

02 / 2026

DIRITTI & LAVORO FLASH

idee e strumenti per il sindacato

C'È UN GIUDICE A STRASBURGO

*Arriva la censura sulla legge 146/90
del Comitato europeo dei diritti sociali.
Un monito per legislatore e Commissione di garanzia*

La Consulta
sul differimento del TFS
dei dipendenti pubblici

La Corte di giustizia
sul requisito premiale salariale
negli appalti pubblici

Il Tribunale di Trani
sul cambio unilaterale
del CCNL

02

Marzo 2026

04

Arriva la censura del Comitato europeo dei diritti sociali sulla legge 146/90: un monito per la Commissione di garanzia (che intanto ne estende l'applicazione)

di *Giovanni Orlandini*

09

Cambio unilaterale di CCNL in corso di rinnovo: anche il Tribunale di Trani argina la fuga dai CCNL firmati dalle organizzazioni più rappresentative

di *Francesca Bassetti*

12

Il caso "AESTE": quando il salario diventa criterio premiale negli appalti pubblici

di *Sofia Mercaldo*

16

La Corte Costituzionale ancora sulle indennità di fine rapporto nel Pubblico Impiego. Messo in mora il legislatore.

di *Andrea Ranfagni*

DIRITTI & LAVORO

idee e strumenti per il sindacato

FLASH

A cura di

Centro Studi
"Diritti & Lavoro"

Direttore Scientifico

Prof. Giovanni Orlandini

Comitato di Redazione

Andrea Danilo Conte (PRESIDENTE)
Francesca Bassetti
Giovanni Calvellini
Giulia Frosecchi
Mariagrazia Lombardi
Ivan Petrone
Andrea Ranfagni
Marco Tufo

Progetto grafico

Dario D'Ovidio

Contatti

Centro Studi
Diritti & Lavoro

Piazza dei Rossi, 1
50125 - Firenze

web: dirittilavoro.it

email: dirittilavoro@gmail.com

Questo periodico è iscritto al
Reg. Trib. n° 5725 del 07/05/2009

Crediti fotografici

Per le immagini senza crediti
l'editore ha ricercato con ogni
mezzo i titolari dei diritti fotografici
senza riuscire a reperirli.
È ovviamente a completa
disposizione per l'assolvimento di
quanto occorre nei loro confronti.

Arriva la censura del Comitato europeo dei diritti sociali sulla legge 146/90: un monito per la Commissione di garanzia (che intanto ne estende l'applicazione)

di
Giovanni
Orlandini

Europa non è solo quella dei mercati e dei draconiani vincoli di bilancio che impongono tagli alla spesa pubblica. Esiste anche un'Europa dei diritti, che da Strasburgo vigila sul rispetto dei Trattati posti a protezione dei principi democratici e del modello sociale europeo: la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta sociale europea. E' da quest'Europa che giunge oggi una censura senza appello nei confronti dell'Italia a difesa del diritto che costituisce il primario bersaglio delle politiche autoritarie e socialmente regressive ad ogni latitudine: il diritto di sciopero.

Il quadro di diritto internazionale nel quale si colloca la decisione del CEDS

La vicenda ha avuto origine dal reclamo collettivo depositato nel marzo 2022 da USB davanti al Comitato europeo dei diritti sociali (l'organismo deputato a vigilare sul rispetto della Carta sociale) per denunciare

la contrarietà delle regole di esercizio del diritto di sciopero fondate sulla legge 146/90 con gli standard fissati dalla Carta sociale europea, in specie dall'art. 6, par. 4 (che riconosce il diritto di sciopero) e dalla lett. G, che ammette restrizioni ai diritti fondamentali dei lavoratori solo se *"necessarie in una società democratica a proteggere i diritti e le libertà altrui, l'interesse pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o la morale"*.

L'esito del reclamo era tutt'altro che scontato, anche perché nelle more della decisione (decisamente lunghe) proprio in seno al Consiglio d'Europa hanno preso forma orientamenti restrittivi in merito alla protezione internazionale del diritto all'azione collettiva, riflesso di un generale clima (diffusamente presente negli Stati nazionali) poco favorevole alle ragioni del conflitto sociale e sindacale. Basti citare la sentenza con la quale la Corte EDU ha negato che il divieto di scioperare imposto dalla legislazione tedesca agli insegnanti della scuola pubblica contraddice il diritto alla libertà di associazione sindacale sancito dall'art. 11 Convenzione

europea dei diritti dell'uomo (sentenza *Humpert* del 2023, sulla quale vd Bollettino n.8/23); o la più recente decisione con la quale il CEDS ha respinto il reclamo dei sindacati olandesi che denunciavano la contrarietà con l'art. 6, par. 4 della disciplina nazionale dello sciopero, caratterizzata da draconiani limiti al suo esercizio ispirati al principio per il quale lo sciopero costituisce l'*extrema ratio* per la risoluzione delle controversie collettive (decisione *ETUC, FNV, CNV v The Netherlands* del 2024). La stessa composizione del CEDS che ha preso forma negli ultimi anni non poteva poi non destare preoccupazione, visto l'orientamento decisamente moderato dei suoi componenti entrati recentemente a farne parte.

Questo contesto poco rassicurante rende ancor più rilevante le censure che il CEDS avanza nei confronti della normativa italiana, perché dimostra come le storture che la caratterizzano siano tali da renderla irrimediabilmente inconciliabile con i consolidati principi di diritto internazionale, qualificando il caso italiano come un'anomalia nel contesto europeo.

Proprio con i consolidati principi di diritto internazionale si raccorda il CEDS, nell'ampia parte introduttiva della decisione nella quale si rende conto dell'intricato sistema delle fonti internazionali in materia. Da esso si ricava come il diritto di sciopero faccia solidamente parte della famiglia dei diritti umani, dal momento che trova fondamento in tutti i Trattati internazionali, sia di vocazione universale (come quelli adottati in seno alle Nazioni Unite) sia di carattere "regionale" (come quelli, appunto, del Consiglio d'Europa). Tra i primi, il diritto di sciopero si radica nell'ordinamento internazionale non solo grazie all'art. 8 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (che lo riconosce espressamente), ma anche grazie all'art. 22 del coevo Patto Internazionale sui diritti civili e politici (nel quale trova riconoscimento anche la libertà di associazione sindacale), come espressione dunque di una libertà civile e politica. E' grazie a queste fonti che anche il Comitato dei diritti umani, organismo delle Nazioni Unite, ha ammonito gli Stati aderenti

FLASH

Davanti alla Corte costituzionale anche il regime del licenziamento nelle piccole imprese dei lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del Jobs Act

Con ordinanza del 13 marzo il Tribunale di Livorno ha sollevato una questione di costituzionalità sull'art. 8, l. n. 604/66, che limita tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità di retribuzione l'indennità da corrispondere ai lavoratori illegittimamente licenziati nelle unità produttive con meno di 16 dipendenti. La norma, come noto, trova oggi applicazione ai soli lavoratori assunti prima della fatidica data del 7 marzo 2015, che determina l'entrata in vigore della nuova disciplina del licenziamento prevista dal Jobs Act. Proprio questa disciplina (in specie, l'art. 9 del d.lgs.23/15, relativo al licenziamento nelle piccole imprese) è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza 118/2025, in ragione dell'importo inadeguato dell'indennizzo da essa previsto. Dal momento che anche in quel caso l'importo massimo era fissato in 6 mensilità, non sorprende la decisione del giudice labronico di sollevare questione di costituzionalità anche in relazione all'analogica norma del 1966; così come è prevedibile (oltre che auspicabile) che la Corte giunga su questa norma alla medesima conclusione raggiunta in relazione al Jobs Act.

Se le ragioni che il Tribunale di Livorno pone a base della questione di costituzionalità sono pacifiche (in quanto in buona parte ricalcate sulla richiamata giurisprudenza), non convince però del tutto il *petitum*, ovvero la parte dell'ordinanza con la quale si chiede alla Corte un intervento "additivo" che corregga l'attuale normativa, una volta riconosciuta la sua incostituzionalità. Si suggerisce infatti di elevare il "tetto" dell'indennità dalle attuali 6 a 12 mensilità, corrispondenti alla metà dell'importo massimo previsto dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori per le imprese con più di 15 dipendenti. Ciò in virtù del ricorso al criterio del "dimezzamento" previsto dall'art. 9 d.lgs. 23/15 e fatto salvo dalla Consulta nella sentenza 118/25. Si tratta però di un argomento assai debole, visto che di un simile criterio non v'è traccia nell'art. 8, l. n.604/66; al più tale norma può giustificare l'utilizzo del limite delle 14 mensilità, che essa prevede per i lavoratori occupati in imprese con più di 15 dipendenti, con oltre 20 anni di anzianità.

Soprattutto è opinabile il presupposto da cui muove il Tribunale, che esclude a priori la possibilità di una declaratoria di incostituzionalità "secca" che elimini qualsiasi limite all'indennizzo. Uno scenario che in realtà la Corte costituzionale ben potrebbe legittimare, avendolo già fatto con la sentenza n.13/25 con la quale ha ammesso il quesito referendario relativo al medesimo art. 8; quesito che appunto mirava all'eliminazione del tetto all'indennizzo.

ad evitare eccessive limitazioni all'esercizio del diritto di sciopero nei confronti dei dipendenti pubblici (vd osservazioni del 2019 rivolte all'Estonia).

Collocare la decisione in commento in un simile quadro di diritto internazionale non è un ridondante esercizio di stile. Il CEDS, in questo modo, intende segnalare come quanto afferma in relazione al caso italiano non è frutto di opinabili interpretazioni dei suoi componenti, ma trova legittimazione nei consolidati standard elaborati da tutti gli organismi che operano nell'ambito delle diverse organizzazioni internazionali deputate a garantire il rispetto dei diritti fondamentali. Ed il principio centrale dal quale questi standard traggono ispirazione in relazione allo sciopero è lo stesso che vale per qualsiasi diritto fondamentale: limiti al suo esercizio sono ammissibili solo se finalizzati a difendere diritti e interessi parimenti meritevoli di tutela e se non incidono sul suo contenuto essenziale, cioè non sono tali da svuotarlo di effettività. Per il diritto di sciopero ciò ha un'ovvia conseguenza: la sua compressione non è giustificata se contraddice la sua ragion d'essere, che è quella di permettere ai lavoratori di infliggere alla controparte un danno che la induca ad accettare le proprie rivendicazioni. Un principio, questo, appunto ovvio, ma che nel nostro paese trova una clamorosa smentita in una regolazione del conflitto collettivo fondata sull'opposto paradossale principio per il quale questo è ammissibile solo se innocuo e indolore.

I profili della legge 146/90 censurati dal CEDS

Analizzando la l. 146/90 alla luce di simili standard internazionali, il CEDS ne censura tre profili. Il primo attiene alla nozione stessa di "servizio essenziale", da cui dipende la sua applicazione. Questa nozione, ricorda il CEDS raccordandosi con quanto affermato dai Comitati dell'ILO, deve essere interpretata restrittivamente e non può essere utilizzata per limitare sciopero che "*would not endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population, or result in an acute crisis endangering the normal living conditions of the population and/or functioning of public services of fundamental importance*". Secondo

gli esperti di Strasburgo è necessario distinguere le funzioni svolte dai lavoratori in ciascun settore dei servizi pubblici, prevedendo limitazioni al diritto di sciopero solo laddove la prestazione sia effettivamente funzionale a garantire un bene di rilevante interesse generale. Ne deriva l'eccessiva genericità e ampiezza della nozione di servizi pubblici essenziali definita dall'art.1, l. 146/90 che, per come interpretata dalla Commissione di garanzia, ingloba anche attività non necessarie a proteggere interessi vitali della società. Certamente non si giustifica l'utilizzo della nozione in questione, avallato negli anni dalla stessa Commissione, per garantire il normale svolgimento di eventi ludici (dalle competizioni sportive alle sagre locali) o per evitare disagi ai turisti, né tanto meno per permettere il trasporto di armi (com'è avvenuto durante i bombardamenti su Gaza). La censura del CEDS investe anche il modo con cui la Commissione ha spesso abusato della sua discrezionalità ("*often misuses its margin of appreciation*") nel determinare le prestazioni indispensabili ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a) l. 146/90, imponendo, in assenza di fondate ragioni, l'erogazione del 50% del servizio in costanza di sciopero con l'impiego di un terzo del personale addetto e finendo così per comprimere in maniera ingiustificata il diritto di sciopero.

Quanto alle altre censure, il CEDS dichiara incompatibili con gli standard europei le regole relative alla c.d. rarefazione oggettiva, ovvero l'intervallo temporale tra l'attuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, nonché quelle che identificano i periodi in cui è vietato scioperare (c.d. franchigie). Queste regole erano state legittimate dallo stesso Comitato nel 2022, nell'ambito della sua ordinaria attività periodica di monitoraggio sui sistemi nazionali. Ma grazie ai chiarimenti forniti dai reclamanti, gli esperti di Strasburgo giungono adesso ad una diversa conclusione, ovvero che tali divieti restringono eccessivamente l'esercizio del diritto di sciopero in ambiti non riconducibili a servizi realmente essenziali, nel senso precisato dallo stesso Comitato e rendono ineffettivo (*ineffective*) il diritto di sciopero minandolo nel suo contenuto essenziale (*essence*).

Anche l'obbligo di indicare preventivamente la durata dello sciopero al momento della sua proclamazione non può considerarsi compatibile con gli standard della Carta sociale. In questo caso il CEDS conferma quanto già aveva avuto modo di affermare in passato, proprio in relazione all'Italia (*Conclusions 2006, Italy*). Da ciò la scarsa motivazione a supporto di questa censura, che si raccorda con quanto detto sopra in merito al principio di fondo che ispira l'intera decisione: non possono giustificarsi limiti al diritto di sciopero che lo rendano inefficace, cioè lo depotenziano nella sua funzione di strumento di pressione nei confronti della controparte. Ed è evidente che imporre a chi proclama uno sciopero di indicarne preventivamente la durata (per altro, limitata obbligatoriamente a poche ore), trasforma l'arma del conflitto sindacale in un atto dal valore poco più che simbolico.

Una decisione a difesa del modello sociale europeo

E proprio in questo va colta l'importanza della decisione del Comitato europeo: nel contraddire decenni di narrazione tossica delle dinamiche sindacali (alimentata da media e governi di ogni colore) che ha prodotto un progressivo svilimento della funzione e del ruolo del conflitto collettivo, oggi diffusamente percepito come un disvalore e non già come leva di progresso sociale. Ciò si addebita comunemente all'abuso che del diritto di sciopero sarebbe fatto, proprio nell'ambito dei servizi pubblici, dagli stessi lavoratori (e da una componente del mondo sindacale); abuso che ha finito per rendere gli utenti "ostaggi" delle loro rivendicazioni corporative. Ma si tratta di una superficiale e strumentale lettura delle relazioni sindacali, che non tiene conto di come la c.d. "terziarizzazione" del conflitto sia andata di pari passo ai processi di privatizzazione dei servizi pubblici che hanno impoverito i lavoratori e, con loro, la qualità dei servizi; ovvero, i diritti degli stessi utenti, alla cui difesa lo sciopero è dunque in realtà funzionale.

La svalorizzazione del conflitto sindacale è piuttosto figlia di una cultura che criminalizza qualsiasi forma di conflitto sociale, riflesso di una concezione

autoritaria e securitaria di democrazia che svilisce i valori costituzionali e i principi che hanno ispirato le democrazie europee rinate dalle ceneri della Seconda guerra mondiale. La partita in gioco intorno al diritto di sciopero è allora di vitale importanza, non solo per il futuro delle relazioni sindacali ma per il futuro della stessa democrazia. Ed è una partita che oggi si sta giocando a livello globale, come dimostrano gli attacchi agli spazi di praticabilità del conflitto (sindacale e non solo) operati da tutti i governi nazionali, anche nella "democratica" Europa. E come dimostra l'attacco mortale sferrato al diritto di sciopero in seno all'OIL dalla componente datoriale, che (con il sostegno di molti governi nazionali) dal 2012 contesta la consolidata interpretazione della Convenzione 87 (sulla libertà sindacale) come fondamento di quel diritto. Un attacco sfociato nel ricorso davanti alla Corte internazionale di giustizia dell'ONU, che a brevissimo dovrà esprimere il suo parere a riguardo.

Per questi motivi la decisione del Comitato europeo va letta come un argine per la difesa di quel che resta del modello sociale europeo. Un argine fragile, ovviamente, perché il diritto internazionale (come noto...) "vale fino a un certo punto", se le autorità nazionali non intendono rispettarlo. E questo è vero in particolare proprio per le fonti internazionali che, come la Carta sociale, proteggono i diritti sociali e del lavoro. La decisione del CEDS non produce effetti direttamente vincolanti nell'ordinamento nazionale. E la Corte costituzionale ha recentemente affermato che, per quanto espresse da un organismo autorevole, non la vincolano nei suoi giudizi di costituzionalità sulle leggi (sentenza n. 7/24).

Resta il fatto che lo Stato italiano, sottoscrivendo e ratificando la Carta sociale europea, si è obbligato a dar seguito alle decisioni del CEDS, specie se (come di norma avviene) queste sono poi recepite in deliberazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Quanto affermato dal CEDS dovrebbe poi indirizzare l'attività delle Corti nazionali (del lavoro e amministrative), tenute ad interpretare e applicare la normativa nazionale nel rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale.

Il tempismo della Commissione di garanzia: inclusa la logistica nell'ambito di applicazione della legge 146/90

Della decisione del Comitato dovrebbe ovviamente tener conto anche la Commissione di garanzia, nella sua costante opera di interpretazione e applicazione delle disposizioni della l. 146/90. Sotto questo profilo, la tempistica della vicenda sin qui ricostruita non avrebbe potuto essere più appropriata. Pochi giorni prima della pubblicazione della decisione del CEDS la Commissione di garanzia ha infatti adottato la delibera di orientamento (deliberazione n. 26/88 dell'11 marzo 2026) con la quale fornisce un'interpretazione massimamente estensiva della nozione di servizio essenziale, ampliando a dismisura l'ambito di applicazione della l. 146/90. Questa interpretazione è resa possibile grazie ad una inedita declinazione dell'art. 1, comma 2, lett. a) della legge 146/90 che include nei servizi essenziali *“l'approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità, nonché la gestione e la manutenzione dei relativi impianti, limitatamente a quanto attiene alla sicurezza degli stessi”*. Secondo il Garante, il termine *“approvvigionamento”* comprende *“l'intero insieme delle attività finalizzate alla distribuzione dei beni elencati nella norma”*. Da ciò la conclusione che i lavoratori impiegati nel settore della logistica strumentale al trasporto merci sono *tout court* assoggettati alla legge 146/90, allo stesso modo di quelli impiegati nelle aziende che svolgono l'attività di trasporto. E ciò, per il solo fatto che l'azienda per la quale si lavora svolga servizi di logistica che interessano i beni riconducibili ai servizi essenziali indicati dalla legge.

In altre parole, anche se lo sciopero non incide in nessuna attività riconducibile alla (per altro lasca e non precisata) nozione di servizio essenziale contenuta nella legge, si è tenuti a rispettare le regole previste dalla 146/90: termine di preavviso, con indicazione delle motivazioni, durata e le modalità di attuazione dell'astensione collettiva, nonché procedure preventive di raffreddamento e conciliazione. Onde scongiurare vie di fuga da una simile esiziale estensione dei

vincoli di legge, la Commissione precisa che non può giustificare la loro inosservanza *“la circostanza che l'azienda movimenti anche beni di altro tipo, neppure quando i soggetti proclamanti dichiarino che l'azione di sciopero non interesserà le attività aziendali finalizzate alla movimentazione dei beni contemplati dall'art. 1, comma 2, lett. a) l. 146/1990”*. Insomma, il diritto di sciopero deve essere limitato anche se non incide su alcun diritto o interesse di rilievo costituzionale.

Una più clamorosa violazione dei principi enunciati dal CEDS non sarebbe potuta giungere dalla Commissione. Si tratta adesso di rivendicare la validità di quei principi davanti all'autorità giudiziaria, quando questi si tradurranno in atti concreti lesivi del diritto di sciopero da parte delle aziende del settore della logistica; un settore oggi massimamente strategico e dove, come noto, si manifestano le più estreme dinamiche di sfruttamento lavorativo. Allo stesso modo, quei principi valgono a contraddire i recenti orientamenti della Commissione in relazione agli scioperi proclamati con la finalità di ostacolare l'attività di carico e scarico delle armi nei porti; orientamenti già sfociati in delibere d'invito ad astenersi dall'azione collettiva (da ultimo, la delibera d'invito del 13.3.2026) ed in conseguenti procedimenti sanzionatori a carico dei sindacati proclamanti.

La sfida per difendere gli spazi di praticabilità del conflitto e, con essi, di dissenso e contrasto alle derive securitarie e belliciste in atto, si gioca anche nelle aule giudiziarie, dove tali derive possono trovare un argine anche grazie al diritto internazionale. Ma spetta ovviamente agli stessi attori sociali che del diritto di sciopero sono titolari (lavoratori e sindacati) dare forza ed efficacia a questo diritto, forzando i ristretti margini nei quali il suo esercizio è confinato dalla legislazione nazionale e confidando di trovare in una magistratura autonoma e indipendente dal potere politico l'autorità capace di valorizzare i principi che l'Italia sarebbe tenuta a recepire in virtù dei propri obblighi internazionali. **D&L**

Cambio unilaterale di CCNL in corso di rinnovo: anche il Tribunale di Trani argina la fuga dai CCNL firmati dalle organizzazioni più rappresentative

di
Francesca
Bassetti

Il Tribunale di Trani con sentenza del 10 marzo scorso ha confermato l'antisindacalità della condotta di un'azienda di *call center* che aveva sostituito unilateralmente il CCNL Assotelecomunicazioni-Asstel TLC, in fase di rinnovo e fino a quel momento applicato in azienda, con il CCNL Servizi di Business Process Outsourcing (BPO) Assocontact.

La decisione si pone in continuità con l'orientamento consolidato della Cassazione, espresso nella ben nota sentenza sul caso del gruppo FIAT (Cass. 21537/2019) e successive pronunce conformi (tra cui Cass. 26666/2024 e 29737/2025), secondo il quale è illegittima la disdetta unilaterale di un contratto collettivo da parte di un datore di lavoro prima della sua scadenza, a meno che non vi sia il consenso delle parti collettive stipulanti. La possibilità di disdetta, infatti, spetta unicamente a queste ultime e non al

singolo datore che si sia vincolato all'applicazione del contratto collettivo.

Iscrivendosi nel solco di questa giurisprudenza, la sentenza merita attenzione per il modo con cui viene contrastato il dumping contrattuale. Il passaggio al nuovo CCNL (ovviamente meno favorevole per i lavoratori) è impedito sia attraverso la valorizzazione dei rinvii di legge alla contrattazione collettiva con funzione integrativa-derogatoria, sia attraverso la corretta definizione del perimetro entro il quale accertare il grado di rappresentatività sindacale dei firmatari dei diversi CCNL.

Il principio da cui muove il giudice pugliese è che la libertà di iniziativa economica e la libertà associativa del datore *“trovano un limite nei diritti collettivi tutelati dall'ordinamento e non possono essere esercitate in modo da eludere o neutralizzare il ruolo del sindacato”*.

Nel caso di specie viene in evidenza la

rappresentatività comparata delle sigle sindacali e datoriali che avevano sottoscritto il CCNL TLC (per parte sindacale, SLC-CGIL, FISTEL-CISL e UGL Telecomunicazioni) ed il CCNL BPO (firmato dalla sola CISAL). Ed è su questo piano che il Tribunale di Trani fornisce importanti chiarimenti in merito alla determinazione dell'ambito entro il quale operare la comparazione del grado di rappresentatività tra le organizzazioni firmatarie, contrastando operazione opportunistica di "ritaglio" di perimetri contrattuali all'interno di quelli definiti dalla prassi consolidata di contrattazione. Secondo il giudice pugliese l'azienda ha infatti riqualificato strumentalmente la propria attività produttiva al solo fine di giustificare l'applicazione di un diverso CCNL. Tra i due CCNL concorrenti, invece, vi è chiara sovrapposizione, dal momento che *"il BPO [Business Process Outsourcing] costituisce una modalità organizzativa trasversale e non un settore produttivo unitario e autonomo"* da quello del TLC. Ne consegue che il cambiamento unilaterale del CCNL non può trovare giustificazione in un oggettivo cambiamento dell'attività produttiva, giacché l'azienda nei fatti continua a svolgere le stesse attività. Anche i dati ricavabili dall'archivio dei CCNL gestito dal CNEL concorrono a legittimare questa conclusione, dal momento che sia il CCNL BPO Assocontact che il CCNL Assotelecomunicazioni-Asstel *"trovano applicazione all'attività di call center (codice ATECO 82.2), con conseguente attribuzione ad entrambi del medesimo sottosettore contrattuale (H01 - Terziario, distribuzione e servizi)"*.

La questione del conflitto tra diversi CCNL con ambiti di applicazione sovrapposti assume rilievo nel ragionamento del Tribunale in quanto la maggiore rappresentatività è criterio selettivo essenziale per l'attribuzione di specifiche funzioni regolative alla contrattazione collettiva. Pur a fronte della mancata attuazione dell'assetto voluto dall'art. 39 della Costituzione, infatti, l'ordinamento attribuisce ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative una varietà di funzioni derogatorie o integrative della disciplina legale, le quali travalicano la sola dimensione

privatistica di regolazione del rapporto di lavoro.

Nel caso di specie, il CCNL BPO consentiva, rispetto al CCNL TLC, una flessibilità più ampia, in chiave derogatoria e integrativa rispetto alla legge, relativamente ad istituti quali il contratto a tempo determinato, la somministrazione di lavoro, il lavoro a tempo parziale, l'apprendistato, il lavoro a chiamata, l'orario di lavoro e la disciplina delle mansioni. Il Tribunale osserva però che detti ambiti sono tra quelli che il legislatore ha sottratto alla disponibilità di qualunque contratto collettivo, riservandone la regolazione come sopra solo ai contratti stipulati da soggetti comparativamente più rappresentativi.

Andando a verificare la rappresentatività comparata il Tribunale ricorda che essa è accertata attraverso una valutazione complessiva e sostanziale da operarsi con riferimento allo specifico settore delle TLC e in base ad una pluralità di indici (diffusione territoriale dell'organizzazione; numero di iscritti; partecipazione alla contrattazione collettiva nazionale di settore; stabilità e continuità dell'azione sindacale; riconoscimento, anche di fatto, da parte delle imprese e dei lavoratori del settore...). Per un approfondimento sul tema si rinvia al commento al decreto del Tribunale di Milano del 4.12.2025 (nel Bollettino 8/2025).

Alla luce di tali criteri, le organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL TLC risultano *"pacificamente dotate di una rappresentatività storica e strutturata nel settore delle telecomunicazioni"* mentre CISAL *"pur essendo una confederazione riconosciuta e legittimata a stipulare contratti collettivi - risultava strutturalmente minoritaria nel comparto di riferimento, con una presenza elettorale e associativa residuale [...], come dimostrato da una pluralità di dati convergenti: assenza o marginalità pressoché totale nelle elezioni RSU del settore; percentuali di consenso inferiori (pari allo 0,46%, risultando ultima tra le sigle sindacali); assenza all'interno della società opponente alla data della migrazione contrattuale; mancata partecipazione significativa alla contrattazione collettiva di settore; assenza o marginalità negli organismi istituzionali settoriali"*.

Ed allora, argomenta il Tribunale, gli assetti

negoziali preesistenti e le relazioni sindacali consolidate non possono essere travolti dalla sottoscrizione di un nuovo CCNL da parte di un sindacato non comparativamente più rappresentativo che il datore decide unilateralmente di applicare. Ciò si traduce infatti in una *“compressione della funzione selettiva attribuita dall’ordinamento alla rappresentatività sindacale”*. Seppure la scelta di aderire al CCNL BPO è astrattamente lecita sul piano associativo, essa non può però tradursi, secondo il Tribunale, sul piano delle relazioni sindacali, nella unilaterale disapplicazione del CCNL TLC, in quanto ne deriva lesione delle prerogative delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e, conseguentemente, una condotta antisindacale.

La conclusione è netta anche alla luce degli effetti del dumping contrattuale *“la sostituzione del contratto leader con un contratto alternativo, utilizzato quale strumento per aggirare i vincoli posti dalla contrattazione qualificata, svuota di contenuto tale funzione e determina una mortificazione dell’attività sindacale”*.

La decisione si pone dunque nel solco della meritoria giurisprudenza che pone argine a scelte datoriali opportuniste e fortemente lesive per la corretta tenuta del sistema di relazioni sindacali. Il problema del dumping contrattuale non è di facile soluzione e in tale contesto l’azione in giudizio per condotta antisindacale è una possibile risorsa, anche se rappresenta il rimedio estremo quando i rapporti di forza non hanno portato a soluzioni migliori. **D&L**

Il caso “AESTE”: quando il salario diventa criterio premiale negli appalti pubblici

di
Sofia
Mercaldo

Storicamente, nel nostro paese, il lavoro prestato in appalto, anche di natura pubblica, è sempre stato esposto al rischio dell'applicazione nei confronti dei lavoratori impiegati di condizioni economiche e normative al ribasso.

Tale fenomeno si è verificato, con maggiore frequenza, negli appalti ad alta intensità di manodopera e basso valore aggiunto in quanto, spesso, la competitività nelle offerte presentate dagli operatori economici si risolveva nella compressione del costo del lavoro.

Sul tema, le istituzioni sovranazionali, negli obiettivi espressi tanto con la c.d. *Strategia Europa 2020* quanto con la c.d. *Agenda 2030*, hanno riconosciuto che la promozione delle condizioni di lavoro, anche da un punto di vista retributivo, consente una crescita sostenibile e intelligente per tutti e gli appalti pubblici sono uno strumento per veicolare tale indirizzo.

La sentenza resa dalla Corte di Giustizia nel caso AESTE, qui in commento, rappresenta una concretizzazione dei principi affermati: non solo ribadisce che il costo del lavoro non può costituire il fattore su cui si basa la

concorrenza tra imprese, ma afferma a chiare lettere che il riconoscimento del valore del lavoro, attraverso una adeguata retribuzione, può essere l'elemento che fa emergere la miglior offerta presentata all'ente pubblico. Ma andiamo con ordine.

Il caso, che ha dato origine alla rimessione in Corte, è il seguente.

Il Comune di un paese spagnolo, Ortuella, bandisce una gara per l'affidamento del servizio di assistenza domiciliare a favore di famiglie e/o persone in difficoltà, stabilendo, in coerenza con la disciplina di diritto interno, che l'aggiudicazione sarebbe avvenuta sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tra i criteri di valutazione della stessa ne era previsto uno, denominato “*aumento del coacervo delle retribuzioni*”, secondo cui sarebbe stato attribuito un punteggio premiale (per un massimo di 40 punti) alle offerte che prevedessero il riconoscimento, ai dipendenti addetti all'appalto, di retribuzioni più elevate rispetto a quelle stabilite dal CCNL di riferimento. Il bando prevedeva che, entro un mese dall'aggiudicazione, l'operatore economico affidatario

dovesse adoperarsi per raggiungere un accordo con le organizzazioni sindacali, diretto a stabilire gli istituti su cui tale aumento retributivo avrebbe inciso.

Il Giudice nazionale, interrogandosi sulla compatibilità del criterio prescelto dal Comune con il diritto dell'Unione, ha rimesso la questione alla Corte di Giustizia.

Nello specifico, chiede se *“il nesso tra un siffatto aumento retributivo e il miglioramento del servizio sia troppo ipotetico per poter determinare l'aggiudicazione di tale appalto”*; in sostanza, il Giudice dubita che il parametro prescelto sia connesso in modo specifico con l'oggetto della gara e, pertanto, idoneo a individuare l'offerta migliore. Inoltre, solleva obiezioni in ordine alla compatibilità dello stesso con la Direttiva n. 96/71, che regola il distacco dei lavoratori nel caso di prestazioni di servizi; si chiede, ancora, se tale criterio non comporti un onere sproporzionato e discriminatorio per le piccole e medie imprese non in grado di sostenere retribuzioni più elevate; infine, se costituisca un'ingerenza nel diritto alla negoziazione collettiva stabilito dall'art. 28 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione.

Innanzitutto, la Corte non affronta la questione relativa alla presunta violazione della Direttiva n. 96/71 in quanto, dagli atti di causa, non emergeva alcun elemento transfrontaliero idoneo a caratterizzare la controversia (nessun operatore stabilito in un paese diverso dalla Spagna aveva partecipato alla procedura; la prestazione oggetto dell'appalto non coinvolgeva il distacco di lavoratori; infine, la natura dell'appalto e il suo scarso valore implicavano l'inesistenza di un interesse transfrontaliero); parimenti, l'effetto potenzialmente discriminatorio del criterio controverso nei riguardi delle piccole e medie imprese viene tralasciato, poiché non vi erano elementi sufficienti per la sua valutazione. Invece, la Corte riconosce la piena coerenza del criterio controverso con l'art. 28 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione: la previsione di un onere posto in capo all'appaltatore di ricercare un accordo sindacale, relativo agli istituti su cui avrebbe inciso l'aumento retributivo, non è fattore che mina

l'autonomia delle parti sociali ma, anzi, costituisce un criterio di sostegno al dialogo tra le stesse. Il criterio controverso, infatti, non impone di raggiungere un accordo, ma invita l'aggiudicatario a ricercarlo, attraverso il coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori.

La pronuncia, però, risulta particolarmente interessante nella parte in cui affronta il tema dell'aumento del salario come fattore di ponderazione dell'offerta per l'aggiudicazione.

La Corte afferma che l'art. 67, par. 1, della Direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che, ai fini dell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nel caso di un appalto di assistenza sociale per le famiglie bisognose, possa essere utilizzato quale criterio premiale quello diretto a valorizzare l'aumento del salario previsto dalla contrattazione collettiva di riferimento.

A tale risultato si giunge proprio in ragione del contenuto dell'art. 67 della Direttiva, letto nel suo complesso e in combinato disposto con il considerando n. 89.

Infatti, emerge dalle norme citate che il criterio per l'aggiudicazione di un appalto, stabilito in via privilegiata dall'Unione, è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, intesa quale miglior rapporto tra qualità e prezzo. La scelta dell'offerta migliore può, poi, essere effettuata impiegando anche criteri volti a valorizzare non solo aspetti qualitativi dell'opera o del servizio, ma anche caratteristiche di stampo ambientale e/o sociale. L'individuazione concreta degli elementi di stampo sociale viene rimessa dalla Direttiva alle normative nazionali ovvero alla discrezionalità delle amministrazioni aggiudicatrici, seppur il legislatore sovranazionale indichi in via esemplificativa l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale quali possibili elementi da prendere in considerazione.

L'unico limite imposto alla facoltà degli stati membri è quello per cui i criteri individuati siano sempre connessi con l'oggetto dell'appalto e non consentano

all'amministrazione una scelta pressoché arbitraria e illimitata.

La Direttiva definisce quali “*connessi con l'oggetto dell'appalto*” tutti i parametri che riguardano qualsiasi aspetto e fase del ciclo di vita del bene o servizio richiesto, anche se non fanno parte del contenuto sostanziale dello stesso.

Muovendo da tali presupposti, la Corte di Lussemburgo ha rilevato che, nel caso sottoposto al suo giudizio, l'oggetto dell'appalto consisteva in un'attività sociale particolarmente delicata in ragione dell'utenza cui era rivolta; il personale risultava un fattore preponderante nell'esecuzione dell'appalto e, di conseguenza, un criterio volto a garantire migliori condizioni di lavoro assicurava una maggiore efficienza e qualità del servizio.

In sostanza, la pronuncia in esame ha il pregio di svelare l'intrinseca connessione che intercorre tra la tutela del lavoro del personale impiegato negli appalti e il perseguimento dell'interesse pubblico: assicurare

una retribuzione adeguata consente, infatti, di attrarre personale più qualificato e di garantire la stabilità occupazionale, con evidenti ripercussioni in termini di qualità e continuità del servizio reso.

Negli appalti in cui il c.d. “fattore umano” è elemento predominante, sono proprio le tutele garantite a coloro che, in concreto, svolgeranno l'attività esternalizzata a qualificare quale sia l'offerta migliore.

Appare ora opportuno interrogarsi sulla portata della sentenza in esame nel diritto italiano.

È pacifico che le sentenze della Corte di Giustizia costituiscono ulteriore fonte del diritto e sono dirette a declinare il significato e i limiti del diritto dell'Unione; queste hanno un'efficacia *erga omnes*, risultando così vincolanti per gli Stati membri ed i giudici nazionali. È altrettanto pacifico, però, che la loro analisi non può prescindere dall'esame del contesto del diritto nazionale che ha dato origine alla questione controversa.

Nel caso di specie, il diritto spagnolo ha scelto quale canone per l'aggiudicazione degli appalti quello del

FLASH

Il TAR Emilia-Romagna sull'applicazione del CCNL negli appalti pubblici: il superminimo non vale a garantire l'equivalenza delle tutele ai sensi dell'art. 11 del codice degli appalti

Una nuova sentenza della giurisprudenza amministrativa conferma la validità dell'impianto normativo posto a contrasto del dumping contrattuale dall'art.11 del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/23). La norma, come noto, impone alla stazione appaltante di indicare nel bando di gara il CCNL da applicare, fatta salva la possibilità per l'azienda aggiudicataria di applicare un diverso CCNL se questo garantisce tutele equivalenti, sia sul piano economico che normativo.

Il caso ha riguardato un appalto dell'Università di Bologna per l'affidamento dei servizi di manutenzione immobiliare aggiudicato ad un'azienda che applicava il CCNL metalmeccanici in vece del CCNL edilizia-industria, pacificamente più favorevole sul piano del trattamento economico complessivo (RAL). L'azienda garantiva però l'equivalenza “sostanziale” delle tutele attraverso l'impegno a corrispondere ai lavoratori aumenti salariali in forma di superminimi per tutta la durata dell'appalto. Ebbene, il TAR Emilia-Romagna, accogliendo il ricorso di un'impresa concorrente, ha escluso la legittimità di un simile giudizio di equivalenza economica, dal momento che questa, in base all'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023, “si fonda sul confronto tra sistemi retributivi collettivi, aventi carattere generale e astratto, non su trattamenti economici “fattuali”, cioè effettivamente applicati ai singoli lavoratori. Essa mira a verificare che il contratto collettivo nazionale proposto dall'operatore economico assicuri, in sé, livelli di tutela economica almeno pari a quelli del contratto indicato dalla stazione appaltante”.

Per altro la controversia è stata decisa in base al quadro normativo precedente al “Correttivo” del codice (d.lgs. 209/24), che ha ulteriormente irrigidito il giudizio di equivalenza: l'Allegato I.O1 precisa, infatti, che il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua deve risultare “almeno pari” a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando. Merita infine segnalare che il giudice amministrativo respinge come manifestamente infondata la questione di costituzionalità relativa all'art.11 sollevata dalla ricorrente, rilevando come la norma non lede né la libertà sindacale (ex art.39) né la libertà d'impresa (ex art.41) dell'aggiudicatario, dal momento che questi resta libero di applicare un diverso CCNL, pur con il limite dell' “equivalenza” del trattamento economico, “pienamente in linea con la tutela dei lavoratori e tenuto conto altresì che la libera iniziativa economica in base all'art.41 Cost. “non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale”

miglior rapporto qualità/prezzo, declinato in una pluralità di criteri, compresi quelli a carattere sociale e ambientale connessi con l'oggetto dell'appalto. Tali parametri vengono adottati nella *“convinzione che la loro integrazione fornisca un miglior rapporto qualità/prezzo nella prestazioni contrattuali, nonché una maggiore e migliore efficienza nell'utilizzo dei fondi pubblici”*.

Come visto *supra*, la Corte di Lussemburgo e, ancor più chiaramente, le conclusioni dell'Avvocato Generale, al fine di valutare la congruità del criterio controverso, hanno posto l'accento sul fatto che l'appalto in questione concerne *“servizi sociali alla persona”*, che *“vengono generalmente forniti da persona a persona e richiedono l'esecuzione di attività ad alta intensità di lavoro”*.

Chiariti i presupposti, si può rivolgere lo sguardo al diritto italiano.

L'art. 108 del d.lgs. 36/2023 prevede che il criterio di aggiudicazione degli appalti sia prioritariamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, declinata sia nella forma del miglior rapporto qualità/prezzo sia in quella della comparazione costo/efficacia in relazione al ciclo di vita del bene. Per gli appalti ad alta intensità di manodopera (intesi come quelli in cui il costo della manodopera è pari o superiore al 50 per cento dell'importo complessivo), il criterio di aggiudicazione è esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, secondo il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri oggettivi, tra cui devono essere inclusi anche quelli con impatto economico, sociale e ambientale.

La giurisprudenza ha, poi, chiarito che gli elementi tesi ad attribuire importanza ad aspetti di natura sociale possono consistere nella previsione di un punteggio diretto a premiare l'applicazione di un determinato CCNL ovvero l'adozione di una specifica tipologia di contratto di lavoro individuale. Tali criteri, volti a garantire stabilità occupazionale e ad assicurare un determinato livello di trattamento economico, sono stati giudicati legittimi dalla giurisprudenza italiana, purché gli stessi presentino un collegamento con l'oggetto del contratto, non prendano in considerazione

aspetti relativi alle politiche generali dell'impresa e non comportino l'attribuzione di un punteggio sproporzionato rispetto agli altri fattori individuati.

È evidente, quindi, che anche il diritto italiano ha scelto di considerare meritevole il valore sociale degli appalti. Di conseguenza, le caratteristiche enucleate dalla Corte di Giustizia nel caso AESTE, affinché l'aumento del salario sia considerato fattore collegato all'oggetto dell'appalto, possono essere ritrovate ogni volta in cui il servizio esternalizzato sia costituito da un appalto ad alta intensità di manodopera. Infatti, in queste ipotesi, è il personale impiegato a costituire il fattore determinante per l'esecuzione della prestazione dedotta in appalto. L'offerta migliore sarà, pertanto, quella che garantisce le migliori condizioni a chi, in concreto, opererà quotidianamente per rendere il servizio richiesto dall'amministrazione.

Restaperoàpertalaquestionedellalegittimitàperildirittodell'UE di simili criteri premiali se questi sono imposti per legge come regola generale nell'aggiudicazione degli appalti, a prescindere cioè dall'oggetto dell'appalto e dal suo carattere transnazionale o puramente interno. Questione che la Corte costituzionale è chiamata a risolvere in relazione alla legge della Regione Toscana con la quale si è introdotto il criterio premiale del minimo salariale di 9 euro lordi, che aumenta la massa salariale dell'offerente nel caso in cui questi applichi un CCNL con livelli retributivi più bassi (L.R. n. 30/25). La questione di costituzionalità riguarda la competenza regionale a regolare una materia che incide sulla concorrenza, cioè su un ambito riservato dall'art. 117 Cost. alla potestà esclusiva dello Stato; ma è chiaro che la partita si gioca (anche) sul piano dei principi di diritto dell'UE, dal momento che la disciplina nazionale degli appalti costituisce recepimento di quei principi, come declinati dalla direttiva 2014/24. C'è allora da augurarsi che la Consulta valorizzi la ratio di fondo sottesa all'argomentazione dei giudici europei, considerando come il criterio premiale del minimo salariale sia destinato a tutelare le fasce di lavoratori più deboli, di norma impiegati in servizi “labour intensive”. **D&L**

La Corte Costituzionale ancora sulle indennità di fine rapporto nel Pubblico Impiego. Messo in mora il legislatore.

di
Andrea
Ranfagni

Con l'ordinanza n. 25 del 5 marzo 2026 la Corte Costituzionale è tornata nuovamente a pronunciarsi sul tema delle indennità di fine rapporto nel Pubblico Impiego, ovvero sui meccanismi di differimento e di pagamento a rate delle medesime, introdotti con i cosiddetti “decreti anticrisi” a cavallo degli anni '10.

Il riferimento è a quelle normative che, al fine di garantire l'equilibrio dei conti pubblici, hanno drasticamente differito il momento di pagamento delle varie indennità di fine rapporto dei pubblici dipendenti (siano esse TFS, TFR, Indennità di buonuscita, etc.), oltre a prevedere che il relativo pagamento avvenga non in un'unica soluzione.

La decisione in commento è già la terza nel giro di pochi anni sulla medesima questione, visto che la Corte Costituzionale aveva già avuto modo di pronunciarsi con le Sentenze nn. 159/2019 (commentata nel Bollettino n. 5/2019) e 130/2023, segnalando al legislatore la non conformità alla Costituzione della normativa vigente, senza però farla “caducare” e ciò stante le ragioni di finanza pubblica

ad essa sottese, che solo il legislatore avrebbe potuto compiutamente valutare. Con la recente ordinanza, la Consulta avverte nuovamente il legislatore della persistente non conformità a Costituzione della normativa, senza, anche in questo caso, dichiararla incostituzionale, ma, stavolta, dandogli un termine perché cambi la normativa, in una sorta di sua messa in mora. È stata, infatti, fissata una nuova udienza per il 14 gennaio 2027, proprio al fine di valutare se e come la normativa sarà stata cambiata.

Il rinvio alla Consulta e la normativa censurata

L'ordinanza della Corte Costituzionale scaturisce da 3 ordinanze di rinvio effettuate dal TAR Marche, TAR Lazio e TAR Friuli Venezia Giulia, i quali hanno dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, d.l. n. 79/1997 e dell'art. 12, comma 7, d.l. n. 78/2010, per contrarietà al principio dell'equa retribuzione di cui all'art. 36, comma 1 della Costituzione. Nell'imporre che la retribuzione sia sufficiente a garantire al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, la norma implica

infatti per la Corte anche che gli emolumenti vengano corrisposti in maniera “tempestiva”.

L’art. 3, comma 2, d.l. n. 79/1997 è la disposizione che disciplina il momento in cui si deve procedere alla liquidazione delle indennità di fine rapporto nel Pubblico Impiego. Prima delle modifiche introdotte dai cosiddetti “decreti anticrisi”, era previsto un termine “generale”, cioè valevole per tutti, pari a 6 mesi dalla cessazione del rapporto, trascorsi i quali i dipendenti maturavano il diritto al pagamento. Si aggiungeva poi il termine ulteriore di 3 mesi, entro il quale l’amministrazione pubblica doveva procedere al pagamento. Derogava a tale termine generale, la situazione di coloro che cessavano il rapporto per pensionamento per limiti massimi di età o di anzianità di servizio, decesso o inabilità, ai quali spettava il pagamento entro 3 mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro.

Con il d.l. n. 138/2011 detta disposizione ha subito una prima modifica, posto che è stato allungato a 24 mesi il termine generale per la maturazione del diritto al pagamento, mantenendo il termine ulteriore di 3 mesi a disposizione dell’amministrazione per eseguire materialmente il pagamento. Per coloro, invece, cessati per collocamento a riposo per limiti massimi di età ed anzianità di servizio, è stato introdotto un termine di 6 mesi + 3 per il materiale pagamento, ovvero lo stesso termine precedentemente valevole per tutti. Sono rimasti inalterati, invece, i termini per coloro cessati a causa di inabilità o decesso, che hanno mantenuto un termine di 3 mesi dalla cessazione per il pagamento.

Come se non bastasse, poi, con la l. n. 147/2013, i cessati per collocamento a riposo hanno visto prolungato ulteriormente il termine, che è stato esteso a 12 mesi + 3.

L’art. 3, comma 2, d.l. n. 79/1997 è stato recentemente modificato in altre due occasioni. La prima, con l’art. 16, comma 2, d.l. n. 25/2025, che ha esteso ai dipendenti cessati dal servizio per invalidità o inidoneità al lavoro il termine di 3 mesi valevole

per i casi di decesso ed inabilità. La seconda modifica, invece, è avvenuta con l’art. 1, comma 198, l. n. 199/2025, che ha previsto che dal 1° gennaio 2027 le indennità di fine servizio in favore dei cessati per collocamento a riposo per età o anzianità di servizio massime vengano erogate dopo 9 mesi + 3 per il pagamento, quindi riducendo di 3 mesi il termine di differimento.

A tale normativa che disciplina l’individuazione del momento in cui si ha diritto al pagamento delle indennità di fine servizio, si è affiancato il d.l. n. 78/2010, il quale, all’art. 12, ha introdotto un meccanismo di pagamento rateale delle medesime indennità, ovvero (dopo le novità previste dall’art. 1, comma 484, l. n. 147/2013): pagamento in un’unica soluzione per importi sino a 50.000 euro lordi; pagamento in due rate annuali (di cui la prima pari a 50.000) per importi compresi tra più di 50.000 e sino a 99.000 lordi; pagamento in 3 rate annuali (di cui le prime due pari a 50.000 ciascuna) per importi oltre dai 100.00 euro lordi in su.

È con riferimento a tale complesso sistema di definizione dei termini di differimento e di pagamento delle indennità di buonauscita, quindi, che si è pronunciata la Corte Costituzionale nel corso degli anni, fino ad arrivare all’ordinanza del 5 marzo scorso.

La decisione della Corte Costituzionale nell’ordinanza del 5 marzo

Come anticipato, con l’ordinanza n. 25 del 5 marzo 2026, la Consulta ha affermato che la normativa vigente non può ritenersi conforme all’art. 36 della Costituzione e ciò in particolare per quanto concerne coloro che cessano il rapporto per sopraggiunti limiti di età e di servizio o per collocamento a riposo d’ufficio a causa del raggiungimento dell’anzianità massima di servizio. Per coloro, invece, che cessano il servizio in età “precedente”, il differimento ed il pagamento rateale trova giustificazione nella finalità di disincentivare i pensionamenti anticipati e di

promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa.

È dunque opportuno evidenziare che le censure della Corte riguardano solo le indennità di fine servizio erogate ai soggetti "pensionati".

Nel concludere in tal senso il Giudice costituzionale ha richiamato i due suoi precedenti, ovvero, in primis, la sentenza n. 159/2019, nella quale era stata sottolineata l'urgenza di rimuovere le disposizioni sul pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto con riferimento a chi cessa dal servizio per pensionamento e ciò in quanto la riconosciuta duplice funzione retributiva e previdenziale delle medesime indennità rischia di essere compromessa.

Ha poi richiamato anche la sentenza n. 130/2023, dove era stata ribadita la non conformità costituzionale delle disposizioni in questione per contrarietà all'art. 36 della Costituzione che vale anche per le cosiddette retribuzioni "differite", come lo sono appunto le indennità di fine rapporto e che impone non solo la congruità dell'emolumento, ma anche la tempestività nella sua corresponsione, affinché queste possano realmente essere lo strumento per rendere la vita del lavoratore e della sua famiglia "libera" e "dignitosa".

La Consulta, poi, ha ricordato che in dette decisioni ha però ritenuto di non dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme (e ciò per le ragioni di finanza pubblica sottese alle medesime), senza però omettere di invitare il legislatore a muoversi per rimuovere le incompatibilità riscontrate.

Con la decisione di quest'anno, quindi, la Consulta dà atto di come tali moniti non siano stati ascoltati e che le misure introdotte nel 2025 non sono state in grado di rendere costituzionalmente legittima la normativa. Ha ritenuto, infatti, che non lo sia stato l'intervento di cui al d.l. n. 25/2025 e di cui alla l. n. 199/2025, poiché si è trattato di provvedimenti dalla portata circoscritta. Il primo ha infatti riguardato una cerchia ristretta di persone (lavoratori invalidi e inidonei), il secondo ha ridotto in maniera esigua i tempi di erogazione del trattamento (da 12 a 9), per di più senza incidere sui tempi di erogazione, ovvero sugli

ulteriori 3 mesi a disposizione dell'amministrazione per il materiale pagamento.

Inoltre, continua la Corte Costituzionale, detti interventi non si inseriscono in un disegno di progressiva rimozione di entrambi i meccanismi dilatori, né il legislatore ha lasciato intendere che a tali disposizioni ne seguiranno altre entro un definito margine temporale.

È proprio alla luce di tali considerazioni, quindi, che la Consulta ha ritenuto persistere un'incompatibilità alla Costituzione della normativa vigente. Anche in questa occasione, però, ha ritenuto di non far venire meno l'efficacia delle disposizioni di legge censurate. Ancora una volta, quindi, ha affermato che spetta al legislatore elaborare una riforma.

Tuttavia, a differenza delle precedenti occasioni, stavolta la Consulta non si è limitata ad un "monito", ma, come anticipato, ha rinviato il giudizio ad una nuova udienza, ovvero a quella del 14 gennaio 2027, al fine di verificare se il legislatore in tale data avrà modificato la normativa, rendendola compatibile con la Costituzione.

Pur mancando un'espressa affermazione in tal senso, se ne deduce che questo è l'ultimo avvertimento fatto dalla Consulta al legislatore, per cui se neanche alla suddetta data saranno state adottate le misure richieste, essa procederà a dichiarare illegittime le norme in questione, facendole scomparire dall'ordinamento. Ecco perché quanto affermato nell'Ordinanza del marzo scorso assume i caratteri di una vera e propria "messa in mora" del legislatore.

La persistente inerzia del legislatore ha evidentemente portato i Giudici delle leggi a ritenere la necessità di rimediare al vulnus inferto al diritto all'equa retribuzione dei dipendenti pubblici prevalente rispetto alla pur presente esigenza di non gravare sugli equilibri dei conti pubblici. **D&L**