

# DIRITTI & LAVORO

## idee e strumenti per il sindacato

# FLASH



*Funzionano le nuove norme antidumping:  
stop dei giudici ai contratti pirata anche negli appalti privati*

La Corte costituzionale sulla legge della Regione Puglia sul salario minimo negli appalti e sulla rivalutazione automatica delle prestazioni pensionistiche

La nuova direttiva UE sui Comitati Aziendali Europei

La Corte di giustizia sulla direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'UE

La conversione in legge del c.d. Decreto Sicurezza

La prima giurisprudenza sulle dimissioni per fatti concludenti

08

Novembre - Dicembre 2025

04

**È antisindacale non rispettare il CCNL leader nell'ambito degli appalti privati: il Tribunale di Milano applica il nuovo art. 29, comma 1 bis d.lgs. 276/03 per contrastare il dumping contrattuale**

di Ivan Petrone

07

**In porto la revisione della direttiva CAE: nunc est bibendum... ma senza esagerare**

di Cristian Moretti

10

**La Corte di giustizia salva la direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE (ma la riscrive al ribasso)**

di Giovanni Orlandini

13

**Per la Consulta, pur nella legittimità del meccanismo di rivalutazione automatica (perequazione) delle pensioni, il legislatore è chiamato a salvaguardare le fasce più deboli e i trattamenti liquidati con il sistema contributivo**

di Luigi Pelliccia

16

**Convertito in legge il c.d. Decreto Sicurezza: poche e disorganiche novità positive, in un quadro di debolezza dell'impianto complessivo**

di Andrea Ranfagni

18

**Dimissioni per fatti concludenti: primi approdi giurisprudenziali**

di Bruno Maria Russo

22

**Retribuzione minima negli appalti pubblici: la legge regionale pugliese supera il vaglio di costituzionalità**

di Francesca Bassetti

# 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: [dirittielavoro.it](http://dirittielavoro.it)

email: [dirittielavoro@gmail.com](mailto:dirittielavoro@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.

# È antisindacale non rispettare il CCNL leader nell'ambito degli appalti privati: il Tribunale di Milano applica il nuovo art. 29, comma 1 bis d.lgs. 276/03 per contrastare il dumping contrattuale

di  
Ivan  
Petrone

Con il decreto del 4 dicembre del Tribunale di Milano trova una prima significativa applicazione il comma 1 bis introdotto nel corpo dell'art. 29, d.lgs 276/03 dal d.l. 19/24 (c.d. decreto PNRR 4), grazie al quale i lavoratori impiegati dalle imprese appaltatrici e subappaltatrici hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai CCNL leader del settore connesso con l'attività oggetto dell'appalto, sul modello di quanto previsto per gli appalti pubblici dall'art. 11, d.lgs. 36/23 (codice dei contratti pubblici).

La vicenda si iscrive in una controversia che ha contrapposto la FILCAMS ad una società di servizi di vigilanza privata (Hexiss srl, cui successivamente è

subentrata e HS servizi srl, ramo d'azienda della prima) che applicava ai propri dipendenti il CCNL Agenzie di Sicurezza AISS firmato da UGL. A seguito di una precedente condanna per condotta antisindacale del Tribunale di Genova del 4 giugno scorso, detta società sostituiva l'applicazione di tale CCNL con il CCNL FASI (firmato dalla UILTuCS, e dalla stessa poi disdettato) ai soli lavoratori iscritti alla FILCAMS. Da ciò il ricorso ex art. 28 Statuto di lavoratori di quest'ultima, fondato appunto sulla violazione della clausola sociale prevista dall'art. 29, comma 1 bis, d.lgs. 276/03.

La decisione del giudice meneghino, di accoglimento del ricorso, è doppiamente interessante perché, oltre a fornire indicazioni in merito alla declinazione del giudizio di equivalenza tra CCNL nell'ambito degli appalti privati,

chiarisce come sulla nuova norma si fondi la legittimazione del sindacato firmatario del CCNL ad agire per condotta antisindacale nei confronti dell'azienda che non la rispetti. Nell'assumere il CCNL leader a parametro di adeguatezze delle tutele dei lavoratori negli appalti, l'art. 29 comma 1 bis attribuisce infatti *“al sindacato comparativamente più rappresentativo, sottoscrittore del CCNL leader del settore, una funzione di verifica e controllo del rispetto delle regole del mercato del lavoro nello specifico segmento degli appalti [...] che legittima lo stesso ad una reazione nel caso in cui consti l'alterazione di tali regole, che non può che fondarsi sul rimedio di cui all'art. 28”*. Si tratta di un passaggio di non poco conto, perché in tal modo si riconosce che l'interesse sindacale (presupposto della legittimazione ad agire ex art. 28 SL) può essere leso anche dalla violazione della parte normativa del contratto collettivo, e non già (come da giurisprudenza consolidata) solo di quella obbligatoria.

Quanto all'accertamento della violazione dell'art. 29, comma 1 bis, non c'è dubbio in primo luogo che il

CCNL vigilanza privata e servizi di sicurezza firmato dalla FILCAMS (oltre che da FISASCAT e UILTuCS) debba considerarsi il CCNL “parametro” per valutare l'adeguatezza delle tutele economiche e normative, essendo siglato da un sindacato “comparativamente” più rappresentativo rispetto ad UGL. A corroborare tale conclusione concorrono una pluralità di indici di rappresentatività: oltre al numero degli iscritti, la capillare presenza sul territorio nazionale, la partecipazione ad organismi partecipativi degli organi istituzionali (INPS, CNEL, Ispettorati...), il numero di CCNL firmati nel settore e la loro concreta applicazione, nonché il fatto di essere considerato dal Ministero del lavoro il CCNL leader del settore per la determinazione del costo del lavoro negli appalti pubblici. Seppur scontata, questa conclusione merita attenzione, considerando il rischio che il giudizio sulla rappresentatività possa essere stravolto dall'attuazione della legge delega n.144/25, grazie all'assunzione dell'indice della “maggior applicazione” del CCNL come unico e decisivo criterio di selezione del CCNL.

## FLASH

### Il Consiglio di Stato si esprime, con esiti non univoci, in merito all'applicazione del CCNL leader ed all'equivalenza delle tutele negli appalti pubblici

Segnali non univoci provengono dalla recente giurisprudenza amministrativa che affronta la delicatissima questione della valutazione di equivalenza delle tutele imposta alle stazioni appaltanti dall'art.11 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs.36/23 come riformato dal d.lgs. 209/24) in caso di applicazione da parte dell'azienda aggiudicataria di un CCNL diverso da quello indicato negli atti di gara. Lo dimostrano le sentenze del Consiglio di Stato n. 9240 del 25 novembre e n. 9484 del 2 dicembre. In entrambi i casi i Supremi giudici amministrativi evidenziano come la valutazione di equivalenza si fondi su un duplice accertamento che verte, da una parte, sulla coerenza del diverso CCNL applicato con l'attività oggetto dell'appalto, dall'altra sul livello di tutele economiche e normative che da questo derivano. La declinazione in concreto e, di conseguenza, l'esito di tale duplice valutazione appare però sensibilmente diverso nelle due sentenze, che decidono la controversia in maniera opposta. Nel primo caso (riguardante l'esclusione dalla gara di un'azienda che applicava il CCNL Multiservizi per svolgere attività di manutenzione del verde, oggetto dell'appalto, invece del CCNL operai agricoli e florovivaiste), il Consiglio di Stato giustifica l'attenta valutazione da parte della stazione appaltante sia in merito alla coerenza del CCNL con le specifiche professionalità richieste per eseguire l'appalto sia in merito agli scostamenti retributivi relativi a ciascuna di tali professionalità. Nel secondo caso (con cui si respinge un ricorso contro l'ammissione di un'azienda che applicava il CCNL Igienic ambientale invece del CCNL Logistica, trasporto merci e spedizioni, per svolgere attività di carico, prelievo e trasporto di rifiuti idrici) più lasca appare la valutazione in merito alla coerenza del CCNL e maggior valorizzazione viene data alla discrezionalità della stazione appaltante nell'operare un “giudizio complessivo, sintetico e non parcellizzato o atomistico” dell'equivalenza delle tutele; ciò grazie al fatto che il Consiglio di Stato si raccorda con la propria giurisprudenza relativa al giudizio di anomalia dell'offerta (oggi, ex art. 110, d.lgs. 36/23) consolidatasi prima dell'entrata in vigore del nuovo codice.

Su quest'incerto quadro giurisprudenziale è destinato ad incidere il futuro decreto interministeriale che dovrebbe definire i criteri per effettuare la valutazione di equivalenza, si suppone in maniera più esaustiva rispetto quanto già previsto dall'Allegato 01.1 del d.lgs. 36/23. E' ovviamente auspicabile che ciò non determini un ulteriore indebolimento delle norme di contrasto al dumping contrattuale, introdotte nel codice dei contratti grazie all'efficace pressione delle forze sindacali.

“parametro” (vd Bollettino n. 6/25).

Dalle risultanze della CTU disposta dal giudice, parimenti evidente risulta il fatto che il CCNL firmato dalla FILCAMS preveda trattamenti di maggior favore sul piano sia economico che normativo rispetto sia al CCNL FASI che al CCNL firmato da UGL, applicato dall’azienda ai dipendenti non iscritti alla FILCAMS. Da cui l’esito negativo della valutazione circa l’equivalenza delle tutele richiesto dall’art. 29 comma 1 bis.

Per effettuare la valutazione di equivalenza, in mancanza di criteri di comparazione tra i CCNL nella norma in questione, il giudice ricorre in via analogica a quelli previsti nell’ambito degli appalti pubblici dall’Allegato 1.01 al d.lgs. 36/23, come riformato dal d.lgs. 209/24. Si tratta quindi di valutare, da una parte, l’equivalenza “economica” in relazione alle componenti fisse della retribuzione globale annua, costituite dalle voci elencate dall’art. 4 dell’Allegato; dall’altra, di comparare le tutele normative dei diversi CCNL sulla base dei 14 parametri elencati dallo stesso articolo (corrispondenti ad altrettanti istituti regolati dal CCNL), onde valutare se gli eventuali scostamenti rispetto al CCNL leader siano di natura marginale; ovvero, come indicato dall’ANAC nella delibera n. 32 del 5.2.25, siano limitati al massimo a due parametri. L’applicazione di tali criteri di comparazione conferma quanto già evidente *ictu oculi*, cioè che non sussiste equivalenza di tutele tra i CCNL applicati ed il CCNL da assumere come “parametro” per tutelare l’adeguatezza delle tutele economiche e normative dei lavoratori negli appalti privati.

Il caso evidenzia l’efficacia della disciplina introdotta nel 2024 e segnala una convergenza tra le misure di contrasto al *dumping* contrattuale nell’ambito degli appalti pubblici e privati, dal momento che, come visto, i criteri in uso per guidare i giudici amministrativi nella valutazione di equivalenza valgono ad orientare anche i giudici del lavoro.

Il problema del *dumping* contrattuale negli appalti non per questo può però dirsi risolto. Accanto ai persistenti margini di incertezza nell’applicazione di tali criteri ai casi concreti (testimoniati dalla giurisprudenza amministrativa segnalata nel Flash a margine di questo articolo), dovuta anche all’intrinseca complessità del giudizio di

equivalenza (specie se esteso alla parte normativa), resta il rischio che l’intero sistema normativo possa essere messo in crisi dal sopraggiungere dei decreti attuativi della legge delega 144/25 sopra richiamata. Il fatto che tale legge sia stata adottata dal medesimo legislatore che ha operato la riforma degli appalti pubblici e privati è segnale o della sua schizofrenia o del suo pressappochismo. **D&L**

# In porto la revisione della direttiva CAE: *nunc est bibendum...* ma senza esagerare

di  
Cristian  
Moretti

**N**ell'anno 2025 giunto inappellabilmente al suo tramonto, il cielo dell'Europa sociale si illumina di un'ultima alba: è infatti venuta infine alla luce, lo scorso 26 novembre, la direttiva UE n. 2450 “che modifica la direttiva 2009/38/CE per quanto riguarda l'istituzione e il funzionamento dei comitati aziendali europei e l'effettiva applicazione dei diritti di informazione e consultazione transnazionale”, pubblicata il successivo 11 dicembre.

I Comitati aziendali europei (CAE) sono organismi di rappresentanza transnazionale dei lavoratori impiegati in imprese o gruppi di imprese operanti in due o più Stati (ovvero con più di 1000 dipendenti nell'Unione europea o nello Spazio economico europeo, di cui almeno 150 in ciascuno di due diversi Stati UE), titolari di diritti di informazione e consultazione, per l'appunto, transnazionali e complementari a quelli garantiti a livello nazionale.

Potendosi qui dare conto delle sole tappe conclusive del lungo ed articolato percorso legislativo (per una ricostruzione *ab origine* si veda Bollettino n. 1/2024), il 20 maggio 2025 i triloghi (ossia i negoziati trilaterali Commissione - Parlamento - Consiglio) sono sfociati in un

accordo provvisorio. Il testo di compromesso, in cui sono state escluse alcune rilevanti previsioni dalla proposta iniziale, è stato quindi approvato prima dal Parlamento europeo lo scorso 9 ottobre e conseguentemente adottato dal Consiglio il 27 dello stesso mese.

Dato politico interessante è che l'atto è passato in plenaria con il favore del 75% dei voti espressi, forte di un sostegno piuttosto trasversale tra i vari gruppi parlamentari: contrari solamente i Patrioti per l'Europa e l'Europa delle Nazioni Sovrane (nessun voto contrario tra i deputati italiani, astensioni in quota Lega).

Le reazioni delle parti sociali europee sono state prevedibilmente agliantipodi, ed altronde fisiologicamente antitetici erano già stati gli orientamenti formulati nelle lettere indirizzate ai membri del Parlamento europeo alla vigilia del voto in plenaria dalla Confederazione europea dei sindacati, per mano della sua Segretaria generale Esther Lynch, e da BusinessEurope, rappresentata dal suo Direttore generale Markus J. Beyrer: se a tenore della prima la revisione “semplifica l'applicazione della Direttiva chiarendo diversi termini e definizione ed eliminando eccezioni obsolete” e “fornendo una maggiore prevedibilità giuridica, riduce in modo significativo i rischi legali”, tutto ciò senza creare “nuovi diritti

né nuove procedure" o generare "nuovi costi per le imprese che rispettano la legge"; a giudizio della seconda, la direttiva riveduta "crea incertezza giuridica e [...] spinge in un ambito che finora era chiaramente riservato alle consultazioni a livello nazionale", "contraddice l'orientamento politico più ampio verso la competitività e la semplificazione" e "comprometterà la capacità delle imprese di proteggere informazioni riservate e sensibili per il mercato".

Qui di seguito, dunque, le modifiche preminenti apportate all'articolato della direttiva 2009/38:

- formano "questioni transnazionali", oggetto e fonte della competenza dei CAE, non più solo le misure prese in esame dalla direzione dell'impresa o del gruppo di dimensioni comunitarie che incidono sui lavoratori in più di uno Stato membro, ma anche quelle che «si può ragionevolmente prevedere [...] incidano sui lavoratori [...] in uno Stato membro e che le conseguenze di tali misure incidano sui loro lavoratori in almeno un altro Stato membro» (art.1, par. 4);
- nella comunicazione di informazioni in via riservata le direzioni centrali dovranno d'ora in poi attenersi a «criteri oggettivi stabiliti dagli Stati membri» e parimenti indicare i «motivi che giustificano la riservatezza e [...], ove possibile, la durata dell'obbligo di riservatezza» (art. 8);
- queste stesse condizioni di legittimità, ovvero criteri oggettivi e motivi giustificativi, sono prescritte anche per le ipotesi di mancata comunicazione di quelle sole informazioni la cui eventuale divulgazione «creerebbe notevoli difficoltà al funzionamento delle imprese interessate», essendo depennata la circostanza alternativa, analoga ma più generica ancora, del «arrecar loro danno» (art. 8bis);
- viene sancito il diritto dei rappresentanti dei lavoratori, in sede di consultazione, ad esprimere il proprio parere e a ricevere per iscritto una risposta motivata «prima della dell'adozione della decisione sulle misure in esame», là dove sinora il testo della Direttiva (art. 2, cons. 44) contemplava la mera possibilità che il punto di vista dei CAE venisse preso in considerazione e fosse seguito da una risposta motivata (art. 9);
- quanto a giustiziabilità ed enforcement, si dispone (art. 11), in generale, che le "procedure adeguate" (non più definite "amministrative o giudiziarie") approntate dagli Stati devono garantire il rispetto dei diritti e degli obblighi di cui alla Direttiva «in maniera tempestiva ed efficace». Devono inoltre trovare applicazione «sanzioni effettive, dissuasive e proporzionate» (rendendosi così prescrittivo ciò che prima era un semplice richiamo ad uno dei principi generali del diritto Ue concluso in uno dei considerando, il n. 36) che «tengono conto della gravità, della durata e delle conseguenze dell'inosservanza, come pure del fatto che quest'ultima sia dolosa o colposa. In caso di sanzioni pecuniarie, tengono conto altresì del fatturato annuo dell'impresa». Infine, gli Stati membri devono garantire «un effettivo accesso ai procedimenti giudiziari» e devono disporre «che le spese ragionevoli per la rappresentanza legale e la partecipazione a tali procedimenti siano a carico della direzione centrale» o adottare «altre misure equivalenti per evitare che l'accesso a tali procedimenti sia di fatto limitato a causa della mancanza di risorse finanziarie». In particolare, gli Stati membri devono prevedere «sanzioni pecuniarie dissuasive in caso di inosservanza delle disposizioni nazionali che recepiscono gli obblighi di cui all'articolo 9», nonché «procedimenti giudiziari e, se del caso, procedimenti amministrativi [...] in relazione all'applicazione dell'articolo 8 o 8 bis»;
- si prevede l'abrogazione del regime di esenzione per gli accordi istitutivi CAE "volontari" o "pre-direttiva" ex art. 13 dir. 94/45/CE (art. 14 soppresso).

L'entrata in vigore della direttiva è fissata al 31 dicembre p.v., mentre il termine di recepimento al 1 gennaio 2028, sebbene l'applicazione delle disposizioni nazionali sia posposta al 2 gennaio 2029 (ad eccezione di quelle riguardanti l'adeguamento degli accordi istitutivi).

Se è vero che il testo approvato ha accolto gran parte delle richieste del Parlamento europeo e della CES, altrettanto vero è che alcune loro rivendicazioni ne sono rimaste escluse. Ad esempio, per l'opposizione del Consiglio, non sono state predeterminate le sanzioni pecuniarie comminabili (e del resto neppure la proposta della Commissione aveva previsto la soglia massima del 4% del fatturato annuo sul modello del GDPR, richiesta da PE e CES); non si è prevista la facoltà per i membri CAE di richiedere l'emissione di decreti ingiuntivi volti alla sospensione degli effetti delle decisioni assunte dal management in violazione dei loro diritti; la definizione di "impresa controllante" non è stata estesa ad inglobare forme di influenza dominante alternative quali *contract management*, *franchising* e *joint venture*; i membri del CAE non sono stati autorizzati a condividere le informazioni riservate con i rappresentanti locali dei lavoratori.

Analogamente, non sono stati toccati i requisiti

dimensionali di eleggibilità delle imprese o dei gruppi multinazionali, così che una minima parte di essi ricade nell'area di applicazione della Direttiva (sono solo 1250 circa i CAE attualmente attivi). Ancora, non si è legiferato in merito al coordinamento tra CAE e rappresentanze sindacali nazionali/locali e tra queste ultime e, soprattutto, nella ridefinizione del concetto di "questioni transnazionali" (art. 1) si continua a far riferimento alle sole «misure prese in esame dalla direzione dell'impresa», che è quella centrale e non anche quelle locali: entrambe fragilità normative che inficiano l'effettività dei diritti di informazione e consultazione dei CAE, specie di fronte ad operazioni di ristrutturazione transnazionale. Tutto ciò considerato, viene bene servirsi delle parole pronunciate da Oliver Roethig, Segretario regionale di UNI Europa subito dopo l'adozione della Direttiva da parte del Consiglio, per un succinto giudizio d'insieme: "the revised European Works Council (EWC) Directive is a clear win for workers' rights and for Europe's model of social dialogue [...],

*it reaffirms a simple truth: workers must have a say in every major corporate decision".* Tuttavia, ahinoi, contrariamente a quanto dallo stesso affermato, la Direttiva non assicura ancora "the tools to ensure that restructuring, digitalisation and transition processes are shaped with workers, not imposed on them". **D&L**

## FLASH

### Nessun ripensamento della Commissione di garanzia: sanzionati USB, sindacati di base e CGIL per lo sciopero per Gaza e a difesa della Global Sumud Flotilla

Prevedibile, ma non scontata, la delibera della Commissione di Garanzia adottata lo scorso 18 dicembre (n. 25/491) con la quale i Garanti hanno sanzionato con la sospensione del pagamento dei contributi (per un ammontare di 20.000 euro) USB, CGIL ed altre sigle dei sindacati di base (tra cui SI Cobas e CUB), a causa della proclamazione dello sciopero generale dello scorso 3 ottobre di protesta contro il blocco della Global Sumud Flotilla, operato dalle forze militari israeliane nella sostanziale assenza di reazione del governo italiano. Prevedibile non solo per il clima politico che segna questa cupa stagione storica nazionale, inevitabilmente condizionante l'azione di una Commissione nei fatti nominata dalla maggioranza di governo; ma anche perché la decisione conferma un consolidato orientamento di questa ad utilizzare in maniera estremamente prudente l'art. 2, comma 7 l.146/90, invocato dai sindacati proclamanti a giustificazione del mancato rispetto del preavviso di 10 giorni previsto dalla legge. La norma in questione prevede infatti che l'obbligo di preavviso possa essere pretermesso in caso di scioperi proclamati a "difesa dell'ordine costituzionale", ma tale ipotesi secondo la Commissione di garanzia non si configurerebbe nel caso di specie, perché essa varrebbe a giustificare solo gli scioperi attuati per reagire ad una minaccia in atto alle istituzioni democratiche; cioè, di fatto, davanti ad un rischio reale di colpo di Stato. Quanto all'altra ipotesi derogatoria dell'obbligo di preavviso, riguardante la "protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori", la sua sussistenza viene esclusa in ragione del fatto che i componenti degli equipaggi delle imbarcazioni soggette al blocco non sarebbero "lavoratori" in senso proprio. La delibera sanzionatoria, tuttavia, non poteva dirsi scontata, perché una diversa declinazione dell'art. 2, comma 7 era non solo possibile, ma del tutto plausibile, non fosse altro perché quella fatta propria dalla Commissione rende in pratica inutilizzabile (quindi del tutto inutile) la norma. Anche per questo, una Commissione non pregiudizialmente orientata ben avrebbe potuto riconoscere che l'"ordine costituzionale" è messo a rischio quando vengono palesemente violati i principi fondamentali sui quali esso si fonda, tra i quali senz'altro rientra il ripudio della guerra sancito dall'art.11 Cost., nonché la difesa della sovranità nazionale, violata dall'azione di pirateria del governo israeliano contro imbarcazioni battenti bandiera italiana. D'altra parte, pur senza esplicitarlo, in passato la Commissione aveva fatto proprio un simile orientamento, rinunciando a sanzionare gli scioperi generali proclamati contro la guerra nel Golfo e contro la partecipazione dell'Italia alla guerra in Jugoslavia. Ma si trattava evidentemente di un'altra Commissione e di un'altra era politica.

# La Corte di giustizia salva la direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE (ma la riscrive al ribasso)

di  
Giovanni  
Orlandini

**P**oteva andare decisamente peggio, viste le premesse. Le premesse erano le conclusioni dell'Avvocato Generale Emiliou del 14 gennaio 2025, con le quali, in piena adesione alle richieste della Danimarca (promotrice, con il sostegno della Svezia, del ricorso per annullamento) veniva chiesto alla Corte di giustizia di abrogare in toto la direttiva 2022/2041 sui salari minimi adeguati nell'UE, in quanto invasiva delle competenze legislative riservate dall'art. 153.5 TFUE agli Stati membri. La Corte di giustizia, con la sentenza dello scorso 11 novembre (causa C-19/23), ha invece fatto salva buona parte della direttiva. E questa è senz'altro una buona notizia, visto che la direttiva può considerarsi il prodotto più avanzato delle politiche sociali dell'Unione della più recente fase del processo d'integrazione e considerando come l'attuale quadro politico europeo sia assai meno incline a promuovere la dimensione sociale dell'Unione rispetto a quello nell'ambito del quale essa è stata concepita.

Nel portare i giudici europei a respingere l'impianto radicalmente demolitorio dell'AG ha certamente

contribuito la mobilitazione di quel che resta del fronte sindacale europeo (CES inclusa) e di parte degli Stati membri, intervenuti nella causa a difesa della direttiva: Francia, Germania e Spagna *in primis*. Il che segnala, se ce ne fosse bisogno, come anche su un tema così centrale per il futuro del modello sociale europeo, manchi una visione condivisa tra gli Stati membri (e, cosa ancor più preoccupante, tra gli stessi sindacati nazionali).

Il sollievo per lo scampato pericolo di una decisione che avrebbe ulteriormente indebolito la già fragile dimensione sociale dell'Unione, non deve però tradursi nell'illusione che con la sentenza in commento si configurino passi avanti significativi in direzione opposta. Ciò sia perché la direttiva in sé costituisce l'esito di un compromesso politico al ribasso, conseguenza - oltre che dei limiti previsti dal Trattato alle competenze dell'UE - della resistenza alla sua adozione opposta da quegli stessi Stati che hanno poi promosso il ricorso per annullamento. Sia perché la stessa sentenza, al di là delle intenzioni dei giudici che l'hanno redatta, può leggersi come un ulteriore compromesso al ribasso sul contenuto della direttiva, condotto in questo

caso sul piano della sua interpretazione. S'intende dire che la Corte di giustizia, pur respingendo l'impostazione seguita dall'AG, neppure aderisce a quella sostenuta dalle istituzioni politiche europee e da molti Stati membri; tant'è che, per salvare la direttiva, da una parte la mutila di una sua parte, dall'altra ne avalla un'interpretazione tutta tesa a depotenziarne gli effetti giuridici sul piano degli ordinamenti nazionali.

Un simile esito del ricorso era, forse, il massimo che si poteva pretendere dai giudici europei, giacché è indubbio che la direttiva sia stata adottata forzando i confini che nel Trattato delimitano le rispettive competenze tra Stati e Unione europea. Resta il fatto che ne esce ulteriormente rafforzato il suo carattere eminentemente politico, di un atto cioè che ben pochi vincoli impone agli Stati e che, dunque, lascia aperto più di un dubbio circa la possibilità di un suo futuro utilizzo in sede giurisdizionale per contrastare politiche nazionali non orientate a perseguire il fine che essa stessa si prefigge; appunto, promuovere salari minimi adeguati, capaci cioè di garantire condizioni di vita dignitosa per i lavoratori europei.

A conferma di quanto detto basterebbe il passaggio della sentenza nel quale si precisa che la direttiva *“non conferisce un diritto al salario minimo adeguato ai lavoratori, né un diritto all'aggiornamento di detti salari”*, giacché anche l'accesso ai mezzi di ricorso e l'applicazione di sanzioni al datore di lavoro in caso di *“violazione dei diritti e degli obblighi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva”* (artt. 12 e 13), sono subordinati al fatto che *“tali diritti e obblighi siano previsti dal diritto nazionale”* (punto 91). Neppure, aggiunge la Corte, può di conseguenza giustificarsi un'azione in giudizio fondata sull'art. 5 della direttiva letto in combinato disposto con l'art. 31, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (che sancisce il diritto a condizioni di lavoro giuste ed equi), perché ciò comporterebbe un indebito ampliamento della sfera di competenza dell'UE. Insomma, se il diritto nazionale non configura il salario minimo come un diritto azionabile in giudizio, la violazione di quel diritto non integra una situazione contraria al diritto dell'UE.

Fatto è che è assai arduo giustificare un intervento normativo in materia di salario minimo a fronte di

una disposizione del Trattato (l'art. 153.5) che esclude espressamente la possibilità dell'Unione europea di legiferare in materia di *“retribuzione”*. Con questo problema la Corte si è confrontata, inevitabilmente ed al pari dell'AG, raccordandosi con la propria giurisprudenza precedente, consolidata nell'ammettere invasioni della legislazione dell'Unione in materie riservate agli Stati membri a condizione di non configurare un'*“ingerenza diretta”* in tali materie. L'esito della sentenza si spiega con il fatto che i principi ricavabili da tale giurisprudenza sono stati declinati dai giudici europei in maniera assai meno rigida rispetto all'AG, il quale li aveva intesi come precludenti qualsiasi obbligo di natura sostanziale o procedurale imposto agli Stati che riguardasse l'ambito salariale. La Corte invece fa salvi gli obblighi meramente procedurali, ritenendo inammissibili i soli vincoli sostanziali, cioè tali da limitare il potere statale di regolare le retribuzioni determinando il contenuto del diritto al salario equo.

Da questa più lasca lettura del concetto di *“ingerenza diretta”*, consegue in primo luogo l'ammissibilità degli obblighi sanciti dall'art. 4 della direttiva che impone agli Stati di adottare misure a promozione della contrattazione in materia salariale, elevandone il tasso di copertura. La norma, osserva la Corte, nel far ciò, *“non disciplina il contenuto né prescrive il risultato della contrattazione”*, limitandosi ad imporre un'*“obbligazione di mezzi e non di risultato”*. Ciò vale anche per la nota soglia dell'80% del tasso di copertura, non configurato come un obbligo per gli Stati, ma come mero indicatore da cui dipende l'obbligo di adottare un piano d'azione più inciso per promuovere la contrattazione.

In generale, per la Corte gli obblighi relativi alla contrattazione in materi salariale rispettano l'autonomia delle parti sociali, preservando per le stesse ampi spazi di discrezionalità. Questo profilo dell'art. 4 vale anche ad escludere che con tale articolo si incida in maniera diretta sulla materia del *“diritto di associazione”*, parimenti esclusa dalle competenze dell'UE dall'art. 153.5 TFUE. Sotto questo profilo, decisiva nell'argomentazione della Corte è la precisazione (inedita nella sua giurisprudenza) che essa fa in merito al fatto che la nozione di *“diritto di*

associazione” comprende la “*libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire o sciogliere organizzazioni, compresi i sindacati, o di aderirvi o meno, senza tuttavia ricomprendersi misure che disciplinano il diritto di contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori*” (punto 115). Questa conclusione è corroborata sia dall’art. 153.1 lett. f), che attribuisce all’Unione la competenza a legiferare in materia di “*rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione*”, sia dal fatto che le Carte europee dei diritti (Carta dei diritti dell’UE e Carta sociale europea) riconoscono con disposizioni distinte ed autonome la libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva.

Quanto alle disposizioni relative alla determinazione e all’aggiornamento del salario minimo legale contenute nell’art. 5 (riguardanti gli Stati che lo prevedono), per farle salve la Corte ne valorizza il valore “meramente procedurale”, onde precisare che non possono essere usate per armonizzare gli elementi costitutivi dei salari, né (come visto) per fondare e definire il contenuto di un diritto azionabile al salario minimo. Le disposizioni di cui all’art. 5 sono in altre parole legittime nella misura in cui non definiscono la portata ed il contenuto della nozione di “adeguatezza” dei salari, che pur gli Stati sono tenuti a garantire per via legale.

Ne esce preservata la disposizione (art.5.4) che contiene i due indici in uso a livello internazionale per orientare la valutazione di adeguatezza (50% del salario lordo medio e 60% del salario lordo mediano), dal momento che gli Stati sono liberi non solo di optare per uno dei due, ma perfino di ignorarli entrambi adottando un diverso indicatore nazionale. Cadono invece sotto la censura della Corte, in quanto forme di ingerenza “diretta” sui sistemi nazionali di determinazione dei salari, sia la disposizione che elenca i quattro elementi da considerare necessariamente ai sensi dell’art. 5.2 per definire i criteri nazionali di adeguatezza (potere d’acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; livello generale dei salari e la loro distribuzione; tasso di crescita dei salari; livelli e andamento nazionali a lungo termine della produttività), sia quella che impedisce agli Stati di adottare meccanismi di

indicizzazione che possano comportare una diminuzione del salario minimo legale (art. 5.3). Come simili conclusioni possano essere compatibili con la finalità della direttiva di promuovere dinamiche salariali “al rialzo” (art.1.1) è difficile da capire. Ma tant’è: ciò che conta per la Corte è che le disposizioni relative al salario minimo legale lascino gli Stati liberi di determinare i criteri per dare sostanza alla nozione di “adeguatezza”, di modo che siano rispettate le prassi nazionali e sia tenuto conto delle condizioni socioeconomiche nazionali (punto 89).

E’ evidente, come anticipato, che il contenuto della direttiva esce depotenziato dalla rilettura al ribasso della direttiva avallata dalla Corte. Resta l’importanza politica di un quadro normativo europeo che chiama gli Stati ad intervenire per promuovere le dinamiche salariali, anche e soprattutto attraverso il sostegno alla contrattazione collettiva. Ed è quest’ultimo profilo della direttiva, sopravvissuto senza amputazioni al ricorso danese, che mantiene tutta la sua rilevanza per l’Italia, non toccata dalle norme sul salario minimo legale. Per quanto si possano declinare al ribasso le prescrizioni dell’art. 4, queste infatti dovrebbero quanto meno precludere agli Stati interventi che indeboliscono il sistema di contrattazione. La questione del rispetto della direttiva si pone dunque nel nostro paese con rinnovata urgenza visti i molteplici segnali di una strategia di destrutturazione del sistema di contrattazione posta in essere dall’attuale Governo, dei quali la legge delega 144/25 in materia di retribuzione e di contrattazione collettiva rappresenta il più inquietante esempio. **D&L**

# Per la Consulta, pur nella legittimità del meccanismo di rivalutazione automatica (perequazione) delle pensioni, il legislatore è chiamato a salvaguardare le fasce più deboli e i trattamenti liquidati con il sistema contributivo

di  
Luigi  
Pelliccia

Come si ricorderà, con l'art. 1, co. 309, della legge n. 197/2022 (la legge di bilancio per il 2023) era stato introdotto un meccanismo di "raffreddamento" della rivalutazione automatica delle pensioni. Nello specifico, la disposizione di che trattasi prevedeva, per l'anno 2023, un meccanismo di "raffreddamento" della dinamica rivalutativa dei trattamenti pensionistici, riconoscendo integralmente la perequazione automatica solo per le pensioni complessivamente pari o inferiori a quattro volte il minimo Inps; per quelle superiori, invece, la rivalutazione veniva accordata in misura progressivamente decrescente -in percentuali comprese tra l'85 e il 32

per cento- in relazione inversa rispetto all'importo del trattamento.

La norma aveva formato oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale che con la sentenza n. 19/2025, nei giudizi di legittimità promossi con ordinanze del 6 settembre e 27 novembre 2024 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, aveva dichiarato inammissibili le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Più recentemente la Consulta, con la sentenza n. 167 del 13.11.2025 si è nuovamente pronunciata sulla legittimità costituzionale della richiamata disposizione a seguito dell'ordinanza del 25 marzo 2025 della Corte

dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, in composizione monocratica, che ne aveva appunto sollevato questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 53 Cost., nonché al principio della ragionevolezza e temporaneità delle misure eccezionali.

La fattispecie alla base di detta ordinanza era riferita alla posizione di ventiquattro ricorrenti (tutti ex appartenenti al comparto difesa e sicurezza) che avevano chiesto l'adeguamento della propria pensione alla dinamica inflazionistica, *in parte qua* attenuato dall'art. 1, co. 309, della legge n. 197/2022.

Per il giudice rimettente il (censurato) dettato normativo avrebbe introdotto un «prelievo coatto», effettuato per recuperare risorse destinate «a motivi di finanza generale», senza però modificare il rapporto di lavoro ascrivibile ad un dipendente di lavoro pubblico statale «non contrattualizzato», limitandosi dunque ad incidere su una voce retributiva.

In questa visione, un tale prelievo tributario sarebbe però limitato soltanto ad una parte dei contribuenti, ossia a quelli che rientrano nella previsione dell'art. 34, co. 1, della legge n. 488/1998, escludendo così i lavoratori autonomi (che non sono liberi professionisti), ai cui trattamenti pensionistici provvede la gestione separata dell'Inps.

Il Giudice delle leggi, nel premettere che, come oramai costantemente affermato; l'art. 53 Cost. costituisca «espressione specifica in materia tributaria del più generale principio di egualanza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (ex plurimis, sentenze n. 149 del 2021, n. 142 del 2014, n. 116 del 2013 e n. 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000)» (v. sent. n. 108/2023), precisa che la sentenza n. 19/2025 ha dettagliatamente enumerati gli interventi legislativi che, nel tempo, hanno modificato il meccanismo di rivalutazione annuale delle pensioni, fornendo alcune importanti precisazioni: sulla natura dello strumento perequativo pensionistico; sulla discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del *quantum* di tutela di volta in volta necessario, alla luce delle risorse effettivamente disponibili; sull'assenza di un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, purché la scelta contraria superi

uno scrutinio di «non irragionevolezza», da compiersi alla luce del quadro economico-finanziario di cui il legislatore deve puntualmente dare conto; sulla considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva.

Affrontando più nello specifico la prospettata violazione degli artt. 3 e 53 Cost., la sentenza in commento rileva che la giurisprudenza costituzionale ha (già) enucleato specifici indici per poter qualificare una fattispecie come avente natura tributaria: «una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino i seguenti indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico, e le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (ex plurimis, sentenze n. 182, n. 128 e n. 27 del 2022, n. 149 del 2021, n. 263 del 2020, n. 167 e n. 89 del 2018, n. 269 e n. 236 del 2017)» (da ultimo, sentenza n. 80 del 2024).

Tra l'altro, già con le sentenze n. 173/2016 e n. 70/2015 la Corte aveva escluso la natura tributaria delle misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, semplicemente osservando che «l'effetto di "trascinamento" proprio delle censurate misure di blocco della perequazione non ne muta la natura di misure di mero risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo».

Relativamente al secondo ordine di censure sollevato dal giudice *a quo*, la sentenza in commento richiamala la nuovamente n. 19/2025 che, come certamente si ricorderà, ha sì riconosciuto che la relativa misura costituisse l'ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità nel tempo, precisato però altresì che la medesima, per come strutturata, risultava rispettosa dei parametri (allora) evocati, ivi incluso quello che presidia i principi di ragionevolezza e necessaria proporzione posti a fondamento delle nuove sollevate questioni.

La sentenza n. 167/2025 chiarisce inoltre che il principio di “necessaria temporaneità” delle misure scrutinate (come evocato dal rimettente) è già stato deciso nella giurisprudenza costituzionale con riferimento al ben diverso istituto del cosiddetto “contributo di solidarietà”, com’è noto imposto ai trattamenti pensionistici più elevati, atteso che è rispetto a detto prelievo che la sentenza n. 234/2020, nel chiarire la portata della precedente lettura data dalla Consulta (sent. n. 173/2016), ha appunto affermato detto principio, osservando che la dimensione temporale della decurtazione (all’epoca fissata dal legislatore in cinque anni) appariva ostaiva a una valutazione di legittimità costituzionale, tradendo una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica. Solo un ripensamento complessivo del sistema pensionistico avrebbe potuto giustificare «misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata».

In buona sostanza, al netto della lettura data con riguardo alla natura non tributaria delle misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici (in ciò confermando le precedenti decisioni sul punto), la sentenza in commento, analizzata da un’altra (non meno importante) angolazione, fa emergere due importanti profili, a ben vedere già contenuti nell’invito nel passato rivolto al legislatore. Il primo, teso a mettere in risalto la necessità di salvaguardare comunque le pensioni (*id est*, i redditi) più basse; il secondo, legato all’invito (monito?) rivolto al legislatore a che in questa materia intervenga “con prudenza”.

In estrema sintesi, la Corte chiede al legislatore che, in futuro: **a)** tenga conto degli effetti prodotti dalla disposizione in esame, nel regolare «la portata di eventuali successive misure incidenti sull’indicizzazione dei trattamenti pensionistici»; **b)** il regime ordinario oggi dettato dall’art. 1, co. 478, della legge n. 160/2019 venga interessato «con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie»; **c)** venga adottato un approccio diversamente calibrato rispetto ai pensionati soggetti al sistema contributivo, quest’ultimo caratterizzato dalla «tendenziale corrispettività tra provvista

finanziaria (il cosiddetto montante) e misura del trattamento previdenziale liquidato».

A parere di chi scrive, in una prospettiva concreta e in uno scenario abbastanza vicino, quello di maggior importanza è il monito *sub c)*, riferito alle pensioni liquidate con il sistema contributivo che, tra non molto, rappresenteranno appunto l’unico trattamento pensionistico, con ogni correlata conseguenza e impatto, sia sotto il profilo di metodo, sia sotto quello di contesto.

Intanto, con la sentenza n. 473 del 18 dicembre 2025, il Tribunale di Ravenna, definendo la controversia sospesa per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale e preso atto di quanto da quest’ultima deciso con la sentenza n. 162/2025, ha accertata l’esistenza dell’indebito per cui è causa nella limitata misura della sola mensilità netta del mese di settembre 2020 ed ha condannato l’Inps a restituire al ricorrente quanto trattenuto in eccedenza rispetto a tale somma, oltre accessori di legge. L’Inps farà certamente appello e, quindi, sarà interessante seguire gli sviluppi della questione. **D&L**

# Convertito in legge il c.d. Decreto Sicurezza: poche e disorganiche novità positive, in un quadro di debolezza dell'impianto complessivo

di  
Andrea  
Ranfagni

Il 18 dicembre scorso è stata approvata definitivamente la legge di conversione del cosiddetto "Decreto Sicurezza", ovvero del d.l. n. 159 del 31 ottobre 2025, con il quale il Governo Meloni ha introdotto delle novità in maniera di sicurezza. Con la legge di conversione ne vengono introdotte delle altre, ma le polemiche non vengono meno, ritenendo in molti l'intervento poco efficace, se non sotto alcuni profili perfino peggiorativo del quadro esistente.

La disposizione che ha fatto più discutere è quella introdotta in fase di conversione che prevede, nei settori delle imprese turistico - ricettive e negli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, la possibilità di erogare la formazione iniziale in materia di sicurezza sul lavoro e l'eventuale addestramento specifico, non più, come in precedenza, in occasione della costituzione del rapporto, quindi prima di iniziare concretamente a lavorare, bensì entro 30 giorni dall'instaurazione del rapporto. In un settore molto importante nel nostro Paese, dove opera manodopera spesso straniera, che non conosce la lingua ed i propri diritti, viene così data la possibilità di iniziare a lavorare, senza ancora aver ricevuto la formazione.

Trattasi, con tutta evidenza, di una misura che poco ha a che fare con la dichiarata intenzione del Governo di combattere il fenomeno degli infortuni sul lavoro.

Altra novità introdotta attiene poi al badge digitale. Le imprese che operano nei cantieri edili in regime di appalto e sub appalto, pubblico o privato, sono tenute a fornire ai propri dipendenti una tessera di riconoscimento dotata di un codice univoco anticontraffazione e che riporta i dati identificativi del dipendente, quindi le giornate di presenza in cantiere, la formazione ricevuta, il CCNL applicato. E ciò al dichiarato fine di semplificare e velocizzare le attività ispettive.

Sempre in materia di appalti, poi, il testo dispone che i controlli debbano essere fatti dall'Ispettorato in via prioritaria nei confronti delle aziende che svolgono la propria attività in regime di subappalto, pubblico e privato.

Vengono anche introdotte modifiche nella normativa sulla patente a crediti nei cantieri, con inasprimento delle sanzioni che passano da 6.000 a 12.000 nel caso di violazioni in materia di sicurezza, oltre ad una decurtazione di 5 punti per singolo lavoratore trovato a lavorare in maniera "irregolare" a prescindere dal

numero di giorni di occupazione irregolare. La misura punta a sanzionare non solo l'ipotesi classica del lavoro sommerso, ma anche altre situazioni irregolari come l'impiego di lavoratori stranieri irregolari, di minori non in età lavorativa. La novità più rilevante sul punto, ad ogni modo, sembra quella che dispone che la decurtazione dei punti avvenga in maniera automatica al momento della notifica del verbale degli organi di vigilanza che accertano la violazione, senza aspettare, come invece era prima, che la decisione dei medesimi organi diventi definitiva.

Nel caso poi di sospensione cautelare della patente a crediti in caso di infortuni mortali o con esiti invalidanti permanenti, è previsto ora un flusso informativo dalle Procure della Repubblica all'Ispettorato Nazionale del Lavoro al fine di consentire a quest'ultimo di adottare, tempestivamente, i provvedimenti sanzionatori amministrativi.

Altre novità rilevanti sono quelle che riguardano gli studenti che risultano impiegati nei percorsi di formazione "scuola-lavoro". La tutela assicurativa INAIL opera anche per gli infortuni "in itinere" e quindi nei casi in cui i medesimi occorrono nel tragitto dal domicilio/abitazione dello studente al luogo in cui si volge il percorso formativo e viceversa.

In materia di sorveglianza sanitaria viene precisato che i controlli disposti dal Medico aziendale rientrano nell'orario di lavoro, tranne che nei casi di visita preassuntiva. Viene poi introdotta la possibilità di disporre visite nei casi in cui vi sia il sospetto fondato che il dipendente abbia assunto alcol o stupefacenti o sostanze psicotrope e ciò in attività in cui vi sono rischi rilevanti, come, ad esempio, nei lavori in quota.

Altri aspetti positivi delle nuove norme riguardano la precisazione per cui l'obbligo di manutenzione dei DPI attiene agli indumenti di lavoro che, sulla base della valutazione dei rischi, svolgono funzione di dispositivo di protezione individuale e l'estensione anche alle aziende sotto i 15 dipendenti dell'obbligo di aggiornamento formativo periodico degli RLS, con compito della contrattazione collettiva di disciplinare tale aspetto.

Da segnalare, da ultimo, come il Decreto introduca, in maniera del tutto disorganica, anche novità in materia di obblighi di assunzione di lavoratori "disabili", innalzando

dal 10% al 60% il numero dei soggetti disabili che possono essere assunti mediante le cosiddette convenzioni "trilaterali", ovvero mediante l'impiego ad opera di aziende terze cui l'impresa che deve rispettare le quote conferisce determinate commesse. Viene anche prevista la possibilità di utilizzare l'istituto del "distacco" di cui all'art. 30, d.lgs. n. 276/2003. Non si comprende però cosa questo abbia a che vedere con la sicurezza sul lavoro. **D&L**

# Dimissioni per fatti concludenti: primi approdi giurisprudenziali

di  
Bruno  
Maria  
Russo

**E**ntrata in vigore da ormai un anno la disciplina sulle c.d. dimissioni per fatti concludenti - art. 19 della l. n. 203/2024, c.d. collegato lavoro, che ha aggiunto un nuovo comma 7-bis all'art. 26 del d.lgs. n. 151/2015. Rinviamo, per l'analisi della disposizione e dei primi orientamenti amministrativi sul tema, ai numerosi contributi che hanno animato il dibattito, fra cui quelli sui numeri 8/2024 e 2/2025 del Bollettino, basti qui ricordare che il nuovo istituto consente al datore di ottenere la risoluzione del rapporto di lavoro, che si intende avvenuta per volontà del lavoratore, nel caso in cui questi si assenti senza giustificazione oltre il termine previsto dal contratto collettivo oppure, in mancanza di previsioni contrattuali, oltre i 15 giorni previsti dalla legge in via residuale. Superato questo termine, per ottenere l'effetto risolutivo il datore può inviare una comunicazione all'ITL il quale può - stando alla lettera, non deve - verificarne la veridicità. Per evitare la risoluzione del rapporto il lavoratore, che la lettera della legge non prevede debba essere informato dell'invio della comunicazione, può provare l'impossibilità di comunicare al datore, testualmente per forza maggiore o

per fatto imputabile al datore, le ragioni che giustificavano l'assenza.

La novella legislativa ha il dichiarato obiettivo di rimediare alla supposta lacuna normativa consistente nell'impossibilità, dopo l'introduzione della forma vincolata delle dimissioni, di ritenere che il rapporto si sia risolto per volontà del lavoratore quando questi si assenti indefinitamente dal posto di lavoro. Di conseguenza, si sarebbe diffusa - ma non si sa quanto, non essendo disponibili in merito informazioni diverse dall'aneddotica - la pratica di assentarsi ingiustificatamente dal posto di lavoro in modo da «farsi licenziare», potendo così ottenere la NASPI che non spetterebbe in caso di dimissioni volontarie, con aggravio di costi per l'INPS e per il datore, tenuto a pagare il c.d. *ticket* di licenziamento. Fatto sta che la soluzione prescelta per il percepito problema si è rivelata particolarmente problematica, con l'introduzione di un congegno normativo dal funzionamento incerto al punto da meritarsi abbondanti critiche anche da parte datoriale. Soprattutto, con la nuova disciplina è stato realizzato un significativo passo indietro rispetto al principio della formalità e della proceduralizzazione delle dimissioni,

definitivamente introdotto dal d.lgs. n. 151/2015 al fine di sradicare pratiche come quella delle c.d. dimissioni in bianco. Viceversa, si riaprono ora alcuni spazi per l'elusione della disciplina del licenziamento, sui quali l'Ispettorato è chiamato a espletare un'attenta vigilanza, ma che devono essere per quanto possibile ristretti attraverso un'accorta e sufficientemente garantistica interpretazione del nuovo istituto.

### La questione del termine di assenza ingiustificata al centro dell'attenzione della giurisprudenza

In quest'ottica si rende necessario monitorare l'applicazione giurisprudenziale dell'istituto, nel momento in cui sono intervenute le prime sentenze di merito che ne hanno fatto applicazione. Com'era lecito aspettarsi, il punto finora più attenzionato dai giudici è quello cruciale dell'individuazione del termine oltre il quale il datore può inviare la comunicazione all'Ispettorato. La questione riguarda la possibilità di fare riferimento ai termini di assenza ingiustificata già previsti dalla contrattazione collettiva per il licenziamento disciplinare o, al contrario, la necessità di applicare il termine legale di 15 giorni finché nei contratti collettivi non venga introdotta una disciplina apposita del nuovo istituto. Il primo a prendere una posizione «ufficiale» sul punto è stato il Ministero del lavoro, con la circolare n. 6 del 23 marzo 2025, già esaminata nel n. 2/2025 del Bollettino. Adottando la tesi più rigorosa, poi ribadita con successiva nota del 10 aprile 2025, n. 2504, il Ministero ha affermato che non si può fare riferimento ai termini previsti per il licenziamento disciplinare, precisando altresì che la contrattazione potrà soltanto incrementare il termine legale di 15 giorni e che questi devono essere intesi come «di calendario» e non con riferimento ai giorni di effettiva assenza dal lavoro.

Non tutti i giudici si sono allineati al parere ministeriale. La prima sentenza in assoluto in materia, Tribunale di Trento n. 85 del 5 giugno 2025, per quanto risoltasi nell'accertamento dell'inefficacia della comunicazione datoriale dal momento che il datore aveva, erroneamente, computato anche assenza precedenti all'entrata in vigore della disciplina, ha ritenuto che, in base al «chiaro tenore

testuale» della disciplina, fosse sufficiente un'assenza di quattro giorni, superiore ai tre giorni previsti per il licenziamento dal contratto collettivo applicabile al rapporto (si segnala che, successivamente alla pronuncia, il Ministero del lavoro ha ribadito la sua impostazione con le Faq pubblicate il 24 giugno 2025). La stessa posizione è stata ribadita dal Tribunale di Milano, sentenza n. 4953 del 10 novembre, argomentando che il legislatore avrebbe inteso «valorizzare la soglia di tolleranza che le stesse parti sociali hanno individuato come critica», che giustifica la massima sanzione disciplinare, e che pertanto «la nuova norma non fa altro che mutare la qualificazione giuridica degli effetti di tale condotta, trasformandola da presupposto per un licenziamento datoriale a fatto concludente che manifesta la volontà del lavoratore di recedere». Così ragionando, ha ritenuto corretto l'operato del datore che ha inoltrato la comunicazione all'ITL dopo i tre giorni consecutivi di assenza ingiustificata previsti dal Ccnl Cooperative sociali, applicato al rapporto di cui in causa.

È evidente che in questo modo le possibilità applicative del nuovo istituto sono estese a dismisura, facendone un'invitante alternativa al licenziamento disciplinare e al relativo procedimento, posto a garanzia del diritto di difesa del lavoratore, anche in casi in cui la durata dell'assenza ingiustificata non esprime in modo eloquente la volontà di abbandonare il posto di lavoro. È infatti la norma che il licenziamento disciplinare, anche senza guardare alle distinzioni fra con preavviso e giusta causa, sia legittimato dalla gran parte dei contratti collettivi dopo una manciata di giorni di assenza. Ove si continui a battere questa strada, acquisteranno necessariamente vigore i sospetti di costituzionalità della disciplina, rispetto ai principi del diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e della tutela ai sensi dell'art. 35 Cost.

Sono pertanto da accogliere favorevolmente le decisioni del Tribunale di Bergamo, sentenza n. 837 del 9 ottobre 2025 e, da ultimo, del Tribunale di Ravenna, sentenza n. 441 dell'11 dicembre 2025. Entrambi i giudici partono, correttamente, dal presupposto che l'assenza ingiustificata, per essere qualificabile come comportamento concludente, debba essere idonea a rendere inequivocabile il disinteresse del lavoratore alla prosecuzione del rapporto. Ciò non avviene, evidentemente, al superamento del termine di

assenza ingiustificata previsto ad un fine del tutto diverso e cioè, nelle parole del Tribunale di Bergamo, quello di «individuare la misura della gravità dell'inadempimento che le parti collettive ritengono sufficiente a rendere intollerabile la prosecuzione del rapporto lavorativo», legittimando il licenziamento disciplinare nel rispetto della procedura di cui all'art. 7 dello Statuto. Da ciò discende, altresì, che il termine eventualmente previsto dai contratti collettivi per le dimissioni per fatti concludenti non potrà che essere superiore rispetto a quello rilevante per il licenziamento: circostanza, quest'ultima, che il Tribunale di Ravenna si sofferma ad argomentare sostenendo che i 15 giorni rappresentino, nelle intenzioni del legislatore, il parametro che realizza il limite inferiore - e quindi non ulteriormente ribassabile - del bilanciamento ragionevole fra la tutela lavoristica e la libertà di impresa. Il Tribunale di Bergamo, dal canto suo, prende posizione se debba farsi riferimento ai giorni di calendario o a quelli di assenza effettiva, risolvendo un punto critico dell'interpretazione ministeriale. È infatti necessario, secondo il Tribunale, guardare ai giorni di assenza, dal momento che la disposizione fa riferimento all'assenza ingiustificata - quale non è certo quella in un giorno in cui non è prevista la prestazione lavorativa - e perché ragionando altrimenti si rischierebbe l'irragionevole conseguenza, con riferimento ai rapporti di *part time* verticale in cui la prestazione è distribuita sui giorni della settimana, di far conseguire la risoluzione del rapporto a un numero di assenze potenzialmente anche inferiore a quello previsto per il licenziamento.

Le argomentazioni dei giudici di Bergamo e Ravenna sono pienamente persuasive e si spera inaugureranno un indirizzo destinato a consolidarsi. Ad ulteriore sostegno, si può anche segnalare che solo questa interpretazione è coerente con la natura della disposizione, quella di un rinvio legale alla contrattazione collettiva, non «parametrico», bensì con funzione di completamento del preceitto legale - e previsione di una disposizione suppletiva per rendere l'istituto operativo a prescindere dalla contrattazione. È pertanto inverosimile che il legislatore abbia voluto rinviare a disposizioni già esistenti nei contratti, per di più previste a fini quasi opposti, quali la legittimazione del licenziamento rispetto alla verifica di

una cessazione per volontà del lavoratore. Viene quasi il sospetto, pertanto, che a ragionare diversamente si possano rischiare problemi di costituzionalità anche dal punto di vista della libertà sindacale ex art. 39 Cost., che viene compromessa nel momento in cui il legislatore decida di «sabotare» l'equilibrio raggiunto con il contratto collettivo stravolgendo la funzione delle relative disposizioni rispetto all'intenzione degli stipulanti.

### Le conseguenze dell'inefficacia della comunicazione

Dalle sentenze citate si ricavano anche alcuni primi approdi sulle conseguenze dell'inefficacia della comunicazione all'Ispettorato, fermo restando che, in ogni caso, in assenza di qualsivoglia effetto risolutivo del rapporto, esse non possano che essere di tipo ripristinatorio. L'opinione comune dei giudici di Trento, Bergamo e Ravenna è che, di per sé, la disciplina sanzionatoria dei licenziamenti illegittimi non è applicabile, poiché la comunicazione all'Ispettorato, non contenendo una manifestazione della volontà di recedere ma solo l'attestazione dell'altrui comportamento risolutivo, non è qualificabile come licenziamento. Dal che discende la necessità di applicare la tutela reintegratoria di diritto comune, consistente nell'ordine di adempimento del contratto e nella condanna al pagamento delle retribuzioni dovute, applicata dai Tribunali di Ravenna e Bergamo. Ma le conseguenze concrete possono variare secondo le particolari vicende di causa: e così il Tribunale di Trento ha applicato la tutela reintegratoria piena prevista dal d.lgs. n. 23/2025, ritenendo integrato un licenziamento orale nel momento in cui il datore ha rifiutato la prestazione offerta dalla lavoratrice successivamente all'invio della comunicazione all'Ispettorato.

### Quale prova per evitare la risoluzione del rapporto?

Finora è rimasto in ombra, viceversa, il tema del contenuto della prova che il lavoratore (o l'Ispettorato, nel corso della verifica) possono fornire per evitare la risoluzione del rapporto. L'unica decisione da cui è

possibile desumere alcuni elementi in merito è quella di Milano, che adotta un indirizzo apparentemente fedele al dato testuale, limitando la verifica da svolgere a quella dell'impossibilità di comunicare i motivi dell'assenza per forza maggiore o fatto imputabile al datore: accertato che non sussisteva tale impossibilità, le dimissioni di fatto sono senz'altro confermate. Ci sono tuttavia almeno altre due situazioni alle quali, secondo chi scrive, dovrebbe conseguire l'inoperatività delle dimissioni per fatti concludenti. La prima è quella, non difficile da immaginare, di un'assenza oggettivamente giustificata, ad es. per malattia, ma non comunicata al datore e quindi «soggettivamente» non giustificata (entrambe le accezioni dell'assenza ingiustificata sono, notoriamente, rilevanti ai fini disciplinari secondo la contrattazione). Non si vede come un'assenza oggettivamente giustificata possa essere ritenuta espressione di una volontà di dimettersi: il lavoratore potrà andare incontro a sanzione per non aver comunicato l'assenza, ma certamente non essere ritenuto dimissionario. Ma, d'altra parte, e veniamo al secondo punto, può anche darsi il caso di assenze che non siano giustificate, ma che il lavoratore riteneva tali: si immagini il caso del rifiuto della prestazione lavorativa in reazione a presupposti inadempimenti del datore di lavoro, poi rivelatisi insussistenti all'esito dell'accertamento in giudizio. Anche in questi casi l'assenza non esprime certo la volontà di terminare il rapporto di lavoro e non potrà essere fatta valere come fatto concludente delle dimissioni.

Così ragionando, l'ambito di operatività delle dimissioni di fatto dovrebbe risultare confinato al caso in cui non sussistano elementi che rendano plausibile una diversa ragione dell'assenza, ovvero quello in cui il comportamento del lavoratore esprima inequivocabilmente la volontà di abbandonare il posto di lavoro. È evidente che, così, la novità legislativa viene depotenziata: ma si tratta dell'unico modo per ricondurla alla razionalità di una materia in cui l'obiettivo principale non può che essere quello di garantire che volontà del lavoratore di recedere dal rapporto sia effettiva, evitando abusi e strategie elusive dei limiti legali al potere di licenziare. **D&L**

# Retribuzione minima negli appalti pubblici: la legge regionale pugliese supera il vaglio di costituzionalità

di  
Francesca  
Bassetti

**L**a Corte Costituzionale, con la sentenza 188/2025, ha respinto per inammissibilità le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, avverso la legge regionale pugliese che, nell'ambito di appalti pubblici e concessioni della Regione e degli enti ivi indicati, stabilisce che la stazione appaltante preveda l'applicazione, in favore dei lavoratori impiegati dall'operatore economico, di contratti collettivi che sanciscono una retribuzione minima tabellare inderogabile pari a 9 euro l'ora (art. 2 c. 2 legge reg. Puglia 30/2024).

Come noto, a norma dell'art. 11 del d.lgs. 36/2023 (c.d. codice dei contratti pubblici) le stazioni appaltanti, nel bandire la gara, indicano quale contratto collettivo sarà applicabile al personale impiegato, scegliendo quello nazionale/territoriale del settore e della zona, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative ed il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione. Si tratta evidentemente di una garanzia affinché sia assicurato un trattamento congruo, anche rispetto al parametro

costituzionale dell'art. 36 Cost., a norma del quale la retribuzione deve essere proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato ed in ogni caso sufficiente a garantire al lavoratore ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa. Tale norma è infatti applicata dalla giurisprudenza prendendo a parametro proprio i contratti collettivi aventi le caratteristiche di quelli indicati dall'art. 11 citato. Tale ultima norma consente comunque alle imprese di indicare nella propria offerta un contratto collettivo differente da quello scelto dalla stazione appaltante, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele - con onere di fornire spiegazioni e documentazione in merito.

In tale quadro, la norma regionale impugnata, applicabile alle procedure indette dalla Regione Puglia, dalle Aziende sanitarie locali ed ospedaliere, nonché dalle agenzie regionali e da tutti gli enti strumentali regionali, impone - in aggiunta ai requisiti dell'art. 11 - che il contratto collettivo individuato preveda una retribuzione minima tabellare oraria pari o superiore a quella indicata dalla norma stessa.

I motivi del ricorso erano due. Con il primo il Governo evocava il contrasto con il citato art. 36 Cost., in quanto

l'ordinamento non prevederebbe un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti, nonché con l'art. 39 c. 4 Cost., per violazione dei parametri che esso stabilisce a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva.

Con il secondo motivo il Governo sosteneva che la previsione di un minimo di 9 euro l'ora nei contratti indicati nelle procedure di gara inciderebbe sulla disciplina del rapporto di lavoro privato subordinato in violazione dell'art. 117 c. 2 lettere *l*) e *m*) Cost. Dette norme riservano alla potestà legislativa esclusiva statale la disciplina dell'ordinamento civile e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. Secondo le argomentazioni del Governo, infatti, la determinazione del salario costituirebbe un aspetto peculiare della disciplina del rapporto di lavoro e ogni norma che disciplini il contratto andrebbe ascritta alla materia dell'ordinamento civile, con esclusione dunque di un possibile intervento regionale in materia, mentre le esigenze di uniformità ed egualanza giustificherebbero la potestà legislativa esclusiva statale in relazione ai livelli essenziali di tutela.

Prima di analizzare detti argomenti la Corte chiarisce come la disposizione regionale impugnata, nel porre l'obbligo di verifica di una soglia retributiva minima, detti un criterio di selezione del contratto collettivo da parte delle stazioni appaltanti, ferma restando la possibilità per gli operatori economici di indicarne uno diverso che garantisca tutele equivalenti. Essa dunque non introduce un obbligo generalizzato di retribuzione minima per tutti i contratti di lavoro subordinato nel territorio regionale, ma ha un ambito di applicazione circoscritto agli appalti pubblici e alle concessioni affidati dalla Regione e dai suoi enti strumentali. La finalità, che risulta dai lavori preparatori, è quella di assicurare condizioni di lavoro dignitose, in particolare contrastando il *dumping* contrattuale, alimentato dalla coesistenza di molteplici contratti collettivi nello stesso settore, anche sottoscritti da soggetti poco o per nulla rappresentativi, tali da favorire il cosiddetto "lavoro povero" e la concorrenza tra imprese a ribasso sulle retribuzioni.

Tali obiettivi, spiega la Corte, non sono estranei al diritto europeo di cui la disciplina italiana dei contratti pubblici è in larga parte attuazione. Le direttive europee in materia, nelle diverse fasi della loro evoluzione, hanno promosso

proprio l'uso "strategico" dei contratti pubblici, attraverso l'introduzione di clausole e condizioni volte a realizzare (anche) finalità sociali, come la tutela dei lavoratori. Di tale impostazione, afferma la Corte, è espressione a livello nazionale anche l'art. 11 d.lgs. 36/2023, come pure la disposizione regionale impugnata. La direttiva 2022/2041 relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione Europea (il cui recepimento è stato avviato con l. 15/24), peraltro, istituisce un quadro di azioni volte a garantire l'adeguatezza dei salari minimi stabiliti dalla legge o dalla contrattazione collettiva e riconosce il ruolo fondamentale proprio dei contratti pubblici per tale obiettivo.

Ricostruito così il contesto, il successivo esame delle censure conduce la Corte a ritenerle entrambe inammissibili, come detto in apertura: la disposizione della legge pugliese ha dunque superato il vaglio di costituzionalità.

Quanto al primo motivo, la Corte rileva come il Governo ricorrente non abbia chiarito perché la previsione di una soglia minima retributiva si porrebbe in contrasto con i principi di sufficienza e di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., né l'incidenza di tale soglia quale criterio di selezione del contratto collettivo da applicare. Tale incidenza avrebbe dovuto essere valutata, spiega la Corte, in relazione allo specifico assetto di interessi che caratterizza la disciplina dei contratti pubblici e, sembra di potersi aggiungere, anche in considerazione delle sue caratteristiche e finalità, cui la stessa Corte non ritiene estranee le istanze sociali. In punto di violazione dei principi costituzionali posti a presidio dell'autonomia della contrattazione collettiva le argomentazioni del Governo sono pure ritenute insufficienti per carenza di declinazione nella specifica materia dei contratti pubblici.

Quanto al secondo motivo, la Corte sottolinea l'errore di prospettiva del Governo ricorrente, il quale ricostruisce la fattispecie normativa come se si trattasse di una disciplina imperativa di portata generale applicabile a tutti i contratti di lavoro privato subordinato, anche in questo caso senza argomentare in relazione al peculiare assetto di interessi nella materia dei contratti pubblici, ai profili connessi alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile che ivi vengono in rilievo. Non è ritenuta sufficiente, a tal fine, la prospettazione di una generalizzata interferenza con l'attività negoziale. Pure inammissibile è la questione circa il preteso *vulnus* ad esigenze di uniformità nella regolazione dei contratti di lavoro, lamentato senza spiegare perché ed

in che modo esso si realizzerebbe.

Nell'esaminare tale ultimo motivo, peraltro, la Corte ha accolto l'eccezione della Regione Puglia secondo la quale il parametro di legittimità costituzionale avrebbe potuto essere al più la lett. e) del c. 2 art. 117 Cost., disposizione che riserva alla competenza esclusiva statale la materia della tutela della concorrenza. Su tale profilo, che qui non viene in rilievo stante la mancata formulazione di un motivo specifico, si pronuncerà la Corte nel giudizio pendente avente ad oggetto una norma regionale toscana, che prevede quale criterio qualitativo premiale, per l'aggiudicazione di appalti e concessioni della Regione ed Enti collegati, l'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a 9 euro lordi (legge della Regione Toscana 30/2025, che modifica l'art. 6 della legge regionale 18/2019). Grande attenzione è dunque al momento rivolta a detta vicenda, mentre le considerazioni della Corte sulle finalità "strategiche" dei contratti pubblici fanno sperare in una attenta considerazione che prenda in esame la coesistenza di finalità diverse dalla tutela della concorrenza ed i conseguenti margini di intervento dei legislatori regionali. Lo stesso d.lgs. 36/2023 dà segno della maturità della disciplina nazionale in tale senso, stabilendo un quadro normativo non schiacciato sulle sole esigenze pro-concorrenziali. Inoltre, si ricorda, la norma toscana, come quella pugliese, non è destinata ad essere applicata a tutti i contratti pubblici nel territorio regionale ma, invece, solo a quelli aggiudicati dalla stessa Regione e dai suoi enti strumentali, configurando dunque anche espressione del potere di auto-organizzazione che la Costituzione attribuisce alle Regioni.

Infine, si coglie l'occasione per dar conto di una recente sentenza della Corte di Cassazione, 12279/25, ove si afferma che le clausole dei bandi di gara e dei relativi capitoli che individuano un certo contratto collettivo ai sensi, oggi, dell'art. 11 d.lgs. 36/2023 costituiscono in capo ai lavoratori un diritto soggettivo azionabile nei confronti del datore di lavoro aggiudicatario volto, non già all'applicazione diretta di tutto il contratto collettivo, bensì al rispetto del trattamento minimo in esso previsto. Le clausole accettate dal datore nella stipula del contratto con la stazione appaltante, infatti, costituirebbero obbligazioni dallo stesso assunte in favore di terzo (i lavoratori, appunto), che rispondono anche all'interesse dell'Ente alla regolare esecuzione del contratto e alla minore litigiosità. Si tratta adesso di capire se la sopravvenuta sentenza della Corte

costituzionale, nell'escludere che il rispetto di minimi salariali nell'ambito degli appalti pubblici incida sulla materia dell'"ordinamento civile", sia o meno sintonica con un simile orientamento dei Giudici di legittimità. **D&L**