

# **OSSERVATORI ONLINE**

N. 4/2025



# OSSERVATORIO CORTE DI GIUSTIZIA UE

---

A CURA DI ROBERTA NUNIN

## OSSERVATORIO LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA PERIODO APRILE-SETTEMBRE 2025

*Roberta Nunin* (\*)

SOMMARIO: 1. Trasferimento di imprese e nozione di «procedura fallimentare». — 2. Tutela della salute e sicurezza sul lavoro e obbligo vaccinale. — 3. Carta docenti e supplenze di breve durata. — 4. Accordo sulla mobilità interna e licenziamento successivo fondato sul rifiuto di applicazione di tale accordo. — 5. Assunzioni a tempo indeterminato presso istituzioni scolastiche statali e determinazione dell'anzianità. — 6. Licenziamento di un lavoratore assente per malattia e discriminazione fondata sulla disabilità. — 7. Assistenza a familiare disabile e discriminazione indiretta. — 8. Calcolo della pensione per invalidità permanente e discriminazione indiretta. — 9. Incidenza di una situazione di soggiorno irregolare dello straniero sulla valutazione della condizione di «soggetto a carico». — 10. Operai agricoli a tempo determinato e calcolo dei contributi previdenziali. — 11. Parità di trattamento in materia di previdenza sociale, azione positiva a favore delle donne e discriminazione diretta a danno degli uomini.

### *Rapporto di lavoro*

1. — *Trasferimento di imprese e nozione di «procedura fallimentare»* — Con sentenza del 3 aprile 2025 (1), relativa ad un rinvio pregiudiziale proposto dal *Tribunal du travail* di Liegi, la Corte di Giustizia ha chiarito che l'art. 5, § 1, della Direttiva 2001/23/Ce del 12 marzo 2001 (concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti) deve essere interpretato nel senso che esso si applichi ad una situazione in cui una procedura fallimentare faccia seguito ad una procedura di riorganizzazione giudiziale, nel corso della quale sia stato elaborato un accordo di trasferimento parziale dell'impresa interessata, che non sia stato omologato dal giudice competente, prima di essere eseguito una volta dichiarato il fallimento, a condi-

---

(\*) Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Trieste.

(1) C. Giust., 3.4.2025, *Wibra België*, in causa C-431/23 Terza S., sentenza – Pres. Lycourgos, Rel. Rodin, Avv. gen. Rantos.

zione che la procedura fallimentare o di insolvenza analoga, che è stata attuata, sia effettivamente aperta in vista della liquidazione dei beni del cedente, che detta procedura si svolga sotto il controllo di un'autorità pubblica competente e che il ricorso alla procedura non possa essere qualificato come abusivo, in quanto mirante a privare i lavoratori dei diritti riconosciuti dalla Direttiva in questione.

La Corte segnala (vd. § 47 della pronuncia in commento) di aver già avuto modo di precisare – in relazione alle differenze tra una procedura mirante al proseguimento dell'attività dell'impresa e una procedura mirante alla liquidazione dei beni di quest'ultima a causa della sua comprovata insolvenza – che la prima procedura mira a salvaguardare l'operatività dell'impresa o delle sue unità economicamente redditizie, mentre la seconda procedura mira a massimizzare la soddisfazione dei creditori, e che sebbene non sia escluso che possa esistere una certa sovrapposizione tra questi due obiettivi perseguiti da una data procedura, l'obiettivo principale di una procedura mirante al proseguimento dell'attività dell'impresa rimane comunque la salvaguardia dell'impresa interessata (vd. Cgue, 22.6.2017, *Federatie Nederlandse Vakvereniging et al.*, in causa C-126/16, § 48). Dunque – sottolinea la Corte (vd. § 48) – una procedura fallimentare o di insolvenza analoga può avere lo scopo di massimizzare la soddisfazione collettiva dei creditori anche qualora persegua, in via accessoria, un obiettivo di cessione dell'impresa in attività con il mantenimento, per quanto possibile, dell'occupazione (vd. Cgue, 28.4.2022, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, in causa C-237/20, § 55).

Nel caso che ha originato il rinvio pregiudiziale, la società interessata aveva chiesto l'avvio di una procedura di riorganizzazione giudiziale, disciplinata dal diritto belga, che offre garanzie ai lavoratori, in vista della preparazione di un trasferimento totale o parziale delle attività di tale società. Dalla decisione di rinvio risulta che è a seguito del diniego di omologazione, da parte del *Tribunal de l'entreprise* di Gand, dell'offerta di rilevamento che era stata accettata dai commissari giudiziali designati nell'ambito di tale procedura e che detta società ha chiesto a tale giudice di dichiararla fallita, avviando così una procedura che, secondo il diritto belga, concede ai lavoratori garanzie diverse da quelle previste nell'ambito della procedura di riorganizzazione giudiziale.

2. — *Tutela della salute e sicurezza sul lavoro e obbligo vaccinale* — Con una recente decisione in relazione ad una controversia tra alcuni lavoratori incaricati degli interventi di emergenza in seno alla *Tallinna Kiirabi* (servizio di ambulanze di Tallinn, Estonia), e, dall'altro, la città di Tallin, in merito alla

risoluzione dei loro contratti di lavoro a causa dell'assenza di prove di vaccinazione contro il virus Sars-CoV-2 o di una controindicazione a tale vaccinazione, la Corte di Giustizia (2) ha statuito che l'art. 6, §§1 e 2, nonché l'art. 9, § 1, della Direttiva 89/391/Cee del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, e l'art. 14, § 3, della Direttiva 2000/54/Ce, relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro (come modificata dalla Direttiva 2020/739 del 3 giugno 2020, in combinato disposto con l'allegato VII, punti 1 e 2, della Direttiva 2000/54, come modificata) devono essere interpretati nel senso che essi non ostino a una normativa nazionale in forza della quale un datore di lavoro possa obbligare i lavoratori con i quali ha concluso un contratto di lavoro a farsi vaccinare se sono esposti a un rischio biologico.

3. — *Carta docenti e supplenze di breve durata* — La Corte di Giustizia ha di recente chiarito (3) – a fronte di un'ordinanza di rinvio pregiudiziale del Tribunale di Lecce – che la clausola 4, § 1, dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/Ce del 28 giugno 1999, deve essere interpretata nel senso che essa osti ad una normativa nazionale, come interpretata da un giudice nazionale supremo (nel caso di specie, la Corte di Cassazione italiana), che riservi il beneficio della carta elettronica dell'importo nominale di euro 500 annui (per consentire l'acquisto di diversi beni e servizi destinati a sostenere la formazione continua dei docenti) ai docenti di ruolo e ai docenti non di ruolo che effettuano supplenze per la durata dell'anno scolastico, ad esclusione quindi dei docenti non di ruolo che effettuano supplenze di breve durata, a meno che tale esclusione non sia giustificata da ragioni oggettive ai sensi di tale disposizione. Peraltro, gli eurogiudici osservano che il solo fatto che l'attività di tali ultimi docenti non sia destinata a protrarsi fino al termine dell'anno scolastico non costituisce una siffatta ragione oggettiva.

Osserva in particolare la Corte, nelle motivazioni, che, contrariamente a quanto sostenuto dal governo italiano, i docenti non di ruolo incaricati di supplenze di breve durata sembrano esercitare un'attività didattica, al pari

---

(2) C. Giust., 12.6.2025, *A. et. al.*, in causa C-219/24, Decima S., sentenza – Pres. Gratsias, Rel. Regan, Avv. gen. Medina.

(3) C. Giust., 3.7.2025, *Laffi*, in causa C-268/24, Decima S., sentenza – Pres. Gratsias, Rel. Smulders, Avv. gen. Kokott.

di quella dei docenti di ruolo che essi sostituiscono, che rientra nell'ambito della programmazione della didattica annua degli istituti scolastici di interesse, e ciò per la durata della loro assunzione; di conseguenza appare incoerente, alla luce dell'obiettivo consistente nel migliorare la qualità della didattica annua, escludere dal beneficio della carta elettronica di cui si tratta i docenti incaricati di supplenze di breve durata (§ 71 della sentenza); inoltre, tenuto conto del tenore letterale dell'art. 1, c. 121, della legge n. 107/2015, la Corte rileva che la carta elettronica *de qua* può essere utilizzata per l'acquisto di un'ampia gamma di beni e servizi che concorrono, in modo generale, all'attività didattica, e non unicamente per l'acquisto di beni e servizi specificamente legati ai compiti particolari eventualmente riservati ai docenti di ruolo. Inoltre, la differenza di trattamento lamentata sembra alla Corte eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, nella misura in cui tutti i docenti di ruolo hanno il diritto di beneficiare dell'attribuzione della carta elettronica di cui si tratta, indipendentemente dal fatto che essi esercitino effettivamente un'attività che può rientrare nella didattica annua. Nella sentenza si osserva anche che i docenti che effettuano supplenze di breve durata potrebbero persino avere bisogni formativi maggiori, quando siano all'inizio della loro attività professionale o siano chiamati ad insegnare diverse materie in diverse scuole (§§ 72 e 73). Quanto poi alla necessità, richiamata dal Governo italiano, di rispettare i limiti di bilancio, la Corte ritiene sufficiente ricordare che tali considerazioni non costituiscono, di per sé, un obiettivo perseguito da tale misura di politica sociale e, pertanto, non possono giustificare l'applicazione di una normativa nazionale che conduca ad una differenza di trattamento a danno dei lavoratori a tempo determinato (vd. Cgue, sentenza del 26 novembre 2014, *Mascolo et al.*, in cause C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, § 110 e giurisprudenza *ivi* citata).

4. — *Accordo sulla mobilità interna e licenziamento successivo fondato sul rifiuto di applicazione di tale accordo* — Con la decisione sul caso francese *Ineo Infracom* la Corte di Giustizia (4) ha precisato che l'art. 1, § 1, della Direttiva 98/59/Ce del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, deve essere interpretato nel senso che, al fine di valutare se le risoluzioni dei contratti di lavoro fondate sul rifiuto dei lavoratori di consentire l'applicazione al loro contratto di lavoro delle clausole di un accordo collettivo relative alla

---

(4) C. Giust. 4.9.2025, *Ineo Infracom*, in causa C-249/24, Quinta S., sentenza – Pres. rel. Arastey Sahún, Avv. gen Norkus.

mobilità interna debbano essere considerate comprese nella nozione di «licenziamento» (ai sensi del primo comma, lett. *a*), di tale disposizione), il giudice del rinvio debba esaminare se, in considerazione di detto accordo collettivo e delle clausole del contratto di lavoro, i lavoratori interessati siano tenuti ad accettare il cambiamento dell'assegnazione geografica proposto dal datore di lavoro e, in caso di risposta negativa, se tale cambiamento costituisca una modifica sostanziale di un elemento essenziale del contratto di lavoro, così da doversene tener conto nel calcolo del numero di licenziamenti effettuati. Se tale condizione non fosse soddisfatta, infatti, la risoluzione del contratto di lavoro conseguente al rifiuto del lavoratore di accettare una tale modifica costituirebbe – nell'opinione della Corte – una cessazione di tale contratto verificatasi su iniziativa del datore di lavoro per una o più ragioni non inerenti alla persona dei lavoratori, ai sensi dell'art. 1, § 1, c. 2, della citata Direttiva, così da doversene ugualmente tener conto nel calcolo del numero di licenziamenti effettuati. Con riguardo poi all'art. 2 della medesima Direttiva, si precisa nella sentenza che esso vada interpretato nel senso che l'informazione e la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori alle quali si procede prima della conclusione di un accordo collettivo relativo alla mobilità interna possono costituire una consultazione ai sensi di tale articolo, purché siano rispettati gli obblighi di informazione previsti al § 3 di quest'ultimo.

5. — *Assunzioni a tempo indeterminato presso istituzioni scolastiche statali e determinazione dell'anzianità*— Con riguardo al rinvio pregiudiziale proposto dal Tribunale di Padova, in relazione alla vicenda di un docente che, assunto a tempo indeterminato in una scuola statale, lamentava che non fossero stati presi in considerazione, ai fini del calcolo dell'anzianità di servizio, gli anni di lavoro svolti alle dipendenze di una scuola privata, la Corte di Giustizia, con sentenza del 4 settembre 2025 (5) ha statuito che la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, che figura in allegato alla Direttiva 1999/70/Ce del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro Ces, Unice e Ceep sul lavoro a tempo determinato, debba essere interpretata nel senso che essa non osti ad una normativa nazionale – quale quella italiana in discussione (art. 485, d.lgs. 16.4.1994, n. 297) – che non preveda il computo, ai fini della determinazione dell'anzianità e della retribuzione degli insegnanti al momento della loro assunzione a tempo indeterminato presso un'istituzione scolastica statale, dei periodi di servizio precedente-

---

(5) C. Giust. 4.9.2025, *AR c. Ministero dell'Istruzione e del Merito*, in causa C- 543/23, Quarta S., sentenza – Pres. Jarukaitis, Rel. Arabadjiev, Avv. gen. Kokott.

mente svolti da tali insegnanti nell'ambito di un impiego a tempo determinato o a tempo indeterminato in talune istituzioni scolastiche il cui funzionamento e la cui organizzazione non rientrino nella competenza dello Stato, ma che siano equiparate, in virtù di tale normativa, alle istituzioni scolastiche statali, mentre detta normativa prevede che i periodi di servizio svolti dagli insegnanti impiegati presso istituzioni scolastiche statali, in particolare a tempo indeterminato, siano computati ai fini della determinazione della loro anzianità e della loro retribuzione.

6. — *Licenziamento di un lavoratore assente per malattia e discriminazione fondata sulla disabilità* — A seguito della domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dal Tribunale di Ravenna, con ordinanza del 4 gennaio 2024 (in relazione al caso di una lavoratrice licenziata al termine del periodo di comportamento previsto dal Ccnl applicato dal datore e che lamentava che non fosse stata adeguatamente considerata una sua sopravvenuta disabilità), la Corte di Giustizia (6) ha avuto modo di precisare che l'art. 2, § 2, e l'art. 5 della Direttiva 2000/78/Ce, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, devono essere interpretati nel senso che essi non ostino ad una normativa nazionale che conferisca ad un lavoratore assente per malattia un diritto alla conservazione del posto di lavoro per un periodo retribuito e rinnovabile di 180 giorni per anno civile, al quale può aggiungersi, in taluni casi e su richiesta di tale lavoratore, un periodo non retribuito e non rinnovabile di 120 giorni, senza istituire un regime specifico per i lavoratori disabili, a condizione che: a) tale normativa nazionale non ecceda quanto necessario per conseguire la finalità di politica sociale consistente nell'assicurarsi della capacità e della disponibilità del lavoratore ad esercitare la sua attività professionale; b) detta normativa nazionale non costituisca un ostacolo al pieno rispetto dei requisiti previsti dal citato art. 5 (circostanza che spetterà al giudice del rinvio verificare). Precisa inoltre la Corte che lo stesso art. 5 debba essere interpretato nel senso che una disposizione nazionale che prevede, a favore di un lavoratore assente per malattia, ma indipendentemente dalla sua eventuale disabilità, un periodo non retribuito di conservazione del posto di lavoro di 120 giorni, che si aggiunge a un periodo retribuito di conservazione del posto di lavoro di 180 giorni, non costituisce una «soluzione ragionevole», ai sensi di tale articolo, non trattandosi di un provvedimento adottato specificatamente dal datore di lavoro a favore di una persona disabile.

---

(6) C. Giust. 11.9.2025, *Panni*, in causa C-5/24, Prima S., sentenza – Pres. Biltgen, Rel. von Danwitz, Avv. gen. Rantos.

7. — *Assistenza a familiare disabile e discriminazione indiretta* — Nella decisione sul caso italiano *Bervidi* (7), la Corte è tornata sulla questione della possibile discriminazione indiretta ai danni di lavoratori che si prendano cura di un familiare disabile.

Nel caso di specie, una lavoratrice incaricata della sorveglianza e del controllo di una stazione di metropolitana aveva proposto senza successo ricorso davanti al Giudice del lavoro di Roma lamentando che il datore di lavoro non avesse dato seguito alla sua richiesta di essere assegnata in modo permanente ad un posto di lavoro con un orario fisso (essendosi limitato a stabilire alcuni adeguamenti, come adibirla ad un luogo di lavoro fisso e riconoscerle un regime orario preferenziale), anche laddove richiedesse una minor qualifica, in modo da potersi occupare del figlio minore affetto da grave disabilità e da un'invalidità totale con lei convivente e che doveva seguire un programma di cure con un orario stabile pomeridiano. Anche in grado di appello la lavoratrice era risultata soccombente e, a seguito del ricorso in Cassazione, la Suprema Corte aveva proposto il rinvio pregiudiziale all'esito del quale la Corte di Giustizia si è pronunciata con sentenza dell'11 settembre 2025.

Nella propria pronuncia, la Corte ha in primo luogo precisato che la Direttiva 2000/78/Ce, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e, segnatamente, il suo art.1 e il suo art. 2, § 1 e § 2, lett. b), letti alla luce degli artt. 21, 24 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché degli artt. 2, 5 e 7 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, conclusa a New York il 13 dicembre 2006 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2010/48/Ce del Consiglio, devono essere interpretati nel senso che il divieto di discriminazione indiretta fondata sulla disabilità si applichi a un lavoratore che non sia egli stesso disabile, ma che sia oggetto di una siffatta discriminazione a causa dell'assistenza che fornisce al figlio affetto da una disabilità, assistenza che consente a quest'ultimo di ricevere la parte essenziale delle cure che le sue condizioni richiedono. Inoltre, la Corte ha anche chiarito che la Direttiva in questione e, in particolare, il suo art. 5, letti alla luce degli artt. 24 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché dell'art. 2 e dell'art. 7, § 1, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, devono essere interpretati nel senso che un datore di lavoro sia tenuto, per garantire il rispetto del principio di uguaglianza dei

---

(7) C. Giust. 11.9.2025, *Bervidi*, in causa C-38/24, Prima S., sentenza – Pres. Biltgen, Rel. von Danwitz, Avv. gen. Rantos.

lavoratori e del divieto di discriminazione indiretta di cui all'art. 2, § 2, lett. b), di tale Direttiva, ad adottare soluzioni ragionevoli, ai sensi dell'art. 5, nei confronti di un lavoratore che, senza essere egli stesso disabile, fornisca al figlio affetto da una disabilità l'assistenza che consente a quest'ultimo di ricevere la parte essenziale delle cure richieste dalle sue condizioni, purché tali soluzioni non impongano a detto datore di lavoro un onere sproporzionato, circostanza che spetterà al giudice del rinvio valutare (sulle discriminazioni cd. «per associazione» vd. già Cgue, sentenza del 17 luglio 2008, *Coleman*, in causa C-303/06).

### *Sicurezza sociale:*

8. — *Calcolo della pensione per invalidità permanente e discriminazione indiretta* — La Corte di Giustizia, nella sentenza sul caso spagnolo *Alcampo et al.* (8) ha statuito che l'art. 4, § 1, della Direttiva 79/7/Cee, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, deve essere interpretato nel senso che esso non osti a una normativa di uno Stato membro che preveda che la pensione di invalidità permanente, derivante da infortunio sul lavoro, sia calcolata sulla base della retribuzione effettivamente percepita dal lavoratore alla data dell'infortunio, incluso il caso del lavoratore che usufruiva, a tale data, di una misura di riduzione dell'orario di lavoro per occuparsi di un minore, in una situazione in cui il gruppo di lavoratori che usufruiscono di una siffatta misura sarebbe costituito in larga maggioranza da donne.

Precisa la Corte (vd. § 43) che, dalla propria giurisprudenza, emerge che l'acquisizione di diritti alle prestazioni di sicurezza sociale durante periodi di interruzione del lavoro dovuti all'educazione dei figli rientra nella competenza degli Stati membri e che la Direttiva 79/7 non obbliga assolutamente questi ultimi ad accordare vantaggi in materia di sicurezza sociale alle persone che hanno allevato i propri figli oppure a prevedere diritti a prestazioni a seguito di periodi di interruzione dell'attività per allevare i figli (vd. Cgue, sentenza del 16 luglio 2009, *Gómez-Limón Sánchez-Camacho*, in causa C-537/07, §§ 61 e 62). Inoltre i giudici di Lussemburgo rilevano che i dati statistici menzionati dal giudice del rinvio non consentono di stabilire che un gruppo di lavoratori particolarmente sfavoriti dalla normativa nazionale in discussione nel procedimento principale sia composto in mag-

---

(8) C. Giust. 10.4.2025, *Alcampo et al.*, in causa C- 584/23, Sesta, sentenza – Pres. Kumin, Rel. Biltgen, Avv. gen. Norkus.

gioranza da donne che abbiano usufruito di una misura di riduzione dell'orario di lavoro per occuparsi di un minore, non potendosi di conseguenza considerarsi la norma impugnata come particolarmente svantaggioso per una determinata categoria di lavoratori, la quale sarebbe in maggioranza costituita da donne (§ 46). Peraltro, nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio disponesse di elementi tali da poter stabilire che la normativa nazionale in discussione nel procedimento principale svantaggi in modo particolare le lavoratrici, la Corte osserva che esso dovrebbe inoltre verificare se quest'ultima persegua uno scopo legittimo e se sia necessaria e proporzionata allo stesso.

9. — *Incidenza di una situazione di soggiorno irregolare della straniero sulla valutazione della condizione di soggetto «a carico»* — Con sentenza del 10 aprile 2025 (9) la Corte di Giustizia, esaminando un caso belga in cui era stata rigettata la domanda di una carta di soggiorno presentata in qualità di familiare di un cittadino dell'Unione, ha avuto modo di precisare che l'art. 2 lett. d), della Direttiva 2004/38/Cee (relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), letto in combinato disposto con gli artt. 7, § 2, e 10 della medesima Direttiva, deve essere interpretato nel senso che, al fine di determinare se l'ascendente diretto del partner di un cittadino dell'Ue sia a carico di tale cittadino e/o di tale partner, l'autorità nazionale competente deve tener conto sia della situazione di tale ascendente nel suo Paese d'origine alla data in cui ha lasciato quest'ultimo e raggiunto detto cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante (se del caso sulla base di documenti rilasciati prima di tale data), sia della situazione di detto ascendente in tale Stato membro alla data di presentazione di una domanda di carta di soggiorno, qualora siano trascorsi diversi anni tra queste due date. Ciò premesso, precisa la Corte che tale familiare ascendente, che possa dimostrare di essere, sia alla data della sua domanda di carta di soggiorno, presentata diversi anni dopo il suo arrivo nello Stato membro ospitante, sia alla data di tale arrivo, a carico di un cittadino dell'Unione e/o del partner dello stesso, beneficia di un diritto di soggiorno derivato dai diritti di cui gode un cittadino dell'Unione, superiore a tre mesi, attestato mediante il rilascio di una carta di soggiorno, se detto cittadino dell'Unione soddisfi le condizioni enunciate all'articolo 7 della citata Direttiva.

Di conseguenza, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Giusti-

---

(9) C. Giust. 10.4.2025, XXX, in causa C-607/21, Prima S., sentenza – Pres. Lenaerts, Rel. Kumin, Avv. gen. Čapeta.

zia, un tale diritto di soggiorno non può essere negato – come invece pretendeva di fare l’Autorità belga competente – per il motivo che, in applicazione della normativa nazionale, questo ascendente soggiorni irregolarmente, alla data di tale domanda, nel territorio di tale Stato membro.

10. — *Operai agricoli a tempo determinato e calcolo dei contributi previdenziali* — Con sentenza dell’8 maggio 2025 (10) la Corte di Giustizia ha esaminato la questione sollevata dalla Corte d’appello di Firenze (ord. 8 gennaio 2024), giudice di rinvio che si interrogava sulla compatibilità con la clausola 4, punto 1, dell’Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, della previsione per cui i contributi previdenziali dovuti dai datori di lavoro del settore agricolo sulle retribuzioni versate agli operai agricoli a tempo determinato dovessero essere calcolati unicamente in funzione delle ore di lavoro effettivamente svolte.

Nella propria decisione, la Corte ha statuito che la citata clausola 4 dell’Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla Direttiva 1999/70/Ce del Consiglio, del 28 giugno 1999, deve essere interpretata nel senso essa osti ad una normativa nazionale, come interpretata da un giudice nazionale supremo (in specie, la Corte di Cassazione italiana che aveva rinviato al questione alla Corte d’appello di Firenze), in forza della quale i contributi previdenziali dovuti da datori di lavoro, che impiegano operai agricoli a tempo determinato, al fine di finanziare prestazioni di un regime professionale di sicurezza sociale, siano calcolati in funzione delle retribuzioni versate a tali operai per le ore di lavoro giornaliero che essi abbiano effettivamente svolto, mentre i contributi previdenziali dovuti dai datori di lavoro che impiegano operai agricoli a tempo indeterminato siano calcolati sulla base di una retribuzione stabilita per un orario di lavoro giornaliero forfettario, come fissato dal diritto nazionale, a prescindere dalle ore effettivamente prestate. Precisa la Corte che (vd. § 57 della sentenza) una disparità di trattamento per quanto attiene alle condizioni di impiego tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato non può essere giustificata mediante un criterio che, in modo generale ed astratto, si riferisce alla durata stessa dell’impiego; infatti, ammettere che la mera natura temporanea di un rapporto di lavoro basti a giustificare una siffatta disparità priverebbe del loro contenuto gli obiettivi della direttiva 1999/70 e dell’allegato Accordo quadro; il ricorso ad un siffatto criterio equivarrebbe

---

(10) C. Giust. 8.5.2025, *L.T. et al.*, in cause riunite C-212/24, C-226/24 e C-227/24, Decima S., sentenza – Pres. Gratsias, Rel. Smulders; Avv. gen. Richard de la Tour.

infatti a rendere permanente il mantenimento di una situazione svantaggiosa per i lavoratori a tempo determinato (vd. anche Cgue ordinanza del 9 febbraio 2017, *Rodrigo Sanz*, in causa C-443/16, § 44 e giurisprudenza *ivi* citata).

11. — *Parità di trattamento in materia di previdenza sociale, azione positiva a favore delle donne e discriminazione diretta a danno degli uomini* — Con sentenza dell'11 maggio 2025 (11) la Corte si è occupata di due cause riunite provenienti dalla Spagna, relative a controversie che contrapponevano due padri all'*Instituto Nacional de la Seguridad Social* (Inss) in merito al rifiuto, da parte di quest'ultimo, di concedere loro un'integrazione della pensione, prevista a favore delle donne e degli uomini con uno o più figli, ma la cui concessione agli uomini risultava subordinata a condizioni aggiuntive.

A tale proposito, la Corte di Giustizia ha statuito in primo luogo che la Direttiva 79/7/Cee del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, ed in particolare l'art. 4 e l'art. 7, § 1, lett. b), della medesima, letta alla luce dell'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretata nel senso che essa osti a una normativa nazionale in base alla quale, per ridurre il divario di genere in materia di prestazioni di sicurezza sociale conseguente all'educazione dei figli, alle donne che percepiscono una pensione contributiva di vecchiaia e che abbiano avuto uno o più figli sia concessa un'integrazione della pensione, mentre la concessione di tale integrazione agli uomini che si trovino in una situazione identica sia subordinata a condizioni aggiuntive legate al fatto che la loro carriera lavorativa sia stata interrotta o pregiudicata in occasione della nascita o dell'adozione dei figli. Peraltro la medesima Direttiva – aggiunge la Corte – deve essere interpretata nel senso che la stessa non osti a che, nel caso in cui sia respinta una domanda di integrazione della pensione presentata da un padre in virtù di una normativa nazionale dichiarata costitutiva di una discriminazione diretta fondata sul sesso, ai sensi di tale Direttiva, e in cui al padre debba, pertanto, essere concessa tale integrazione in base alle condizioni applicabili alle madri, una siffatta concessione comporti la revoca dell'integrazione della pensione già concessa alla madre, dal momento che, ai sensi di tale normativa, detta integrazione può essere concessa solo al genitore che percepisce la pensione di vecchiaia di importo inferiore e solo quando tale genitore è il padre.

---

(11) C. Giust. 15.5.2025, *Malbán et. al.*, in cause riunite C-623/23 e C-626/23, Decima S., sentenza – Pres. Gratsias, Rel. Smulders, Avv. gen. Richard de la Tour.



# OSSERVATORIO LAVORO PUBBLICO

---

A CURA DI GABRIELLA NICOSIA, PAOLA SARACINI, CARLA SPINELLI

PERIODO GIUGNO-DICEMBRE 2025

*Gabriella Nicosia, Paola Saracini, Carla Spinelli (\*)*

## RITORNO AL FUTURO: PERCORSI, STRATEGIE E ATTORI (\*\*)

SOMMARIO: 1. «Bagliori di futuro» e futuri percorsi-manageriali. — 2. Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione: un approccio partecipato e obbligato. — 3. Dall'obbligo alla verifica. — 4. *L'age management*. — 5. La nuova stagione contrattuale tra accelerazioni e brusche frenate: un cenno ad alcuni dei problemi rimasti sui tavoli. — 6. Il nuovo accordo quadro sulla definizione dei comparti: una possibile nuova ripartenza?

1. — «*Bagliori di futuro*» e *futuri percorsi-manageriali* — Come si è avuto modo di rilevare, anche con innegabile stupore, in più di uno dei nostri precedenti Osservatori, negli ultimi anni si è dispiegata una vera rivoluzione sul piano della gestione del personale. La corposa *soft law* che si è formata, a partire dal Pnrr, ha dimostrato come le intenzioni dichiarate nel Patto per l'innovazione abbiano, poi, trovato coerente e progressiva attuazione, quasi – replicando la stessa immagine utilizzata in altra occasione – in un crescendo Rossiniano (1), culminato in alcune disposizioni sulle quali ci si soffermerà in questo numero. Ciò perché le stesse tracciano una rotta che potrebbe, per molto versi, rendere il ripensamento organizzativo della p.a. davvero irreversibile e ormai definitivamente proteso verso un nuovo futuro.

---

(\*) Rispettivamente, professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Catania, professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università del Sannio, professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Bari.

(\*\*) Il lavoro è frutto di una riflessione comune, tuttavia i par. 1, 2 e 3 sono ascrivibili a Gabriella Nicosia, il par. 4 a Carla Spinelli e i par. 5 e 6 a Paola Saracini.

(1) È la tecnica musicale iconica di Gioacchino Rossini che consiste in un aumento graduale e progressivo del volume e dell'intensità di una frase musicale, ottenuto attraverso la ripetizione delle battute con l'entrata graduale di sezioni strumentali e spesso accompagnato da un accelerando (aumento del tempo) per creare un effetto di crescente concitazione e vertigine che culmina in un finale esplosivo, spesso scatenando gli applausi del pubblico.

L'ultima delle direttive in ordine di tempo, cioè quella del gennaio 2025 si presenta nelle vesti di una vera norma di chiusura sistemica posto che indica la formazione quale strumento di produzione di valore pubblico.

Come si ricorderà, il *leit motiv* che abbiamo ravvisato in tutto il corpusso intervento normativo formatosi negli ultimi anni è, per l'appunto, quello della produzione di valore pubblico attraverso il valore riconosciuto alle persone. Queste novità possono davvero essere considerate «bagliori di futuro» (2) che archiviano l'approccio spiccatamente efficientista degli anni '90 a vantaggio di un nuovo modello che intende scommettere innanzitutto su lavoratrici e lavoratori.

Naturalmente un ruolo centrale è more solito affidato al management (3) ovvero alle dirigenze e di seguito si proverà a spiegare perché.

2. — *Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione: un approccio partecipato e obbligato* — Nell'ultima, in ordine di tempo, delle direttive emanate (4), ascrivibile a quella *soft law* di cui si è detto, si legge espressamente che «il disegno e la concreta ed efficace attuazione delle politiche di formazione del personale sono una delle principali responsabilità del datore di lavoro pubblico e della dirigenza pubblica che ne esercita per legge le funzioni, specialmente quando preposta ad uffici dirigenziali con competenze generali in materia di gestione del personale. È compito del dirigente gestire le persone assegnate, sostenendone lo sviluppo e

---

(2) L'espressione è stata utilizzata da Marina Brollo al Convegno, *Rappresentatività sindacale, partecipazione dei lavoratori e poteri datoriali*, Bertinoro, Alma Mater Studiorum Bologna, 11-12 dicembre 2025.

(3) Sul tema si legga Carabelli 2023.

(4) 1) il primo dei decreti è quello che ha introdotto le metriche del *competency management*. Si tratta del d.m. 22 luglio 2022 «sulla specificità dei saperi, sulla qualità della prestazione e sulla motivazione al servizio [...]», 2) è seguito il d.m. 28 settembre 2022 contenente le Linee guida per l'accesso alla dirigenza e il *focus* indirizzato su capacità, attitudine e motivazioni individuali, vale a dire le *soft skill* o competenze trasversali; 3) subito dopo è stata emanata la direttiva del marzo 2023, a firma del Ministro Zangrillo, in materia di «pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza»; 4) con il DM del 28 giugno 2023 viene, quindi, adottato il «Modello delle competenze trasversali del personale non dirigente» che punta sulle *soft skill*; 5) è seguita la Direttiva del 28 novembre 2023 contenente «nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale»; 6) successivamente il panorama della *soft law* si arricchisce ancora della direttiva sul contrasto alla violenza di genere; 7) e infine, quasi nella veste di norma di chiusura sistemica, nel gennaio 2025, fa la sua apparizione la direttiva sulla «valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione».

la crescita professionale». È evidente il focus indirizzato su un management attento alle istanze di valorizzazione del capitale umano e ciò in perfetta coerenza con le traiettorie tracciate tanto nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale quanto nel Pnrr più sopra citati.

Ma questo anche in perfetta coerenza con le speculari evoluzioni rilevabili nell'ambito del lavoro privato. Pure qui nell'anno 2025 si registra l'adozione della legge di attuazione dell'art. 46 della nostra Costituzione, ovvero la legge n. 76/2025 in materia di partecipazione alla gestione.

Vale la pena ricordare a tal proposito che, per quanto si tratti di disposizioni non obbligatorie e per le quali si discute se siano pure applicabili al settore pubblico, esse tracciano comunque un percorso sintonico con il complessivo contesto di apertura a nuovi percorsi di coinvolgimento e questo perché preservare e sviluppare il capitale umano appare un *asset* strategico in entrambi i settori.

Ciò è tanto vero che la direttiva del gennaio 2025 si preoccupa di affermare che «La promozione della formazione costituisce [...] uno specifico obiettivo di *performance* di ciascun dirigente che deve assicurare la partecipazione attiva dei dipendenti alle iniziative formative, in modo da garantire il conseguimento dell'obiettivo del numero di ore di formazione pro-capite annue, a partire dal 2025, non inferiore a 40, pari ad una settimana di formazione per anno» (5).

Come si vede appare costruito uno specifico obiettivo di performance per il management di ultima generazione (6) che si sostanzia nella predisposizione di quanto necessario per sostenere la crescita professionale della propria squadra. Ciò sulla base della convinzione che dare valore alla formazione si riverberi sulla creazione di valore pubblico e cioè sul benessere sociale.

E che il legislatore sembri crederci davvero pare dimostrato dall'inserimento di clausole di effettività difficili da confutare. In perfetta coerenza con il modello già disegnato negli anni della seconda privatizzazione del lavoro pubblico, si dà, infatti, risalto alla responsabilità tipica dei dirigenti, quella di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, e cioè nella responsabilità prevista dalla legge per inosservanza delle direttive o per mancato raggiungimento degli obiettivi, con tutte le conseguenze del caso, ivi compresa la possibilità del recesso in ragione di particolari gravi mancanze rilevate all'interno del ciclo di gestione delle performance. Insomma il legislatore

---

(5) Direttiva *Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti*, fruibile per esteso in [https://www.aranagenzia.it/wp-content/uploads/2025/01/Direttiva\\_MinistroPA\\_14.01.2025\\_formazione.pdf](https://www.aranagenzia.it/wp-content/uploads/2025/01/Direttiva_MinistroPA_14.01.2025_formazione.pdf).

(6) Per la nuova concettualizzazione, sia consentito rinviare a Nicosia 2025.

parrebbe non accontentarsi di sanzionare il dirigente su un piano meramente fisiologico, ovvero con la decurtazione della retribuzione di risultato, in caso di performance poco performanti – rispetto all’obiettivo assegnato delle 40 ore di formazione – ma si spinge a disporre inequivocabilmente l’azionabilità della responsabilità per inadeguatezza manageriale, configurata nell’art. 21 appena citato.

3. — *Dall’obbligo alla verifica* — Nessun obbligo appare come tale se non è sottoposto a verifica. E ancora una volta la sede della verifica resta il ciclo di gestione della performance, da coniugare, naturalmente, con il ciclo di gestione della formazione, tratteggiato nella direttiva del 28 novembre 2023. Il modello della valutazione deve evolvere e adattarsi alle nuove esigenze sistemiche, contemplando set di indicatori che rilevino la capacità o l’incapacità manageriale anche sotto lo specifico profilo degli obblighi formativi. I moderni set di indicatori servono da cartina di tornasole del nuovo ventaglio di competenze propugnato dalle più recenti previsioni normative. La performance resta un concetto multidimensionale in continua evoluzione in cui è, quindi, possibile far transitare tutte le richieste di obiettivi comportamentali necessari, a seconda delle esigenze contestualizzate di una certa amministrazione, in un certo momento. È proprio in questo punto così cruciale che appare possibile promuovere, in modo sincero, competenze e talenti.

È da ritenere che sia ancora preferibile insistere proprio su questa fase sistemica, dominata dalle dinamiche fisiologiche riconducibili al binomio mancato raggiungimento degli obiettivi (di comportamento e organizzativi)/mancato percepimento della retribuzione di risultato, piuttosto che spingersi in avanti con l’attivazione della responsabilità dirigenziale *stricto sensu* intesa.

4. — *L’age management* — Lo squilibrio demografico e la transizione digitale rappresentano un’altra delle sfide cruciali che le pubbliche amministrazioni si trovano ad affrontare con attenzione crescente, impegnandosi nell’adozione di strategie organizzative adeguate. Si è fatta sempre più strada la consapevolezza della necessità di un cambio di paradigma a favore di metodi di gestione del personale pubblico basati sulla valorizzazione delle competenze (7), da intendersi come conoscenze, capacità tecniche e capacità

---

(7) D.m. 22 luglio 2022 recante *Definizione di linee di indirizzo per l’individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche*. Sul *competency management* si veda Nicosia 2023 e Viscomi 2024.

comportamentali, di cui accompagnare l'evoluzione. Una nuova stagione di valorizzazione della formazione si è aperta a valle dell'esperienza pandemica con il già richiamato *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, siglato il 10 marzo 2021 tra il Governo e Cgil, Cisl e Uil. Un ulteriore impulso in questa direzione è stato impresso dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Pnrr (8). In tale quadro regolativo e in assoluta coerenza con la visione che esprime si pongono le direttive sulla formazione del Ministro per la p.a. Zangrillo del 2023 e 2025, altresì poc'anzi ricordate.

Alla luce del crescente processo di invecchiamento della forza lavoro impiegata nel settore pubblico, si è reso necessario riorientare le politiche e i sistemi di gestione del personale, prestando particolare attenzione, per un verso, alla programmazione del turnover e, per altro verso, alla definizione dell'offerta formativa. Al riguardo, un contributo non trascurabile viene dalla contrattazione collettiva.

Nel quadro generale delle politiche di gestione del personale, l'art. 27 del Ccnl Funzioni Centrali 2022-24 affronta il tema delle potenzialità e delle criticità connesse al dialogo intergenerazionale nelle organizzazioni, richiamando le strategie di *age management* per regolarne obiettivi e strumenti. L'*age management* consiste nella gestione strategica delle differenze di età all'interno di un'organizzazione per valorizzare le competenze di tutte le generazioni presenti e favorire la collaborazione tra colleghi giovani e senior. L'obiettivo finale è migliorare il benessere dei dipendenti, incrementare i livelli di performance individuale e collettiva e perseguire l'innovazione. Si tratta di un approccio che mira a creare un ambiente di lavoro inclusivo e produttivo, supportando le risorse senior, integrando le nuove generazioni e garantendo la trasmissione di *know-how* attraverso attività formative come il *mentoring* e il *reverse mentoring*. Queste consistono, rispettivamente, in forme di affiancamento per i neoassunti e momenti di formazione *peer-to-peer* volti a favorire lo scambio di competenze tra le diverse generazioni, così da ridurre il rischio di isolamento e agevolare l'integrazione delle nuove risorse. Il personale con maggiore esperienza all'interno dell'amministrazione assume un ruolo attivo in quanto portatore di un prezioso patrimonio di competenze e conoscenze da trasmettere alle nuove generazioni. Al contempo, i dipendenti più giovani condividono le proprie competenze in aree come le tecnologie digitali, i *social media* e le tendenze emergenti, contribuendo all'obiettivo delle amministrazioni di ritardare o eliminare il

---

(8) Il Pnrr dell'Italia è stato approvato il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio Ue, e successivamente modificato più volte. Per approfondimenti, cfr. <https://temi.camera.it/leg19/pnrr.html>.

rischio di obsolescenza professionale del proprio personale, colmando il divario digitale.

Per quanto concerne l'analoga previsione nel Ccnl del Comparto Sanità (art. 49 Ccnl 2022-24), la strategia gestionale appare più sbilanciata nella direzione del sostegno al personale di età avanzata, individuato tra coloro che abbiano superato la soglia di 60 anni di età anagrafica, essendo questo il comparto, insieme ai settori della Scuola e della Ricerca, più esposto all'invecchiamento del personale in servizio. Per costoro le aziende e gli enti sanitari dovranno porre in essere le strategie necessarie a sostenerne le migliori condizioni di salute possibili, prevenendo l'insorgenza di malattie professionali e infortuni sul lavoro. A tal fine si prevede l'adozione di misure di riduzione dell'orario di lavoro e dei turni, specie notturni, fino a provvedimenti di esonero, nonché il riconoscimento della priorità nell'accesso al part-time e al lavoro agile. Dalla medesima prospettiva si affronta la questione del dialogo intergenerazionale; si precisa, infatti, che l'impiego in attività di affiancamento/tutoraggio per il personale neo inserito o neoassunto, durante l'orario di servizio, comporta la conseguente riduzione del tempo impiegato nello svolgimento delle attribuzioni proprie del profilo e dell'incarico del lavoratore senior.

D'altra parte, il ricorso alle strategie di *age management* è considerato dalle parti negoziali firmatarie dei contratti collettivi della tornata 2022-24 altrettanto fondamentale con riferimento al personale con qualifica dirigenziale. Pertanto, il dialogo intergenerazionale, la valorizzazione dell'esperienza professionale, le attività di formazione peer-to-peer, il *reverse mentoring* sono tra le misure messe in campo per ritardare o eliminare il rischio di *skills obsolescence*.

L'art. 13 Ccnl dell'Area delle Funzioni Centrali 2022-24 regola l'affiancamento in ingresso per i dirigenti (e professionisti) neoassunti – considerati tali fino alla maturazione di due anni di servizio – che viene previsto in aggiunta agli eventuali corsi e/o scuole di formazione iniziale e quelli di aggiornamento professionale organizzati dalle stesse. Il ruolo di mentore è svolto su base volontaria da dirigenti (e professionisti) con almeno 15 anni di anzianità nel ruolo, allo scopo di trasmettere al neoassunto «la cultura e la missione dell'amministrazione, i codici e comportamenti informali esistenti, nonché la consapevolezza dei ruoli da assolvere». Di norma, il mentore è una persona diversa dal dirigente superiore e può richiedere di essere sollevato dall'attività di affiancamento in presenza di comprovate ragioni. Al *mentee* è richiesto di «assimilare e apprendere dal proprio mentore, con spirito collaborativo e diligenza».

Dal momento che si tratta di una sperimentazione innovativa per il set-

tore pubblico, i contratti collettivi prevedono che le politiche di *age management* dovranno essere monitorate annualmente dalle amministrazioni che le adotteranno e i relativi esiti dovranno essere oggetto di confronto sindacale, al fine di valutarne l'efficacia ed introdurre eventuali correttivi.

5. — *La nuova stagione contrattuale tra accelerazioni e brusche frenate: un cenno ad alcuni dei problemi rimasti sui tavoli* — Come già anticipato in altri numeri di questa rubrica, sebbene con difficoltà, la stagione dei rinnovi contrattuali 2022-2024 si è ormai abbondantemente avviata, se non addirittura, almeno per alcuni comparti, conclusa; tanto che, lo scorso 3 dicembre, vi è stato il primo incontro per il rinnovo del contratto relativo al comparto delle Funzioni Centrali per la tornata 2025-2027.

Volendo fornire un'istantanea dello stato dell'arte in materia, questo è ciò che, da ultimo, si rinviene: oltre al contratto nazionale relativo al comparto Funzioni centrali 2022-2024 del 27 gennaio 2025, il 27 ottobre si è siglato il rinnovo del comparto Sanità per il triennio 2022-2024; il 28 ottobre è seguita la firma del contratto per il personale dell'area Funzioni centrali per la tornata 2022-2024, nonché quello relativo al personale del comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri riferito al periodo 2019-2021.

Tale accelerazione, da salutare certamente con favore in quanto garantisce un rispetto della tempistica nei rinnovi dei contratti, da anni, effettivamente, non osservata, evidenzia, altresì, una criticità non marginale, ossia il venir meno della coesione, almeno tra le sigle più rappresentative, che ha da sempre caratterizzato i rinnovi contrattuali nel lavoro pubblico; una criticità rappresentata dalla mancata sottoscrizione dei contratti da parte di una delle sigle sindacali certamente più rappresentative.

Tutti gli accordi appena richiamati, infatti, non sono stati siglati dalla Cgil e il contratto riferito al comparto Sanità ha visto la mancata sottoscrizione anche da parte della Uil; una scelta motivata, in estrema sintesi e come si legge in diverse dichiarazioni, dal fatto che quegli accordi impongono sacrifici eccessivi alle lavoratrici e ai lavoratori, specie, ma non solo, in termini di adeguamenti retributivi.

Più che andare a guardare i contenuti dei diversi contratti — sebbene qualche significativo riferimento sul rilevante tema dell'*age management* è stato appena fornito — preme qui tornare (9) sul fatto che lo scenario delle nuove dinamiche sindacali ha messo in evidenza un *vulnus* delle disposizio-

---

(9) Si veda, nello specifico, il numero 4 del 2024 di questi Osservatori sul lavoro pubblico.

ni che nel d.lgs. n. 165/2001 disciplinano le relazioni sindacali nel lavoro pubblico; *vulnus* prima non palesato proprio in considerazione delle convergenze anche di fatto dell'azione delle grandi confederazioni.

La questione su cui si ritiene utile concentrare l'attenzione in questa sede, anche perché già oggetto di alcuni pronunciamenti giurisprudenziali (10), attiene alle conseguenze di queste mancate sottoscrizioni sullo sviluppo delle relazioni sindacali in sede decentrata e, più nello specifico, sull'agibilità dei diritti sindacali. Occorre, in altri termini, comprendere sino a che punto le regole attualmente vigenti impediscano l'agibilità sindacale anche al sindacato che, pur essendo oggettivamente rappresentativo – tanto che è legittimato a sedersi al tavolo negoziale nazionale – decide poi di non sottoscrivere il contratto (11).

Sul punto non può non richiamarsi la chiara presa di posizione dell'Aran sulla questione che, anche in una nota recente - datata 11 novembre 2025 ed espressa con riferimento al comparto Sanità -, valorizza molto il dato contrattuale e ritiene legittimati alle diverse forme di relazioni sindacali (nelle quali include l'informazione, il confronto a qualsiasi livello, l'Opi, la contrattazione integrativa) solo le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale.

Una lettura che, però, non sembra condivisibile, in quanto dinanzi alla presenza di norme nel d.lgs. n. 165/2001 su questi temi non univoche (si pensi all'art. 9 che si esprime genericamente su «modalità e disciplina degli istituti di partecipazione» rimessa alla contrattazione collettiva; o ancora all'ampiezza della locuzione di cui al primo comma dell'art 40 che recita: «la contrattazione disciplina le relazioni sindacali»), il principio di libertà sindacale che governa il nostro sistema di relazioni sindacali nel cui concreto sviluppo ordinamentale l'effettiva rappresentatività, nell'esperienza pluridecennale, è elemento cardine, dovrebbe portare ad ampliare il novero di soggetti a cui riconoscere la cd. agibilità sindacale in sede decentrata almeno a tutti quelli rappresentativi.

In altri termini, se alcuni istituti, come l'informazione e il confronto, risultano – come anche la recente giurisprudenza prima richiamata ci ha ricordato – «il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e rappresentano una modalità attraverso la quale si può instaurare un dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione al fine di consentire ai soggetti sindacali di partecipare costruttivamente all'adozione delle misure che l'amministrazione intende adottare rendendo effettivo l'eser-

---

(10) Vd., da ultimo Trib. Roma, n. 774/2025 del 22/01/2025.

(11) Sul punto vd. anche Bavaro 2025; Boscato 2025; Gargiulo 2025; Ferrara 2025.

cizio dell'attività sindacale in termini di partecipazione alle scelte organizzative dell'ente» e, fermo restando, che le esigenze di buon andamento che guidano l'attività delle pubbliche amministrazioni richiedono una selezione degli stessi, è possibile sostenere che a quel sistema dovrebbero avere accesso quanti più soggetti possibile, purché selezionati. E un filtro per la selezione è certamente la loro rappresentatività. D'altronde anche la recente sentenza della Corte costituzionale, la n. 156 del 2025, sebbene con riferimento alle rappresentanze sindacali aziendali in ambito privato, ribadisce, come già fatto in passato, che il riconoscimento di alcuni diritti sindacali, la cui tutela privilegiata è necessariamente a godimento selettivo, trova nella rappresentatività un filtro attraverso cui operare la selezione. E tale necessario elemento di razionalità della tutela privilegiata per la sentenza 156, oggi, solo nel pubblico si esprime in termini di «razionalità pratica» grazie al meccanismo di certificazione della rappresentatività.

6. — *Il nuovo accordo quadro sulla definizione dei comparti: una possibile nuova ripartenza?* — Un'ultima riflessione attiene al nuovo accordo quadro sulla definizione dei comparti, siglato lo scorso 28 ottobre 2025, stavolta sottoscritto da tutte le confederazioni più rappresentative<sup>12</sup>.

Rispetto al precedente accordo quadro non si rinvencono particolari novità; l'accordo conferma l'aggregazione dei dipendenti pubblici di cui all'art. 1, c. 2 del d.lgs. n. 165/2001, in quattro comparti: Funzioni Centrali, Funzioni Locali; Istruzione e Ricerca e Sanità con le quattro rispettive aree dirigenziali.

In estrema sintesi, si assiste a una conferma della riduzione dei comparti che, inevitabilmente, porta a omogeneizzare realtà spesso diverse con ricadute non sempre positive in termini di compressione delle diversità che invece connotano le pubbliche amministrazioni: si pensi a titolo esemplificativo a quelle relative ai sistemi di inquadramento professionale. Certo tale scelta agevola il controllo della spesa, ma forse non è la soluzione migliore per valorizzare le amministrazioni, tanto è che, poi, nei diversi contratti spesso assistiamo all'individuazione di sotto sezioni proprio al fine di non incorrere in eccessivi irrigidimenti.

La sottoscrizione del Ccnq segna l'avvio della nuova stagione contrattuale, tanto che, come si è poc'anzi accennato, i primi di dicembre si è svolto l'incontro di apertura della trattativa per il rinnovo del Ccnl del comparto delle Funzioni Centrali 2025-2027. Sul punto, preme qui sottoli-

---

(12) Va comunque segnalato che tale accordo non è stato siglato dalla Cida e dalla Usl.

neare come, nel consueto giro di interventi delle organizzazioni sindacali, anche in ragione della mancata sottoscrizione del Ccnl relativo alla tornata 2022-2024, la FP Cgil abbia rilevato l'importanza di tenere a riferimento cosa ha significato quel contratto in termini di perdita di potere di acquisto delle retribuzioni e, pertanto, per il rinnovo 2025-2027 ha dichiarato di voler prestare particolare attenzione alla necessità di individuare meccanismi di salvaguardia per evitare il rischio di uno scostamento tra l'inflazione programmata, in base alla quale sono state stanziare le risorse per il trattamento economico, e quella effettivamente registrata nel triennio di riferimento. Merita poi evidenziare come sul tavolo, proprio in ragione del cambiamento delle dinamiche sindacali più volte ricordate, sia emersa la necessità di rafforzare il sistema di relazioni sindacali, rivedendo non solo le cc.dd. agibilità, ma anche il tema della titolarità negoziale in sede decentrata. E, pare opportuno aggiungere, sarebbe altresì necessario ragionare seriamente anche sul profilo relativo all'assenza di regole per la *chiusura* dei contratti in sede decentrata; in tale sede, attualmente, in caso di conflitti endosindacali, tutt'altro che infrequenti, la soluzione resta tuttora ancorata a quel principio del *maggior consenso possibile*, desumibile dalle indicazioni dell'Aran, non affatto semplice da definire.

A questo punto non resta che aspettare e vedere cosa ci riserverà questa nuova stagione.

### *Riferimenti bibliografici*

- Bavaro V. (2025), *La rappresentatività sindacale a fondamento dei diritti sindacali nella P.A.: note critiche sul «caso» Ccnl Funzioni centrali del 2025*, in *LPA*, n. 1, I, p. 41 ss.
- Carabelli U. (2023), *Torniamo a ragionare seriamente su come rendere la Pubblica Amministrazione consona ai bisogni della società del futuro*, <https://spaziopubblico.fpcgil.it/torniamo-a-ragionare-seriamente-su-come-rendere-la-pubblica-amministrazione-consona-ai-bisogni-della-societa-del-futuro/>.
- Ferrara M.D. (2025), *Partecipazione sindacale e legittimazione alla contrattazione collettiva integrativa nel lavoro pubblico tra indicazioni della legge, scelte della contrattazione e «aperture»*, in *LPA*, n. 1, I, p. 59 ss.
- Gargiulo U. (2025), *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico dinanzi alle prove della (im)mutabilità*, in *LPA*, n. 1, I, p. 24 ss.
- Nicosia G. (2023), *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in *LPA*, n. 2, I, p. 281 ss.
- Nicosia G. (2025), *Il benessere organizzativo nel lavoro pubblico: dal performance management al people management*, in *DRI*, n. 4, in corso di pubblicazione.
- Viscomi A. (2024), *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, in *LPA*, n. 1, I, p. 2 ss.