di imprese con almeno 10 dipendenti.

⁽¹⁰⁷⁾ ARAN, *Rapporto sul monitoraggio dei contratti integrativi del settore pubblico. Risultanze di sintesi dell'anno 2023*, novembre 2024, p. 4, e dove si precisa (pp. 22-24) che gli accordi depositati sono ugualmente distribuiti tra atti di tipo normativo (48%) e atti che regolamentano aspetti economici, quali indennità, performance, trattamenti

degli ultimi anni, il numero di accordi integrativi che devia più o meno vistosamente dai paletti posti da norme di legge e di contratto collettivo ⁽¹⁰⁸⁾. Sta di fatto che la più recente indagine istituzionale curata da Aran ⁽¹⁰⁹⁾, svolta su un “campione” 65 accordi integrativi relativi a 51 amministrazioni di tutti i comparti, sottoscritti (in prevalenza nel 2019) a seguito della stipula dei contratti di comparto del triennio 2016-2018 ⁽¹¹⁰⁾, rimarca il carattere spesso ripetitivo (più che integrativo) dei contenuti negoziali, con riferimento cioè a previsioni già stabilite nel contratto di livello nazionale o in norme di legge, non di rado con maldestre manipolazioni del dato testuale originario e con anche il rischio di estendere nel tempo la “vigenza di fatto” di previsioni normative che, successivamente alla firma dell’accordo integrativo, potrebbero essere state modificate o abrogate, alimentando così confusione nelle relazioni sindacali della singola amministrazione interessata ⁽¹¹¹⁾.

Per contro le previsioni dei contratti integrativi in punto di differenziazione del premio individuale, e cioè la maggiorazione retributiva a favore dei lavoratori che conseguano le valutazioni più elevate, richiamano pedissequamente la percentuale minima del 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente già stabilita

accessori, maggiorazioni, criteri per le progressioni economiche (47%). È anche utile evidenziare come ben il 94% degli accordi sia sottoscritto anche dalla RSU e che – rispetto a quelle che sono parse come «robuste forzature» introdotte sul sistema contrattuale dalla legislazione più recente, perché tali da «depotenziare la capacità contrattuale del sindacato» (così L. FIORILLO, *Il sistema delle fonti: il primato della legge e il ruolo subalterno della contrattazione collettiva*, in *LPA*, 2012, qui pp. 50-51) – che in realtà solo nello 0,7% dei casi, non riuscendo a raggiungere un accordo, l’amministrazione ha fatto ricorso allo strumento dell’atto unilaterale di cui all’art. 40, comma 3-ter, del d.lgs. n. 165/2001 (ma sul punto vedi i condivisibili caveat di U. GARGIULO, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico dinanzi alle prove della (im)maturità*, cit., qui pp. 39-40).

⁽¹⁰⁸⁾ ARAN, *Monitoraggio sulla contrattazione collettiva. Anno 2011*, giugno 2022, indicava (p. 41) nel 32% circa la quota di «contratti non pienamente rispettosi dei limiti di trattabilità».

⁽¹⁰⁹⁾ ARAN, *La contrattazione integrativa ecc.*, cit.

⁽¹¹⁰⁾ Non si tratta dunque, come del resto precisa Aran, di un campione rappresentativo (a livello statistico) dei contratti integrativi del settore pubblico che, per il 2019, sono stati ben 16.895 quantomeno se prendiamo a riferimento i testi trasmessi nell’anno dalle amministrazioni ad Aran e Cnel. Vedi ARAN, *Rapporto sul monitoraggio dei contratti integrativi del settore pubblico. Risultanze di sintesi dell’anno 2019 e analisi di dettaglio dell’anno 2018*, luglio 2020, p. 3 e la tabella di p. 5 per i dati analitici.

⁽¹¹¹⁾ ARAN, *La contrattazione integrativa ecc.*, cit., qui p. 143.

nei rispettivi contratti nazionali ⁽¹¹²⁾, là dove risulta in ogni caso problematico comprendere (dalla lettura dei testi contrattuali) se l'istituto serva effettivamente a premiare le eccellenze e non si traduca in un incremento del premio da assegnare ai primi in graduatoria indipendentemente dal valore della valutazione individuale ⁽¹¹³⁾. Soprattutto il valore assoluto di questa maggiorazione – stante la cronica carenza di risorse da destinare a premi, progressioni economiche e indennità varie – registra un impatto contenuto sulla retribuzione dei dipendenti pubblici interessati ⁽¹¹⁴⁾. Decisamente limitate risultano, conseguentemente, anche le risorse residuali destinate a premiare la performance individuale ⁽¹¹⁵⁾ mentre scarsissima attenzione è dedicata alle misure di welfare integrativo ⁽¹¹⁶⁾. Di difficile monitoraggio e di non facile decifrazione ⁽¹¹⁷⁾, attraverso la sola analisi dei testi contratti contrattuali, è infine il quadro dei criteri selettivi per la definizione delle progressioni economiche orizzontali che sono indubbiamente una delle tematiche di maggior peso nella contrattazione integrativa del settore pubblico avendo di fatto sostituito i vecchi scatti di anzianità.

2.3. Il caso (negletto) della negoziazione per i dipendenti in regime di diritto pubblico

Concludendo questa ricognizione dei principali punti critici che emergono dai rapporti istituzionali sul “sistema” contrattuale del settore pubblico va infine sottolineato come poco o nulla si sappia rispetto alle attività di negoziazione sindacale per il c.d. personale non contrattualizzato, formalmente escluso dai principali monitoraggi in ragione del dato formale relativo alla fonte di regolazione del rapporto di lavoro ⁽¹¹⁸⁾, e che

⁽¹¹²⁾ ARAN, *La contrattazione integrativa ecc.*, cit., qui p. 57.

⁽¹¹³⁾ ARAN, *La contrattazione integrativa ecc.*, cit., qui p. 149.

⁽¹¹⁴⁾ ARAN, *La contrattazione integrativa ecc.*, cit., parla (p. 60) di somme che vanno da poche decine di euro a qualche centinaio e precisamente (almeno per le casistiche riportate a p. 141) da 30 a 350 euro lordi.

⁽¹¹⁵⁾ ARAN, *La contrattazione integrativa ecc.*, cit., parla (sempre per le casistiche di p. 141) di somme che variano da circa 100 a circa 1.000 euro medi annuali per dipendente.

⁽¹¹⁶⁾ ARAN, *La contrattazione integrativa ecc.*, cit., p. 144.

⁽¹¹⁷⁾ In questi termini ARAN, *La contrattazione integrativa ecc.*, cit., p. 70 e p. 75.

⁽¹¹⁸⁾ L'archivio dei contratti e degli accordi collettivi del Cnel non include, per esempio, gli atti normativi che riguardano le categorie di dipendenti il cui rapporto di lavoro è regolato esclusivamente da provvedimenti normativi che non consistono nel

pure concorre stabilmente al 21% circa del costo del lavoro complessivo del lavoro pubblico come da referto della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 60 del decreto legislativo n. 165/2001 ⁽¹¹⁹⁾.

Non che manchino contributi, anche pregevoli, su singoli aspetti delle carriere di cui all'articolo 3, del decreto legislativo n. 165/2001 relative al personale in regime di diritto pubblico ⁽¹²⁰⁾. Difetta tuttavia un ragionamento organico rispetto a un fenomeno negoziale indubbiamente sui generis ma che – per quanto condotto in virtù di discipline speciali, a partire dalle intese recepite con decreti del Presidente della Repubblica ⁽¹²¹⁾ – impatta, direttamente o indirettamente, su un numero considerevole di lavoratori pubblici che, al 31 dicembre 2023 e con esclusione dei rapporti di lavoro flessibile, risultava pari al 17% sul totale dei 3.327.854 dipendenti pubblici ⁽¹²²⁾, quindi ben 579.322 lavoratori.

È certamente vero che le previsioni in materia di contrattazione collettiva e trattamento economico di cui al titolo III del decreto legislativo n. 165/2001 operano per il solo personale privatizzato. Non così è però in relazione alle previsioni in materia di libertà e attività sindacale di cui

recepimento di atti negoziali: magistrati, professori e ricercatori universitari, dirigenti delle forze armate e delle forze di polizia civili e militari.

⁽¹¹⁹⁾ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2013-2024*, cit., qui p. 72, grafico 5.2 (distribuzione del costo del lavoro pubblico negli anni dal 2014 al 2023).

⁽¹²⁰⁾ Cfr. V. TENORE, *Riflessioni sul regime lavoristico del personale in regime di diritto pubblico*, in *Labor – Il lavoro nel diritto*, 2024, che sottolinea (p. 1) come «a fronte di una iperproduzione dottrinale sul lavoro pubblico “privatizzato” (o “depubblicizzato”), le carriere pubbliche non privatizzate, ovvero quelle relative al “personale in regime di diritto pubblico” di cui all’art. 3, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, sono state invece scarsamente studiate sul piano scientifico nei relativi profili lavoristici».

⁽¹²¹⁾ Forme di contrattazione collettiva speciale, rispetto a quella dei dipendenti pubblici contrattualizzati, soggette al recepimento in decreti del Presidente della Repubblica sono previste dal d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, per la carriera prefettizia, dal d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, per la carriera diplomatica, dal d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, per il personale militare e delle forze di polizia, dal d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, per i dirigenti delle forze di polizia ad ordinamento civile (con previsione di estensione ai dirigenti delle forze di polizia ad ordinamento militare e ai dirigenti di tutte le forze armate) e dalla l. 28 aprile 2022, n. 46, recante norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare. Forme sui generis di negoziazione collettiva sono poi previste per personale delle autorità indipendenti a regime pubblicistico (Banca d'Italia, Consob, Antitrust).

⁽¹²²⁾ CORTE DEI CONTI, *Relazione sul costo del lavoro pubblico 2025*, cit., qui p. 70, dove si evidenzia che il 97% del personale in regime di diritto pubblico è rappresentato dai dipendenti del comparto sicurezza-difesa.

all'articolo 42 che, fatta eccezione per le carriere dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili ⁽¹²³⁾, risultano disciplinate in generale nelle forme previste dalle disposizioni della legge 20 maggio 1970, n. 300, fatte salve previsioni di portata speciale ⁽¹²⁴⁾. Non si può del resto dimenticare, al riguardo, che proprio la previsione circa l'applicazione dello Statuto dei diritti dei lavoratori ai dipendenti degli enti pubblici disposta dall'articolo 37 della legge n. 300 – «l'anno zero del sistema di relazioni sindacali nelle pubbliche amministrazioni», per usare le parole di Mario Rusciano ⁽¹²⁵⁾ – abbia rappresentato una tappa decisiva nella dialettica tra la configurazione del pubblico impiego accreditata dalla tradizione e quella che sottende un processo storico di ripensamento critico e di progressivo «superamento dello steccato eretto tra lavoro pubblico e lavoro privato» ⁽¹²⁶⁾.

Restano in ogni caso da rimarcare – rispetto a farraginosità e lentezze dei processi negoziali vigenti per il personale privatizzato e, più in generale, in relazione a una valutazione circa la resa complessiva della contrattazione collettiva del settore pubblico in termini di tutela dei lavoratori interessati – le migliori performance retributive del personale in regime di diritto pubblico che, grazie agli automatismi (e specifiche indennità) previsti dalle rispettive discipline speciali e ad avanzamenti di carriera più regolari rispetto al resto del pubblico impiego, registrano costantemente, nel periodo 2014-2023 un aumento di gran lunga più consistente rispetto a quello osservato nei restanti comparti ⁽¹²⁷⁾ pure formalmente coperti dalla contrattazione collettiva.

⁽¹²³⁾ In tema vedi tuttavia le considerazioni, in chiave evolutiva, di E. MANZON, *Qualche breve considerazione sull'associazionismo dei magistrati e sulle sue prospettive*, in *Quale Giustizia*, 2015, n. 4, qui spec. il § 4 dove si afferma, nei termini di quello che pare il superamento di «una sorta di *taboo*», che «fare sindacato, anche per i magistrati, è un diritto costituzionalmente garantito che si estrinseca nelle azioni opportune per la tutela dei diritti dei magistrati medesimi, quali professionisti che esplicano un'attività lavorativa per conto dello Stato».

⁽¹²⁴⁾ V. TENORE, *Riflessioni sul regime lavoristico del personale ecc.*, cit., qui p. 11.

⁽¹²⁵⁾ Cfr. M. RUSCIANO, *Il lavoro pubblico in Italia*, cit., p. 199 della versione digitale.

⁽¹²⁶⁾ Così P. TOSI, *Un modello di contrattazione collettiva nel pubblico impiego: l'accordo nazionale» per il personale ospedaliero*, in *RTDPC*, 1975, qui p. 1433-1434.

⁽¹²⁷⁾ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2013-2024*, cit., qui p. 101, grafico 6.1 (andamento delle retribuzioni medie lordo dipendente a prezzi di mercato nei comparti e nel totale del pubblico impiego dal 2014 al 2023).

3. Un (necessario) passo indietro: l'utilità di una retrospettiva storica per afferrare l'essenza della contrattazione collettiva anche nel contesto del lavoro pubblico

L'analisi sin qui condotta sulle dinamiche contrattuali porta indubbiamente (buoni) argomenti a favore di chi, sin dall'avvio del percorso, ha parlato di «sofisma della privatizzazione del pubblico impiego»⁽¹²⁸⁾. Fermarsi alla constatazione formale – e ideale – che il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni è retto dalla contrattazione collettiva, come del resto parrebbe suggerire il progressivo passaggio dell'intera disciplina dall'ambito di studio dei cultori del diritto amministrativo a quello dei giuslavoristi, non aiuta in effetti a cogliere pienamente la realtà del lavoro pubblico in Italia. Una «scommessa perduta»⁽¹²⁹⁾, insomma; o anche un amaro «fallimento» a detta di chi ha accompagnato sul campo i diversi processi di riforma della materia⁽¹³⁰⁾; che quantomeno dà ragione a chi, nella ricostruzione storico-politica e non solo normativa delle riforme che si sono succedute e delle relative prassi applicative, ha sempre preferito parlare, anche prima della de-contrattualizzazione promossa dalla riforma Brunetta⁽¹³¹⁾, di “privatizzazione”⁽¹³²⁾ – o forse anche, e ancora più correttamente, di unificazione normativa del lavoro

⁽¹²⁸⁾ S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *RIDL*, 1993, I, pp. 287-318.

⁽¹²⁹⁾ Così F. CARINCI, *Privatizzazione del pubblico impiego e ripartizione della giurisdizione per materia (breve storia di una scommessa perduta)*, in *LPA*, 2006, pp. 1049-1091.

⁽¹³⁰⁾ Così C. D'ORTA, *L'organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *LPA*, 2011, p. 391-465. Negli stessi termini C. RICCOBONO, *La metamorfosi del lavoro pubblico a trent'anni dalla privatizzazione: reclutamento, inquadramenti, estinzione*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico ecc.*, cit., pp. 154-155.

⁽¹³¹⁾ F. CARINCI, *Massimo D'Antona e la “contrattualizzazione” del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un'utopia*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona”.IT, 2008, n. 80.

⁽¹³²⁾ F. CARINCI, *Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico “privatizzato”*, in *LPA*, 2013, qui p. 494. *Contra*, recentemente: G. D'ALESSIO, *Le ragioni e il valore della contrattualizzazione del lavoro pubblico*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 27.

privato e pubblico ⁽¹³³⁾ – piuttosto che di “contrattualizzazione” del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ⁽¹³⁴⁾.

Non è questa la sede per tornare su questioni ampiamente note. Questioni che affaticano e dividono da lungo tempo una dottrina chiamata a inseguire il pendolo di un cambiamento normativo frenetico quanto inconcludente nel tentativo di perfezionare la livella con cui ogni progetto riformatore ha cercato di misurare, sin qui senza successo, il giusto equilibrio nel dosaggio tra norma imperativa di legge e contratto collettivo così da dare finalmente stabili fondamenta alla agognata “casa comune” entro cui si cerca di far confluire, in coerenza con la previsione di cui all’articolo 2, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001, «l’intero universo del “lavoro sotto padrone”, fosse questo privato o pubblico» ⁽¹³⁵⁾. Preso atto che il pendolo delle riforme registra, in questa fase, una crescente e – invero generalizzata ⁽¹³⁶⁾ – divaricazione di disciplina tra

⁽¹³³⁾ Così M. RUSCIANO, *Privatizzazione del pubblico impiego e unificazione normativa del lavoro*, in A. LETTIERI (a cura di), *Ripensare il sindacato*, cit., qui p. 214.

⁽¹³⁴⁾ A. VISCOMI, *La contrattazione nazionale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2009, qui p. 43.

⁽¹³⁵⁾ Così F. CARINCI, *Ripensando il “nuovo” art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2013, n. 172, qui p. 8.

⁽¹³⁶⁾ Al punto da indurre a domandarsi se il diritto del lavoro pubblico è speciale: così F. CARINCI, *Il diritto del lavoro pubblico è speciale?*, in A. BELLAVISTA A. RICCOBONO (a cura di), *La privatizzazione del pubblico impiego ecc.*, cit., pp. 3-9. *Contra*: A. ZOPPOLI, *Sul nocciolo duro (ma incompiuto) della “privatizzazione” del lavoro pubblico*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 79 che ritiene corretto parlare di «disciplina speciale (non specialità) del lavoro pubblico». Rispetto ai numerosi ambiti dove la disciplina per il lavoro privato non trova applicazione per il lavoro pubblico, o resta comunque subordinata a un futuro intervento regolatore affidato a norme di rango secondario, pare utile richiamare, perché esemplare rispetto al tema della funzione del contratto collettivo, la contorta vicenda della mancata estensione del (vero) apprendistato alle pubbliche amministrazioni in ragione della incapacità del legislatore di individuare un preciso raccordo giuridico-istituzionale tra la disciplina formale del contratto di apprendistato e i sistemi contrattuali di classificazione (economica) e inquadramento (giuridico-professionale) dei lavoratori. Sul punto sia consentito rinviare a M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico: una riflessione di sistema e una questione di metodo*, in corso di pubblicazione in CLIP – Conversazioni sul lavoro e sull’impiego pubblico e, per una fugace ma decisiva precisazione sulla classificazione professionale della manodopera che «o vive in *action* [...] o non è, riducendosi ad esercitare la funzione propria delle stelle morte da cui continua ad arrivare la luce», U. ROMAGNOLI, *Pubblico impiego e contrattazione collettiva: aspetti giuslavoristici*, in *Pubblico impiego e contrattazione collettiva*, Atti del XXV convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Giuffrè, 1980, qui p. 184.

lavoro pubblico e lavoro privato, pare in effetti di maggiore utilità compiere ora qualche passo indietro, rispetto agli esiti concreti di questa tormentata vicenda, per provare a cogliere l'essenza e la natura del processo di negoziazione collettiva nel settore pubblico dalla prospettiva di analisi offerta dal suo sviluppo storico. Operazione questa necessaria – una volta documentato il modesto contributo della contrattazione collettiva in termini di maggiore efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, ovviamente assieme a numerosi altri fattori interni alla amministrazione o di contesto che hanno inciso sulle riforme ⁽¹³⁷⁾ – per relativizzare il peso da assegnare tanto alla struttura del sistema di contrattazione quanto ai singoli frammenti normativi (elementi che, nel corso del tempo, hanno del resto pienamente palesato il loro carattere transeunte) rispetto alla operazione diretta a inquadrare in termini giuridici e istituzionali la funzione del contratto collettivo anche nel contesto del lavoro pubblico.

Da questo punto di vista il dato storico attorno a cui (ri)avviare la nostra riflessione è dato dalla circostanza che il riconoscimento della negoziazione collettiva *anche* nel settore pubblico prende avvio dalla urgenza di “consacrare” – e, dunque, disciplinare – situazioni già affermatesi in fatto ⁽¹³⁸⁾ e conseguentemente dalla scelta “politica” di «rompere con il passato per non costringere la nuova realtà nelle vecchie categorie giuridiche» ⁽¹³⁹⁾. Di ciò sono sempre stati lucidamente consapevoli i precursori della materia ed è qui che trova ancora oggi piena conferma l'idea della irreversibilità della privatizzazione del lavoro pubblico ⁽¹⁴⁰⁾ come processo sociale e culturale prima ancora che come fenomeno giuridico o sistema normativo.

⁽¹³⁷⁾ Per alcuni caveat su come misurare l'effettivo fallimento della contrattualizzazione rispetto al rischio di contaminare analisi del quadro formale e fattori che incidono sulla azione amministrativa, vedi tuttavia L. ZOPPOLI, *Bentornata realtà: il pubblico impiego dopo la fase onirica*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona”.IT, 2013, n. 168, spec. pp. 3-5.

⁽¹³⁸⁾ Così P. TOSI, *Un modello di contrattazione collettiva ecc.*, cit., qui p. 1437.

⁽¹³⁹⁾ Così M. RUSCIANO, *Il lavoro pubblico in Italia*, cit., p. 28 della versione digitale.

⁽¹⁴⁰⁾ La privatizzazione «ha irreversibilmente distrutto il mito dell'unicità, specialità, politicità del lavoro pubblico, enfatizzandone l'assimilabilità al lavoro privato». Così L. ZOPPOLI, *Bentornata realtà ecc.*, cit., p. 20. In tema è d'obbligo il rinvio agli scritti di Massimo D'Antona, tra i più convinti e autorevoli sostenitori della linea della privatizzazione. Per un percorso di lettura ragionato vedi F. CARINCI, *Massimo D'Antona e la “contrattualizzazione” del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un'utopia*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona”.IT, 2008, n. 80.

Diversa questione, rispetto all'obiettivo di edificare un nuovo edificio normativo una volta demolito quello vecchio, è invece il problema, di cui si è nel tempo fatto carico il legislatore ⁽¹⁴¹⁾, della intensità della privatizzazione (il *quantum*, per riprendere le parole utilizzate dal Consiglio di Stato nel noto parere della Adunanza Generale 31 agosto 1992, n. 146) e conseguentemente della contrattualizzazione cioè dello spazio da assegnare in questo processo storico al contratto collettivo di lavoro. È esattamente qui che è possibile individuare, quantomeno con riferimento alla esperienza italiana, un primo grande equivoco che si è trascinato nel corso dei decenni e che è stato alimentato da concezioni radicate nella dottrina giuslavoristica in merito alla funzione del contratto collettivo di lavoro come fenomeno giuridico piuttosto che come istituzione sociale deputata, in un sistema capitalistico, alla costruzione del mercato del lavoro (quello delimitato dalla categoria contrattuale e cioè dal suo campo di applicazione) attraverso la fissazione del valore economico di scambio del lavoro come fattore di produzione. Ed in effetti, almeno per chi intenda il contratto collettivo di lavoro come esperienza storica e non come puro elemento di sovrastruttura rispetto a dinamiche sociali ed economiche predeterminate ⁽¹⁴²⁾, ciò che ha sempre «contribuito a marginalizzare le concezioni contrattualistiche del rapporto di pubblico impiego» – come documentato anche dai lavori dell'Assemblea costituente sull'articolo 36, comma primo, Cost. ⁽¹⁴³⁾ – è stata l'assenza di quello che viene giustamente inquadrato nei termini di “nesso” o, meglio, di «*rapporto originario* tra retribuzione e contratto collettivo» ⁽¹⁴⁴⁾. Circostanza questa ben comprensibile, del resto, non solo sul piano della genesi storica

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. S. MAINARDI, *L'assetto delle fonti tra legge e contrattazione collettiva*, cit.

⁽¹⁴²⁾ Rinvio al mio *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in *q. Rivista*, 2022, pp. 789-840, ma vedi anche D. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, in *LD*, 2016, qui p. 880.

⁽¹⁴³⁾ Da sottolineare, nell'ambito dei lavori della terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, la posizione di Giuseppe Di Vittorio (seduta del 12 settembre 1946) rispetto a quello che sarebbe diventato l'art. 36 Cost. Pur «d'accordo nel principio informatore», Di Vittorio sosteneva infatti che «con la formulazione proposta, lo Stato invada un campo che è più specifico del sindacato», sollecitando pertanto che «fosse ben chiarito che nell'azione di tutela diretta ad assicurare al lavoratore una remunerazione adeguata ai propri bisogni (che è *funzione specifica del sindacato*) lo Stato asseconda nei suoi compiti il sindacato» (corsivo nostro).

⁽¹⁴⁴⁾ Così M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni*, testo della relazione al XIX Congresso nazionale di diritto del lavoro, Palermo, 17-19 maggio 2018, qui p. 13 (corsivo nostro).

della contrattazione collettiva, ma anche in ragione del fatto che i dipendenti pubblici, in ogni caso, «non lavorano per il mercato» ⁽¹⁴⁵⁾; ciò quantunque resti vero, almeno per chi sposi l'idea che il mercato e l'economia stessa siano una costruzione sociale e non un ordine naturale predefinito ⁽¹⁴⁶⁾, che nulla preclude al sindacato – come la comparazione giuridica conferma e salvo non esista un espresso divieto di legge – di voler estendere il proprio raggio di azione e la tutela contrattuale anche a rapporti di lavoro che esulano dal “mercato” ⁽¹⁴⁷⁾ se inteso nella sua storicità come invenzione della razionalità economica del capitalismo.

Chi scrive è ben consapevole che «un sistema di relazioni industriali è un sistema complesso di regole non un sistema di regolazione del salario» ⁽¹⁴⁸⁾. Altrettanto parcellare e limitata si mostra tuttavia, anche sul piano della ricostruzione storica e della comparazione giuridica, la concezione del contratto collettivo di lavoro come un equivalente funzionale ora della legge ora del contratto individuale di lavoro.

Orbene, la dottrina giuslavoristica italiana, pur senza negare le indubbie «caratteristiche di specialità e originalità del processo di sindacalizzazione nel pubblico impegno», si è invero fatta meritoriamente carico di dimostrare come le diverse modalità storicamente adottate dal sindacato per la tutela degli interessi collettivi professionali dei lavoratori pubblici rispetto a quelli del settore industriale non assumessero alcun rilievo autonomo «sul piano della qualificazione giuridica di quel fenomeno reale da parte di un determinato sistema giuridico» ⁽¹⁴⁹⁾. Se mai, forte del riconoscimento costituzionale della libertà di azione e organizzazione sindacale e ancora una volta «sotto la pressione dei fenomeni reali» legati a un «processo lento di erosione di vecchi ostacoli ed ingiustificate restrizioni» ⁽¹⁵⁰⁾, la sindacalizzazione dei lavoratori pubblici altro non rappresentava che un momento qualificante di quel già richiamato processo di omogeneizzazione, anche sul piano della realtà normativa di legge e di

⁽¹⁴⁵⁾ M. BARBIERI, *op. loc. ult. cit.*

⁽¹⁴⁶⁾ Per un approfondimento vedi, se vuoi, M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, ADAPT University Press, qui pp. 31-47.

⁽¹⁴⁷⁾ Più drastico M. BARBIERI, *op. loc. ult. cit.*: «la regola del mercato per chi per il mercato lavora e produce, vale *inevitabilmente* anche per chi lavora e produce non per il mercato» (corsivo nostro).

⁽¹⁴⁸⁾ Così E. TARANTELLI, *Il ruolo economico del sindacato*, Laterza, 1978, qui p. 80.

⁽¹⁴⁹⁾ Così G. FERRARO, *Autonomia collettiva e pubblico impiego*, in *RGL*, 1973, I, qui p. 591 e anche p. 575.

⁽¹⁵⁰⁾ G. FERRARO, *op. loc. ult. cit.*, qui p. 579 e anche p. 573.

contrattazione collettiva, tra il rapporto di lavoro subordinato e il rapporto di pubblico impiego ⁽¹⁵¹⁾ che, appunto, va sotto il nome di “privatizzazione”.

Vero è tuttavia che mentre nel settore privato il contratto collettivo emerge come manifestazione spontanea – e via via matura – di civiltà industriale, incardinato com’era sulle logiche di un reciproco riconoscimento sociale piuttosto che su quelle della sanzione offerta dal diritto statuale ⁽¹⁵²⁾ rispetto all’obiettivo di una composizione “pacifica” del conflitto di interessi tra gruppi professionali strutturalmente omogenei e classi sociali “nemiche” scaturito dai metodi di produzione capitalistici ⁽¹⁵³⁾, non così è stato per il settore pubblico dove la negoziazione collettiva ha assunto più o meno direttamente, nel corso della sua breve evoluzione, le fattezze di una fonte regolamentare.

Come dimostra chiaramente il dibattito emerso negli anni Settanta del secolo scorso, agli albori della nascita di un vero e proprio “sistema” di relazioni sindacali anche per il settore pubblico ⁽¹⁵⁴⁾, la presenza di un ordinamento normativo e giudiziario proprio del rapporto di impiego pubblico fondato sulla centralità del momento autoritativo ⁽¹⁵⁵⁾, così profondamente radicato nella tradizione che ancora in tempi (relativamente) recenti ha portato il Consiglio di Stato a parlare di una «diversità ontologica che distingue il lavoro privato dall’impiego pubblico» ⁽¹⁵⁶⁾, imponeva una presa di posizione da parte del legislatore a favore della contrattazione collettiva ⁽¹⁵⁷⁾. E questo non poteva avvenire se non partendo dal riconoscimento e dalla razionalizzazione delle esperienze di fatto che

⁽¹⁵¹⁾ Ancora G. FERRARO, *op loc. ult. cit.*, qui, rispettivamente, p. 579 e p. 573.

⁽¹⁵²⁾ C. CARNELUTTI, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Cedam, 1928, qui p. 53.

⁽¹⁵³⁾ Così C. CARNELUTTI, *op. ult. cit.*, qui p. 27, p. 57, p. 61 e anche p. 64.

⁽¹⁵⁴⁾ D’obbligo il rinvio a A. ORSI BATTAGLINI, *Gli accordi sindacali nel pubblico impiego*, Giuffrè, 1982. Vedi altresì, diffusamente, L. ZOPPOLI, *Contrattazione e delegificazione ecc.*, cit., qui spec. pp. 28-56 dove giustamente si insiste sul reciproco riconoscimento e sulla accettazione spontanea del valore vincolante delle intese come regole fondative di un ordinamento o sistema intersindacale.

⁽¹⁵⁵⁾ Si veda G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, 1984, qui p. 197.

⁽¹⁵⁶⁾ Consiglio di Stato. Adunanza Generale 31 agosto 1992, n. 146, in *FI*, 1993, III, qui p. 4.

⁽¹⁵⁷⁾ Così P. TOSI, *Un modello di contrattazione collettiva ecc.*, cit., qui p. 1438.

la prassi contrattuale via via aveva fatto emergere⁽¹⁵⁸⁾. Con l'avvertenza tuttavia, rispetto ai tentativi già allora affiorati di ipotizzare per via interpretativa una assimilazione aprioristica rispetto a natura e funzioni del contratto collettivo tanto nel settore privato che in quello pubblico, di tenere conto della configurazione del fenomeno nella concretezza e nel dinamismo dei rapporti economici e sociali e cioè registrando (anche dentro l'eterogenea galassia delle diverse amministrazioni) la molteplicità di forme e soprattutto la pluralità di interessi coinvolti nel lavoro presso le pubbliche amministrazioni che vanno oltre il mero sinallagma lavoro contro prezzo su cui regge un ordinario rapporto di lavoro⁽¹⁵⁹⁾: solo così – scriveva lucidamente Paolo Tosi prendendo le mosse dal caso pilota del riconoscimento legislativo della contrattazione collettiva per il personale ospedaliero – pare possibile pervenire a «una fedele ricostruzione del modello di contrattazione volta a volta accreditato dal legislatore»⁽¹⁶⁰⁾.

È qui che sta il grande equivoco alimentato dalla cultura giuridica di cui si è parlato nelle pagine che precedono e che ha indotto a rilevare – anche recentemente – nella contrattazione del settore pubblico «elementi di maggiore razionalità rispetto a quella del settore privato» a partire «dalle regole sulla rappresentatività sindacale»⁽¹⁶¹⁾. Perché se quarant'anni di riforme non hanno inciso – per usare le parole di Sabino Cassese – sulla «struttura antropologica» e sui «valori» del lavoro pubblico⁽¹⁶²⁾ questo non dipende (solo) da tratti tipici o patologie della «gente italica» quanto da errori di progettazione e implementazione rispetto ai quali gioca un peso di non secondo piano la funzione assegnata al sindacato e al contratto collettivo di lavoro già a partire dalla legge-quadro del pubblico impiego del 1983. Un contratto collettivo chiamato nel processo di privatizzazione del lavoro pubblico a sostituire più o meno pervasivamente,

⁽¹⁵⁸⁾ Ampia ricostruzione in L. FIORILLO, *Modelli di contrattazione collettiva nell'impiego pubblico (e brevi riflessioni sui profili di legittimità costituzionale)*, in RGL, 1984, I, pp. 55-95 e qui p. 64.

⁽¹⁵⁹⁾ «L'art. 98, primo comma, della Costituzione vieta che la valutazione del rapporto di pubblico impiego sia ridotta alla pura logica del rapporto di scambio». Così C. cost. 27 maggio 1992, n. 236, relatore Luigi Mengoni. In termini critici: M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni*, cit., qui p. 20 e ivi ampia rassegna della evoluzione giurisprudenziale in materia.

⁽¹⁶⁰⁾ P. TOSI, *Un modello di contrattazione collettiva ecc.*, cit., qui p. 1439.

⁽¹⁶¹⁾ G. D'ALESSIO, *Le ragioni e il valore della contrattualizzazione ecc.*, cit., qui p. 32.

⁽¹⁶²⁾ S. CASSESE, *Dall'impiego pubblico ecc.*, cit., p. 316.

ma a caro prezzo ⁽¹⁶³⁾, le fonti normative di legge e gli atti autoritativi della amministrazione (c.d. contrattualizzazione), là dove la sua genesi, la sua natura e la sua storica funzione lo radicano prepotentemente dentro quelle istituzioni economiche e politiche del capitalismo ⁽¹⁶⁴⁾ attraverso cui si materializza l'«agire collettivo» in funzione del bilanciamento e della composizione di interessi nel conflitto tra capitale e lavoro ⁽¹⁶⁵⁾. Che si acceda o meno a questa ricostruzione della natura e della funzione del contratto collettivo di lavoro come espressione di autonomia e del suo contrastato e mutevole rapporto con l'autorità pubblica è comunque l'attenzione al dato di realtà nella sua evoluzione storica (*supra*, § 2.1. e § 2.2.) a confermare, in uno con la previsione di cui all'articolo 97 Cost., la distanza incolmabile (anche per il legislatore) che separa da sempre la contrattazione collettiva del settore privato da quella del settore pubblico ⁽¹⁶⁶⁾. Anche all'esito del lungo ed articolato processo di privatizzazione

⁽¹⁶³⁾ Così U. ROMAGNOLI, *Il contratto collettivo*, cit., qui p. 255, che descrive l'incontro tra la privatizzazione e la contrattazione collettiva attraverso la metafora del lombrico attaccato all'amo e del pesce che lo mangia. Una diffidenza già palese anche in U. ROMAGNOLI, *Pubblico impiego e contrattazione collettiva ecc.*, cit., pp. 179-180.

⁽¹⁶⁴⁾ Rinvio a M. TIRABOSCHI, *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, cit.

⁽¹⁶⁵⁾ Cfr. J.R. COMMONS, *Institutional Economics*, in *The American Economic Review*, 1931, vol. 21, n. 4, p. 651, e ID., *The Economics of Collective Action*, Macmillan Company, 1951, spec. p. 266, dove parla della contrattazione collettiva in termini di «governo costituzionale della industria» e cioè di un «nuovo regime di legalità».

⁽¹⁶⁶⁾ Si veda C. cost. 23 luglio 2015, n. 178, già richiamata *supra* alla nota 57, che, in materia di blocco della contrattazione, ha respinto le censure di incostituzionalità ai sensi dell'art. 3 Cost. per disparità con il lavoro privato, perché «il lavoro pubblico e privato non possono essere in tutto e per tutto assimilati (sentenze n. 120 del 2012 e 146 del 2008) e le differenze, pur attenuate, permangono anche in séguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze della pubblica amministrazione». Non si tratta di una «inversione logica» (come invece sostenuto da M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni*, cit., qui p. 24), che consisterebbe nel «far dipendere il potere di disciplinare il rapporto, riconosciuto al contratto collettivo, dall'equilibrio fissato dal legislatore, e non già dal riconoscimento costituzionale originario della libertà sindacale»; se mai della logica conclusione, in punto di diritto, che la contrattazione collettiva, una volta fatta propria dall'ordinamento giuridico statale quale fonte eteronoma di regolazione dei rapporti di lavoro, perde i suoi tratti di autonomia e originarietà e si trova inevitabilmente a fare i conti, in termini di giudizio di ragionevolezza, con gli altri principi fissati nella Carta costituzionale in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni che condizionano inevitabilmente la logica di quello resta pur sempre un rapporto di scambio.

del lavoro pubblico permane una «naturale ed inevitabile ambivalenza, in questo settore, del contratto collettivo» la cui funzione giuridica «si atteggia in modo peculiare, non ha precedenti e non è paragonabile a quella del settore privato» ⁽¹⁶⁷⁾ al punto da indurre a qualificarlo (in termini più o meno tecnici) alla stregua di una fonte regolamentare ⁽¹⁶⁸⁾. Più che un modello di disciplina per il settore privato il contratto collettivo del lavoro pubblico – soprattutto una volta che si è demolito il principio fondante del libero e reciproco riconoscimento tra le parti negoziali attraverso la normativa pubblicistica per la misurazione della rappresentanza e l'istituzione dell'Aran per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni – si è mostrato per quel che già appariva sin dai primi passi del processo di privatizzazione e cioè «un'utopia un bel po' nevrotizzante» ⁽¹⁶⁹⁾. «Solo una singolare autocensura che esorta alla complicità» – scriveva esattamente venticinque anni fa un giurista della statura di Umberto Romagnoli – consente di tenere sottaciuta nella copiosa letteratura giuslavoristica che ha accompagnato i tentativi di contrattualizzazione del pubblico impiego quella che è «una speciale verità» ⁽¹⁷⁰⁾: e cioè che, non troppo paradossalmente, a mano a mano che il contratto collettivo del pubblico impiego si formalizza e proceduralizza *ex lege*, parimenti diminuisce lo spazio di azione della «autonomia collettiva» ⁽¹⁷¹⁾ almeno se intesa, come da autorevole e indimenticato insegnamento ⁽¹⁷²⁾, nei termini di uno spontaneo fenomeno di normazione

⁽¹⁶⁷⁾ Così M. RUSCIANO, *Organizzazione pubblica e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro*, in *Diritto Pubblico*, 2008, qui p. 75 e anche p. 76.

⁽¹⁶⁸⁾ Così L. ZOPPOLI, *Contratto, contrattualizzazione, contrattualismo ecc.*, cit., qui p. 194 secondo cui «i confini identitari del contratto (collettivo) rispetto alla legge sfumano perché il primo viene sempre più assimilato al secondo».

⁽¹⁶⁹⁾ Così U. ROMAGNOLI, *Dieci tesi sul pubblico impiego*, in *RTDPC*, 1981, pp. 750-751.

⁽¹⁷⁰⁾ U. ROMAGNOLI, *Il contratto collettivo*, cit., qui p. 255.

⁽¹⁷¹⁾ Così, magistralmente, S. CASSESE, *Burocrazia ed economia pubblica. Cronache degli anni '70*, il Mulino, 1978, qui p. 94 e p. 99, con riferimento alle prime embrionali esperienze di contrattualizzazione che, comunque, bene anticipano il trend più recente volto a comprimere, a mano a mano che avanza la formalizzazione e se ne misurano le conseguenze, la libertà degli attori negoziali attraverso un appesantimento delle procedure e dei controlli sui costi e una progressiva limitazione delle materie oggetto di negoziazione.

⁽¹⁷²⁾ G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, 1960, passim e qui p. 13. Come scriveva A. MARESCA, *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, in *DLRI*, 1996, p. 183, «all'interno di una normativa che viene ritenuta come una delle più imponenti operazioni di delegificazione, le fonti

sociale che si regge su criteri autonomi di legittimazione e con proprie regole di competenza. «Inautentico quanto alle sue origini» – concludeva lo stesso Romagnoli con parole che anticipano lucidamente quanto ci consegna oggi l'osservazione empirica della evoluzione del fenomeno (*supra*, § 2.2, § 2.2.) – «il contratto collettivo dei pubblici dipendenti lo è altrettanto anche in ragione delle condizioni di contesto in cui si concretizza la corrispondente fattispecie» ⁽¹⁷³⁾.

L'amaro bilancio di quarant'anni di riforme, segnati da vistosi passi indietro rispetto alla idea originaria della contrattualizzazione del lavoro pubblico ⁽¹⁷⁴⁾, pare insomma confermare quanto già previsto da Sabino Cassese nelle fasi embrionali del processo di privatizzazione e cioè che il potere pubblico e la norma imperativa di legge, una volta messi sul piatto della bilancia i costi e i benefici per la collettività, avrebbero presto o tardi preso la loro piena rivincita nei confronti dell'ordinamento intersindacale ⁽¹⁷⁵⁾. Né più né meno a ben vedere, e per essere intellettualmente onesti rispetto a quello che a molti è apparso come un attacco pregiudiziale agli studiosi del diritto del lavoro, di quanto ipotizzato anche da Luigi Mariucci, nello studio monografico da cui ha preso avvio la nostra riflessione, quando si domandava se l'estensione della contrattazione collettiva al settore pubblico fosse «un indicatore delle fortune del metodo contrattuale» e della sua capacità di radicarsi in ambiti tradizionalmente estranei o non piuttosto un segno «del suo declino come procedura libera di innovazione sociale, a vantaggio di meccanismi di regolamentazione dei rapporti di lavoro sempre più burocratici ed eterodiretti» ⁽¹⁷⁶⁾. La polemica sulla mancata attuazione dell'articolo 39 Cost. si è del resto giocata tutta qui, nella visione culturale circa la natura e la funzione del contratto collettivo come istituzione sociale e realtà

collettive sono sottoposte ad un'inversa operazione di legificazione, che non ha significativi precedenti nel diritto sindacale».

⁽¹⁷³⁾ Così U. ROMAGNOLI, *Il contratto collettivo*, cit., qui p. 258, e già ID., *La revisione della disciplina del pubblico impiego: dal disastro verso l'ignoto*, in LD, 1993, p. 243.

⁽¹⁷⁴⁾ L'impressione è quella del gioco dell'oca, quando si torna alla casella di partenza, se è vero che persino uno dei principali tecnici della stagione delle riforme, in qualità di capo del Dipartimento alla funzione pubblica, è giunto alla conclusione che il vecchio diritto amministrativo del pubblico impiego (con il suo intreccio di procedure, vincoli e controlli) è sì «formalmente scomparso» ma solo per riapparire e nascondersi («nemmeno poi tanto bene») «sotto il vestito formale del diritto privato». Così C. D'ORTA, *L'organizzazione delle PA ecc.*, cit., qui p. 463.

⁽¹⁷⁵⁾ Così S. CASSESE, *Burocrazia ed economia pubblica ecc.*, cit., qui p. 100.

⁽¹⁷⁶⁾ L. MARIUCCI, *La contrattazione collettiva*, cit., qui p. 72.

giuridica che esiste indipendentemente dallo Stato ordinamento ⁽¹⁷⁷⁾ o non piuttosto come fonte di regolazione dei rapporti individuali di lavoro che per massimizzare i suoi effetti necessita di essere fatta propria dall'ordinamento giuridico statuale alla stregua di una norma inderogabile di matrice eteronoma.

4. Un “padrone serio” o un “padrone vero”?

Le conclusioni a cui siamo giunti nella (breve) retrospettiva storica sviluppata nel paragrafo che precede ci riportano inesorabilmente al vero scoglio su cui è naufragata la contrattualizzazione del pubblico impiego almeno una volta che si ponga l'attenzione *anche* ai processi normativi reali e alle prassi ⁽¹⁷⁸⁾ e non solo ai moti ideali e agli impegnativi profili tecnici e formalistici che hanno accompagnato le diverse fasi della privatizzazione e che hanno finito per calamitare e assorbire gli interessi della riflessione giuslavoristica. Un pubblico impiego irrimediabile perché «con troppi padroni» ⁽¹⁷⁹⁾, per un verso. Un processo di privatizzazione e contrattualizzazione irrealistico nella misura in cui veniva consegnato attorno al falso protagonismo di un sindacato che veniva sì legittimato (e anche misurato in termini di effettiva rappresentatività) ma poi lasciato «senza antagonisti» sul tavolo negoziale ⁽¹⁸⁰⁾, per l'altro verso. Due facce della stessa medaglia, a ben vedere, rispetto al «frutto proibito (di) un convincente assetto normativo del datore di lavoro

⁽¹⁷⁷⁾ Il «diritto dei privati» nel significato del termine fatto proprio da W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Quodlibet, 2018 (ma 1929). In tema vedi E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale ecc.*, cit., spec. cap. I, dove argomenta la concezione del contratto collettivo di lavoro quale espressione di volontà privata non riconducibile alle fonti del diritto oggettivo partendo proprio dalla necessaria (ma non sempre chiara) distinzione tra “pubblico” e “collettivo”.

⁽¹⁷⁸⁾ Seguendo l'autorevole invito di M. RUSCIANO, *Organizzazione pubblica e contrattualizzazione ecc.*, cit., qui pp. 61-62.

⁽¹⁷⁹⁾ S. CASSESE, *Un pubblico impiego con troppi padroni*, in A. LETTIERI (a cura di), *Ripensare il sindacato*, cit., pp. 168-170. Sostanzialmente negli stessi termini B. TRENTIN, *Privatizzare il rapporto di lavoro ecc.*, cit., p. 182, dove parla di una «notevole parcellizzazione» della «unità di comando».

⁽¹⁸⁰⁾ M. SALVATI, *I limiti di un sindacato senza antagonisti*, in A. LETTIERI (a cura di), *Ripensare il sindacato*, cit., pp. 217-222.

pubblico, dove per convincente» si intenda «un assetto che si traduca in realtà nelle miriadi di organizzazioni pubbliche» ⁽¹⁸¹⁾.

È certamente fuori discussione che con l'istituzione dell'Aran ⁽¹⁸²⁾ si sia colmato il gap esistente di competenze tecniche e professionali rispetto al datore di lavoro privato in relazione alle tematiche della efficienza organizzativa, della produttività e del costo del lavoro e, in generale, alle regole di ingaggio nei rapporti sindacali e negoziali. Del pari il processo di privatizzazione ha non poco contribuito a (ri)legittimare e rinsaldare la posizione del sindacato confederale ⁽¹⁸³⁾, ritenuto dall'attore politico interlocutore più responsabile e comunque capace di contenere le spinte antisistema del sindacalismo autonomo assai radicate nel pubblico impiego ⁽¹⁸⁴⁾. Non sono neppure mai mancati tentativi, anche di recente rilanciati, di responsabilizzare l'attore sindacale quale portatore di un interesse pubblico ⁽¹⁸⁵⁾ – al punto da ipotizzare una funzionalizzazione di scopo del contratto collettivo del settore in relazione ai principi del buon

⁽¹⁸¹⁾ Così, recentemente: L. ZOPPOLI, *Le metamorfosi del lavoro pubblico in trent'anni di riforme: tra sterili miti e mostri fecondi*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 516.

⁽¹⁸²⁾ Ma per persistenti perplessità vedi, per tutti, A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, in *DLRI*, 2010, qui pp. 133-134.

⁽¹⁸³⁾ Vedi M.D. FERRARA, *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione*, Giappichelli, 2024, qui p. 21, anche se si può discutere, alla luce della storia del sindacato nel nostro Paese e stante le prassi esistenti nel pubblico impiego nella fase che ha preceduto la contrattualizzazione, l'affermazione secondo cui «la definizione delle norme sulla rappresentanza (fosse) diventata la tappa obbligata per la conquista dello spazio negoziale» (corsivo nostro). In tema sempre utile la lettura di M. GRANDI, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego e i suoi effetti sull'organizzazione e sulla funzione del sindacato*, in *RDL*, 1979, I, pp. 14-19, pp. 30-36 e spec. p. 41, dove l'A. metteva in guardia dai rischi e dalle ambiguità di una funzionalizzazione reciproca tra «autonomia collettiva» e «autonomia pubblica» che indebolisce l'azione del sindacato riducendolo «ad una larva di potere autoritativo».

⁽¹⁸⁴⁾ Vedi M. RUSCIANO, *Racconto di un "vissuto giuridico"*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 486 e anche 490.

⁽¹⁸⁵⁾ Recentemente: M.D. FERRARA, *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione*, cit., *passim*, muovendo dalla tesi di una «compenetrazione dell'interesse pubblico nell'interesse collettivo» (p. 203). Di particolare interesse, per le conclusioni che formuleremo nel § 5, è la ricostruzione proposta da S. SCIARRA, *Natura e funzione del contratto collettivo*, in *DLRI*, 1993, spec. pp. 486-487 che, nel segnalare come lo speciale procedimento negoziale sia «visibilmente orientato ad anteporre la tutela dell'interesse generale a quella delle parti negoziali», ricorda come il perseguimento (anche) di un interesse generale fosse uno dei tratti tipici degli antichi concordati di tariffa a cui la contrattazione del settore pubblico si può assimilare.

andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 Cost. ⁽¹⁸⁶⁾ che diventerebbero limiti interni all'agire collettivo – se non anche di un interesse convergente rispetto a quello del datore di lavoro pubblico nei termini di una sorta di stipulazione a favore di terzi ⁽¹⁸⁷⁾ se non anche di una *negotiorum gestio* ⁽¹⁸⁸⁾; tentativi che, al di là della questione della loro tenuta sul piano giuridico e istituzionale e della rispondenza al concetto di “autonomia collettiva” ⁽¹⁸⁹⁾, risultano invero ampiamente sconfessati dalle assai deludenti performance della contrattazione collettiva sin da quando è penetrata nelle amministrazioni pubbliche e dall'incessante susseguirsi di retromarcie legislative e blocchi della contrattazione con cui si è cercato di tutelare l'interesse pubblico ⁽¹⁹⁰⁾, di modo che se si vuole parlare di «vincoli nello scopo» questi

⁽¹⁸⁶⁾ Vedi M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, UTET, pp. 238-245. Rispetto all'ampio dibattito cfr. l'opinione critica di M. BARBIERI, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Cacucci, 1997, e anche L. MONTUSCHI, *A proposito di mitologie nel riformismo del lavoro pubblico*, in AA.VV., *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro*, Giappichelli, 2013, spec. p. 52, dove si contestualizza la tesi della funzionalizzazione.

⁽¹⁸⁷⁾ In questa prospettiva vedi la ricostruzione proposta da L. ZOPPOLI, *Il lavoro pubblico negli anni '90*, Giappichelli, 1998, qui p. 65, dove si sostiene, rispetto a un quadro normativo diverso da quello attuale, che «nei contratti collettivi del pubblico impiego ci debba sempre essere un orientamento da stipulazione a favore del terzo» e la severa critica a questa tesi formulata da U. ROMAGNOLI, *Il contratto collettivo*, cit., qui p. 257.

⁽¹⁸⁸⁾ Vedi M.D. FERRARA, *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione*, cit., qui p. 209.

⁽¹⁸⁹⁾ In tema vedi M. BARBIERI, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico contrattualizzato: una discussione con Maria Dolores Ferrara*, in U. GARGIULO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 138, che trova «inquietante il richiamo all'interesse generale».

⁽¹⁹⁰⁾ In questo senso sono condivisibile le posizioni di V. MAIO, *Contratto collettivo e norme di diritto*, Jovene, 2008, pp. 251-252, e A. TOPO, *Legge e autonomia collettiva nel lavoro pubblico*, Cedam, 2008, p. 181 dove si esclude una funzionalizzazione interna del contratto collettivo lasciando all'attore pubblico la tutela dell'interesse generale che diventa un limite esterno per l'agire collettivo. Cfr. anche M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in ADL, 1997, qui p. 71, secondo cui la contrattazione collettiva, come modalità consensuale di gestione del conflitto rispetto a interessi diverso se non contrapposti, è per sua natura «finalizzata» – non «funzionalizzata» – al buon andamento delle amministrazioni pubbliche.

vanno individuati, più prosaicamente, nei vincoli di natura economico e finanziaria ⁽¹⁹¹⁾.

Quello che tuttavia per molti sarebbe mancato e ancora manca, per avviare e far evolvere una dinamica di relazioni sindacali effettiva e realmente trasparente ⁽¹⁹²⁾, è la presenza di un «padrone serio» ⁽¹⁹³⁾ non tanto e non solo in termini di preparazione tecnica quanto rispetto alla capacità (e alla messa in condizione di) assumere le responsabilità e con l'autonomia decisionale nella organizzazione del lavoro e nella gestione del personale tipiche di un datore di lavoro del settore privato. Ciò anche in ragione di atteggiamenti culturali e prassi radicate che portavano a interrogarsi, rispetto agli obiettivi delle riforme, su come prospettare la presenza di «interessi contrapposti se, per decenni, gli interessi della singola amministrazione sono stati sempre praticamente identici a quelli dei sindacati e dei lavoratori che i sindacati rappresentavano» ⁽¹⁹⁴⁾.

La questione è ampiamente nota anche nella dottrina giuslavoristica per ritornarci in questa sede ⁽¹⁹⁵⁾. Ai fini del presente lavoro resta tuttavia ancora sottotraccia, rispetto a questo nodo centrale della questione, un profilo di relazioni industriali e sindacali che assume non poco peso rispetto al ragionamento giuridico che ci siamo proposti di sviluppare sulla natura e sulla funzione del contratto collettivo di lavoro nel settore pubblico e che, dunque, merita qualche ulteriore considerazione.

Richiamando gli assunti classici del pluralismo ⁽¹⁹⁶⁾ un autorevole e compianto studioso di relazioni industriali nel settore pubblico ha infatti ritenuto di poter confermare la correttezza di un percorso di contrattualizzazione del lavoro pubblico volto a ricercare, in funzione degli ambiti

⁽¹⁹¹⁾ Così, testualmente B. CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la "legge Madia" e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'"eterno ritorno" allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in ID. (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, Quaderni di DML, 2019, pp. 72-73.

⁽¹⁹²⁾ B. TRENTIN, *Privatizzare il rapporto di lavoro ecc.*, cit., qui p. 182 e p. 184.

⁽¹⁹³⁾ Così M. SALVATI, *I limiti di un sindacato senza antagonisti*, cit., qui p. 217.

⁽¹⁹⁴⁾ Così C. DELL'ARINGA, *Contrattazione collettiva e costo del lavoro*, in C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Pubblici dipendenti ecc.*, cit., p. 13.

⁽¹⁹⁵⁾ Vedi, diffusamente, A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, cit., qui pp. 90-92 cui adde C. SPINELLI, *Il datore di lavoro pubblico*, Cacucci, 2012.

⁽¹⁹⁶⁾ E segnatamente l'elaborazione di H.A. CLEGG, *Il pluralismo nelle relazioni industriali*, in H.A. CLEGG, A. FLANDERS, A. FOX, *La contesa industriale. Contrattazione, conflitto, potere nella scuola di Oxford*, Edizioni Lavoro, 1980 (ma 1968), pp. 121-134.

e dei confini da assegnare allo «spazio negoziale»⁽¹⁹⁷⁾, un «padrone serio» anche per le amministrazioni pubbliche; ciò nella misura in cui un processo genuino e responsabile di contrattazione collettiva presuppone necessariamente un contrasto di interessi strutturale tra le parti negoziali⁽¹⁹⁸⁾. Tuttavia, sono sempre gli assunti classici del pluralismo e della teoria delle relazioni industriali a ricordarci che la contrattazione collettiva non è soltanto un meccanismo di regolamentazione rispetto a interessi contrapposti quanto – e primariamente – una «relazione di potere» tra soggetti che si autolegittimano alla trattativa e che si danno un affidamento sullo scambio negoziale⁽¹⁹⁹⁾. E nel pubblico impegno la «relazione di potere» innescata dalla privatizzazione⁽²⁰⁰⁾ è, inevitabilmente, quella che si instaura tra il sindacato e il decisore politico di ultima istanza⁽²⁰¹⁾ non certo con la componente tecnica della trattativa formale (non a caso, anche solo a livello di rappresentazione materiale dell'essenza di un processo di contrattazione collettiva come genuina espressione di “autonomia collettiva”, in nessuna trattativa negoziale del settore privato siedono i tecnici esterni che, se mai, sono invece i veri protagonisti della contrattazione c.d. pirata grazie a “prodotti contrattuali” confezionati dal comodo dei loro studi professionali).

Una conferma questa che la contrattazione collettiva nel settore pubblico resta pur sempre una anomalia e cioè qualcosa di indecifrabile nella sua

(197) Per questa espressione vedi M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *Introduzione* a M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Lo «spazio negoziale» nella disciplina del lavoro pubblico*, il Mulino, 1995.

(198) Così L. BORDOGNA, *Autonomia e responsabilità degli attori: dalla riforma Madia ai contratti collettivi nazionali*, in *RGL*, 2019, quaderno n. 4, qui p. 68.

(199) Così A. FLANDERS, *Per una teoria della contrattazione collettiva*, in H.A. CLEGG, A. FLANDERS, A. FOX, *La contesa industriale ecc.*, cit., qui p. 8.

(200) Giustamente v'è chi evidenzia come l'essenza della contrattualizzazione sia da rinvenirsi nel mutamento dei “poteri” dentro le amministrazioni pubbliche. Così F. CARINCI, *Contratto e rapporto individuale di lavoro*, in *DLRI*, 1993, qui p. 675 e anche A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in *DLRI*, 1993, p. 471.

(201) Non a caso S. CASSESE, *Burocrazia ed economia pubblica ecc.*, cit., p. 101, è perentorio nel sostenere che il sindacato italiano abbia originariamente sposato il progetto politico della privatizzazione del pubblico impiego non tanto per il bisogno di una espressa «legittimazione a negoziare», che già era stata conquistata sul campo con la contrattazione informale (né più né meno di quanto avviene oggi nei momenti decisivi della trattativa), quanto per puntellare la traballante posizione dei sindacati confederali dell'epoca rispetto alle spinte del sindacato autonomo che tanto facevano breccia sui dipendenti pubblici.

natura e nella sua funzione se non anche una vera e propria mistificazione come sosteneva Umberto Romagnoli. Seppure presente (debolmente) e ammessa (si pensi alla pronuncia della Corte costituzionale sul divieto codicistico di contrattazione nel lavoro domestico) anche negli ambiti dove il datore di lavoro non sia un imprenditore, l'essenza della contrattazione collettiva risponde, in altri termini, alle dinamiche proprie di una relazione di lavoro di tipo capitalistico o, comunque, retta e condizionata da logiche di mercato piuttosto che da logiche «intrinsecamente politiche» come avviene invece nelle pubbliche amministrazioni ⁽²⁰²⁾. Essa resta inoltre strutturalmente legata al settore privato «perché implica la diretta disponibilità delle risorse da scambiare, mediante cui si svolge il processo di reciproca distribuzione di oneri e vantaggi» ⁽²⁰³⁾.

La questione non è dunque quella di ricercare «un padrone serio» ma quella della mancanza di «un padrone vero» ⁽²⁰⁴⁾. Non a caso l'apertura a genuine dinamiche contrattuali nel settore pubblico si è registrata – non di rado brutalmente – attraverso le esternalizzazioni ⁽²⁰⁵⁾ e i processi di privatizzazione in senso stretto di aree, ambiti e imprese che un tempo appartenevano alla pubblica amministrazione o quantomeno ai regimi di disciplina del lavoro pubblico. E non è un caso che ciclicamente si torni a parlare di sottrarre quote non marginali di lavoratori pubblici (da ultimo il settore della sanità) dal perimetro della pubblica amministrazione ⁽²⁰⁶⁾. Ma anche qui nulla di nuovo se è vero che già nel celebre “rapporto

⁽²⁰²⁾ Vedi A. BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto ... e ritorno?*, in A. BELLAVISTA A. RICCOBONO (a cura di), *La privatizzazione del pubblico impiego ecc.*, cit., qui pp. 11-12.

⁽²⁰³⁾ Così L. MARIUCCI, *La contrattazione collettiva*, cit., qui p. 70.

⁽²⁰⁴⁾ Converge su questa conclusione C. D'ORTA, *L'organizzazione delle PA ecc.*, cit., qui p. 454.

⁽²⁰⁵⁾ Qui si che è possibile sviluppare una simmetria perfetta con l'involuzione subita dal mondo produttivo privato allorché l'impresa ha cercato di aggirare «i costi di negoziazione» (quelli che erroneamente vengono definiti di transazione) sul personale preferendo comperare i relativi servizi sul mercato complice una contrattazione in dumping anche dentro lo stesso ambito confederale (si pensi al perimetro del CCNL multi-servizi/servizi integrati su cui è stato opportunamente avviato un importante ripensamento dagli stessi firmatari del contratto con il rinnovo del 13 giugno 2025). Sul punto, come sempre lucidamente, S. CASSESE, *Discorso critico sul diritto del lavoro*, in *DLM*, 2014, qui p. 6.

⁽²⁰⁶⁾ *Sanità: Fp Cgil, preoccupa ipotesi Schillaci dipendenti SSN fuori dal perimetro della PA*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 agosto 2025.

Giannini” del 1979 ⁽²⁰⁷⁾ sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato si prospettava come «strada percorribile», alternativa alla unificazione delle discipline tra lavoro pubblico e lavoro privato, quella di «privatizzare i rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all’esercizio della potestà pubblica, conservando come rapporto di diritto pubblico solo quello di coloro ai quali tale esercizio è affidato o affidabile, cioè gli attuali direttivi e dirigenti».

5. Natura, funzione e limiti di una contrattazione senza mercato

Giunti verso la conclusione del nostro lavoro occorre ammettere che la riflessione sin qui condotta sul possibile parallelismo tra la contrattazione collettiva nel settore pubblico e la contrattazione collettiva nel settore privato alimenta più dubbi che certezze ma questa è, a bene vedere, l’essenza stessa della ricerca scientifica che è chiamata costantemente a mettere in discussione schemi consolidati e vecchie certezze anche in ragione della evoluzione dei fenomeni economici e sociali. I dubbi sollevati non sono del resto completamente nuovi e toccano punti nodali di una moderna teoria della contrattazione collettiva una volta che essa cerchi di farsi carico anche delle distonie che prospetta lo studio del fenomeno dentro le amministrazioni pubbliche. Su tutto – per riprendere le lucide parole di Riccardo Del Punta – si staglia un interrogativo di fondo che è sin qui rimasto senza risposta e che si ripropone ciclicamente ⁽²⁰⁸⁾: «è possibile fare impresa (cioè imporre alla pubblica amministrazione logiche imprenditoriali, come è negli auspici della “privatizzazione”), e forse anche sindacato, là dove ci si limita a fingere che il mercato ci sia?» ⁽²⁰⁹⁾.

⁽²⁰⁷⁾ In *FI*, 1979, V, pp. 289-314.

⁽²⁰⁸⁾ Quantomeno a partire dai primi tentativi di “superare la burocrazia” attraverso l’applicazione nelle amministrazioni pubbliche dei principi del c.d. *New Public Management* su cui vedi D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, 1992. Vedi, recentemente, A. BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego ecc.*, cit., pp. 11-12.

⁽²⁰⁹⁾ R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, 2018, qui p. 39.

Chi si è occupato della natura e della funzione del contratto collettivo di lavoro ⁽²¹⁰⁾ ha in taluni casi riconosciuto – sulla scorta delle riflessioni di Umberto Romagnoli – i tratti di «spiccata inautenticità» del contratto collettivo del settore pubblico che gli deriverebbero proprio «dalla strutturale disomogeneità di funzioni rispetto a quello del settore privato» ⁽²¹¹⁾. La ricaduta di questa considerazione, sul piano di una compiuta teoria della contrattazione collettiva, sarebbe in ogni caso modesta: per mantenere ferma «la natura privatistica (*anche*) del contratto collettivo pubblico» occorrerebbe cioè “semplicemente” «rassegnarsi all’idea che comunque esso sia portatore di notevoli profili di specialità» ⁽²¹²⁾ e, conseguentemente, di «differenze strutturali» che rendono impossibile «realizzare un’automatica trasposizione di modelli regolativi dal privato al pubblico» ⁽²¹³⁾.

Una volta piegata *obtorto collo* – e non senza forzature – la riflessione giuridica su natura e funzione del contratto collettivo alle “esigenze” della privatizzazione intesa come “grimaldello” di un progetto politico e culturale di trasformazione e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, il discorso diventa perfettamente logico sul piano degli effetti pratici e degli indirizzi operativi perché, quando l’attenzione passa dai *fini* ai *mezzi* ⁽²¹⁴⁾, la presunta alterità o diversità del lavoro pubblico

⁽²¹⁰⁾ Pochi per la verità, quantomeno se parliamo di trattazione sistematiche e funzionali alla elaborazione di una teoria della contrattazione collettiva. E questo nonostante l’importanza, anche in ambito giuslavoristico, di questi profili date le loro «implicazioni a largo raggio sui piani, assai diversi, sui quali il discorso intorno ad esso si sviluppa: non solo i piani giuridico-formale e istituzionale, ma anche quelli politico-sindacale ed economico-sociale» come ha lucidamente evidenziato M. RUSCIANO, *Tecnica e politica nella funzione del contratto collettivo*, cit., qui p. 553.

⁽²¹¹⁾ Così, nell’ambito di una breve ma densa e ficcante analisi sul lavoro pubblico, O. MAZZOTTA, *Riflessioni sul pubblico impiego ecc.*, cit., p. 4.

⁽²¹²⁾ O. MAZZOTTA, *Riflessioni sul pubblico impiego ecc.*, cit., p. 4 (corsivo nostro).

⁽²¹³⁾ M. RICCI, *La “nuova” stagione ecc.*, cit., rispettivamente p. 9 e p. 20.

⁽²¹⁴⁾ Ciò ferma restando, già nelle fasi di avvio del processo di privatizzazione e anche a prescindere da una riflessione sulla natura e funzione della contrattazione collettiva, una chiara percezione circa la non piena appropriatezza dello *strumento* contratto collettivo alle *finalità* di una modernizzazione delle amministrazioni pubbliche per il tramite della privatizzazione. Illustra efficacemente il punto, con riferimento alla presa d’atto da parte di Massimo Severo Giannini, a ragione considerato l’ispiratore originario del processo di privatizzazione, circa il ruolo assunto dalla contrattazione collettiva nel processo storico di avvicinamento o convergenza tra lavoro pubblico e lavoro privato, M. RUSCIANO, *Giannini e il pubblico impiego*, in *RTDPub*, 2000, qui p. 1121 e poi anche p. 1120.

rispetto a quello privato finisce per stemperarsi. Da qui l'affermazione – sulla scorta di precursori come Vittorio Emanuele Orlando – che non vi sia «alcuna differenza sul piano giuridico nell'acquisizione delle energie lavorative fra pubblica amministrazione e privati» nel senso che ambedue ben possono essere regolate da un contratto collettivo di lavoro ⁽²¹⁵⁾. Una affermazione questa ritualmente ribadita dalla dottrina giuslavoristica e che trova il suo fondamento nella distinzione – anch'essa ritualmente ripetuta e che si deve a uno studioso della statura di Massimo Severo Giannini ⁽²¹⁶⁾ – tra l'«apparato amministrativo pubblico» e la «pubblica amministrazione in senso proprio»: solo quest'ultima depositaria dell'interesse pubblico, là dove il primo – l'apparato – sarebbe niente altro che l'insieme organizzato di persone e mezzi con cui l'amministrazione soddisfa strumentalmente i propri bisogni.

E tuttavia, a fronte dei limiti e dei fallimenti registrati nelle diverse tappe del processo di contrattualizzazione del lavoro pubblico, in chiave di avvicinamento delle logiche di funzionamento della organizzazione strumentale della amministrazione a quelle di una qualunque impresa privata, pare difficile sostenere che «la riluttanza della pubblica amministrazione alle nuove tecniche di organizzazione e di soddisfazione dell'utenza (sia) il portato di un blocco culturale e non di ostacoli, per così dire, strutturali» ⁽²¹⁷⁾ o anche il frutto avvelenato di un settore pubblico popolato da una massa di imboscanti, fannulloni e incompetenti ⁽²¹⁸⁾. La verità è che l'amministrazione pubblica tanto nel reclutamento quanto nella gestione e remunerazione del personale è sottoposta, come abbiamo in parte visto nei paragrafi che precedono con specifico riferimento agli

⁽²¹⁵⁾ Ancora O. MAZZOTTA, *op. loc. ult. cit.* Sostanzialmente negli stessi termini M. BARBIERI, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 135.

⁽²¹⁶⁾ M.S. GIANNINI, voce *Amministrazione Pubblica (Premessa storica)*, in *Enc. Dir.*, 1958, p. 232

⁽²¹⁷⁾ Così M. RUSCIANO, *Giannini e il pubblico impiego*, cit., qui p. 1127.

⁽²¹⁸⁾ Pur senza negare alcune aree di criticità, si può convenire con chi ha sostenuto che la mortificazione del personale pubblico rischia di essere l'unico effetto di un disegno riformatore che si proponeva di contribuire alla modernizzazione del Paese. Cfr. M. NAPOLI, *Note introduttive. La riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni tra mortificazione della contrattazione collettiva e valutazione della performance*, in M. NAPOLI, A. GARILLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato. Commentario sistematico al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, Le nuove leggi civili commentate, 2011, qui p. 1077. Per l'avvio della polemica sui fannulloni vedi P. ICHINO, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Mondadori, 2006.

angusti spazi di azione concessi alla contrattazione collettiva nazionale e integrativa, a rigorosi vincoli strutturali che non si rilevano affatto nell'ambito del settore privato e che non poco incidono sulla organizzazione del lavoro⁽²¹⁹⁾. Ciò al punto di suggerire al legislatore di pervenire⁽²²⁰⁾, per chiarire inequivocabilmente il punto a decisori politici troppo indulgenti verso le istanze del loro elettorato e alle pressioni del sindacato, alla riscrittura dell'articolo 81 Cost. – che, anche in ragione delle dinamiche delle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici degli ultimi quarant'anni (*supra*, §§ 2.1-2.2)⁽²²¹⁾, impone oggi allo Stato «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» – e anche dell'articolo 97 dove si stabilisce espressamente che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». Lo stesso vale per le leggi di bilancio, con cui si quantificano le risorse per i rinnovi contrattuali del settore pubblico⁽²²²⁾, che, alla stregua del novellato articolo 81, sono sottoposte all'imperativo di «assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

L'amministrazione pubblica, quando agisce come datore di lavoro, manca insomma della principale caratteristica che determina l'agire di un datore di lavoro privato, anche con riferimento alla organizzazione del lavoro e al personale di cui ha bisogno per la produzione di beni o l'erogazione di servizi da portare sul mercato, e cioè l'assunzione di un "rischio di impresa". È questo elemento, non il potere giuridico che si esercita sui collaboratori o la dotazione finanziaria di cui dispone per il personale, che fa la vera differenza.

⁽²¹⁹⁾ In tema cfr. A. RICCARDI, *L'organizzazione del lavoro nella pubblica amministrazione. Interessi, tecniche regolative, tutele*, Cacucci, 2011.

⁽²²⁰⁾ Con l'approvazione della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*.

⁽²²¹⁾ Dinamiche che sono state definite, condizionate e corrette a colpi di leggi, leggine e blocchi della contrattazione e non invece attraverso le c.d. "leggi del mercato" che valgono per il settore privato. Leggi del mercato tra cui possiamo certamente annoverare anche il contratto collettivo di lavoro quando inteso come istituzione sociale e cioè espressione di "autonomia collettiva" che determina e disciplina le dinamiche dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

⁽²²²⁾ Sui limiti e i vincoli di finanza pubblica relativi alla spesa per il personale e all'incremento del costo del lavoro vedi l'art. 8, d.lgs. n. 165/2001.

Gioco forza che nel settore privato il contratto collettivo nazionale di lavoro assolva una funzione essenzialmente economica prima ancora che giuridica, di fissazione cioè delle regole standard della concorrenza e della tutela del lavoro (che sono due facce della stessa medaglia) per il settore di riferimento, lasciando poi alla contrattazione decentrata e soprattutto alla contrattazione individuale ampia libertà di azione per la gestione vera e propria del singolo dipendente e delle relative premialità (superminimi) ⁽²²³⁾. Non così per le amministrazioni pubbliche dove il contratto collettivo assolve al ruolo di una fonte regolamentare: non solo per i numerosi vincoli eteronomi (stabiliti dall'articolo 40 del decreto legislativo n. 165/2001) tanto alla contrattazione collettiva nazionale che a quella integrativa, a partire dai condizionamenti determinati dai tetti di spesa, ma anche in ragione del doppio vincolo stabilito dal combinato disposto dell'articolo 2 e dell'articolo 45 del decreto legislativo n. 165/2001 con una riserva, a favore della contrattazione collettiva, per la fissazione del trattamento economico fondamentale ed accessorio e con l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di garantire ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi. Circostanza questa che, nel consentire di prospettare una funzione del contratto collettivo diversa da quella tradizionale di tutela del contraente debole contro lo strapotere del capitalista ⁽²²⁴⁾, porta in effetti ad avvicinare il contratto collettivo del settore pubblico agli antichi "concordati di tariffa", non tanto in ragione del perseguimento di un interesse *latu sensu* pubblico o generale ⁽²²⁵⁾, quanto per l'essenziale funzione di calmierare il costo del lavoro e le dinamiche salariali dentro le amministrazioni pubbliche. Una funzione indirettamente confermata dalla sentenza 24 giugno 2015, n. 178 della Corte costituzionale che, anche sulla scorta delle rilevazioni del tempo dell'Aran (che, come visto, documentavano un incremento delle retribuzioni sensibilmente superiore per la pubblica

⁽²²³⁾ Al punto di indurre a sostenere che i contratti nazionali e gli accordi aziendali stanno diventando sempre più irrilevanti per la massa crescente di lavoratori che percepiscono compensi superiori ai minimi con l'effetto di rimpiazzare la remunerazione egualitaria con il premio per le proprie capacità. Così E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale ecc.*, cit., qui p. 8.

⁽²²⁴⁾ Si veda C. ROMEO, *Il difficile rapporto tra la contrattazione collettiva nel settore pubblico e quella del settore privato*, cit., qui p. 34

⁽²²⁵⁾ In questi termini, come già anticipato alla nota 185, S. SCIARRA, *Natura e funzione del contratto collettivo*, cit., spec. p. 486.

amministrazione rispetto a quello dell'industria e dei servizi di mercato), ha ritenuto incostituzionale il perdurante blocco, per la parte economica, delle procedure contrattuali e il conseguente "congelamento" delle dinamiche retributive sotto il profilo della effettività della libertà di azione sindacale (di cui la contrattazione collettiva è manifestazione integrante) e non nei termini di conformità della retribuzione del dipendente pubblico ai requisiti di proporzionalità e sufficienza di cui all'articolo 36 Cost. Tanto più che nel rapporto di lavoro pubblico non residua alcuno spazio per una personalizzazione del trattamento economico e normativo in ragione di una inderogabilità di tipo bilaterale, presente sin dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che relega il contratto individuale di lavoro a una mera funzione di «principio/concetto astratto» ⁽²²⁶⁾.

Continueremo a lungo a discutere anche nei prossimi decenni, in ragione delle diverse concezioni dell'autonomia collettiva e della attualità o meno della teoria dell'ordinamento intersindacale, se il contratto collettivo del lavoro pubblico rappresenti un qualcosa di inautentico, una finzione concettuale, o non piuttosto una evoluzione del sindacalismo e una testimonianza delle capacità adattive del contratto collettivo nella regolazione dei rapporti di lavoro in una società post-industriale. Quel che è certo è che, nella concretezza e nel dinamismo dei rapporti economici e sociali che incidono sull'inquadramento formale del fenomeno, il contratto collettivo del settore pubblico esprime una natura, una funzione – e anche una struttura ⁽²²⁷⁾ – marcatamente diverse rispetto a quelle che assume nel settore privato ⁽²²⁸⁾. Di modo che, usando (e forse abusando) delle conclusioni a cui era pervenuto Mario Rusciano in termini di teoria giuridica della contrattazione collettiva ⁽²²⁹⁾, potremmo anche sostenere (per stemperare alcune delle affermazioni contenute nel § 4 che si

⁽²²⁶⁾ Così L. ZOPPOLI, *Contratto, contrattualizzazione, contrattualismo ecc.*, cit., qui p. 193.

⁽²²⁷⁾ Cfr. C. ROMEO, *Il difficile rapporto tra la contrattazione collettiva nel settore pubblico e quella del settore privato*, cit., pp. 25-39.

⁽²²⁸⁾ *Contra*: E. ALES, *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*, UTET, 2007, p. 100, sul semplice presupposto che dalla assenza di una definizione di contratto collettivo nel d.lgs. n. 165/2001 si può desumere la presenza di «un sistema specifico di contrattazione collettiva» piuttosto che di una diversa tipologia di contratto collettivo rispetto a quello di diritto comune.

⁽²²⁹⁾ M. RUSCIANO, *Tecnica e politica nella funzione del contratto collettivo*, cit., qui p. 560 ma, è bene precisare, senza che l'A. prospetti poi, sulla base di questa affermazione, la chiave di distinzione tra contratto collettivo nel settore pubblico e in quello privato che abbiamo prospettato nel testo.

pongono oltre le finalità del presente lavoro) che, quale espressione della “autonomia collettiva” il contratto collettivo del settore privato non sia altro che una “categoria concettuale”, che come tale si può comprendere e cogliere soltanto in stretta aderenza alla realtà del fenomeno e nella concretezza dei rapporti economici e sociali, là dove solo nel settore pubblico è (diventato) un “istituto giuridico” in senso proprio in quanto *tendenzialmente* equiparabile, anche rispetto alla funzione (normativa) di calmierizzazione che svolge in punto di fissazione della tariffa, a una fonte in senso lato del diritto oggettivo ⁽²³⁰⁾.

Non rientra negli interessi del presente lavoro insistere sulla natura e funzione giuridica del contratto collettivo nel settore pubblico nei termini di “fonte oggettiva del diritto” per negarne la riconducibilità al modello di contrattazione del lavoro privato ⁽²³¹⁾ e sottolineare, pur in presenza di indubbi tentativi di ibridazione ⁽²³²⁾, la debolezza dell’argomentazione volta a riconoscere (sulla base di frammenti normativi in parte superati) l’unitarietà della fattispecie richiamando la “duplice natura” del contratto collettivo del pubblico impiego ⁽²³³⁾, tanto più che, come bene argomentato da Franco Carinci, «la questione si presenta oggi meno problematica sul piano teorico e meno rilevante su quello pratico» ⁽²³⁴⁾. Ancora meno rileva in questa sede, proprio in ragione della peculiare concezione della

⁽²³⁰⁾ In questa prospettiva (che si è rafforzata a seguito del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, che, come noto, ha disposto il diretto controllo della Corte di Cassazione sulla interpretazione dei contratti collettivi, «al pari di quanto avviene per gli atti normativi di rango primario») vedi M. RUSCIANO, *La metamorfosi del contratto collettivo*, in *RTDPC*, 2009, qui p. 30 e p. 32. Sulla controversa questione della collocazione del contratto collettivo nel sistema delle fonti del diritto d’obbligo il rinvio a L. ZOPPOLI, *Il contratto collettivo come «fonte»: teorie ed applicazioni*, in R. SANTUCCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, Giappichelli, 2004, pp. 3-9.

⁽²³¹⁾ Ciò ovviamente a condizione di ritenere che, attraverso la commistione tra “autonomia collettiva” e “potere pubblico”, la contrattazione possa mutare natura e funzione ad opera della legge. *Contra*: L. ZOPPOLI, *Bentornata realtà ecc.*, cit., qui p. 21.

⁽²³²⁾ In tema si vedano A. GARILLI, A. BELLAVISTA, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2010, pp. 1-26.

⁽²³³⁾ In questa prospettiva vedi invece M. MARAZZA, *Il contratto collettivo ad oggetto pubblico*, in *ADL*, 2006, p. 486.

⁽²³⁴⁾ F. CARINCI, *Contrattazione e contratto collettivo nell’impiego pubblico “privatizzato”*, cit., qui p. 530. In tema vedi, per tutti, la ricca analisi offerta da M. MARAZZA, *Il contratto collettivo nel pubblico impiego*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro subordinato. Il diritto sindacale*, Trattato di Diritto Privato (diretto da Mario Bessone), Giappichelli, volume XXIV, tomo I, pp. 319-390.

natura del contratto collettivo come atto di “autonomia collettiva” da cui siamo partiti e delle conclusioni a cui siamo ora pervenuti in termini di sua funzione giuridica ⁽²³⁵⁾, il dibattito che tanto appassiona(va) i cultori del diritto amministrativo circa la qualificazione dei contratti collettivi del lavoro pubblico come “atti normativi” o persino “fatti normativi” ⁽²³⁶⁾. Né si ritiene con tutto questo di voler negare la possibilità, che non compete peraltro prioritariamente ai giuristi, di costruire una teoria generale unitaria dell’*agire collettivo* ⁽²³⁷⁾.

Semplicemente si deve prendere atto che rispetto alla *contrattazione collettiva*, che è solo una delle molteplici dimensioni della *azione collettiva* seppure quella storicamente più rilevante nella composizione del conflitto connaturato alle relazioni di potere che implica il rapporto di lavoro ⁽²³⁸⁾, non sia possibile pervenire, per tutte le ragioni sopra indicate in punto di significato politico, economico e giuridico che assume il fenomeno nei due settori, a una teoria unitaria della contrattazione collettiva coerente ⁽²³⁹⁾ con la sua tipicità sociale e con la manifestazione concreta del fenomeno nella realtà giuridica effettuale.

⁽²³⁵⁾ Si tenga presente che per i cultori del diritto amministrativo il contratto collettivo nel settore pubblico non ha la tradizionale funzione di tutelare i singoli lavoratori rispetto allo strapotere del capitalista ma, principalmente, la funzione di tutelare l’equilibrio della finanza pubblica e l’efficienza della amministrazione. Così S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Cedam, 2000, pp. 341-342, in una prospettiva che pone una alternativa tra natura contrattuale e natura normativa dei contratti collettivi per il pubblico impiego, ritenendo cioè che l’una escluda l’altra.

⁽²³⁶⁾ In tema, lungo una linea di ragionamento volta a sostenere che i contratti collettivi, «se anche sono fonti, restano pur sempre contratti», vedi C. PADULA, *I contratti collettivi per il pubblico impiego: una fonte normativa fonte di problemi*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, 2002, qui pp. 337-338 e p. 330 per il virgolettato. Cfr., a livello di testi istituzionali, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, 2023, pp. 2-4.

⁽²³⁷⁾ Come condivisibilmente auspicato da M. ESPOSITO, *Il contratto collettivo nel lavoro pubblico ecc.*, cit., qui p. 914 e nel senso già precisato da J.R. COMMONS, *The Economics of Collective Action*, cit.

⁽²³⁸⁾ D’obbligo il rinvio a H. SINZHEIMER, *Das Wesen des Arbeitsrechts*, in O. KAHN-FREUND, T. RAMM (a cura di), *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie: gesammelte Aufsätze und Reden*, Europäische Verlagsanstalt, 1976 (ma 1927), vol. I, pp. 108-114, trad. ing.: *General Introduction (to ‘Fundamental Questions of Labour Law’)*, qui p. 4 del testo reperibile nel sito internet del The Hugo Sinzheimer Repository della Facoltà di legge dalla Università di Amsterdam.

⁽²³⁹⁾ Per la necessità di una teoria giuridica del contratto collettivo di lavoro capace di tenere assieme il dato formale con la funzione pratica che esso svolge nella dinamica sociale vedi M.G. GAROFALO, *Per una teoria giuridica del contratto collettivo*.

Abstract

Un contratto senza un mercato? Alcune riflessioni sulla contrattazione collettiva nel lavoro pubblico

Obiettivi: il saggio si fa carico di sviluppare alcune considerazioni su natura e funzione della contrattazione collettiva nel settore pubblico in comparazione con il settore privato. Ciò nella prospettiva di verificare nuovamente, ad oltre quarant'anni dai primi studi in materia e alla luce della evoluzione del quadro giuridico-istituzionale di riferimento, l'asserita impossibilità di tracciare un sicuro parallelismo tra la contrattazione collettiva nel pubblico impiego e la contrattazione collettiva nel settore privato. **Metodologia:** lo studio si integra ed entra in dialogo con la riflessione dottrinale in materia partendo da una analisi delle prassi contrattual-collettive monitorate nel pubblico impiego, collegando le dinamiche osservate ad una analisi dell'evoluzione storico-normativa relativa alla contrattazione nel pubblico impiego. **Risultati:** l'esito della ricerca è una conferma delle profonde diversità strutturali e anche normative tra contrattazione collettiva nel settore pubblico e nel settore privato. **Limiti e implicazioni:** l'analisi che si propone deve fare i conti con una diversa conoscibilità delle tendenze della contrattazione collettiva tra settore privato e settore pubblico e all'interno di quest'ultimo tra pubblico impiego privatizzato e in regime pubblico. **Originalità:** percorrere la frontiera che ancora oggi separa – e differenzia – la contrattazione collettiva del settore pubblico da quella del settore privato pare del resto una traiettoria di indagine particolarmente promettente, rispetto alla rituale insistenza su sentieri già ampiamente battuti dalla dottrina giussindacale italiana, per concorrere a fornire un nuovo impulso ad una riflessione che certo non può oggi più definirsi scientificamente immatura e che, tuttavia, resta allo stato del dibattito priva di risultati appaganti in attesa come è di una non più rinviabile rifondazione della teoria giuridica – e non solo giuridica – del contratto collettivo in Italia. Una teoria che di certo non può permettersi di rinunciare aprioristicamente – spesso per fatti concludenti – alla verifica dei «possibili segni identitari comuni a pubblico e privato».

Parole chiave: lavoro pubblico, contrattualizzazione, privatizzazione.

A Contract Without a Market? Some Reflections on Collective Bargaining in Public Sector Employment

Objectives: this essay aims to develop some considerations on the nature and function of collective bargaining in the public sector in comparison with the private sector. This is done with a view to re-examining, more than forty years after the first studies on the subject and in light of developments in the relevant legal and institutional framework,

Qualche osservazione di metodo, in *DLRI*, 2011, qui pp. 517-518 e anche p. 535 per l'applicazione di questa fondamentale indicazione di metodo al contratto collettivo del settore pubblico.

*the alleged impossibility of drawing a clear parallel between collective bargaining in the public sector and collective bargaining in the private sector. **Methodology:** the study integrates and engages in dialogue with doctrinal reflection on the subject, starting from an analysis of collective agreements trends monitored in the public sector, linking the dynamics observed to an analysis of the historical and regulatory evolution of collective bargaining in the public sector. **Results:** the outcome of the research confirms the profound structural and regulatory differences between collective bargaining in the public and private sectors. **Limits and implications:** the proposed analysis must consider the different levels of knowledge regarding collective bargaining trends between the private and public sectors and, within the latter, between privatised public employment and public sector employment. **Originality:** exploring the boundary that still separates – and differentiates – collective bargaining in the public sector from that in the private sector seems, moreover, to be a particularly promising line of inquiry, compared to the ritualistic insistence on paths already well-trodden by Italian labour law doctrine, in order to help give new impetus to a debate that can certainly no longer be described as scientifically immature and which, nevertheless, remains at the stage of debate without satisfactory results, awaiting a no longer postponable re-foundation of the legal – and not only legal – theory of collective bargaining in Italy. A theory that certainly cannot afford to renounce a priori the verification of “possible common identity markers in the public and private sectors”.*

Keywords: public sector employment, collective bargaining, privatization.