OSSERVATORI ONLINE
N. 2/2025

OSSERVATORIO CORTE DI GIUSTIZIA UE

A CURA DI ROBERTA NUNIN

OSSERVATORIO LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA PERIODO OTTOBRE 2024-MARZO 2025

Roberta Nunin (*)

SOMMARIO: 1. Libertà di circolazione dei lavoratori e regolamentazione Fifa sullo status ed il trasferimento dei giocatori nel calcio professionistico. — 2. Piloti, personale di cabina e discriminazione indiretta tra lavoratori e lavoratrici. — 3. Limite massimo di età per l'accesso ad una posizione lavorativa e discriminazione. — 4. Impossibilità di posticipare il pensionamento e discriminazione per età. — 5. Dipendente pubblico di ruolo e computo dei periodi di servizio prestati con contratto a termine. — 6. Lavoro interinale, mancanza dell'autorizzazione amministrativa, salario del lavoratore somministrato. — 7. Lavoratori domestici e misurazione dell'orario di lavoro. — 8. Cittadino di Paese terzo e diritti alle prestazioni familiari.

Rapporto di lavoro

1. — *Libertà di circolazione dei lavoratori e regolamentazione Fifa sullo status ed il trasferimento dei giocatori nel calcio professionistico* — Con sentenza del 4 ottobre 2024 la Corte di Giustizia è intervenuta, a seguito di rinvio pregiudiziale da parte della Corte d'Appello di Mons (Belgio) sul tema della regolamentazione Fifa in materia di status e trasferimento dei calciatori professionisti, alla luce delle disposizioni eurounitarie in tema di libertà di circolazione dei lavoratori (1).

Nel caso di specie, trattasi di una complessa vicenda che aveva coinvolto un calciatore professionista, B.Z., che lamentava che gli fosse stato impedito di fatto di esercitare la propria attività nella stagione 2014-15, essendogli state applicate delle norme Fifa (Regolamento sullo status ed il trasferimento dei giocatori del 2014, in prosieguo Rstg) – ed in particolare la regola in base alla quale ogni nuovo club di calcio professionistico che ingaggi un giocatore a seguito di una risoluzione del contratto di lavoro avvenuta senza giusta causa è solidalmente responsabile del pagamento dell'indennità che il calciatore può essere tenuto a versare al suo club di provenienza

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

(1) C. Giust. 4.10.2024, *Fifa c. B.Z.*, in causa C-650/22, Seconda S., sentenza – Presidente Prechal, Relatore Passer, Avvocato generale Szpunar.

– che, a suo dire, avevano ostacolato il suo ingaggio da parte di un altro club; e ciò, a maggior ragione, perché l'importo di tale indennità, che deve essere successivamente fissato in funzione dei criteri elencati all'articolo 17, punto 1, del Rstg, non è generalmente noto nel momento in cui gli interessati potrebbero concludere un contratto di lavoro.

Nell'esaminare la vicenda, il giudice del rinvio – dopo aver risolto anche le complesse questioni relative alla competenza – osservava che secondo la Fifa e la belga *Union royale belge des sociétés de football association Asbl (Urbsfa)* le norme in questione nel procedimento principale avrebbero dovuto essere intese tenendo conto delle specificità dello sport e degli obiettivi legati al mantenimento della stabilità contrattuale e della stabilità delle squadre di calcio (vd. § 43 della sentenza). Tuttavia, nella decisione di rinvio alla Corte di Giustizia il giudice belga aveva rilevato la sussistenza nel caso di specie di presunzioni gravi, precise e concordanti nel senso che la presenza e l'applicazione di tali regole avessero potuto ostacolare l'ingaggio di B.Z. da parte di un nuovo club di calcio professionistico a seguito della risoluzione del suo contratto di lavoro con il *Lokomotiv Mosca*. Infatti, dette regole avrebbero reso un siffatto ingaggio più gravoso, come evidenziato in particolare dalle condizioni sospensive introdotte dallo *Sporting du Pays de Charleroi* nella proposta di ingaggio che esso aveva offerto a B.Z.

Con la propria articolata decisione, la Corte di Giustizia statuisce che l'art. 45 TfUE, concernente la libertà di circolazione dei lavoratori, debba essere interpretato nel senso che esso osti a norme adottate da un'associazione di diritto privato avente lo scopo, in particolare, di disciplinare, organizzare e controllare il calcio a livello mondiale, e che prevedano: 1) in primo luogo, che un giocatore professionista, parte contraente di un contratto di lavoro, al quale sia imputata una risoluzione senza giusta causa di tale contratto, e il nuovo club che lo ingaggia a seguito di tale risoluzione, siano responsabili in solido per il pagamento di un'indennità dovuta al club di provenienza per il quale tale giocatore lavorava e che è fissata sulla base di criteri talvolta imprecisi o discrezionali, talvolta privi di nesso oggettivo con il rapporto di lavoro di cui trattasi e talvolta sproporzionati; 2) in secondo luogo, che, nel caso in cui l'ingaggio del giocatore professionista avvenga durante un periodo protetto in forza del contratto di lavoro che è stato risolto, il nuovo club incorra in una sanzione sportiva consistente nel divieto di tesserare nuovi giocatori per un determinato periodo, a meno che dimostri di non aver istigato tale giocatore a risolvere detto contratto, e 3) in terzo luogo, che l'esistenza di una controversia connessa a tale risoluzione di contratto osti a che la federazione nazionale di calcio di cui è membro il club di provenienza

rilasci il certificato internazionale di trasferimento necessario per il tesseramento del giocatore presso il nuovo club, con la conseguenza che tale giocatore non può partecipare a competizioni di calcio per conto di tale nuovo club; e, tutto ciò, a meno che sia dimostrato che tali norme, come interpretate e applicate nel territorio dell'Unione europea, non si spingono oltre quanto è necessario per perseguire l'obiettivo di garantire la regolarità delle competizioni di calcio tra club, mantenendo un certo grado di stabilità nell'organico dei club di calcio professionistico.

Nel rilevare come le norme richiamate nel procedimento principale appaiano tali da ostacolare la libertà di circolazione dei lavoratori (vd. §§ 93 e 94 della sentenza), la Corte osserva come le disposizioni Fifa che vietano in modo generale e automatico, fatte salve circostanze eccezionali, il rilascio dei Cit (*Certificato internazionale di trasferimento*), necessari per il tesseramento dei calciatori professionisti presso i loro nuovi club per tutto il tempo in cui pende, tra tali giocatori e i loro club di provenienza, una controversia connessa al mancato mutuo accordo su una risoluzione prematura del contratto di lavoro (vd. art. 9, § 1, del Rstg, e art. 8.2.7 dell'allegato 3 di tale Regolamento), sono idonee a impedire a detti giocatori di esercitare la loro attività economica in qualsiasi altro Stato membro diverso dal loro Stato membro di origine, e quindi a privare della parte essenziale del suo interesse sportivo ed economico il loro eventuale ingaggio da parte di un club stabilito in uno di tali altri Stati membri. Inoltre, queste ultime norme si applicano specificamente in caso di movimento transfrontaliero di giocatori, ad esclusione di qualsiasi movimento all'interno di un singolo Stato, come risulta altresì dall'art. 1, § 1, del suddetto Regolamento. Nel caso di specie, dalle affermazioni contenute nella decisione di rinvio emerge che lo *Sporting du Pays de Charleroi* ha specificamente subordinato l'offerta di ingaggio rivolta a B.Z. il 19 febbraio 2015 alla garanzia di poter tesserare e far giocare quest'ultimo in Belgio, garanzia che B.Z. ha cercato di ottenere presso la Fifa e l'Urbfsa, ma che queste ultime hanno dichiarato di non potergli fornire, tenuto conto dell'esistenza di una controversia tra questi e il *Lokomotiv Mosca*.

Inoltre, con riferimento al tema della tutela della concorrenza, la Corte precisa che le specificità del calcio e le effettive condizioni di funzionamento del mercato che, sotto il profilo economico, l'organizzazione e la commercializzazione delle competizioni di calcio professionistico tra club costituiscono, non possono condurre ad ammettere che sia limitata in modo generalizzato, drastico e permanente (o addirittura impedita), in tutto il territorio dell'Unione, qualsiasi possibilità per i club di esercitare una concorrenza transfrontaliera reclutando unilateralmente calciatori già ingaggiati

da un club stabilito in un altro Stato membro o calciatori di cui si afferma che il contratto di lavoro con un siffatto club sia stato risolto senza giusta causa. Precisa infatti la Corte che, con il pretesto di prevenire pratiche di reclutamento aggressive, tali norme corrispondono ad accordi di non sollecitazione tra club, che, in sostanza, conducono a compartimentare artificialmente i mercati nazionali e locali, a vantaggio dell'insieme dei club (vd. § 145 della sentenza). Sulla base di tali considerazioni, la Corte statuisce che l'art. 101 TfUE deve essere interpretato nel senso che tali norme costituiscono una decisione di associazione di imprese che è vietata dal § 1 di tale articolo e che può beneficiare di un'esenzione ai sensi del § 3 di detto articolo solo se sia dimostrato, mediante argomenti ed elementi di prova convincenti, che tutte le condizioni richieste a tal fine sono soddisfatte.

2. — *Piloti, personale di cabina e discriminazione indiretta tra lavoratori e lavoratrici* — Con la recente decisione sul caso spagnolo *Air Nostrum*(2) la Corte di Giustizia si è occupata del tema delle possibili discriminazioni indirette tra lavoratori e lavoratrici in relazione ad una vicenda concernente i rapporti di lavoro tra la compagnia aerea *Air Nostrum* ed il suo personale di terra e navigante, disciplinati da un contratto collettivo (d'ora in avanti, contratto TcP), mentre i rapporti con i piloti erano disciplinati da un altro contratto collettivo. I due contratti regolano in modo diverso le indennità giornaliere relative alle spese (diverse da quelle relative ad alloggio e trasporto) sostenute dai membri del personale di cabina e dai piloti; di conseguenza, un'organizzazione sindacale (*Sindicato de Tripulantes Auxiliares de Vuelo de Líneas Aéreas – Stavla*) aveva proposto nel novembre 2022, dinanzi all'*Audiencia Nacional* spagnola (giudice del rinvio), un ricorso diretto all'annullamento dell'art. 93 del contratto TcP, lamentando che lo stesso introduceva nelle condizioni di lavoro una discriminazione indiretta fondata sul sesso, vietata dall'articolo 14, § 1, lett. c, della Direttiva 2006/54. In particolare, il giudice del rinvio rilevava (vd. § 14 della sentenza) in primo luogo che l'importo delle indennità giornaliere previsto dal contratto TcP risultasse sensibilmente inferiore a quello previsto dal contratto piloti; inoltre, segnalava come, da diversi studi risulterebbe che il 94% del personale di cabina sarebbe di sesso femminile, mentre il 93,71% dei piloti sarebbe di sesso maschile; infine, segnalando come le indennità giornaliere in questione, non remunerando un lavoro specifico, avrebbero dovuto ritenersi rientranti nelle condizioni di lavoro, osservava che il differente valore del lavoro

(2) C. Giust. 4.10.2024, *Air Nostrum*, in causa C-312/23, Quarta S., sentenza – Presidente Lycourgos, Relatrice Rossi, Avvocato generale Szpunar.

ro effettuato dai piloti e dai membri del personale di cabina non avrebbe potuto giustificare una tale differenza di importo fra le citate indennità.

Nel decidere la questione pregiudiziale, la Corte di Giustizia ha statuito che l'art. 2, § 1, lett. *a*, e l'art. 4 della Direttiva 2006/54/Ce del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, debbano essere interpretati nel senso che, da un lato, indennità giornaliera che compensino in modo forfettario talune spese sostenute da lavoratori a motivo dei loro spostamenti professionali costituiscono un elemento della loro retribuzione e, dall'altro, una differenza tra l'importo di tali indennità a seconda che esse siano concesse a un gruppo di lavoratori composto in maggioranza da uomini o a un gruppo di lavoratori composto in maggioranza da donne non sia vietata da tale direttiva qualora i due gruppi di lavoratori non esercitino uno stesso lavoro o un lavoro al quale è attribuito un valore uguale. Nello specifico, la Corte rileva come appaia evidente che i membri del personale di cabina e i piloti non esercitino lo stesso lavoro e, inoltre, tenuto conto della formazione richiesta per esercitare la professione di pilota e delle responsabilità collegate a quest'ultima, afferma che non si possa ritenere che il lavoro dei piloti abbia un valore uguale al lavoro dei membri del personale di cabina, ai sensi dell'art. 4 Direttiva 2006/54. Di conseguenza, la differenza di trattamento *de qua* non viene ritenuta dalla Corte qualificabile in termini di discriminazione indiretta fondata sul sesso (vd. §§ 42 e 44 della sentenza).

3. — *Limite massimo di età per l'accesso ad una posizione lavorativa e discriminazione* — Nella decisione originata da un caso tedesco, nel quale la ricorrente lamentava di essersi vista respingere la candidatura per un posto di notaia-avvocata perché aveva superato i 60 anni di età, la Corte di Giustizia ha avuto modo di occuparsi nuovamente della questione della discriminazione in base all'età (3) nell'accesso al lavoro.

Nello specifico, la Corte ha precisato che l'art. 6, § 1, della Direttiva 2000/78/Ce, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, letto alla luce dell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso non osti ad una normativa nazionale – quale quella tedesca in questione – che preveda un limite massimo di 60 anni di età per la prima nomina a un posto di notaio-avvocato, a

(3) C. Giust. 17.10.2024, *Rechtsanwältin und Notarin*, in causa C-408/203, Settima S., sentenza – Pres. rel. Biltgen, Avvocato generale Szpunar.

condizione che detta normativa persegua un obiettivo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro e che, nel contesto legislativo in cui quest'ultima si colloca e alla luce di tutte le situazioni alle quali essa si applica, detta normativa sia appropriata e necessaria al conseguimento di tale obiettivo.

In particolare, nei §§ 34 e 45 della sentenza, con riguardo al carattere «appropriato» di una normativa nazionale, come quella tedesca *de qua*, la Corte sottolinea che occorre, da un lato, constatare che è pacifico che tale normativa consenta di garantire che i candidati alla funzione di notaio possano esercitare tale funzione per un periodo di almeno dieci anni prima di raggiungere l'età pensionabile obbligatoria, fissata nel caso di specie in 70 anni, e che i notai acquisiscano l'esperienza richiesta per offrire un servizio di qualità; ne deriva – continua la Corte – che detta normativa deve essere considerata adeguata per conseguire tanto l'obiettivo consistente nel garantire la continuità nell'esercizio della professione di notaio per un periodo sufficientemente lungo prima del pensionamento, al fine di assicurare un'amministrazione giudiziaria efficace e indipendente, quanto quello diretto a garantire il buon funzionamento delle prerogative notarili. I giudici di Lussemburgo non mancano peraltro di richiamare la propria precedente giurisprudenza, che aveva ritenuto – proprio in relazione ad un caso italiano – che un limite di età fissato a 50 anni per l'ammissione al concorso per accedere alla professione di notaio potesse considerarsi adeguato a realizzare l'obiettivo di agevolare il ricambio generazionale e il ringiovanimento di tale professione [vd. C. Giust., sentenza 3 giugno 2021, in causa C-914/19, *Ministero della Giustizia (Notai)*, § 49 e giurisprudenza ivi citata]. Proprio alla luce di tale precedente *dictum*, la Corte osserva che la stessa conclusione si impone, *a fortiori*, con riguardo ad una normativa nazionale, quale quella di cui al procedimento principale in questione, ai sensi della quale non può essere nominato notaio-avvocato per la prima volta una persona che, alla scadenza del termine per la presentazione delle candidature al posto di notaio, abbia raggiunto l'età di 60 anni.

4. — *Impossibilità di posticipare il pensionamento e discriminazione per età* — Il tema di una possibile discriminazione legata all'età ritorna anche in un altro caso tedesco arrivato all'esame della Corte (4): nel caso di specie, il ricorrente nella causa principale, giudice presso il *Bundesgerichtshof* (Corte federale di giustizia) e soggetto, in quanto giudice federale, a un rigoroso limite di

(4) C. Giust. 17.10.2024, *Zetschek*, in causa C- 349/23; Presidente relatore Biltgen, Avvocato generale Richard de la Tour.

età per il collocamento a riposo, fissato a 67 anni, lamentava che non gli fosse consentito di posticipare il proprio pensionamento di un anno, come invece previsto per altri funzionari pubblici.

Nella propria decisione, la Corte di Giustizia statuisce che l'art. 2, § 2, lett. *a*, della Direttiva 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 una normativa nazionale, ai sensi della quale i giudici federali non possono posticipare il loro collocamento a riposo benché tale possibilità sia riconosciuta ai funzionari federali e ai giudici dei *Länder*, non configura una disparità di trattamento direttamente fondata sull'età, ai sensi di tale disposizione.

Nello specifico, la Corte rileva infatti che la disparità di trattamento, oggetto della questione pregiudiziale, non riguarda quella esistente tra i giudici federali che non possono continuare a lavorare oltre l'età fissata dalla legge ed i giudici federali che non hanno compiuto tale età e che possono continuare a lavorare, ma concerne quella esistente tra, da una parte, i giudici federali e, dall'altra, i funzionari federali e i giudici dei *Länder*, segnatamente quelli del Land Baden-Württemberg (vd. § 27 della sentenza); dunque – sottolinea la Corte (§ 28 della sentenza) – come risulta dal contesto normativo nazionale, le disposizioni che disciplinano l'esercizio delle funzioni di tali diversi giudici e di tali funzionari sono previste in atti legislativi chiaramente distinti: gli appartenenti a tali gruppi di persone non esercitano le stesse funzioni e le condizioni per l'esercizio di tali funzioni sono specifiche per ciascuno di tali gruppi; non può pertanto ritenersi sussistente una discriminazione in base all'età come preteso dal ricorrente nella causa principale.

5. — *Dipendente pubblico di ruolo e computo dei periodi di servizio prestati con contratto a termine* — Nella decisione sul caso italiano *Lufoni* (5) la Corte di Giustizia ha di recente precisato che la clausola 4 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla Direttiva 1999/70/Ce del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro Ces, Unice e Ceep sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa osti ad una normativa nazionale che, ai fini del riconoscimento dell'anzianità di servizio di un lavoratore al momento della sua nomina come dipendente pubblico di ruolo, limiti ai due terzi il computo dei periodi di servizio prestati oltre i quattro anni in forza di

(5) C. Giust. 17.10.2024, *Lufoni*, in causa C-322/23, Settima S., sentenza – Presidente Biltgen, Relatrice Arastey Sahún, Avvocata generale Kokott.

contratti di lavoro a tempo determinato, anche quando, dopo un dato numero di anni di servizio, il rimanente terzo dei periodi di servizio prestato sia recuperato ai soli fini economici.

Nel caso di specie, un docente di scuola superiore, impiegato ripetutamente con contratti a tempo determinato nel corso degli anni, lamentava che, all'atto della immissione in ruolo con contratto a tempo indeterminato, solo una parte dei periodi di lavoro svolti con contratto a termine fosse stata presa in considerazione nel calcolo dell'anzianità, in base all'art. 11, c. 14, l. n. 124/1999, che prevedeva che se, per un dato anno scolastico, il servizio prestato in qualità di docente non di ruolo avesse avuto una durata di almeno 180 giorni o si fosse protratto dal 1° febbraio fino al termine delle operazioni di scrutinio finale, esso si considerasse prestato per un anno scolastico intero, mentre quando un servizio siffatto non soddisfacesse nessuna di queste due condizioni, esso non dovesse essere preso in considerazione.

Nella decisione la Corte di Giustizia richiama più volte la propria precedente pronuncia del 30 novembre 2023, *Ministero dell'Istruzione c. Inps*, in causa C-270/22; in particolare, ricordando quanto già ivi affermato, nel § 33 della decisione la Corte osserva che la citata clausola 4 dell'Accordo quadro, che ha effetto diretto, sancisce, al punto 1, il divieto, per quanto riguarda le condizioni di impiego, di trattare i lavoratori a tempo determinato in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili, a meno che un diverso trattamento non sia giustificato da ragioni oggettive, e che il punto 4 di tale clausola 4 sancisce il medesimo divieto per quanto riguarda i criteri di periodi di anzianità relativi a condizioni particolari di impiego. Quanto poi al meccanismo di recupero, la Corte ricorda di aver già sottolineato (vd. Cgue, sentenza 30 novembre 2023, *Ministero dell'Istruzione c. INPS*, cit.) che un siffatto recupero può avvenire solo dopo un periodo particolarmente lungo, vale a dire tra il sedicesimo e il ventiquattresimo anno di servizio, osservando altresì che tale recupero, in sostanza, è valido solo nel caso in cui il docente interessato faccia ancora parte, alla scadenza di tale periodo, dell'organico del Ministero dell'Istruzione e del Merito. Dunque – come precisa la Corte nel § 61 della sentenza *Lufoni* – oltre al fatto che l'applicazione di tale meccanismo è futura e incerta e che, anche qualora quest'ultimo trovi applicazione, esso ha solo una portata limitata, occorre constatare che, poiché detto meccanismo fa parte delle norme che operano una siffatta differenza di trattamento, quest'ultimo non può essere invocato come una «ragione oggettiva», ai sensi della clausola 4 dell'Accordo quadro, al fine di giustificare tale differenza di trattamento.

6. — *Lavoro interinale, mancanza dell'autorizzazione amministrativa, salario del lavoratore somministrato* — Con riguardo ad un caso spagnolo, la Corte di Giustizia è di recente intervenuta operando alcune puntualizzazioni in relazione ai diritti dei lavoratori somministrati, con particolare riferimento all'ipotesi che l'impresa che metta a disposizione di un utilizzatore un lavoratore sia sprovvista – non essendo riconosciuta come agenzia interinale dal diritto interno – della prevista autorizzazione amministrativa per svolgere tale attività di somministrazione (6).

Nello specifico, la Corte ha statuito che, l'art. 3, § 1, lett. *b*, della Direttiva 2008/104/Ce (relativa al lavoro tramite agenzia interinale) debba essere interpretato nel senso che tale Direttiva si applichi a qualsiasi persona fisica o giuridica che stipuli un contratto di lavoro o instauri rapporti di lavoro con un lavoratore al fine di metterlo a disposizione di un'impresa utilizzatrice per lavorarvi temporaneamente sotto il controllo e la direzione di quest'ultima, e che metta tale lavoratore a disposizione di questa impresa, anche se detta persona fisica o giuridica non sia riconosciuta dalla normativa interna come un'agenzia interinale in quanto priva di un'autorizzazione amministrativa in quanto tale. Inoltre, la Corte precisa che l'art. 3, lett. da *b* a *d* della citata Direttiva deve essere interpretato nel senso che rientra nella nozione di «lavoro tramite agenzia interinale» la situazione in cui un lavoratore sia messo a disposizione di un'impresa utilizzatrice da un'impresa che svolge un'attività consistente nella conclusione di contratti di lavoro o nell'instaurazione di rapporti di lavoro con lavoratori allo scopo di metterli a disposizione di un'impresa utilizzatrice per una certa durata, se tale lavoratore si trova sotto il controllo e la direzione di quest'ultima impresa ed essa, da un lato, gli impone le prestazioni da realizzare, il modo di svolgerle nonché l'osservanza delle sue istruzioni e delle sue norme interne e, dall'altro, esercita una sorveglianza e un controllo sul modo in cui lo stesso lavoratore svolge le sue funzioni. Infine, con riguardo ai profili retributivi, la Corte precisa che l'art. 5, § 1, della citata Direttiva vada interpretato nel senso che un lavoratore tramite agenzia interinale messo a disposizione di un'impresa utilizzatrice debba, per la durata della sua missione presso di essa, percepire un salario almeno pari a quello che avrebbe percepito se fosse stato assunto direttamente da tale impresa.

7. — *Lavoratori domestici e misurazione dell'orario di lavoro* — Con decisione del 19 dicembre 2024 la Corte di Giustizia è intervenuta sul tema della mi-

(6) C. Giust. 24.10.2024, *Omnitel Comunicaciones et. al.*, in causa C-441/23, Settima S., sentenza – Presidente relatore Biltgen, Avv. Gen. Rantos.

surazione dell'orario di lavoro per i lavoratori domestici (7), statuendo che gli artt. 3, 5 e 6 della Direttiva 2003/88/Ce del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, letti alla luce dell'art. 31, § 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi ostino ad una normativa nazionale (quale quella spagnola in questione nel caso di specie) nonché alla sua interpretazione da parte dei giudici nazionali o a una prassi amministrativa fondata su una siffatta normativa, in forza delle quali i datori di lavoro domestico siano esentati dall'obbligo di istituire un sistema che consenta di misurare la durata dell'orario di lavoro svolto dai collaboratori domestici, privando pertanto questi ultimi della possibilità di determinare in modo obiettivo e affidabile il numero di ore di lavoro effettuate e la loro ripartizione nel tempo.

La sentenza è stata originata da un rinvio pregiudiziale operato dal *Tribunal Superior de Justicia del País Vasco* (Corte superiore di giustizia del Paese Basco, Spagna) che si era trovato a valutare, in grado di appello, la vicenda di una lavoratrice domestica che lamentava, in sede di impugnativa del licenziamento intimatole dai suoi datori di lavoro, anche il mancato pagamento di ore di lavoro straordinario e di ferie non godute.

Nella propria decisione la Corte di Giustizia osserva (vd. § 51 della sentenza) che un sistema che obblighi i datori di lavoro a misurare la durata dell'orario di lavoro giornaliero di ciascun collaboratore domestico può prevedere, in ragione delle peculiarità del settore del lavoro domestico, talune deroghe per quanto riguarda le ore di straordinario e il lavoro a tempo parziale, purché queste ultime non svuotino di contenuto la normativa di cui trattasi (circostanza che andrà verificata dal giudice di rinvio).

Inoltre, con riguardo ai possibili profili di discriminazione indiretta di genere, lamentati dalla lavoratrice nel ricorso principale (osservandosi che in Spagna il 95% dei collaboratori domestici è costituito da donne), la Corte ricorda che, a mente dell'art. 2, § 1, lett. *b*, della Direttiva 2006/54 risulta che costituisce una discriminazione di questo tipo la situazione nella quale una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono porre le persone di un sesso in una situazione di particolare svantaggio rispetto alle persone dell'altro sesso, a meno che detta disposizione, detto criterio o detta prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari (§ 52); l'esistenza di un siffatto particolare svantaggio – continua la

(7) C. Giust. 19.12.2024, *Loredas*, in causa C-531/23, Settima S., sentenza – Presidente relatore Biltgen, Avvocato generale Szpunar.

Corte (vd. § 53 della sentenza) – potrebbe essere provata laddove sia dimostrato che detta disposizione, detto criterio o detta prassi colpiscono negativamente in proporzione significativamente maggiore le persone di un determinato sesso rispetto a quelle dell'altro sesso; spetterà dunque al giudice nazionale valutare in quale misura i dati statistici dinanzi ad esso prodotti siano affidabili e se essi prendano in considerazione tanto l'insieme dei lavoratori soggetti alla normativa nazionale *de qua* quanto le rispettive percentuali dei lavoratori che sono e che non sono interessati dalla presunta differenza di trattamento: vd., sul punto, anche C. Giust., sentenza del 24 febbraio 2022, *Tgsr* (Disoccupazione dei collaboratori domestici), in causa C-389/20, §§ 41 e 43 e giurisprudenza ivi citata. Infatti – conclude la Corte – il giudice nazionale è chiamato non solo a prendere in considerazione l'insieme dei lavoratori assoggettati alla normativa da cui ha origine la differenza di trattamento, ma altresì a comparare le proporzioni rispettive dei lavoratori che sono e che non sono colpiti dall'asserita differenza di trattamento nella categoria della mano d'opera femminile rientrante nell'ambito di applicazione di tale normativa e le medesime proporzioni nell'ambito della mano d'opera maschile ivi rientrante (§ 54 della sentenza; in tal senso, vd. anche *Cgue*, sentenza del 24 febbraio 2022, *Tgsr*, cit., § 42).

Sicurezza sociale

8. — *Cittadino di Paese terzo e diritti alle prestazioni familiari* — Con sentenza del 19 dicembre 2024 (8) la Corte di Giustizia ha statuito che l'art. 12, § 1, lett. a), della Direttiva n. 2011/98/Ue del 13 dicembre 2011 (relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro) dev'essere interpretato nel senso che esso osti ad una normativa di uno Stato membro in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti alle prestazioni di sicurezza sociale di un cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico, i figli a suo carico nati in un paese terzo siano presi in considerazione solo a condizione che risulti comprovato il loro ingresso regolare nel territorio di tale Stato membro. Nel caso di specie, riferibile ad una vicenda francese, un cittadino armeno, titolare di una carta di soggiorno che lo au-

(8) C. Giust. 19.12.2024, *Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine*, in causa C-664/23, Quinta S., sentenza – Presidente relatore Jarukaitis, Avvocato generale Pikamäe.

torizzava a lavorare in Francia, si era visto negare la possibilità di beneficiare delle prestazioni familiari per due dei suoi tre figli, nati al di fuori del territorio francese ed entrati irregolarmente in Francia.

In particolare, la Corte di Giustizia ha precisato (vd. §§ 49-51 della pronuncia in commento) che la Direttiva in questione non contempla la possibilità per gli Stati membri di escludere dal diritto alla parità di trattamento il lavoratore titolare di un permesso unico i cui figli, nati in un Paese terzo, non dimostrino di essere entrati regolarmente nel territorio dello Stato membro interessato. Inoltre, osserva la Corte, anche supponendo che tale possibilità sia riconosciuta, si deve ricordare che le deroghe al diritto alla parità di trattamento «possono essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso la loro intenzione di avvalersi delle stesse» (così § 49 della sentenza; sul punto v. anche C. Giust., sentenza del 25 novembre 2020, in causa C-302/19, *Inps*, § 26 e giurisprudenza ivi citata), cosa che non risulta abbia fatto la Francia nel caso di specie. Infine, precisa la Corte, uno Stato membro non può invocare il proprio obbligo di vigilare affinché le violazioni della Direttiva 2003/86 (che si occupa del ricongiungimento familiare) siano sanzionate per giustificare una deroga al diritto alla parità di trattamento non contemplata nella Direttiva 2011/98.

OSSERVATORIO LAVORO PUBBLICO

A CURA DI GABRIELLA NICOSIA, PAOLA SARACINI, CARLA SPINELLI

PERIODO DICEMBRE 2024-MAGGIO 2025

Gabriella Nicosia, Paola Saracini, Carla Spinelli ()*

VERSO UNA NUOVA STAGIONE NORMATIVA? RIFLESSIONI E SUGGERIMENTI DE IURE CONDITO E DE IURE CONDENDO (**)

SOMMARIO: 1. Il nuovo decreto PA: un *focus* su reclutamento e giovani. — 1.1. Sul reclutamento. — 1.2. Il reclutamento dei giovani e i nuovi rischi di precarietà. — 2. Le nuove frontiere della flessibilità organizzativa e della conciliazione vita lavoro nel Ccnl Funzioni Centrali 2022-2024. — 2.1. Il lavoro a distanza nel Contratto collettivo Funzioni Centrali 2022-24. — 2.2. La «settimana corta». — 3. La coerenza di un disegno normativo. — 4. Il d.d.l. sul merito della dirigenza e l'assist alla *soft law*. — 5. Verso la responsabilizzazione all'*empowerment* della propria squadra.

1. — *Il nuovo decreto PA: un focus su reclutamento e giovani* — Il decreto legge 14 marzo 2025, n. 25, intitolato «*Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni*» è stato convertito con modifiche dalla legge n. 69 del 9 maggio 2025. Nonostante la dichiarazione del ministro per la Pubblica amministrazione di volere affrontare «in maniera organica alcune criticità del lavoro pubblico» (1) e la presenza nel decreto – composto di ben 22 articoli – di alcune norme di carattere generale in tema di reclutamento, rafforzamento dei processi di formazione e trattamenti economici, il testo si connota soprattutto per le numerose disposizioni dettate per esigenze di specifiche amministrazioni; scelta che – come qualcuno ha già evidenziato (2) – depotenzia la visione unitaria dell'intervento, rendendone difettosa la sistematicità. In questo Osservatorio si è scelto, pertanto, di privilegiare l'analisi di alcune disposizioni che, per un verso, si connotano per il taglio di ampio respiro, come quelle dedicate al

(*) Rispettivamente, professoressa ordinaria 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.

(**) Il lavoro è frutto di una riflessione comune, tuttavia i par. 1, 1.1. e 1.2 sono ascrivibili a Paola Saracini, i par. 2, 2.1. e 2.2. a Carla Spinelli e i par. da 3 a 5 a Gabriella Nicosia.

(1) V. la dichiarazione del 7 maggio 2025, in www.funzionepubblica.gov.it.

(2) Papini 2025.

reclutamento, e, per altro verso, potrebbero essere funzionali al sempre più auspicato processo di «ringiovanimento» delle nostre pubbliche amministrazioni.

1.1. — *Sul reclutamento* — Al reclutamento sono dedicati gli articoli da 3 a 6-ter del decreto n. 25/2025. Innanzitutto si segnala la scelta – forse eccessiva – di ribadire, con una norma di interpretazione autentica, la centralità e ordinarietà del concorso pubblico (art. 4, c. 1). Inoltre, per garantire maggiore tracciabilità, uniformità delle procedure e trasparenza, si dispone l'obbligo di utilizzo del Portale Inpa per tutte le fasi concorsuali (art. 3, c. 1). La piattaforma in parola, disciplinata – come si ricorderà – dall'art. 35-ter del d.lgs. n. 151/2001, non è certamente una novità per le nostre pubbliche amministrazioni, ma poiché, come si evince da quanto dichiarato dalla Funzione pubblica, meno del 50 per cento delle procedure concorsuali avviate a livello nazionale sono state gestite attraverso questo portale, si è ritenuto opportuno generalizzarne l'obbligo di utilizzo per ogni fase del concorso (pubblicazione del bando, invio delle candidature, gestione delle prove, pubblicazione della graduatoria). Va da sé che la digitalizzazione integrale del reclutamento pubblico, per non rivelarsi un boomerang, richiede in parallelo un investimento in formazione del personale amministrativo, potenziamento delle infrastrutture IT e aggiornamento continuo delle competenze.

Si centralizza, poi, il reclutamento dei dirigenti di seconda fascia tramite la Scuola nazionale dell'Amministrazione (Sna) e la Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (Ripam) (art. 3, c. 1). Quest'ultima, in particolare, attraverso una modifica dell'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001, vede rafforzare le proprie competenze, nella convinzione che ciò possa garantire una maggiore efficienza nello svolgimento dei concorsi (art. 3, c. 1, d.l. n. 25/2025).

L'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001 viene altresì modificato con riferimento alla riserva di posti per le persone disabili. L'art. 3, c. 1, lett. c) del d.l. n. 25/2025 introduce, infatti, una ulteriore riserva pari al 10 per cento dei posti messi a concorso in loro favore.

Si stabilisce ancora che, nell'ambito delle procedure concorsuali, coloro i quali abbiano prestato servizio presso le pubbliche amministrazioni per l'attuazione dei progetti del Pnrr abbiano diritto al riconoscimento di una «prezialità», non meglio definita (art. 4, c. 2-*bis*); disposizione che potrebbe rivelarsi un vantaggio per i giovani assunti in discreto numero proprio per queste finalità; ma su tale profilo si tornerà più avanti.

Alcune modifiche attengono poi all'utilizzo delle graduatorie concor-

suali vigenti e ai loro scorrimenti. Per un verso, è confermata la regola generale in base alla quale le amministrazioni possono scorrere le graduatorie nei limiti del 20% degli idonei non vincitori, come previsto dall'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del d.lgs. n. 165/2001. Allo stesso tempo però si stabilisce che per le graduatorie approvate nel 2024 e nel 2025 tali limiti non trovino applicazione, consentendo così alle amministrazioni di disporre di graduatorie più ampie, utili a contrastare i limiti imposti dal turnover e a rispondere più tempestivamente ai fabbisogni del personale (art. 4 c. 9, d.l. n. 25). In altri termini, le amministrazioni potranno utilizzare integralmente le graduatorie formatesi in questi due anni, pur sempre nel rispetto delle proprie capacità assunzionali. Per ragioni di carattere organizzativo, purché in presenza di profili professionali sovrapponibili a quelli programmati per l'assunzione, si legittima, altresì, l'utilizzo di graduatorie di altre amministrazioni, (art. 3, comma 1, lett. d), d.l. 25).

Infine il decreto, risolvendo una delle ambiguità più insidiose degli ultimi anni in considerazione delle contrastanti interpretazioni cui ha dato luogo, spesso alla base di ricorsi e impugnative, fornisce una definizione dell'espressione graduatoria «utilmente scorsa», chiarendo che si considera tale quella in cui l'amministrazione ha già adottato l'atto formale di individuazione dei candidati da assumere, anche in assenza della firma del contratto di lavoro (art. 3, c. 1, lett. d).

Una battuta va riservata anche al tema della mobilità, pur nei limiti dei suoi intrecci con le procedure di reclutamento. L'art. 3, c. 1, lett. c) definisce il nuovo comma 2-*bis* dell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001, disponendo che, a decorrere dal 2026, le amministrazioni destinano alle procedure di mobilità una percentuale non inferiore al 15 per cento delle facoltà assunzionali. Solo le posizioni eventualmente non coperte all'esito delle predette procedure sono destinate ai concorsi. Come misura di carattere sanzionatorio, nel caso non siano attivate le procedure di mobilità entro l'anno di riferimento, «le facoltà assunzionali autorizzate per l'anno successivo sono ridotte del 15%, con conseguente adeguamento della dotazione organica, e i comandi in essere presso l'amministrazione cessano allo scadere del termine di sei mesi dall'avvio delle procedure concorsuali e non possono essere riattivati per diciotto mesi, nemmeno per il personale diverso da quello cessato».

Inoltre l'art. 3, c. 1, lett. e-*bis* del d.l. n. 25/2025, introduce un nuovo comma 2.1. all'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 sul reclutamento a termine. La norma prevede la possibilità di coprire le vacanze di organico conseguenti al collocamento in aspettativa mediante il ricorso a contratti a tempo determinato della durata massima di trentasei mesi e, comunque, non supe-

riore all'effettiva durata dell'aspettativa; si stabilisce, inoltre, che il relativo servizio prestato sia valorizzato nei concorsi per l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione, anche attraverso la previsione di riserve di posti in misura non superiore al 10 per cento di quelli messi a concorso.

Seguono poi una serie di interventi per specifiche esigenze di reclutamento di singole amministrazioni come, ad esempio, quelle rivolte al Ministero dell'interno per far fronte alle problematiche dei flussi migratori (art. 5); al Ministero della Salute (art. 5-bis) e al Corpo dei Vigili del Fuoco (art. 6). Infine, sempre con un approccio mirato, si dispone il ripristino della durata triennale (anziché biennale, come previsto dal previgente art. 35, comma 5-ter del d.lgs. n. 165/2001) delle graduatorie concorsuali degli enti locali ai sensi dell'art. 91, c. 4 del d.lgs. n. 267/2000 (art. 3, comma 1, lett. d), punto 3.1).

1.2. — *Il reclutamento dei giovani* — Anche riguardo all'assunzione dei più giovani, la frammentarietà dell'intervento normativo in parola è alquanto evidente. Innanzitutto può segnalarsi la disposizione che, con specifico riferimento alle esigenze degli enti territoriali, riconosce ai Comuni, alle Unioni di Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, la possibilità, fino al 31 dicembre 2026, di destinare il 15 per cento delle rispettive facoltà assunzionali al reclutamento a tempo determinato, con contratto di apprendistato di durata massima di trentasei mesi, di soggetti in possesso di diploma di specializzazione per le tecnologie applicate o di diploma di istruzione e formazione tecnica superiore per le tecnologie applicate rilasciato dagli Its Academy (art. 1, d.l. n. 25/2025). Tale percentuale si aggiunge a quella già prevista per l'assunzione, sempre fino al 31 dicembre 2026, di giovani laureati con contratto di apprendistato e di studenti di età inferiore a 24 anni con contratto di formazione e lavoro, pari al 20 per cento delle facoltà assunzionali e, comunque, per almeno una unità.

In sede referente, al fine di attrarre nuovi talenti anche prima della conclusione degli studi, si è intervenuti per modificare i requisiti che devono essere posseduti dagli studenti di età inferiore a 24 anni per essere assunti dalle amministrazioni pubbliche, attraverso apposite convenzioni, con contratto di formazione e lavoro, stabilendo che potrà essere stipulato anche con gli studenti universitari al terzo anno di corso, a condizione che siano in regola con il piano di studi (art. 1-bis, lett. a) del d.l. 25/2025).

Vi sono poi una serie di disposizioni contenute nell'art. 2 del d.l., rubricato «Disposizioni urgenti per il superamento del precariato dei giovani nelle pubbliche amministrazioni» che, in verità, a dispetto della sua deno-

minazione, non sembrano andare in quella direzione. Per un verso, infatti, si rinvencono aperture per assunzioni, con contratti a tempo determinato, presso l'Agenzia industria difesa e per la stabilizzazione nei ruoli del Ministero dell'interno del personale assunto a tempo determinato; inoltre, nelle more dell'attuazione di tale disposizione si consente alla sola Agenzia industria e difese di rinnovare per ulteriori 12 mesi i contratti di apprendistato già stipulati. E, ancora, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica è autorizzato ad assumere con contratto a tempo indeterminato personale non dirigenziale ma con elevata specializzazione tecnica (da inquadrare nell'Area dei funzionari), così come l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Regione siciliana (Arpa Sicilia) può procedere, sempre in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale e nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale.

Insomma si tratta di misure sparse che solo parzialmente e nella misura in cui riusciranno a stabilizzare personale di giovane età che ha già prestato servizio, sebbene a termine, nelle pubbliche amministrazioni, potranno rivelarsi funzionali ad un ringiovanimento delle nostre pubbliche amministrazioni; esigenza sempre più avvertita, come ben noto, anche nell'ottica di migliorare le competenze digitali dei diversi operatori. Inoltre proprio là dove si prevede un'ulteriore apertura verso i contratti di apprendistato, attraverso un aumento delle relative percentuali di utilizzo o della loro durata – sebbene, in quest'ultimo caso, al fine di consentire una successiva stabilizzazione degli apprendisti –, riemergono le perplessità già segnalate in un precedente numero dell'Osservatorio (3) rispetto alla scelta di continuare a utilizzare contratti di durata limitata anche per l'assunzione dei più giovani; il contratto di apprendistato nel lavoro pubblico è infatti qualificato come un contratto a tempo determinato, a differenza di quanto avviene nel lavoro privato dove, come noto, è il periodo formativo ad essere a termine e non il contratto di lavoro che nasce a tempo indeterminato.

2. — *Le nuove frontiere della flessibilità organizzativa e della conciliazione vita lavoro nel Cnl Funzioni Centrali 2022-2024* — All'esito della stipula del contratto collettivo del comparto Funzioni Centrali per il triennio 2022-24, il primo contratto separato del settore pubblico, in quanto non è stato firmato da alcune sigle sindacali maggiormente rappresentative, tra cui la Cgil, si legge nelle dichiarazioni della Funzione pubblica che il nuovo accordo «risponde alle esigenze di una pubblica amministrazione sempre più orientata

(3) Il rinvio è all'Osservatorio n. 4 del 2023, par. 1. 2.

all'innovazione, alla flessibilità e al benessere lavorativo». In questa prospettiva, vengono richiamate in particolare le nuove clausole in materia di lavoro agile e lavoro da remoto, nonché l'introduzione – in via sperimentale per le amministrazioni e su base volontaria per i dipendenti – della settimana corta, «una misura subordinata alla decisione del datore di lavoro – spiega il ministro Zangrillo – che mira a migliorare l'equilibrio tra vita lavorativa e privata, mantenendo inalterata l'efficienza dei servizi pubblici».

Alle questioni giuridiche connesse alla mancata firma, che possono mettere in discussione la tenuta stessa del sistema di relazioni sindacali, si era già fatto cenno nell'Osservatorio precedente, mentre delle vicende giudiziarie conseguenti, che attengono all'agibilità dei diritti sindacali al livello decentrato da parte delle organizzazioni sindacali non firmatarie (4), si tratterà in seguito in relazione ai relativi sviluppi. In questa sede si intende focalizzare l'attenzione su criticità, ma anche potenzialità della nuova disciplina contrattuale in materia di flessibilità organizzativa, con riferimento sia al tema dell'incrementale digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, che alle finalità di conciliazione vita-lavoro.

2.1. — *Il lavoro a distanza nel Contratto collettivo Funzioni Centrali 2022-24.* — La disciplina del lavoro a distanza, confermato nelle due forme del lavoro agile e del lavoro da remoto (5), è stata oggetto, come si anticipava, di alcune modifiche integrative.

L'art. 13 in materia di accesso al lavoro agile disapplica e sostituisce l'art. 39 del Ccnl 2019-21, anche se le novità regolative riguardano unicamente due aspetti, peraltro fra loro interconnessi, uno concernente l'introduzione di agevolazioni nell'utilizzo del lavoro agile per ulteriori categorie specifiche di lavoratori, l'altro relativo alle forme di interlocuzione sindacale in materia.

Con riferimento a questo secondo aspetto, il contratto opera un rinvio alla contrattazione integrativa quanto alla determinazione delle modalità di accesso al lavoro agile per i lavoratori che si trovino in una condizione di necessità e non siano coperti da altre misure. Si tratta di una previsione coerente con il riparto di competenze tra le fonti legale e negoziale definito dall'art. 40, d.lgs., n. 165/2021, nonché tra contratto collettivo nazionale e contrattazione di secondo livello, ai sensi dell'art. 7, c. 6, lett. ae) del Ccnl

(4) Su cui vd. Bavaro 2025

(5) Per un'analisi complessiva dei due istituti nel Ccnl 2019-21, si rinvia a Nicosia, Cuttone 2023.

2022-24, di nuova introduzione. Resta confermata la modalità del confronto prevista dall'art. 5, c. 6, lett. g) sui criteri generali delle modalità attuative del lavoro agile e del lavoro da remoto.

La disposizione contenuta nell'art. 13, c. 3, consente di estendere la possibilità di fruire del lavoro agile al di là dei casi già regolati dal legislatore ai sensi dell'art. 18, c. 3-*bis*, l. n. 81/2017, che riconosce priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile formulate dai lavoratori e dalle lavoratrici che siano genitori di figli minori o disabili, oppure disabili gravi essi stessi, o ancora caregiver ai sensi dell'art. 1, c. 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. La nuova clausola contrattuale introduce un trattamento indubbiamente più favorevole per i lavoratori, in quanto riapre alla possibilità di ricorrere al lavoro agile in presenza di situazioni di fragilità, sulle quali si era fatto un passo indietro dopo il superamento della legislazione emergenziale giustificata dalla pandemia.

A tal riguardo, la previsione appare in linea con la Direttiva del ministro per la Pubblica amministrazione sul lavoro agile di dicembre 2023, nella quale, allo scopo di sensibilizzare i dirigenti, si indicava «la necessità di garantire, ai lavoratori che documentino gravi, urgenti e non altrimenti conciliabili situazioni di salute, personali e familiari, di svolgere la prestazione lavorativa in modalità agile, anche derogando al criterio della prevalenza dello svolgimento della prestazione lavorativa in presenza». Al tempo stesso, però, la Direttiva rimetteva alle determinazioni organizzative dei dirigenti e all'accordo individuale la individuazione in concreto delle misure relative.

Ed in effetti, anche l'art. 13 del nuovo contratto collettivo nazionale delle Funzioni Centrali stabilisce che ulteriori agevolazioni nell'accesso al lavoro agile dovranno essere riconosciute facendo sempre salve le specifiche necessità tecniche delle attività lavorative e l'obbligo da parte dei lavoratori di garantire prestazioni adeguate. In altri termini, il bilanciamento tra le esigenze organizzative delle amministrazioni, di cui devono farsi interpreti i dirigenti, e le esigenze di conciliazione dei lavoratori resta imprescindibile presupposto.

Il contratto nazionale, poi, contiene un'ulteriore disposizione, con cui regola direttamente la materia, prevedendo che per i lavoratori che documentano gravi problemi di salute, o che assistono familiari disabili gravi ai sensi della legge n. 104/1992, o che godono dei benefici riconosciuti a sostegno della genitorialità dal d.lgs. n. 151/2001, nonché per le altre casistiche che saranno individuate dalla contrattazione collettiva integrativa, sarà possibile estendere il numero di giorni di attività resi in modalità agile, rispetto a quelli previsti per il restante personale, mediante l'accordo individuale. La finalità conciliativa alla quale la norma intende rispondere si con-

ferma sempre più declinata in termini di sostegno alla condizione di bisogno o ai carichi di cura, subordinando a questa dimensione le esigenze conciliative tout-court di ogni persona che lavora.

La previsione da ultimo illustrata è ribadita anche per i lavoratori da remoto (art. 15, c. 4-*bis*), con riferimento alle medesime categorie di beneficiari, comprese quelle individuate dalla contrattazione integrativa, sulla base del rinvio disposto dell'art. 7, c. 6, lett. ae) del Ccnl 2022-24, espressamente richiamato.

Un'altra rilevante clausola innovativa è contenuta nell'art. 14 del Ccnl 2022-24, che concerne l'articolazione della prestazione in modalità agile, e riguarda la disciplina del buono pasto. Il comma 3-*bis* prevede che, «ai fini dell'erogazione del buono pasto, le ore di lavoro convenzionali della giornata di lavoro resa in modalità agile sono pari alle ore di lavoro ordinarie che il dipendente avrebbe svolto per la medesima giornata se avesse reso la prestazione in presenza».

La questione dell'ammissibilità della corresponsione del buono pasto nelle giornate di lavoro agile era già emersa durante la pandemia. In assenza di una norma che espressamente ne vietasse l'erogazione, le amministrazioni avevano operato al riguardo scelte diversificate (6). In più di un caso, infatti, nei diversi comparti, anche all'esito di un confronto sindacale, le amministrazioni pubbliche si erano determinate a riconoscere il buono pasto, in considerazione, tra l'altro, del fatto di aver richiesto ai dipendenti in lavoro agile, soprattutto durante la prima fase emergenziale, di rispettare rigidità orarie ed organizzative tali da rendere la prestazione svolta da casa perfettamente parificabile a quella che aveva luogo in sede.

In materia si era anche espresso il Tribunale di Venezia, con una pronuncia resa in data 8 luglio 2020, a seguito di ricorso *ex art.* 28 St. lav. presentato dalla Federazione metropolitana della Funzione pubblica Cgil, che lamentava l'antisindacalità della condotta del Comune di Venezia per l'esclusione dal godimento dei buoni pasto dei lavoratori agili, senza previa contrattazione con le organizzazioni sindacali. Il giudice respinse il ricorso, affermando la correttezza della condotta datoriale, sulla scorta dell'opzione ermeneutica adottata, in primo luogo, con riferimento alla qualificazione giuridica dei buoni pasto, dei quali aveva escluso qualsivoglia natura retributiva, e, quindi, alla previsione di vincoli di orario per la prestazione di lavoro agile, che aveva ritenuto essere del tutto inapplicabili, giungendo così a decretare l'incompatibilità tra fruizione del buono pasto e lavoro agile. Se i buoni pasto non sono dovuti, concludeva il Tribunale, la mancata corre-

(6) Cfr. il focus sulle Università nell'Osservatorio n. 4 del 2020, par. 4.

sponsorione degli stessi non deve essere oggetto di contrattazione e confronto con le Oo.Ss. (7).

Il contratto collettivo dispone ora che il buono pasto vada erogato per i dipendenti delle Funzioni Centrali, assumendo l'equivalenza tra ore di lavoro convenzionali della giornata di lavoro resa in modalità agile e ore di lavoro ordinarie svolte in presenza.

Stante la formulazione della clausola, che fa riferimento alla determinazione «convenzionale» dell'orario giornaliero, non sembra che le parti negoziali abbiano inteso assumere una chiara posizione in merito al tema della misurabilità dell'orario di lavoro per i dipendenti che si avvalgono di tale modalità di svolgimento della prestazione. La presunta inconciliabilità tra il lavoro agile e la misurazione del tempo di lavoro, che, in ossequio all'orientamento interpretativo della Corte di giustizia dell'Unione Europea, risulta essere una misura indispensabile al fine di garantire il perseguimento delle finalità della Direttiva n. 2003/88 sull'organizzazione dell'orario di lavoro e, cioè, una migliore tutela della salute e sicurezza dei lavoratori (C. Giust., 14.5.2019, C-55/18), confligge con la previsione dell'art. 18, c. 1, l. n. 81/2017, per cui il lavoratore agile deve comunque rispettare i limiti massimi, giornaliero e settimanale, previsti dalle fonti legali e negoziali. Affinché possa essere sottratto ad alcune delle tutele disposte dal d.lgs. n. 66/2003 attuativo della direttiva, ricadendo nell'ambito di applicazione della disciplina in deroga dettata dall'art. 17, occorre, infatti, che il lavoratore agile sia effettivamente in grado di determinare autonomamente non solo la collocazione temporale della sua prestazione, come normalmente accade, ma anche la relativa durata, come è possibile che avvenga, ad esempio, quando essa sia resa in relazione a «forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi» (8).

2.2. — *La «settimana corta»* — La disposizione decisamente più innovativa, e per ciò stesso controversa, è contenuta nell'art. 18 e riguarda l'articolazione dell'orario di lavoro.

Previo confronto con i soggetti sindacali legittimati, individuati dall'art. 7, cc. 3 e 4 del Ccnl 2022-24 e ferma restando la garanzia del livello di servizi resi all'utenza, le amministrazioni possono articolare l'orario ordinario di lavoro di 36 ore settimanali previsto all'art. 17, c. 1, del Ccnl 12 febbraio 2018, su quattro giorni. L'adozione della misura è prevista con carattere sperimentale e l'adesione da parte del lavoratore su base volontaria. Quale conseguenza dell'articolazione dell'orario di lavoro su quattro giorni si in-

(7) Spinelli 2021.

(8) Leccese 2020.

dividua un riproporzionamento delle giornate di ferie annue nonché di tutte le altre assenze giornaliere dal servizio previste dalla legge e/o dai Ccnl, fatto salvo il permesso per matrimonio.

Nella valutazione di parte pubblica si tratta di una sfida da cogliere per rendere la Pubblica amministrazione più attrattiva, soprattutto per i giovani che chiedono nuove modalità di organizzazione del lavoro. Se pur condivisibile nei fini, la settimana corta, così come regolamentata, evidenzia alcune criticità, che si ritiene attengano, per un verso, al possibile impatto sulla determinazione dei carichi di lavoro per i dipendenti della concentrazione in quattro giorni della durata dell'orario ordinario di lavoro, che resta confermata, e, per altro verso, alla necessità di salvaguardare quantità e qualità dei servizi per i cittadini. Si intende dire, cioè, che per un'adeguata implementazione di questo nuovo modello di flessibilità organizzativa si richiede un accorto e adeguato intervento di rimodulazione dell'organizzazione del lavoro. Non stupisce, pertanto, che la soluzione sia stata proposta con carattere sperimentale: per attuarla occorrerà che le amministrazioni abbiano compiuto un percorso maturo verso la digitalizzazione dei processi, ancor più di quanto ciò non sia stato richiesto per il ricorso al lavoro agile. A tal riguardo, di indiscutibile ausilio sarà il ricorso all'Intelligenza Artificiale, che, è ormai acclarato, produrrà un effetto sostituivo di molte competenze e attività nelle pubbliche amministrazioni (9). Da ultimo, sembra utile richiamare l'attenzione sulla possibilità che i futuri scenari della flessibilità oraria nel settore pubblico vedano settimana corta e lavoro a distanza costituire strumenti fra loro alternativi ma persino convergenti, nella misura in cui si possa valutare di organizzare la settimana lavorativa su quattro giorni con prestazione di lavoro resa in modalità agile o da remoto, purché sia garantita l'opzione volontaria per i dipendenti. Allora sì che l'attrattività delle pubbliche amministrazioni per le giovani generazioni ne avrebbe sicuro vantaggio, a condizione che le categorie dirigenziali siano messe in condizione di (saper) esercitare le proprie prerogative individuali in coerenza con i mutati assetti organizzativi.

3. — *La coerenza di un disegno normativo.* — Lo scorso 13 marzo il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge promosso dal ministro per la pubblica amministrazione, Paolo Zangrillo, che racchiude «*Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni*». Si tratta di un intervento che appare del tutto coerente con l'articolato apparato di di-

(9) Si vedano al riguardo le considerazioni svolte nell'Osservatorio 4 del 2024, par. 1.1.

sposizioni che negli ultimi tre anni ha arricchito la disciplina del lavoro pubblico. Questa volta il legislatore ha preferito lo strumento più risoluto della legge, piuttosto che ricorrere a direttive di *soft law*, alle quali, peraltro, ci eravamo in qualche modo abituati. Il provvedimento, subito battezzato come «d.d.l. Merito», interviene su due elementi di chiaro rilievo ai fini dell'efficientamento dei nostri apparati: le modalità di selezione e reclutamento della dirigenza e il sistema di valutazione del personale.

Prima di analizzare nel dettaglio le disposizioni più dirimpenti, non può essere sottaciuta una certa curiosità, mista a soddisfazione, per il fermento innovativo e la traiettoria sin qui assegnata alla «riforma gentile» (10) che si è dispiegata, negli ultimi anni, sotto gli occhi degli studiosi. Un susseguirsi di direttive amplissime, ricche di parole sinora sconosciute per i cultori della privatizzazione *ex lege* del lavoro pubblico, eppure in grado di spingere le coscienze con una forza silenziosa.

Può essere utile osservarle nella loro sequenza, proprio per cogliere l'impegno a instillare una nuova coscienza su questi temi. Nei nostri precedenti osservatori abbiamo più volte avuto modo di rilevare il vistoso cambio di passo dell'era *Brunetta bis* proprio nella direzione di apertura a modelli valoriali attenti e sensibili alle istanze delle persone poste sia dentro che fuori degli uffici pubblici. Il percorso di rinnovamento è cominciato con il d.m. 22 luglio 2022, che racchiude le metriche del *competency management*, «sulla specificità dei saperi, sulla qualità della prestazione e sulla motivazione al servizio...» elementi centrali – questi – anche nel disegnare le carriere dinamiche dei più meritevoli e accrescere l'attrattività del lavoro pubblico, in una logica di *employer branding*; poi è proseguito con il d.m. 28 settembre 2022 e cioè le *Linee guida per l'accesso alla dirigenza* che racchiude un focus su capacità, attitudine e motivazioni individuali, alias le *soft skill*. E da qui in successione la direttiva del marzo 2023, a firma del ministro Zangrillo, in materia di «pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», che scommette su conoscenza - competenza e capacità del personale e sostanzialmente introduce il ciclo di gestione della formazione; il d.m. 28 giugno 2023 ovvero il *Modello delle competenze trasversali del personale non dirigente* che investe sulle *soft skill* e cioè su un modello articolato di conoscenze, competenze e capacità caratteristiche della posizione da ricoprire; la Direttiva del 28 novembre 2023 contenente «*Nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance*

(10) Ho coniato tempo fa questa endiadi per indicare la *soft law* di ultima generazione.

individuale», in cui è evidente l'affidamento alle doti di leadership della dirigenza; la Direttiva sul contrasto alla violenza di genere e, da ultimo, la direttiva del gennaio 2025 sulla *Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti*.

Un vero crescendo rossiniano che culmina, a sorpresa, con il disegno di legge *de quo*.

4. — *Il d.d.l. sul merito della dirigenza e l'assist alla soft law*. — Naturalmente aspetteremo l'adozione della legge per un commento preciso alle norme, come si addice al genere dell'Osservatorio, ma in questa sede vale la pena analizzare la prospettiva di una modifica al modello in modo coerente alla cavalcata verso l'affermazione del valore pubblico per il tramite del valore riconosciuto alle persone che lavorano nei nostri apparati. Il d.d.l., come si è avuto modo di anticipare brevemente, intende inserire nel sistema una terza via di accesso alla qualifica dirigenziale, diversa dal concorso di cui all'art. 97 della Costituzione e dal corso concorso, ormai abbastanza noto. Il reticolato normativo in questione introduce una sorta di progressione verticale che configura il balzo dal Comparto, che contempla il personale non dirigente, all'Area dirigenziale, ovvero la congiunzione fra due rette parallele che sinora sembravano destinate a non incontrarsi mai.

Dove si spinge il modello in ragione di questa nuova previsione è presto detto. Verso un management sempre più obbligato all'onestà gestionale e alla capacità micro organizzativa. Ciò che propone il d.d.l. in questione è agevolmente ricavabile dalle stesse parole del ministro Zangrillo ovvero «[...] l'introduzione di un meccanismo che consente al dirigente di proporre la crescita di un proprio collaboratore, naturalmente se sussistono determinate condizioni di performance e se il percorso risponde anche all'esigenza di garantire che questo sviluppo di carriera non sia in qualche modo inquinato da limiti di soggettività». Questo perché, con le regole attuali, [...] «i dirigenti sono deresponsabilizzati a coltivare la crescita dei loro collaboratori, visto che tutto passa dai concorsi» (11).

Come si vede prende sempre più corpo la configurazione del dirigente pubblico quale manager dei nostri apparati in ragione pure di nuove tipologie di responsabilità (12).

(11) Si legga l'articolo fruibile all'indirizzo <https://www.funzionepubblica.gov.it/it/ministro/comunicazione/interventi-articoli-e-interviste/il-foglio-luca-roberto-28022025/> dal titolo *Parla il ministro per la Pubblica amministrazione, Paolo Zangrillo*.

(12) Fra i lavori più recenti sul tema si leggano gli scritti raccolti in Di lascio, Lorenzoni 2024; Gargiulo, Zoppoli 2025; Garofalo, Riccardi 2025.

Come mi è capitato di dire in altra occasione, il nuovo bisogno di questi anni è proprio quello di rendere attraente e appetibile (qualcuno ha addirittura detto *sexy!*) il lavoro in una certa amministrazione in modo da catturare e fidelizzare i talenti e non disperderli. Tutto ciò in perfetta sintonia con il *trend* del periodo che è appunto la sostenibilità.

Ecco perché si intende irrobustire e incentivare le capacità e le competenze dirigenziali/manageriali nella costruzione di strategie gestionali e micro organizzative capaci di raggiungere tutti questi risultati. Il d.d.l. in questione appare a prima vista sintonico e coerente con questo approccio.

Sotto questo aspetto, la chiave di volta è, come sempre, un management consapevole e responsabile anzi «umanistico», ovvero proiettato a puntare sull'*empowerment* dei propri collaboratori, sul potenziamento delle persone che lavorano nelle nostre amministrazioni, attraverso l'affermazione di sé, l'appagamento professionale.

5. — *Verso la responsabilizzazione all'empowerment della propria squadra.* — L'altro corno dell'investimento organizzativo che si coglie nel d.d.l. in questione concerne l'ambito della effettività sistemica. Senza una vera responsabilizzazione su questi nuovi piani le norme si rivelano mere petizioni di principio. Scorrendo il reticolato di norme in cammino, si coglie, così, anche la novella dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001. All'articolo 19, dopo il comma 1-ter dovrebbe essere inserito un nuovo comma 1-*quater* che recita: «[...] In relazione alle responsabilità formative, di valutazione del potenziale e di valorizzazione del personale posto alle proprie dipendenze, ciascun dirigente redige annualmente una relazione in cui indica il personale ritenuto idoneo ad assumere funzioni dirigenziali, o comunque superiori a quelle rivestite. Di tale relazione è dato motivatamente conto nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 28».

Il dirigente non potrà più sottrarsi alla responsabilità di far crescere i propri collaboratori e le proprie collaboratrici e di gestire la sua squadra nel rispetto pieno dei principi di buona fede e correttezza comportamentale, scommettendo sull'*empowerment* di ciascuno. È auspicabile che per tale via sia davvero arrivato il momento per sfoderare la propria capacità di comportarsi da «buon padre di famiglia», investendo su formazione, valutazione del potenziale e valorizzazione dei collaboratori e delle collaboratrici, perché dalle personali doti manageriali deriveranno, come in una vera catena del valore (13), anche i futuri dirigenti pubblici.

(13) Se si vuole si può leggere Nicosia 2021.

Riferimenti bibliografici

- Bavaro V., (2025), *La rappresentatività sindacale a fondamento dei diritti sindacali nella p.a.: note critiche sul «caso» Ccnl funzioni centrali del 2025*, di prossima pubblicazione in *LPA*, n. 1.
- Di Lascio F., Lorenzoni L. (a cura di) (2024), *Politica e amministrazione tra etica, manageria-
lità e responsabilità, Atti del Convegno in onore di Gianfranco D'Alessio*, Roma Tre Press.
- Gargiulo U., Zoppoli A. (a cura di) (2024), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, in *DLM*, Quaderno n. 16.
- Garofalo D., Riccardi A. (a cura di) (2025), *Il pubblico impiego contrattualizzato, problemi attuali e prospettive*, Labor Istantanee, Pacini Giuridica.
- Leccese V. (2020), *Lavoro agile e misurazione della durata dell'orario per finalità di tutela della salute*, in *RGL*, II, 428 ss.
- Nicosia G. (2021), *Buon management e benessere nel lavoro pubblico, quando il valore della persona segna il tramonto degli approcci neo autoritari*, in *Liber amicorum per Umberto Carabelli*, Cacucci Editore.
- Nicosia G., Cuttone M. (2023), *Il contratto collettivo per le funzioni centrali: quando la persona diventa un progetto*, in *RGL*, I, 88-90; 92-93.
- Papini G., (2025), *Le principali novità del decreto PA*, in *Bollettino ADAPT*, 12 maggio, n. 18.
- Spinelli C. (2021), *Lavoro agile emergenziale e diritto al buono pasto*, in *RGL*, n. 1, *RGL Giurisprudenza online*, n. 2.