

# Relazioni sindacali e lavoro pubblico: l'esito del Report CREL

di Maria Tarnita

Il 21 gennaio 2026, presso il Palazzo INAIL, è stato presentato il Report CREL *La risorsa negoziale per l'innovazione*,<sup>1</sup> frutto dell'attività di ricerca del CREL – Centro di Ricerca Leopoldo Elia dell'Università LUMSA, diretto da Alessandro Natalini, Professore ordinario di Scienza Politica. Il Rapporto rappresenta l'esito del lavoro del gruppo di ricerca coordinato da Andrea Ciampani, Professore ordinario di Storia Contemporanea presso l'università LUMSA e Antonio Naddeo, Presidente dell'ARAN – Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni. Il progetto, avviato nel 2024 si è sviluppato attraverso ricerche, indagini conoscitive e momenti di confronto pubblico.

Il Report è il risultato dell'esigenza di riportare al centro del dibattito pubblico un tema spesso affrontato solo in modo episodico: il ruolo delle relazioni sindacali nel funzionamento e nella trasformazione delle pubbliche amministrazioni. Il lavoro di monitoraggio e analisi ha restituito un quadro articolato, che consente di leggere in profondità le dinamiche negoziali del lavoro pubblico, andando oltre semplificazioni e rappresentazioni parziali.

Un primo elemento che emerge dall'analisi riguarda la dimensione strutturale del fenomeno. Il lavoro pubblico, infatti, coinvolge oltre 3,4 milioni di persone e più di un terzo di questi lavoratori è iscritto a un'organizzazione sindacale. Si tratta di numeri che, come sottolinea il Report, collocano il sistema di relazioni sindacali del pubblico impiego tra i più rilevanti del Paese, sia per estensione sia per impatto sulle politiche pubbliche.

La ricostruzione proposta dal Report evidenzia come l'evoluzione delle relazioni sindacali nel pubblico impiego non abbia seguito un percorso lineare. Il superamento del blocco contrattuale nel 2017, infatti, non ha segnato l'avvio di una fase di stabilità, ma ha dato origine a una stagione caratterizzata da un andamento oscillante, alternando momenti di valorizzazione del negoziato a interventi unilaterali di natura legislativa.

L'analisi mette in luce come questa alternanza non sia riconducibile a modelli prefissati, ma rifletta differenti culture di governo e risposte circostanziali a vincoli economici, emergenze e indirizzi internazionali. In questo contesto, la contrattazione collettiva nel pubblico impiego appare come uno spazio costantemente "conteso", la cui centralità dipende dalla capacità degli attori di renderla funzionale ai processi decisionali. Proprio tale carattere consente di leggere la contrattazione pubblica non soltanto come una tecnica di regolazione del rapporto di lavoro, ma come uno strumento di governance, attraverso il quale obiettivi generali – quali l'efficienza amministrativa, la qualità dei servizi e la sostenibilità della spesa – vengono tradotti in regole operative che incidono sull'organizzazione del lavoro e sulla gestione del personale.

Il Report CREL chiarisce, in questo senso, la natura peculiare della contrattazione nel settore pubblico che, a differenza di quella privata, non è mai esclusivamente bilaterale: ogni accordo deve essere compatibile con l'interesse generale, con i principi costituzionali e con i

---

<sup>1</sup> CREL – Centro di Ricerca Leopoldo Elia, Pubblicazioni. <https://lumsa.it/it/centro-di-ricerca-leopoldo-elia>

vincoli di finanza pubblica. Il rapporto strutturale con la legge non mira a svuotare la contrattazione di significato, ma ad orientarne la funzione, facendo del contratto collettivo uno strumento di regolazione non solo economica, ma anche organizzativa e parte integrante della governance delle pubbliche amministrazioni. Il rapporto con la legge, quindi, non rappresenta un limite, ma un elemento costitutivo della responsabilità contrattuale dove il negoziato pubblico è chiamato a coniugare autonomia delle parti e coerenza del sistema, collocandosi all'interno di una cornice che ne rafforza la funzione regolativa piuttosto che indebolirla.

All'interno della ricerca sono state prese in esame le tornate contrattuali più recenti, risultando un punto di snodo fondamentale per l'analisi. Il triennio 2022-2024 viene descritto come una fase prevalentemente riparativa, segnata dall'inflazione e dalla necessità di recuperare potere d'acquisto dove nello stesso quadro si collocano le tensioni sindacali e le firme non unitarie che hanno accompagnato il rinnovo di diversi contratti. Questa funzione riparativa, pur necessaria, evidenzia tuttavia i limiti di una contrattazione concentrata esclusivamente sulla dimensione economica, esposta al rischio di restare vincolata a una logica emergenziale e difensiva.

Diversa è la prospettiva che si apre con il triennio 2025-2027 che mira al superamento della logica emergenziale verso la contrattazione in un orizzonte di medio periodo. In questo passaggio si coglie un mutamento rilevante delle aspettative nei confronti del contratto: da strumento di riequilibrio economico a leva strategica per incidere sull'organizzazione del lavoro, sulla valorizzazione delle competenze, sul benessere organizzativo e sulla gestione delle trasformazioni in atto nelle amministrazioni pubbliche.

Un altro punto significativo, sottolineato dalla ricerca, è il comportamento degli attori sindacali, centrali in quanto protagonisti delle dinamiche negoziali del pubblico impiego. Il sistema di misurazione della rappresentatività, così come configurato, svolge la funzione di garanzia del pluralismo e della legittimazione democratica dei soggetti sindacali. Allo stesso tempo, però, esso introduce una responsabilità crescente, poiché la partecipazione al confronto negoziale non discende da una scelta discrezionale della parte datoriale, ma da un meccanismo oggettivo e condiviso di certificazione della rappresentatività nazionale, affidato all'ARAN. In questo quadro, l'interlocuzione sindacale nel pubblico impiego si fonda su un sistema di valutazione che individua le organizzazioni legittimate a negoziare sulla base del raggiungimento di una soglia minima del 5% di rappresentatività. Tale soglia è calcolata come media tra il dato associativo, rappresentato dal numero di lavoratori iscritti al sindacato, e il dato elettorale, derivante dal voto espresso da tutti i lavoratori per i candidati alle Rappresentanze sindacali unitarie (RSU), che operano come organismo unitario sia nella contrattazione integrativa sia negli accordi decentrati insieme alle Federazioni di categoria. Questo sistema, oltre a garantire un equilibrio tra partecipazione democratica e stabilità del quadro negoziale, assegna alle organizzazioni sindacali un ruolo che va oltre la semplice capacità di mobilitazione. La rappresentatività, infatti, non si esaurisce nel consenso numerico, ma richiede una coerenza costante tra il mandato ricevuto dai lavoratori e la qualità delle proposte avanzate al tavolo negoziale, chiamando i sindacati ad assumere una

funzione sempre più propositiva e responsabile nella gestione delle relazioni di lavoro pubbliche.

In tal modo, a tutti i livelli, l'evoluzione dell'attività contrattuale segue i comportamenti degli attori coinvolti, fin dalle loro aspettative e progettualità, anche alla luce delle suggestioni che provengono dal settore privato e dalle esperienze del settore pubblico in altri Paesi. Aspirazione comune è il superamento di restrizioni negli spazi negoziali, già definiti da limiti legislativi, e il rafforzamento di una regolazione tramite accordi, in grado di proporsi nel confronto e nella dialettica partecipativa come un laboratorio di innovazione a favore del lavoro del personale impegnato nell'attuale trasformazione delle pubbliche amministrazioni. In questa prospettiva, il comportamento sindacale è chiamato a misurarsi con una dimensione progettuale: non solo rivendicare spazi negoziali più ampi, ma dimostrare la capacità di utilizzarli per accompagnare processi di cambiamento complessi, traducendo esigenze generali in soluzioni contrattuali concretamente applicabili.

Del resto, il dibattito su alcuni significativi istituti – come la settimana lavorativa di quattro giorni, lo smart working, l'age management, l'ordinamento professionale, l'istituzione di un'area delle elevate professionalità e il welfare integrativo – delinea scenari nei quali la negoziazione tra le parti sociali può orientare in modo condiviso i processi di cambiamento del lavoro pubblico. In questo quadro, la contrattazione tende sempre più a superare una funzione limitata alla determinazione del trattamento economico, per incidere sugli assetti organizzativi e sui modelli di gestione del personale. Da qui emerge un mutamento significativo nel ruolo degli attori sindacali, chiamati a passare da una posizione prevalentemente reattiva a una funzione più propositiva, capace di contribuire alla definizione delle politiche del lavoro. Temi come il benessere organizzativo e il welfare integrativo assumono, in questo senso, un rilievo centrale, poiché incidono direttamente sulla qualità della vita lavorativa e sull'equilibrio dei contesti organizzativi. In questi ambiti, la capacità delle organizzazioni sindacali di individuare priorità concrete e misure effettivamente esigibili rappresenta un banco di prova della maturità negoziale, soprattutto nella contrattazione di secondo livello, dove le scelte producono effetti immediati sull'esperienza quotidiana dei lavoratori. Su un piano più generale, dal Report emerge con forza l'esigenza di una crescita culturale degli attori coinvolti. La complessità delle trasformazioni in corso richiede il rafforzamento delle competenze negoziali, della capacità di interpretare i contesti organizzativi e degli strumenti di valutazione delle politiche contrattuali. La formazione e la produzione di conoscenza si confermano leve essenziali per sostenere questo percorso e per costruire una cultura della contrattazione condivisa, informata e responsabile, evitando che a contratti formalmente nuovi continuino a corrispondere pratiche negoziali obsolete. In tale prospettiva, un dialogo stabile e strutturato tra università, mondo sindacale e istituzioni appare una condizione necessaria.

Nel suo complesso, il Report CREL *La risorsa negoziale per l'innovazione* restituisce un quadro chiaro: la contrattazione collettiva nel pubblico impiego può rappresentare un fattore di modernizzazione e di coesione, a condizione che venga riconosciuta come spazio autentico di confronto e progettazione condivisa. La sfida che si profila non riguarda soltanto

il rinnovo dei contratti, ma la costruzione di una fiducia reciproca tra attori sociali e istituzionali, capace di sostenere nel tempo il cambiamento delle pubbliche amministrazioni e di accompagnarne l'evoluzione organizzativa e culturale.