filodiritto
APPROFONDISCI SEMPRE
Tribunale Bologna 24.07.2007, n.7770 - ISSN 2239-7752
Direttore responsabile: Antonio Zama

Nuovo CCNL Funzioni Locali 2025-2027: la CGIL rientra nei tavoli di contrattazione integrativa già aperti? La distinzione tra trattative in corso e ipotesi già sottoscritte

11 Novembre 2026
Giuseppe Fiorillo

Nuovo CCNL Funzioni Locali 2025-2027: la CGIL rientra nei tavoli di contrattazione integrativa già aperti? La distinzione tra trattative in corso e ipotesi già sottoscritte

Abstract

La sottoscrizione definitiva del CCNL del Comparto Funzioni Locali 2025-2027, avvenuta il 28 ottobre 2026 anche da parte della CGIL FP, determina importanti conseguenze sul sistema delle relazioni sindacali e sulla composizione delle delegazioni trattanti presso gli enti locali. Si pone, in particolare, il problema di stabilire se e in quale misura il nuovo contratto nazionale incida sulle procedure di contrattazione integrativa già avviate sulla base del precedente CCNL 2022-2024, ma non ancora concluse.

L'articolo analizza il quadro normativo e contrattuale di riferimento, soffermandosi sull'art. 7 del CCNL e sull'orientamento applicativo ARAN n. 35743, formulato per il Comparto Sanità, quale significativo parametro interpretativo per affrontare la questione anche nell'ambito delle Funzioni Locali.

L'attenzione si concentra, in particolare, sulla distinzione tra le trattative ancora in corso, nelle quali deve essere riconosciuta la partecipazione di tutte le organizzazioni sindacali firmatarie del nuovo CCNL, compresa la CGIL FP, e le procedure nelle quali l'ipotesi di contratto integrativo sia stata già sottoscritta e si trovi nella successiva fase dei controlli, delle certificazioni e dell'autorizzazione alla stipulazione definitiva.

Vengono esaminate le conseguenze operative per gli uffici del personale e per le delegazioni trattanti, evidenziando come la sottoscrizione del nuovo CCNL comporti l'aggiornamento dei soggetti legittimati alla contrattazione integrativa, senza determinare necessariamente l'azzeramento delle attività negoziali già svolte.

Un approfondimento specifico è dedicato ai profili più controversi, quali il valore della sottoscrizione dell'ipotesi di accordo quale momento conclusivo della fase negoziale, l'eventuale necessità di riaprire il confronto in presenza di modifiche sostanziali dell'intesa e l'esigenza di garantire alla nuova organizzazione sindacale firmataria una partecipazione effettiva e non meramente formale.

1. La sottoscrizione del nuovo CCNL e la riapertura degli equilibri della contrattazione decentrata

La sottoscrizione definitiva, in data 28 ottobre 2026, del CCNL del Comparto Funzioni Locali relativo al triennio 2025-2027 segna un passaggio significativo non soltanto sul piano del trattamento economico e normativo del personale, ma anche sul versante delle relazioni sindacali e, in particolare, della contrattazione collettiva integrativa.

L'entrata in vigore del nuovo contratto nazionale determina, infatti, un aggiornamento del quadro di riferimento per l'individuazione dei **soggetti titolari della contrattazione decentrata**, con possibili ripercussioni anche sui tavoli negoziali già costituiti presso le amministrazioni locali.

Si tratta di una questione tutt'altro che marginale: numerosi enti, infatti, si trovano attualmente impegnati nella definizione degli accordi integrativi, con procedure negoziali avviate sulla base del precedente CCNL 2022-2024 e non ancora giunte alla loro conclusione.

Il problema interpretativo nasce soprattutto da una circostanza: diversamente da quanto accaduto in occasione del precedente rinnovo contrattuale, il CCNL 2025-2027 risulta sottoscritto anche dalla CGIL FP, che non aveva invece aderito alla precedente tornata contrattuale.

Durante la vigenza del CCNL 2022-2024, la mancata sottoscrizione da parte della CGIL aveva comportato, secondo il quadro contrattuale di riferimento, l'assenza della relativa organizzazione sindacale dalla delegazione trattante di parte sindacale ai tavoli di contrattazione integrativa.

Con la firma del nuovo contratto nazionale, questo presupposto viene meno.

Da qui la domanda che si pone concretamente per le amministrazioni: **dal 29 ottobre 2026 la CGIL FP deve essere ammessa alla partecipazione delle trattative integrative già avviate e non ancora concluse?**

La risposta, a parere di chi scrive, deve essere affermativa, purché si tenga conto di una distinzione fondamentale: occorre verificare a quale fase procedimentale sia giunta la contrattazione integrativa al momento della sottoscrizione del nuovo CCNL.

2. Il quadro normativo e contrattuale: chi sono i soggetti legittimati alla contrattazione integrativa?

Per affrontare correttamente la questione occorre partire dalla disciplina delle relazioni sindacali contenuta nel CCNL del Comparto Funzioni Locali.

In particolare, l'art. 7 del contratto individua i soggetti titolari della contrattazione collettiva integrativa, riconoscendo la delegazione trattante di parte sindacale nella RSU e nei rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL.

La disposizione assume un'importanza centrale, poiché collega la legittimazione delle organizzazioni sindacali a partecipare alla contrattazione integrativa alla loro qualità di firmatarie del contratto collettivo nazionale vigente.

Non si tratta, quindi, di una partecipazione rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, né di una prerogativa che possa essere riconosciuta sulla base di valutazioni di opportunità o di convenienza organizzativa.

La legittimazione discende direttamente dalla disciplina contrattuale: ne consegue che, quando viene sottoscritto un nuovo CCNL, occorre verificare se siano mutati i presupposti soggettivi individuati dalla disposizione che regola la composizione della delegazione trattante; ed è esattamente ciò che accade con il CCNL 2025-2027.

La sottoscrizione del nuovo contratto da parte della CGIL FP determina il venir meno della precedente situazione di esclusione, facendo sorgere, per il nuovo assetto contrattuale, il titolo alla partecipazione alle relazioni sindacali e alla contrattazione integrativa.

Il punto giuridicamente rilevante è che la legittimazione sindacale non può essere cristallizzata al momento in cui viene costituito il tavolo negoziale, ma deve essere verificata con riferimento al CCNL vigente e alla fase in cui si trova la procedura contrattuale.

Questa considerazione rappresenta il presupposto dell'intera ricostruzione.

3. L'orientamento ARAN n. 35743: un importante riferimento interpretativo

A sostegno della soluzione prospettata assume particolare rilievo l'orientamento applicativo ARAN n. 35743, formulato con riferimento al Comparto Sanità.

Con tale orientamento l'Agenzia ha affrontato una questione sostanzialmente analoga, chiarendo quali conseguenze produca la sottoscrizione di un nuovo CCNL sulla titolarità delle relazioni sindacali presso le singole amministrazioni.

Il principio interpretativo che emerge è particolarmente significativo: la legittimazione alla partecipazione alla contrattazione integrativa deve essere riconosciuta alle organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL vigente, anche quando la procedura negoziale sia stata avviata anteriormente alla sottoscrizione del nuovo contratto nazionale.

L'elemento temporale, dunque, non è rappresentato dalla data di costituzione della delegazione trattante o dall'inizio delle riunioni, bensì dalla situazione contrattuale esistente nel momento in cui si svolge la contrattazione.

L'orientamento ARAN, pur riferendosi a un diverso comparto del pubblico impiego, offre un criterio interpretativo utilizzabile anche per le Funzioni Locali, considerata l'analogia della questione e la comune riconducibilità della disciplina delle relazioni sindacali al sistema della contrattazione collettiva del pubblico impiego.

Naturalmente, tale richiamo deve essere effettuato con la dovuta cautela: l'orientamento relativo alla Sanità non costituisce una disposizione direttamente applicabile al Comparto Funzioni Locali, né può sostituire la specifica disciplina contenuta nel relativo CCNL.

Rappresenta, tuttavia, un significativo supporto interpretativo, soprattutto nella parte in cui valorizza il collegamento tra la sottoscrizione del contratto nazionale vigente e la titolarità delle relazioni sindacali.

4. Il principio di continuità delle relazioni sindacali e l'aggiornamento della delegazione trattante

La questione merita un ulteriore approfondimento.

La sottoscrizione del nuovo CCNL non determina, evidentemente, la necessità di azzerare tutte le procedure negoziali già avviate, né comporta automaticamente la decadenza delle delegazioni trattanti precedentemente costituite.

Occorre, piuttosto, distinguere tra la **continuità** della procedura negoziale e l'aggiornamento della sua composizione soggettiva: la **prima** deve essere salvaguardata, in quanto espressione dell'esigenza di assicurare certezza, regolarità e speditezza all'attività negoziale dell'amministrazione; il **secondo** , invece, costituisce una conseguenza dell'entrata in vigore del nuovo quadro contrattuale.

In altri termini, il fatto che un tavolo sia stato regolarmente costituito sulla base del precedente CCNL non significa che la sua composizione debba necessariamente rimanere immutata fino alla conclusione delle trattative.

Se interviene un nuovo contratto nazionale che modifica il presupposto della legittimazione sindacale, l'amministrazione deve adeguare la composizione della delegazione trattante alle nuove disposizioni.

Si ritiene che sarebbe giuridicamente poco convincente sostenere che un'organizzazione sindacale, divenuta firmataria del CCNL vigente, possa continuare a essere esclusa soltanto perché il negoziato decentrato ha avuto inizio prima della sottoscrizione del nuovo contratto.

Una simile interpretazione finirebbe per attribuire alla data di avvio della trattativa un effetto di cristallizzazione della legittimazione sindacale che non sembra trovare fondamento nella disciplina contrattuale.

La conseguenza è che, dal 29 ottobre 2026, occorre verificare lo stato di avanzamento di ciascuna procedura negoziale.

Prima ipotesi: trattativa ancora aperta e ipotesi di contratto integrativo non sottoscritta

La prima situazione riguarda gli enti presso i quali, alla data del 28 ottobre 2026, il negoziato decentrato risulta ancora **in corso** e non è stata ancora sottoscritta l'ipotesi di contratto integrativo.

È il caso, ad esempio, delle amministrazioni che hanno già svolto diversi incontri, discusso la destinazione delle risorse del fondo, affrontato le questioni relative agli istituti economici e normativi e che si trovano ancora nella fase di confronto tra le delegazioni.

In questa circostanza la procedura negoziale non ha ancora raggiunto il momento della sottoscrizione dell'ipotesi di accordo; pertanto, dal 29 ottobre 2026, la delegazione sindacale deve essere adeguata alla nuova composizione prevista dal CCNL 2025-2027.

Ciò comporta l'ammissione al tavolo di tutte le organizzazioni sindacali firmatarie del nuovo contratto nazionale, compresa la CGIL FP.

La circostanza che quest'ultima non abbia partecipato agli incontri precedenti non costituisce, a modesto parere, un motivo idoneo a impedirne l'ingresso nella trattativa.

L'amministrazione dovrà quindi procedere al coinvolgimento della nuova organizzazione sindacale firmataria, consentendole di partecipare alla prosecuzione del negoziato e di esercitare le prerogative riconosciute dal contratto collettivo.

È opportuno precisare che tale partecipazione non determina automaticamente la necessità di ripetere tutti gli incontri già svolti, né comporta l'obbligo di azzerare il lavoro negoziale precedentemente effettuato; l'ingresso della nuova organizzazione sindacale deve avvenire nel rispetto della continuità della procedura, garantendo tuttavia condizioni effettive di partecipazione e la possibilità di conoscere e valutare le questioni già affrontate.

L’amministrazione dovrà quindi mettere a disposizione la documentazione negoziale utile, illustrare lo stato di avanzamento della trattativa e consentire alla nuova componente sindacale di intervenire sulle questioni ancora oggetto di confronto.

Il punto non è ricominciare da zero, ma proseguire il negoziato con una delegazione sindacale aggiornata secondo le regole del nuovo CCNL.

Seconda ipotesi: ipotesi di contratto integrativo già sottoscritta e procedimento ancora in fase di controllo

Diversa è la situazione degli enti nei quali, prima della sottoscrizione definitiva del CCNL 2025-2027, le delegazioni trattanti abbiano già **sottoscritto l’ipotesi di contratto collettivo integrativo**.

In questi casi il procedimento si trova in una fase successiva rispetto a quella propriamente negoziale e può essere ancora necessario completare gli adempimenti previsti dalla disciplina contrattuale e dall’ordinamento.

Si pensi, ad esempio, alle verifiche di compatibilità economico-finanziaria, alla certificazione dell’organo di controllo competente e alla successiva autorizzazione alla sottoscrizione definitiva da parte dell’organo di governo dell’ente.

La questione è se, durante questa fase, la sopravvenuta sottoscrizione del nuovo CCNL imponga di integrare la delegazione sindacale con l’organizzazione che è divenuta firmataria del contratto nazionale soltanto successivamente alla sottoscrizione dell’ipotesi decentrata.

La risposta, sulla base del principio interpretativo ricavabile dall’orientamento ARAN n. 35743, deve essere negativa.

Quando l’ipotesi di contratto integrativo è già stata sottoscritta, il confronto negoziale può considerarsi sostanzialmente concluso: la successiva fase procedimentale, infatti, non costituisce una prosecuzione ordinaria delle trattative, ma è finalizzata al completamento degli adempimenti necessari per giungere alla stipulazione definitiva dell’accordo.

In questa prospettiva, la sopravvenuta modifica dei soggetti legittimati alla contrattazione integrativa non determina la necessità di riaprire un negoziato che ha già trovato la propria conclusione nella sottoscrizione dell’ipotesi contrattuale.

La firma definitiva potrà quindi essere apposta dai medesimi soggetti che hanno partecipato alla trattativa e sottoscritto l’ipotesi originaria, senza che sia necessario convocare nuovamente il tavolo per ammettere le organizzazioni sindacali divenute firmatarie del nuovo CCNL.

La ragione è essenzialmente procedimentale: non si è più in presenza di una trattativa ancora aperta, ma di un accordo già definito nella sua fase negoziale, sottoposto agli ulteriori controlli e adempimenti previsti.

La sottoscrizione dell’ipotesi di contratto integrativo rappresenta, dunque, il momento discriminante per distinguere le procedure negoziali ancora aperte da quelle che hanno già raggiunto un’intesa.

È bene precisare che tale conclusione riguarda esclusivamente il mutamento della composizione della delegazione sindacale conseguente al nuovo CCNL e non esclude eventuali ulteriori adempimenti o conseguenze derivanti da rilievi degli organi di controllo, modifiche sostanziali dell’ipotesi o altre specifiche circostanze procedimentali.

5. Il nodo giuridico: perché la sottoscrizione dell’ipotesi di accordo assume valore discriminante?

La distinzione appena illustrata merita, a sommesso parere, qualche ulteriore considerazione; il problema non deve essere affrontato esclusivamente sul piano formale della data di sottoscrizione dei documenti, ma richiede una valutazione della funzione che ciascuna fase assume all'interno del procedimento di contrattazione integrativa.

Finché non viene sottoscritta l'ipotesi di contratto, il confronto negoziale è ancora aperto e la volontà delle parti non ha trovato una formalizzazione conclusiva.

In questa fase, la composizione della delegazione sindacale deve necessariamente riflettere i requisiti di legittimazione previsti dal CCNL vigente.

Diversamente, quando l'ipotesi è stata sottoscritta, le parti hanno già raggiunto un'intesa e hanno formalizzato il risultato del negoziato: la successiva attività amministrativa non coincide con una nuova fase di contrattazione, ma costituisce il completamento del procedimento finalizzato alla stipulazione definitiva.

È proprio questa diversità funzionale a giustificare il differente trattamento delle due situazioni.

Sotto il profilo giuridico, si può quindi individuare una distinzione tra:

- **fase negoziale in senso proprio**, nella quale deve essere assicurata la partecipazione di tutti i soggetti legittimati in base al CCNL vigente;
- **fase successiva alla sottoscrizione dell'ipotesi**, nella quale il procedimento prosegue attraverso gli adempimenti di controllo, certificazione e autorizzazione, senza che ciò comporti automaticamente la riapertura della delegazione trattante.

La soluzione appare coerente con esigenze di certezza dei rapporti giuridici, continuità dell'azione amministrativa e stabilità degli accordi raggiunti.

Una diversa interpretazione finirebbe per esporre ogni rinnovo del contratto collettivo nazionale al rischio di una riapertura delle ipotesi di accordo integrativo già sottoscritte, con conseguente dilatazione dei tempi procedimentali, moltiplicazione degli incontri negoziali e possibili ricadute sulla corretta gestione delle risorse decentrate e sulla tempestiva programmazione e attuazione degli istituti contrattuali.

6. Indicazioni operative per gli uffici del personale e per le delegazioni trattanti

Alla luce delle considerazioni svolte, gli enti locali dovrebbero procedere a una ricognizione dello stato delle procedure di contrattazione integrativa in corso alla data di sottoscrizione del nuovo CCNL.

L'obiettivo è individuare con precisione quali negoziati debbano essere adeguati nella composizione della delegazione sindacale e quali, invece, possano proseguire nella fase successiva alla sottoscrizione dell'ipotesi.

In termini pratici, si possono individuare due situazioni:

A) Ipotesi di contratto integrativo non ancora sottoscritta

- La trattativa deve proseguire con la composizione aggiornata della delegazione sindacale.
- Devono essere ammesse tutte le organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL 2025-2027.
- La CGIL FP acquisisce il diritto di partecipare alla prosecuzione del negoziato.
- Non è necessario azzerare gli incontri precedenti, ferma restando la necessità di garantire alla nuova organizzazione sindacale un'effettiva possibilità di partecipazione.

B) Ipotesi di contratto integrativo già sottoscritta

- Il procedimento può proseguire con gli adempimenti di controllo e autorizzazione previsti.

- Non sussiste, per il solo effetto della sopravvenuta sottoscrizione del nuovo CCNL, l'obbligo di riaprire la trattativa.
- La sottoscrizione definitiva può essere effettuata dai medesimi soggetti che hanno sottoscritto l'ipotesi originaria, secondo il principio interpretativo richiamato dall'ARAN.

È opportuno che gli uffici del personale, per esigenze di trasparenza, correttezza amministrativa e tracciabilità dell'azione negoziale, procedano a un'attenta ricognizione dello stato delle procedure di contrattazione integrativa in essere, dando formalmente conto delle verifiche effettuate e delle valutazioni che hanno condotto all'eventuale aggiornamento della composizione della delegazione trattante.

Tale ricognizione dovrebbe consentire di individuare, con sufficiente chiarezza, la fase procedimentale raggiunta da ciascun negoziato, distinguendo le trattative ancora in corso dalle ipotesi di contratto integrativo già sottoscritte e attualmente interessate dai successivi adempimenti di controllo, certificazione e autorizzazione alla stipulazione definitiva.

In particolare, con riferimento ai procedimenti negoziali non ancora conclusi, appare necessario che l'amministrazione provveda a convocare formalmente tutte le organizzazioni sindacali che, per effetto della sottoscrizione del nuovo CCNL, hanno acquisito la titolarità a partecipare alla contrattazione integrativa.

La convocazione dovrebbe essere accompagnata dalla messa a disposizione della documentazione utile a ricostruire lo stato di avanzamento delle trattative, così da consentire alle nuove componenti sindacali di acquisire piena conoscenza degli argomenti già affrontati, delle proposte formulate e delle eventuali questioni ancora da definire.

Una simile modalità operativa risponde non soltanto a esigenze di regolarità procedimentale, ma anche alla necessità di assicurare che il riconoscimento della nuova legittimazione sindacale si traduca in una partecipazione concreta ed effettiva al confronto negoziale.

Non sarebbe, infatti, sufficiente un'ammissione meramente formale al tavolo, qualora non venissero garantite le condizioni necessarie per consentire alle organizzazioni sindacali interessate di esercitare pienamente le proprie prerogative contrattuali.

In questa prospettiva, l'aggiornamento della delegazione trattante non dovrebbe essere affidato a prassi informali, comunicazioni occasionali o iniziative estemporanee, ma tradursi in un comportamento amministrativo esplicito, documentato e coerente con le disposizioni del nuovo CCNL.

Ciò contribuirebbe a prevenire possibili contestazioni sulla regolarità della composizione del tavolo negoziale, a ridurre il rischio di successive controversie interpretative e, soprattutto, a garantire una gestione delle relazioni sindacali improntata a trasparenza, imparzialità e correttezza nei rapporti tra amministrazione e parti sindacali.

7. Alcuni profili critici: la certezza delle regole non può tradursi in una compressione della partecipazione sindacale

La ricostruzione interpretativa sopra esposta, pur apparendo coerente con il sistema delle relazioni sindacali delineato dal CCNL, lascia emergere alcuni profili che meritano una riflessione ulteriore.

Il **primo** riguarda il rischio di attribuire alla data di sottoscrizione dell'ipotesi di contratto integrativo un valore eccessivamente rigido, quasi fosse una sorta di spartiacque capace, da solo, di determinare definitivamente la composizione della delegazione sindacale.

Se è vero che la sottoscrizione dell'ipotesi rappresenta normalmente il momento conclusivo della fase negoziale, è altrettanto vero che non tutte le situazioni concrete sono riconducibili a uno schema così lineare.

Si pensi, ad esempio, a un'ipotesi di contratto integrativo sottoscritta formalmente dalle delegazioni, ma il successivo esame da parte dell'organo di controllo faccia emergere criticità di natura sostanziale, tali da rendere necessario un intervento sulle clausole economiche o normative precedentemente concordate.

Si pensi, a titolo esemplificativo, al caso in cui il Collegio dei revisori dei conti formuli rilievi sulla corretta quantificazione delle risorse del fondo, evidenziando l'assenza dei presupposti per il finanziamento di determinati istituti contrattuali; oppure all'ipotesi in cui vengano contestate le modalità di distribuzione delle risorse destinate alla performance, con la conseguente necessità di rivedere i criteri di attribuzione dei compensi.

Analogamente, si potrebbe verificare che l'organo di controllo rilevi profili di incompatibilità finanziaria in relazione alle somme destinate alle progressioni economiche all'interno delle aree, oppure che l'amministrazione debba intervenire sulla disciplina di specifici istituti contrattuali, modificando disposizioni che avevano già formato oggetto di accordo tra le parti.

In tutte queste situazioni si pone un interrogativo di non poco conto: **è possibile continuare a considerare definitivamente conclusa la fase negoziale per il solo fatto che l'ipotesi di contratto integrativo sia stata formalmente sottoscritta, anche quando le successive verifiche impongano una sostanziale revisione dei contenuti dell'accordo? E, soprattutto, può essere esclusa dalla nuova fase di confronto un'organizzazione sindacale che, nel frattempo, abbia acquisito la legittimazione a partecipare alla contrattazione integrativa in quanto firmataria del nuovo CCNL?**

A parere dello scrivente, la questione non può essere risolta attraverso un'applicazione automatica e indiscriminata del principio secondo cui la sottoscrizione dell'ipotesi di accordo determina, in ogni caso, l'esaurimento della fase negoziale; occorre, piuttosto, effettuare una valutazione concreta della natura degli interventi richiesti e della loro effettiva incidenza sugli equilibri negoziali già raggiunti.

È necessario, in altri termini, distinguere tra modifiche di carattere meramente formale, tecnico o ricognitivo e interventi che, per contenuto e rilevanza, comportino una vera e propria riapertura del confronto tra le parti.

Nel **primo caso**, si pensi alla correzione di un errore materiale nella numerazione degli articoli, alla rettifica di un riferimento normativo non aggiornato, alla precisazione di una formulazione ambigua oppure all'adeguamento di un prospetto riepilogativo delle risorse senza alcuna modifica degli importi e dei criteri distributivi già concordati. In circostanze di questo tipo, l'intervento non incide sulla sostanza dell'intesa raggiunta e non sembra giustificare la necessità di ricostituire la delegazione sindacale secondo il nuovo assetto contrattuale. Si tratta, infatti, di adempimenti che non alterano il contenuto effettivo dell'accordo né rimettono in discussione la volontà negoziale precedentemente espressa.

Diversa è, invece, la situazione in cui i rilievi dell'organo di controllo impongano una **revisione significativa** delle condizioni economiche o normative dell'intesa. Si pensi, ad esempio, alla necessità di ridurre le risorse originariamente destinate alla performance organizzativa e individuale, modificando conseguentemente la distribuzione dei compensi tra il personale; oppure all'esigenza di eliminare o rimodulare il finanziamento di un determinato istituto contrattuale, con conseguente diversa allocazione delle risorse disponibili. Ancora, si consideri il caso in cui debbano essere rivisti i criteri di attribuzione delle indennità, le condizioni per il riconoscimento di determinati compensi accessori o le modalità di utilizzo delle risorse del fondo.

In ipotesi del genere non ci si troverebbe più di fronte a una semplice attività di correzione o adeguamento tecnico dell'ipotesi sottoscritta, ma a un intervento suscettibile di incidere sugli elementi essenziali dell'intesa e sugli equilibri che avevano consentito alle parti di raggiungere l'accordo originario.

È proprio in queste circostanze che, modestamente, dovrebbe essere attentamente **rivalutata la composizione della delegazione trattante**, tenendo conto delle nuove disposizioni del CCNL vigente e, quindi, della legittimazione acquisita dalle organizzazioni sindacali divenute firmatarie del contratto nazionale.

Non sarebbe, infatti, del tutto convincente sostenere che la sola sottoscrizione dell'ipotesi di accordo possa continuare a produrre un effetto di cristallizzazione della composizione sindacale anche quando, successivamente, le parti siano chiamate a riaprire il confronto su aspetti sostanziali della disciplina integrativa.

Una simile interpretazione rischierebbe di attribuire alla sottoscrizione dell'ipotesi un valore preclusivo eccessivamente ampio, consentendo di mantenere inalterata una delegazione sindacale che, nel momento in cui viene nuovamente chiamata a negoziare, non risulta più corrispondente alla platea dei soggetti legittimati in base al contratto collettivo nazionale sopravvenuto.

Il criterio distintivo, pertanto, non dovrebbe essere individuato esclusivamente nella circostanza formale che l'ipotesi di accordo sia stata già sottoscritta, ma anche nella natura e nella portata delle attività che l'amministrazione e le organizzazioni sindacali sono successivamente chiamate a svolgere.

Naturalmente, ciò non significa che qualsiasi rilievo formulato dall'organo di controllo determini automaticamente la riapertura della contrattazione integrativa o imponga la convocazione di una delegazione sindacale diversamente composta. Occorre verificare, caso per caso, se le modifiche richieste siano effettivamente idonee a incidere sul contenuto negoziale dell'accordo oppure se si limitino a consentire il superamento di irregolarità formali o di criticità tecniche che non alterano l'intesa originariamente raggiunta.

In questa prospettiva, assume particolare importanza anche la distinzione tra le modifiche che possono essere recepite senza una nuova manifestazione di volontà negoziale e quelle che, invece, richiedono una nuova valutazione e un nuovo consenso delle parti su elementi essenziali dell'accordo.

La sottoscrizione dell'ipotesi di contratto integrativo non dovrebbe, quindi, essere considerata una sorta di schermo formale capace di impedire in ogni circostanza l'applicazione delle nuove regole sulla titolarità della contrattazione integrativa.

Il suo effetto di delimitazione della fase negoziale deve essere riconosciuto quando il confronto si sia realmente concluso e il procedimento prosegua esclusivamente attraverso gli adempimenti successivi previsti dall'ordinamento.

Diversamente, qualora le vicende successive determinino una sostanziale riapertura del negoziato, appare ragionevole ritenere che debba essere verificata nuovamente anche la legittimazione dei soggetti chiamati a parteciparvi, in conformità al CCNL vigente.

Si tratta di una soluzione interpretativa che consente di contemperare due esigenze entrambe meritevoli di tutela: da un lato, la certezza e la stabilità delle intese già raggiunte; dall'altro, il rispetto delle prerogative di partecipazione riconosciute alle organizzazioni sindacali dal nuovo contratto collettivo nazionale.

8. Un'ulteriore osservazione tecnico-giuridica

Non tutti i rilievi dei revisori comportano una riapertura della trattativa. Occorre distinguere almeno tre situazioni:

Tipologia di intervento	Esempio	Possibile conseguenza
Meramente formale	Correzione di un refuso o di un riferimento normativo	Non occorre riaprire il negoziato
Tecnico-contabile	Rettifica di un prospetto, senza modificare le risorse effettivamente disponibili o i criteri concordati	Di regola, non occorre una nuova negoziazione
Sostanziale	Riduzione delle risorse, modifica dei criteri di riparto o revisione degli istituti economici concordati	Può rendersi necessaria una nuova fase negoziale e la rivalutazione della delegazione

Non è superfluo ribadire che la necessità di una nuova fase negoziale non determina automaticamente, in ogni caso, l'obbligo giuridico di ammettere la nuova organizzazione sindacale. Questa conclusione va verificata alla luce della specifica disciplina contrattuale e della natura dell'attività richiesta: è una distinzione importante per non trasformare una tesi interpretativa ragionevole in una regola assoluta non espressamente prevista dal CCNL.

9. La sottoscrizione dell'ipotesi non può diventare uno strumento di elusione delle nuove regole

Un ulteriore aspetto critico riguarda le tempistiche della contrattazione integrativa.

Non si può escludere, almeno in astratto, che alcune amministrazioni possano ritenere sufficiente la sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, anche in prossimità della firma del nuovo CCNL, per evitare il successivo ingresso di organizzazioni sindacali divenute firmatarie del contratto nazionale.

È evidente che una simile eventualità non può essere considerata irrilevante; la distinzione tra trattativa aperta e ipotesi già sottoscritta deve essere applicata secondo criteri di effettività e buona fede, non attraverso una lettura meramente formalistica degli atti.

La sottoscrizione dell'ipotesi deve rappresentare l'effettiva conclusione del confronto negoziale e non un espediente procedimentale finalizzato a conservare artificialmente una determinata composizione della delegazione sindacale.

In questa prospettiva, assume particolare importanza il principio di correttezza nei rapporti tra amministrazione e organizzazioni sindacali, che deve caratterizzare l'intero sistema delle relazioni sindacali.

10. Il problema della partecipazione effettiva della nuova organizzazione sindacale

Un’altra questione riguarda le modalità concrete attraverso le quali deve realizzarsi l’ingresso della CGIL FP nei tavoli negoziali ancora aperti.

Non sarebbe sufficiente, infatti, una convocazione meramente formale, soprattutto quando il negoziato abbia già raggiunto uno stadio avanzato.

La partecipazione sindacale deve essere effettiva e non soltanto nominale: ciò significa che la nuova organizzazione sindacale deve poter conoscere la documentazione già esaminata, comprendere le scelte effettuate, formulare osservazioni e contribuire alla definizione dell’accordo.

Naturalmente, questo non significa riconoscere alla nuova componente sindacale un potere di veto sulle attività già svolte, né imporre all’amministrazione di ripetere integralmente il negoziato; significa, più semplicemente, che il diritto di partecipazione deve trovare una concreta possibilità di esercizio.

Diversamente, l’ammissione al tavolo rischierebbe di tradursi in un adempimento soltanto apparente, privo di reale contenuto negoziale.

11. La necessità di un orientamento specifico per il Comparto Funzioni Locali

Infine, non può essere sottovalutata l’assenza di un chiarimento specifico dell’ARAN riferito al Comparto Funzioni Locali.

Il richiamo all’orientamento applicativo n. 35743 del Comparto Sanità costituisce un valido supporto interpretativo, ma non elimina ogni possibile margine di incertezza.

Sarebbe pertanto auspicabile che l’ARAN intervenisse con uno specifico orientamento applicativo, chiarendo non soltanto gli effetti della sottoscrizione del nuovo CCNL sulla composizione delle delegazioni trattanti, ma anche il trattamento delle situazioni intermedie.

In particolare, sarebbe utile chiarire:

- se la sottoscrizione dell’ipotesi di contratto integrativo costituisca sempre il momento conclusivo della fase negoziale, anche quando intervengano successivamente modifiche sostanziali;
- quale disciplina debba applicarsi alle ipotesi sottoscritte ma successivamente rinviate al tavolo per la revisione di specifiche clausole;
- se e in quali circostanze la nuova organizzazione sindacale firmataria debba essere coinvolta nelle successive fasi del procedimento;
- quali garanzie debbano essere assicurate per evitare che la successione dei contratti nazionali determini situazioni di disparità nella partecipazione sindacale.

Si tratta di questioni concrete, che gli enti locali potrebbero trovarsi ad affrontare già nei prossimi mesi e sulle quali un chiarimento uniforme contribuirebbe a prevenire contenziosi e comportamenti amministrativi disomogenei.

L’osservazione è che il rinnovo del CCNL non debba essere interpretato come un semplice aggiornamento formale delle regole di composizione dei tavoli, ma come un passaggio che impone alle amministrazioni di verificare la corretta rappresentanza degli interessi sindacali durante tutto lo svolgimento della contrattazione.

La certezza delle procedure è certamente un valore da tutelare, ma non può diventare un argomento per comprimere le prerogative riconosciute d al nuovo contratto collettivo.

12. Considerazioni conclusive: il nuovo CCNL non congela i tavoli, ma aggiorna la legittimazione sindacale

La sottoscrizione definitiva del CCNL Funzioni Locali 2025-2027 non produce effetti soltanto sul trattamento economico e normativo dei dipendenti, ma incide anche sul sistema delle relazioni sindacali e sulla composizione delle delegazioni trattanti presso gli enti locali.

Il principio da cui occorre partire è relativamente semplice: la titolarità della contrattazione integrativa deve essere verificata sulla base del contratto collettivo nazionale vigente e non può rimanere indefinitamente ancorata alla situazione esistente al momento in cui il negoziato è stato avviato.

Ne consegue che, dalla data di entrata in vigore del CCNL Funzioni Locali 2025-2027 **(29 ottobre 2026)** , negli enti presso i quali la contrattazione integrativa sia stata avviata, ma non sia ancora sfociata nella sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, devono essere ammesse alla prosecuzione del negoziato tutte le organizzazioni sindacali firmatarie del nuovo contratto nazionale, compresa la CGIL FP.

Tale conclusione vale indipendentemente dalla data di costituzione del tavolo negoziale, dal numero degli incontri già effettuati e dal grado di avanzamento della trattativa, non potendo la composizione della delegazione sindacale rimanere cristallizzata sulla base dei requisiti di legittimazione previsti dal precedente CCNL.

Resta ferma la diversa disciplina per le ipotesi di contratto integrativo già sottoscritte prima dell'entrata in vigore del nuovo contratto nazionale, per le quali, secondo l'orientamento interpretativo dell'ARAN, la successiva fase di controllo e autorizzazione alla stipulazione definitiva non comporta, di per sé, la necessità di modificare la composizione dei soggetti negoziali.

Diversamente, qualora l'ipotesi di contratto integrativo sia già stata sottoscritta prima della firma del nuovo contratto nazionale, la sopravvenuta modifica della platea dei soggetti legittimati non impone, di per sé, la riapertura della trattativa né la modifica della composizione dei soggetti chiamati alla sottoscrizione definitiva.

L'orientamento applicativo ARAN n. 35743, sebbene riferito al Comparto Sanità, offre un significativo supporto interpretativo a questa ricostruzione e costituisce un utile riferimento per le amministrazioni del Comparto Funzioni Locali.

La questione, in definitiva, non è stabilire se un'organizzazione sindacale possa entrare o meno in un tavolo già costituito, ma individuare il momento in cui la procedura negoziale può considerarsi effettivamente conclusa.

È questa la chiave di lettura che consente di contemperare il rispetto delle nuove regole contrattuali con la necessità di salvaguardare la continuità e la stabilità dei procedimenti negoziali già avviati.

Un equilibrio che, soprattutto in una fase di rinnovo contrattuale, le amministrazioni sono chiamate a garantire attraverso una gestione attenta, trasparente e giuridicamente corretta delle relazioni sindacali.

TAG: *contrattazione, contrattazione integrativa, CCNL, sindacati maggiormente rappresentativi, CGIL*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente

personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (https://www.filodiritto.com), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.
