Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

# Enti pubblici economici: l'art. 2103 c.c. supera il concorso

## Mansioni superiori, promozione automatica e differenze retributive negli enti economici alla luce di Cassazione Sez. Lavoro n. 25179/2026

**Redazione di Metodo Giuridico** Diritto del Lavoro & Rapporto di lavoro 11 Settembre 2026

Lettura 17 min

**Stato della questione e quadro aggiornato all'11 settembre 2026:** La Suprema Corte di Cassazione, con la sentenza n. 25179 depositata il 10 settembre 2026, consolida il principio per cui lo svolgimento continuativo di mansioni superiori alle dipendenze di un ente pubblico economico comporta il diritto all'inquadramento superiore e alle differenze stipendiali ex art. 2103 c.c., senza che la regola concorsuale d'accesso possa generare una nullità virtuale o precludere la promozione automatica.

### Abstract (Italiano)

La recente sentenza della Cassazione 10 settembre 2026, n. 25179, risolve un nodo dogmatico e applicativo di primaria rilevanza nel perimetro del pubblico impiego privatizzato, statuendo che per le mansioni superiori negli enti pubblici economici debba trovare applicazione diretta l'art. 2103 del Codice Civile. La pronuncia della Suprema Corte esclude, per l'effetto, l'assoggettamento di tali enti alla disciplina restrittiva dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001, chiarendo che gli enti pubblici economici non rientrano nel catalogo delle pubbliche amministrazioni in senso stretto. Sul piano dogmatico, si afferma che il consolidamento della qualifica non determina un'ipotesi di efficacia novativa del rapporto, configurando unicamente una modifica del suo oggetto; di conseguenza, non si profila alcuna elusione della regola del pubblico concorso in fase di accesso (art. 97 Cost.). Viene inoltre sancita la piena scissione tra i vincoli pubblicistici di contenimento della spesa e la solidità del diritto di credito maturato dal prestatore, riconoscendo la responsabilità patrimoniale concorrente della Regione per le obbligazioni della società partecipata in fase liquidatoria.

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

## Abstract (English)

*The recent judgment of the Court of Cassation of September 10, 2026, no. 25179, settles a highly relevant dogmatic and practical issue within the framework of privatized public employment, ruling that the performance of higher duties in public economic entities is governed by Article 2103 of the Civil Code. The Supreme Court's ruling explicitly prevents the application of the restrictive regime set forth in Article 52 of Legislative Decree no. 165/2001, clarifying that public economic entities do not fall within the strict definition of public administrations. On a theoretical level, the Court establishes that the stabilization of the higher professional grade does not result in a novation of the employment relationship, as it merely entails an alteration of its subject matter; consequently, it does not bypass the constitutional requirement for public competitions at the hiring stage. Furthermore, the decision clearly distinguishes the public law constraints of expenditure containment from the validity of the financial rights acquired by the employee, affirming the concurrent pecuniary liability of the regional authority for the debts of the state-owned enterprise undergoing liquidation.*

## Punti Chiave dell'Analisi

- **Inapplicabilità dell'art. 52 d.lgs. n. 165/2001:** Gli enti pubblici economici e le società a prevalente capitale pubblico restano assoggettati alla tutela reale dell'art. 2103 c.c. in materia di promozione automatica.
- **Assenza di efficacia novativa:** L'assegnazione a mansioni superiori modifica l'oggetto della prestazione senza integrare una nuova assunzione, escludendo qualsiasi vizio di nullità virtuale per pretesa violazione dell'art. 97 Cost.
- **Scissione tra vincoli di spesa e crediti retributivi:** Le limitazioni di bilancio e le norme pubblicistiche di contenimento finanziario vincolano gli organi direttivi ma non paralizzano i diritti soggettivi maturati dal lavoratore per l'attività svolta.
- **Responsabilità patrimoniale concorrente:** Viene confermata l'esposizione solidale o sussidiaria della Regione Siciliana per i debiti retributivi contratti dall'azienda termale partecipata prima della liquidazione.

## Principio di Diritto / Massima Redazionale

*In tema di rapporto di lavoro alle dipendenze di enti pubblici economici, l'assegnazione a mansioni superiori integra una mera modificazione qualitativa dell'oggetto della prestazione lavorativa*

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

*originaria che non equivale a nuova assunzione, con conseguente inapplicabilità del divieto di promozione automatica previsto dall'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001. Ne discende che il diritto all'inquadramento nella qualifica superiore e alle correlate differenze retributive matura pienamente secondo la disciplina privatistica dell'art. 2103 del Codice Civile, senza che la regola concorsuale d'accesso fissata da leggi regionali o regolamenti interni possa determinare la nullità virtuale dell'assegnazione o precludere la tutela del credito.*

## 01. Introduzione: la pronuncia Cass. Civ. Sez. Lav. n. 25179/2026

La **Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, con la sentenza 10 settembre 2026, n. 25179**[1], interviene con autorevole fermezza su una delle questioni più dibattute e controverse del diritto del lavoro contemporaneo: la disciplina applicabile per **le mansioni superiori negli enti pubblici economici** e nelle aziende a partecipazione pubblica. Il contenzioso, originato dall'inquadramento rivendicato da una dipendente delle Terme di Acireale, investe direttamente la linea di confine tra le prerogative dell'organizzazione amministrativa e le garanzie civilistiche del prestatore d'opera subordinato. La Suprema Corte ribadisce che l'appartenenza del datore di lavoro alla sfera pubblica non basta, di per sé, a paralizzare l'operatività del diritto comune dell'impresa. Quando l'ente agisce secondo moduli imprenditoriali ed economici, il rapporto contrattuale resta saldamente radicato nell'alveo privatistico.

Il nucleo teorico della decisione affronta l'eccezione formulata dalle amministrazioni resistenti, secondo cui la previsione del **pubblico concorso** per l'accesso all'impiego (prescritta dall'art. 97 della Costituzione e da specifiche fonti legislative regionali) importerebbe la **nullità virtuale** dell'assegnazione a mansioni superiori non preceduta da apposita procedura selettiva. L'argomento difensivo mirava a estendere analogicamente agli enti economici il rigoroso regime preclusivo dettato per le pubbliche amministrazioni contrattualizzate, ove la promozione automatica è tassativamente esclusa per legge. La Cassazione disattende nettamente tale impostazione ermeneutica. Il mutamento qualitativo delle mansioni svolte in costanza di rapporto non integra una **nuova assunzione**, ma costituisce una mera modificazione dell'oggetto dell'obbligazione contrattuale già validamente costituita. L'assenza di efficacia novativa esclude in radice il contrasto con i principi di concorsualità.

Sotto il profilo applicativo e sistematico, la pronuncia segna un punto di equilibrio di primaria importanza per la **tutela dei crediti retributivi** e per la salvaguardia della professionalità acquisita sul campo dal lavoratore. Sancendo l'inapplicabilità del Testo Unico sul pubblico impiego agli enti economici, i giudici di legittimità riaffermano la piena vigenza dell'**art. 2103 del Codice Civile**, attribuendo alla lavoratrice sia il diritto al formale inquadramento nella qualifica superiore sia il pagamento integrale delle **differenze retributive** maturate nel tempo. Al contempo, la decisione affronta il versante delle ricadute patrimoniali e finanziarie, dichiarando la **responsabilità concorrente della Regione** per le obbligazioni sorte in capo all'ente strumentale posto in liquidazione. Ne emerge un quadro chiarificatore, destinato a orientare in modo uniforme il contenzioso del lavoro nelle gestioni pubbliche a carattere economico.

# 02. La natura privatistica del rapporto e le mansioni superiori negli enti pubblici economici

## 2.1 — L'esclusione dal perimetro dell'art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001

La qualificazione dogmatica della natura del datore di lavoro costituisce il presupposto logico indefettibile per determinare lo statuto applicabile al rapporto contrattuale. Nel disegno del legislatore codicistico, gli enti che esercitano in via esclusiva o principale un'attività economica organizzata sono attratti nell'orbita del **diritto comune dell'impresa**. Dispone infatti l'art. 2093 c.c. che le disposizioni del Libro V si applicano agli enti pubblici limitatamente alle imprese da essi esercitate. Tale richiamo non ha mero valore descrittivo. Esso sancisce una scelta ordinamentale netta: la gestione dell'attività economica impone l'adozione degli strumenti operativi privatistici, garantendo la parità delle condizioni con i concorrenti privati e assicurando la flessibilità organizzativa necessaria per il raggiungimento dell'**equilibrio economico**.

La privatizzazione del pubblico impiego, inaugurata negli anni Novanta e culminata nel Testo Unico di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001, ha tracciato una linea di demarcazione soggettiva rigorosamente tassativa. L'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 individua le amministrazioni destinatarie della normativa speciale, ricomprendendovi le amministrazioni dello Stato, gli enti locali, le università, il servizio sanitario e gli **enti pubblici non economici**. Gli enti pubblici economici risultano testualmente esclusi da tale elencazione tassativa. Come chiarito dalla costante giurisprudenza della Sezione Lavoro, da ultimo con la sentenza n. 17631/2023[2] in tema di aziende territoriali di edilizia

residenziale, tale catalogo normativo non è suscettibile di interpretazione estensiva o analogica. La strumentalità dell'ente rispetto alla mano pubblica e i controlli autoritativi cui esso è sottoposto non ne alterano la struttura di **soggetto economico privato**.

L'inclusione storica di enti ed aziende autonome nella disciplina del lavoro subordinato d'impresa affonda le sue radici nella tradizione pretoria post-costituzionale. Già con la fondamentale sentenza n. 6340/1980[3], la Suprema Corte aveva affermato che la novellazione dell'art. 2103 c.c. operata dall'art. 13 dello Statuto dei Lavoratori trova immediata attuazione nei confronti dei dipendenti degli enti pubblici economici. L'art. 37 della legge n. 300/1970 conferma espressamente questa impostazione, estendendo la protezione statutaria a tutti i rapporti di lavoro dei dipendenti da enti pubblici che svolgono attività economica. L'autonomia soggettiva dell'ente e la causa commerciale del servizio impediscono qualsiasi trasposizione meccanica dei moduli dell'impiego pubblico autoritativo.

> ### Lo statuto privatistico dell'impiego negli enti economici
>
> Gli enti pubblici economici perseguono finalità di pubblico interesse mediante l'esercizio di attività d'impresa. Ai sensi dell'art. 2093 c.c., i rapporti di lavoro con il relativo personale sono disciplinati in via esclusiva dal diritto comune delle obbligazioni e dai contratti collettivi di settore, restando preclusa l'applicazione analogica dei divieti pubblicistici in tema di progressione professionale.

## 2.2 — La disapplicazione dell'art. 52 del Testo Unico sul pubblico impiego

La diretta conseguenza dell'estraneità degli enti pubblici economici al perimetro del Testo Unico risiede nella radicale **inapplicabilità dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001**. Questa disposizione fissa, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni contrattualizzate, il divieto generale di acquisizione definitiva del livello superiore a seguito dello svolgimento di mansioni più elevate, limitando la tutela del lavoratore alle sole differenze di trattamento economico ed escludendo qualsiasi mutamento di qualifica. Trattasi, tuttavia, di una **disciplina speciale e derogatoria** rispetto ai principi generali stabiliti dal Codice Civile per la generalità dei lavoratori subordinati. In virtù del canone ermeneutico scolpito dall'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, le norme che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati.

Il tentativo di invocare una fictio iuris per attrarre l'impiego negli enti economici nell'alveo dell'art. 52 confligge con la natura privatistica del vincolo contrattuale. Come puntualmente statuito dall'ordinanza della Sezione Lavoro n. 25590/2023[4], il regime preclusivo dettato per il pubblico impiego non si presta a essere esteso né alle società a controllo pubblico né agli enti economici, vigendo in tali ambiti un differente sistema di inquadramento e di classificazione professionale. L'esercizio effettivo delle mansioni superiori non può essere degradato a fatto giuridicamente irrilevante. In assenza di un divieto espresso e positivo di rango primario, la disciplina del rapporto resta presidiata dalla **tutela reale codicistica**, la quale sancisce l'acquisizione della qualifica superiore al compimento del termine continuativo fissato dalla contrattazione collettiva o dalla legge.

Sul piano dell'istruttoria probatoria, l'accertamento dell'effettività della prestazione superiore richiede una puntuale verifica giudiziale. Come evidenziato nell'approfondimento di Metodo Giuridico dedicato alla promozione automatica e all'onere probatorio delle mansioni superiori[D1], il lavoratore è tenuto a comprovare la piena coincidenza delle declaratorie contrattuali con l'attività in concreto espletata, dimostrando l'assunzione di compiti di **maggior responsabilità**, coordinamento o autonomia decisionale rispetto al livello di provenienza. Ove tale riscontro risulti positivo e si sia protratto per il periodo stabilito dal contratto collettivo, la preclusione pubblicistica decade interamente, lasciando spazio all'automatismo previsto dal diritto privato comune.

# 03. L'art. 2103 c.c. e il superamento del concorso per la progressione di carriera

## 3.1 — Differenza dogmatica tra accesso al rapporto e mutamento di mansioni

Il fulcro del contrasto interpretativo risiede nella pretesa equiparazione tra la costituzione del vincolo di lavoro e la sua dinamica evolutiva interna. La difesa datoriale ha sostenuto che l'attribuzione di un livello superiore si tradurrebbe nell'accesso a una nuova posizione lavorativa, soggetta al principio concorsuale per prevenire favoritismi o arbitri gestionali. Questa ricostruzione altera la struttura fondamentale del negozio giuridico. Da tempo immemore, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il mutamento delle mansioni in corso di rapporto **non comporta novazione oggettiva** del contratto. L'assegnazione a mansioni superiori si configura come una mera modificazione dell'oggetto

dell'obbligazione lavorativa, mantenendo inalterata l'identità del vincolo negoziale già validamente sorto tra le parti.

La distinzione assume un rilievo determinante quando si confrontano i regimi sanzionatori applicabili alla fase genetica e a quella funzionale. L'ordinanza n. 9565/2021[5] ha escluso che l'illegittimità di contratti a tempo determinato stipulati da enti economici regionali possa convertirsi in rapporto a tempo indeterminato, ravvisando nella **mancanza della procedura selettiva** una causa ostativa alla **costituzione del rapporto stabile**. Questo principio si colloca rigorosamente sulla **soglia d'accesso all'impiego**. Al contrario, quando il lavoratore è già incardinato nell'organico dell'ente a tempo indeterminato in virtù di un titolo valido, l'assegnazione a mansioni diverse inerisce unicamente all'**esercizio del potere direttivo datoriale**, governato dall'art. 2103 c.c.

## 3.2 — Confutazione della nullità virtuale per violazione dell'art. 97 Cost.

Sulla base della non-novazione del rapporto, la sentenza n. 25179/2026[1] demolisce la teoria della **nullità virtuale dell'assegnazione**. Ai sensi dell'art. 1418, comma 1, c.c., la nullità del contratto per contrarietà a norme imperative presuppone la violazione di un **divieto inderogabile** posto a tutela di un interesse generale dell'ordinamento. L'art. 97 della Costituzione impone la regola del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici uffici, ma tale canone si rivolge all'organizzazione delle amministrazioni autoritative, non alle imprese pubbliche che agiscono sul mercato con gli strumenti del diritto comune. Non è possibile desumere una **nullità implicita o virtuale** da prescrizioni regolamentari o di legge regionale concepite per l'assunzione iniziale del personale.

> **« L'inquadramento nella qualifica superiore derivante dall'esercizio di fatto delle mansioni non integra un'assunzione ex novo, bensì una mera modificazione qualitativa dell'oggetto contrattuale, incompatibile con la sanzione della nullità virtuale. »**

Se si ammettesse la nullità dell'atto di preposizione a mansioni superiori, si determinerebbe un'ingiustificata asimmetria contrattuale a danno del lavoratore. Il datore di lavoro pubblico economico beneficerebbe dell'attività di maggior valore professionale prestata dal dipendente senza sopportarne il correlativo **inquadramento economico e giuridico**. L'art. 2103 c.c., novellato e costantemente

interpretato come **norma di ordine pubblico di protezione**, sancisce la nullità di ogni patto contrario inteso a comprimere i diritti del lavoratore. Riconoscere una nullità dell'incarico significherebbe capovolgere la ratio della norma, trasformando un precetto di garanzia in uno **strumento di esonero datoriale**.

## 3.3 — Il quadro giurisprudenziale sul rapporto tra enti pubblici ed efficacia novativa

L'approdo cui perviene la pronuncia in rassegna si inserisce in un percorso ermeneutico coerente e stratificato, che ha visto la giurisprudenza di legittimità respingere ogni tentativo di erosione delle tutele privatistiche nei settori para-pubblici ed economici. Nella **sentenza n. 35422/2022**[6], relativa al personale di una **società in house consortile** della Regione Siciliana, la Corte ha affermato che le clausole regolamentari interne o i piani di contenimento della spesa non possono determinare la nullità dell'attribuzione della qualifica superiore. Parimenti, l'ordinanza n. 16949/2025[7] ha ribadito la qualificazione sostanziale di ente pubblico economico per le **società di riscossione tributaria regionale**, confermando il diritto alla **qualifica di quadro direttivo** per lo svolgimento effettivo di compiti defensionali.

Questa continuità esegetica riannoda i fili con gli storici precedenti elaborati in materia di **grandi enti pubblici economici nazionali**. Fin dalle sentenze n. 3041/1990[8] e n. 93/1987[9], rese nei confronti dell'ENEL, il Supremo Collegio aveva sancito che l'obbligo convenzionale o statutario di ricoprire i posti vacanti mediante concorso non preclude la **definitività dell'assegnazione a mansioni superiori** maturata per decorso del tempo. La ratio dell'istituto risponde all'esigenza di assicurare una **corrispondenza effettiva tra la prestazione resa** nell'interesse dell'impresa e l'inquadramento contrattuale, in ossequio ai principi di **dignità professionale** e di **proporzionalità retributiva**.

La sintesi comparativa dei principali arresti giurisprudenziali evidenzia la costante **repulsione verso modelli ibridi** che mirino a sottrarre i dipendenti alla **tutela civilistica inderogabile** senza concedere le guarentigie tipiche dello statuto pubblicistico.

| Sentenza / Autorità | Orientamento | Principio in Sintesi |
|---|---|---|
| **Cass. Civ. Sez. Lav. n. 25179/2026** | Evolutivo | La regola del concorso per l'assunzione negli enti pubblici economici non determina nullità dell'assegnazione a mansioni superiori; piena applicazione dell'art. 2103 c.c. e responsabilità patrimoniale concorrente della Regione. |
| **Cass. Civ. Sez. Lav. n. 30194/2025** | Conforme | Nei rapporti di lavoro alle dipendenze di aziende termali regionali, la promozione ex art. 2103 c.c. non equivale a nuova assunzione e non soggiace all'art. 52 d.lgs. 165/2001. |
| **Cass. Civ. Sez. Lav. n. 17631/2023** | Conforme | Natura privatistica del rapporto con le ATER quale ente pubblico economico regionale; inapplicabilità dell'art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001 e diritto alla qualifica dirigenziale. |
| **Cass. Civ. Sez. Lav. n. 25590/2023** | Conforme | La disciplina delle mansioni superiori non subisce deroghe dall'art. 18 d.l. 112/2008 nelle società a controllo pubblico; inestensibilità del concorso interno delle P.A. |
| **Cass. Civ. Sez. Lav. n. 35422/2022** | Conforme | Il mutamento di mansioni non comporta novazione oggettiva; i vincoli di contenimento della spesa non determinano la nullità dell'inquadramento superiore del dipendente. |
| **Cass. Civ. Sez. Lav. n. 16949/2025** | Conforme | Le società concessionarie della riscossione operano quali enti economici; vige l'art. 2103 c.c. con diritto alla qualifica di quadro per svolgimento di assistenza tecnica tributaria. |
| **Cass. Civ. Sez. Lav. n. 3041/1990** | Conforme | L'art. 2103 c.c. opera per i dipendenti degli enti pubblici economici anche in presenza di disposizioni convenzionali che impongano la copertura concorsuale dei posti vacanti. |

## 04. Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti patrimoniali del lavoratore

Uno dei nodi più complessi affrontati dalla giurisprudenza di legittimità attiene all'interferenza tra le norme di coordinamento della finanza pubblica e l'azionabilità dei diritti di credito scaturenti dallo svolgimento di mansioni superiori. Negli ultimi due decenni, il legislatore statale e quello regionale hanno varato molteplici disposizioni intese a imporre il **contenimento della spesa per il personale** anche nelle società a controllo pubblico e negli enti economici strumentali. Basti richiamare l'art. 18 del d.l. n. 112/2008 (convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008), nonché le reiterate disposizioni delle leggi finanziarie della Regione Siciliana che hanno decretato il blocco delle assunzioni e il divieto di incremento delle dotazioni organiche per le partecipate. Le amministrazioni resistenti hanno frequentemente invocato tali precetti finanziari per paralizzare le pretese economiche dei lavoratori, eccependo l'impossibilità giuridica di corrispondere differenze stipendiali non coperte da idonea capienza di bilancio.

La Suprema Corte ha operato una netta e rigorosa **scissione dogmatica** tra il piano della legittimità gestionale interna e il piano della validità delle obbligazioni contrattuali sinallagmatiche. I precetti di finanza pubblica e i tetti di spesa previsti dalle leggi speciali operano quali direttive vincolanti per gli organi di amministrazione dell'ente, conformandone la discrezionalità gestionale. La violazione di tali direttive è fonte di responsabilità disciplinare, contrattuale verso il socio pubblico e di **responsabilità erariale dinanzi alla Corte dei Conti** per danno cagionato alle risorse pubbliche. Tuttavia, essa non si traduce in una causa di nullità civilistica degli atti di gestione del personale nei confronti dei terzi o dei dipendenti. L'ordinamento non consente di far ricadere sui lavoratori le conseguenze sanzionatorie delle disfunzioni organizzative o degli abusi perpetrati dai vertici amministrativi.

A presidio di tale soluzione milita il principio costituzionale di **giusta retribuzione sancito dall'art. 36 Cost.**, norma cardine avente diretta efficacia precettiva nell'ordinamento civile. Il diritto a un compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato sorge istantaneamente con l'erogazione dell'energia lavorativa qualificata. Se il datore di lavoro, pur in presenza di vincoli di bilancio, richiede e accetta dal dipendente prestazioni riconducibili a un livello superiore dell'inquadramento collettivo, non può successivamente sottrarsi al pagamento del relativo trattamento fondamentale. Anche nella denegata ipotesi in cui si configurasse un'irregolarità formale dell'assegnazione, troverebbe comunque applicazione l'**art. 2126 del Codice Civile**, che fa salvi gli effetti retributivi della prestazione di fatto svolta in assenza di illiceità della causa o dell'oggetto.

La tenuta sistematica di questo impianto riafferma l'intangibilità dei diritti patrimoniali quesiti a fronte delle esigenze congiunturali di risanamento finanziario. L'equilibrio di bilancio costituisce un obiettivo primario dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97, primo comma, Cost., ma non può essere perseguito mediante l'espropriazione o la sterilizzazione retroattiva dei crediti di lavoro. Negare la spettanza delle **differenze stipendiali** maturate durante la prestazione significherebbe avallare un ingiustificato arricchimento dell'ente datore di lavoro a scapito del lavoratore. La Cassazione ripristina così la gerarchia assiologica delle fonti, subordinando le mere esigenze di cassa alle tutele fondamentali del rapporto obbligatorio privatistico.

# 05. La responsabilità patrimoniale concorrente della Regione per le società partecipate

## 5.1 — Il caso Terme di Acireale e il ruolo della Regione Siciliana

La concreta portata applicativa dei principi enunciati emerge dalla specifica vicenda storica decisa dalla sentenza n. 25179/2026. La controversia originava dall'Azienda Autonoma delle Terme di Acireale, antico ente pubblico economico regionale successivamente trasformato in società per azioni a totale partecipazione della Regione Siciliana e, infine, posto in **liquidazione coatta amministrativa**. Una dipendente inquadrata nel quarto livello contrattuale aveva svolto ininterrottamente **mansioni dirigenziali ed esecutive superiori** ascrivibili a livelli apicali del CCNL Federterme. I giudici di merito catanesi avevano parzialmente riconosciuto le differenze retributive per il quadriennio 2003-2007, negando tuttavia sia l'inquadramento superiore definitivo sia ogni tutela economica per gli anni successivi al 2007, ravvisando nella liquidazione dell'ente e nelle norme di salvaguardia regionale un limite invalicabile.

Ferma restando, come già chiarito dall'ordinanza n. 30194/2025[10], l'irrilevanza della regola concorsuale ai fini dell'art. 2103 c.c., la Suprema Corte ha cassato la decisione d'appello, affermando che il transito del personale o la liquidazione della società non estinguono i **diritti retributivi maturati**. L'ente territoriale proprietario, che ha esercitato poteri penetranti di vigilanza, nomina e gestione finanziaria sull'azienda termale, risponde in via solidale o sussidiaria delle **passività contrattuali insolute**. L'**Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica** non può invocare lo schermo della personalità giuridica societaria per sottrarsi alle obbligazioni gravanti sul

patrimonio dell'ente controllato, specialmente allorquando le attività economiche e i beni strumentali siano stati riassorbiti nei beni demaniali e patrimoniali della Regione.

## 5.2 — I limiti del vincolo erariale sui diritti quesiti

La sentenza n. 35421/2022[11] aveva già chiarito come le disposizioni regionali volte a contenere la spesa delle società partecipate non possano erodere le posizioni di diritto soggettivo perfette nate dal contratto di lavoro privato. Il **vincolo di bilancio** non può trasformarsi in uno scudo di immunità per l'amministrazione inadempiente. Nel caso delle Terme di Acireale, la Regione Siciliana aveva eccepito che l'eventuale condanna al pagamento delle **differenze retributive per il periodo post-2007** avrebbe alterato gli equilibri finanziari della finanza regionale e violato le norme sull'accesso concorsuale. La Cassazione ribadisce che la tutela del credito da lavoro prevale sui limiti interni di contabilità pubblica, esigendo che il giudice di merito proceda alla **liquidazione integrale** di quanto spettante per le mansioni superiori documentate.

La **protezione costituzionale del credito retributivo** opera come limite invalicabile per il legislatore e per la pubblica amministrazione. Quando una prestazione di livello superiore è stata erogata ed è stata accertata giudizialmente l'avvenuta promozione automatica ai sensi dell'art. 2103 c.c., l'obbligazione economica si consolida nel patrimonio del lavoratore quale **diritto quesito intangibile**. Nessuna legge retroattiva o delibera amministrativa di razionalizzazione della spesa può disconoscere il debito maturato, pena la palese violazione degli artt. 36 e 97 Cost., nonché dell'art. 1 del Primo Protocollo Addizionale alla CEDU in tema di protezione della proprietà e dei beni economici.

## 5.3 — Ricadute operative sulle azioni di recupero crediti

La soluzione adottata dal Supremo Collegio nella sentenza n. 25179/2026 genera rilevanti conseguenze operative nella gestione del contenzioso giuslavoristico contro gli enti economici e le società a partecipazione pubblica in stato di dissesto o liquidazione. Sul piano della **legittimazione passiva processuale**, i difensori dei lavoratori possono ora chiamare in giudizio sia la società datrice di lavoro in liquidazione sia l'ente pubblico territoriale controllante (Regione, Città Metropolitana o Comune), chiedendone la condanna in solido o sussidiaria per i **crediti retributivi e il TFR**. Questa facoltà assume importanza cruciale nei frequenti casi di incapienza patrimoniale delle società in liquidazione, garantendo al dipendente l'**escussione di un debitore solvibile**.

Sul piano sostanziale, la definitività dell'inquadramento acquisito ai sensi dell'art. 2103 c.c. impedisce qualsiasi dequalificazione o revoca unilaterale disposta in via amministrativa dalla gestione

liquidatoria. Qualora il dipendente venga successivamente trasferito o transiti nei ruoli dell'ente regionale o di altre agenzie pubbliche, il livello stipendiale e la qualifica superiore maturata devono essere integralmente salvaguardati. Come recentemente esaminato da Metodo Giuridico in tema di irripetibilità dei trattamenti retributivi[D2] corrisposti a seguito di provvedimenti giudiziali o di riammissioni in servizio, l'ordinamento tutela la stabilità delle somme percepite dal lavoratore per prestazioni effettivamente erogate in buona fede, precludendo ripetizioni d'indebito basate su pretese nullità amministrative o vizi di bilancio dell'ente controllato.

Infine, la pronuncia impone alle amministrazioni pubbliche una rigorosa riconsiderazione delle proprie politiche gestionali nei confronti degli enti ausiliari. L'assegnazione informale di mansioni superiori a personale inquadrato in livelli inferiori non può più essere utilizzata come espediente a basso costo per sopperire a carenze di organico apicale, nella speranza di invocare successivamente lo scudo della concorsualità o del dissesto. L'automatismo della **promozione e il cumulo delle differenze stipendiali** espongono l'amministrazione a risarcimenti ingenti, con il concreto rischio di attivazione di procedimenti per danno erariale nei confronti dei funzionari che abbiano tollerato o disposto tali prassi organizzative in elusione delle norme ordinarie.

## Fonti Utilizzate

### Normativa di riferimento

Codice Civile, art. 2103 — Disciplina delle mansioni, promozione automatica per esercizio continuativo e differenze retributive.

Codice Civile, art. 2093 — Applicazione della disciplina del lavoro nell'impresa ai dipendenti degli enti pubblici economici.

D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 52 — Disciplina speciale delle mansioni nel pubblico impiego contrattualizzato e divieto di promozione automatica.

D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2 — Definizione dell'ambito soggettivo di applicazione limitato alle amministrazioni pubbliche in senso stretto.

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 97 — Principi di buon andamento, imparzialità e regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle P.A.

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 36 — Diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato.

Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 37 — Applicazione dello Statuto dei Lavoratori ai dipendenti da enti pubblici che svolgono attività economica.

D.L. 25 giugno 2008, n. 112, art. 18 — Disposizioni sul reclutamento del personale e contenimento dei costi nelle società a partecipazione pubblica.

## Giurisprudenza citata

1. **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, Sentenza 10 settembre 2026, n. 25179** — Pres. A. Pagetta, Rel. F. Amendola. Nei rapporti con enti pubblici economici si applica l'art. 2103 c.c. e la regola concorsuale d'accesso non comporta nullità dell'assegnazione a mansioni superiori, con responsabilità concorrente della Regione per le società controllate.
2. **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, Sentenza 20 giugno 2023, n. 17631** — Pres. A. Manna, Rel. A. Di Paolantonio. I rapporti di lavoro con enti pubblici economici regionali hanno natura privatistica ed esulano dall'art. 52 d.lgs. 165/2001, trovando applicazione l'art. 2103 c.c.
3. **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, Sentenza 5 dicembre 1980, n. 6340** — L'art. 13 della legge 300/1970 e l'art. 2103 c.c. si applicano agli enti pubblici economici anche qualora disposizioni regolamentari impongano il concorso per la copertura dei posti vacanti.
4. **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, Ordinanza 1 settembre 2023, n. 25590** — Pres. L. Tria, Rel. A. Di Paolantonio. La regola concorsuale per l'assunzione nelle società a controllo pubblico non comporta l'inapplicabilità dell'art. 2103 c.c. né la nullità dell'assegnazione a mansioni superiori.
5. **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, Ordinanza 12 aprile 2021, n. 9565** — Il vincolo del concorso pubblico osta alla conversione a tempo indeterminato dei contratti a termine, ma non interferisce con la disciplina delle mansioni in costanza di rapporto.
6. **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, Sentenza 1 dicembre 2022, n. 35422** — Pres. A. Manna, Rel. A. Di Paolantonio. Il mutamento di mansioni non produce novazione oggettiva; i vincoli di spesa non determinano la nullità civilistica della qualifica superiore attribuita al dipendente.

7. **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, Ordinanza 24 giugno 2025, n. 16949** — Pres. L. Tria, Rel. R. Rosetti. Le società di riscossione hanno natura di enti economici; si applica l'art. 2103 c.c. con conseguente diritto al superiore inquadramento per lo svolgimento di mansioni qualificate.

8. **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, Sentenza 10 aprile 1990, n. 3041** — L'art. 2103 c.c. opera negli enti pubblici economici anche in presenza di obblighi regolamentari o convenzionali di copertura dei posti mediante concorso.

9. **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, Sentenza 9 gennaio 1987, n. 93** — Il diritto alla promozione automatica del dipendente assegnato a mansioni superiori sussiste indipendentemente dall'obbligo di concorso gravante sull'ente pubblico economico.

10. **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, Ordinanza 16 novembre 2025, n. 30194** — Pres. A. Pagetta, Rel. F. Amendola. Nei rapporti con le aziende termali regionali, la regola concorsuale d'accesso non osta all'applicazione dell'art. 2103 c.c. e alle conseguenti differenze retributive.

11. **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, Sentenza 1 dicembre 2022, n. 35421** — Pres. R. Doronzo, Rel. F. Amendola. Le norme regionali di contenimento della spesa e blocco delle assunzioni non derogano all'applicazione dell'art. 2103 c.c. in materia di mansioni superiori.

## Dottrina richiamata

D1. Metodo Giuridico, *Mansioni superiori e promozione automatica ex art. 2103 c.c.: la Cassazione n. 23718/2026*. Analisi dell'onere probatorio a carico del lavoratore e dei criteri di riscontro delle declaratorie contrattuali per la maturazione del livello superiore.

D2. Metodo Giuridico, *Reintegra riformata: le retribuzioni non si restituiscono*. Disamina del principio di stabilità dei crediti retributivi da prestazione effettiva e dell'irripetibilità degli emolumenti percepiti in buona fede.

**Redazione di Metodo Giuridico**

Rivista di Diritto e Giurisprudenza

Metodo Giuridico
*Ius et Ratio*
ISSN 3103-7305

A cura della Redazione di Metodo Giuridico, rivista scientifica specializzata in Diritto e Giurisprudenza.