

La condotta antisindacale del datore di lavoro pubblico e il processo di negoziazione*

Lisa Taschini

1. Introduzione	83
2. La condotta antisindacale nel pubblico impiego: una ricognizione	84
3. La condotta antisindacale e le specificità del lavoro pubblico: un punto di vista sostanziale	87
4. La condotta antisindacale nel processo di negoziazione in generale	88
4.1. Un recente decreto pronunciato ai sensi dell'art. 28 St. lav.: spunti di analisi e indicazioni di principio	90
5. Il ruolo della R.S.U. «integrata» come agente contrattuale nel settore pubblico	92
6. Considerazioni conclusive	94
Bibliografia	96

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 468/2023

1. Introduzione

Chiave di volta dell'ordinamento sindacale¹⁶⁶, norma di chiusura e garanzia di effettività delle libertà costituzionali previste, l'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori reprime la condotta antisindacale e attraverso la speciale tutela processuale accordata assicura la tenuta dell'intero sistema promuovendo, al contempo, la costruzione dell'«ordinamento intersindacale»¹⁶⁷.

La forza sistemica di questa norma si esplica in diverse direzioni: in primo luogo, essa configura il sindacato, non solo e non tanto quale mandatario dei lavoratori associati, quanto piuttosto quale soggetto titolare di un autonomo ed originario interesse intorno al quale ruota il diritto sindacale. Svincolato dalla posizione del singolo lavoratore, diventa ed è l'unico legittimato ad azionare in via diretta la tutela per l'interesse che gli è stato attribuito e ciò solo garantisce concretezza ed effettività ai principi costituzionali di libertà sindacale e al diritto di sciopero, sino a quel momento riconosciuti e tutelati in una prospettiva prevalentemente individualistica.

Sotto altro e correlato aspetto, le decisioni giudiziali rese ai sensi dell'art. 28 dello Statuto disegnano il diritto sindacale vivente, traducono in diritti particolari le libertà fondamentali di cui agli artt. 39 e 40 Cost. e, insieme, segnano il limite all'esercizio legittimo dei diritti sindacali.

Infine, i procedimenti pendenti e introdotti sulla base dell'art. 28 St. lav. misurano lo stato delle relazioni sindacali, rivelando spesso i «nodi irrisolti di un ordinamento al momento ancora privo di disciplina legale e quindi rimesso per gran parte ai rapporti di forza tra le parti»¹⁶⁸.

Ciò è tanto vero per l'impiego privato, ma vale, sia pure con qualche differenziazione e specialità, anche per l'impiego pubblico, nel quale la piena applicabilità dell'art. 28 dello Statuto è una conquista relativamente recente e l'utilizzo che ne è stato e ne viene fatto è principalmente partecipativo, mirante cioè a coinvolgere in modo pieno, effettivo ed utile le organizzazioni sindacali nei processi negoziali e decisionali.

L'analisi della casistica e delle decisioni pronunciate in materia offre il segno di come si declinino in concreto le libertà sindacali, di quali siano i limiti per la legittimità dei comportamenti del datore di lavoro, anche pubblico, nonché di come le parti vivano le relazioni sindacali.

Di particolare rilievo si mostra allora la questione sostanziale, e controversa, della natura e del ruolo dell'agente negoziale della contrattazione integrativa nel settore pubblico e della conseguente esatta ricostruzione delle regole del gioco del processo negoziale e dei relativi esiti.

Pur in assenza, nel nostro ordinamento, di un obbligo del datore di lavoro di aprire le trattative con tutte le organizzazioni sindacali, una condotta del datore di lavoro che si sieda al tavolo negoziale predeterminando in modo aprioristico e discriminatorio le organizzazioni con cui trattare,

¹⁶⁶ G. PACCHIANA PARRAVICINI, *La repressione della condotta antisindacale: significato e apporto di una norma (apparentemente) processuale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2020, 2, reperibile al link <https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/principi-e-fonti/518-la-repressione-della-condotta-antisindacale-significato-e-apporto-di-una-norma-apparentemente-processuale> (consultato in data 18.5.2023).

¹⁶⁷ G. GIUGNI, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Cacucci, Bari, 1960.

¹⁶⁸ G. PACCHIANA PARRAVICINI, *La repressione della condotta antisindacale*, cit., sinteticamente traduce questi tre aspetti della forza e dell'importanza dell'art. 28 St. lav. con le icastiche espressioni, rispettivamente, di «arco di volta del sistema sindacale» nell'accezione di «chiusura del cerchio» delle disposizioni introdotte dallo Statuto dei lavoratori in tema di diritti sindacali; di «norma “volano”», capace di sviluppare il sistema sindacale e di disegnarne i confini; nonché di «norma “termometro”» della quantità e della qualità dello stato delle relazioni sindacali.

escludendone altre, importa un uso distorto della libertà negoziale e, quindi, è passibile di essere impugnata ex art. 28 St. lav.

Per correttamente inquadrare e comprendere l'importanza della questione, però, è necessario focalizzare la specialità, storica ed evolutiva, di contesto e di disciplina, dell'affermazione nel pubblico impiego del sindacalismo, poiché da questa dipende la configurazione e la caratterizzazione del sistema sindacale per come appare oggi.

2. La condotta antisindacale nel pubblico impiego: una ricognizione

Il sindacalismo è nato e si è affermato nel pubblico impiego come «espressione di una esigenza collaterale rispetto alla condizione professionale complessiva dei pubblici dipendenti» perseguendo «obiettivi non già di emancipazione professionale quanto piuttosto di stabilizzazione dei fattori operanti nelle strutture pubbliche e di perpetuazione di privilegi normativi e sociali»¹⁶⁹. La peculiarità insita nell'ordinamento del lavoro pubblico e di cui lo stesso è profondamente intriso ha determinato una lentezza nell'evoluzione normativa che ha condotto alla piena applicazione dell'articolo 28 St. lav. a tali rapporti solamente un paio di decenni più tardi¹⁷⁰.

Ed invero è solamente con la l. n. 146 del 1990 che è stato legislativamente esteso al pubblico impiego il procedimento speciale di cui all'art. 28 St. lav. grazie alle previsioni degli artt. 6 e 7¹⁷¹. Fino a quel momento, in assenza di una disposizione scritta, la giurisprudenza era gradualmente pervenuta a riconoscere alle organizzazioni sindacali la facoltà di tutelare giudizialmente i propri diritti facendo ricorso al combinato disposto degli artt. 28 e 37 dello Statuto, pure se con delle restrizioni relative al tipo di datore di lavoro pubblico, rimanendone escluse le amministrazioni statali¹⁷².

La Corte costituzionale, nel 1980, confermò la non estendibilità della procedura di cui all'art. 28 St. lav. alle attività e ai diritti sindacali del comparto dell'impiego dello Stato negando una disparità di trattamento con il lavoro privato sulla base della considerazione che quelle situazioni soggettive potevano essere comunque tutelate attraverso procedimenti ordinari da instaurarsi dinanzi al giudice civile o amministrativo¹⁷³.

¹⁶⁹ M. RUSCIANO, *Sindacato e pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1976, I, 1575 ss.

¹⁷⁰ A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, Rimini, 2021, spec.178 ss.

¹⁷¹ Per una ricostruzione dell'orientamento giurisprudenziale formatosi sul punto prima della l. n. 146/1990, si veda L. ZOPPOLI, *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego. Dalla legge quadro alle politiche di «Privatizzazione»*, Jovene, Napoli, 1990, spec. 69 ss.; si vedano altresì, G. ALBENZIO, *La repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego fra vecchio e nuovo rito*, in *Foro it.*, 1992, III, c. 33; A. GARILLI, *Le innovazioni in materia di repressione della condotta antisindacale (artt. 6 e 7)*, in T. TREU, M. ROCCELLA, A. GARILLI, P. PASCUCCI (a cura di), *Il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (l. 12 giugno 1990, n. 146). Commentario sistematico*, Cedam, Padova, 1991, 109 ss.

¹⁷² Cass., Sez. Un. Civ., 25 ottobre 1976, n. 3836, in *Foto it.*, 1977, I. c. 106, che ha rappresentato un importante revirement rispetto al suo precedente Cass., Sez. Un. Civ., 6 maggio 1972, n. 1380, che aveva stabilito l'inapplicabilità del procedimento di cui all'art. 28 St. lav. a tutte le ipotesi di impiego pubblico. Con la sentenza del 1976, invece, è stata ammessa l'esperibilità della procedura prevista nell'art. 28 solamente rispetto agli enti pubblici, economici e no, ma non rispetto alle amministrazioni dello Stato. Cfr., M. ESPOSITO, *La condotta sindacale nel pubblico impiego*, in F. LUNARDON (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2011, vol. 3, 737 ss., qui 739 e 740. Si veda altresì, M. ESPOSITO, *La condotta antisindacale nelle pubbliche amministrazioni*, Jovene, Napoli, 2008.

¹⁷³ C. Cost., 5 maggio 1980, n. 68; per un approfondimento, si veda M. G. GAROFALO, A. ORSI BATTAGLINI, *Condotta antisindacale e pubblico impiego di fronte alla Corte costituzionale: due commenti*, in *Giornale dir. lav. e rel. ind.*, 1980, 531 ss.; U. ROMAGNOLI, *Dieci tesi sul*

Le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione, con sei sentenze rese nel 1984¹⁷⁴ e due nel 1989¹⁷⁵, intervennero in materia e con l'intento di razionalizzare la disciplina tipizzarono una differenziazione a seconda che la condotta antisindacale avesse leso «diritti propri ed esclusivi del sindacato senza coinvolgimento delle posizioni di lavoro dei singoli dipendenti (diritti sindacali in senso stretto)» ovvero, «avendo carattere plurioffensivo, avesse toccato invece anche posizioni individuali del pubblico dipendente, parlandosi in questo caso di diritti sindacali c.d. correlati»¹⁷⁶. Mentre nel primo caso il sindacato avrebbe dovuto agire dinanzi al giudice civile sulla base delle disposizioni processuali ordinarie, nel secondo caso si sarebbe dovuto rivolgere al giudice amministrativo titolare di giurisdizione esclusiva¹⁷⁷.

La legge regolante lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, l. n. 146 del 1990, intervenne riformando questo orientamento sotto due aspetti. L'articolo 6 della legge n. 146, invero, aggiunse un sesto e un settimo comma all'articolo 28 dello Statuto e stabilì che la lesione dei diritti sindacali in senso stretto determinava per tutto il pubblico impiego l'esperibilità del procedimento statuario di repressione della condotta antisindacale la cui competenza apparteneva al giudice del lavoro. Nel caso, poi, in cui la condotta si fosse rivelata plurioffensiva e avesse leso anche situazioni soggettive inerenti al rapporto di pubblico impiego, si prevede un doppio rimedio di tutela giurisdizionale; le organizzazioni sindacali, infatti, avrebbero potuto scegliere se rivolgersi al giudice del lavoro ai sensi dell'art. 28 Stat. lav. e fare valere solamente l'antisindacalità della condotta datoriale, ovvero se rivolgersi al giudice amministrativo con procedimento in via d'urgenza per impugnare anche i provvedimenti lesivi delle situazioni giuridiche soggettive del rapporto di impiego¹⁷⁸. Il criterio discrezionale ai fini dell'individuazione della giurisdizione, pertanto, passava dall'essere la plurioffensività della condotta antisindacale, di difficile determinazione in concreto, alla specifica domanda giudiziale formulata dall'organizzazione sindacale ricorrente¹⁷⁹.

È, però, con il completamento della c.d. privatizzazione o contrattualizzazione del pubblico impiego che la questione dell'applicabilità dell'art. 28 all'intero settore pubblico viene

pubblico impiego, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1981, 745 ss. Anche la legge quadro sul pubblico impiego, l. n. 93 del 1983, confermava questo sistema ermeneutico, non faceva cenni all'art. 28 Stat. lav. e rinviava ad una successiva revisione dell'ordinamento della giurisdizione amministrativa per un adeguamento alle sole previsioni processuali dello Statuto dei lavoratori e della legge sul processo del lavoro. Cfr., F. LUNARDON, *Sub art. 28*, in F. CARINCI (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario*, vol. VI a cura di D. BORGHESI, Utet, Torino, 2005, qui 479.

¹⁷⁴ Cass., Sez. Un. Civ., 26 luglio 1984, nn. 4386, 4389, 4390, 4397, 4399 e 4411. Si vedano al proposito le note di G. MANZO, *Condotta antisindacale, pubblico impiego e strumenti di tutela giurisdizionale*, in *Dir. Lav.*, 1984, 6, 539 ss.; A. PROTO PISANI, *La tutela dei diritti sindacali nel pubblico impiego avanti alle Sezioni Unite*, in *Foro it.*, 1984, I, c. 2105 ss.

¹⁷⁵ Cass., Sez. Un. Civ., 20 luglio 1989, nn. 3404 e 3405, commentate da C. CORSINOVÌ, *Condotta antisindacale e pubblico impiego: ancora due interventi delle Sezioni Unite*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1989, 655 ss.

¹⁷⁶ M. ESPOSITO, *La condotta sindacale nel pubblico impiego*, cit., qui 741.

¹⁷⁷ Una tale sistematizzazione venne a vario titolo criticata, sia rispetto alla disparità di trattamento evidente tra l'impiego pubblico statale e non statale, sia rispetto a dubbi di legittimità costituzionale, sia rispetto alla dubbia determinazione del concetto di pluri-offensività. Si veda il contributo di M. G. GAROFALO, *Impiego pubblico e condotta antisindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1985, I, 137 ss.

¹⁷⁸ C. CECHELLA, *Repressione della condotta antisindacale e terzi (a seguito della l. 12 giugno 1990, n. 146)*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1992 I, 495 ss.

¹⁷⁹ F. PROIETTI, *La repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego (innovazioni legislative)*, in *Dir. Lav.*, 1994, I, 529 ss.

definitivamente risolta¹⁸⁰. L'art. 29, terzo comma, d.lgs. n. 80 del 1998 – ora art. 63, terzo comma, d.lgs. n. 165 del 2001 –, nella riscrittura dell'art. 68, d.lgs. n. 29 del 1993, che già aveva ricondotto la materia della condotta antisindacale nell'ambito delle controversie devolute al giudice ordinario senza, però, citare o modificare il testo dell'articolo 28¹⁸¹, ha definitivamente previsto in modo chiaro la devoluzione al giudice ordinario delle «controversie relative a comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 28».

La formulazione a tutt'oggi vigente assegna alla giurisdizione ordinaria le controversie relative ai rapporti di lavoro privatizzati e supera, così, la dicotomia tra giudice ordinario e giudice amministrativo, tra mono e plurioffensività della condotta antisindacale, tra la rilevanza o meno dei *petita* giudiziali delle organizzazioni sindacali¹⁸².

L'unica a rimanere aperta è la questione delle controversie relative a condotte antisindacali poste in essere da datori di lavoro pubblici in comparti non contrattualizzati – quelli cioè delle forze di polizia, dei militari, dei professori universitari, dei magistrati o avvocati dello Stato – dal momento che l'art. 4, l. n. 83 del 2000, modificando e integrando la l. n. 146 del 1990, ha abrogato gli ultimi due commi dell'art. 28 dello Statuto, lasciando un vuoto normativo e un conseguente dibattito giurisprudenziale e dottrinale¹⁸³.

¹⁸⁰ Per un approfondimento, F. LUNARDON, *La condotta antisindacale nel pubblico impiego. Profili sostanziali e procedurali*, in F. CARINCI (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario*, vol. V, F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2004, 312 ss.

¹⁸¹ Sorsero dubbi in dottrina sulla corretta interpretazione e applicazione della normativa in riferimento alla permanenza in vigore, ovvero alla implicita abrogazione, del doppio canale di tutela giurisdizionale introdotto dall'art. 6, l. n. 146/1990. La Cassazione a Sezioni Unite (con le sentenze 10 maggio 1995, n. 5117; 28 novembre 1997, n. 12042; 18 dicembre 1997, n. 12830) aderì al primo orientamento ritenendo ancora in vigore la giurisdizione del giudice amministrativo nel caso di condotta antisindacale plurioffensiva e richiesta del sindacato ricorrente di annullamento del provvedimento lesivo della situazione soggettiva del singolo dipendente. In dottrina espressero questa stessa posizione, *ex plurimis*, C. CECHELLA, *La tutela giurisdizionale nelle riforme del pubblico impiego*, in *Riv. Trij. Dir. Proc. Civ.*, 1995, 1339 ss.; L. E. CASAMASSIMA, *La repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego in relazione ai criteri di riparto tra giurisdizione ordinaria e amministrativa. Profili processuali in ordine al problema della legittimatio ad processum*, in *Giur. It.*, 1995, IV, 289 ss.; G. ALBENZIO, *La tutela giurisdizionale. La nuova disciplina sulla giurisdizione nelle controversie di pubblico impiego*, in *Foro it.*, 1995, V, 50 ss. Per l'opposto orientamento che riteneva implicitamente modificato l'art. 6, l. n. 146/1990, sulla base della lettura sistematica del d.lgs. n. 29/1993, A. PANDOLFO, *L'art. 28 dello statuto dei lavoratori nel pubblico impiego divenuto «privato»*, in *Lav. dir.*, 1993, 635 ss.; D. BORGHESI, *La giurisdizione*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1995, 1147 ss.; M. BARBIERI, *Pubblico impiego e giurisdizione: tra fase transitoria e nuova delega*, in *Lav. giur.*, 1997, 275 ss.; M. MISCIONE, *La giurisdizione esclusiva del giudice del lavoro sulla condotta antisindacale*, in L. MENGHINI, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam, Padova, 2000, 148 ss.

¹⁸² Sono invero devolute alla cognizione del giudice ordinario anche le controversie per far valere l'antisindacalità di una condotta plurioffensiva e anche, qualora venga richiesto dall'organizzazione sindacale ricorrente, l'annullamento del provvedimento amministrativo lesivo di situazioni giuridiche del singolo dipendente e la conseguente rimozione dei relativi effetti pregiudizievoli.

¹⁸³ Per un recente commento alla giurisprudenza di merito in tema di repressione della condotta antisindacale nell'ambito dei rapporti di lavoro dei militari, si veda S. BOLOGNA, *La libertà sindacale fa irruzione in caserma*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2021, II, 780 ss.; nonché *Id.*, *La lunga marcia verso la libertà sindacale del comparto sicurezza*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2020, 775 ss. In tema, poi, prettamente, di giurisdizione, S. MERCALDO, *La giurisdizione sulle condotte antisindacali nell'ambito dell'ordinamento militare. Una questione ancora irrisolta*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2021, II, 560 ss.; M. FALSONE, *La giurisdizione sulle condotte antisindacali nelle Forze armate spetta al giudice ordinario del lavoro: il caso del trasferimento senza nulla osta del militare sindacalista*, in *Questione giustizia*, consultabile al link <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-giurisdizione-sulle-condotte-antisindacali-nelle-forze-armate-spetta-al-giudice-ordinario-del-lavoro-il-caso-del-trasferimento-senza-nulla-osta-del-militare-sindacalista>.

3. La condotta antisindacale e le specificità del lavoro pubblico: un punto di vista sostanziale

Chiarita l'integrale applicazione del procedimento per la repressione della condotta antisindacale, i rapporti di lavoro pubblico scontano comunque una specialità di contesto e di disciplina che si manifesta nel modo di esercitare il potere e il contropotere sui luoghi di lavoro e di essere, quindi e pertanto, datore di lavoro e rappresentanza sindacale.

Disposizioni legali e contrattuali disciplinano compiutamente il sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego e le competenze regolatorie della legge e dell'autonomia negoziale collettiva sono rigidamente distinte¹⁸⁴: la specialità sta in questo e deriva dall'attenzione che dev'essere rivolta, prioritariamente e sempre, ai riflessi pubblicistici dell'azione amministrativa¹⁸⁵.

La regolazione della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico, il cui fondamento costituzionale è sicuramente, seppur in parte, nell'art. 39 Cost., è permeata dalla necessità di garantire lo spazio di autodeterminazione delle pubbliche amministrazioni e di assicurare il rispetto dei principi costituzionali in tema di organizzazione dei pubblici uffici riconosciuti dall'art. 97 Cost.¹⁸⁶. L'altro fondamentale principio costituzionale della copertura della spesa pubblica di cui all'art. 81 Cost. impone, poi, una speciale disciplina legale dell'attività contrattuale proprio in relazione ai connessi effetti di spesa¹⁸⁷.

A ciò aggiungasi anche l'altalenante rapporto tra legge e contratto collettivo: se la legge n. 15 e il d.lgs. n. 150/2009¹⁸⁸ avevano segnato il progressivo ridimensionamento degli spazi assegnati alla contrattazione collettiva¹⁸⁹, il d.lgs. n. 175 del 2017 ha rappresentato un ritorno alle origini del

¹⁸⁴ Per un approfondimento sul corretto significato da attribuire alla specialità di contesto e di disciplina cui si è fatto cenno nel testo, si veda M. ESPOSITO, *La condotta antisindacale nelle pubbliche amministrazioni*, cit., spec. 87 ss. Nega, invece, la rilevanza di tale specialità F. LUNARDON, *La condotta antisindacale nel pubblico impiego*, cit., spec. 316.

¹⁸⁵ Anche ad esempio in tema di finanza pubblica. Focalizza precisamente gli aspetti evidenziati nel testo la sentenza C. Cost., 16 maggio 2008, n. 146.

¹⁸⁶ Cfr. A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1993, 461 ss.; F. CARINCI, *Giurisprudenza costituzionale e c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2006, 523 ss.

¹⁸⁷ Si veda A. BELLAVISTA, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico*, originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 48/2007, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2007; G. GIUGNI, *Quattro grandi problemi da non sottovalutare*, cit.; F. CARINCI, *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2004, 340 ss.; ID., *La disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, 76 ss.; M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 2003, spec. 227 ss.; M. MARAZZA, *Il contratto collettivo di lavoro all'indomani della privatizzazione del pubblico impiego*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Vol. 38, Cedam, Padova, 2005, spec. 147 ss.; S. BATTINI, *Il personale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2003, 438 ss.; M. BARBIERI, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Cacucci, Bari, 1997, 53 ss.; C. SPINELLI, *La contrattazione collettiva e il contratto collettivo nazionale*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario. Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, vol. V, tomo I, Utet, Torino, 2004, 381 ss.

¹⁸⁸ Sulla c.d. riforma Brunetta, basti rinviare a U. CARABELLI, *La 'riforma Brunetta': un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 101/2010; A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro pubblico: il difficile risveglio da un incubo*, in *Mass. giur. lav.*, 2010, 132 ss.; 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*, cit.

¹⁸⁹ Con la riforma Brunetta si è assistito ad una vera e propria "rilegificazione" della materia operata dal legislatore, che ha avocato a sé una pluralità di poteri prima devoluti all'autonomia privata (individuale e collettiva) e alla nuova dirigenza pubblica. Si veda, M. RICCI, F. DI NOIA, *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali. Sui profili della riforma Brunetta relativi alla contrattazione collettiva*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2017, consultabile al link https://www.lavoro-pubblicheamministrazioni.it/sindacati_settore_pubblico_Madia_rinnovi_contrattuali. Si veda altresì, C. PISANI, *La vera novità sistemática della riforma "Brunetta": il ridimensionamento dell'autonomia collettiva*, in *Mass. giur. lav.*, 2010, 142; V. TALAMO, *La riforma del*

processo della privatizzazione anche se, sul piano dell'autonomia collettiva, viene confermata la predominanza del livello nazionale della contrattazione¹⁹⁰.

Questo peculiare modo di atteggiarsi del contratto collettivo nel settore del pubblico impiego nell'ambito della gerarchia delle fonti, e propriamente nei confronti della legge¹⁹¹, nonché rispetto ai fini¹⁹², dai quali sono estranee dinamiche concorrenziali e di mercato, ed in cui permangono invece l'intrusione della politica sulla gestione amministrativa, la ricerca del consenso a qualsiasi prezzo sull'interesse pubblico e degli utenti dei servizi. Per dirla con le parole di Romagnoli, «non ci sono né padroni o azionisti che mettano in gioco il loro patrimonio né un mercato che possa allontanare i clienti insoddisfatti né il sistema delle regole non scritte, delle sanzioni e degli incentivi che è indotto dalla concorrenza»¹⁹³, condiziona e determina anche il carattere del conflitto collettivo.

Ed invero, l'analisi del contenzioso instaurato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto nei confronti di datori di lavoro pubblici mostra il carattere «vetero-cogestivo»¹⁹⁴ del conflitto sindacale in questo settore, nel quale la preoccupazione non è tanto orientata alla contrapposizione agonistica con i soggetti datoriali, quanto piuttosto al recupero di spazi di governo e gestione, di coinvolgimento e di partecipazione delle associazioni sindacali.

4. La condotta antisindacale nel processo di negoziazione in generale

Per la giurisprudenza di legittimità, affinché ricorrano gli estremi della condotta antisindacale è sufficiente che il comportamento del datore di lavoro leda oggettivamente gli interessi collettivi

sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico, *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1, 13; M. DELFINO, *La nuova contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: soggetti e procedimenti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 707 ss., nonché l'ulteriore saggio in tema e sempre edito in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, G. NATULLO, *La nuova contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: ambito e limiti*, 685 ss.; si vedano altresì G. NATULLO, P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, spec. 61; A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *cit.*, 41; C. RUSSO, *L'organizzazione e l'azione sindacale*, *ibidem*, 209; L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, *ibidem*, 15; 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, Milano, 2010, 97 ss.; ID., *La contrattazione collettiva nazionale e integrativa (artt. 36 e 53-56)*, *ibidem*, 365 ss.; ID., *La contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in U. CARABELLI, M. T. CARINCI, *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010, 307 ss.; F. Carinci, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l. d. n. 15/2009*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 88/2009, ora anche in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, 949 ss.; L. ZOPPOLI, *La contrattazione collettiva dopo la delega*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 87/2009.

¹⁹⁰ Si veda M. RICCI, F. DI NOIA, *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, *cit.*

¹⁹¹ Sugli obiettivi affidati dalla legge alla contrattazione collettiva nel pubblico impiego v. A. ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e "blocchi": dalla "riforma Brunetta" alla "manovra finanziaria" 2010*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 107, 2010.

¹⁹² Gli esiti che derivano dall'attività negoziale per il datore di lavoro pubblico devono essere «funzionali al buon andamento», così M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1997, 35 ss., 63, ora in ID., *Opere* (a cura di Caruso, Sciarra), Giuffrè, Milano, 2000, vol. IV.

¹⁹³ Le parole citate sono di U. ROMAGNOLI, *La revisione della disciplina del pubblico impiego: dal disastro verso l'ignoto*, in *Lav. dir.*, 1993, 243. Per una riflessione più recente, v. A. BELLAVISTA, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico*, *cit.*, spec. paragrafo 4.

¹⁹⁴ L'espressione è di M. ESPOSITO, *La condotta sindacale nel pubblico impiego*, *cit.*, 761.

di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali, non essendo necessario uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro¹⁹⁵.

Secondo un principio comune all'ordinamento privatistico (art. 19, l. n. 300/1970) e a quello pubblicistico (art. 42, d.lgs. n. 165/2001), il godimento delle prerogative sindacali sui luoghi di lavoro attribuite alla R.S.U. (e, principalmente, quella che la individua come unico soggetto legittimato a partecipare alle trattative per la stipula dei contratti collettivi da applicare presso le unità produttive o le strutture interessate) non spetta ai singoli componenti della stessa, ma soltanto alla R.S.U. quale organismo elettivo unitariamente inteso e a struttura collegiale, che assume ogni decisione secondo il regolamento eventualmente adottato o, in mancanza, a maggioranza dei componenti.

La R.S.U. è, inoltre, un organismo autonomo, protetto dagli strumenti di garanzia stabiliti dal titolo III dello Statuto dei lavoratori per la tutela della libertà ed attività sindacale; ne consegue che, proprio per la detta autonomia, va escluso qualsiasi potere di ingerenza e controllo della pubblica amministrazione sul suo funzionamento e sulla sua composizione.

Sebbene non sussista nel nostro ordinamento un obbligo del datore di lavoro a trattare con tutte le organizzazioni sindacali, salvo specifiche previsioni contrattuali o di legge, come in parte proprio quelle di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, costituisce però comunque condotta antisindacale il comportamento del datore che esprima un uso distorto della libertà sindacale, ovvero un contegno oggettivamente discriminatorio nei confronti delle organizzazioni sindacali escluse¹⁹⁶.

La Suprema Corte (esaminando la fattispecie di trattative condotte con i componenti di una R.S.U. decaduta) ha affermato il principio che costituisce comportamento antisindacale la prosecuzione delle trattative (fino, eventualmente, alla stipula di un accordo) da parte dell'impresa con esponenti sindacali privi di legittimazione a trattare come componenti di una rappresentanza unitaria¹⁹⁷. Si tratta, infatti, con tutta evidenza, di una condotta che costituisce un abuso del diritto di negoziazione, in quanto altera le dinamiche dei rapporti tra sindacati in azienda, privilegiando e favorendo la posizione di alcuni di essi, nonché vanificando l'opera della R.S.U. e svuotando di contenuto effettivo i suoi poteri rappresentativi.

Più in generale, la legittimazione a partecipare alla trattativa contrattuale riconosciuta alla R.S.U. corrisponde alla esigenza di tutelare la libertà dei lavoratori di organizzarsi in gruppo onde contrapporsi più efficacemente al datore, sicché la garanzia della libertà e dell'attività sindacale è difesa anche dalla tutela della libertà di determinazione dei lavoratori come gruppo che vuole

¹⁹⁵ Come evidenziato di recente da M. MARAZZA, *Diritto sindacale contemporaneo*, Giuffrè, Milano, 2022, spec. 182 ss., l'elemento intenzionale è considerato irrilevante dalla giurisprudenza in ipotesi di condotte antisindacali tipizzate e nei casi in cui l'uso di strumenti in astratto leciti appare, in concreto, oggettivamente idoneo a limitare la libertà sindacale. L'Autore, però, ritiene meritevole di considerazione una teoria mediana secondo cui «per la configurazione della condotta antisindacale occorrerebbe distinguere le condotte violative di diritti sindacali tipici, di origine legale e contrattuale, rispetto alle quali l'elemento intenzionale resta irrilevante, dai comportamenti che, pur non violando vincoli espressi di legge o contratto collettivo, possono comunque acquisire una potenzialità lesiva degli interessi del sindacato». In questo secondo caso, continua, «i caratteri dell'antisindacalità dovrebbero emergere solo previo accertamento del fine concreto, antisindacale, perseguito dal datore di lavoro», onde evitare una eccessiva «dilatazione del perimetro della responsabilità del datore di lavoro (...) potenzialmente idonea ad alterare il necessario bilanciamento tra i contrapposti valori costituzionali della libera iniziativa economica (art. 41 Cost.) e della libertà sindacale (art. 39 Cost.), con una compressione dello spazio di esercizio della prima in favore della seconda».

¹⁹⁶ Trib. Roma, 23 agosto 2019, inedita a quanto consta.

¹⁹⁷ Cass., sez. lav., 29 luglio 2011, n. 16788, in *Giustizia Civile*, Mass., 2011, 7-8, 1139 ed in <https://sentenze.laleggepertutti.it/sentenza/cassazione-civile-n-16788-del-29-07-2011>.

contrapporsi al datore. Tale libertà, quindi, nella sua esplicazione, non tollera interferenze da parte del datore di lavoro con interventi diretti sui singoli componenti, i quali, fuori dal gruppo, sono più deboli. Di conseguenza, il datore di lavoro non può ignorare il gruppo e trattare direttamente coi suoi singoli componenti, atteso che ciò comporta una limitazione dell'esercizio dell'attività sindacale dei lavoratori, che appunto dallo Statuto hanno il riconoscimento del loro diritto di essere in merito contattati non singolarmente, ma in gruppo. La condotta del datore di lavoro di ignorare il gruppo e contrattare direttamente con i suoi componenti è sostanzialmente analoga a quella (che gli è interdetta dalla legge) di interferire nella formazione della volontà collettiva, perché è un tentativo di scardinamento della volontà collettiva stessa attraverso un'azione diretta sui singoli che avrebbero dovuto partecipare, insieme agli altri ed in forma collegiale, a quella formazione.

4.1. Un recente decreto pronunciato ai sensi dell'art. 28 St. lav.: spunti di analisi e indicazioni di principio

Un recente decreto, pronunciato dal Giudice del lavoro del Tribunale di Spoleto lo scorso 11 luglio 2023, ha applicato questi dettami e nel contempo chiarito principi fondamentali di diritto sindacale pubblico¹⁹⁸.

La decisione appare, pertanto, di indubbio interesse scientifico poiché affronta una questione di grande rilevanza nel contesto della disciplina delle regole sulla rappresentanza sindacale e la contrattazione collettiva nel settore del pubblico impiego contrattualizzato¹⁹⁹, che tuttavia ha faticato ad emergere nei termini per così dire «radicali» nei quali si è manifestata nel caso sottoposto alla cognizione del giudice del lavoro spoletino nella forma del ricorso per condotta antisindacale. Il decreto pronunciato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori prende infatti le mosse da un ricorso per la repressione di condotta antisindacale proposto da alcune organizzazioni sindacali locali a séguito dell'approvazione del contratto collettivo integrativo decentrato del personale del Comune di Spoleto relativo al triennio 2020-2022.

Ripercorrere brevemente la vicenda aiuterà a valutare la assoluta rilevanza generale delle statuizioni in diritto pronunciate nel decreto citato.

La procedura di trattativa e confronto sindacale per la discussione ed il rinnovo del contratto collettivo integrativo decentrato era stata avviata dalla delegazione di parte pubblica, designata con deliberazione della giunta comunale, con una delegazione sindacale composta dalla rappresentanza sindacale unitaria del personale, così come scaturita in occasione delle elezioni svoltesi nel 2018, integrata dai rappresentanti sindacali territoriali delle organizzazioni che hanno stipulato il contratto collettivo nazionale di riferimento. Più in particolare, la delegazione sindacale risultava composta dai 13 membri della R.S.U. e dai 4 rappresentanti delle organizzazioni sindacali esterne firmatarie del CCNL del comparto Funzioni Locali 2016-2018.

Le delegazioni si riunivano in più sessioni nel corso dell'ultima parte del 2019, e poi lungo tutto il corso del 2020, con un confronto che, tuttavia, non conduceva all'approvazione di un testo

¹⁹⁸ Trib. Spoleto, Sez. lavoro, (decr.) 11 luglio 2021, rel. dottoressa M. D'Auria.

¹⁹⁹ Su questi temi, in generale, e da ultimo, v. tra i tanti L. GALANTINO, *Diritto del lavoro pubblico*, continuato da M. Lanotte, Giappichelli, Torino, 2017, spec. 27 ss.; A. DE SALVIA, *La contrattazione collettiva e i diritti sindacali*, in AA. VV., *Lavoro pubblico - Lavoro Pratica professionale*, diretto da P. Curzio, L. Di Paola e R. Romei, Milano, 2018, 47 ss.; P. SARACINI, *Procedimento, contenuto ed efficacia del contratto collettivo integrativo*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO e A. MARESCA (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffè, Milano, 2019, 228 ss.; L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego*, Cedam, Padova, 2019, spec. 51 ss.

condiviso, tant'è che la R.S.U. e le sigle sindacali territoriali coinvolte (con la sola eccezione del rappresentante esterno di una di esse) ritenevano necessario promuovere presso la Prefettura territorialmente competente un tentativo di conciliazione e raffreddamento del conflitto, ai sensi dell'art. 2, comma 2, l. n. 146 del 1990, come modificato dalla l. n. 83 del 2000.

Dall'incontro tenutosi presso la Prefettura con la partecipazione di entrambe le delegazioni scaturiva un'ipotesi di accordo, ma, siccome il Collegio dei revisori dei conti del Comune esprimeva su di essa un giudizio non positivo per incompatibilità rispetto ai limiti stabiliti agli oneri finanziari, l'amministrazione comunale riformulava unilateralmente il testo negoziale, convocando poi una riunione con la delegazione sindacale finalizzata alla stipula definitiva del contratto collettivo integrativo. In dissenso con la condotta tenuta dal Comune, in quanto difforme dalle ultime intese raggiunte, la maggioranza dei componenti della R.S.U. e delle organizzazioni sindacali territoriali decidevano di disertare la riunione, alla quale partecipavano esclusivamente la delegazione datoriale pubblica e, per la parte sindacale, il rappresentante di una sola sigla sindacale territoriale ed i componenti della R.S.U. facenti parte di quella organizzazione. Questi ultimi, peraltro, pur presenti, non ritenevano opportuno sottoscrivere il testo dell'accordo, che quindi veniva approvato dalla delegazione pubblica e dal solo rappresentante territoriale di una organizzazione sindacale.

Inevitabilmente, la R.S.U. e le altre organizzazioni sindacali che avevano promosso il tentativo di conciliazione e raffreddamento comunicavano ai dipendenti ed all'amministrazione comunale di ritenere conclusa con esito negativo la procedura ex art. 2, comma 2, l. n. 146 del 1990. A sua volta, il Comune rispondeva al comunicato sindacale, sostenendo che l'accordo, sebbene siglato da uno solo dei componenti della delegazione sindacale, doveva ritenersi legittimo e comunque rispondente agli interessi economici del personale. Le organizzazioni sindacali che non avevano sottoscritto l'accordo, ritenendo che la condotta posta in essere dal Comune fosse gravemente illegittima, in quanto lesiva dei fondamentali diritti e delle prerogative dei soggetti sindacali depositari *ex lege* del potere contrattuale, facevano quindi ricorso al Tribunale di Spoleto, in funzione di giudice del lavoro, per far accertare e dichiarare la natura antisindacale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 St. lav., della condotta dell'amministrazione comunale convenuta per violazione – in particolare – degli artt. 40, comma 3 *bis* e seguenti, 43 e 42, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Pertanto, anche alla luce dei principi chiariti e ribaditi nella pronuncia del provvedimento spoletino²⁰⁰, ai fini del corretto inquadramento del ruolo della R.S.U. nell'ambito della procedura e dell'attività di negoziazione collettiva pubblica risulta di primaria importanza determinare se possa la R.S.U. stessa, indicata per legge come il soggetto necessario della contrattazione a livello di singola amministrazione, essere del tutto estromessa dalla firma dell'accordo e se sia ammissibile che a firmare il contratto, che come tale ha efficacia *erga omnes*, possa essere una sola rappresentanza esterna di una organizzazione sindacale e, infine, se sia lecito un contratto collettivo pubblico di stretta minoranza, concluso cioè nel dissenso e nella esplicita opposizione della R.S.U. e della componente nettamente maggioritaria della rappresentanza territoriale.

²⁰⁰ All'esito della fase sommaria del procedimento, il Tribunale di Spoleto, in totale accoglimento del ricorso, ha: a) dichiarato l'illegittimità del contratto collettivo integrativo decentrato; b) ordinato al Comune convenuto la rimozione degli effetti prodotti dall'accertata condotta antisindacale tramite l'immediata riapertura delle trattative negoziali con l'intera delegazione sindacale rappresentativa degli interessi del personale; c) vietato all'amministrazione comunale resistente di reiterare, in futuro, la stessa condotta accertata quale antisindacale; d) condannato infine la parte resistente al pagamento delle spese di lite.

5. Il ruolo della R.S.U. «integrata» come agente contrattuale nel settore pubblico

Come ebbe a chiarire nella immediatezza della riforma la migliore dottrina, con la normativa poi rifluita nel Testo Unico del 2001 si è avuto «il riconoscimento della Rup (*rectius* R.S.U.) come soggetto titolare, non solo dei diritti di informazione e consultazione a livello aziendale, ma anche come agente contrattuale del secondo livello, con facoltà per i contratti collettivi di integrare la delegazione negoziale con i rappresentanti delle organizzazioni firmatarie del CCNL sulla base del «modello dell'affiancamento»²⁰¹. Nel settore pubblico, infatti, «le R.S.U. vengono tra l'altro espressamente riconosciute titolari dell'attività contrattuale in sede decentrata integrativa, affiancate, su previsione della contrattazione nazionale, da rappresentanti delle associazioni firmatarie del contratto di comparto: art. 42, comma 7»²⁰².

L'art. 42 del T.U. prevede, invero, che in ciascuna amministrazione, ente o struttura amministrativa, ad iniziativa anche disgiunta delle organizzazioni sindacali, debba essere costituito un organismo di rappresentanza unitaria del personale mediante elezioni alle quali è garantita la partecipazione di tutti i lavoratori (comma 3) e che gli accordi o contratti collettivi che regolano l'elezione e il funzionamento della rappresentanza unitaria del personale possono prevedere che, ai fini dell'esercizio della contrattazione collettiva integrativa, «la rappresentanza unitaria del personale sia integrata da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto» (comma 7). In applicazione delle predette disposizioni, l'art. 7, comma 2, del C.C.N.L. Comparto Funzioni locali 2016-2018 prevede che la delegazione sindacale per la procedura di contrattazione decentrata integrativa sia costituita dalla R.S.U. e dai rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie di quel C.C.N.L., qualificati espressamente quali «titolari della contrattazione integrativa». Ed invero, ai sensi del quinto comma dell'art. 43 del d.lgs. n. 165 del 2001, i soggetti e le procedure della contrattazione collettiva integrativa sono disciplinati dai contratti collettivi nazionali di comparto, nel rispetto del quadro delle competenze negoziali attribuite direttamente alla R.S.U. dalla stessa legge.

È dunque la legge a riconoscere espressamente alle R.S.U. «la legittimazione a negoziare, prevedendo altresì che, sulla base di specifica regolamentazione contenuta nel contratto di comparto, ad esse si affianchino i rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie dello stesso contratto di comparto (art. 42, comma 7)»²⁰³.

Ai fini della contrattazione collettiva decentrata integrativa, l'unico soggetto necessario (e, in ipotesi, in mancanza di previsioni del CCNL, addirittura sufficiente) a comporre la delegazione sindacale che partecipa alle trattative è costituito dalla R.S.U. Per questo le previsioni sia del CCNL che dello stesso contratto integrativo aziendale ribadiscono la partecipazione necessaria alla stipula della R.S.U. Sicché, qualora (come avviene anche per il comparto delle Funzioni locali) sia prevista la partecipazione alla delegazione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL, questi ultimi intervengono nella procedura di stipula 'integrando' la R.S.U.

²⁰¹ M. D'ANTONA, *Documento preliminare ai lavori della commissione ministeriale sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, I, p. 389 ss., qui 390.

²⁰² F. CORSO, *Il diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 2017, 93.

²⁰³ F. CORSO, *Il diritto sindacale*, cit., p. 191.

Quindi, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali esterne firmatarie del CCNL costituiscono un organo collegiale unitario, denominato *ex lege* delegazione sindacale, che altro non è che una R.S.U. integrata²⁰⁴.

In effetti, è stato acutamente osservato come la locuzione utilizzata dalla legge («integrata») possa essere assunta sia in un senso forte, che in un senso debole: nel primo caso, ci troveremmo di fronte a R.S.U. che viene solo «assistita dai sindacati esterni (firmatari del CCNL)»; nel secondo, «la delegazione trattante diventa cosa diversa dalla R.S.U. ed è composta, oltre che dagli eletti nella R.S.U., da ogni rappresentante di ogni sigla firmataria del contratto nazionale»²⁰⁵. La lettura «forte» appare preferibile, perché «il termine integrare lascia intendere che alle organizzazioni sindacali è lasciato più un ruolo di assistenza, che di partecipazione organica o in qualità di aggiunti alla R.S.U. Della delegazione negoziale, in altri termini, fanno parte i rappresentanti dei sindacati firmatari il contratto nazionale, ma senza che gli stessi assumano il ruolo di titolari della negoziazione, che rimane prerogativa delle R.S.U.»²⁰⁶.

Sotto altro e correlato aspetto, se è pur vero che l'A.R.A.N. non richiede che il contratto integrativo rechi la firma di tutte le sigle sindacali (esterne)²⁰⁷, ciò non esclude affatto la necessità che su di esso si coaguli la posizione comunque prevalente, ovvero maggioritaria, della delegazione sindacale trattante. L'A.R.A.N., in quei pareri, da per scontato che sul testo del contratto si raggiunga la maggioranza dei consensi in seno alla R.S.U., ovvero che a firmare sia comunque e come minimo la R.S.U. E ciò perché la R.S.U., anche ove sia «integrata» (ancorché nel senso debole del termine, e a maggior ragione in quello forte), agisce sempre come organismo unitario ed assume le proprie decisioni negoziali a maggioranza dei componenti (cfr. art. 8, parte I, Contratto Collettivo nazionale Quadro per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie del personale del 7 agosto 1998).

Del resto, una diversa conclusione condurrebbe all'aberrante conseguenza di legittimare la prevalenza della volontà della minoranza, il che risulterebbe ancora più grave nel settore del pubblico impiego in cui il contratto collettivo integrativo decentrato ha, pacificamente, efficacia generale come e più di quello nazionale²⁰⁸.

²⁰⁴ In questo senso, in dottrina, A. DI STASI, *La riforma della rappresentanza, rappresentatività e sistema contrattuale nel settore pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2019, 4, 48 ss.; ID., *Contrattazione integrativa nel pubblico impiego: chi non firma il C.C.N.L. ha diritto a trattare?*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, II, p. 304 ss., ove ulteriori riferimenti.

²⁰⁵ A. DI STASI, *La riforma*, cit., p. 51.

²⁰⁶ Sempre A. DI STASI, *Le rappresentanze sindacali unitarie nel pubblico impiego*, Torino, 1998, p. 90.

²⁰⁷ L'A.R.A.N. in due note aventi la funzione di fornire indicazioni operative e pratiche alla parte datoriale, spiega che, per la contrattazione collettiva integrativa, non soltanto non vale la regola prevista dall'art. 43, comma 3, ma non varrebbe alcun criterio maggioritario ai fini della stipula del contratto integrativo. A.R.A.N., *Raccolta sistematica degli orientamenti applicativi in tema di contrattazione integrativa – modalità operative*, consultabile al link

<https://www.aranagenzia.it/attachments/article/10554/Raccolta%20sistematica%20orientamenti%20in%20tema%20di%20contrattazione%20integrativa.pdf>, spec. p. 14 ss.

²⁰⁸ Rispetto alla questione relativa alla natura, o qualificazione, del contratto collettivo nell'impiego pubblico privatizzato, che ha diviso la dottrina fin dalla sua versione originaria del d.lgs. n. 29/1993, si rinvia alle due più importanti monografie in tema, per l'approfondimento e l'inquadramento del problema teorico-dogmatico, nei suoi diversi profili e con le sue ricadute. Cfr., M. MARAZZA, *Il contratto collettivo di lavoro all'indomani della privatizzazione del pubblico impiego*, cit., e M. BARBIERI, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, cit.

Infatti, come è stato efficacemente precisato, «il contratto collettivo integrativo, in sintesi, va qualificato, al di là della interpretazione della previsione contrattuale e in base alla *voluntas legis*, come atto complesso ma sotto il profilo del procedimento e non sotto quello del risultato sostanziale. Alla negoziazione possono partecipare più soggetti, ma gli effetti giuridici del frutto della contrattazione, e quindi la decisione ultima, spetta e giuridicamente è riferibile solo alla R.S.U.»²⁰⁹, che in quanto organo collegiale agisce in virtù del principio di maggioranza. Onde è per definizione esclusa la legittimità di un contratto integrativo della minoranza contro la volontà della maggioranza. Ed invero, «sarebbe contrario allo spirito della riforma pensare che il rappresentante del sindacato firmatario del C.C.N.L. possa mettere il veto o impedire che la R.S.U. stipuli un accordo che non lo veda consenziente o, peggio, che l'accordo venga stipulato con i rappresentanti del sindacato firmatario del contratto nazionale ma con la contrarietà della R.S.U.»²¹⁰.

D'altra parte, una tale conclusione è costituzionalmente imposta dall'art. 39 in combinato disposto con l'art. 97 cost. Il nostro sistema costituzionale non può ammettere, infatti, il paradosso di una contrattazione collettiva di minoranza, soprattutto nel settore pubblico: «se si guarda agli artt. 39 e 97 cost., non può sfuggire l'ontologica relazione di coesistenza tra capacità rappresentativa maggioritaria ed efficacia *erga omnes*»²¹¹.

Pertanto, così come il sistema costituzionale protegge il diritto al dissenso della minoranza, a tutela del pluralismo e della libertà sindacale²¹², così, *a fortiori*, esso protegge la maggioranza dall'abuso della minoranza. Anzi, proprio perché la contrattazione collettiva integrativa nel settore pubblico è fortemente inquadrata in un sistema a controllo centralizzato – che ne limita gerarchicamente ambiti e limiti di agibilità, facendoli dipendere dalla soggezione gerarchica alla legge e al C.C.N.L., esigendo per questo una sostanziale omogeneità di soggetti rappresentativi in sede negoziale –, è evidentemente inammissibile un contratto firmato da una sigla minoritaria. In un sistema in cui il contratto nazionale è soggetto a una stringente regola legale di maggioranza, ex art. 43, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001, si romperebbe, infatti, ogni coordinamento tra i due livelli.

6. Considerazioni conclusive

In conclusione la rilettura dei più classici principi di diritto in materia di negoziazione collettiva nell'ambito di datori di lavoro pubblici, resa attuale anche da una nuova casistica giurisprudenziale di merito, può essere così riassunta²¹³: 1) la R.S.U. – come organismo unitario «integrato» –

²⁰⁹ A. DI STASI, *Le rappresentanze sindacali unitarie nel pubblico impiego*, cit., 91.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ A. DI STASI, *Contrattazione*, cit., p. 308; ma v. nello stesso senso, tra i molti e tra i primi, anche per autorevolezza, M. BARBIERI, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, cit., 336 ss.

²¹² Cfr. da ultimo, sulla scia di Corte cost. n. 231 del 2013, Trib. Lucca, (decr.), 28 novembre 2020, in *Labor – Il lavoro nel diritto*, 2019, n. 4, p. 451 ss., con commento di C. CARTA, *Validità dei contratti collettivi separati e ricorso all'art. 28, l. n. 300/1970*.

²¹³ I passaggi essenziali dell'iter motivazionale del provvedimento in commento possono essere così riassunti: alla luce di quanto disposto dagli artt. 42 e 43 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 7, comma 2, C.C.N.L. Comparto Funzioni Locali 2016-2018 emerge che, nella contrattazione collettiva decentrata integrativa, ai fini della validità del rinnovo contrattuale, è imprescindibile la sottoscrizione della R.S.U.; sebbene nel nostro ordinamento non viga l'obbligo del datore di lavoro di aprire le trattative con tutte le organizzazioni sindacali, configura condotta antisindacale l'uso distorto della libertà negoziale, qual è, ad esempio, la condotta del datore di lavoro che crei una sorta di «monopolio sindacale» operando aprioristicamente ed in maniera discriminatoria una scelta delle organizzazioni

non può essere mai estromessa dalla firma dell'accordo, perché senza di essa l'accordo è nullo e improduttivo di effetti; 2) è inammissibile che a firmare il contratto sia una sola organizzazione sindacale minoritaria; 3) è pertanto illegittimo (e specificamente antisindacale, perché appunto delegittima il ruolo della R.S.U. integrata) un contratto collettivo decentrato di stretta minoranza, concluso cioè nel dissenso e nella esplicita opposizione della R.S.U. (oltre che della componente nettamente maggioritaria della rappresentanza territoriale)²¹⁴.

Quello approfondito rappresenta un chiaro esempio di come l'articolo 28 dello Statuto abbia operato e continui ad operare disegnando i confini e l'area di validità dei principi di libertà, organizzazione e attività sindacale «includendo nell'ambito della garanzia statutaria ogni istanza sindacale diretta ad impedire che il datore di lavoro con il proprio comportamento incida sul fisiologico svolgersi delle relazioni sindacali»²¹⁵.

Sotto altro aspetto, la vicenda sinteticamente ripercorsa mostra come lo stesso articolo 28 misuri qualitativamente lo stato delle relazioni sindacali che, non riuscendo a trovare composizione all'interno dell'ordinamento intersindacale, si rivolgono a quello statale. Ed invero, di fronte ad un datore di lavoro pubblico che convochi le trattative negoziali e predetermini in modo aprioristico e discriminatorio le organizzazioni con cui trattare – escludendone altre, soprattutto ai danni della integralità e collegialità della R.S.U. –, la necessità e insieme l'importanza della dichiarazione dei principi di diritto sindacale che si trova nella pronuncia studiata rivela «i punti di sofferenza, i nervi scoperti, delle relazioni sindacali»²¹⁶ nel settore pubblico.

A più di cinquanta anni dalla sua introduzione nell'ordinamento italiano, il ruolo ricoperto dall'art. 28, processuale e sostanziale insieme, capace di adattarsi alle specificità del settore privato e del pubblico, è ancora essenziale per la correzione e la regolazione del sistema delle relazioni sindacali.

Si condividono appieno, quindi, le parole di Giovanna Pacchiana Parravicini che augura all'art. 28 dello Statuto «altri cento di questi anniversari con la ragionevole convinzione che esso continuerà a rappresentare un polmone essenziale del sistema di relazioni sindacali ed al contempo la sua migliore garanzia di effettività»²¹⁷.

con cui trattare; deve quindi considerarsi antisindacale la decisione del Comune convenuto in giudizio di aprire il confronto sindacale sulla sola piattaforma negoziale di una organizzazione minoritaria, perché tale condotta lede le prerogative sindacali delle sigle che oggettivamente rappresentano la maggioranza dei lavoratori ai quali l'accordo dovrà applicarsi; la scelta del Comune di non considerare a priori la piattaforma negoziale proposta dalla R.S.U. e dalle altre rappresentanze sindacali maggioritarie non è giustificabile nemmeno nel caso in cui quella piattaforma si ponga in contrasto con il limite di spesa del 35%, trattandosi, peraltro, di un vincolo non derivante dal C.C.N.L., ma che l'amministrazione comunale si era autoimposto; il rinnovo del contratto collettivo integrativo decentrato sottoscritto con le suddette modalità è illegittimo e, nelle more del suo valido rinnovo, deve, per esigenze di continuità, trovare applicazione il precedente accordo integrativo.

²¹⁴ Va anche sottolineato, sotto altro aspetto, come, nella specie, è stato ritenuto sussistente il requisito della attualità della condotta antisindacale e dei suoi effetti, che come noto costituisce condizione per la pronuncia del provvedimento di cui all'art. 28 St. lav. Infatti, sebbene il comportamento censurato si fosse apparentemente concluso con la sottoscrizione del contratto integrativo decentrato, quest'ultimo era destinato ad essere applicato per alcuni anni ai rapporti di lavoro del personale e, pertanto, non poteva affatto considerarsi esaurito, essendo suscettibile di produrre effetti pregiudizievoli duraturi sull'esercizio dell'attività e della libertà sindacale, sicché vi era un interesse attuale dei ricorrenti a rimuoverne gli effetti.

²¹⁵ G. PACCHIANA PARRAVICINI, *La repressione della condotta antisindacale: significato e apporto di una norma (apparentemente) processuale*, cit., 6.

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ *Ivi*, 13.

Bibliografia

ALAIMO A., *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e "blocchi": dalla "riforma Brunetta" alla "manovra finanziaria" 2010*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 107, 2010.

ALBENZIO G., *La repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego fra vecchio e nuovo rito*, in *Foro it.*, 1992, III, c. 33

ALBENZIO G., *La tutela giurisdizionale. La nuova disciplina sulla giurisdizione nelle controversie di pubblico impiego*, in *Foro it.*, 1995, V, 50 ss.

AMOROSO G., DI CERBO V., FIORILLO L. e MARESCA A. (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffè, Milano, 2019

BARBIERI M., *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Cacucci, Bari, 1997.

BARBIERI M., *Pubblico impiego e giurisdizione: tra fase transitoria e nuova delega*, in *Lav. giur.*, 1997, 275 ss.

BATTINI S., *Il personale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2003, 438 ss.

BELLAVISTA A., *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico*, originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 48/2007, ora in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2007.

BOLOGNA S., *La lunga marcia verso la libertà sindacale del comparto sicurezza*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2020, 775 ss.

BOLOGNA S., *La libertà sindacale fa irruzione in caserma*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2021, II, 780 ss.

BORGHESI D., *La giurisdizione*, in CARINCI F. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1995, 1147 ss.

BOSCATI A. (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, Rimini, 2021.

CARABELLI U., *La 'riforma Brunetta': un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 101/2010

CARINCI F., *La disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, 76 ss.

CARINCI F., *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2004, 340 ss.

CARINCI F., *Giurisprudenza costituzionale e c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2006, 523 ss.

CARINCI F., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l. d. n. 15/2009*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 88/2009, ora anche in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, 949 ss.

C. CARTA, *Validità dei contratti collettivi separati e ricorso all'art. 28, l. n. 300/1970*, in *Labor. Il lavoro nel diritto*, 2019, 4, 451 ss.

CASAMASSIMA L. E., *La repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego in relazione ai criteri di riparto tra giurisdizione ordinaria e amministrativa. Profili processuali in ordine al problema della legittimatio ad processum*, in *Giur. It.*, 1995, IV, 289 ss.

CECCHIELLA C., *Repressione della condotta antisindacale e terzi (a seguito della l. 12 giugno 1990, n. 146)*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1992 I, 495 ss.

CECCHIELLA C., *La tutela giurisdizionale nelle riforme del pubblico impiego*, in *Riv. Tri. Dir. Proc. Civ.*, 1995, 1339 ss.

CORSINOVİ C., *Condotta antisindacale e pubblico impiego: ancora due interventi delle Sezioni Unite*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1989, 655 ss.

CORSO F., *Il diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 2017

D'ANTONA M., *Documento preliminare ai lavori della commissione ministeriale sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, I, p. 389 ss.

DE SALVIA A., *La contrattazione collettiva e i diritti sindacali*, in AA. VV., *Lavoro pubblico - Lavoro Pratica professionale*, diretto da P. Curzio, L. Di Paola e R. Romei, Milano, 2018, 47 ss.

DELFINO M., *La nuova contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: soggetti e procedimenti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 707 ss.

DI STASI A., *Contrattazione integrativa nel pubblico impiego: chi non firma il C.C.N.L. ha diritto a trattare?*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, II, 304

DI STASI A., *La riforma della rappresentanza, rappresentatività e sistema contrattuale nel settore pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2019, 4, 48 ss.

ESPOSITO M., *La condotta antisindacale nelle pubbliche amministrazioni*, Jovene, Napoli, 2008.

ESPOSITO M., *La condotta sindacale nel pubblico impiego*, in F. LUNARDON (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2011, vol. 3, 737 ss.

FALSONE M., *La giurisdizione sulle condotte antisindacali nelle Forze armate spetta al giudice ordinario del lavoro: il caso del trasferimento senza nulla osta del militare sindacalista*, in *Questione giustizia*, consultabile al link <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-giurisdizione-sulle-condotte-antisindacali-nelle-forze-armate-spetta-al-giudice-ordinario-del-lavoro-il-caso-del-trasferimento-senza-nulla-osta-del-militare-sindacalista>.

FIORILLO L., *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego*, Cedam, Padova, 2019

GALANTINO L., *Diritto del lavoro pubblico*, continuato da M. Lanotte, Giappichelli, Torino, 2017

GARILLI A., *Le innovazioni in materia di repressione della condotta antisindacale (artt. 6 e 7)*, in T. TREU, M. ROCCELLA, A. GARILLI, P. PASCUCCI (a cura di), *Il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (l. 12 giugno 1990, n. 146). Commentario sistematico*, Cedam, Padova, 1991, 109 ss.

GAROFALO M. G., *Impiego pubblico e condotta antisindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1985, I, 137 ss.

GIUGNI G., *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Cacucci, Bari, 1960

GIUGNI G., *Quattro grandi problemi da non sottovalutare*, in *Lav. inf.*, 1992, 11, 6 ss.

LUNARDON F., *La condotta antisindacale nel pubblico impiego. Profili sostanziali e procedurali*, in F. CARINCI (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario*, vol. V, F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2004, 312 ss.

LUNARDON F., *Sub art. 28*, in F. CARINCI (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario*, vol. VI a cura di D. BORGHESI, Utet, Torino, 2005.

MANZO G., *Condotta antisindacale, pubblico impiego e strumenti di tutela giurisdizionale*, in *Dir. Lav.*, 1984, 6, 539 ss.

MARAZZA M., *Il contratto collettivo di lavoro all'indomani della privatizzazione del pubblico impiego*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Vol. 38, Cedam, Padova, 2005

MARAZZA M., *Diritto sindacale contemporaneo*, Giuffrè, Milano, 2022

MERCALDO S., *La giurisdizione sulle condotte antisindacali nell'ambito dell'ordinamento militare. Una questione ancora irrisolta*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2021, II, 560 ss.

MISCIONE M., *La giurisdizione esclusiva del giudice del lavoro sulla condotta antisindacale*, in MENGHINI L., MISCIONE M., VALLEBONA A. (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam, Padova, 2000, 148 ss.

NATULLO G., *La nuova contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: ambito e limiti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 685 ss.

NATULLO G., SARACINI P., *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, spec. 61.

ORSI BATTAGLINI A., *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1993, 461 ss.

PACCHIANA PARRAVICINI G., *La repressione della condotta antisindacale: significato e apporto di una norma (apparentemente) processuale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2020, reperibile al link <https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/principi-e-fonti/518-la-repressione-della-condotta-antisindacale-significato-e-apporto-di-una-norma-apparentemente-processuale> (consultato in data 18.5.2023)

PANDOLFO A., *L'art. 28 dello statuto dei lavoratori nel pubblico impiego divenuto «privato»*, in *Lav. dir.*, 1993, 635 ss.

PISANI C., *La vera novità sistematica della riforma "Brunetta": il ridimensionamento dell'autonomia collettiva*, in *Mass. giur. lav.*, 2010, 142 ss.

PROIETTI F., *La repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego (innovazioni legislative)*, in *Dir. Lav.*, 1994, I, 529 ss.

PROTO PISANI A., *La tutela dei diritti sindacali nel pubblico impiego avanti alle Sezioni Unite*, in *Foro it.*, 1984, I, c. 2105 ss.

RICCI M., DI NOIA F., *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali. Sui profili della riforma Brunetta relativi alla contrattazione collettiva*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2017, consultabile al link <https://www.lavoropubblicheamministrazioni.it/sindacati settore pubblico Madia rinnovi contrattuali>

- RUSCIANO M., *Sindacato e pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1976, I, 1575
- RUSCIANO M., *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 2003, spec. 227 ss.
- SARACINI P., *Procedimento, contenuto ed efficacia del contratto collettivo integrativo*, in AMOROSO G., DI CERBO V., FIORILLO L. e MARESCA A. (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffè, Milano, 2019, 228 ss.
- SOLOPERTO R., *La contrattazione collettiva nazionale e integrativa (artt. 36 e 53-56)*, in TIRABOSCHI M., VERBARO F. (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, Milano, 2010.
- SOLOPERTO R., *La riforma della contrattazione collettiva*, in TIRABOSCHI M., VERBARO F. (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, Milano, 2010, 97 ss.;
- SOLOPERTO R., *La contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in CARABELLI U., CARINCI M. T., *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010, 307 ss.;
- SPINELLI C., *La contrattazione collettiva e il contratto collettivo nazionale*, in CARINCI F., ZOPPOLI L. (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario. Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, vol. V, tomo I, Utet, Torino, 2004, 381 ss.
- TALAMO V., *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1, 13 ss.
- VALLEBONA A., *La riforma del lavoro pubblico: il difficile risveglio da un incubo*, in *Mass. giur. lav.*, 2010, 132 ss.
- VISCOMI A., *La contrattazione collettiva nazionale*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, 41 ss.
- ZOPPOLI L., *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego. Dalla legge quadro alle politiche di «Privatizzazione»*, Jovene, Napoli, 1990.
- ZOPPOLI L., *La contrattazione collettiva dopo la delega*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 87/2009.