

Quali relazioni sindacali per i non firmatari? La risposta è nelle norme

La risposta corretta, doppio binario tra contrattazione e partecipazione, è già scritta nelle norme primarie. I Decreti dei Tribunali di Potenza e Aosta non convincono, al pari del Parere ARAN.

di Annalisa Di Piazza - Segretario Comunale - Vicesegretario provinciale UNSCP Bergamo

Lil comunicato ARAN dell'11 marzo 2026 ha provato a chiudere il caso: FP CGIL, non firmataria del CCNL Funzioni Locali 2022-2024, sarebbe esclusa da contrattazione integrativa, informazione e confronto. Pochi giorni dopo, due decreti del giudice del lavoro, emessi rispettivamente dal Tribunale di Potenza il 31 marzo 2026 e dal Tribunale di Aosta il 4 maggio 2026, sono andati nella direzione opposta: FP CGIL riammessa a tutti gli istituti di partecipazione sindacale. Le amministrazioni locali si trovano così strette tra un parere che esclude in blocco e due provvedimenti giurisdizionali che includono in blocco, nessuno dei due in modo convincente. La risposta è nelle norme primarie, e le norme dicono qualcosa di più preciso: FP CGIL va esclusa dalla contrattazione integrativa e va inclusa negli istituti di informazione e confronto. Non è una soluzione di compromesso. È ciò che la legge impone, a condizione di leggerla correttamente e fino in fondo.

Il punto fermo, non contestabile, è l'esclusione di FP CGIL dalla contrattazione collettiva integrativa. La base normativa è l'art. 40, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 165/2001: la contrattazione integrativa si svolge "tra i soggetti e con le procedure negoziali" previsti dalla contrattazione nazionale. Il legislatore non ha delegato al CCNL solo le materie e i limiti: ha delegato anche l'individuazione della platea dei soggetti abilitati a negoziare. L'art. 7, comma 2, del CCNL Funzioni Locali 2022-2024 esercita esattamente questa facoltà, riservando il tavolo alle RSU e ai rappresentanti delle organizzazioni firmatarie. Ammettere FP CGIL in violazione di questa clausola esporrebbe l'ente all'azione ex art. 28 dello Statuto dei Lavoratori da parte delle organizzazioni firmatarie, come ha già chiarito il Tribunale di Reggio Emilia con decreto del 15 dicembre 2025 (n. 1434/2025 R.G.) in un caso speculare. Su questo punto il comunicato ARAN ha ragione.

Va respinto il tentativo di alcuni commentatori di richiamare la sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori sulle RSA nel settore privato. Per capire perché quel ragionamento non si trasferisce al pubblico impiego, occorre partire dalla differenza strutturale tra i due sistemi. Nel settore privato le relazioni sindacali si svolgono in un sistema aperto: non esiste una soglia legale di rappresentatività certificata, non esiste una platea soggettiva predefinita per legge, e il criterio della firma dell'accordo, unico requisito richiesto dall'art. 19 nella sua formulazione originaria, poteva diventare, nelle mani di un datore di lavoro compiacente, uno strumento per costruire sindacati di comodo e isolare le organizzazioni scomode. Era questa la patologia

che la Corte ha individuato e corretto: un meccanismo selettivo privo di ancoraggi oggettivi, che il datore poteva manovrare discrezionalmente.

Nel pubblico impiego contrattualizzato il sistema è strutturalmente diverso, perché è un sistema chiuso. L'art. 43 del D.Lgs. n. 165/2001 definisce soglie di rappresentatività misurate e certificate dall'ARAN sulla base di dati oggettivi, il numero degli iscritti e i voti ottenuti nelle elezioni delle RSU, e solo le organizzazioni che superano quelle soglie sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale. La platea dei soggetti è dunque determinata per legge, con criteri predefiniti e verificabili, prima ancora che il CCNL entri in vigore. In questo contesto, la firma o la mancata firma dell'accordo non è uno strumento nelle mani del datore di lavoro: è una scelta autonoma dell'organizzazione sindacale, che una volta ammessa al tavolo nazionale decide liberamente se sottoscrivere o meno il contratto. L'esclusione che ne consegue non dipende da una valutazione discrezionale della controparte datoriale, ma dalla scelta dell'organizzazione stessa. La patologia che la Corte ha corretto nel settore privato nel pubblico impiego semplicemente non esiste. Trapiantare il rimedio dove la malattia non c'è non è analogia: è errore metodologico.

Sull'informazione e sul confronto il ragionamento cambia, perché cambia la norma di riferimento. L'art. 9 del D.Lgs. n. 165/2001 attribuisce alla contrattazione collettiva la disciplina delle *“modalità e degli istituti”* della partecipazione sindacale. Il termine *“modalità”* designa le forme e le procedure di esercizio di un diritto già riconosciuto, non l'individuazione dei suoi titolari. Diversamente dall'art. 40, comma 3-bis, che parla espressamente di *“soggetti”*, l'art. 9 non delega alla contrattazione la selezione di chi ha diritto all'informazione e al confronto: delega solo il come, non il chi. Poiché la clausola del CCNL che estende l'esclusione agli istituti partecipativi non trova copertura nella norma primaria, è suscettibile di disapplicazione. Questa lettura ha trovato un primo accoglimento preciso nel Tribunale del Lavoro di Roma, con la ben motivata sentenza n. 774 del 22 gennaio 2025 (R.G. n. 11280/2024): il giudice ha disapplicato le clausole del CCNL Comparto Istruzione e Ricerca (che hanno una formulazione analoga a quelle del Comparto Funzioni Locali) che riservavano informazione e confronto ai soli firmatari, affermando che tale limitazione *“non trova legittimazione in alcuna norma di legge”*.

Il comunicato ARAN dell'11 marzo 2026 ignora questa pronuncia senza confutarla nel merito ed estende immotivatamente la stessa esclusione a tutti e tre gli istituti, citando il rinvio interno che gli artt. 4 e 5 del CCNL operano all'art. 7. Ma il rinvio contrattuale non può supplire alla mancanza di una delega legislativa adeguata: se la norma primaria non attribuisce al CCNL il potere di selezionare i titolari degli istituti partecipativi, la clausola che lo fa resta priva di copertura, indipendentemente dal meccanismo interno di rinvio. Un orientamento che non risponde all'obiezione centrale non può considerarsi una risposta esaustiva al problema, tanto più che il comunicato ARAN non è una fonte normativa: i suoi pareri sono autorevoli ma privi di efficacia precettiva autonoma, e l'amministrazione che se ne discosti motivatamente non viola alcuna norma di legge.

Nel corso del 2026 la questione è tornata davanti a due ulteriori giudici del lavoro. Il decreto del Tribunale del Lavoro di Potenza del 31 marzo 2026 e il decreto del Tribunale di Aosta del 4 maggio 2026 hanno entrambi accolto i ricorsi ex art. 28 L. n. 300/1970, dichiarando

l'antisindacalità dell'esclusione delle organizzazioni ricorrenti dalla contrattazione decentrata, dall'informativa sindacale e dal confronto. Entrambe le pronunce vengono già citate come conferma dell'orientamento critico verso il comunicato ARAN. Prima di attribuire loro questo peso è però necessario misurarne la tenuta argomentativa, che è assai più fragile di quanto la loro circolazione tra gli addetti ai lavori lasci intendere.

Il ragionamento adottato da entrambi i giudici è quello della sentenza romana: la delega dell'art. 9 riguarda le sole modalità, non i soggetti; la clausola del CCNL che esclude i non firmatari dagli istituti partecipativi è disapplicabile. Fin qui il ragionamento è fondato. Il problema è che entrambi i dispositivi condannano le resistenti per l'esclusione da tutti e tre gli istituti, contrattazione decentrata inclusa, mentre la motivazione sviluppa argomenti che sorreggono soltanto informazione e confronto. Non vi è in nessuno dei due decreti un solo passaggio dedicato a spiegare per quale ragione giuridica anche la contrattazione decentrata dovrebbe essere aperta ai non firmatari. Il tema non viene affrontato: viene semplicemente saltato.

Questa non è una lacuna redazionale. È una contraddizione interna agli stessi decreti: il ragionamento fondativo che entrambi utilizzano, imperniato sulla distinzione strutturale tra art. 9 e art. 40, comma 3-bis, porta in direzione esattamente opposta rispetto alla parte del dispositivo sulla contrattazione decentrata. È quell'art. 40, comma 3-bis, con la sua delega esplicita ai "*soggetti*", che gli stessi giudici riconoscono implicitamente quando costruiscono l'argomento sulla diversità strutturale delle due deleghe. Condannare poi sulla contrattazione decentrata senza confrontarsi con quella norma è un salto logico che i due decreti non colmano. Si aggiunga che il decreto di Potenza aderisce alla motivazione romana per rinvio, senza evidenziare eventuali specificità testuali del CCNL Sanità, compiendo sul finale il salto argomentativo citato, non agganciabile in alcun modo alle argomentazioni motivazionali del Tribunale di Roma, e che il decreto di Aosta richiama a sua volta il decreto di Potenza come precedente in modo acritico: una catena di rinvii tra pronunce strutturalmente difettose non produce un orientamento giurisprudenziale, produce una reiterazione dell'errore. In termini processuali, un dispositivo che eccede la motivazione è potenzialmente vulnerabile in sede di reclamo ex art. 28, comma 3, L. n. 300/1970.

La soluzione corretta non richiede interpretazioni creative. Richiede di leggere le norme per ciò che sono: l'art. 40, comma 3-bis, che delega al CCNL la selezione dei soggetti della contrattazione integrativa, e l'art. 9, che delega alla contrattazione solo le modalità della partecipazione sindacale. Le due norme producono regimi distinti, costruiti deliberatamente in modo asimmetrico. Ne deriva un doppio binario netto: FP CGIL va esclusa dalla contrattazione integrativa, va inclusa negli istituti di informazione e confronto. Un comunicato ARAN che ignora questa distinzione non è una risposta esaustiva. Due decreti che condannano su tutto senza motivare la parte più delicata non sono un orientamento affidabile. La certezza che le amministrazioni cercano la trovano nella lettura rigorosa delle norme primarie: non altrove.

