

OSSERVATORI ONLINE

N. 2/2023

OSSERVATORIO CORTE DI GIUSTIZIA UE

A CURA DI ROBERTA NUNIN

OSSERVATORIO LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA PERIODO OTTOBRE 2022-MARZO 2023

Roberta Nunin (*)

SOMMARIO: 1. Velo islamico e discriminazione. — 2. Lavoratori tramite agenzia e trattamento retributivo. — 3. Ricercatori universitari e contratti a tempo determinato. — 4. Sicurezza sul lavoro e lavoratori addetti a videoterminali. — 5. Lavoro autonomo e divieto di discriminazione in base all'orientamento sessuale. — 6. Riposo giornaliero e riposo settimanale. — 7. Libertà di circolazione dei lavoratori e qualifiche professionali degli insegnanti di scuola materna. — 8. Previdenza sociale dei lavoratori migranti e lavoro interinale. — 9. Prestazioni familiari e genitore non convivente. — 10. Unioni civili e pensione di reversibilità. — 11. Trasferimento al regime pensionistico della Bce di diritti a pensione maturati in un sistema pensionistico nazionale.

Rapporto di lavoro:

1. — *Velo islamico e discriminazione* — Con sentenza del 13.10.2022 (1), la Corte di Giustizia è intervenuta nuovamente sul tema della tutela contro le discriminazioni nei confronti di chi al lavoro indossi un abbigliamento con connotazione religiosa, in relazione alla vicenda di una lavoratrice di religione musulmana che, nel procedimento principale in Belgio, aveva lamentato di essere stata esclusa dalla possibilità di un tirocinio non retribuito in ragione del rifiuto opposto alla richiesta di non indossare il velo islamico in ossequio a una regola di «neutralità» stabilita nel regolamento aziendale della società alla quale aveva proposto la propria candidatura.

A fronte delle questioni interpretative sollevate dal giudice del rinvio (*Tribunal du travail francophone de Bruxelles*), la Corte di Giustizia ha in primo luogo precisato che l'art. 1 della Direttiva n. 2000/78/Ce, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, deve essere interpretato nel senso che l'espressione «religione o [...] convinzioni personali» ivi contenuta costituisce «un solo e unico motivo di discriminazione che comprende

(*) Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Trieste.

(1) C. Giust. 13.10.2022, *L.F.*, C-344/20, Seconda S., sentenza – Pres. Prechal, Est. Biltgen, Avv. Gen. Medina.

tanto le convinzioni religiose quanto le convinzioni filosofiche o spirituali». Ciò premesso, la Corte ha statuito che l'art. 2, par. 2, lett. a, della citata direttiva debba essere interpretato nel senso che una disposizione di un regolamento di lavoro di un'impresa che vieti ai dipendenti di manifestare verbalmente, con l'abbigliamento o in qualsiasi altro modo le loro convinzioni religiose o filosofiche, di qualsiasi tipo, non costituisce, nei confronti dei dipendenti che intendono esercitare la loro libertà di religione e di coscienza indossando visibilmente un segno o un indumento con connotazione religiosa, una discriminazione diretta «basata sulla religione o sulle convinzioni personali», ai sensi di tale direttiva, «a condizione che tale disposizione sia applicata in maniera generale e indiscriminata» (analogamente, vd. già C. Giust., sentenze del 14.3.2017, *G4S Secure Solutions*, C-157/15, parr. 30 e 32, e del 15.7.2021, *WABE e MH Müller Handel*, in cause C-804/18 e C-341/19, par. 52). Infine, la Corte ha precisato che l'art. 1 della Direttiva n. 2000/78 osta a che disposizioni nazionali che garantiscono la trasposizione di tale direttiva nel diritto nazionale, le quali sono interpretate nel senso che le convinzioni religiose e le convinzioni filosofiche costituiscono due motivi di discriminazione distinti, possano essere considerate, «per quanto riguarda il principio della parità di trattamento, disposizioni più favorevoli di quelle previste [in tale direttiva]», ai sensi dell'art. 8, par. 1, di quest'ultima. Sottolineano infatti i giudici di Lussemburgo che il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri non può estendersi fino a consentire a questi ultimi (o ai giudici nazionali) di scindere, in vari motivi, uno dei motivi di discriminazione elencati tassativamente all'art. 1 della Direttiva n. 2000/78, salvo mettere in discussione il testo, il contesto e la finalità di tale motivo e pregiudicare l'effetto utile del quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro istituito da tale direttiva. Infatti – si afferma nella sentenza –, poiché il motivo di discriminazione costituito dalla «religione o le convinzioni personali» copre tutti i dipendenti allo stesso modo, un approccio segmentato a tale motivo avrebbe la conseguenza di creare sottogruppi di dipendenti e di pregiudicare così il quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro istituito dalla Direttiva n. 2000/78 (parr. 54 e 55 della sentenza).

2. — *Lavoratori tramite agenzia e trattamento retributivo* — Con la decisione sul caso tedesco *TimePartner Personalmanagement GmbH*, la Corte di Giustizia si è occupata del trattamento retributivo dei lavoratori occupati tramite agenzia interinale in relazione a una lavoratrice che aveva lamentato davanti al giudice interno di essersi vista corrispondere, sulla base del contratto

collettivo dell'agenzia, una retribuzione oraria inferiore di oltre un quarto rispetto a quella dei dipendenti dell'impresa utilizzatrice presso la quale era stata inviata in missione. Il giudizio di rinvio veniva proposto dalla Corte federale del lavoro, alla quale la lavoratrice si era rivolta in ultima istanza dopo aver visto respinte le sue richieste nei due gradi precedenti di giudizio.

Nell'articolata decisione del 15.12.2022 (2), la Corte di Giustizia in primo luogo precisa che l'art. 5, par. 3, della Direttiva n. 2008/104/Ce, relativa a lavoro tramite agenzia interinale, deve essere interpretato nel senso che, mediante il suo riferimento alla nozione di «protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale», non richiede di prendere in considerazione un livello di tutela specifico dei lavoratori tramite agenzia interinale che ecceda quello fissato, per i lavoratori in generale, dal diritto nazionale e dal diritto dell'Unione sulle condizioni di base di lavoro e d'occupazione. Tuttavia – precisa la Corte – qualora le parti sociali autorizzino, mediante un contratto collettivo, differenze di trattamento in materia di condizioni di base di lavoro e d'occupazione a scapito dei lavoratori tramite agenzia interinale, tale contratto collettivo deve, al fine di garantire la protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale interessati, accordare loro vantaggi in materia di condizioni di base di lavoro e d'occupazione tali da compensare la differenza di trattamento che subiscono. Inoltre, il rispetto dell'obbligo di garantire la protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale (che non devono essere necessariamente legati all'agenzia da un contratto a tempo indeterminato) deve essere valutato, in modo concreto, comparando, per un determinato lavoro, le condizioni di base di lavoro e d'occupazione applicabili ai lavoratori direttamente impiegati dall'impresa utilizzatrice con quelle applicabili ai lavoratori tramite agenzia interinale, per poter così determinare se i vantaggi compensativi concessi per quanto riguarda le suddette condizioni di base consentano di controbilanciare gli effetti della differenza di trattamento subita. Infine, i giudici di Lussemburgo sottolineano che il legislatore nazionale non è tenuto a prevedere le condizioni e i criteri volti a garantire la protezione globale dei lavoratori interinali, qualora lo Stato membro interessato accordi la possibilità alle parti sociali di mantenere o di concludere contratti collettivi che autorizzino differenze di trattamento in materia di condizioni di base di lavoro e d'occupazione a scapito di detti lavoratori. Tuttavia, detti contratti collettivi devono poter essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo, al fi-

(2) C. Giust. 13.12.2022, *TimePartner Personalmanagement GmbH*, C-311/21, Seconda S., sentenza – Pres. Prechal, Est. Arastey Sahún, Avv. Gen. Collins.

ne di verificare il rispetto, a opera delle parti sociali, dell'obbligo di garantire la protezione globale di tali lavoratori.

3. — *Ricercatori universitari e contratti a tempo determinato* — Con la decisione sulle cause riunite C-40/20 e C-173/20 (3), la Corte di Giustizia si è occupata dell'applicazione delle disposizioni «antiabusi» in materia di lavoro a tempo determinato in relazione a un rinvio pregiudiziale originato dalla causa intentata da alcuni ricercatori universitari italiani nei confronti della Presidenza del Consiglio, del Miur e dell'Università di Perugia; i ricorrenti chiedevano la trasformazione dei loro contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato o di essere ammessi alla valutazione ai fini dell'accesso alla posizione di professori associati. Il Consiglio di Stato, adito in sede di gravame, ha ritenuto di sollevare la questione pregiudiziale chiedendo alla Corte di Giustizia se la normativa italiana sul reclutamento dei ricercatori universitari (di recente peraltro oggetto di modifica con la l. n. 79/2022, vd. *infra*) potesse considerarsi compatibile con l'Accordo quadro, in particolare sotto i seguenti profili: a) laddove la conclusione dei contratti a tempo determinato non sia subordinata a ragioni oggettive legate a bisogni temporanei ed eccezionali; b) in relazione al principio di non discriminazione, considerato che i ricercatori con contratto cd. «di tipo A» (quali erano tutti i ricorrenti) non possono partecipare alla valutazione ai fini della chiamata come professori associati, a differenza dei ricercatori con contratto «di tipo B».

Con l'articolata sentenza del 15.12.2022, la Corte di Giustizia ha in primo luogo affermato che la clausola 5 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla Direttiva n. 1999/70/Ce del Consiglio, del 28 giugno 1999, deve essere interpretata nel senso che essa non osti a una normativa nazionale che consenta alle università di stipulare con i ricercatori contratti a tempo determinato di durata triennale, prorogabili di due anni al massimo, senza subordinarne la stipulazione e la proroga ad alcuna ragione oggettiva connessa a esigenze temporanee o eccezionali, e ciò al fine di soddisfare le esigenze ordinarie e permanenti dell'università interessata. Inoltre, si è anche precisato che la predetta clausola non osta nemmeno a una normativa nazionale che fissi a dodici anni la durata complessiva dei contratti di lavoro che uno stesso ricercatore può stipulare, anche con università e istituti diversi e anche in modo non continuativo. Quanto alla clausola 4 del citato Accordo

(3) C. Giust. 15.12.2022, *A.Q. et al.*, cause riunite C-40/20 e C-173/20, Sesta S., sentenza – Pres. Xuereb, Est. Kumin, Avv. Gen. Emiliou.

quadro, la Corte precisa che essa non osta a una normativa nazionale che preveda la possibilità, a determinate condizioni, di stabilizzare l'impiego dei ricercatori degli enti pubblici di ricerca che abbiano stipulato un contratto a tempo determinato, ma che neghi tale possibilità ai ricercatori universitari che hanno stipulato un contratto a tempo determinato. La medesima clausola, inoltre, non osta a una normativa nazionale che – in deroga, da un lato, alla regola generale applicabile a tutti i lavoratori pubblici e privati secondo la quale, a partire dal 2018, il limite massimo di durata di un rapporto a tempo determinato è fissato a 24 mesi, comprensivi di proroghe e rinnovi, nonché, dall'altro, alla regola applicabile ai dipendenti della p.a. secondo la quale il ricorso a tale tipo di rapporti è subordinato all'esistenza di esigenze temporanee ed eccezionali – consenta alle università di stipulare con i ricercatori contratti a tempo determinato di durata triennale, prorogabili di due anni al massimo, senza subordinarne la stipulazione e la proroga alla sussistenza di esigenze temporanee o eccezionali dell'università di cui trattasi, e che permetta anche, alla fine del quinquennio, di stipulare con la stessa o con altre persone un altro contratto a tempo determinato di pari tipologia, al fine di soddisfare le medesime esigenze didattiche e di ricerca connesse al precedente contratto.

Invece la Corte ha ritenuto che il par. 1 della clausola 4 debba essere interpretato nel senso che esso osti a una normativa nazionale secondo la quale i ricercatori che hanno stipulato un contratto a tempo indeterminato abbiano la possibilità, qualora abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale, di essere sottoposti a una procedura di valutazione per la chiamata nel ruolo dei professori associati, mentre tale possibilità risulti negata ai ricercatori che hanno stipulato un contratto a tempo determinato, anche qualora essi abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale, nel caso in cui questi ultimi svolgano le stesse attività professionali e forniscano agli studenti gli stessi servizi di didattica dei ricercatori che hanno stipulato un contratto a tempo indeterminato. Precisa la Corte (vd. par. 106 della decisione) che la nozione di «ragioni oggettive» tale la giustificare una diversità di trattamento richiede che «la differenza di trattamento constatata sia giustificata dalla sussistenza di elementi precisi e concreti che contraddistinguono la condizione di impiego di cui trattasi, nel particolare contesto in cui s'inscrive e in base a criteri oggettivi e trasparenti, al fine di verificare se tale differenza risponda a una reale necessità, sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito e risulti necessaria a tal fine. Detti elementi possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle mansioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi contratti a tempo determinato e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal persegui-

mento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro» (vd. sentenza del 17.3.2021, *Consulmarketing*, C-652/19, par. 60 e giurisprudenza ivi citata). Rileva quindi la Corte che, nel caso di specie, il giudice del rinvio non menziona alcuna ragione oggettiva siffatta che possa giustificare la disparità di trattamento che consiste «nella possibilità, concessa ai ricercatori che hanno stipulato un contratto a tempo indeterminato e negata ai ricercatori che hanno stipulato un contratto di tipo A, di essere sottoposti a un'apposita procedura di valutazione per la chiamata nel ruolo dei professori associati. Pertanto, e salva verifica da parte di tale giudice, risulta sussistere una disparità di trattamento tra i ricercatori che hanno stipulato un contratto a tempo indeterminato e quelli che hanno stipulato un contratto di tipo A, in violazione della clausola 4 dell'Accordo quadro» (vd. par. 107 della sentenza).

Per completezza si ricorda peraltro che con la recente legge di riforma n. 79/2022 il legislatore italiano ha provveduto a modificare l'assetto del reclutamento dei ricercatori universitari, sostituendo le due figure di ricercatori di tipo A e di tipo B con un'unica nuova figura: quella del ricercatore a tempo determinato in *tenure track*, con contratto di durata massima di sei anni e finalizzazione alla successiva assunzione a tempo indeterminato.

4. — *Sicurezza sul lavoro e lavoratori addetti a videoterminali* — Con una recente decisione in materia di sicurezza dei lavoratori addetti ai videoterminali (4), la Corte di Giustizia ha avuto modo di chiarire, in relazione a una questione pregiudiziale sollevata da un giudice romeno, che l'art. 9, par. 3, della Direttiva n. 90/270/Cee del Consiglio del 29 maggio 1990, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali, deve essere interpretato nel senso che i «dispositivi speciali di correzione», previsti da tale disposizione, includono gli occhiali da vista specificamente diretti a correggere e a prevenire disturbi visivi in funzione di un'attività lavorativa che si svolge su attrezzature munite di videoterminali. Peraltro – ha precisato la Corte – tali «dispositivi speciali di correzione» non si limitano a dispositivi utilizzati esclusivamente nell'ambito professionale e, in relazione al costo per il loro acquisto, la Corte ha precisato che l'art. 9, parr. 3 e 4, della citata direttiva vada interpretato nel senso che l'obbligo, imposto al datore di lavoro, di fornire ai lavoratori interessati un dispositivo speciale di correzione possa essere adempiuto vuoi mediante fornitura diretta di tale dispositi-

(4) C. Giust. 22.12.2022, T.J. c. *Inspectoratul General pentru Imigrări*, C-392/21, Seconda S., sentenza – Pres. Prechal, Est. Arastey Sahún, Avv. Gen. Căpeta.

vo da parte del datore di lavoro, vuoi mediante rimborso delle spese necessarie sostenute dal lavoratore, ma non mediante versamento al lavoratore di un premio salariale generale (come quello di cui si trattava nel procedimento principale, che non sembrava destinato a coprire la spese anticipate dal lavoratore per l'acquisto).

5. — *Lavoro autonomo e divieto di discriminazione in base all'orientamento sessuale* — Con la decisione sul caso polacco *J.K. c. TP S.A.* (5), la Corte di Giustizia ha chiarito che l'art. 3, par. 1, lett. *a* e *c*, della Direttiva n. 2000/78/Ce, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, deve essere interpretato nel senso che esso osti a una normativa nazionale la quale, in virtù della libera scelta della controparte contrattuale, abbia l'effetto di escludere dalla tutela contro le discriminazioni il rifiuto, fondato sull'orientamento sessuale del soggetto di cui trattasi, di concludere o rinnovare un contratto con quest'ultimo avente a oggetto la realizzazione di talune prestazioni da parte dello stesso nell'ambito di un'attività autonoma. Interessante è richiamare i contenuti del caso di specie, relativo a un lavoratore autonomo che era stato chiamato a svolgere attività di redazione editoriale e promozione per un canale televisivo pubblico polacco e che si era visto improvvisamente estromesso dalla stipula di nuovi contratti d'opera con tale committente dopo aver pubblicato sul proprio canale YouTube, assieme al proprio partner, un video musicale natalizio per promuovere la tolleranza verso le coppie di persone dello stesso sesso. Precisa la Corte nella propria decisione che «ammettere che la libertà contrattuale consenta di rifiutare di contrarre con una persona in base all'orientamento sessuale di quest'ultima equivarrebbe a privare l'articolo 3, paragrafo 1, lettera *a*, della Direttiva n. 2000/78 del suo effetto utile, in quanto tale disposizione vieta precisamente qualsiasi discriminazione fondata su un motivo siffatto per quanto riguarda l'accesso al lavoro autonomo» (vd. par. 77 della sentenza). Aggiunge, inoltre, che si deve affermare che una legge nazionale non possa giustificare, in circostanze quali quelle sopra richiamate e di cui al procedimento principale, un'esclusione della protezione contro le discriminazioni, conferita dalla Direttiva n. 2000/78, «qualora tale esclusione non sia necessaria, conformemente all'articolo 2, paragrafo 5, di tale direttiva, alla tutela dei diritti e delle libertà altrui in una società democratica» (vd. par. 78 della sentenza).

(5) C. Giust. 12.1.2023, *J.K.*, C-356/21, Seconda S., sentenza – Pres. Prechal, Est. Arastey Sahún, Avv. Gen. Čapeta.

6. — *Riposo giornaliero e riposo settimanale* — Con la sentenza sul caso ungherese *MÁV-START* (6), la Corte di Giustizia ha precisato che l'articolo 5 della Direttiva n. 2003/88/Ce, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, letto alla luce dell'articolo 31, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che il riposo giornaliero previsto all'art. 3 di tale direttiva non faccia parte del periodo di riposo settimanale di cui al richiamato art. 5, ma si aggiunga a esso. Dunque, gli artt. 3 e 5 della Direttiva n. 2003/88, letti alla luce dell'art. 31, par. 2, della Carta, devono essere interpretati nel senso che qualora una normativa nazionale (quale quella ungherese di cui alla causa principale) preveda un periodo di riposo settimanale che superi la durata di trentacinque ore consecutive, si deve concedere al lavoratore, in aggiunta a tale periodo, il riposo giornaliero quale garantito dall'art. 3 della citata direttiva. Disposizione, quest'ultima, che deve anche essere interpretata nel senso che, quando a un lavoratore è concesso un periodo di riposo settimanale, esso abbia altresì il diritto di beneficiare di un periodo di riposo giornaliero che preceda detto periodo di riposo settimanale.

7. — *Libertà di circolazione dei lavoratori e qualifiche professionali degli insegnanti di scuola materna* — Con sentenza del 2.3.2023 (7), la Corte di Giustizia si è occupata del riconoscimento delle qualifiche professionali in relazione al caso di una cittadina estone che si era vista rigettare in Finlandia dall'*Opetusballitus* (direzione dell'istruzione) la domanda di riconoscimento della qualifica professionale di insegnante di scuola materna acquisita in Estonia (dove, a differenza della Finlandia, tale professione a giudizio della Corte non può considerarsi regolamentata, attesa l'ampia discrezionalità lasciata ai datori di lavoro nella valutazione dei requisiti). Osserva tra l'altro la Corte – nel ricostruire il quadro normativo dei due paesi coinvolti – che il fatto che la Repubblica di Estonia consideri la professione di insegnante di scuola materna come «regolamentata» e l'abbia inserita nell'elenco delle professioni esistenti regolamentate comunicato alla Commissione non può ritenersi sufficiente per qualificare tale professione come «professione regolamentata» ai sensi della Direttiva n. 2005/36.

In sede di interpretazione dell'art. 3, par. 1, della Direttiva n. 2005/36/Ce (come modificata dalla Direttiva n. 2013/55/Ue) relativa a ta-

(6) C. Giust. 2.3.2023, *MÁV-START*, C-477/21, Seconda S., sentenza – Pres. Prechal, Est. Arastey Sahún, Avv. Gen. Pitruzzella.

(7) C. Giust. 2.3.2023, *A*, C-270/21, Quarta S., sentenza, Pres. Lycourgos, Est. Bonichot, Avv. Gen. Emiliou.

li riconoscimenti, la Corte ha precisato che non è considerata «professione regolamentata», ai sensi di tale disposizione, una professione per la quale la normativa nazionale richiede condizioni di idoneità per accedervi ed esercitarla, ma lasci ai datori di lavoro il potere discrezionale di valutare se tali condizioni siano soddisfatte. Nella decisione si aggiunge altresì che il par. 3 del predetto art. 3 – che prevede che sia «assimilato a un titolo di formazione ogni titolo di formazione rilasciato in un paese terzo se il suo possessore ha, nella professione in questione, un'esperienza professionale di tre anni sul territorio dello Stato membro che ha riconosciuto tale titolo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, certificata dal medesimo» – debba essere interpretato nel senso che tale disposizione non sia applicabile nell'ipotesi in cui il titolo di formazione presentato nello Stato membro ospitante sia stato ottenuto nel territorio di un altro Stato membro (nel caso di specie, l'Estonia) in un'epoca in cui tale Stato membro esisteva non come Stato indipendente, ma in quanto Repubblica socialista sovietica, e tale titolo di formazione sia stato assimilato da detto Stato membro a un titolo di formazione rilasciato in questo stesso Stato dopo che esso ha riacquisito l'indipendenza. Un tale titolo di formazione deve essere infatti considerato – nell'opinione della Corte – come ottenuto in uno Stato membro e non in un paese terzo.

Sicurezza sociale:

8. — *Previdenza sociale dei lavoratori migranti e lavoro interinale* — Con sentenza del 13.10.2022 (8), la Corte di Giustizia ha chiarito che l'art. 11, par. 3, lett. *a* ed *e*, del Regolamento (Ce) n. 883/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, deve essere interpretato nel senso che una persona, che risieda in uno Stato membro e che svolga, tramite un'agenzia di lavoro interinale stabilita in un altro Stato membro, incarichi di lavoro interinale nel territorio di tale altro Stato membro, sia assoggettata, durante gli intervalli tra detti incarichi di lavoro, alla legislazione nazionale dello Stato membro in cui risiede, qualora, in forza del contratto di lavoro interinale, il rapporto di lavoro sia cessato durante tali intervalli. La decisione interviene in relazione a due rinvii riferiti a due cause, entrambe radicate nei Paesi Bassi; la prima riguardava una cittadina olandese (X), residente in Germania, che aveva iniziato a lavorare nei Paesi Bassi tramite un'agenzia di lavoro interinale con un contratto che prevedeva, ai sensi della legisla-

(8) C. Giust. 13.10.2022, *Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank*, C-713/20, Seconda S., sentenza – Pres. Prechal, Est. Biltgen, Avv. Gen. Pitruzzella.

zione olandese, che il rapporto di lavoro sarebbe iniziato al momento dell'inizio effettivo dell'incarico di lavoro e si sarebbe automaticamente concluso non appena, su richiesta dell'impresa utilizzatrice, detto incarico fosse cessato. La ricorrente aveva svolto vari incarichi nel corso di diversi anni, distanziati da intervalli di varia durata, durante i quali la stessa aveva svolto compiti non retribuiti di cura della propria famiglia e attività di volontariato, oltre ad attività domestiche presso i figli, per le quali aveva percepito una retribuzione molto modesta. Nel secondo caso, si trattava di un cittadino polacco (Y), anch'egli impegnato in attività di lavoro interinale in Olanda e soggetto all'applicazione delle regole di cui sopra in relazione alla cessazione del rapporto con l'agenzia. In entrambi i casi, nell'opinione della Corte, una persona che risieda in uno Stato membro e che svolga, tramite un'agenzia di lavoro interinale stabilita in un altro Stato membro, incarichi di lavoro interinale nel territorio di tale altro Stato membro è assoggettata, durante gli intervalli tra detti incarichi di lavoro, alla legislazione nazionale dello Stato membro in cui risiede, qualora, in forza del contratto di lavoro interinale, il rapporto di lavoro sia cessato durante tali intervalli.

9. — *Prestazioni familiari e genitore non convivente* — Con sentenza del 13.10.2022 (9), la Corte di Giustizia ha chiarito che l'art. 67, secondo periodo, del Regolamento (Ce) n. 883/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, deve essere interpretato nel senso che, quando una persona percepisca pensioni in due Stati membri (nel caso di specie, si trattava di Austria e Polonia), essa abbia diritto alle prestazioni familiari ai sensi della legislazione dei suddetti due Stati membri. Ha inoltre precisato che, qualora l'erogazione di tali prestazioni in uno di tali Stati membri sia esclusa in forza della legislazione nazionale, non si applicano le regole di priorità di cui all'art. 68, parr. 1 e 2, del regolamento citato. Inoltre, la Corte ha altresì statuito che l'art. 60, par. 1, terzo periodo, del Regolamento (Ce) n. 987/2009, che reca le disposizioni di attuazione del Regolamento n. 883/2004, osta a una normativa nazionale che consenta il recupero delle prestazioni familiari erogate – in caso di mancata presentazione di una domanda da parte del genitore che vi abbia diritto in forza di tale normativa – all'altro genitore, la cui domanda è stata presa in considerazione, conformemente a tale disposizione, dall'istituzione competente, e che sopporta di fatto da solo l'onere finanziario connesso al mantenimento del figlio. Ha infatti osservato la Corte (vd. parr. 56-58 della sentenza) che, sebbene il ricorrente nel procedimento principale –

(9) C. Giust. 13.10.2022, D.N., C-199/21, Settima S., sentenza – Pres. Arastey Sahún, Est. Biltgen, Avv. Gen. Pikamäe.

cittadino austriaco – non fosse il genitore avente diritto alle prestazioni familiari in forza della normativa austriaca (dal momento che l'avente diritto sarebbe stata la madre, cittadina polacca, con cui la minore conviveva, e che tuttavia non aveva mai presentato domanda in Austria per ottenere tali prestazioni), questi risultava aver sostenuto principalmente l'onere del mantenimento della figlia e aveva riversato a quest'ultima le prestazioni familiari ricevute. Avendo dunque dette prestazioni raggiunto il loro obiettivo – aggiunge la Corte –, il rimborso di queste ultime sarebbe in contrasto con la finalità dell'art. 60, par. 1, terzo periodo, del Regolamento n. 987/2009, che prevede che «la domanda di prestazioni familiari è presentata all'istituzione competente. Ai fini dell'applicazione degli articoli 67 e 68 del Regolamento [n. 883/2004], si tiene conto della situazione della famiglia nel suo insieme, come se tutti gli interessati fossero soggetti alla legislazione dello Stato membro in questione e vi risiedessero, in particolare per quel che riguarda il diritto della persona a richiedere tali prestazioni. Qualora l'avente diritto alle prestazioni non eserciti tale diritto, l'istituzione competente dello Stato membro la cui legislazione è applicabile tiene conto della domanda di prestazioni familiari presentata dall'altro genitore o assimilato o dalla persona o ente che ha la tutela dei figli».

10. — *Unioni civili e pensione di reversibilità* — Con la decisione sul caso G.V. (10) la Corte di Giustizia si è occupata del riconoscimento del diritto alla pensione di reversibilità nell'ambito di un'unione civile. Il caso riguardava una cittadina francese che si era vista negare dalla *Caisse nationale d'assurance pension* (Cassa nazionale di assicurazione pensionistica del Lussemburgo; in prosieguo, Cnap) la pensione di reversibilità a seguito del decesso del suo partner a causa di un infortunio sul lavoro, in ragione della circostanza che il Pacs registrato in Francia non fosse stato iscritto nel repertorio dello stato civile lussemburghese quando erano in vita le due parti contraenti e, dunque, che esso non potesse considerarsi opponibile ai terzi. In sede di interpretazione dell'art. 45 del TfUE e dell'art. 7 del Regolamento Ue n. 492/2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, come modificato dal Regolamento n. 589 del 2016, la Corte ha statuito che tali disposizioni ostano a una normativa di uno Stato membro ospitante – quale quella lussemburghese in questione – che preveda che la concessione al partner superstite di un'unione civile validamente costituita e iscritta in un altro paese membro di una pensione di reversibilità,

(10) C. Giust. 22.12.2022, G.V., C-731/21, Ottava S., sentenza – Pres. ed Est. Safjan, Avv. Gen. Collins.

dovuta in ragione dell'esercizio nel primo Stato membro di un'attività professionale da parte del partner deceduto, sia subordinata alla condizione della previa iscrizione di detta unione civile in un repertorio tenuto dallo Stato ospitante.

Rileva infatti la Corte che, da un lato, «da produzione di un documento ufficiale promanante dall'autorità competente dello Stato membro nel quale l'unione civile è stata costituita risulta sufficiente per assicurare l'opponibilità di tale unione civile alle autorità di un altro Stato membro incaricate del pagamento di una prestazione di reversibilità, a meno che taluni indizi possano portare a interrogarsi in merito all'esattezza di tale documento» (vd. par. 41 della sentenza citata); in ogni caso, precisa la Corte, eventuali dubbi ben potrebbero essere risolti a mezzo di una richiesta di informazioni alle autorità che abbiano provveduto alla registrazione dell'unione nell'altro Stato membro. Inoltre, conclude la Corte, in assenza, nella normativa nazionale applicabile, di condizioni riguardanti il termine per l'iscrizione dell'unione civile in questione, «nulla osta a che tale iscrizione, che va tenuta distinta dalla registrazione dell'unione civile a cura delle autorità competenti dello Stato membro di costituzione di tale unione, venga effettuata alla data in cui viene richiesta la concessione della pensione di reversibilità»; circostanza che consentirebbe parimenti di raggiungere lo scopo ricercato da tale normativa; e, osserva la Corte, dalla decisione di rinvio non si evince che sia stato fatto uso di una tale possibilità.

11. — *Trasferimento al regime pensionistico della Bce di diritti a pensione maturati in un sistema pensionistico nazionale* — Con sentenza del 22.12.2022, in relazione al caso *W.P. c. Inps* (11), la Corte di Giustizia ha interpretato, tra le altre, alcune disposizioni dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea, in relazione a un caso che ha coinvolto l'Italia. Il ricorrente nel giudizio principale, membro del personale della Banca centrale europea (Bce) dal 1° marzo 2012, e già in precedenza dipendente di un'impresa privata italiana dal 1982 sino al 24 febbraio 2012, aveva chiesto all'Inps di trasferire al regime pensionistico della Bce l'equivalente attuariale corrispondente alla posizione assicurativa costituita in proprio favore o, in subordine, il capitale attualizzato conseguente ai contributi previdenziali versati nel suddetto fondo pensione, ricevendone un diniego dall'istituto previdenziale italiano, sulla base della mancanza di una specifica previsione legislativa o di un accordo bilaterale concluso tra Bce e Repubblica italiana. Il ricorso ammini-

(11) C. Giust. 22.12.2022, *W.P. c. Inps*, C-404/21, Quinta S., sentenza, Pres. Regan, Est. Gratsias, Avv. Gen. Pikamäe.

strativo proposto avverso tale decisione era stato dichiarato inammissibile e dunque il lavoratore aveva agito davanti al Tribunale di Asti, che aveva disposto il rinvio pregiudiziale.

La Corte di Giustizia, nell'interpretare gli artt. 45 e 48 TfUe, l'art. 11, par. 2, dell'all. VIII dello Statuto dei funzionari dell'Ue e l'art. 8, lett. a, dell'all. III-*bis* della decisione della Bce del 9 giugno 1990, relativa all'adozione delle condizioni di impiego del personale della stessa, ha chiarito che tali disposizioni devono essere interpretate nel senso che le stesse non ostino, in assenza di un accordo concluso tra la Bce e lo Stato membro interessato, a una normativa (o a una prassi amministrativa) di tale Stato membro che non consenta a un membro del personale della Bce di trasferire al regime pensionistico di quest'ultima un importo corrispondente ai diritti a pensione da lui maturati presso il regime pensionistico di tale Stato membro. Tuttavia – ha precisato la Corte – l'art. 4, par. 3, del TUE esige, in virtù del principio di leale cooperazione, che uno Stato membro al quale la Bce proponga la conclusione di un accordo ai sensi del citato art. 8, lett. a, dell'all. III-*bis*, relativo al trasferimento al regime pensionistico della Bce dei diritti a pensione maturati dai membri del personale di quest'ultima presso il regime pensionistico di tale Stato membro, partecipi attivamente e in buona fede ai negoziati diretti a concludere tale accordo, una volta che gli stessi siano stati avviati. Inoltre, sebbene la Corte precisi che il diritto dell'Ue debba essere interpretato nel senso che non autorizzi il giudice nazionale adito da un dipendente della Bce a disporre il trasferimento al regime pensionistico di quest'ultima dei diritti a pensione maturati dall'interessato presso il regime pensionistico nazionale, in assenza di una disposizione del diritto nazionale o di un accordo che preveda un tale trasferimento, tuttavia, «qualora, a causa della violazione, da parte di tale Stato membro, del suo obbligo, derivante dal principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, di partecipare attivamente e in buona fede ai negoziati con la Bce al fine di concludere un accordo vertente sul trasferimento dei diritti a pensione, tale membro del personale della Bce si trovi nell'impossibilità di far trasferire, al regime pensionistico della Bce, i diritti a pensione da lui maturati presso il regime pensionistico di detto Stato membro, tale disposizione impone che detto giudice adotti tutte le misure previste dalle norme procedurali nazionali al fine di assicurare il rispetto di detto obbligo da parte dell'autorità nazionale competente». La Corte di Giustizia ha infatti rilevato (vd. par. 44 della sentenza) che la Bce ha trasmesso a suo tempo all'Inps un progetto per concludere un tale accordo, ma che quest'ultimo non è stato concluso, non avendo la Repubblica italiana adottato le misure necessarie.

OSSERVATORIO SUL LAVORO PUBBLICO

A CURA DI GABRIELLA NICOSIA, PAOLA SARACINI, CARLA SPINELLI

LAVORO PUBBLICO (*)
PERIODO DICEMBRE 2022-APRILE 2023

*Gabriella Nicosia, Paola Saracini, Carla Spinelli (**)*

PROVE TECNICHE DI UMANESIMO NEL PROGETTO DI *RESTYLING* DEL LAVORO PUBBLICO: VERSO L'INFINITO E OLTRE?

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La macro-organizzazione al servizio delle persone. — 3. Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze: una nuova direttiva. — 4. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici: proposte di modifica. — 4.1. Il parere del Consiglio di Stato. — 5. I rinnovi contrattuali di comparto: un processo incompiuto.

1. — *Premessa* — Nel periodo di osservazione si è rilevato un certo rallentamento nella produzione di atti, di diversa natura, destinati a regolare il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, specie in confronto a quanto assistito negli ultimi anni. Atti connotati da una decisa e rinnovata attenzione soprattutto al ruolo della persona. Un'attenzione certamente amplificata da quanto disposto a tal riguardo nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) che, è appena il caso di ricordare, dedica specifica attenzione alla riforma della pubblica amministrazione e, per quanto qui di interesse, alle «competenze» del proprio personale funzionali ad «allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna» (1).

Si è deciso pertanto di dedicare queste pagine dell'*Osservatorio*, innanzitutto, a ragionare in prospettiva, nella convinzione che l'esercizio delle attività debba continuare a porre al centro dell'attenzione proprio la persona e la sua valorizzazione, nonostante i primi segnali appaiano in qualche misura contraddittori. Mentre, infatti, in questa direzione parrebbe orientata la recentissima direttiva del ministro della Funzione Pubblica, Zangrillo, de-

(*) Il lavoro è frutto di una riflessione comune, così com'è comune la stesura del par. 1; tuttavia il par. 2 è ascrivibile a Gabriella Nicosia, i par. 3 e 5 a Paola Saracini e i par. 4 e 4.1 a Carla Spinelli.

(**) Rispettivamente, professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università di Catania, professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università del Sannio, professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Bari.

(1) Così, Pnrr, 49.

dedicata alla formazione del personale, le modifiche al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici sembrerebbero non perfettamente in linea con tale visione.

Un'ultima notazione sarà infine dedicata al rinnovo dei contratti di comparto che, nonostante il riavvio delle trattative, non è ancora giunto a una conclusione complessiva.

2. — *La macro-organizzazione al servizio delle persone* — Negli ultimi anni abbiamo assistito a un autentico mutamento nell'approccio ai temi del lavoro nelle nostre amministrazioni; tutti cambiamenti strettamente correlati all'abbandono della logica neoliberale dell'efficienza a ogni costo. Se si volesse trovare un filo rosso in grado di riannodare i momenti significativi di questo processo evolutivo, è ben possibile ravvisarlo nell'investimento sulla persona del lavoratore pubblico. Tutta la normativa di ultima generazione è figlia di questa nuova strategia che interseca soprattutto la materia della gestione per competenze avviata nei nostri apparati.

Abbiamo avuto modo di occuparci nel precedente *Osservatorio* degli strumenti di macro-organizzazione e quindi programmazione cui adesso occorre far ricorso e alla relativa destinazione voluta dal legislatore. Nel rinviare a quei ragionamenti, basti qui ricordare che il Piano integrato di attività e organizzazione (Piao) deve creare valore pubblico (2). Espressione quest'ultima che da subito ha messo in moto letture interpretative di vario tenore, specie in considerazione del fatto che le nostre amministrazioni, in virtù di un preciso codice genetico, sono fisiologicamente proiettate alla realizzazione dell'interesse pubblico. Eppure questa veste moderna delle finalità dell'agire pubblico induce a qualche riflessione ulteriore. In effetti, se il valore pubblico può essere inteso, dietro suggerimento degli economisti (3), come il benessere dei cittadini (benessere equo), la preconditione per raggiungerlo è l'altra faccia di questo benessere, ovvero lo star bene dentro gli apparati. Si è creato insomma un ponte fra il dentro e il fuori delle amministrazioni, di modo che oggi i due ambiti paiono fra loro sempre più interconnessi, sempre più inseriti in un concetto di rete. Il primo non può prescindere dal secondo. Si co-implicano e l'uno si nutre delle virtù dell'altro (4).

(2) Cfr. d.l. n. 80/2021.

(3) Deidda Gagliardo, Saporito 2021, 198.

(4) Sono tutte riflessioni che ho prospettato al convegno del 30 marzo 2023, organizzato a Taranto dal Csdn, sul tema «Il lavoro pubblico contrattualizzato: problematiche e prospettive a trent'anni dalla privatizzazione», in occasione della presentazione

Se si rincorre la soddisfazione dei consociati (l'interesse pubblico) non è, infatti, contestualmente possibile pretermettere la soddisfazione di chi lavora per loro. Il benessere negli apparati appare in modo viepiù crescente come la precondizione imprescindibile per la migliore azione pubblica e cioè quella soddisfattiva delle attese e pretese della collettività degli utenti.

Questo connubio fra interno ed esterno risale all'ormai lontano 1990, al momento dell'apertura della *black box* delle p.a., iniziata con la legge sul procedimento amministrativo, e cioè la l. n. 241/1990, che ha inaugurato la stagione del diritto di accesso e si è evoluta sino al punto di approdare alla riforma Brunetta, rimaneggiata poi dalla riforma Madia, e alla possibilità dei cittadini di dialogare con gli stessi Oiv (5).

Con la riforma Brunetta-*bis* si è affermata prepotentemente nel sistema – complice anche l'emergenza epidemiologica – l'attenzione per il capitale umano.

Siamo a pieno titolo entrati in una fase sistemica in cui si intende creare valore pubblico (fuori degli apparati) dando valore alle persone (che stanno dentro gli apparati). Si prende coscienza che tutta la complicata e faticosa attività programmatoria nelle p.a., che appunto è stata rilanciata dalla normativa di ultima generazione, passa sempre per le persone che lavorano nei nostri apparati. Nel rinviare ai ragionamenti più avanti descritti, si possono qui indicare due esempi significativi di quanto appena sostenuto.

Il primo è rinvenibile nel d.m. del luglio 2022, nella parte in cui è rilanciato un modello che scommette proprio sui saperi delle persone, sulla «valorizzazione del capitale umano», in modo che si prevedano strategie di accompagnamento dell'evoluzione verso una qualità della prestazione e una motivazione al servizio sempre maggiori.

Da qui l'esplosione e progressiva affermazione, pure nel nostro ambito giuslavoristico, del concetto di *employer branding*, quale sinonimo di attrattività dei luoghi di lavoro pubblici, in stretta connessione con il buon clima organizzativo che vi si possa trovare.

Il secondo si ricava dalla novella del Codice di comportamento e specialmente dal nuovo comma 4-*bis* dell'art. 13, che dispone che «il dirigente cura la crescita professionale dei collaboratori, favorendo le occasioni di formazione e promuovendo opportunità di sviluppo interne ed esterne alla

del *Codice del pubblico impiego commentato*, a cura di D. Garofalo, e al convegno organizzato dal Csdn a Matera sul tema «Il lavoro pubblico contrattualizzato: un modello in evoluzione». La relazione è in corso di pubblicazione.

(5) Faccio riferimento alle norme del d.lgs. n. 150/2009 nelle quali è sancita questa possibilità, e segnatamente l'art. 19-*bis*, introdotto nel 2017 dal d.lgs. n. 74/2017.

struttura di cui è responsabile». E che questa sia la strada su cui il legislatore intende scommettere è confermato pure dal nuovo inciso del comma 4 dell'art. 13 ora menzionato. Qui si legge, infatti, che la dirigenza deve adottare comportamenti esemplari «in termini di integrità, imparzialità, buona fede e correttezza, parità di trattamento, equità, inclusione e ragionevolezza». Insomma tutti gli ingredienti che servono per assicurarsi lo star bene di chi lavora nei nostri apparati attraverso l'affermazione di sé. Naturalmente si fa riferimento alla prospettiva *bottom down* dei rapporti dirigenze/collaboratori, e all'approccio da buon padre di famiglia che pare fortemente auspicato (anzi, compulsato) nella gestione dirigenziale. Lasciando, cioè, impregiudicate le considerazioni che saranno svolte nei seguenti paragrafi sugli aspetti di censurabilità del Codice che hanno indotto alla battuta d'arresto del Consiglio di Stato di cui si dirà diffusamente più avanti.

Siamo giunti a una vera svolta sistemica, preconizzata dodici anni or sono, da pochi visionari, compresa la sottoscritta (6), appassionati di umanesimo del (e nel) lavoro e alla ricerca di modelli per superare quella «espropriazione esistenziale» che determina una deprivazione così profonda da cancellare senso, finalità e appartenenze, e produttiva solo di disorientamento collettivo (7).

3. — *Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze: una nuova direttiva* — Un segnale positivo circa il protrarsi dell'attenzione alla persona può essere colto proprio nella recente direttiva in materia di formazione del personale (8), i cui contenuti si sviluppano in stretta sinergia con alcuni degli obiettivi rinvenibili nel Pnrr. Si tratta di una direttiva, emanata lo scorso 23 marzo, in occasione del lancio del nuovo portale della formazio-

(6) Rinvio, se si vuole, a Nicosia 2011. E che sia questa la strada più moderna è confermato dai recenti incontri di studio promossi dal ForumPA 2023, il cui titolo è emblematico «Ripartiamo dalle persone».

(7) Tutti concetti tratti da Pelligra (2020), in cui si legge che «sappiamo da tempo quali sono le dimensioni che più influenzano il processo di generazione di senso, anche attraverso il lavoro: hanno a che fare con il valore intrinseco dell'attività in sé, con la possibilità di uno sviluppo e di una crescita personale, con il valore strumentale della sua utilità per sé e per gli altri e, infine, con la socialità che favorisce e include. Se il senso che attribuiamo a ciò che facciamo può essere pensato come una serie di rimandi tra la percezione individuale delle nostre azioni e il contesto sovraordinato all'interno del quale operiamo, allora attivare processi di cambiamento nel nostro contesto culturale, figlio diretto del patto della modernità, potrà aiutare a creare le condizioni che facilitano la generazione di senso individuale e condiviso».

(8) Il testo della direttiva è reperibile in https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Ministro%20PA/Zangrillo/2023_marzo/Direttiva_formazione.pdf.

ne Syllabus (piattaforma del Dipartimento della funzione pubblica), che fornisce indicazioni metodologiche e operative per la pianificazione, gestione e valutazione delle attività formative, considerate, da tempo, uno dei principali strumenti per la valorizzazione del capitale umano e, di conseguenza, per la valorizzazione delle persone che lavorano nelle amministrazioni, favorendo al contempo l'efficienza delle amministrazioni e dei servizi dalle stesse erogati (9).

Nella direttiva viene chiaramente ribadito come la formazione e la riqualificazione costituiscano per i dipendenti un «diritto soggettivo» e al tempo stesso un dovere, mentre per le amministrazioni pubbliche rappresentino un investimento organizzativo necessario e una variabile strategica non assimilabile a una mera voce di costo nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico. Non a caso la pianificazione delle attività formative del personale costituisce, oggi, il contenuto di una specifica sezione del Piao (10) che le amministrazioni, come noto, sono tenute a redigere; inoltre la relativa promozione e attivazione delle diverse attività sono considerate tra gli obiettivi di performance dei dirigenti. Anche per tali motivi particolare attenzione è riservata nella direttiva proprio ai temi della misurazione e valutazione dei risultati.

Il documento in parola individua le priorità di investimento in ambito formativo, tra le quali rientrano: a) lo sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, amministrativa ed ecologica delle amministrazioni promosse dal Pnrr; b) la strutturazione di percorsi di formazione per il personale neoassunto; c) l'interesse allo sviluppo delle *soft skills*; d) l'attenzione ai profili del diritto internazionale ed europeo, specie in riferimento alla gestione dei finanziamenti europei.

Con specifico riferimento alle competenze digitali, nella consapevolezza che le stesse debbano essere acquisite dalla totalità dei dipendenti pubblici, si precisa, inoltre, l'obiettivo percentuale da rispettare nel prossimo triennio, stimato nella formazione di almeno il 75% dei dipendenti di ciascuna amministrazione entro il 2025 (obiettivo così scadenziato: 30% entro il 30 settembre 2023, ulteriore quota non inferiore al 25% entro il 31 dicembre 2024, completamento delle attività per un'ulteriore quota del personale non inferiore al 20% entro il 31 dicembre 2025).

Il rilievo riconosciuto alla formazione quale strumento di valorizzazione della persona e accrescimento delle sue competenze è rimarcato anche dal-

(9) In tal senso, vd. già il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, sottoscritto il 10 marzo 2021 da Cgil Cisl e Uil.

(10) Vd., in particolare, l'art. 6 del d.l. n. 80/2021.

la previsione di un obbligo in capo alle amministrazioni di garantire a ciascun lavoratore «almeno» ventiquattro ore di formazione all'anno, ossia almeno tre giornate lavorative su base annua. Inoltre è esplicitato che il raggiungimento degli obiettivi formativi «rileva» in termini di «risultati conseguiti e valutazione positiva» ai fini delle progressioni professionali all'interno della stessa area e fra le aree o qualifiche diverse.

4. — *Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici: proposte di modifica* — L'attuazione del Pnrr ha molteplici implicazioni per le pubbliche amministrazioni, sia per il loro necessario coinvolgimento, a vario titolo, nei diversi processi che ne sono già scaturiti e che seguiranno, sia perché ne sono direttamente interessate in quanto destinatarie di un'apposita agenda di riforme, come prima ricordato.

In questo contesto si iscrive lo Schema di decreto del Presidente della Repubblica licenziato a dicembre dello scorso anno e contenente modifiche al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, adottato con il d.P.R. n. 62/2013, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 (Tupi).

Il Codice di comportamento, previsto dalla norma del Tupi al fine di «assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico» (art. 54, c. 1), definisce i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti a osservare. La violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento è fonte di responsabilità disciplinare, ma gli stessi comportamenti integrano fattispecie sanzionabili anche sul piano civilistico, amministrativo e penale «ogni qualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti». In presenza di violazioni gravi o reiterate del Codice trova applicazione la sanzione del licenziamento disciplinare, di cui all'articolo 55-*quater*, c. 1, d.lgs. n. 165/2001 (11).

Le previsioni del Codice di comportamento vigente sono, poi, integrate e specificate dai codici di comportamento delle singole amministrazioni, formulati tenendo conto anche delle Linee guida approvate dall'Anac con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

Il quadro regolativo descritto è stato modificato dall'articolo 4 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (cd. decreto Pnrr 2), convertito, con modificazioni, dalla l. 29 giugno 2022, n. 79, che ha aggiunto il comma 1-*bis* all'art. 54 Tupi, a norma del quale il Codice di comportamento deve essere integrato

(11) Cfr.: Gargiulo 2014; D'Alterio 2016; Carloni 2017; Olivieri 2021.

con un'apposita «sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e *social media* da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione».

Nel Comunicato stampa del ministro per la Pubblica Amministrazione del 1° dicembre 2022 si dichiarava che «lo schema di decreto segue invero le direttrici di riforma previste dal Pnrr e aggiorna coerentemente il Codice vigente del 2013, per adeguarlo al nuovo contesto socio-lavorativo e alle esigenze di maggiore tutela dell'ambiente, del principio di non discriminazione nei luoghi di lavoro e a quelle derivanti dall'evoluzione e dalla maggiore diffusione di internet e dei *social media*».

In effetti, lo schema di decreto contempla, tra le modificazioni più rilevanti da apportare al vigente Codice, l'introduzione *ex novo* degli artt. 11-*bis*, sull'utilizzo delle tecnologie informatiche, 11-*ter*, relativo all'utilizzo dei mezzi di informazione e dei *social media*, nonché degli artt. 11-*quater*, sul rispetto dell'ambiente, 11-*quinquies*, inerente al rispetto della persona e al divieto di discriminazione.

Con riferimento alle prime due disposizioni, esse prevedono regole di condotta per i dipendenti, rispettivamente, sull'utilizzo delle dotazioni informatiche e della posta elettronica istituzionali, anche in considerazione dell'ampio ricorso al lavoro agile (art. 11-*bis*), e sull'utilizzo degli account personali sui *social media*, affinché non ne possano derivare effetti lesivi del prestigio o dell'immagine della pubblica amministrazione (art. 11-*ter*). Le medesime nuove norme del Codice di comportamento regolano anche la condotta delle amministrazioni, che hanno facoltà di svolgere gli accertamenti necessari e adottare ogni misura atta a garantire la sicurezza e la protezione dei sistemi informatici, delle informazioni e dei dati, ma secondo le modalità di svolgimento stabilite con Linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale (Agid), sentito il Garante per la protezione dei dati personali (art. 11-*bis*, c. 1), devono dotarsi di una *social media policy*, per individuare le condotte che possono danneggiarne la reputazione, graduandole in base al livello gerarchico e di responsabilità del dipendente, oltre a definire le modalità di rilevazione delle violazioni (art. 11-*ter*, c. 5).

Quanto, invece, alle altre due norme aggiuntive, per un verso, si orienta il comportamento dei lavoratori al conseguimento di obiettivi di risparmio energetico, salvaguardia della risorsa idrica e dei materiali di consumo, nonché di riciclo dei rifiuti (art. 11-*quater*), e per altro verso se ne stigmatizzano le condotte discriminatorie o comunque lesive della personalità, la dignità o l'integrità fisica o psichica di una persona, riferibili a colleghi o utenti (11-*quinquies*).

Sono, altresì, oggetto di modifiche gli articoli 12, 13, 15 e 17 del d.P.R. n. 62/2013, con disposizioni integrative intese, da un lato, a circostanziare ulteriormente i doveri dei dipendenti e, dall'altro, come già segnalato, a rimarcare che il dirigente è tenuto a curare il benessere organizzativo della struttura cui è preposto. Si prevedono, inoltre, cicli formativi sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico, da svolgersi obbligatoriamente sia all'atto dell'assunzione che in occasione di modifiche del percorso di carriera.

Il tutto, sempre, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 2, schema di decreto).

4.1. — *Il parere del Consiglio di Stato* — L'iter di approvazione del Codice di comportamento – e, quindi, anche delle modifiche allo stesso – prevede, prima della formale adozione, il parere del Consiglio di Stato, come per tutti i regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400.

La Sezione consultiva per gli atti normativi ha esaminato lo schema di regolamento nell'adunanza del 12.1.2023, esprimendo diverse perplessità, in ragione delle quali ha richiesto chiarimenti e approfondimenti, sospendendo la pronuncia del parere (decisione n. 93/2023).

In premessa alle sue valutazioni, il Consiglio di Stato richiama, quale indicazione di contesto imprescindibile, la natura e la funzione del Codice di comportamento, sottolineando la valenza disciplinare ed eventualmente anche ad altro titolo di responsabilità – civile, amministrativa e contabile – della violazione delle sue disposizioni. Il Collegio evidenzia poi, in particolare, il doppio livello disegnato dal legislatore, che prevede, come già ricordato, un codice nazionale applicabile a tutti i lavoratori pubblici contrattualizzati (rilevante, come normativa di principio, anche per i dipendenti in regime di diritto pubblico) e i codici di ciascuna amministrazione, da cui trae la conseguenza che, con il d.P.R. n. 62/2013, siano stati individuati, più che i doveri «comuni» dei dipendenti pubblici, quelli «minimi».

Nello specifico, la Sezione consultiva avanza due obiezioni fondamentali.

La prima attiene all'aver il regolatore travalicato i confini dettati dal legislatore, spingendosi a introdurre regole di condotta, divieti e comandi, che incidono sulle situazioni giuridico-soggettive dei dipendenti pubblici, «privi di fondamento nella disciplina primaria, come vuole il principio di legalità, che, costituzionalmente, deve governare l'azione e l'organizzazione amministrativa» (12). L'art. 4, del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, succitato, infatti, si

(12) Vd. analoga posizione nel parere del Cons. Stato n. 864/2016 sullo schema di d.lgs. che interveniva sulla regolazione del licenziamento disciplinare nel settore pub-

limita a disporre che il Codice di comportamento deve essere integrato con un'apposita «sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e *social media* da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione», oltre a far riferimento al ciclo formativo specifico sui temi dell'etica pubblica. Il Consiglio di Stato critica, dunque, condivisibilmente, l'estensione delle regole di condotta a carico dei pubblici dipendenti operata dallo schema di decreto – in particolare per ciò che concerne il rispetto dell'ambiente, ad esempio, perché quanto ai comportamenti discriminatori essi sono già da considerarsi illegittimi per violazione di norma imperativa –, e lo fa per le conseguenze che possono derivare ai lavoratori dalla violazione di queste nuove regole in termini di responsabilità disciplinare (e non solo), già richiamate, come si è detto, dal giudice amministrativo in premessa al suo parere.

La seconda obiezione verte, invece, proprio sulle norme attuative del rinvio legale, e quindi gli artt. 11-*bis* e 11-*ter*. Al riguardo, si contesta l'indeterminatezza delle condotte sanzionabili, ritenuta poco compatibile con la funzione del Codice di comportamento nazionale di enunciare «doveri minimi» per i dipendenti e idonea a esporre i medesimi «agli eccessi degli spazi interpretativi d'intervento, e anche alla connessa dubbiosità, per così dire disparitaria, circa l'attivazione delle procedure disciplinari, di chi sarà preposto ad assicurarne il rispetto e a sanzionarne la violazione».

Invitando, perciò, l'amministrazione proponente a una più attenta ponderazione, il Collegio precisa che queste nuove regole di condotta andrebbero valutate «nella loro stretta necessità oltre che nella loro adeguatezza», in relazione alla effettiva diffusione di comportamenti tali da ingenerare «allarme sociale». Queste obiezioni riportano alla mente quelle avanzate dal Garante della *privacy* a proposito della introduzione dei sistemi di riconoscimento facciale per contrastare l'assenteismo voluta dalla ministra Bongiorno, mai decollati appunto perché «sproporzionati» rispetto all'obiettivo (13). Tali condotte, occorre aggiungere al ragionamento dell'organo consultivo, andrebbero semmai valutate ed eventualmente tipizzate nei codici disciplinari regolati dalla contrattazione collettiva, con l'individuazione delle relative sanzioni.

blico, il cd. «decreto Furbetti». Al riguardo, si rinvia a RGL, 2016, n. 2, 101 ss., *Osservatorio sul Lavoro Pubblico*.

(13) Cfr. Garante *privacy*, *Parere su uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la disciplina di attuazione della disposizione di cui all'articolo 2 della legge 19 giugno 2019, n. 56, recante «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo»*, 19 settembre 2019, Docuweb 9147290.

Lo schema di decreto in esame integra gli elementi costitutivi della *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza dedicata alla riforma della pubblica amministrazione, che dovrà essere conclusa entro il 30 giugno 2023; dunque c'è da presumere che si procederà con la necessaria sollecitudine a replicare alle osservazioni del Consiglio di Stato, per giungere all'adozione del provvedimento nel rispetto dei termini prescritti. E sarà interessante osservare quale sarà l'esito di questa revisione, se effettivamente più coerente di quanto non risulti allo stato con la strategia dichiarata di valorizzazione del capitale umano e attenzione alla persona.

5. — *I rinnovi contrattuali di comparto: un processo incompiuto* — Merita, infine, un accenno al tema dei rinnovi contrattuali del personale delle p.a. per il triennio 2019-2021. Al momento in cui si scrive, sono tre i contratti che hanno visto concludere il loro percorso di approvazione: funzioni centrali (9 maggio 2022), sanità (2 novembre 2022) e funzioni locali (16 novembre 2022). Sui contenuti di questi contratti non ci si intratterrà in maniera analitica anche perché, come già segnalato nel precedente *Osservatorio*, la *Rivista* ha in programmazione specifici approfondimenti sul tema. Piuttosto, si ritiene utile fornire alcune informazioni sull'*iter* della sottoscrizione del contratto del comparto Istruzione e Ricerca, per il quale, al momento, si è pervenuti al solo rinnovo della parte economica (più esattamente, il 6 dicembre 2023 è stato siglato il contratto sui principali aspetti del relativo trattamento del personale dipendente appartenente ai settori Scuola e Afam e ai settori Università ed Enti di ricerca).

Solo di recente, invece, si è giunti all'integrazione dell'Atto di indirizzo all'Aran per il completo rinnovo del contratto 2019-2021 del medesimo comparto. In coerenza con l'Accordo politico sottoscritto con le organizzazioni sindacali lo scorso novembre 2022, il «nuovo» Atto di indirizzo, oltre a prevedere specifiche disposizioni in termini di impiego delle risorse economiche – come, ad esempio, l'utilizzo per la componente fissa della retribuzione del personale scolastico delle risorse già stanziare per il Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa di cui alla l. n. 234/2021 –, demanda alla contrattazione anche alcune materie che, in prima applicazione e in attesa del rinnovo contrattuale, sono state regolate unilateralmente con decreto ministeriale (come, ad esempio, i criteri e le modalità di riparto delle risorse destinate al personale docente che presta servizio in zone caratterizzate da disagio sociale). Inoltre, sollecita a proseguire e completare la contrattazione con particolare riferimento a rilevanti tematiche come la riforma degli ordinamenti del personale, la mobilità, la formazione, il lavoro a distanza, le relazioni sindacali e la contrattazione di secondo livello. V'è

solo da augurarsi, a questo punto, che la trattativa possa finalmente trovare un esito, completando, sebbene con un sensibile ritardo, il rinnovo della stagione contrattuale 2019-2021.

Riferimenti bibliografici

- Carloni E. (2017), *I codici di comportamento «oltre» la responsabilità disciplinare*, in *LPA*, 1, 171 ss.
- D'Alterio E. (2016), *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare (art. 1, commi 44, 45 e 48)*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 212 ss.
- Deidda Gagliardo E., Saporito R. (2021), *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, in *Rivista italiana di public management*, vol. 2, 198 ss.
- Gargiulo U. (2014), *La prestazione lavorativa tra prescrizioni etiche e obblighi contrattuali. Fonti e contraddizioni nella delimitazione dell'area di debito del dipendente pubblico*, in *LPA*, 1, 17 ss.
- Nicosia G. (2011), *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli, Torino.
- Olivieri A. (2021), *Gli obblighi del pubblico dipendente e la rilevanza disciplinare del codice di comportamento*, in A. Boscati (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al governo Draghi*, Maggioli, Bologna, 733 ss.
- Pelligra V. (2020), *Un nuovo umanesimo del lavoro per trovare un senso con gli altri e per gli altri*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 ottobre.

