

OSSERVATORI ONLINE

N. 2/2026

OSSERVATORIO CORTE DI GIUSTIZIA UE

A CURA DI ROBERTA NUNIN

OSSERVATORIO LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA PERIODO OTTOBRE 2025-MARZO 2026

Roberta Nunin

SOMMARIO: 1. Orario di lavoro e tempo di spostamento dei lavoratori — 2. Direttiva sul salario minimo: respinto il ricorso per l'annullamento — 3. Lavoratori a termine e mancato riconoscimento della «carta docenti» — 4. Abuso nel ricorso al contratto a termine e risarcimento del danno — 5. Parità di trattamento, disabilità e accomodamenti ragionevoli — 6. Licenziamento e libertà religiosa — 7. Lavoratore transfrontaliero e diritto agli assegni familiari. — 8. Soggiornante di Paese terzo e diniego dell'assegno sociale.

Rapporto di lavoro:

1. — *Orario di lavoro e tempo di spostamento dei lavoratori* — Con sentenza del 9 ottobre 2025 (1), relativa ad un rinvio pregiudiziale proposto *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana* (Corte superiore di giustizia della Comunità Autonoma di Valencia, Spagna), la Corte di Giustizia ha precisato che l'art. 2, punto 1, della Direttiva 2003/88/Ce del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, debba essere interpretato nel senso che il tempo dedicato ai tragitti di andata e ritorno che i lavoratori sono tenuti ad effettuare, insieme, a un'ora definita dal loro datore di lavoro e con un veicolo appartenente a quest'ultimo, per recarsi da un luogo preciso, determinato da tale datore di lavoro, al luogo in cui è fornita la prestazione caratteristica prevista dal contratto di lavoro concluso tra tali lavoratori e detto datore di lavoro, deve essere considerato «orario di lavoro», ai sensi di tale disposizione.

Nel caso da cui ha tratto origine il rinvio pregiudiziale, i lavoratori, dipendenti da un'impresa pubblica incaricata dell'esecuzione di interventi destinati al miglioramento di aree naturali site nel territorio della Comunità Valenciana, erano addetti alla biodiversità ed impiegati per svolgere la loro attività in micro-riserve naturali, per recarsi nelle quali disponevano di veicoli

(1) C. Giust. 9.10.2025, *STAS-IV*, in causa C-110/24, Sesta S., sentenza – Pres. di Sezione e Rel. Ziemele, Avv. Gen. Richard de la Tour.

appartenenti al datore di lavoro con i quali si spostavano, a partire da una «base» di riferimento, da loro raggiunta muovendosi dal proprio domicilio; tuttavia il datore di lavoro non riconosceva quale orario di lavoro il ritorno alla base al termine della giornata lavorativa.

Ha precisato la Corte, nel decidere nel senso sopra indicato, che, nel caso di specie (fatte a salve le verifiche spettanti al giudice del rinvio), i lavoratori interessati devono essere considerati, nel corso degli spostamenti che effettuano dalla base fino alla sede di destinazione interessata nonché da quest'ultima fino alla base, come privi di un luogo di lavoro fisso e nell'esercizio delle loro attività o delle loro funzioni. Di conseguenza, durante tali spostamenti, i suddetti lavoratori devono essere considerati al lavoro, ai sensi dell'art. 2, punto 1, della Direttiva 2003/88.

2. — *Direttiva sul salario minimo: respinto il ricorso per l'annullamento* — Con sentenza dell'11 novembre 2025 (2) la Corte di Giustizia ha respinto la richiesta avanzata dal Regno di Danimarca che chiedeva l'annullamento della Direttiva (Ue) 2022/2041 del 19 ottobre 2022 in tema di salari minimi adeguati nell'Unione europea, accogliendo solo la richiesta di parziale modifica dell'art. 5.

Nello specifico, il Regno di Danimarca, sostenuto dal Regno di Svezia, aveva richiesto, in via principale, l'annullamento integrale della direttiva impugnata e, in subordine, l'annullamento dell'art. 4, § 1, lett. d), e/o dell'art. 4, § 2, di tale Direttiva; a sostegno delle proprie conclusioni, presentate in via principale, il Regno di Danimarca deduceva due motivi vertenti, il primo, sulla violazione dell'art. 153, § 5, TfUE e su uno sviamento dei poteri conferiti dai Trattati al legislatore dell'Unione e, il secondo, sull'impossibilità di adottare la Direttiva impugnata sul fondamento dell'art. 153, § 1, lett. b), TfUE, perseguendo la Direttiva in questione più obiettivi diversi. In subordine, lo Stato membro ricorrente deduceva un motivo unico, vertente sul fatto che, adottando l'art. 4, § 1, lett. d), e § 2, della Direttiva impugnata, il Parlamento e il Consiglio avessero violato il principio di attribuzione e avessero agito in violazione dell'art. 153, § 5, TfUE.

Nella parte motiva della propria decisione, la Corte osserva (§ 134) in particolare come, in relazione agli ambiti di applicazione, risulti che, da un lato, l'art. 153, § 1, lett. b), TfUE, che riguarda le «condizioni di lavoro», possa ricomprendere misure relative al miglioramento dell'adeguatezza dei salari minimi e, in tal modo, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro

(2) C. Giust. 11.11.2025, *Regno di Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio*, in causa C-19/23, Grande S., sentenza – Pres. Lenaerts, Rel. Biltgen, Avv. Gen. Emiliou.

nell'Unione e, dall'altro, che l'art. 153, § 1, lett. f), TfUE, che riguarda la «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione», possa comprendere misure relative alla promozione della contrattazione collettiva, purché le misure così adottate rispettino l'articolo 153, § 5, TfUE. Continua precisando che (§ 135), sebbene in ciascuno di questi due settori il Parlamento e il Consiglio possano, conformemente all'art. 153, § 2, lett. b), TfUE, adottare «prescrizioni minime», essi statuiscono, nel primo, secondo una procedura legislativa ordinaria, nella quale il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, e, nel secondo, con una procedura legislativa speciale, che richiede l'unanimità in sede di Consiglio. Osserva la Corte, con riguardo al caso di specie, che, quanto alle disposizioni principali della Direttiva impugnata contenute negli articoli da 4 a 8, anzitutto l'art. 4 prevede misure relative alla promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, che possono certamente rientrare nel settore della «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione», di cui all'art. 153, § 1, lett. f), TfUE, ma che tuttavia (come osservato, in sostanza, anche dall'Avvocato generale al § 119 delle sue conclusioni) occorre tenere conto del nesso che tale Direttiva stabilisce, all'art. 1, §1, letto alla luce dei considerando 16 e 22, tra la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e l'obiettivo principale, che è quello di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione e, in particolare, l'adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori (vd. § 136 della sentenza). In tale contesto – continua la Corte – l'art. 4 citato rappresenta solo un mezzo per conseguire l'obiettivo principale della Direttiva, piuttosto che una finalità o componente autonoma e distinta della medesima: pertanto, rientra nel settore delle «condizioni di lavoro» di cui all'art. 153, § 1, lett. b), TfUE. Precisa ulteriormente la sentenza che, in ogni caso, tale art. 4 costituisce, tutt'al più, *«una finalità o una componente distinta che si colloca nel settore della «rappresentanza e [della] difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro» puramente accessoria rispetto alla finalità o alla componente principale rientrante nel settore delle «condizioni di lavoro».*

Peraltro la Corte rileva (§ 137 della decisione) che, dall'esame del primo motivo di ricorso, risulta che la Direttiva impugnata contiene una disposizione e due parti di frasi sottratte alle competenze dell'Unione conformemente all'articolo 153 TfUE, ossia l'art. 5, § 2, e, di conseguenza, la parte di frase *«compresi gli elementi di cui al paragrafo 2»*, contenuta nella quinta frase dell'art. 5, § 1, nonché la parte di frase *«a condizione che l'applicazione di tale meccanismo non comporti una diminuzione del salario minimo legale»*, contenuta nell'art. 5, § 3, di tale Direttiva. Precisa la sentenza che tale disposizione e queste due parti di frase esulano dalle competenze legislative dell'Unione

nelle materie contemplate all'articolo 153, § 1, lett. *b)* e *f)*, TfUe.

Invece, le altre disposizioni dell'art. 5 della Direttiva impugnata nonché gli articoli da 6 a 8 di quest'ultima prevedono misure che istituiscono un quadro per la determinazione di salari minimi adeguati al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione e si ricollegano quindi al settore delle «condizioni di lavoro», di cui all'art. 153, § 1, lett. *b)*, TfUe (§ 138 della sentenza).

Di conseguenza, la sentenza della Corte ha statuito che solo la parte di frase «compresi gli elementi di cui al paragrafo 2», contenuta nella quinta frase dell'art. 5, § 1, della Direttiva (Ue) 2022/2041 del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, l'art. 5, § 2, di tale Direttiva nonché la parte di frase «a condizione che l'applicazione di tale meccanismo non comporti una diminuzione del salario minimo legale», contenuta nell'art. 5, § 3, della stessa siano annullati, respingendo quanto al resto il ricorso per annullamento proposto dal Regno di Danimarca.

3. — *Lavoratori a termine e mancato riconoscimento della «carta docenti»* — Con una pronuncia del 29 gennaio 2026 relativa all'Italia ed alla cd. «carta docenti», la Corte di Giustizia (3), a fronte del rinvio pregiudiziale da parte dal Tribunale di Ravenna, al quale si era rivolto un docente precario lamentando di essere stato escluso da tale beneficio, ha statuito che l'art. 4, punto 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, relativa all'accordo quadro Ces, Unice e Ceep sul lavoro a tempo determinato, debba essere interpretato nel senso che esso non osti a una giurisprudenza nazionale in forza della quale – nel caso di un'azione proposta da un docente assunto a tempo determinato al fine di porre rimedio alla privazione indebita, a causa dell'applicazione di una normativa nazionale contraria a tale disposizione, del beneficio di un vantaggio finanziario dell'importo di euro 500 all'anno (concesso mediante una carta elettronica che consente l'acquisto di beni e servizi destinati a sostenere la formazione continua dei docenti) – da un lato, la concessione a posteriori di tale carta sia subordinata alla condizione che tale docente faccia ancora parte del sistema scolastico e, dall'altro, in mancanza di concessione a posteriori di siffatta carta, detto docente possa far valere un diritto al risarcimento del danno subito a causa di tale mancata concessione solo nel rispetto di determinate condizioni specifiche, purché l'insieme di tali condizioni si applichi anche ai docenti assunti a

(3) C. Giust. 29.1.2026, *Bariello*, in causa C-654/24, Quinta S., sentenza – Pres. Arastey Sahún, Rel. Smulders, Avv. Gen. Richard de la Tour.

tempo indeterminato che chiedono la concessione a posteriori della medesima carta e, inoltre, le modalità procedurali che disciplinano l'esercizio di detto diritto al risarcimento rispettino i principi di equivalenza e di effettività.

4. — *Abuso nel ricorso al contratto a termine e risarcimento del danno* — Con la sentenza del 29 gennaio 2026, relativa ad un caso italiano che vedeva coinvolta una ballerina che lamentava la reiterazione di rapporti di lavoro a termine ed aveva chiamato in causa una nota Fondazione lirica chiedendo la stabilizzazione del rapporto, la Corte di Giustizia (4), adita in sede di rinvio pregiudiziale dal Giudice del lavoro del Tribunale di Milano, ha avuto modo di precisare che la clausola 5 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, contenuto nell'allegato della Direttiva 1999/70/Ce del 28 giugno 1999, deve essere interpretata nel senso che essa non osti a una normativa nazionale, come interpretata da un giudice nazionale supremo (vd. a tale proposito la sentenza di Cass. S.U. n. 5542/2023), in forza della quale le norme di diritto comune che disciplinano i rapporti di lavoro e mirano a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato mediante la conversione automatica di tali contratti in un contratto di lavoro a tempo indeterminato non siano applicabili al settore di attività delle fondazioni lirico-sinfoniche, e che preveda, quali misure sanzionatorie del ricorso a una reiterazione abusiva di contratti di lavoro a tempo determinato in tale settore, da un lato, la possibilità di concedere un importo minimo a titolo di risarcimento del danno subito (la cui prova può essere fornita mediante presunzioni), salvo l'ottenimento del risarcimento del maggior danno, e, dall'altro, la responsabilità dei dirigenti di tali fondazioni in caso di colpa grave o dolo nella violazione da parte di questi ultimi della normativa nazionale relativa a tali contratti, purché tali misure consentano di sanzionare in modo effettivo l'abuso accertato, circostanza che spetta al giudice nazionale valutare.

Statuisce altresì la Corte che, qualora detto giudice ritenga che tali misure non consentano di sanzionare in tal modo il ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato nel settore di attività delle fondazioni lirico-sinfoniche, esso sia tenuto ad interpretare, quanto più possibile, il proprio diritto nazionale in modo conforme a tale clausola al fine di garantire la piena efficacia della direttiva 1999/70 e di pervenire ad una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultima.

Osserva inoltre la Corte (vd. 70 della sentenza) che la clausola 5

(4) C. Giust. 29.1.2026, *Fondazione Teatro alla Scala di Milano*, in causa C-668/24, Decima S., sentenza – Pres. Passert, Rel. Smulders, Avvocato Gen. Norkus.

dell'accordo quadro non è incondizionata e sufficientemente precisa da avere un effetto diretto, e dunque non può essere invocata, in quanto tale, da un singolo dinanzi a un giudice nazionale nell'ambito di una controversia, rientrando nel diritto dell'Unione, al fine di escludere l'applicazione di una disposizione di diritto nazionale ad essa contraria (v., in tal senso, Cgue, sentenza del 3 giugno 2021, *Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario*, in causa C-726/19, §§ 79 e 80 nonché giurisprudenza ivi citata).

5. — *Parità di trattamento, disabilità e accomodamenti ragionevoli* — Una docente con un'invalidità del 70%, titolare di una cattedra a Mantova, aveva richiesto il trasferimento a Catanzaro, invocando le regole sulle precedenzae di cui all'art. 21 l. 104/92. Di fronte al rigetto della domanda, perché tutti i posti disponibili erano già stati assegnati ai docenti che richiedevano il trasferimento all'interno della stessa provincia, la docente aveva proposto un ricorso davanti al Tribunale di Mantova, che era stato respinto, così come era avvenuto per l'impugnazione, proposta davanti alla Corte d'Appello di Brescia. In sede di giudizio di legittimità, la Corte di Cassazione aveva però sollevato la questione pregiudiziale relativa alla possibile discriminazione ai danni della lavoratrice disabile, oggetto della sentenza della Corte di Giustizia del 12 marzo 2026 (5).

Nella decisione, con riguardo alle questioni pregiudiziali sollevate dalla Suprema Corte italiana, i giudici di Lussemburgo hanno statuito, in primo luogo, che l'art. 5 della Direttiva 2000/78/Ce del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, debba essere interpretato nel senso che esso non osti a una normativa nazionale che preveda un sistema di mobilità professionale e territoriale che accordi una precedenza in materia di mobilità a taluni docenti disabili, facendo prevalere le operazioni di mobilità intraprovinciale sulle operazioni di mobilità interprovinciale, dal momento che tale sistema, non tenendo conto delle esigenze proprie delle persone disabili in situazioni concrete, non rientra nella nozione di «soluzioni ragionevoli», ai sensi di tale disposizione. Inoltre, la Corte ha stabilito che l'art. 2, § 2, lett. b) della citata Direttiva 2000/78 deve essere interpretato nel senso che un sistema nazionale di mobilità professionale e territoriale che accordi una precedenza in materia di mobilità a taluni docenti disabili rispetto ai docenti che non sono disabili, facendo al contempo prevalere le operazioni di mobilità

(5) C. Giust. 12.3.2026, *Zirvatta*, in causa C- 597/24, Decima S., sentenza – Pres. e Rel. Arastey Sahún, Avv. Gen. Rantos.

intraprovinciale sulle operazioni di mobilità interprovinciale, non costituisce una discriminazione indiretta vietata, ai sensi di tale disposizione, a danno dei docenti che abbiano chiesto un trasferimento interprovinciale.

6. — *Licenziamento e libertà religiosa* — Con sentenza del 17 marzo 2026 (6) la Corte di Giustizia è intervenuta in materia di tutela dei lavoratori in relazione alla libertà religiosa nell'ambito delle organizzazioni di tendenza. Nel caso di specie, una lavoratrice, dipendente da un'associazione operante in seno alla Chiesa cattolica tedesca ed attiva nell'ambito di un consultorio cattolico per prestare assistenza alle donne incinte in difficoltà ed incoraggiarle a portare a termine la gravidanza, era stata licenziata per avere pubblicamente dichiarato davanti all'autorità competente la propria volontà di abbandonare la Chiesa cattolica (abbandono peraltro motivato dalla volontà di non pagare un contributo aggiuntivo alla Chiesa previsto dalla diocesi di appartenenza); peraltro, i giudici di Lussemburgo rilevano come dagli atti di causa si evidenziasse che nel servizio di consulenza nel quale era impiegata la lavoratrice in questione operassero anche due persone non appartenenti alla Chiesa cattolica.

Con la propria pronuncia, la Corte di Giustizia ha statuito che l'art. 4, § 1 e 2, della Direttiva 2000/78/Ce del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, letto alla luce dell'art. 10, § 1, e dell'art. 21, § 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che esso osti a una normativa nazionale ai sensi della quale un'organizzazione privata, la cui etica sia fondata su una religione, possa esigere da un dipendente appartenente a una determinata chiesa che pratica tale religione di non abbandonare tale chiesa nel corso del rapporto di lavoro, a pena di licenziamento, o di tornare a farne parte, dopo l'abbandono, al fine di proseguire il rapporto di lavoro, mentre tale organizzazione impiega altre persone per svolgere le stesse mansioni del dipendente in questione senza richiedere che siano membri di questa stessa chiesa, e tale dipendente non tiene in pubblico comportamenti ostili a detta chiesa, qualora, per la natura delle attività professionali di detto dipendente o per il contesto in cui esse vengono espletate, tali requisiti non siano essenziali, legittimi e giustificati per lo svolgimento dell'attività lavorativa, tenuto conto dell'etica di detta organizzazione.

Rileva la Corte (vd. § 46 della sentenza) come il diritto alla libertà di

(6) C. Giust. 17.3.2026, *JB*, in causa C-258/24, Grande S., sentenza – Pres. Lenaerts, Rel. Biltgen, Avv. Gen. Medina.

pensiero, di coscienza e di religione, garantito dall'articolo 10 della Carta di Nizza, abbia quale corollario il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla religione sancito all'art. 21, § 1, della stessa (vd. anche Cgue, sentenza del 28 novembre 2023, *Commune d'Ans*, in causa C-148/22, § 40). Non è dunque sufficiente che una comunità religiosa affermi l'esistenza di un pregiudizio reale o potenziale alla sua autonomia per giustificare una disparità di trattamento fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, dovendosi dimostrare, alla luce delle circostanze del caso di specie, che l'asserito rischio di lesione della propria autonomia sia probabile e serio e che la disparità di trattamento di cui trattasi non pregiudichi il contenuto essenziale del diritto alla parità, non ecceda quanto necessario per escludere tale rischio né persegua un fine estraneo all'esercizio dell'autonomia di detta comunità religiosa. Spetta dunque ai giudici nazionali – ricorda la Corte – vigilare affinché tali condizioni siano soddisfatte, effettuando un esame approfondito delle circostanze del caso e un'esauritiva ponderazione tra gli interessi concorrenti in gioco.

Entrando nella peculiarità del caso specifico e richiamando quanto prevenuto dal giudice del rinvio, la Corte segnala (vd. § 77 della sentenza) come, per essere valida nel diritto tedesco, la dichiarazione di abbandono della Chiesa cattolica deve essere resa dinanzi all'autorità statale competente, vale a dire un pubblico ufficiale, che informa di tale abbandono solo tale chiesa e il datore di lavoro (affinché questi possa tenerne conto nel calcolo della retribuzione del dipendente); come rilevato dal giudice del rinvio, una tale dichiarazione, il cui carattere asseritamente pubblico deriva da un obbligo di legge nazionale, non può essere considerata di per sé come un atto di ostilità nei confronti della Chiesa in parola, in assenza di qualsiasi altra iniziativa diretta da parte della lavoratrice *de qua* a diffondere in modo pubblico ed inappropriato la notizia del suo abbandono. Dunque la Corte richiama quanto osservato anche dal giudice del rinvio, e cioè che dalla formulazione dell'art. 4, § 2, secondo comma, della Dir. 2000/78 risulta che tale disposizione consente a un'organizzazione pubblica o privata la cui etica è fondata sulla religione o sulle convinzioni personali di esigere dai propri dipendenti «unicamente un atteggiamento di buona fede e di lealtà “nei confronti dell'etica dell'organizzazione”». Pertanto, osserva la Corte di Giustizia, anche supponendo che l'abbandono della Chiesa cattolica da parte della lavoratrice interessata possa essere considerato un comportamento sleale nei confronti della stessa, non ne conseguirebbe necessariamente che tale abbandono costituisca anche un comportamento sleale nei confronti dell'organizzazione da cui ella dipende, purché la lavoratrice continui a rispettare nel suo lavoro l'etica dell'organizzazione (vd. § 78 della sentenza).

Sicurezza sociale:

7. — *Lavoratore transfrontaliero e diritto agli assegni familiari* — Nella decisione su diverse cause riunite nel caso lussemburghese *Jouxy* (7) la Corte di Giustizia, con sentenza del 18 dicembre 2025, ha stabilito che un lavoratore transfrontaliero abbia diritto agli assegni familiari per il figlio minore del coniuge o partner, anche se non vivono nello stesso nucleo familiare, purché provveda al suo mantenimento. Le cause che hanno originato il rinvio pregiudiziale, ad opera della Corte di Cassazione del Lussemburgo, concernevano la posizione di alcuni lavoratori transfrontalieri residenti in Francia, Germania e Belgio, che lavoravano in Lussemburgo ed ai quali la *Caisse pour l'avenir des enfants* lussemburghese aveva negato gli assegni familiari a seguito di una modifica normativa che escludeva dal beneficio i figli non biologici non conviventi.

Nella propria decisione, la Corte ha statuito che l'art. 45 TfUe, l'art. 1, lett. i), e l'art. 67 del Regolamento (Ce) n. 883/2004 del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in combinato disposto con l'art. 7, § 2, del Regolamento (Ue) n. 492/2011 del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione e con l'art. 2, punto 2, della Direttiva 2004/38/Ce del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, devono essere interpretati nel senso che la condizione per la concessione al lavoratore non residente, nello Stato membro di occupazione, di un assegno familiare per il figlio del coniuge o del partner registrato, vale a dire che tale lavoratore è tenuto a «provvedere al mantenimento» di tale figlio, è soddisfatta qualora esista una comunità familiare tra tale lavoratore e il figlio biologico o adottivo del coniuge o del partner registrato, caratterizzata dall'esistenza di un domicilio comune allo stesso lavoratore e a detto figlio.

8. — *Soggiornante di Paese terzo e diniego dell'assegno sociale* — Con sentenza del 5 marzo 2026 (8) la Corte di Giustizia, di fronte ad un rinvio pregiudiziale proveniente dalla Corte Costituzionale italiana (ordinanza del 27 febbraio 2024) e concernente una controversia insorta in Italia tra l'Inps ed una cittadina albanese che lamentava il diniego della possibilità di ricevere la pensione

(7) C. Giust. 18.12.2025, *Jouxy*, in cause riunite da C-296/24 a C-307/24, Quarta S., sentenza – Pres. Jarukaitis, Rel. Jääskinen, Avv. Gen. Norkus.

(8) C. Giust. 5.3.2026, *Luevi*, in causa C-151/24, Prima S., sentenza – Pres. Biltgen, Rel. Ziemele, Avv. Gen. Richard de la Tour.

sociale, ha statuito che l'art. 12, § 1, lett. *e*), della Direttiva 2011/98/Ue del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, debba essere interpretato nel senso che esso non si applichi a una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi dell'art. 70 del Regolamento (Ce) n. 883/2004 del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, come modificato dal Reg. (Ce) n. 988/2009, e che, pertanto, esso non osti a una normativa nazionale la quale subordini la concessione, ai cittadini di Paesi terzi di cui all'art. 3, § 1, lett. *b*) e *c*), di tale Direttiva, di una siffatta prestazione sotto forma di assegno sociale destinato alle persone di età superiore a 65 anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a 67 anni) che versino in una situazione economica disagiata e che dispongano di una capacità lavorativa limitata a causa della loro età, alla condizione del possesso di un permesso di soggiorno dell'Unione per soggiornanti di lungo periodo.

Nel caso di specie, la lavoratrice risultava soggiornare in Italia sulla base di un ricongiungimento familiare ed era titolare di un permesso di soggiorno concesso per motivi familiari della durata di due anni, che l'autorizzava anche al lavoro, ma non era titolare di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

La Corte, nell'assumere la decisione sopra riportata, ricorda (§ 59 della sentenza) che, per quanto riguarda l'interpretazione sistematica dell'art. 12, § 1, lett. *e*), della Direttiva 2011/98, occorre sottolineare che le prestazioni di sicurezza sociale e le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo sono soggette a regimi diversi in forza delle disposizioni del Regolamento n. 883/2004; in tale ottica, precisa la Corte (§ 76 della sentenza), un'applicazione della regola della parità di trattamento stabilita dall'art. 12 appena citato, che implichi l'esclusione del requisito relativo alla durata del soggiorno dei cittadini di Paesi terzi previsto dalla normativa di uno Stato membro ai fini della concessione di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo avente anche natura di prestazione di assistenza sociale, avrebbe la conseguenza di garantire a tali cittadini un trattamento più favorevole di quello riservato ai cittadini dell'Unione.

OSSERVATORIO LAVORO PUBBLICO

A CURA DI GABRIELLA NICOSIA, PAOLA SARACINI, CARLA SPINELLI

PERIODO GENNAIO 2026-MAGGIO 2026

Gabriella Nicosia, Paola Saracini, Carla Spinelli ()*

LE NUOVE FRONTIERE DELL'INCLUSIONE NEL LAVORO PUBBLICO: PARTECIPARE, FORMARE, EQUILIBRARE (**)

SOMMARIO: 1. Rappresentanza e rappresentatività sindacale tra legittimazione negoziale e strumenti di partecipazione: la questione interpretativa. — 1.1. Le più recenti evoluzioni giurisprudenziali e il dibattito aperto dai rinnovi contrattuali. — 2. Il ruolo strategico della formazione per il personale delle amministrazioni pubbliche. — 2.1. Formazione e capacità amministrativa: il Rapporto 2026 e il ruolo del Pnrr. — 3. *Gender pay gap* nelle pp.aa.: prime note a margine del decreto legislativo n. 96/2026 di attuazione della direttiva Ue sulla trasparenza retributiva. — 3.1. Luci e ombre della contrattazione collettiva. — 3.2. Un possibile ruolo per i Cug.

1. — *Rappresentanza e rappresentatività sindacale tra legittimazione negoziale e strumenti di partecipazione: la questione interpretativa.* — Tra i temi che hanno maggiormente animato il dibattito giuslavoristico nell'ultimo anno assume particolare rilievo quello che riguarda il godimento delle prerogative partecipative in ragione dell'interpretazione delle regole su rappresentanza e rappresentatività sindacale, racchiuse nel d.lgs. n. 165/2001 e sostanzialmente discendenti dalla sottoscrizione del contratto collettivo nazionale (1). Come abbiamo avuto modo di dire nel nostro precedente Osservatorio, la *querelle* giuridica, che non accenna a concludersi, si è posta con rinnovata intensità a seguito del mancato consenso di alcune organizzazioni sindacali rappre-

(*) 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 e 1.1 sono ascrivibili a Gabriella Nicosia, il par. 2 e 2.1. a Paola Saracini e il par. 3, 3.1. e 3.2 a Carla Spinelli.

(1) Basti pensare che il tema è stato trattato in ben tre convegni in ambito nazionale: il Convegno organizzato da questa Rivista, su *Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto: soggetti, regole, problemi*, 21 novembre 2025; i Seminari di Bertinoro, *Rappresentatività sindacale, partecipazione dei lavoratori e poteri datoriali nei nuovi scenari tecnologici*, 11-12 dicembre 2025, e il Convegno nazionale del Csdn, Salerno 22-23 maggio 2026, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale*.

sentative rispetto ai rinnovi contrattuali, e tutto lascia presagire che anche la nuova bozza del Ccnl per le Funzioni Centrali apra ai medesimi scenari. Medio tempore la giurisprudenza di merito ha continuato a pronunciarsi mantenendo una posizione interpretativa antitetica a quella dell'Aran; ed è per questa ragione che torniamo sull'argomento, con l'intento appunto di offrire un quadro interpretativo il più aggiornato e completo possibile, specie in vista delle relazioni sindacali che verranno (2).

Come si sa, il modello elaborato negli anni della seconda privatizzazione del lavoro pubblico scommette su criteri di rappresentatività misurata, definiti per via normativa, nonché sulla peculiare distinzione, delineata dagli artt. 40 e 43 del d.lgs. n. 165/2001: ovvero tra momento della misurazione della rappresentatività, rilevante ai fini dell'ammissione alle trattative nazionali, e momento relativo alla sottoscrizione del contratto collettivo, cui i contratti nazionali hanno tradizionalmente collegato la titolarità di alcune prerogative sindacali a livello decentrato, prima fra tutte la possibilità di sedersi al tavolo della contrattazione integrativa. Del resto, come scriveva Massimo D'Antona la combinazione degli indici quantitativi posta alla base del modello «incentiva i sindacati a ricercare il consenso tra i lavoratori sia sul terreno associativo sia su quello elettorale, nella stessa misura in cui penalizza chi rinuncia a priori all'una o all'altra forma di democrazia sindacale» (3).

La *ratio* sottesa a questa impostazione rispetta la logica ben precisa di assicurare al tavolo della contrattazione di secondo livello la presenza degli stessi soggetti che hanno determinato le regole del primo livello di contrattazione (4). E questo ha un senso se si ha riguardo alla complessiva tenuta sistemica della contrattazione *stricto sensu* intesa (5). Si tratta, appunto, di pri-

(2) Rinvio alle riflessioni già prospettate nell'Osservatorio n. 4/2025. Per le principali questioni vd. per tutti: Gargiulo 2025; Gabriele 2026.

(3) Il pensiero della chiara Dottrina può essere letto nell'ormai classico *Lavoro pubblico e diritto e lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «leggi Bassanini»*, in *LPA*, 1998, 35 ss.

(4) Rinvio alla ricostruzione di Mainardi 2025.

(5) Fra le pronunce che si sono misurate recentemente con il peculiare meccanismo di esclusione previsto nel d.lgs. n. 165/2001, si può leggere il Tribunale di Reggio Emilia, 15 dicembre 2025 che «accoglie il ricorso e accertata e dichiarata la natura antisindacale della condotta posta in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia il 7/11/2025, consistita nella convocazione a un tavolo di contrattazione integrativa di oo.ss. non firmatarie del ccnl Funzioni Centrali; ordina alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia la cessazione immediata della condotta antisindacale, con particolare riferimento alla illegittima convocazione a riunioni di contrattazione di secondo livello di organizzazioni sindacali non firmatarie del ccnl Funzioni Centrali 2022-2024» e che finisce per ordinare «[...]per il futuro, di convocare ai

vilegiare la filiera del consenso specie con riguardo all'impiego delle risorse nell'ambito dei trattamenti economici.

Tale impostazione, infatti, nel tempo ha formato oggetto di dissidi interpretativi, nella parte in cui ha cominciato a sovrapporre il piano della legittimazione negoziale a quello della partecipazione sindacale. In questa prospettiva, la rappresentatività accertata secondo i criteri legislativi appare sempre meno configurabile come una qualità suscettibile di essere neutralizzata dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo, e questo appare particolarmente vero quando vengono in rilievo istituti che non presentano natura negoziale ma partecipativa. Si tratta, infatti, di strumenti destinati a garantire la circolazione delle informazioni, la trasparenza delle scelte organizzative e il confronto preventivo sulle decisioni dell'amministrazione, i quali trovano fondamento non soltanto nella disciplina contrattuale, ma anche nei principi costituzionali di libertà e pluralismo sindacale. La crescente attenzione verso modelli di amministrazione partecipata sembra spingere verso una lettura sostanziale della rappresentatività, intesa quale indice di effettiva presenza e consenso tra i lavoratori, piuttosto che quale mera conseguenza dell'adesione all'accordo collettivo.

1.1. — *Le più recenti evoluzioni giurisprudenziali e il dibattito aperto dai rinnovi contrattuali.* — Questo approccio favorente la distinzione tra legittimazione negoziale e partecipazione sindacale ha trovato un importante punto di approdo nella sentenza del Tribunale di Roma n. 774 del 22 gennaio 2025, destinata ad assumere un ruolo centrale nel dibattito *de quo*.

Riprendendo le fila del ragionamento prospettato nell'Osservatorio n. 4/2025 vale la pena ricordare come la pronuncia in questione, intervenendo sulle disposizioni del contratto collettivo che riservavano gli istituti dell'informazione e del confronto ai soli soggetti titolari della contrattazione integrativa, abbia ritenuto illegittima l'esclusione delle organizzazioni sindacali rappresentative non firmatarie del contratto collettivo, affermando che tali strumenti di partecipazione costituiscono modalità essenziali di esercizio dell'attività sindacale e non possono essere compressi in ragione della mancata sottoscrizione dell'accordo nazionale. Il giudice ha pertanto disposto la disapplicazione delle clausole contrattuali nella parte in cui subordinavano l'accesso alle relazioni partecipative alla qualità di organizzazione firmataria, valorizzando il principio della libertà sindacale e la funzione democratica degli istituti partecipativi.

tavoli negoziali esclusivamente le organizzazioni sindacali legittimate ai sensi dell'art. 7, comma 4 ccnl Funzioni Centrali nonché le Rsu».

L'arresto del Tribunale romano, come si è accennato più sopra, non è rimasto isolato. Le più recenti decisioni del giudice di merito hanno infatti mostrato una crescente propensione a distinguere il piano della contrattazione di secondo livello da quello della mera partecipazione, riconoscendo che informazione e confronto esorbitano l'ambito negoziale, rappresentando strumenti autonomi di interlocuzione sindacale. In tale direzione si colloca anche la successiva sentenza del Tribunale di Roma n. 8961 del 24 gennaio 2026, che, pur in un diverso contesto contrattuale, ha ribadito l'illegittimità dell'esclusione dagli istituti partecipativi delle organizzazioni sindacali rappresentative non firmatarie, evidenziando come una lettura eccessivamente formalistica delle clausole contrattuali rischi di tradursi in una compressione delle prerogative sindacali tutelate dall'ordinamento. Dello stesso tenore il Tribunale di Potenza, 31 marzo 2026, nonché il più recente Tribunale di Aosta, 4 maggio 2026 che ha, con molta chiarezza, affermato «l'antisindacalità della condotta posta in essere dalla Ausl, in quanto la stessa non poteva escludere dalla piena partecipazione alla riunione [...] le Federazioni ricorrenti, poiché – per quanto sopra argomentato e nonostante il contrario avviso di Aran – non è previsto da alcuna norma la limitazione del diritto di informazione e confronto alle sole oo.ss. firmatarie del Ccnl».

La giurisprudenza più recente sembra dunque orientarsi verso una nozione sostanziale di rappresentatività, di talché il consenso dei lavoratori riesce infine a produrre i propri effetti ben oltre il momento della stipulazione del contratto collettivo.

Tale indirizzo si scontra, come si legge pure delle pronunce prima citate, con la diversa posizione assunta dall'Aran. Con il parere n. 125 del 17 febbraio 2025, reso in materia di ccnl Istruzione e Ricerca, l'Agenzia ha ribadito che il confronto deve svolgersi esclusivamente con i soggetti «aventi titolo», individuati dal contratto collettivo nei titolari della contrattazione integrativa, confermando così una lettura strettamente aderente al dato negoziale. Ancora più esplicito risulta il successivo orientamento applicativo n. 37180 del 14 aprile 2026, nel quale si afferma che tanto la contrattazione integrativa quanto gli istituti di partecipazione spettano esclusivamente alle organizzazioni sindacali firmatarie del ccnl e alle Rsu, escludendo qualsiasi interpretazione estensiva da parte delle amministrazioni. Anzi, ad avviso dell'Agenzia, le pubbliche amministrazioni «hanno l'obbligo di dare attuazione alle disposizioni contrattuali e non dispongono della facoltà di elaborare autonome letture interpretative in contrasto con il dato letterale delle clausole contrattuali che [...] nello specifico caso in questione, per la loro chiarezza si ribadisce non possano dare adito a dubbi».

Si delinea così una tensione interpretativa destinata a incidere diretta-

mente anche sulla bozza del nuovo ccnl Funzioni Centrali. Da un lato, l'Aran continua a difendere l'impianto tradizionale fondato sul collegamento tra firma del contratto e titolarità delle relazioni sindacali; e a presidiare dunque un'interpretazione *restrittiva* che intende dedurre dal modello della seconda privatizzazione del lavoro pubblico, dall'altro, e all'opposto, la giurisprudenza di merito sembra valorizzare, in modo viepiù crescente, la dimensione partecipativa, e dunque privilegia una interpretazione *inclusiva*, quale espressione diretta del pluralismo sindacale, favorito anche nel dettato costituzionale, e della rappresentatività effettivamente conquistata. In questa prospettiva, il futuro assetto delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico potrebbe essere chiamato a misurarsi con l'esigenza di garantire una più ampia ammissione delle organizzazioni rappresentative nelle sedi informative e di confronto, a prescindere dalla firma del contratto nazionale, ciò pur preservando le peculiari regole che sorreggono la funzione negoziale in senso stretto.

Un conto è, dunque, la contrattazione (di secondo livello), altro conto, il coinvolgimento nel modello di partecipazione. La limitazione e il concatenamento, a fini di esclusione e di responsabilizzazione, riguarderebbe dunque la sola contrattazione e non il godimento dei diritti di partecipazione sindacale.

Ciò peraltro parrebbe coerente con la stessa traiettoria segnata dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale che esprime la scaturigine del rinnovato contesto relazionale proprio nella parte in cui afferma che il nostro Paese riparte dalle donne e dagli uomini della nostra amministrazione, nello Stato, nelle Regioni e negli Enti locali, nel sistema della Conoscenza e nella Sanità. E ancora si afferma che «è perseguendo questi propositi che il Ministero della Pubblica Amministrazione intende avviare una nuova stagione di relazioni sindacali che punti sul confronto con le organizzazioni delle lavoratrici e dei lavoratori e a centrare obiettivi ambiziosi».

Il confronto abbraccia le organizzazioni senza alcuna specificazione espressa in aggettivi qualificativi, mostrando con ciò di volerne cogliere la più ampia accezione coerente con il più ampio approccio inclusivo.

2. — *Il ruolo strategico della formazione per il personale delle amministrazioni pubbliche.* — La formazione dei lavoratori e delle lavoratrici rappresenta, come noto, un *presupposto* per consentire alla professionalità di evolvere parallelamente alle trasformazioni delle mansioni, delle tecnologie e delle organizzazioni. L'avanzamento tecnologico e la trasformazione dei sistemi produttivi hanno ampliato i compiti richiesti ai prestatori di lavoro, accelerando l'obso-

lescenza delle competenze professionali. Ciò ha reso sempre più urgente un ripensamento della formazione, non più soltanto quale presupposto dell'occupabilità, ma anche quale elemento interno al rapporto di lavoro e funzionale alla sua esecuzione, in quanto strumentale all'adempimento e allo sviluppo della professionalità già dedotta in contratto (6).

Per il personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni la formazione può certamente essere indagata anche alla luce del rapporto che essa intrattiene con l'interesse pubblico perseguito dall'azione amministrativa. Tale prospettiva consente di cogliere un'ulteriore dimensione della formazione nel lavoro pubblico, che si affianca – senza sostituirla – a quella contrattuale. La formazione, infatti, pur collocandosi nell'ambito del rapporto di lavoro individuale, non esaurisce la propria funzione nella dimensione strettamente intersoggettiva del rapporto, ma presenta ricadute che incidono sulla capacità complessiva dell'amministrazione di perseguire efficacemente le proprie finalità istituzionali e di realizzare gli interessi della collettività. In questo senso, la formazione assume nel lavoro pubblico una funzione che, almeno sotto il profilo teleologico, lo distingue da quello privato.

In un contesto caratterizzato da una progressiva articolazione delle funzioni amministrative, innovazione tecnologica e continua evoluzione del quadro normativo, la capacità delle amministrazioni di perseguire efficacemente i propri fini istituzionali dipende in misura sempre più rilevante dalla qualità delle competenze del personale. La formazione si configura, quindi, come uno dei principali strumenti attraverso cui l'amministrazione assicura l'adeguamento e lo sviluppo delle competenze del proprio *capitale umano*, o meglio, investe sulla centralità e valorizzazione della persona (7). Essa costituisce una vera e propria leva di politica amministrativa e uno strumento di governo della professionalità, funzionale non solo alla crescita del singolo lavoratore e della singola lavoratrice, ma anche al complessivo miglioramento delle prestazioni erogate dall'apparato amministrativo. In tale quadro, la formazione contribuisce a realizzare un duplice obiettivo: da un lato, la tutela e lo sviluppo della professionalità del dipendente pubblico; dall'altro, il miglioramento della capacità amministrativa e, in ultima analisi, dell'effettività dell'azione pubblica (8).

(6) Sul ruolo della formazione per lo sviluppo della professionalità, cfr. tra i tanti, Alessi 2004; Carabelli 2004; Garofalo 2004; Loffredo 2012.

(7) Sul punto, già Carabelli 2023 che mostra una particolare attenzione verso queste tematiche, specie con riferimento ai dirigenti e ai funzionari con responsabilità direttive.

(8) Tale consapevolezza ci ha spinto a discutere di questi temi anche nei precedenti Osservatori, da ultimo vd. le osservazioni contenute nel n. 4/2025, spec. pp. 16-18.

Nonostante da tempo vi sia questa consapevolezza circa il ruolo della formazione per le nostre pubbliche amministrazioni (9), le politiche di contenimento della spesa pubblica, adottate a seguito della crisi economica del 2008, hanno determinato una drastica riduzione degli investimenti nel settore: tra il 2010 e il 2021 la spesa destinata alla formazione si è quasi dimezzata e il numero medio di giornate formative per dipendente si è ridotto progressivamente; un fenomeno che ha prodotto un generale indebolimento dei processi di aggiornamento professionale e una crescente difficoltà delle amministrazioni nel rispondere alle sfide poste dall'innovazione tecnologica, dalla digitalizzazione e dal cambiamento organizzativo.

Alla luce di tali considerazioni, appare utile richiamare sinteticamente i principali risultati del Rapporto sulla formazione del personale delle amministrazioni pubbliche, pubblicato nel febbraio scorso (10). Il Rapporto si colloca nel quadro delle riforme promosse dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), che ha riportato al centro delle politiche pubbliche il tema dello sviluppo del capitale umano, riconoscendo nelle competenze delle persone uno dei fattori essenziali per l'efficacia dell'azione amministrativa.

2.1. — *Formazione e capacità amministrativa: il Rapporto 2026 e il ruolo del Pnrr* — Dal Rapporto emerge una significativa inversione di tendenza negli investimenti destinati alla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni. Tale cambiamento si inserisce nel quadro dell'attuazione del Pnrr che, attribuendo alla Pubblica Amministrazione un ruolo centrale nello sviluppo economico e sociale del Paese, individua nella valorizzazione delle persone una delle condizioni essenziali per il successo delle riforme.

L'obiettivo è rafforzare le competenze tecniche, digitali, manageriali e trasversali del personale, creando le condizioni necessarie per una pubblica amministrazione più moderna, efficiente e orientata ai risultati. In tale contesto il Rapporto include e valorizza l'avvio di diversi programmi nazionali, tra cui la piattaforma digitale Syllabus, i Poli Formativi Territoriali, il progetto PerForma PA, il programma Essere PA e il percorso Leadership e Performance.

Nello specifico, il rapporto evidenzia risultati particolarmente significativi nel periodo 2022-2024, non solo in termini di numero medio di giornate di formazione per dipendente, aumentato sensibilmente, ma anche attra-

(9) Vd., per tutti, D'Onghia 2015; Nicosia 2023.

(10) Il volume è stato pubblicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed è reperibile al seguente indirizzo: <https://www.esserepa.it/rapporto-sulla-formazione-nella-pa/>.

verso la crescita della percentuale di personale coinvolto in attività formative e la diffusione di strumenti digitali per l'apprendimento.

Particolarmente valorizzata è la richiamata piattaforma Syllabus, considerata uno degli elementi più innovativi del nuovo sistema, poiché consente di rilevare le competenze possedute dai dipendenti, individuare i fabbisogni formativi, monitorare la partecipazione ai corsi e valutare i risultati conseguiti. L'approccio adottato mira, inoltre, a superare la logica della formazione standardizzata, promuovendo percorsi personalizzati costruiti sulle specifiche esigenze professionali dei singoli lavoratori e delle organizzazioni.

Uno dei temi centrali trattati nel volume riguarda, poi, il concetto di «responsabilità formativa». La formazione viene considerata non soltanto un diritto del dipendente, chiamato a sviluppare un atteggiamento di apprendimento continuo, indispensabile per operare in un contesto caratterizzato da trasformazioni continue e accelerate, ma anche una responsabilità dei dirigenti che devono assumere un ruolo attivo nell'individuazione dei fabbisogni, nella promozione dello sviluppo professionale e nella valorizzazione delle competenze del personale. Le amministrazioni sono infine responsabili della programmazione degli interventi formativi e della verifica della loro efficacia, affinché gli investimenti realizzati producano miglioramenti concreti nella qualità dei servizi pubblici.

Una parte rilevante del Rapporto è, inoltre, dedicata alla costruzione di sistemi avanzati di misurazione e valutazione della formazione. Gli autori sottolineano come non sia sufficiente contabilizzare il numero di corsi erogati o di partecipanti coinvolti, ma sia altresì necessario verificare gli effetti prodotti sull'apprendimento, sui comportamenti organizzativi e sulle performance delle amministrazioni. Anche per la formazione, quindi, i sistemi di valutazione devono diventare uno strumento permanente di governo e supporto alle decisioni, capaci di orientare le scelte future e di migliorare l'efficacia degli investimenti. In tale ambito, particolare attenzione è dedicata alla valutazione d'impatto, che ha l'obiettivo di individuare il nesso causale tra attività formative e risultati ottenuti; attraverso metodologie specifiche, essa consente di comprendere se i cambiamenti osservati siano effettivamente attribuibili alla formazione e di identificare gli interventi maggiormente efficaci.

L'ultima parte del rapporto approfondisce il tema delle «comunità di pratica», considerate uno strumento per favorire la diffusione della conoscenza e l'apprendimento collaborativo. Si tratta di gruppi di professionisti che condividono esperienze, problemi e soluzioni operative, favorendo la circolazione delle conoscenze e la costruzione di una cultura organizzativa comune. Tale modello supera la tradizionale relazione docente-discente e valorizza il confronto tra pari come modalità di apprendimento continuo. Secondo il

rapporto, tali esperienze rappresentano una delle prospettive più promettenti per consolidare nel tempo i risultati raggiunti dalle politiche di formazione e per rafforzare la capacità innovativa delle amministrazioni pubbliche.

In conclusione, il rapporto evidenzia come la formazione del personale rappresenti oggi una componente strategica della capacità amministrativa e una condizione imprescindibile per il processo di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. La principale sfida dei prossimi anni consisterà nel consolidare i risultati raggiunti, trasformando la formazione in un processo strutturale, permanente e strettamente integrato con le politiche di gestione del personale. Solo attraverso lo sviluppo continuo delle competenze, una rigorosa valutazione degli interventi e una gestione innovativa del capitale umano sarà possibile rafforzare l'efficienza delle amministrazioni, migliorare la qualità dei servizi e accrescere la capacità delle istituzioni di rispondere alle esigenze dei cittadini e del sistema economico.

3. — Gender pay gap *nelle pp.aa.: prime note a margine del decreto legislativo n. 96/2026 di attuazione della direttiva Ue sulla trasparenza retributiva*. — Con il d.lgs. 7 maggio 2026, n. 96, la cui entrata in vigore è prevista dal mese successivo alla sua pubblicazione, è stata data attuazione alla direttiva (Ue) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'effettività del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne, per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, introducendo un articolato sistema di trasparenza retributiva e i relativi strumenti di applicazione (11).

L'articolo 2 definisce l'ambito di applicazione del decreto, che comprende i datori di lavoro del settore pubblico e privato, e riguarda i rapporti di lavoro subordinato, sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato, incluse le posizioni dirigenziali. Restano esclusi il lavoro domestico e il lavoro intermittente. Le disposizioni relative alla trasparenza nelle procedure di selezione si applicano, altresì, ai candidati a un impiego.

Per quanto di interesse in questa sede, ove si intendono prospettare alcune prime riflessioni sulla declinazione delle regole di trasparenza retributiva nel contesto del lavoro pubblico, è utile fare riferimento, nell'analisi delle previsioni più significative del decreto legislativo n. 96/2026, alla relazione tecnica, che ha accompagnato la presentazione dello schema di decreto legislativo alle Camere. La sua lettura, infatti, offre una chiara visione della concezione governativa al riguardo, che merita attenzione, anche rispetto all'emergere di alcune criticità.

(11) Treu 2026.

Una costante preoccupazione che è dato cogliere nella relazione consiste nel ribadire che «le disposizioni del presente decreto non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Fin qui nulla di nuovo rispetto al consueto atteggiamento del legislatore, quando si tratti di adottare interventi regolativi destinati ad incidere sugli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni e sulla gestione del relativo personale. Va, tuttavia, evidenziato che il medesimo approccio *minimalista* viene confermato rispetto alla maggior parte delle previsioni del decreto, in primo luogo operando un rinvio all'assetto ordinamentale vigente, che garantirebbe già, per le pubbliche amministrazioni, la conformità ai principi e alle regole introdotte dal decreto di trasposizione della direttiva *Pay Transparency*.

Dell'assetto ordinamentale vigente fanno parte certamente l'art. 51 Cost., che prescrive l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza per sesso, nonché le numerose disposizioni del d.lgs. n. 165/2001, che impongono alle amministrazioni di garantire pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori (artt. 1, c. 1, lett. c; 7, c. 1, 57, c. 1, lett. c). La promozione delle pari opportunità compare, altresì, tra gli obiettivi che ogni sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa delle pubbliche amministrazioni deve perseguire (art. 8, c. 1, lett. h, d.lgs. n. 150/2009). In un'ottica più ampia di attività di indirizzo e pianificazione strategica, rileva in particolare l'obbligatoria predisposizione di un piano per le azioni positive, oggi confluite nel Piao (vd. Osservatorio 2/2022, par. 3).

È evidente come l'adozione di una prospettiva formalistica di conformità all'obiettivo di contrastare la disparità salariale per sesso, attraverso misure di trasparenza retributiva, possa rischiare di depotenziare gli effetti che la direttiva europea intende realizzare, esponendo peraltro il nostro paese al rischio di una procedura di infrazione. Si tratta di considerazioni già ampiamente condivise nei primi commenti al testo del decreto n. 96/2026, di cui si segnalano altresì molteplici manchevolezze (12). Emblematica in tal senso è la presunzione di conformità ai principi di parità retributiva e trasparenza connessa all'applicazione di contratti collettivi qualificati con riferimento ai soggetti stipulanti, che, se da un lato valorizza la funzione centrale svolta dalla contrattazione collettiva nell'ordinamento interno per elaborare sistemi di classificazione retributiva oggettivi e neutri rispetto al genere, dall'altro, rischia di creare un alibi e far perdere così l'occasione a datori di lavoro e organizzazioni sindacali di analizzare eventuali deficit organizzativi e rilevare dove effettivamente si annidano gli stereotipi di genere fonte delle disparità di trattamento (anche) salariale.

(12) Vd. il seminario: *La parità retributiva tra donne e uomini. Dialogo tra giurisprudenza e dottrina*, disponibile all'indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=wGbLXi5v3dw>.

3.1. — *Luci e ombre della contrattazione collettiva.* — L'art. 4, c. 1, d.lgs. n. 96/2026 afferma che l'applicazione di un ccnl stipulato da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, comprensivo dei sistemi di classificazione professionale, inquadramento e trattamento economico, costituisce presunzione di conformità ai principi di parità retributiva e di trasparenza di cui al decreto, fatta salva la dimostrazione dell'esistenza di trattamenti retributivi individuali discriminatori.

Le regole che disciplinano la contrattazione collettiva nel settore pubblico offrono al riguardo, come sottintende anche la relazione tecnica, potenzialmente maggiori garanzie rispetto al settore privato. I contratti collettivi nazionali dei comparti pubblici possono essere negoziati e sottoscritti solo da organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (art. 43, d.lgs. n. 165/2001). Le pp.aa. sono legalmente rappresentate dall'Aran, agli effetti della contrattazione collettiva nazionale. L'Aran esercita a livello nazionale, in base agli indirizzi ricevuti ai sensi degli articoli 41 e 47, ogni attività relativa alle relazioni sindacali, alla negoziazione dei contratti collettivi e alla assistenza delle pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi (art. 46, c. 1, d.lgs. n. 165/2001). Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi (art. 45, c. 2, d.lgs. n. 165/2001).

Se, dunque, nel settore pubblico il rischio di veicolare disparità di trattamento attraverso voci retributive come i superminimi può ritenersi del tutto irrilevante, salvo forse verificare gli spazi rimessi all'autonomia individuale nella definizione del trattamento economico dirigenziale, non di meno i contratti collettivi di comparto – e quelli integrativi, quando ne abbiano le competenze – non possono dirsi immuni dall'aver costruito sistemi di classificazione retributiva tutt'altro che oggettivi e neutri rispetto al genere (13).

Non ci si può, infatti, accontentare di sottolineare, come fa la relazione tecnica con riferimento alla previsione dell'art. 6 del decreto, a proposito dei meccanismi di pubblicità dei criteri utilizzati dai datori di lavoro per la determinazione dei livelli retributivi e per la progressione economica dei lavoratori, che nel pubblico impiego, contrattualizzato e non contrattualizzato, tale determinazione è già prevista dai contratti collettivi di lavoro, nazionali e integrativi, e dalle disposizioni di legge. L'affermazione è tautologica, non basta che i criteri siano noti, questi devono poter essere conseguentemente valutati nel merito per rilevarne il carattere oggettivo e neutro rispetto al genere.

(13) Vd. in tal senso anche Ciucciiovino 2024.

Ciò può verificarsi con facilità tutte le volte che, ad esempio, nella definizione dei criteri di erogazione della retribuzione accessoria, con particolare riferimento alle progressioni orizzontali e nella valutazione della performance individuale, si privilegiano presenza e disponibilità rispetto a qualità del lavoro e competenze. Ancora una volta, non è sufficiente porsi al riparo dell'assetto ordinamentale vigente e richiamare l'art. 45, c. 1, d.lgs. n. 165/2001, il quale prevede che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi (fatte salve le ipotesi di erogazioni unilaterali anticipate, a norma degli artt. 40, cc. 3-ter e 3-quater, e 47-bis, c. 1), per scongiurare la sussistenza di disparità retributive tra lavoratori e lavoratrici, specie sul fronte della retribuzione accessoria.

Se ne ricava conferma da una recentissima pronuncia della giudice del lavoro del Tribunale di Taranto, che ha riconosciuto la natura discriminatoria della condotta della Asl ionica nei confronti di una operatrice socio-sanitaria, esclusa dal premio di produttività a causa dell'assenza per gravidanza e congedo obbligatorio. In particolare, la pronuncia riguarda il caso di una dipendente che, dopo essere stata posta in interdizione anticipata dal lavoro per gravidanza e aver poi usufruito del congedo di maternità, si era vista attribuire una scheda di valutazione della performance con la dicitura «non valutabile» per l'intero anno proprio per l'assenza legata alla maternità. Una decisione amministrativa che aveva di fatto comportato l'esclusione dal premio di produttività, incidendo sulla retribuzione accessoria e sulle prospettive professionali della lavoratrice. La lavoratrice ha, quindi, presentato ricorso *ex* articolo 38 del Codice delle pari opportunità, denunciando una discriminazione diretta di genere. Il Tribunale ha accolto il ricorso, affermando che l'esclusione dal premio di produttività fondata sull'assenza per maternità costituisce discriminazione.

Analoghe considerazioni si possono svolgere con riferimento alla posizione dei candidati che partecipano ai concorsi pubblici. L'art. 5, d.lgs. n. 96/2026 prevede che gli avvisi e i bandi per la ricerca di candidati siano improntati alla neutralità di genere, anche in relazione ai titoli professionali richiesti. Con riferimento alle attività poste in capo al datore di lavoro del settore pubblico, nella relazione tecnica si fa presente che «i bandi di selezione risultano già strutturati secondo criteri di neutralità di genere». Si tratta anche in questo caso di registrare un automatismo, che andrebbe invece verificato, specie nel caso di procedure per progressioni verticali.

3.2. — *Un possibile ruolo per i Cug.* — Alla luce di quanto fin qui esposto, non può dunque escludersi che possa emergere uno scostamento del 5% tra le retribuzioni dei lavoratori di sesso maschile e femminile non adeguata-

mente giustificate dal datore di lavoro, che legittima l'attivazione del procedimento di valutazione congiunta, ai sensi dell'art. 10, d.lgs. n. 96/2026. Secondo la relazione tecnica, invece, le condizioni presupposte per il ricorso a tale procedura non potrebbero verificarsi nell'ambito del pubblico impiego, sempre in virtù dell'assetto ordinamentale vigente, in quanto caratterizzato da sistemi di garanzia a presidio della parità di genere.

La rilevazione dell'eventuale scostamento percentuale tra retribuzioni in base al sesso presuppone che le amministrazioni conducano azioni di monitoraggio al riguardo, con particolare attenzione, come suggerito già dalle Linee Guida per la parità di genere di ottobre 2022 (cfr. osservatorio 4/2022, par. 4) alla «differenza media delle retribuzioni complessive (con separata indicazione di quanto riconosciuto per incarichi extra istituzionali conferiti o autorizzati)». Dove tali rilevazioni sono state effettuate, con riferimento agli incarichi aggiuntivi, ad esempio, è emerso o già un divario di genere nell'attribuzione degli stessi, o almeno un divario di genere nell'assegnazione di quelli maggiormente remunerati.

In questo ambito, ad avviso di chi scrive, c'è ampio spazio per un ruolo attivo dei Cug, nell'ambito della Relazione che i Comitati sono tenuti a redigere annualmente a fini di analisi e verifica delle informazioni relative allo stato di attuazione delle disposizioni in materia di pari opportunità, trasmesse dalle amministrazioni, che riguardano anche i differenziali retributivi uomo-donna.

Il ruolo dei Cug è riconosciuto anche nella relazione tecnica, visto che, nella tabella di comparazione tra testo della Direttiva Ue e testo della bozza di d.lgs. attuativo, nelle note si segnala che, per quanto riguarda le *Informazioni e comunicazioni sul divario retributivo di genere tra lavoratori di sesso maschile e femminile*, di cui all'art. 9, per quanto riguarda il lavoro pubblico, occorre far riferimento alla direttiva 2/19 della Funzione Pubblica, del 26 giugno 2019, che è intesa a proprio a rafforzare il ruolo dei Cug e per quanto riguarda la *Tutela giudiziaria* di cui all'art. 12, c. 1, si fa rinvio «anche» all'art. 57 d.lgs. n. 165/2001, che ha istituito i Cug.

Il ruolo che il Cug può svolgere non si esaurisce nell'azione di monitoraggio, ma si estende alla formulazione di pareri e proposte, anche sollecitando le amministrazioni ad una più ampia condivisione, oltre che della propria attività programmatica, dei bandi di concorso e per progressioni verticali, nonché delle piattaforme negoziali.

Con riferimento a queste ultime, un rafforzamento della presenza femminile nelle delegazioni trattanti di ambo le parti potrebbe favorire una più adeguata valorizzazione della prospettiva di genere nella determinazione dei contenuti contrattuali. Al riguardo, sono chiare le direttrici tracciate nella

Piattaforma di genere *BelleCiao* della Cgil, che impegna tutta l'Organizzazione al rispetto degli obiettivi e degli impegni ivi assunti (<https://www.cgil.it/speciali/2024/belle-ciao-2024/belleciao-la-piattaforma-di-genere-della-cgil-gc63s700>), pronti per essere riversati nella stagione dei rinnovi 2025-27 già avviata, sulla spinta del decreto legislativo appena approvato.

Riferimenti bibliografici

- Alessi C. (2004), *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano.
- Carabelli U. (2004), *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *DLRI*, n. 1, pp. 1 ss.
- Carabelli U. (2023), *Torniamo a ragionare seriamente su come rendere la Pubblica Amministrazione consona ai bisogni della società del futuro. Spunti di riflessione a margine di un recente libro sulla P.A.* (2023), in *RGL giurisprudenza online*, n. 6, L'argomento del mese, 1 ss.
- Ciucciovino S. (2024), *Il gender pay gap nella pubblica amministrazione, dalle regole all'innovazione organizzativa*, in *EQUAL*, n. 5, pp. 405 ss.
- D'Antona M. (1998), *Lavoro pubblico e diritto e lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «leggi Bassanini»*, in *LPA*, n. 1, I, pp. 35 ss.
- D'Onghia M. (2015), *La formazione dei dipendenti pubblici ancora Cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 585 ss.
- Garofalo D. (2004), *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari.
- Loffredo A. (2012), *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Cacucci, Bari.
- Gargiulo U. (2025), *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico dinanzi alle prove della (im)maturità*, in *LPA*, n. 1, I, pp. 24 ss.
- Gabriele A. (2026), *Brevi riflessioni sulla rappresentatività sindacale delle PP.AA nella contrattazione collettiva a livello decentrato: tra specialità del sistema delle fonti e prerogative dirigenziali*, in Mainardi S., Montanari A., Pizzoferrato A., *Rappresentatività sindacale, partecipazione dei lavoratori e poteri datoriali nei nuovi scenari tecnologici. Atti del XX Seminario di Bertinoro Bologna, 11-12 dicembre 2025*, Giappichelli, Torino.
- Mainardi S. (2025), *Come in un Medical Drama. Le relazioni collettive del lavoro pubblico e la (prima) emersione di un sistema sindacale di fatto*, in *LPA*, n. 3, I, pp. 411 ss.
- Nicosia G. (2023), *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in *LPA*, n. 2, I, pp. 281 ss.
- Treu T. (2026), *La direttiva 2023/970 e il d.lgs. n. 96/2026 di recepimento: problemi di effettività*, in *OPEN*, n. 1, disponibile on line all'indirizzo *La direttiva 2023/970 e il d.lgs. n. 96/2026 di recepimento: problemi di effettività - Rivista Open*.