

DIRITTO DEL LAVORO
Collana diretta da M. Rusciano e T. Treu

MARIA DOLORES FERRARA

**IL SINDACALISMO NELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
PROTAGONISMO, ANTAGONISMO
E PARTECIPAZIONE**

con Prefazione di
LORENZO ZOPPOLI



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i>	XI

Capitolo primo

L'ordinamento sindacale nel lavoro pubblico: chiose introduttive

1. Lavoro, sindacato e amministrazione pubblica tra vecchie e nuove sfide	1
2. Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico: tecniche e intrecci degli interventi regolativi	8
3. Rappresentanza sindacale, contrattazione collettiva e diritti di partecipazione: gli obiettivi della ricerca	13

Capitolo secondo

L'antefatto: origini e sviluppi delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico

1. Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico: una lunga storia in cerca di un finale	23
2. Caratteri del "sindacalismo amministrativo"	25
3. Dal "sindacalismo autonomo" degli anni '50 al "sindacalismo promozionato" degli anni '80 del Novecento	30
4. La fase pubblicistica della partecipazione sindacale e le regole del d.P.R. 1° gennaio 1957, n. 3: le scaturigini dei diritti di partecipazione nel lavoro pubblico	36

*Capitolo terzo**Strumenti e metodo di bilanciamento tra interessi collettivi e interesse pubblico*

- | | |
|---|----|
| 1. La libertà sindacale e i principi di organizzazione: gli interessi collettivi al cospetto dell'interesse pubblico, dall'antagonismo alla complementarità | 41 |
| 2. Buon andamento, imparzialità e interessi collettivi | 53 |
| 3. Il bilanciamento attraverso la concertazione | 61 |
| 4. Modelli e metodo concertativo nel lavoro pubblico | 72 |

*Capitolo quarto**La rappresentanza sindacale nel lavoro pubblico: teoria e prassi*

- | | |
|---|-----|
| 1. I modelli di selezione della rappresentatività sindacale: rileggendo l'art. 42 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 | 79 |
| 2. Le funzioni delle rappresentanze sindacali dalla legge all'attuazione della contrattazione collettiva quadro del 2022 | 93 |
| 3. L'accomodamento delle relazioni sindacali ai bisogni organizzativi delle amministrazioni: la sede di costituzione delle RSU e le modifiche organizzative | 96 |
| 4. La composizione delle rappresentanze sindacali unitarie | 103 |
| 5. Le modalità di elezione delle rappresentanze sindacali unitarie | 108 |
| 6. Diritti e prerogative sindacali nel lavoro pubblico tra restrizioni e governo | 119 |
| 7. I diritti sindacali nel lavoro pubblico tra disciplina statutaria e contrattazione collettiva nazionale quadro di comparto e di area | 129 |
| 8. Le prerogative sindacali nel lavoro pubblico: distacchi e permessi sindacali | 143 |

*Capitolo quinto**Rappresentatività contrattuale, interesse collettivo e autonomia sindacale al cospetto dell'interesse pubblico*

- | | |
|---|-----|
| 1. La legittimazione alla trattativa collettiva a livello confederale e nazionale | 155 |
| 2. L'iter di verifica: il ruolo del Comitato paritetico | 179 |

	<i>pag.</i>
3. La legittimazione alla trattativa decentrata	184
4. La rappresentatività sindacale a fini contrattuali e l'efficacia del contratto collettivo: spunti per una diversa dogmatica dell'interesse collettivo sindacale nel lavoro pubblico	197
5. Dallo spazio negoziale al limbo contrattuale: autonomia e capacità regolativa del contratto collettivo nel settore pubblico	212

Capitolo sesto

I diritti di partecipazione e l'organizzazione del lavoro pubblico

1. L'attività sindacale e i dilemmi della partecipazione tra gestione e organizzazione del lavoro	229
2. La fase privatistica del coinvolgimento sindacale e i poteri dirigenziali dal d.lgs. n. 29/1993 al d.lgs. n. 80/1998	239
3. Partecipazione e coinvolgimento nella logica gestionale e organizzativa: la fisarmonica delle competenze nel d.lgs. n. 150/2009 e nelle successive riforme	248
4. Il (mancato) modello partecipativo europeo nel settore pubblico	254
5. I diritti di partecipazione dopo il d.lgs. n. 75/2017 e nella contrattazione nazionale di comparto	265
6. I sistemi di partecipazione nelle aree dirigenziali: a ciascuno il suo paradigma	277
7. La partecipazione attraverso gli organismi paritetici per l'innovazione	279
8. La rappresentatività sindacale nei meccanismi partecipativi	285

Capitolo settimo

Il contesto delle nuove relazioni sindacali: chiose conclusive

1. Il contesto delle nuove istanze partecipative: programmare per organizzare e gestire il personale	287
2. La stagione della partecipazione attraverso la programmazione: il piano integrato di attività e organizzazione <i>ex lege</i> n. 113/2021 e le eredità dei precedenti documenti di programmazione	296
3. Proposte per valorizzare il ruolo delle parti sociali ai confini tra organizzazione e gestione del personale	308

<i>Bibliografia</i>	311
---------------------	-----

Capitolo primo

*L'ordinamento sindacale nel lavoro pubblico:
chiose introduttive*

SOMMARIO: 1. Lavoro, sindacato e amministrazione pubblica tra vecchie e nuove sfide. – 2. Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico: tecniche e intrecci degli interventi regolativi. – 3. Rappresentanza sindacale, contrattazione collettiva e diritti di partecipazione: gli obiettivi della ricerca.

1. Lavoro, sindacato e amministrazione pubblica tra vecchie e nuove sfide

Nel 1978 Mario Rusciano, all'alba di un decennio destinato a incidere profondamente sul sistema di regolazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ha definito l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni come un fenomeno polivalente a causa dell'intreccio di diversi fattori di ordine storico-politico ed economico-sociale¹. Successivamente, in uno scritto del 1988², Tiziano Treu ha rimarcato che le relazioni sindacali nel settore pubblico hanno tradizionalmente risentito di una certa stabilità, in quanto tese «verso una collaborazione di base tra i dipendenti pubblici e lo Stato tradizionalmente considerato il modello di buon datore di lavoro». Fino agli inizi degli anni '70 del Novecento, infatti, «non è rinvenibile un sistema di relazioni sindacali ed ancor meno di contrattazione»³. Gli incroci tra organizzazione dell'amministrazione e gestione del personale, interesse pubblico, interessi privati e interessi collettivi, hanno impresso nel legame tra sindacato e la-

¹ Così M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, il Mulino, Bologna, 1978, p. 9.

² Si veda T. TREU, *Le relazioni sindacali e la composizione delle controversie nel settore pubblico: un'analisi comparata*, in T. TREU (a cura di), *Le relazioni sindacali nel pubblico impiego*, Edizioni Lavoro, Roma, 1988, p. 7.

³ In tal senso, L. ZOPPOLI, *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego*, Jovene, Napoli, 1986, p. 28.

voro caratteri di peculiare specificità rispetto alle relazioni sindacali nel lavoro privato. Se, sul piano del rapporto di lavoro, ancora oggi si può certificare la vitalità di queste sovrapposizioni grazie alla configurazione bifronte della relazione in quanto definita simultaneamente dal rapporto organico e dal rapporto di servizio⁴, più mutevoli e incerti sono gli effetti di queste trame sulla struttura delle relazioni sindacali. Rispetto a questo profilo, l'assunto teorico da cui si intende principiare è l'individuazione, l'isolamento e l'osservazione di alcuni *drivers* di specialità che hanno favorito l'emersione di un ordinamento sindacale connotato da bisogni di partecipazione (in senso lato) nell'organizzazione degli uffici e gestione dei rapporti di lavoro, bisogni che spesso non hanno trovato una dimensione autonoma di agibilità. Questi fattori sono rintracciabili nelle alterne vicende che hanno interessato la regolamentazione del lavoro pubblico in Italia. Oltre alla possibilità dell'errore perpetuato in ogni cambiamento, è stato detto che ciò può essere dipeso, tra l'altro, dal fatto che le riforme sono state «ben concepite ma una debordante e subdola resistenza al cambiamento da parte del sistema è riuscita a vanificare ogni meritevole sforzo individuale, sia pure eroico»⁵.

Nel lavoro privato lo sgretolamento del paradigma produttivo del Novecento ha fatto emergere una struttura produttiva e contrattuale più flessibile e resiliente, seppure non avulsa da crisi di identità. Nel settore pubblico, invece, le trasformazioni che si succedono da oltre un trentennio non sono state in grado di riorganizzare gli *asset* fondamentali dei servizi pubblici «da isole sconnesse a vere e proprie piattaforme integrate»⁶.

Questo punto di osservazione pare più che mai vitale e necessario nel momento in cui si scrive. I persistenti divari tra le regioni, le fasce di età, il genere, i tassi di produttività, così come gli alti livelli del debito pubblico,

⁴ Si veda M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1970, p. 248 e A. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1974, p. 179. Come è noto, il rapporto organico o d'ufficio individua la relazione definita interna od organizzatoria tra ufficio e impiegato per mezzo della quale l'agente si identifica con l'ufficio; il rapporto di servizio, invece, è la relazione di lavoro di natura subordinata che comporta l'attribuzione di reciproci diritti ed obblighi; così M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, cit., p. 17. Nonostante la complessità della relazione intercorrente tra il personale e l'amministrazione pubblica, già nel 1970 Massimo Severo Giannini preconizzava il probabile avvicinamento tra lavoro pubblico e lavoro privato destinati a diventare varianti di un unico rapporto; così M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (profili storici e teorici)*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 305.

⁵ Si veda D. DE MASI, *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia post industriale*, Rizzoli, Milano, 2020, p. 330.

⁶ Così G. FAVERIN, P. FELTRIN, *Introduzione. Relazioni sindacali, innovazione organizzativa e partecipazione dei lavoratori*, in G. FAVERIN, P. FELTRIN (a cura di), *Fuori dal guado. Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, Egea, Milano, 2016, p. 14.

sono stati aggravati dalla crisi sanitaria ed economico-sociale scatenata dalla pandemia da Covid-19 scoppiata nel 2020. Come certificato dall'OCSE nell'aprile 2021⁷ e ribadito nelle analisi successive⁸, la priorità per la ripresa è il rafforzamento dell'efficacia della pubblica amministrazione; ciò dovrebbe riguardare, in particolare, la *governance* pubblica degli investimenti al fine di migliorare il coordinamento e l'attuazione degli interventi alla luce della necessità di un utilizzo efficace dei fondi disponibili.

La corretta gestione del *Next Generation EU*, il pacchetto da 750 miliardi di euro concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi e articolato in Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza Nazionali (PNRR) con tempi allineati alle scadenze comunitarie⁹, impone il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione in quanto, sempre secondo l'OCSE, rafforzerebbe l'impatto di tali trasformazioni e amplificherebbe la reazione del settore privato alle misure progettate. La risposta italiana alle attese delle istituzioni europee e internazionali sembra procedere in questa direzione. Il PNRR si basa anche su una nuova stagione di riforme tra le quali è cruciale quella della pubblica amministrazione¹⁰. Non tutte queste azioni comportano strumenti

⁷Cfr. OECD, *Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth: Shaping a Vibrant Recovery*, Country Notes, Italy, OECD Publishing, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/3c796721-en>, p. 164 ss.

⁸Cfr. OECD, *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris, 2023, <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>, p. 180 ss.

⁹Come è noto, nel luglio 2021, il PNRR dell'Italia è stato approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio UE che ha recepito la proposta della Commissione europea: si tratta di un documento *in progress* soggetto alle diverse sensibilità delle compagini di Governo che si alternano e alle modifiche necessarie richieste di volta in volta dall'Unione in questi anni di realizzazione. La letteratura sull'architettura di questi congegni è già vasta. Si vedano, particolarmente, le riflessioni di D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022; E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti: dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

¹⁰In relazione alle politiche sociali si vedano, tra gli altri, i contributi editi nel fascicolo tematico di *Lavoro e diritto*, 2, 2023, p. 161 ss., curato da R. Salomone e L. Calafà, sul tema del mercato del lavoro ai tempi del PNRR con saggi di L. Calafà, R. Salomone, M. Forlivesi, A. Sartori, P. Bozzao, M. Esposito e C. Di Carluccio, S. Ciucciiovino, M. Faioli, V. Protopapa. Per un quadro generale su PNRR e lavoro pubblico, si veda A. BELLAVISTA, *PNRR, lavoro pubblico e dintorni*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2532 ss.; P. FERRARI, *PNRR, decreti attuativi e rapporto di lavoro pubblico privatizzato*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2535 ss.; V. FERRANTE, M. ALTIMARI, *Il lavoro nella PA tra attuazione del PNRR e normativa post-emergenziale: la legislazione del 2021*, in B. BOSCHETT, E.A. VENDRAMIN (a cura di), *Rapporto sul futuro e l'innovazione della pubblica amministrazione – FuturAP 2022*, Educatt Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2022, p. 185.

di ordine finanziario. Molte di esse riguardano il riordino di processi decisionali e procedure, e alcune richiedono l'adozione di provvedimenti normativi, diversamente collocati temporalmente. Su questo versante si impone una duplice svolta: il PNRR italiano contiene, infatti, misure precise e coerenti sui cambiamenti da adottare in materia di pubblico impiego; inoltre, gli impegni assunti – in altri termini, l'oggetto della condizionalità europea a cui si subordina l'erogazione delle risorse – non costituiscono raccomandazioni imposte dall'esterno, bensì proposte sviluppate dallo Stato membro e approvate dalla Commissione e dal Consiglio nel quadro procedimentale scandito dal Regolamento (UE) 2021/241¹¹.

Ciò ha comportato l'adozione di alcune innovazioni in materia di pubblico impiego nei primi due anni dall'approvazione del PNRR: la modifica dei sistemi concorsuali, la revisione delle carriere e degli inquadramenti professionali, la riforma degli strumenti di selezione della dirigenza e di attribuzione dei relativi incarichi, la preferenza per la mobilità definitiva a scapito di quella provvisoria.

Rinviano la trattazione, nei successivi capitoli, di alcuni profili di queste nuove traiettorie che interessano l'oggetto di questa ricerca, va posta in evidenza una tendenza di fondo che rappresenta il contesto da cui si intende avviare questo studio.

La ripartenza *post* pandemia impone di progettare un sostegno non solo a livello quantitativo dell'ammontare dei fondi (in modo non dissimile a quanto accaduto in occasione di altri storici programmi di risanamento, tra cui il piano Marshall alla fine della seconda guerra mondiale), ma richiede meccanismi di progettazione, valutazione e monitoraggio sulla qualità delle azioni intraprese e da intraprendere. È insita nell'architettura del *Recovery Plan* la presenza di una condizionalità organizzativa/amministrativa a cui si sottopone il finanziamento, la programmazione e la realizzazione dei dispositivi per la ripresa, condizionalità che si basa sull'implementazione dell'efficacia e dell'efficienza della pubblica amministrazione attraverso lo sviluppo della capacità amministrativa intesa come attitudine e possibilità degli enti di valorizzare le risorse economiche, strumentali, umane e strutturali proprie mettendole al servizio dell'interesse comune. Il potenziamento della capacità amministrativa dovrebbe diventare un incubatore di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e, allo stesso tempo, un attivatore di valore pubblico, secondo un percorso endogeno di miglioramento delle *capabilities* pubbliche che dovrebbe non solo fondarsi su indicatori esterni (entità delle risorse,

¹¹ Così G. RIVELLINI, *Pubblico impiego nazionale e condizionalità europea*, in *Diritto pubblico europeo rassegna on line*, 1, 2023, p. 863 ss.

raggiungimento di *standard* qualitativi e quantitativi etc.) o sull'inasprimento del sistema di controllo e sanzionatorio, ma anche sulla razionalizzazione e sul potenziamento del capitale umano e delle risorse strumentali per effetto di innovativi processi organizzativi e sistemi di *empowerment* del personale. L'obiettivo dovrebbe essere lo sviluppo delle cosiddette *combined capabilities*¹², intese come la combinazione tra le capacità individuali e le condizioni esterne che rendono concretamente attivabile un dato modo di essere o di fare costitutivo della vita di una persona (*functioning*) con lo scopo di ottimizzare le *collective capabilities* e, tenendo conto che, in questo caso, l'impatto delle azioni è, in primo luogo, sull'interesse pubblico e dell'intera collettività.

La storia della gestione del personale pubblico si è intrecciata con l'evoluzione dell'organizzazione della pubblica amministrazione italiana, restando immanenti i nodi della relazione tra potere politico e potere burocratico, tra la fissazione degli obiettivi a cui deve tendere l'azione della macchina pubblica e la rispettiva realizzazione¹³. L'aspirazione ad una proficua separazione delle due sfere è stata un fattore costante a partire dal XX secolo con l'affermazione degli Stati liberali¹⁴ e, allo stesso tempo, ha contribuito a creare una profonda (e ancora attuale) linea di demarcazione tra il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e quello privato.

La separazione ha favorito la nascita di un «corpo dominante», ossia la burocrazia che, in posizione del tutto strategica, può mediare gli interessi politici dei legislatori e ne corregge gli errori eventuali, gestendo e interpretando le scelte fatte dal decisore politico¹⁵. Questa caratteristica del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è stata rafforzata sia dai risvolti collegati alla presenza dello Stato e delle amministrazioni pubbliche nell'economia sia dal ruolo sociale tradizionalmente rivestito dai dipendenti pubblici. La teorizzazione come classe dominante è stata analiticamente svolta da Max Weber secondo cui ogni forma di autorità esprime sé stessa e ope-

¹²Tra i diversi percorsi del *capability approach* si distinguono gli studi di Martha Nussbaum in tema di *combined capabilities*; in particolare, M. NUSSBAUM, *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Belknap Press of Harvard University Press, 2011, p. 20 ss. Per una recente e multidisciplinare ricerca sullo stato dell'arte del *capability approach* si veda E. CHIAPPERO-MARTINETTI, M. QIZILBASH, S. OSMANI (editors), *The Cambridge Handbook of the Capability Approach*, Cambridge University Press, 2020.

¹³Per un'ampia indagine sul principio di autorità e lo *status* giuridico dell'impiegato pubblico, si veda S. LAFORGIA, *Autorità, contratto, poteri nel lavoro pubblico*, Cacucci, Bari, 2023, p. 15 ss.

¹⁴Si legga M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 355.

¹⁵Si veda A. CARACCILO, S. CASSESE, *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici dell'Italia liberale*, in *Quaderni storici*, 18, 1971, p. 603.

ra come amministrazione il cui personale amministrativo è in posizione tale da dare o ricevere ordini¹⁶. Il ruolo del funzionario, secondo Weber, diviene sempre più importante nelle società; sebbene subisca, come l'operaio, l'alienazione dal possesso delle risorse necessarie per svolgere i propri compiti, il funzionario si distingue dall'operaio perché egli ha autorità.

Negli sviluppi della sociologia dell'organizzazione amministrativa e senza alcuna pretesa di compiere un'analisi della sua evoluzione, oltre alla connotazione autoritativa, la burocrazia viene individuata come strumento di stabilità e di ordinata efficienza nella complessità delle strutture pubbliche¹⁷ e anche quando diviene campo di indagine dei teorici dell'organizzazione aziendale, che ne mettono spesso in evidenza il profilo dell'inefficienza organizzativa¹⁸, ai funzionari burocrati viene riservato un inevitabile destino di partecipazione, a diversi gradi e con differenti esiti, alle funzioni e all'attività delle organizzazioni medesime. Lo hanno fatto, negli anni '80 del secolo scorso, i sostenitori del *New Public Management*¹⁹ allorquando hanno provato a sosti-

¹⁶ Tra i diversi scritti, si veda M. WEBER, *Economia e società*, vol. I, Edizioni di Comunità, Milano, 1974, p. 53 ss.; in generale, si veda M. ALBROW, *La burocrazia*, il Mulino, Bologna, 1970, p. 15 ss.

¹⁷ In proposito, R. FRANCIS, R. STONE, *Service and Procedure in Bureaucracy: A Case Study*, University of Minnesota Press, 1956, p. 8 ss.

¹⁸ Si confronti E. STRAUSS, *The ruling servants: bureaucracy in Russia, France and Britain?*, Allen & Unwin, London, 1961, p. 41, secondo cui la burocrazia individua le imperfezioni della struttura e del funzionamento delle grandi organizzazioni.

¹⁹ Il *New Public Management* (NPM) emerge come una corrente di riforme, avviata tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '90 del Novecento nel Regno Unito, in Australia, nella Nuova Zelanda e poi diffusa in numerosi Paesi dell'OCSE. Negli Stati Uniti, il NPM prima si fa strada in alcune amministrazioni locali colpite dalle crisi finanziarie e viene più tardi promosso a livello federale con il movimento *Reinventing Government*. Il NPM segna una discontinuità, perché nasce da una crisi, che è quella dell'idea progressista di pubblica amministrazione come vettore di crescita sociale ed economica: si osservano, infatti, costi crescenti delle amministrazioni, proliferazione di agenzie e di enti, fallimenti degli interventi e sprechi di risorse, comportamenti distorsivi e opportunistici da parte degli agenti pubblici (T.J. PETERS, R.H. WATERMAN, *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies*, Harper & Row, New York, 1982; M. BARZELAY, *Origins of the New Public Management: an international view from public administration/political science*, in K. McLAUGHLIN, E. FERLI, S.P. OSBORNE (editors), *New Public Management. Current trends and future prospects*, Routledge, London-New York, 2002, p. 15 ss.). In Italia il *management* pubblico ha trovato i suoi primi cultori soprattutto tra gli studiosi di economia aziendale che già dagli anni '80 del Novecento ne hanno fatto oggetto delle proprie pubblicazioni (G. REBORA, *Organizzazione e direzione dell'ente locale. Teoria e modelli per la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1983; R. MUSSARI, *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova, 1994) e anche di una rivista (*Azienda pubblica. Teoria e problemi di management*) fondata nel 1988. L'influsso di questo filone di studi sull'elaborazione e sulla gestione dei conseguenti interventi è stato debole, dato il dominio della cultura giuridica e del diritto amministrativo negli ambienti del-

tuire l'immagine del funzionario con quella dell'*intrapreneur* dedito a massimizzare la produttività e a soddisfare i clienti al pari di un imprenditore privato; lo hanno fatto i cultori del *Public Value Theory*²⁰ per i quali il funzionario torna ad essere un *public servant* impegnato a servire lo Stato e a difendere la cosa pubblica attraverso i valori della democrazia e della cittadinanza democratica.

Quanto detto si desume altresì da altre circostanze. Il nucleo centrale delle teorie costituzionali del XIX secolo si basava sull'elaborazione e traduzione nelle carte costituzionali del principio di divisione dei poteri tra organi legislativi, esecutivi e giudiziari. La valorizzazione del ruolo dei funzionari era minima. Di contro, nella sistematica delle Carte del XX secolo, e tra queste la Costituzione italiana del 1948, la posizione del funzionario non è più data per scontata e la sua strumentalità agli altri poteri ha imposto l'individuazione, fin dagli assiomi costituzionali, di criteri che ne regolino l'agire, quali la responsabilità e la rappresentatività, in armonia con i valori delle moderne democrazie.

La presenza di questi tratti caratterizzanti, ossia l'autorità, gli interessi pari ordinati, l'incorporazione organica, hanno avuto un peso rilevante nella costruzione delle relazioni sindacali nel pubblico impiego se è vero che all'origine del movimento sindacale vi è stato, invece, il bisogno di fronteggiare la nascente questione sociale alla fine del Settecento e di ricercare soluzioni atte a garantire una più equa ripartizione della ricchezza (e del potere) tra coloro che concorrono a produrla²¹.

Le dinamiche evolutive di queste specificità saranno prese in esame nel proseguo di questo studio al fine di metterne in luce le linee di continuità e discontinuità con particolare riferimento ai profili della rappresentanza/rappresentatività, del relativo impatto su taluni profili della contrattazione collettiva e della partecipazione del sindacato nell'organizzazione del lavoro. L'osservazione di questa attitudine è coerente con il fenomeno descritto sul piano dei processi organizzativi, anche nelle pubbliche amministrazioni, e caratterizzato dal riemergere prorompente delle «comunità di lavoro e delle piattaforme di regolazione sociale che coesistono in varie forme e proporzioni con le strutture formalizzate dell'organizzazione classica, ossia con la

le pubbliche amministrazioni italiane. La traduzione in realtà di questi modelli è stata caratterizzata da applicazioni parziali, tentativi incompiuti, effetti non previsti; in senso critico, P. ADINOLFI, *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2005.

²⁰ Si legga M.H. MOORE, *Recognizing Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2013.

²¹ Si veda L. RIVA SANSEVERINO, *Diritto sindacale*, Utet, Torino, 1964, p. 4 ss.

suddetta burocrazia»²². Le comunità basate su partecipazione, appartenenza, condivisione dei fini, infatti, non sostituiscono ma possono coesistere con le organizzazioni formalizzate²³.

2. Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico: tecniche e intrecci degli interventi regolativi

Dalle riforme degli anni '90 in occasione della prima e seconda privatizzazione (leggi deleghe 23 ottobre 1992, n. 421 e 15 marzo 1997, n. 59 e relativi decreti delegati) alla riforma Brunetta del 2009 (legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), il rapporto di lavoro pubblico ha subito radicali e spesso antitetiche trasformazioni con frequenti e incoerenti cambi di paradigmi a partire dal sistema delle fonti e dalla sua configurazione in termini pubblicistici e/o privatistici. Le relazioni sindacali hanno senza altro risentito di ciò ma in un quadro di strategie legislative che, con l'obiettivo di incidere sulla regolazione della relazione lavorativa, di fatto sono intervenute sul ruolo e sull'attività sindacale.

Ad ogni modo, a parere di chi scrive, la cronistoria di questi anni può senza altro suddividersi, nella prospettiva delle relazioni sindacali, in tre periodi, ossia la fase del "sindacalismo istituzionalizzato", quella del "sindacalismo burocratizzato" e, infine, quella (attualmente in corso) del "sindacalismo organizzativo".

Come è noto, le scaturigini della privatizzazione del pubblico impiego derivano dai vizi insiti nel modello della legge quadro 29 marzo 1983, n. 93 e, tra questi, in particolare dalla partecipazione minuziosa dei sindacati alla regolazione del rapporto di lavoro per il tramite dello svolgimento della contrattazione attraverso un *iter* sorvegliato e vigilato sia con riferimento a coloro che sono ammessi alla trattativa sia in relazione ai vincoli nei confronti del Governo²⁴. Con le riforme degli anni '90 la straripante novità non è stata solo la conquista dello spazio negoziale autonomo, ma l'accettazione di un'ordinata regolazione della rappresentanza sindacale sia del personale sia delle

²² Così, da ultimo, F. BUTERA, *Organizzazione e società. Innovare le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*, Marsilio, Venezia, 2020, p. 110.

²³ Si confronti F. BUTERA, *Organizzazione e società. Innovare le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*, cit., p. 110.

²⁴ Si confronti M. D'ANTONA, *La contrattazione collettiva privatistica nelle amministrazioni pubbliche*, in P. ALLEVA, G. D'ALESSIO, M. D'ANTONA (a cura di), *Nuovo rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Ediesse, Roma, 1995, p. 59 ss.

pubbliche amministrazioni. L'ottenimento di un preordinato ambito rappresentativo è stato funzionale all'agibilità del metodo contrattuale allo scopo di favorire, da un lato, il contemperamento degli interessi individuali e collettivi dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali coinvolte, e, dall'altro, il perseguimento degli interessi pubblici sottesi al regolare svolgimento delle attività amministrative di volta in volta interessate dalle trattative e, da ultimo, dagli istituti partecipativi. Il nodo centrale nella definizione dei rapporti collettivi pubblici è stata la questione della maggiore rappresentatività delle organizzazioni sindacali che rileva ai fini dell'individuazione degli attori sindacali beneficiari degli istituti della legislazione di sostegno e della funzione negoziale²⁵. All'alto tasso di giuridificazione della contrattazione collettiva²⁶ è corrisposto, infatti, un accettabile livello di istituzionalizzazione delle relazioni sindacali attraverso soluzioni più stabili e certe rispetto al lavoro privato.

A conferma di ciò interviene la successiva evoluzione legislativa. Come si avrà modo di approfondire nei prossimi capitoli, se è vero che l'ideologia meritocratica alla base della riforma Brunetta del 2009 sposa una tecnica di forte legificazione²⁷ necessaria a che il gioco contrattuale affidato alle parti collettive si svolga entro confini certi, è altrettanto verificabile che nel settore pubblico, a differenza di quello privato, dove l'azione del sindacato trova un limite significativo nella logica propria dell'agire imprenditoriale, non sussistono analoghi meccanismi. Pertanto, le ondivaghe oscillazioni della *vis expansiva* dell'attività sindacale scaturiscono dal ruolo decisionale del legislatore e dagli autonomi poteri dei dirigenti interessati²⁸. L'assenza di un sistema di *countervailing* datoriale in senso stretto e l'azione di fattori esogeni fortemente condizionanti l'azione sindacale nel settore pubblico all'indomani del-

²⁵ Si veda S. STAIANO, *La determinazione dei criteri di maggiore rappresentatività (art. 47, d.lgs. 29/1993): un caso di esercizio della delega mediante delegificazione*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 283 ss.; T. TREU, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e struttura*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 1994, p. 3 ss.; M. D'ANTONA, *Le fonti privatistiche. L'autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni in materia di rapporti di lavoro*, in *Foro italiano*, 2, 1995, V, p. 29; F. CORSO, *Il sistema dei rapporti sindacali*, in P. ALLEVA, G. D'ALESSIO, M. D'ANTONA (a cura di), *Nuovo rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Ediesse, Roma, 1995, p. 196 ss.;

²⁶ Così L. ZOPPOLI, *Il lavoro pubblico negli anni '90*, cit., p. 73.

²⁷ Così L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 24.

²⁸ Si confronti A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 49.

l'approvazione del d.lgs. n. 150/2009 (tra questi, in particolare, i provvedimenti varati per fronteggiare la crisi economica abbattutasi, dal 2008, su scala mondiale e, nella specie, i blocchi della contrattazione collettiva pubblica nel 2010-2017 e i meccanismi di sorveglianza o sostituzione della stessa) hanno rapidamente trasformato la presenza dell'agire sindacale dalla dimensione istituzionale conquistata faticosamente e culminata con le riforme degli anni '90 alla percezione di mero *iter* burocratico formalmente da espletare con scarse o deboli ricadute sul piano delle politiche sindacali. La contrattazione sindacale (e, in generale, l'attività sindacale) è in vario modo sfiduciata, ossia ridimensionata «nel suo rapporto con la fonte legale e con i poteri unilaterali della dirigenza; “finalizzata” a promuovere una “cultura della meritocrazia, delle *performance* e della valutazione”; “controllata” – oltre che nell'impiego delle risorse – nei contenuti, persino i più pregnanti (i trattamenti economici accessori); “anticipata” dall'esercizio di poteri unilaterali, in caso di ritardi»²⁹.

Questa stagione è in via di dissolvimento non solo grazie alla controriforma avviata dal Governo Renzi nel 2015 (legge delega 7 agosto 2015, n. 124) e culminata, con grande fatica, nel 2017 (d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017) che, tra l'altro, ha determinato un nuovo slancio dopo anche la sentenza dello sblocco della contrattazione collettiva da parte della Corte costituzionale n. 178/2015³⁰, ma anche per effetto del rilancio della partecipazione del sindacato nell'organizzazione amministrativa. La riforma Madia ha ridato fiato alle forme di coinvolgimento sindacale, pur in un contesto in cui il metodo negoziale continua a risentire della crisi di questi anni dovuta ad un eccesso di istituzionalizzazione e ad una riduzione drastica dei suoi contenuti³¹. La spinta riformatrice verso una nuova declinazione di partecipazione delle organizzazioni sindacali è rintracciabile anche nelle ultime tornate di rinnovi contrattuali con cui sono stati rinforzati i meccanismi di informazione e consultazione e introdotte nuove forme di rappresentanza partecipativa attraverso gli organismi paritetici per l'innovazione, espressione,

²⁹ Così A. ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e “blocchi”: dalla “riforma Brunetta” alla “manovra finanziaria” 2010*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2010, p. 287 ss. Si veda anche V. TALAMO, *Il rapporto tra legge e contrattazione collettiva ai tempi della legge Brunetta*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bononia University Press, Bologna, 2012, p. 41 ss.

³⁰ Si legga L. ZOPPOLI, *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?*, in B. CARUSO (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in *Quaderni della rivista Diritti lavori mercati*, 7, 2019, p. 111 ss.

³¹ Si veda B. CARUSO, *Statuto, conflitto, relazioni sindacali e organizzazione del lavoro, nel settore pubblico, oggi*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT-437/2021, p. 12.

questi ultimi, di un tentativo di re-ingegnerizzazione dell'amministrazione pubblica e delle relazioni sindacali³². «Viviamo adesso nel cuore di questa che potrebbe essere una grande transizione, ma della quale non vediamo chiaramente altro che le premesse»³³. Il sindacato ha una collocazione differente rispetto al passato poiché la diminuzione delle risorse ne ha obiettivamente ridotto il ruolo di co-gestore della spesa dell'amministrazione; la riduzione del personale e soprattutto la prassi della contrattazione hanno spinto gradatamente il sindacato al di fuori dell'ambito di consulenza e partecipazione alle decisioni di governo. Allo stesso tempo, i due potenti fattori di cambiamento, ossia l'europeizzazione, che a sua volta fa presagire un futuro di integrazione su scala sovranazionale delle amministrazioni continentali, e la digitalizzazione modificano non solo il modo di lavorare ma gli stessi assetti organizzativi gerarchici del vecchio modello burocratico, imponendo uno schema di lavoro a rete, in orizzontale anziché in verticale³⁴.

Indagare le metamorfosi che hanno interessato le relazioni sindacali nel lavoro pubblico è, dunque, un compito arduo e, allo stesso tempo, un'occasione per intraprendere inediti percorsi interpretativi.

Trent'anni dall'approvazione del d.lgs. n. 29/1993 costituiscono un'occasione ghiotta per rimestare il passato delle ambiguità e il presente delle trasfigurazioni di una riforma che resta epocale³⁵, ma anche un'opportunità per mettere in discussione i dogmi che la storia delle relazioni sindacali ha generato in questi anni, se è vero che il dogma spesso risparmia dall'incomodo di spostarsi dai propri fortilizi. Allo stesso tempo, occorre evitare che le categorie acquisite dal passato impediscano di cogliere le trasformazioni della realtà sottostante alle stesse categorie³⁶.

L'iniziale nodo da isolare e districare è quindi quello della tecnica regolativa adoperata: ossia, occorre chiedersi se e in che misura essa ha impattato, ostacolato, creato collegamenti virtuosi o inesorabili contraddizioni.

³² Così B. CARUSO, *Statuto, conflitto, relazioni sindacali e organizzazione del lavoro, nel settore pubblico, oggi*, cit., p. 12.

³³ Così G. MELIS, *La lunga storia del sindacalismo del pubblico impiego in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2023, p. 734 ss.

³⁴ Sempre G. MELIS, *La lunga storia del sindacalismo del pubblico impiego in Italia*, cit., p. 734 ss.

³⁵ Si veda A. BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto ... e ritorno?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2023, p. 11 ss.; F. CARINCI, *Il diritto del lavoro pubblico è speciale?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2023, p. 3 ss.

³⁶ Per una rilettura delle categorie del passato e del relativo uso nelle moderne realtà si veda, in particolare, T. TREU, *Trasformazione o fine delle categorie?*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 3, 2023, p. 339 ss.

In proposito, si è rimarcato³⁷ che la disciplina introdotta con il d.lgs. n. 29 del 1993, modificata nello stesso anno da due decreti e ampiamente rivisitata nel 1997-1998, e poi confluita nel decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, ha conosciuto oltre 120 interventi legislativi di modifica. Si tratta, peraltro, di una stima molto limitata delle modifiche della disciplina del pubblico impiego, da un lato perché si riferisce solo al numero di fonti che hanno introdotto modifiche, non al numero di modifiche che, invece, è assai più elevato; dall'altro, perché tale disciplina è ormai contenuta in un numero elevatissimo di disposizioni legislative sparse nell'ordinamento, che compongono lunghissime, quanto instabili, catene normative. Le continue rivisitazioni e oscillazioni sono frutto di una tecnica evidentemente non di semplice manutenzione, ma il segno di un più profondo sentimento di insoddisfazione permanente. Se il quadro tracciato è sufficiente per giustificare i nodi, gli intrecci e le contraddizioni quanto alla regolazione dei rapporti di lavoro pubblico, esso non lo è del tutto per reperire una spiegazione soddisfacente ai nodi, agli intrecci e alle contraddizioni delle relazioni sindacali pubbliche perché, sul piano della rappresentanza e della rappresentatività, i meccanismi selettivi hanno potuto giovare di una relativa stabilità.

Piuttosto, da questa prospettiva, l'andamento delle riforme delle relazioni sindacali speculari a quello degli interventi in tema di rapporto di lavoro pubblico è stato il sintomo di un'evidente pretesa del sistema regolativo, pretesa consistente nell'adattamento delle relazioni sindacali alle ideologie e alle oscillanti culture a fondamento dei provvedimenti di volta in volta varati.

Se non si può negare che sia così, sorge però una domanda: a quale cultura si sarebbero dovute adattare le relazioni sindacali pubbliche? Quella della responsabilizzazione di chi dirige, della divisione tra decisione politica e scelta organizzativa, quella della valutazione, della valorizzazione del merito e della *performance*, quella dell'inasprimento delle sanzioni in caso di violazione degli obblighi del lavoratore, quella della flessibilità organizzativa e gestionale? Si potrebbe continuare fino a giungere al termine della pagina. Pare, invece, più utile chiedersi perché in questa porzione dell'ordinamento si è richiesto ciò. Le relazioni sindacali pubbliche sembrano dover essere resilienti ai rimedi introdotti per risolvere i veleni dell'amministrazione italiana molto più di quanto accade nel privato dove, appunto, l'aspettativa più ottimistica è la neutralità rispetto alle svariate riforme del lavoro nella speranza di scongiurare il conflitto.

Accanto a questa richiesta di adattamento, nel lavoro pubblico, l'azione

³⁷ Si veda S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2023, p. 735.

del sindacato è stata regolata secondo una rigida ripartizione delle competenze: a ciascuno il suo spazio, con la conseguenza che il non spazio, la terra di confine tra organizzazione, micro e macro, e gestione dei rapporti di lavoro, avrebbe dovuto trovare un'ordinata composizione e che questa ordinata composizione avrebbe contribuito al processo di accomodamento delle relazioni sindacali ai mutevoli obiettivi delle riforme.

Questa promessa non è stata mantenuta, considerato che la divisione delle sfere di pertinenza è diventata il pretesto per sconfinare e per condizionare reciprocamente i processi di produzione delle regole legislative, amministrative/gestionali e collettive.

Uno dei nodi ancora irrisolti, dunque, continua ad essere quello di isolare e valorizzare l'area su cui insistono poteri differenti ma convergenti, dimensione, questa, che impone di reperire soluzioni *ad hoc*.

Da queste premesse si intende avviare la ricerca al fine di indagare il contesto, l'operatività e le potenzialità degli intrecci, dei nodi e delle nuove soluzioni nell'ambito di un modello di relazioni sindacali che in questi anni ha fatto registrare significative dinamiche autopoietiche ma anche inesorabili battute di arresto.

3. Rappresentanza sindacale, contrattazione collettiva e diritti di partecipazione: gli obiettivi della ricerca

L'indagine sulla rappresentanza sindacale nel lavoro pubblico è condizionata non solo da fattori che intercettano anche il lavoro privato, tra cui i meccanismi legislativi di sostegno e promozione, le politiche sindacali, le interazioni con il contesto politico ed economico, la frammentazione dei settori e delle categorie, ma risente della complessità derivante dalla necessità di tener conto del collegamento con i bisogni organizzativi degli uffici pubblici.

Gli strumenti di rappresentanza, il loro riconoscimento, la relativa promozione e le rispettive crisi di identità costituiscono elementi che vanno riletti alla luce del relativo adattamento non solo alla creazione di un sistema di partecipazione conflittuale, come tipicamente accade nel lavoro privato, ma anche alla necessità di fronteggiare le istanze organizzative delle pubbliche amministrazioni. L'osservazione di questo andamento costituisce l'ipotesi di ricerca a fondamento dell'approfondimento che si farà nelle pagine seguenti.

Le oscillazioni del pendolo di tali meccanismi sono state condizionate da questa variabile che ha agito come strumento di innovazione e, allo stesso tempo, di crisi.

Come si avrà modo di esaminare nel secondo capitolo di questo studio,

dalla metà degli anni '60 del Novecento si è assistito ad un'importante fase di rinnovamento delle politiche sindacali e, più in generale, della presenza del sindacato nelle amministrazioni pubbliche.

Il sindacalismo autonomo degli anni '50 del Novecento e di parte degli anni '60 si fondava su una partecipazione sindacale di tipo cogestionale, basata però su una logica corporativa e clientelare del personale³⁸. La rappresentanza di interessi si esprimeva, dunque, attraverso sindacati autonomi non politicizzati e orientati verso forme di rivendicazione economica a carattere settoriale, corrispondenti alle divisioni verticali e orizzontali dell'amministrazione.

In questo stadio, le manifestazioni della libertà sindacale e della conseguente attività sindacale erano indirettamente necessarie per ottenere il riconoscimento delle relative istanze da parte dei governi e delle maggioranze parlamentari che, infatti, avevano interesse a evitare la saldatura tra impiegati pubblici e lavoratori, assicurandosi così il sostegno del personale attraverso una prassi clientelare di gestione che privilegiava le richieste a sfondo corporativo e le leggine rispetto a progetti organici di riforma.

Questo contesto ha ritardato l'avvio del dibattito sulla rappresentanza nel lavoro pubblico, connotando le relazioni sindacali di una sostanziale assenza di titolari dell'autonomia sindacale.

Se si guarda a queste esperienze lontane, non può che concludersi nel senso di una definitiva loro archiviazione, superate dalla maturazione di un ruolo cruciale che i sindacati confederali potevano/dovevano svolgere nell'affrontare la questione dell'impiego pubblico a partire dagli anni '60 del Novecento, tenendo conto del più ampio dibattito sulla funzione degli apparati pubblici nel perseguire il benessere e l'equità sociale.

In quegli anni, l'azione e l'interlocuzione unitaria delle centrali confederali hanno favorito la presenza del sindacato in una logica di coinvolgimento nella gestione del rapporto in ottica conflittuale attraverso il progressivo riconoscimento dei diritti sindacali e della contrattazione collettiva. Queste vicende hanno segnato il passaggio dei rapporti di lavoro pubblico «dall'ordinamento interno dell'amministrazione pubblica all'ordinamento generale del lavoro subordinato»³⁹, e, allo stesso tempo, hanno implicato l'inizio di una lenta caratterizzazione del fenomeno della rappresentanza sindacale in termini antagonisti, fenomeno che, se sul piano della gestione del rapporto di lavoro, è coerente e compatibile con la migrazione della relazione lavorativa verso l'ordinamento del lavoro privato, sul versante della valorizzazione

³⁸ Si legga M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, cit., p. 220.

³⁹ Si veda M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, cit., p. 221.

della risposta sindacale ai bisogni organizzativi delle pubbliche amministrazioni ha mostrato limiti e cedimenti, spesso sfociati in eccessi di protagonismo sul piano conflittuale senza mai poter risolvere alla radice il problema di fondo, ovvero il mancato o non sufficiente adattamento della rappresentanza di interessi in vista di una partecipazione ai processi organizzativi e non solo regolativi dei rapporti di lavoro.

Nei prossimi capitoli si metteranno in luce queste angolazioni di indagine, esaminando gli aspetti e le parabole evolutive più importanti dell'attuale assetto della rappresentanza e della partecipazione sindacale nel lavoro pubblico e i connessi effetti sull'attività negoziale.

Si tratta di indagare l'impatto sulle relazioni sindacali della funzionalizzazione del potere datoriale pubblico all'interesse generale.

Come è noto, le diverse manifestazioni di questo potere, dalla nascita e svolgimento al suo esito, sono soggette a limiti di legittimità nell'interesse generale in sintonia con l'art. 97 Cost. Da questa nozione statica di funzionalizzazione si è passati ad una prospettiva più dinamica che ha consentito di sintetizzare l'organizzazione non in astratto (attraverso il modello preimposto dal legislatore in virtù della riserva di legge *ex art. 97 Cost.*), ma nella complessità e nella dinamicità della realtà dell'apparato organizzativo in cui il lavoratore pubblico consuma le proprie energie lavorative in un'ottica di funzionalizzazione sintetica⁴⁰. La privatizzazione ha contribuito a realizzare questa operazione di riconsiderazione del rapporto tra organizzazione del potere datoriale e tutela del lavoratore, completando il percorso di adattamento dello Statuto dei lavoratori al lavoro pubblico. La legge 20 maggio 1970, n. 300, muove dall'assunto secondo cui il potere del datore è immanente nel rapporto di lavoro subordinato in funzione dell'organizzazione per la quale il potere opera. Prima delle riforme degli anni '90 del Novecento, l'introduzione di limiti esterni alle prerogative datoriali a tutela del lavoratore, propria dello Statuto, mal si conciliava con l'esistenza di un potere orientato ad un fine che tale tutela avrebbe dovuto assorbire⁴¹. La protezione del lavoratore attraverso la salvaguardia dell'interesse generale, tipica del lavoro pubblico, pareva in antitesi con la logica statutaria che garantiva la difesa del

⁴⁰ Si confronti A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 3-4, 1993, p. 471; A. ORSI BATTAGLINI, A. CORPACI, *Sub. Art. 4, d.lgs. n. 29/1993*, in A. CORPACI, L. ZOPPOLI, M. RUSCIANO (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 5-6, 1999, p. 1098.

⁴¹ Si veda A. ZOPPOLI, *Filosofia dello Statuto dei lavoratori, contratto di lavoro e organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI (a cura di), *Mezzo secolo dello Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica*, vol. II, in *Quaderni della rivista Diritti lavori mercati*, 10, 2021, p. 167.

lavoratore in quanto tale, posto che l'essenziale equilibrio tra la posizione di supremazia del datore, anche sul piano organizzativo, e quella del lavoratore-persona, strutturalmente divergenti, non poteva trovarsi attraverso un potere subordinato ad un fine terzo⁴².

La privatizzazione ha consentito di superare questo *bias*, almeno sul piano dei principi regolatori, poiché le componenti dell'organizzazione non sono soltanto il frutto della regolazione, *in primis* legislativa, ma anche il risultato del processo di responsabilizzazione di coloro che sono soggetti investiti, dalle nuove regole, del compito di fissare obiettivi e modelli di azione⁴³.

La contrattualizzazione del pubblico impiego, come strumento della privatizzazione nella gestione della relazione lavorativa, ha fornito alla dirigenza uno strumento più flessibile della legge e condiviso con le parti sociali⁴⁴ in grado di contenere la discrezionalità dell'amministrazione⁴⁵ o, quanto meno, di conciliare in modo più concreto e realistico realizzazione dell'interesse pubblico e tutela del lavoratore che non è automaticamente ricompresa nel perseguimento dell'interesse pubblico e che non deve essere compresa dalla peculiare funzionalizzazione più di quanto non lo sia nel privato (salvo eccezioni fondate su ragioni oggettive, quali, ad esempio, quelle collegate alle fonti di finanziamento).

In questa prospettiva e fermo restando che l'attività amministrativa persegue l'interesse pubblico, la prestazione lavorativa deve servire effettivamente a tale interesse, seppure in via mediata dall'utilità del lavoro rispetto all'organizzazione e non in via immediata rispetto agli scopi del servizio che l'organizzazione è tenuta a garantire⁴⁶.

Continua a resistere, però, un dato che ha condizionato (e tutt'ora condiziona) la disciplina di numerosi profili del rapporto privatizzato e del ruolo

⁴² Si legga sempre A. ZOPPOLI, *Filosofia dello Statuto dei lavoratori, contratto di lavoro e organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 168.

⁴³ In proposito, A. ZOPPOLI, *Filosofia dello Statuto dei lavoratori, contratto di lavoro e organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 169.

⁴⁴ Si confronti L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post pandemica del POLA*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2021, p. 4 ss.

⁴⁵ Si veda S. MAINARDI, *La valorizzazione delle risorse umane nelle p.a. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2018, p. 453 ss.; A. GARILLI, *Contrattazione e partecipazione nel nuovo assetto delle fonti di disciplina del lavoro nelle P.A.: quali prospettive dopo la terza riforma (in attesa della quarta)*, ne *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2015, p. 397.

⁴⁶ Si legga A. OCCHINO, *Storia di una privatizzazione, a cinquant'anni dall'art. 37 dello Statuto*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI (a cura di), *Mezzo secolo dello Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica*, vol. II, in *Quaderni della rivista Diritti lavori mercati*, 10, 2021, p. 174.

delle organizzazioni sindacali nel lavoro pubblico: a differenza del lavoro privato, ove la relazione non risente di un vincolo giuridico teso ad attuare l'utilità economica dell'organizzazione di cui è titolare il datore di lavoro ai sensi dell'art. 41 Cost., la prestazione del dipendente pubblico, invece, deve essere utile all'organizzazione datrice di lavoro, questa ultima vincolata al raggiungimento di un interesse generale esterno al rapporto obbligatorio di lavoro e alla verifica del suo adempimento⁴⁷.

Se è indiscusso il fatto che la relazione tra la pubblica amministrazione e i suoi dipendenti non contiene, all'interno, l'interesse generale così come il contratto di lavoro privato non ricomprende la finalità economica dell'attività datoriale, a maggior ragione l'analisi delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico risente di questo cortocircuito generato da questa doppia tendenza, ossia, da un lato, la funzionalizzazione della contrattazione collettiva agli obiettivi organizzativi dell'attività amministrativa, rappresentando uno strumento flessibile a disposizione della dirigenza, e, dall'altro, l'estraneità all'interesse generale della relazione lavorativa che pure dalla disciplina collettiva deriva una parte importante della sua regolazione⁴⁸.

La specificità delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico è stata approfondita in relazione al controverso ruolo rivestito dai sindacati in occasione dei diversi modelli e delle differenti ideologie a fondamento delle riforme, soprattutto recenti, che hanno interessato il lavoro pubblico.

È stato detto⁴⁹, infatti, che le organizzazioni sindacali di questo settore sono gruppi rappresentanti soggetti subordinati come i dipendenti pubblici che, allo stesso tempo, assumono la veste di principali referenti degli attori politici in qualità di elettori. La peculiarità dei sindacati del pubblico impiego come gruppo di interesse deriva dall'accesso diretto alla politica mediante due distinti canali: in primo luogo, per il tramite della contrattazione collettiva, e poi, in subordine, attraverso la minaccia di ritiro del consenso in occasione delle successive elezioni politiche. La contrattazione collettiva, quindi, verrebbe utilizzata per mantenere elevato il tasso di sindacalizzazione, mentre l'acquisizione di diritti sindacali rafforzerebbe l'attivismo dei militanti e agevolerebbe la mobilitazione elettorale della base associativa.

Queste riflessioni, tuttavia, non spiegano le dinamiche associative e di sin-

⁴⁷ Al riguardo, A. OCCHINO, *Storia di una privatizzazione, a cinquant'anni dall'art. 37 dello Statuto*, cit., p. 178.

⁴⁸ Con riguardo al dibattito dottrinario accesi intorno al tema della causa del contratto individuale di lavoro pubblico si rinvia alle riflessioni contenute nel paragrafo 5 del capitolo quinto.

⁴⁹ Si veda P. FELTRIN, *Le logiche sindacali di azione nel pubblico impiego in tempi di crisi e riforme*, in *SINAPPSI – Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche*, 1, 2020, p. 34.

dacalizzazione registrate nel lavoro pubblico nonostante la stagione di sostanziale disintermediazione conseguente alle politiche anticrisi del 2008/2009⁵⁰, in combinato con l'attuazione parziale degli schemi basati sul *New Public Management*, introdotti nel tentativo di gestire le specificità delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico rispetto al settore privato⁵¹.

Al sostanziale indebolimento del metodo negoziale, frutto delle riforme e delle vicende anzidette, non è corrisposto un prevedibile calo dei consensi. I tassi di sindacalizzazione nel settore pubblico continuano ad essere più elevati di quelli del settore privato, non solo in Italia ma in tutta Europa⁵². La debilitazione del metodo contrattuale non ha impattato sui titolari di tale metodo. Ciò è potuto accadere per diverse ragioni.

È stato affermato che i sindacati del pubblico impiego hanno saputo adattarsi alla perdita di risorse e di potere strutturale, sociale e politico «dispiegando una strategia di sapiente attendismo» e giovandosi del pluralismo a competizione limitata tra Cgil, Cisl e Uil che ha consentito «di diversificare i marchi e raccogliere i delusi di questa o quell'altra sigla»⁵³.

Ad avviso di chi scrive, i fattori della resilienza delle relazioni sindacali in tempo di crisi sono da ricercarsi in dinamiche più celate e collegate al tipo e al tasso di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nell'organizzazione dell'amministrazione. L'interesse collettivo alla base dell'attività sindacale nel lavoro pubblico può implicare, a giudizio di chi scrive, una compartecipazione all'interesse generale a cui è subordinata l'organizzazione amministrativa; interesse generale che se è estraneo alla regolamentazione del rapporto di lavoro pubblico (al pari dell'utilità sociale del datore di lavoro nel rapporto di lavoro privato), non lo è all'interesse collettivo su cui si fonda l'azione delle organizzazioni sindacali, ciò sia per i meccanismi di forte istituzionalizzazione della rappresentanza sia a causa del metodo negoziale formalizzato e condizionato quanto ai soggetti, alle procedure e ai contenuti.

L'assetto istituzionale della rappresentanza e della contrattazione può aver avuto l'effetto di connotare l'interesse collettivo nel lavoro pubblico in modo diverso rispetto al lavoro privato, poiché esso è diventato funzionale non so-

⁵⁰ Sulla crisi globale del sindacalismo, si veda J. VISSER, *I sindacati in transizione. Documento OIL ACTRAV*, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Roma, settembre 2020.

⁵¹ Al riguardo, S. BACH, L. BORDOGNA, *Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies*, in *The international journal of human resource management*, 11, 2011, p. 2281 ss.

⁵² Si veda B. CARUSO, *Statuto, conflitto, relazioni sindacali e organizzazione del lavoro nel settore pubblico, oggi*, cit., p. 12.

⁵³ Si veda P. FELTRIN, *Le logiche sindacali di azione nel pubblico impiego in tempi di crisi e riforme*, cit., p. 52.

lo al soddisfacimento dei bisogni di una data collettività di lavoratori, ma anche alla loro considerazione rispetto alla comunità di cittadini e cittadine e al conseguente interesse generale che condiziona le esigenze organizzative dell'amministrazione datrice di lavoro.

Le conferme di questa possibile morfologia dell'interesse collettivo nel lavoro pubblico e della sua vitalità sul piano dell'azione sindacale, che sarà nel dettaglio affrontata in prosieguo (si veda *infra* paragrafo 4, capitolo quinto), non si ricavano soltanto dagli andamenti del sistema di rappresentanza e da quelli della contrattazione collettiva, poiché bisogna cercarne le tracce anche nei sistemi di partecipazione sindacale variamente declinati rispetto ai profili organizzativi dell'attività amministrativa che saranno descritti negli ultimi due capitoli.

Le osservazioni contenute in questa ricerca costituiscono un'attività di carotaggio della diversa dogmatica dell'interesse collettivo qui ipotizzata, intendendo approfondire la sua esistenza e configurazione attraverso l'esame della disciplina endo-sindacale dettata dagli accordi quadro, anche più recenti, regolanti la materia; questa esigenza ha spinto ad esaminare i temi della rappresentanza e della rappresentatività sindacale sebbene essi siano apparsi, nell'ultimo trentennio di riforme, i profili caratterizzati, più di altri, da una certa stabilità dei modelli regolativi e da criticità applicative apparentemente inferiori a quelle registrate, ad esempio, in tema di contrattazione collettiva pubblica. La sonda dei sistemi di rappresentanza e rappresentatività sindacale proprio perché più solida e profonda può essere un utile congegno per sperimentare nuovi percorsi interpretativi. Questa prospettiva di indagine consente di rimanere entro i confini dell'ordinamento intersindacale, allo scopo di rilevarne nuove attitudini, scongiurando (forse) il rischio che eventuali specificità siano considerate fattori di crisi della natura privatistica del contratto collettivo e del rapporto di lavoro pubblico oppure profili di dubbia compatibilità costituzionale del sistema fondato sulla determinazione eteronoma della struttura contrattuale, delle procedure e dei soggetti negoziali, profili oggetto di approfondita analisi fin dai primi studi in tema di privatizzazione dell'impiego pubblico⁵⁴.

La lettura proposta si colloca, in ogni caso, entro i confini della libertà sindacale e dell'art. 39 Cost. Anche altrove, del resto, l'interesse collettivo è sottoposto ad una significativa tensione. La moderna rivoluzione tecnologica e digitale, infatti, sta innescando un ripensamento delle strutture normative del diritto sindacale, particolarmente in relazione ai principi costituzionali di libertà sindacale e di diritto di sciopero, ripensamento in cui assume un ruo-

⁵⁴ Si veda M. BARBIERI, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva*, Cacucci, Bari, 1997, spec. p. 431 ss.

lo decisivo il riconoscimento della rappresentatività degli attori collettivi tradizionali anche rispetto alle nuove istanze organizzative e rivendicative che non fanno capo solo ad una determinata comunità di lavoratori e lavoratrici ma che riguardano la cittadinanza e l'utenza⁵⁵.

Più in generale, in relazione della quarta rivoluzione industriale si avverte diffusamente l'esigenza di reinterpretazione e modernizzazione delle prerogative sindacali tradizionalmente riconosciute anche nel senso di una transizione da forme di "rappresentanza del lavoro" ad un modello di "rappresentanza sociale" in grado di accogliere nella rispettiva area di pertinenza una vasta gamma di personalità, permettendo, al contempo, la traslazione da un principio di tutela delle esigenze della sola forza lavoro ad uno strettamente inerente alla difesa dei bisogni della popolazione. In questi casi, l'azione dei sindacati tradizionali avviene nei perimetri di agibilità dell'art. 39 Cost.

Nel lavoro pubblico la contesa in questi anni (e soprattutto delle traiettorie future) riguarda non solo il rafforzamento del sindacato nei confronti della controparte datoriale, ma la ricerca di espedienti in grado di rafforzarne la responsabilità al cospetto degli interessi generali⁵⁶.

La presenza del sindacato nel lavoro pubblico ha visto modificare la sua funzione nonostante la scarsa apparente attenzione al profilo regolativo del sistema di rappresentanza nelle ultime riforme. Più precisamente, la dinamica rappresentativa è stata condizionata dalla definizione delle regole e delle ideologie che hanno agito talvolta sull'*output* dell'attività (come, ad esempio, la contrattazione collettiva relegata, dall'intervento eteronomo, in angusti spazi), talaltra sul contesto economico e di riforma sociale in cui gli attori collettivi hanno agito.

Questo scenario contraddittorio, in cui il ruolo delle parti sociali si è evoluto nonostante l'immutabilità delle regole del gioco, caratterizza la narrazione di questi profili. Senza lasciarsi catturare da nostalgiche conclusioni sull'illusione del ruolo riformatore che poteva svolgere il sindacato⁵⁷, è op-

⁵⁵ A titolo esemplificativo, è stato rilevato che, nel caso del *netstrike*, il sostegno alle rivendicazioni di carattere economico non è soltanto offerto dai lavoratori appartenenti alla stessa categoria degli scioperanti e con affini esigenze di tutela, essendo coinvolti anche utenti del *web* disponibili a prendere parte alla formazione della coalizione rivendicativa in opposizione all'impresa, in ragione di un naturale legame esistente con gli scioperanti e d'una comune esigenza di autotutela degli interessi e delle condizioni di lavoro nel loro complesso; così A. ROTA, *Tecnologia e lotta sindacale: il netstrike*, in *Labour&Law Issues*, 2, 2019, p. 205.

⁵⁶ Si legga M. ESPOSITO, *Conflitto e condotta sindacale nella pubblica amministrazione*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI (a cura di), *Mezzo secolo dello Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica*, vol. II, in *Quaderni della rivista Diritti lavori mercati*, 10, 2021, p. 351.

⁵⁷ Si veda L. MARIUCCI, *Contratto e contrattazione collettiva oggi*, in AA.VV., *Il contributo*