07 / 2026

DIRITTI&LAVORO FLASH

idee e strumenti per il sindacato



ASPETTANDO GODOT

In attesa di una legge che non arriva mai, la Cassazione detta i criteri di rappresentatività sindacale in base all'art. 19 dello Statuto

La Cassazione sul diritto al risarcimento per abuso del contratto a termine nelle PA

La Corte costituzionale sull'indennità per licenziamento illegittimo nelle piccole imprese, prima del Jobs Act

La Cassazione sul rapporto tra art. 28 e art. 19 dello Statuto dei lavoratori

La Cassazione sui diritti di informazione e consultazione in aziende che non applicano un contratto collettivo (caso Ryanair)

Sommario

07 Ottobre 2026

04 **La Corte costituzionale innalza il tetto dell'indennizzo per licenziamento illegittimo anche per i dipendenti di piccole imprese già occupati prima dell'entrata in vigore del Jobs Act** di *Giovanni Calvellini*

07 **La Cassazione detta i criteri di rappresentatività per acquisire il diritto a costituire le RSA ai sensi dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori** di *Andrea Danilo Conte*

11 **Un tendenziale allineamento dei titoli: C. Cost. 156/25 contribuisce a rivedere anche i punti di contatto tra gli articoli 19 e 28 S.L.** di *Elisa Favé*

13 **La Cassazione conferma il comportamento antisindacale di Ryanair. Gli obblighi di informazione e consultazione sussistono anche se l'impresa non applica nessun contratto collettivo** di *Andrea Ranfagni*

16 **La Cassazione sull'indennità per reiterazione di rapporti a termine illegittimi nella PA** di *Francesca Bassetti*

DIRITTI&LAVORO FLASH

idee e strumenti per il sindacato

A cura di — **Centro Studi *"Diritti & Lavoro"***

Direttore Scientifico — **Giovanni Orlandini**

Comitato di Redazione — **Andrea Danilo Conte** (PRESIDENTE)
Giovanni Calvellini
Giulia Frosecchi
Mariagrazia Lombardi
Ivan Petrone
Andrea Ranfagni
Marco Tufo

Progetto grafico — **Dario D'Ovidio**

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.

Contatti

Centro Studi
Diritti & Lavoro
Piazza dei Rossi, 1
50125 - Firenze

web: *dirittielavoro.it*

email: *dirittielavoro@gmail.com*

La Corte costituzionale innalza il tetto dell'indennizzo per licenziamento illegittimo anche per i dipendenti di piccole imprese già occupati prima dell'entrata in vigore del Jobs Act

di Giovanni Calvellini

Con la sentenza n. 174 del 22.10.2026 della Corte costituzionale, un'altra potente scossa di assestamento ha colpito la disciplina della tutela da riconoscersi in caso di licenziamento illegittimo. Dopo il *mainshock* che nel 2018 aveva devastato il sistema a "tutele crescenti" (v. Corte cost. 8.11.2018, n. 194), altri eventi tellurici avevano interessato la materia (Corte cost. 24.6.2020, n. 150; Corte cost. 24.2.2021, n. 59; Corte cost. 7.4.2022, n. 125; Corte cost. 23.1.2024, n. 22; Corte cost. 16.7.2024, n. 128; Corte cost. 21.7.2025, n. 118). Con essi la Consulta ha ridisegnato in profondità l'assetto normativo risultante dalle riforme regressive del 2012 (legge Fornero) e del 2015 (*Jobs Act*), mutilandolo in molti dei suoi profili caratterizzanti. Diversamente da questa impressionante sequenza di bocciature, la decisione di incostituzionalità pronunciata qualche giorno fa ha invece a oggetto l'unica previsione in materia passata indenne dalle due novelle: l'art. 8, legge n. 604/1966.

Questa disposizione stabilisce che, in caso di licenziamento illegittimo in un'impresa di piccole dimensioni, al lavoratore spetta un'indennità risarcitoria il cui importo deve essere definito dal giudice tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto. I criteri sulla base dei quali individuare le piccole imprese e, quindi, le fattispecie di riferimento della disposizione, sono quelli dell'art. 18, c. 8, Stat.lav.: devono intendersi imprese medio-grandi quelle che, nell'unità produttiva in cui è avvenuto il licenziamento occupano più di 15 dipendenti; quelle che, pur non raggiungendo questa soglia nella singola unità produttiva, impiegano più di 15 dipendenti nel territorio dello stesso comune in cui il recesso è avvenuto; e quelle che, anche se non soddisfanno nessuno dei due requisiti già detti, occupano complessivamente più di 60 dipendenti. Per differenza, i datori di lavoro che non raggiungono nessuna di queste tre soglie devono considerarsi piccole imprese per gli effetti della disciplina dei licenziamenti.

In questa cornice irrompe il d.lgs. n. 23/2015, che, pur senza formalmente abrogare l'art. 8, ne ha decretato il superamento in prospettiva, dettando una nuova disciplina da applicarsi ai lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015 da quelle medesime piccole imprese (art. 9). Questa operazione ha come evidente conseguenza il lento ma progressivo esaurimento del campo di applicazione dell'art. 8, il quale, nel giro di qualche decennio, non comprenderà più nessuno (venendo a cessare tutti i rapporti iniziati prima di quella data); corrispondentemente, il regime dell'art. 9, d.lgs. n. 23/2015 si espanderà sempre più fino a divenire, di fatto, l'unico vigente.

Va detto che, come effetto della dichiarazione di incostituzionalità delle "tutele crescenti" di cui al d.lgs. n. 23/2015, ovvero del meccanismo per il quale l'indennità risarcitoria spettante al lavoratore era individuata in misura fissa dalla legge tenendo conto della sola anzianità (importo pari a X mensilità di retribuzione per ogni anno di servizio), il disposto dell'art. 9 e quello dell'art. 8 non erano significativamente diversi. Anche in base alla prima disposizione, infatti, l'indennità risarcitoria avrebbe dovuto essere liquidata dal giudice nel rispetto di un tetto massimo di 6 mensilità di retribuzione.

Ecco, messa dinanzi a questo scenario, la Consulta nel 2022 segnalava che, a causa dell'esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità e, per altro verso, del criterio distintivo individuato dal legislatore basato sul numero degli occupati, la tutela obbligatoria offerta dall'art. 9, d.lgs. n. 23/2015 ai dipendenti delle piccole imprese «non attua[va] quell'equilibrato componimento tra i contrapposti interessi, che rappresenta la funzione primaria di un'efficace tutela indennitaria contro i licenziamenti illegittimi». Pur riconoscendo l'esistenza di un *vulnus*, il Giudice delle leggi non poteva però dichiarare l'incostituzionalità del disposto normativo, implicando quest'ultima ineludibili valutazioni discrezionali che non competevano alla Corte stessa. Nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità proposta non mancava tuttavia di lanciare un monito al legislatore affermando che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe stata tollerabile e la avrebbe indotta, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente (Corte cost. n. 23.6.2022, n. 183).

Il perdurante silenzio sul punto del legislatore spingeva il Tribunale di Livorno a sollevare una nuova questione di costituzionalità dell'art. 9, d.lgs. n. 23/2015, questa volta valutata nel merito e giudicata fondata dalla Corte limitatamente alle parole «e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità» (Corte cost. 21.7.2025, n. 118). Ne discende che – valorizzando il passaggio dello stesso art. 9 secondo cui «l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'art. 3, c. 1, [e] dall'art. 4, c. 1, [...] è dimezzato» – la nuova forbice entro la quale il giudice può muoversi per liquidare il risarcimento dovuto al lavoratore è quella risultante dal dimezzamento dei valori minimo e massimo stabiliti per le imprese medio-grandi dalle disposizioni citate. Questo significa che, nei casi più gravi, l'importo dell'indennità può essere quantificato in 18 mensilità di retribuzione.

Nella motivazione del provvedimento la Consulta ricordava che il licenziamento illegittimo «costituisce pur sempre un atto illecito» e, pertanto, che la disciplina dell'indennità risarcitoria «deve tendere, con ragionevole approssimazione, ma sempre nel rispetto del dettato costituzionale, a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi la vasta gamma di variabili che vedono direttamente implicata la persona del lavoratore». Ciò non è evidentemente possibile quando sia fissato, come era nel caso dell'art. 9, un tetto massimo di 6 mensilità all'importo della tutela monetaria; un limite, cioè, di valore talmente esiguo da vanificare l'esigenza di adeguare l'importo dell'indennità alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, alla luce di tutti i criteri utili a personalizzare il danno subito dal lavoratore.

Se queste erano le premesse, non ci si può sorprendere che la Corte, ancora una volta sollecitata dal Tribunale di Livorno, abbia, con quest'ultima sentenza, giudicato incompatibile con il dettato costituzionale lo stesso tetto di 6 mensilità per l'indennità risarcitoria *ex* art. 8, legge n. 604/1966. D'altronde, quest'ultima previsione «replica tutti i vizi di legittimità costituzionale che la sentenza n. 118/2025 ha riscontrato nel tetto indennitario di analoga misura di cui all'art. 9, c. 1, d.lgs. n. 23/2015». In assoluta continuità con il precedente del 2025, allora, si evidenzia come la forbice tra 2,5 e 6 mensilità precluda una reale personalizzazione del danno subito dal lavoratore e impedisca di rispecchiare la specificità del caso concreto. Essa risulta altresì «inefficace rispetto alla necessaria funzione deterrente, volta a dissuadere il datore di lavoro dal reiterare l'illecito».

Viene inoltre sottolineato come il tetto massimo previsto

dall'art. 9 per gli assunti dopo il 7 marzo 2015 risulti ora, per effetto della sentenza n. 118/2025, «quantitativamente più elevat[o] rispetto a quell[o] dei lavoratori assunti nelle "piccole imprese" in data antecedente». Il che costituisce una violazione del principio di ragionevolezza sulla cui base la Corte costituzionale aveva in passato giustificato la situazione opposta, cioè quella in cui la introdotta tutela per i "nuovi assunti" era deteriore rispetto a quella per i lavoratori con maggiore anzianità lavorativa. In altre parole, se questa seconda circostanza può essere (in verità, discutibilmente) considerata conforme al canone della ragionevolezza perché coerente con lo scopo dichiaratamente perseguito dal legislatore di favorire la ricerca di un'occupazione per coloro che ne sono privi, la medesima giustificazione non può essere invocata per una differenza di trattamento in cui ad avere "la peggio" sono i lavoratori con maggiore anzianità.

Questi elementi convincono la Corte dell'illegittimità costituzionale del limite massimo delle 6 mensilità individuato dall'art. 8. Ciò non significa, tuttavia, che la tutela risarcitoria sia stata lasciata priva di un tetto. A dire il vero, in linea con la giurisprudenza precedente, questa opzione non è neanche presa in considerazione nelle motivazioni della sentenza. Una volta accertato il *vulnus* ai parametri costituzionali evocati dal Tribunale labronico, la Corte si mette alla ricerca di un più elevato limite massimo capace di superare le criticità palesate da quello di 6 mensilità. Al riguardo, le è sufficiente ricordare che l'ultimo periodo dell'art. 8 già prevede la possibilità di maggiorare la misura massima dell'indennità «fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro». Osserva, perciò, che eliminando da questa previsione l'ultimo inciso («se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro») è possibile ottenere che l'importo massimo dell'indennità può essere elevato a 10 o 14 mensilità per i lavoratori con una maggiore anzianità lavorativa; maggiore anzianità che, quantomeno nel suo primo scaglione (10 anni) è oggi posseduta da tutti i lavoratori soggetti al regime di cui all'art. 8, essendo l'ambito applicativo di questa disposizione limitato ai dipendenti assunti prima del 7 marzo 2015. Di qui, la soluzione: l'art. 8 è incostituzionale limitatamente alle parole «, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro». Così, di fatto, il nuovo tetto massimo dell'indennità è di almeno 10 mensilità di retribuzione, elevabili a 14 per i lavoratori che, al momento del licenziamento, abbiano maturato un'anzianità di servizio di 20 anni.

Come si è più volte fatto presente la decisione in commento è in linea con la giurisprudenza costituzionale sviluppatasi. Certo, resta una criticità di fondo di questa come delle altre sentenze in materia: la legittimazione dell'apposizione di un tetto massimo all'importo del risarcimento, in più occasioni – anche con riferimento al nostro ordinamento (cfr. CEDS 11.9.2019, recl.coll. n. 158/2017 proposto dalla CGIL) – giudicata incompatibile con l'art. 24 della Carta sociale europea dal Comitato europeo dei diritti sociali. Sotto questo profilo siamo dunque di fronte a un'ennesima dimostrazione di indifferenza verso l'insegnamento dell'organismo di supervisione sull'applicazione della Carta che non sembra trovare giustificazione nell'ordinamento multilivello. **D&L**

La Cassazione detta i criteri di rappresentatività per acquisire il diritto a costituire le RSA ai sensi dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori

di Andrea Danilo Conte

La Cassazione, con una sentenza destinata a diventare seminale (n. 27541 del 22 ottobre scorso), chiude il cerchio della lunga e tormentata vicenda che ha impegnato per anni la giurisprudenza nel cercare di dare un senso sistematico all'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, nella sua versione modificata dal referendum del 1995. Per la verità, il cerchio verrebbe degnamente chiuso con una legge che dettasse criteri certi ed oggettivi per stabilire quali sindacati siano effettivamente rappresentativi nei luoghi di lavoro e, in quanto tali, abbiano diritto a rappresentarvi i lavoratori. Ma, nonostante il duplice invito della Corte costituzionale al legislatore perché proceda in questo senso, una simile legge non sembra interessare la classe politica nostrana (e neanche, ovviamente, il fronte datoriale).

In attesa di una legge di là da venire, ai giudici spetta dunque il compito (indubbiamente arduo) di supplirvi, dando vita ad una regolazione pretoria della materia, inevitabilmente incerta. Anche (ma forse, soprattutto) in questo, il sistema sindacale italiano resta un'assoluta anomalia in Europa.

La versione vigente dell'art. 19 è infatti come noto il frutto di un duplice intervento additivo della Corte costituzionale (sent. n. 231/13 e n. 156/25) che ha integrato il criterio selettivo sopravvissuto al referendum del 1995 con due ulteriori criteri, che ne dovrebbero salvare la compatibilità con gli artt. 3 e 39 Cost. Per effetto di ciò, la norma oggi prevede che possano essere costituite RSA ad iniziativa dei lavoratori nell'ambito di sindacati firmatari del contratto collettivo (normativo) applicato in azienda o che comunque abbiano partecipato alle trattative (sent. 231/15), nonché di associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (sent. 156/25).

Sulle criticità della sentenza 156/25 non è il caso di insistere (vd Bollettino 8/25). E' un fatto che essa abbia aperto uno scenario di massima incertezza e (di conseguenza) di grande litigiosità in sede giudiziaria, non esistendo criteri certi ed oggettivi in base ai quali è possibile accertare il grado di rappresentatività delle associazioni sindacali e neppure (a monte) per definire l'ambito (categoria o settore) all'interno del quale valutarla. Ciò che, appunto, potrebbe fare soltanto una legge.

E' in questo quadro estremamente problematico che si iscrive la sentenza della Cassazione in commento, esito di una controversia attivata da un ricorso ex art. 28 St.

Lav. proposto da un sindacato di base (FLAICA UNITI C. U.B. di Milano e Provincia) che si è visto negare il diritto a costituire una propria RSA in un'azienda dove pur è presente con un alto numero di iscritti tra i lavoratori ivi occupati (a quanto pare, maggioritario rispetto agli altri sindacati). Sia il Tribunale che la Corte d'Appello hanno respinto il ricorso per condotta antisindacale, dal momento che il numero di iscritti tra i lavoratori in azienda non costituisce un criterio valorizzabile ai sensi dell'art. 19 S.L., nella sua versione vigente al momento dei fatti di causa. Da cui l'ulteriore ricorso in Cassazione, che esercita così la propria funzione nomofilattica dando concreta applicazione al criterio selettivo indicato dalla (sopravvenuta) sentenza n. 156/25 e in tal modo chiarendo in base a quali indici il giudice debba pesare il grado di rappresentatività di un sindacato ai fini di riconoscergli il diritto a costituire una RSA.

Dalla sentenza emerge con evidenza la volontà dei giudici di legittimità di fornire criteri più "oggettivi" possibili per risolvere l'arduo compito assegnato loro dai giudici delle leggi, in modo da ridurre il più possibili la discrezionalità datoriale (fine primario cui dovrebbe rispondere la norma nella sua versione attuale) e il soggettivismo delle autorità giurisdizionali chiamate a dirimere le future controversie. Questo condivisibile obiettivo però, da una parte non è raggiunto dai giudici di legittimità (ma ciò perché è, *de iure condito*, in sé irraggiungibile), dall'altra ha prodotto risultati opinabili, che rischiano a loro volta di alimentare ulteriori distorsioni e sperequazioni nel sistema di rappresentanza.

L'obiettivo dell' "oggettività" emerge chiaramente già dalla soluzione che la Cassazione propone al problema del "perimetro" entro il quale valutare la rappresentatività dei sindacati. La questione viene affrontata dopo aver chiarito che la maggior rappresentatività comparata va accertata sul "piano nazionale", ma non con riferimento alla generalità dei lavoratori (cioè a livello confederale) bensì con riguardo alle diverse associazioni sindacali che operano nei diversi "*campi produttivi*" di cui si compone il nostro sistema economico. Il che era già stato chiarito dalla Consulta nella sentenza 156/25 ed è una conclusione scontata, non fosse altro perché, in caso contrario, l'effetto della declaratoria di incostituzionalità sarebbe stata un mero ritorno all'originaria formula dell'art. 19 dello Statuto, in spregio al referendum del 1995.

Il termine "*campi produttivi*" è usato dalla Cassazione per non avallare interpretazioni dell'art. 19 che identifichino nelle "categorie" il perimetro ove operare la comparazione (cioè pesare la rappresentatività delle sigle sindacali). Il che risponde appunto al fine di svincolare il giudizio dalle scelte operate dalle parti sociali in sede di contrattazione. La "categoria" è infatti una nozione contrattuale, fatto che di per sé impedisce di identificarvi un solido e oggettivo riferimento per delimitare l'ambito dell'accertamento della rappresentatività. Queste considerazioni suggeriscono di considerare a questo fine il settore economico individuato avendo riguardo all'attività effettivamente svolta dall'azienda presso la quale si richiede di costituire una RSA. Tale settore in primo luogo si ricava dal registro delle imprese presso il quale il datore è iscritto e che lo identifica attraverso il codice Ateco; ma il settore nel cui ambito è ascrivibile l'attività dell'azienda, secondo la Cassazione, si può ricavare anche da altri documenti, come l'inquadramento operato dall'INPS, il certificato di attribuzione della partita IVA rilasciato dall'Agenzia delle entrate (che richiama di nuovo il codice Ateco prevalente), nonché il CCNL applicato sempre dall'INPS per determinare il minimale contributivo.

Il codice Ateco acquista così centralità anche per dirimere le questioni relative alla rappresentanza in azienda, dopo che il suo uso è stato sdoganato nel sistema di classificazione dei CCNL nell'archivio CNEL e per dirimere i problemi di concorrenza contrattuale nell'ambito degli appalti pubblici. La scelta della Cassazione si iscrive quindi in un processo evolutivo in via di consolidamento nel nostro ordinamento. Tuttavia, si tratta di un criterio solo in apparenza più oggettivo rispetto a quello della categoria contrattuale, non solo perché il codice Ateco è scelto dall'azienda al momento dell'iscrizione nel registro delle imprese e la sua corrispondenza all'effettiva attività svolta non è nei fatti controllata, ma anche perché l' "oggettività" è ulteriormente indebolita dal concorrere dagli altri criteri, che la Cassazione come detto elenca senza chiarire in che modo possano incidere sul giudizio finale. Inoltre (se non soprattutto), non è affatto chiaro come il "settore" individuato in base al codice Ateco si raccordi con gli indici di rappresentatività che la Corte identifica nel prosieguo della sentenza: dato elettorale, cioè i voti ottenuti nelle elezioni delle RSU, e dato associativo, cioè numero di iscritti. Entrambi questi dati non sono infatti aggregati secondo i settori identificati con il codice Ateco; tant'è che nell'archivio CNEL al medesimo codice Ateco può corrispondere una pluralità di CCNL, ovvero di "categorie" contrattuali, mentre un singolo CCNL è di norma connesso con molteplici codici Ateco.

Il grado di incertezza in merito ai principi interpretativi adottati dalla Cassazione aumenta se si considerano gli indici in base ai quali, dopo aver identificato il "perimetro", il giudice dovrebbe accertare la qualità di associazione sindacale comparativamente più rappresentativa.

Una volta chiarito, correttamente, che la "rappresentatività comparativa" può (e di norma deve) essere riconosciuta ad una pluralità di sindacati, purchè ciascuna di essa "*esprima* [...] *una rappresentatività nazionale effettiva, qualificata e comparativamente preminente*" (il che, detto per inciso, tradisce il fatto che la nozione in parola ricalchi la vecchia "maggior rappresentatività" statutaria, per quanto accertata a livello di settore e non confederale), la Corte, come anticipato, ne identifica il criterio di misurazione nel dato associativo considerato congiuntamente al dato elettorale, ovvero nella "media" tra tali dati.

Nello scegliere un simile criterio di rappresentatività la Cassazione si raccorda con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 156/25, che lo segnala come parametro già rinvenibile nell'ordinamento giuridico in ragione del suo utilizzo sul piano normativo (il TU del pubblico impiego) e sul piano del c.d. ordinamento intersindacale (il TU sulla rappresentanza sottoscritto da Confindustria, CGIL, CISL, UIL il 10 gennaio 2014). Queste "discipline", per quanto non direttamente e integralmente traslabili ad integrazione dell'art. 19, offrono infatti "*un referente normativo e ordinamentale idoneo a orientare l'interpretazione del nuovo criterio selettivo*".

La conclusione cui giunge la Cassazione poggia però su fragili fondamenta, come traspare dalle sue stesse parole. Perché il criterio scelto possa davvero costituire idoneo referente per orientare l'interprete, i giudici di legittimità richiedono che il dato elettorale e il dato associativo "*siano disponibili, omogenei, attendibili e riferibili al medesimo settore o periodo*". Una condizione questa, allo stato dei fatti, praticamente irrealizzabile. E che sia così lo riconosce la stessa Cassazione, ammettendo che, nel settore privato, "*il vincolo associativo* [si ricava] *sulla base di emergenze interne alle singole associazioni, non assistite* [...] *da un sistema legale generale di rilevazione e certificazione e non sempre omogenee e verificabili*"; mentre il dato elettorale "*farebbe dipendere la misurazione da consultazioni che, nel settore privato, non sono legislativamente generalizzate e possono non svolgersi in tutte*

FLASH

La Cassazione ribadisce la natura flessibile delle clausole sociali di riassunzione

Con l'ordinanza n. 24904 del 31 agosto scorso la Cassazione torna sulla questione dell'efficacia delle clausole sociali a tutela dell'occupazione ribadendo quanto già affermato poco più di un mese prima (ordinanza n. 22831 del 7 luglio) e decide in modo identico le controversie di due lavoratori coinvolti nella medesima operazione di cambio di appalto.
La questione ha riguardato l'applicazione dell'art. 37 del CCNL Cooperative Sociali sottoscritto da FP CGIL, FP CISL, FISASCAT CISL, UIL FPL e UILTUCS, che prevede l'obbligo di assunzione del personale addetto all'appalto "nel caso in cui siano rimaste invariate le prestazioni richieste e risultanti nel capitolato d'appalto". Da tale disposizione secondo la Cassazione consegue che tale obbligo "non comporta [...] un obbligo assoluto e incondizionato di assunzione di tutto il personale comunque dipendente dall'appaltatore uscente, ma impone di verificare se il nuovo gestore sia chiamato a rendere le medesime prestazioni e con il medesimo fabbisogno organizzativo risultante dal capitolato o dagli atti che regolano il nuovo affidamento". Correttamente, dunque, nel caso di specie, il personale da trasferire era stato identificato nei soli lavoratori stabilmente adibiti ai servizi oggetto di prosecuzione secondo il capitolato di appalto e con orario a tempo pieno. I criteri adottati per selezionare il personale da riassumere non avevano per la Corte natura arbitraria, né erano dettati da mere esigenze di bilancio, ma risultavano correlati al fabbisogno derivante dai servizi da svolgere nella gestione internalizzata.
Anche se la controversia è stata decisa sulla base della lettera dell'art. 37 del CCNL cooperative sociali, la Cassazione si raccorda con la propria (purtroppo consolidata) giurisprudenza per la quale le clausole di riassunzione non configurano mai un obbligo di riassorbimento automatico e incondizionato, dal momento che la tutela dell'occupazione deve contemperarsi con il rispetto dell'iniziativa economica privata. La clausola sociale, dunque, "non determina l'insorgenza di un diritto soggettivo perfetto all'assunzione da parte dei lavoratori impiegati nell'appalto, ma solo un obbligo di riassorbimento subordinato alla compatibilità delle posizioni lavorative con l'organizzazione aziendale dell'appaltatore subentrante" (così, tra le altre, Cass. 4 ottobre 2023, n. 31491). Questi principi valgono naturalmente nell'ambito sia degli appalti privati che pubblici, nonostante che in quest'ultimo caso l'art. 57 del d.lgs. 36/23 preveda l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara clausole volte a favorire il riassorbimento del personale già impiegato nell'appalto.

le unità produttive". Ma se questo è vero per ciascuno dei dati individualmente considerati, non si vede come la loro ponderazione congiunta possa far loro acquisire maggior oggettività.

Quest'obiettivo è ancor più contraddetto da quanto la Corte afferma in merito alla soglia di rappresentatività che un sindacato dovrebbe superare per accedere al diritto di costituire una RSA. Non volendo applicare la soglia del 5% (pur presente nell'art. 43, comma 1 del d.lgs. 165/01) perché funzionale al diverso fine di selezionare i sindacati titolati a contrattare a livello nazionale, essa ricava la soglia di rappresentatività dal sistema di contrattazione (di nuovo contraddicendosi), ancorandola alla media di rappresentatività "*espressa da tutti i sindacati che, nel settore considerato, hanno sottoscritto il contratto c.d. leader*" (cioè firmato dai sindacati comparativamente più rappresentativi…). Una soglia, questa, per altro presumibilmente più alta del 5% e praticamente irraggiungibile quando (come ammette candidamente la stessa Corte) "*il dato elettorale manchi o sia incompleto*", dal momento che in questo caso si fonderà sul solo dato associativo.

Nel tentativo, di nuovo, di cercare un criterio "oggettivo" per determinare la soglia di rappresentatività, la Corte finisce così per indicarne uno irragionevole, che tiene conto (solo) della rappresentatività dei sindacati firmatari del CCNL leader. Più sensato sarebbe piuttosto spostare il focus del giudizio sul peso "relativo" dei singoli sindacati operanti in un settore, considerando il loro numero complessivo (come noto, altissimo).

La partita si sposta adesso sul piano pratico della messa a regime di simili indici di rappresentatività, la cui sussistenza (come precisa la Corte in coda alla sentenza) è onere del sindacato dimostrare "*con ogni mezzo idoneo*", ovvero "*in assenza di dati ufficiali o certificati*" (cioè sempre) anche "*sulla base di presunzioni semplici, purché desunte da elementi gravi, precisi e concordanti*".

Si tratta evidentemente di un onere della prova assai complesso da superare, ma che può essere assolto producendo qualsiasi elemento sia in grado di dimostrare il superamento della pretesa soglia di rappresentatività. I dati elettorali potrebbero allora rilevare anche se non completi e temporalmente omogenei. Inoltre, l'assenza di dati oggettivi e completi, dovrebbe consentire l'utilizzo di dati "statistici di sistema", quanto meno su un piano presuntivo. Per cui, ad esempio, dal momento che i dati OCSE o altri studi statistici indicano che la curva delle adesioni dei lavoratori italiani ai sindacati è in costante decrescita da 50 anni e nelle ultime rilevazioni si attesta intorno al 30%, in assenza di dati specifici nel "settore" in esame, si potrebbe considerare tale percentuale per dedurne un'indicazione circa il grado di rappresentatività conseguente al numero di iscritti ad un sindacato operante in quel settore.

Ma è probabile che la partita sulla rappresentanza in azienda non sia stata chiusa dalla sentenza che si è sin qui commentata. La problematicità del criterio individuato dalla Cassazione e le contraddizioni che, come detto, attraversano la sua stessa argomentazione inducono a ritenere più che plausibile uno scenario in cui l'applicazione di detto criterio risulti impraticabile. D'altra parte, la stessa Corte qualifica lo stesso come "*criterio prioritario per l'accertamento della rappresentatività comparata*" (punto 7.3), salvo non spiegare se esistono e quali siano i criteri da seguire in subordine. Ben potrebbero allora integrare i criteri "prioritari", gli indici di rappresentatività tradizionalmente utilizzati in giurisprudenza, compreso il livello di adesione ad uno sciopero indetto da un'associazione sindacale nel settore in esame, o altri, quale il numero di firme raccolte a livello nazionale a sostegno di una piattaforma di rinnovo della contrattazione collettiva. L'*empasse* cui l'applicazione del criterio indicato dalla Cassazione può condurre sul piano delle relazioni sindacali (e, di conseguenza, sul piano del contenzioso), potrebbe insomma aprirebbe la porta ad una nuova puntata della saga italiana sulla rappresentanza in azienda. In attesa di una legge che non arriva mai. **D&L**

Un tendenziale allineamento dei titoli: C. Cost. 156/25 contribuisce a rivedere anche i punti di contatto tra gli articoli 19 e 28 S.L.

di Elisa Favé

La Corte Costituzionale, nella propria sentenza additiva n. 156/2025 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 19 SL nella parte in cui non prevede che le RSA possano essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva "*anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*", dopo aver messo le mani avanti sottolineando di non aver inteso reintrodurre la dimensione confederale cancellata dall'esito referendario del 1995, ha però ammesso che il riferimento al livello *nazionale* della rappresentatività (comparativamente maggiore) potrebbe essere ritenuto troppo restrittivo "*specie per un istituto, quale la RSA, che vive in una dimensione tipicamente aziendale*". In un inciso finale, poi, ha rilevato come tale riferimento, però, abbia quale effetto quello di creare "*un utile allineamento dei titoli*" rispetto all'art. 28 S.L. Come a dire: ora almeno uno dei criteri di rappresentatività, quello della diffusione territoriale, più precisamente nazionale, (ri)diventa comune all'art. 28 e all'art. 19 SL.

Con la sentenza del 10.09.2026 n. 25184/2026 la Corte di Cassazione ha circoscritto la portata di tale affermazione precisando come, anche dopo C. Cost. n. 156/25, "*l'allineamento dei titoli*" ex artt. 19 e 28 SL sia solamente "*tendenziale*".

La fattispecie concreta che ha dato occasione al contenzioso è tipica: una O.S. chiedeva di accedere ai benefici di cui al Titolo III S.L. (permessi sindacali retribuiti e non retribuiti, locali per le assemblee) e, stante il rifiuto opposto dal datore di lavoro, agiva ai sensi dell'art. 28 S.L. La fase sommaria si chiudeva con la declaratoria di carenza di legittimazione attiva dell'O.S, ritenuta non avere dimensione "*nazionale*" ex art. 28 S.L., decisione riformata nella fase di opposizione che, però, si concludeva con il rigetto del ricorso nel merito in quanto il Giudice di primo grado riteneva che l'O.S. non fosse né firmataria né trattante; in grado di appello veniva nuovamente dichiarata la carenza di legittimazione attiva del sindacato.

Nel frattempo era pronunciata C. Cost. n. 156/25, cosicché, giunti in Cassazione, i difensori dell'O.S. e del datore di lavoro su una sola cosa concordavano: che, all'esito della pronuncia additiva e al conseguente "*allineamento dei titoli*", dovesse ritenersi che il criterio selettivo della dimensione nazionale ex art. 28 coincidesse con il livello nazionale richiamato nel "nuovo" art. 19 S.L., con la necessaria conseguenza che, laddove fosse stata dichiarata la legittimazione ad agire dell'O.S., ne sarebbe stata anche accolta la domanda nel merito.

È proprio questa apparenza di unitarietà del sistema che la Corte di Cassazione nega recisamente, precisando

che, anche oggi, "*un sindacato legittimato ad agire ex art. 28 L. n. 300/1970 può anche non essere titolare dei diritti sindacali di cui al titolo III della medesima legge e, quindi, non essere legittimato a costituire una rappresentanza sindacale aziendale ex art. 19 L. n. 300*" perché "*i criteri di selezione dei sindacati, approntati dalle due norme, continuano a divergere pur dopo C. Cost. n. 156/2025*".

Secondo la Cassazione, infatti, ai sensi dell'art. 28 SL la dimensione "*nazionale*" dell'organizzazione sindacale "*è certo necessaria, ma è altresì sufficiente, in quanto non è richiesta la sua necessaria combinazione con un ulteriore criterio selettivo, in termini comparativi, come invece accade nell›art. 19 cit. a seguito della citata sentenza costituzionale.*

Quelli stabiliti dall'art. 19 SL resterebbero criteri maggiormente restrittivi in ragione del "*diverso e più elevato grado di effettiva rappresentatività che le organizzazioni ammesse alla tutela rafforzata di cui al titolo III dello Statuto devono dimostrare di possedere*" (C. Cost. n. 30/1990).

La Cassazione richiama, infine, il proprio consolidato indirizzo in ordine all'individuazione della dimensione nazionale ex art. 28 ricordando come essa si realizzi solo con un'effettiva attività sindacale dell'O-S. su "*gran parte*" del territorio nazionale, considerato il settore di riferimento, e conclude per la carenza di legittimazione ad agire dell'OS originaria ricorrente in quanto la sua diffusione nel settore del trasporto pubblico locale era "*del tutto parziale e frammentaria*" riguardando "*solo 8 regioni e meno di 30 province sulle 110 del territorio nazionale*".

Ci si può chiedere, allora, se la Cassazione abbia inteso interpretare quel richiamo ad un "*utile allineamento*" dei titoli contenuto in C. Cost. 156/25 affermando che la dimensione nazionale, da valutarsi con gli stessi criteri ex art. 28 SL, sia anche il pre-requisito dell'O.S. che aspiri ad accedere al Titolo III S.L., così però scorporando dal giudizio comparativo il *livello nazionale* che dovrebbe, cioè, pre-esistere (in termini obiettivi di copertura della "*gran parte*" del territorio nazionale) per quell'O.S. che aspiri a penetrare nella singola unità produttiva: un risultato interpretativo che non mitigherebbe, anzi, aumenterebbe il dubbio che il richiamo al livello nazionale possa essere incongruo rispetto alla dimensione aziendale della rappresentanza richiesta dall'art. 19 SL nel testo risultante dal referendum abrogativo del 1995.

Un'importante smentita di tale approdo interpretativo è arrivata dalla recentissima Cass. 22.10.2026, n. 27541(vd articolo di Conte in questo Bollettino) che, pronunciandosi per la prima volta sui singoli criteri indicati da C. Cost. n. 156/25 ha precisato che l'adozione del plurale "*associazioni sindacali*", presente anche nel nuovo criterio selettivo della maggiore rappresentatività comparativa, "*già induce anzitutto ad escludere che il 'piano nazionale' cui occorre ora riferirsi alluda all'intero mondo del lavoro in tutta la nazione italiana. (...) La norma nuova, quindi, si riferisce in realtà a più "perimetri" per ognuno dei quali occorre stabilire quale sia comparativamente, vale a dire, nel confronto con altre associazioni sindacali, se esistenti, quella più rappresentativa a livello nazionale*".

Il livello nazionale richiamato dall'art. 19 S.L. nella sua nuova formulazione, in altre parole, non è il pre-requisito "secco" del sindacato che aspiri ad accedere al Titolo III S.L., ma il perimetro (meglio: uno dei perimetri) entro il quale effettuare il giudizio comparativo rispetto ad altri sindacati.

L'utilità dell'allineamento, solo tendenziale, dei titoli ex artt. 19 e 28 SL, derivante dal richiamo al livello *nazionale* nel "nuovo" art. 19 SL, allora, risiederebbe nell'impedire "*un'eccessiva dispersione e frammentazione dell'azione dell'autotutela*" e nel "*favorire una sintesi degli interessi non circoscritta alle logiche particolaristiche di piccoli gruppi di lavoratori*" (Cass. n. 27541/26), senza, però, causare una totale coincidenza degli elementi costitutivi (nemmeno, appunto, quello territoriale) rilevanti ai fini dell'una e dell'altra norma. **D&L**

La Cassazione conferma il comportamento antisindacale di Ryanair. Gli obblighi di informazione e consultazione sussistono anche se l'impresa non applica nessun contratto collettivo

di Andrea Ranfagni

Con la recente Sentenza n. 25178 del 10 settembre 2026, la Corte di Cassazione ha confermato il comportamento antisindacale della compagnia aerea Ryanair (già sancito dal Tribunale di Busto Arsizio e dalla Corte d'Appello di Milano; per un commento alla prima decisione si veda Bollettino n. 2/2018) consistente nell'omessa informazione e consultazione dei sindacati, escludendo che la mancata applicazione del contratto collettivo che prevede detti obblighi possa costituire una valida giustificazione a tale omissione.

La decisione in commento è interessante sia per l'affermazione del principio in questione, che configura un orientamento "innovativo", sia perché conferma quanto già statuito dalla stessa Cassazione in precedenti pronunce relative a controversie che vedevano come protagonista Ryanair, in merito alla sussistenza della giurisdizione del giudice italiano e all'applicabilità della legge italiana.

Sull'omessa informazione e consultazione. Le previsioni del d.lgs. n. 25/2007

L'elemento di novità della sentenza del 10 settembre scorso dev'essere rinvenuto nel merito della controversia, quindi, come anticipato, nella conferma della illegittimità/antisindacalità del comportamento tenuto da Ryanair e consistito nell'omessa informazione e consultazione dei sindacati.

La compagnia aerea, infatti, giustificava la propria condotta sul presupposto che gli obblighi di informazione e consultazione invocati dalle organizzazioni sindacali erano riconosciuti da una contrattazione collettiva che la stessa non applicava, ritenendo di essere libera di farlo ai sensi dell'art. 39, Costituzione.

La Suprema Corte ha ritenuto infondata tale argomentazione e ciò alla luce delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 25/2007, di attuazione della Direttiva UE n. 2002/14, che ha istituito un "*quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori*" da garantire

nelle imprese che impieghino almeno 50 dipendenti.

Secondo la Cassazione, se è vero che l'art. 4 comma 1 attribuisce ai contratti collettivi il compito di definirne "*le sedi, i tempi, i soggetti, le modalità ed i contenuti dei diritti di informazione e consultazione*", i successivi commi 3-5 individuano un "nucleo minimo e cogente" di tali diritti, che non possono essere violati da un'azienda per il solo fatto di non applicare nessun contratto collettivo.

Le previsioni suddette, infatti, definiscono direttamente il nucleo minimo degli obblighi gravanti sul datore, ovvero l'oggetto della stessa informazione e consultazione: andamento recente e quello prevedibile dell'attività dell'impresa, nonche' la sua situazione economica; situazione, struttura e andamento prevedibile dell'occupazione nella impresa, nonche', in caso di rischio per i livelli occupazionali, le relative misure di contrasto; decisioni dell'impresa che siano suscettibili di comportare rilevanti cambiamenti dell'organizzazione del lavoro. La legge impone poi che le modalità dell'informazione siano appropriate in relazione al tempo e al contenuto e attribuisce ai rappresentanti dei lavoratori il diritto di formulare un parere e di incontrare il datore di lavoro ricevendone risposta motivata.

Da tale sufficiente determinatezza degli obblighi, la Cassazione ha dedotto la sussistenza di un generale "obbligo legale" che non può essere disatteso, quindi deve sempre e comunque essere rispettato.

Quanto al ruolo del contratto collettivo, invece, la Suprema Corte precisa che esso, in base alle previsioni del d.lgs. n. 25/2007, è solo lo strumento mediante il quale sono specificate le modalità di attuazione concreta degli obblighi di informazione e consultazione e al fine di renderli effettivi. Gli obblighi, però, derivano di per sé già dalla legge. Sono, appunto, obblighi "legali".

Ecco, quindi, conclude la Cassazione, che non deriva dal d.lgs. n. 25/2007 un obbligo di applicare la contrattazione collettiva, quindi non sussiste alcuna violazione dell'art. 39, Cost. e della libertà di associazione sindacale ivi sancita. La legge afferma direttamente l'obbligo di fornire l'informazione e la consultazione. Tant'è, precisa la Corte, che il datore di lavoro che non applica nessun contratto collettivo può realizzare l'informazione e la consultazione anche con modalità diverse da quelle stabilite dalla contrattazione collettiva di settore da lui non applicata, purchè, appunto, la stessa informazione e consultazione sia garantita, quindi sia effettiva.

È sulla base di questi ragionamenti che la Suprema Corte ha confermato l'antisindacalità del comportamento tenuto da Ryanair.

L'orientamento della Cassazione inaugurato con la sentenza in commento è decisamente importante. Resta a questo, punto da chiarire un aspetto che si può dedurre dalla decisione, ma non è affrontato espressamente dalla Cassazione, ovvero se un datore di lavoro sia obbligato a fornire l'informazione e la consultazione anche se i contratti collettivi applicati non prevedono questi diritti o ne definiscono modalità e contenuto in maniera scorretta o incompleta rispetto alle disposizioni di legge.

Nel senso di dare una risposta positiva a tale domanda conduce sicuramente il principio appena visto ed affermato dalla Corte secondo cui l'obbligo di informazione e consultazione è un obbligo legale e configura un nucleo minimo di tutele sindacali che non può essere disatteso.

Ecco, quindi, che l'assenza o lacunosità di previsioni della contrattazione collettiva non può essere motivo per non adempiere. Si è visto, del resto, che la Cassazione allude anche alla possibilità di adottare obblighi di informazione e consultazione diversi da quelli della contrattazione collettiva, ma tali da rispettare le previsioni del d.lgs. n. 25/2007.

Altra questione è, poi, è a chi spettino i diritti sindacali di cui si discute. Il d. lgs. 25/07 li attribuisce ai rappresentanti dei lavoratori previsti dalla normativa vigente, ovvero alle RSA o all'RSU. Ne consegue che debba considerarsi del tutto illegittimo un accordo aziendale che riservi questi diritti ai soli sindacati firmatari dei contratti applicati in azienda e, in ipotesi, ne privi la titolarità ad alcune componenti della RSU.

Tuttavia, come nel caso di specie, può verificarsi una situazione nella quale mancano i rappresentanti sindacali, giusta la radicale opposizione dell'azienda alla loro presenza in azienda. In questo caso può ritenersi che l'esistenza di una condotta antisindacale si verifichi nei confronti di qualsiasi sindacato al quale sono iscritti i lavoratori dell'azienda.

Sul punto, forse, può essere di aiuto ancora la sentenza della Cassazione in commento, dove (raccordandosi con propri precedenti) si afferma che costituisce condotta antisindacale il comportamento datoriale "*che si concretizzi in un rifiuto, a danno di alcune organizzazioni sindacali, di forme di consultazione, di esame congiunto o di instaurazione di trattative, espressamente previste da clausole contrattuali o da disposizioni di legge, allorquando detto rifiuto si traduca - sia per le modalità in cui si esprime sia per il comportamento globale assunto dall'imprenditore nei riguardi di dette organizzazioni - in condotte oggettivamente discriminatorie, capaci di incidere negativamente sulla libertà del sindacato e sulla stessa sua capacità di negoziazione minandone la credibilità e l'immagine*

anche sul versante della sua forza aggregativa in termini di acquisizione di nuovi consensi".

Sulla base di questi principi, quindi, si potrebbe sostenere che l'omessa informazione e consultazione a danno di qualsiasi sindacato cui aderiscono i lavoratori in azienda può comunque essere illegittima se, per le modalità assunte ed il comportamento globale, denota una oggettiva discriminazione ai suoi danni.

C'è da dire però che una simile conclusione potrebbe essere contraddetta da quanto affermato dalla Cassazione nella sentenza n. 27541 del 22 ottobre scorso (vd articolo di Conte in questo numero), con la quale si riconosce il diritto a costituire RSA ai (soli) sindacati comparativamente più rappresentativi nel settore in cui opera l'azienda. In un'azienda che, come Ryanair, non applica nessun contratto collettivo, potrebbero allora essere riconosciuti titolari dei diritti di informazione e consultazione solo i sindacati che, in base a tali criteri, hanno diritto a costituire una RSA.

Sulla giurisdizione del Giudice italiano e sulla legge applicabile

Come anticipato, la sentenza in commento merita attenzione anche per le statuizioni relative alla sussistenza della giurisdizione del giudice italiano e dell'applicabilità della legge italiana in controversie come quella di specie.

Nel confermare un precedente orientamento espresso nella Sentenza a Sezioni Unite n. 20819/2021, la Cassazione afferma, in primo luogo, che sussiste la giurisdizione del giudice italiano, nonostante Ryanair abbia sede legale/domicilio a Dublino e nessuna rappresentanza in Italia, in quanto la condotta antisindacale si configura come illecito extracontrattuale, non essendoci alcuna relazione contrattuale tra l'azienda ed i sindacati ricorrenti. Non trova così applicazione l'art. 21 del Regolamento UE n. 1215/2012 (che individua la giurisdizione in base al domicilio del datore o al luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente il suo lavoro), che presuppone la proposizione di un'azione relativa ad un contratto individuale di lavoro, bensì l'art. 7 del Regolamento medesimo, ai sensi del quale una persona domiciliata in uno Stato membro può essere convenuta in un altro Stato membro, in materia di illeciti civili o colposi, davanti all'autorità giurisdizionale del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire.

L'evento dannoso, nel caso di specie, si è verificato in Italia, perché è qui che l'informazione e la consultazione doveva svolgersi; quindi, sussiste la giurisdizione del giudice italiano.

Per quanto riguarda, invece, la legge applicabile, la Cassazione, proprio alla luce della natura extracontrattuale dell'illecito, ritiene debba trovare applicazione l'art. 4 del Regolamento UE n. 864/2007, in base al quale la legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali è quella del paese in cui il danno si verifica, indipendentemente dal paese in cui è avvento il fatto che ha dato origine allo stesso danno. Trova così applicazione la legge italiana e, con essa, lo speciale strumento di repressione della condotta antisindacale garantito dallo Statuto dei lavoratori e non previsto dalla legge irlandese invocata da Ryanair. Ne esce ancora una volta sconfessata la strategia della compagnia low cost di fare shopping normativo a danno dei propri lavoratori. **D&L**

La Cassazione sull'indennità per reiterazione di rapporti a termine illegittimi nella PA

di Francesca Bassetti

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 2656 del 10.10.2026, scrive una pagina importante su un tema che ha impegnato le corti ed i legislatori sia italiani che europei: l'abusiva reiterazione di contratti di lavoro a termine nel pubblico impiego.

Il caso riguardava una lavoratrice impiegata da un Comune italiano inizialmente in lavori socialmente utili e poi con contratti a tempo determinato in un arco di tempo che andava dal 1996 al 2011. La lavoratrice, pur avendo ottenuto (contenute) differenze retributive, aveva visto rigettare nei diversi gradi di giudizio la domanda di risarcimento del danno per l'abusiva reiterazione dei rapporti a termine.

Come noto, nel nostro ordinamento, vige il divieto, anche in caso di violazione delle norme sul lavoro a termine, di applicare al datore di lavoro pubblico la sanzione di conversione del rapporto in tempo indeterminato, invece applicata nel settore privato. La norma, per orientamento consolidato della Cassazione, è posta a presidio non solo del precetto costituzionale di assunzione attraverso concorso (art. 97 Cost.) ma anche delle esigenze di programmabilità e contenimento della spesa pubblica. Essa ha superato il vaglio della Corte Costituzionale (sentenza 248/2018) e della Corte di Giustizia (si vedano, la sentenza del 7.9.2006, C-53/04 e del 1.10.2010, C-3/10) ed è infatti sempre prevista dall'art. 36 d.lgs. 165/2001, che pure è stato più volte modificato.

Ciò posto, la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla Direttiva europea 1999/70 impone in ogni caso al nostro Paese di contrastare gli abusi di contratti a termine ed è indubbiamente applicabile anche al pubblico impiego. La Corte di Giustizia ha più volte sottolineato la necessità di prevedere misure proporzionate e sufficientemente effettive e dissuasive per garantire la piena efficacia delle norme adottate in attuazione dell'accordo quadro, anche sul piano della agevolazione probatoria per il riconoscimento del risarcimento del danno subito dal lavoratore. Mentre nel settore privato l'art. 28 d.lgs. 81/2015 prevede che, oltre alla conversione del rapporto, il giudice condanni il datore al pagamento di un'indennità tra 2,5 e 12 mensilità di retribuzione, l'applicazione di sanzioni sufficientemente dissuasive nel settore pubblico è stata a lungo problematica.

Nel dialogo tra ordinamento interno ed europeo instauratori sul punto, la giurisprudenza ha tempo per tempo tentato di sopperire alla carenza di una regolamentazione legislativa che garantisse detto assetto. Nei suoi ultimi approdi, la Cassazione aveva fornito un'interpretazione adeguatrice dell'art. 36 sostanzialmente applicando nel pubblico impiego, per omogeneità di fattispecie, l'indennità prevista per il settore privato. Il "danno comunitario" così individuato – riguardante le sole ipotesi di proroga e reiterazione di contratti, contemplate dal diritto europeo, e non un solo contratto illegittimo – esonerava il lavoratore dalla prova del danno subito, con il doppio effetto di

rafforzare la tutela del prestatore e di dissuadere abusive reiterazioni da parte delle amministrazioni.

Con il d.l. n. 131/2024 (convertito con modifiche dalla l. n. 166/2024), il c. 5 del citato art. 36 è stato modificato prevedendo una indennità *ad hoc* per il settore pubblico, compresa tra un 4 e 24 mensilità di retribuzione, con quantificazione operata dal giudice tenendo conto della gravità della violazione, anche considerando il numero di contratti e la durata complessiva del rapporto. In ragione della sua genesi, detta indennità, come già il "danno comunitario" di fonte giurisprudenziale, è espressamente prevista per le sole ipotesi di rilievo europeo, per ristorare cioè il danno conseguente all'abuso nell'utilizzo di una successione di contratti/rapporti a tempo determinato, inclusa la proroga illegittima. La norma non è applicabile, ad esempio, nel caso di unico contratto a termine illegittimo. Essa ha chiaramente lo scopo di allineare l'ordinamento interno al diritto unionale, provvedendo a fornire direttamente i parametri per la liquidazione dell'indennità limitatamente ai casi di abuso contemplati dalla direttiva.

La sentenza in commento esamina la predetta disciplina e giunge a conclusioni interessanti sotto due profili: l'applicazione anche ai rapporti pendenti (come quello del caso esaminato essendo il giudizio ancora in corso, nonostante la norma sia chiaramente sopravvenuta ai contratti intercorsi fino al 2011) e la possibilità di riconoscere l'indennità risarcitoria anche al personale stabilizzato dal medesimo datore di lavoro pubblico pur nel caso di stabilizzazione direttamente correlata all'abuso di contratti a termine.

Circa il primo aspetto, la conclusione della Corte comporta l'applicazione della nuova disciplina a tutti i contratti per cui le cause non sono concluse con sentenza definitiva e per le quali non si sia formato sul punto giudicato interno (è l'ipotesi in cui la domanda sia stata definita da un giudice senza che la specifica parte di sentenza sia stata impugnata), a prescindere dunque dal momento in cui sono

FLASH

Riscritta la disciplina della monetizzazione delle ferie non godute nel pubblico impiego, per adeguare la normativa italiana al diritto dell'UE

L'art. 1 della legge 5 ottobre 2026, n. 174, di conversione del c.d. decreto PA (d.l. n. 144/2026), riscrive le regole sulla monetizzazione delle ferie non godute nel pubblico impiego, modificando la disciplina introdotta dal Governo Monti che, in sede di spending review, aveva escluso la possibilità di monetizzare ferie, riposi e permessi non goduti per i dipendenti pubblici (art. 5, comma 8, del D.L. n. 95/2012). Con questa riforma si intende recepire i principi affermati dalla Corte di giustizia dell'UE che, nella sentenza Comune di Copertino del 18 gennaio 2024 (causa C-218/22), applicando l'art.7 della direttiva 2003/88 (letto alla luce dell'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE), ha riconosciuto il diritto dei dipendenti pubblici all'indennità per le ferie annuali retribuite non godute, qualora la mancata fruizione sia dipesa da cause indipendenti dalla loro volontà.
La norma rafforza la responsabilità delle amministrazioni, che sono tenute a garantire, attraverso i propri poteri organizzativi, la possibilità di fruire di ferie, riposi e permessi. Conseguentemente, la mancata fruizione delle ferie non può essere automaticamente imputata al lavoratore, quando dipende da esigenze organizzative, carenze di personale o comunque dinieghi aziendali.
Il datore di lavoro (ovvero il dirigente o, negli enti che ne sono sprovvisti, il responsabile a cui è assegnato il compito di procedere "all'autorizzazione o al diniego" delle ferie) è tenuto ad invitare formalmente il dipendente a fruire delle ferie, informandolo che la mancata fruizione ne comporterà la perdita alla scadenza del periodo di riferimento e che le stesse non potranno essere sostituite da un'indennità.
La nuova disposizione precisa che il periodo di ferie può essere sostituito dalla relativa indennità sostitutiva in caso di cessazione del rapporto di lavoro e qualora sia provato che la mancata fruizione delle ferie non è stata determinata dalla volontà del lavoratore e che questi è stato effettivamente messo nelle condizioni di utilizzarle. Spetta al datore provare le ragioni che rendono impossibile riconoscere l'indennità sostitutiva, documentando i fatti dai quali si desume che la mancata fruizione delle ferie è frutto di una scelta consapevole del lavoratore.
La nuova disciplina si applica alle ferie maturate successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione, fatta salva, per i periodi maturati anteriormente, la disciplina ratione temporis, letta comunque alla luce dei principi enunciati dalla Corte di Giustizia UE.

intercorsi i rapporti. Tale conclusione è stata argomentata richiamando l'orientamento consolidato della stessa Cassazione secondo il quale le norme sopravvenute sono applicabili anche ai giudizi in corso, in assenza di norme transitorie contrarie. La conclusione è rafforzata dal fatto che, come visto, il legislatore è intervenuto individuando per la nuova indennità un perimetro di applicazione identico a quello del "danno comunitario" di matrice giurisprudenziale, del ché la disciplina normativa prevale sull'orientamento con cui era stato colmato il vuoto che essa va a sanare.

La sentenza in commento, peraltro, è stata resa nel secondo giudizio per Cassazione della controversia, su impugnazione della sentenza della Corte d'Appello che si era pronunciata su rinvio della prima sentenza di Cassazione. In tale ipotesi, nonostante la prima sentenza della Cassazione resa nel 2023 avesse enunciato un principio di diritto che non poteva tenere conto della novella dell'anno successivo, la Corte d'Appello, per le ragioni di cui sopra, avrebbe dovuto autonomamente tenere conto della norma sopravvenuta ed applicarla al caso di specie.

Circa il secondo punto, è necessario fare una premessa. La giurisprudenza che ha riconosciuto il "danno comunitario" aveva però escluso il pagamento dell'indennità con esso prevista per i casi in cui il lavoratore fosse stato stabilizzato dalla stessa amministrazione che aveva abusivamente reiterato contratti/rapporti a termine, a condizione che la stabilizzazione derivasse direttamente dall'abuso. L'immissione in ruolo era configurabile come misura sanzionatoria idonea a reintegrare le conseguenze pregiudizievoli dell'abuso solo se avvenuta o in forza di specifiche previsioni di legge per la stabilizzazione del personale precario o attraverso percorsi espressamente riservati a detto personale. L'effetto "satisfattivo" non conseguiva dunque alla immissione in ruolo semplicemente agevolata dall'esperienza maturata nelle precedenti assunzioni a termine, per le quali residuava al contrario il dovere di risarcire il "danno comunitario".

La Corte si chiede se anche il pagamento della nuova indennità di cui all'art. 36 c. 5 possa essere escluso nel caso di stabilizzazione "satisfattiva" secondo i predetti parametri e conclude nel senso che ciò non avvenga. L'indennità dovrà dunque essere riconosciuta, a prescindere dalla eventuale stabilizzazione. Nel ragionamento della Corte, tale conclusione è sorretta dal tenore testuale in base al quale si prescrive che "il giudice stabilisce un'indennità", senza che vi siano riserve o margini che consentano la disapplicazione nei casi di stabilizzazione. Inoltre, nessun riferimento alla possibile incidenza dell'immissione in ruolo è contenuto nel testo o nei lavoratori preparatori, seppur il legislatore era ben cosciente dell'indirizzo giurisprudenziale in essere. La Corte osserva infine come il potenziale cumulo di stabilizzazione e indennità non sia imposto dal diritto europeo ma neppure precluso, tanto che è la norma per i rapporti di lavoro privato. L'immissione in ruolo potrà dunque al più incidere sulla liquidazione dell'indennità tra minimo e massimo sotto il profilo della gravita del danno, precisa la Corte, solo ove correlata all'abuso secondo i criteri di cui sopra.

Si tratta dunque di significativi avanzamenti di tutela in una materia per la quale troppe volte erano emersi vuoti e carenze. **D&L**