

## **Osservazioni della Commissione in merito a una richiesta di informazioni del Mediatore europeo**

---

- Seguito dato alla decisione relativa ai casi 1234/2016/EIS, 1241/2016/EIS, 1717/2016/EIS e 1841/2016/EIS sulla presunta omissione, da parte della Commissione europea, di adottare una decisione tempestiva in un caso di infrazione riguardante il supposto abuso dei contratti a tempo determinato nel settore pubblico in Italia

---

### **I. Contesto**

Nella sua decisione relativa ai casi 1234/2016/EIS, 1241/2016/EIS, 1717/2016/EIS e 1841/2016/EIS, la Mediatrice europea ha archiviato tali casi chiedendo tuttavia alla Commissione di informarla, entro tre mesi dalla pronuncia della sentenza nella causa C-494/16, *Santoro/Comune di Valderice*, del seguito dato dalla Commissione alla procedura di infrazione NIF 2014/4231.

### **II. Procedura di infrazione NIF 2014/4231**

La Commissione europea ha ricevuto numerose denunce riguardanti il possibile abuso di una successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico in Italia.

I dipendenti interessati sono:

- il personale impiegato nel settore dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), che comprende conservatori di musica, accademie di belle arti e accademie di danza;
- il personale impiegato nelle fondazioni lirico-sinfoniche italiane;
- il personale docente, educativo e amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) presso le istituzioni scolastiche ed educative statali;
- il personale impiegato presso gli enti pubblici di ricerca.

#### Diritto dell'UE applicabile

La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 1999/70/CE ("l'accordo quadro"), dispone che, per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri introducano, in assenza di norme equivalenti, una o più misure relative a:

- a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti;
- b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi;
- c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti.

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'UE (di seguito "CGUE" oppure "la Corte"), ai fini della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro è possibile qualificare come "abuso" una situazione di lavoro nella quale i contratti a tempo determinato sono impiegati nel settore in esame per soddisfare un'esigenza permanente e durevole del datore di lavoro in materia di personale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda, in tal senso, la sentenza del 26 gennaio 2012, *Küçük*, C-586/10, EU:C:2012:39, punto 39, la giurisprudenza ivi citata e la sentenza del 26 novembre 2014, *Mascolo e a.*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 101.

La Commissione sta valutando la conformità della normativa italiana che disciplina la situazione dei dipendenti del settore pubblico alla clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, che impone agli Stati membri di adottare misure volte a prevenire gli abusi derivanti da una successione di contratti a tempo determinato.

Diritto nazionale applicabile e osservazioni sulla stabilizzazione/trasformazione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato nel settore pubblico italiano

L'articolo 19, commi 1 e 2, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, applicabile ai dipendenti sia del settore pubblico sia di quello privato, nel fissare la durata massima dei contratti a tempo determinato stabilisce che:

"1. Al contratto di lavoro subordinato può essere apposto un termine di durata non superiore a trentasei mesi.

2. Fatte salve le diverse disposizioni dei contratti collettivi, e con l'eccezione delle attività stagionali di cui all'articolo 21, comma 2, la durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, per effetto di una successione di contratti, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale e indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, non può superare i trentasei mesi. Ai fini del computo di tale periodo si tiene altresì conto dei periodi di missione aventi ad oggetto mansioni di pari livello e categoria legale, svolti tra i medesimi soggetti, nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato. Qualora il limite dei trentasei mesi sia superato, per effetto di un unico contratto o di una successione di contratti, il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato (...)."

L'articolo 29, comma 2, lettera c), e comma 3, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 stabilisce tuttavia che le seguenti categorie sono escluse dal campo di applicazione del medesimo decreto:

"2. Sono, altresì, esclusi dal campo di applicazione del presente capo:

c) i contratti a tempo determinato stipulati con il personale docente ed ATA per il conferimento delle supplenze (...).

3. Al personale artistico e tecnico delle fondazioni di produzione musicale di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 19, commi da 1 a 3, e 21."

Inoltre l'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche applicabile al settore pubblico italiano, prevede misure per il "superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni"<sup>2</sup>.

Il comma 9 del citato articolo 20 (relativo al "superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni") stabilisce però che diverse categorie di impiegati pubblici sono escluse dal campo di applicazione del medesimo articolo:

---

<sup>2</sup> Il testo del citato articolo 20 può essere consultato al seguente indirizzo:  
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/7/17G00089/sg>.

"9. Il presente articolo non si applica al reclutamento del personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) presso le istituzioni scolastiche ed educative statali. Fino all'adozione del regolamento di cui all'articolo 2, comma 7, lettera e), della legge 21 dicembre 1999, n. 508, le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica. I commi 5 e 6 del presente articolo non si applicano agli enti pubblici di ricerca di cui al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218. Il presente articolo non si applica altresì ai contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni."

Si pone la questione se la legislazione nazionale italiana applicabile contenga altre norme equivalenti volte a prevenire gli abusi.

#### Osservazioni in merito al settore dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica ("AFAM")

Con la sigla AFAM (alta formazione artistica, musicale e coreutica) si intende l'istruzione superiore artistica nel sistema universitario italiano, soggetta ai poteri di vigilanza del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ("MIUR").

L'AFAM è stata introdotta dalla legge 21 dicembre 1999, n. 508, relativa alla riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati.

Il 21 settembre 2017 il legislatore italiano ha presentato uno schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento recante le procedure e le modalità per la programmazione e il reclutamento del personale docente e del personale amministrativo e tecnico del comparto AFAM.

Tale schema di decreto prevede procedure per la stabilizzazione del personale a tempo determinato per la durata del triennio 2018-2020 sulla base degli stessi principi già presenti nel decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 ("legge Madia").

La Commissione chiederà alle autorità italiane di trasmettere la versione definitiva di tale decreto, in seguito alla sua adozione, per poi verificare se la legislazione nazionale italiana applicabile al comparto AMAF:

- a) contenga ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo di tali contratti o rapporti; o
  - b) preveda la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; o
  - c) stabilisca il numero dei rinnovi di tali contratti o rapporti;
- o qualunque altra norma equivalente volta a prevenire gli abusi.

#### Osservazioni in merito alle fondazioni lirico-sinfoniche

La situazione dei dipendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche italiane è disciplinata dal decreto legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100.

I dipendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche italiane non hanno diritto a ottenere la trasformazione del loro contratto di lavoro in un contratto a tempo indeterminato una volta

trascorso un periodo di 36 mesi, come stabiliva in precedenza l'articolo 11, comma 4, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 e come prevede attualmente l'articolo 29, comma 3, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, che non è applicabile alle fondazioni lirico-sinfoniche. Tali lavoratori non hanno diritto a ottenere il risarcimento previsto dalla legislazione sopra citata in caso di trasformazione di un contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato.

Occorre dunque verificare se la legislazione nazionale italiana applicabile alle fondazioni lirico-sinfoniche italiane preveda altre misure equivalenti a quelle stabilite dalla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro.

La questione della compatibilità della legislazione nazionale italiana applicabile alle fondazioni lirico-sinfoniche italiane con il disposto della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro è attualmente oggetto di una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla CGUE dalla Corte d'appello di Roma nella causa C-331/17, Sciotto. Nel rinvio, la domanda è formulata nel modo seguente:

"Se la normativa europea (segnatamente clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) osti ad una normativa nazionale (in particolare, art. 3, comma 6, del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2010, n. 100) che, escludendo in via generale i rapporti di lavoro a tempo determinato dei dipendenti di fondazioni lirico-sinfoniche dalla regola secondo cui la forma normale di rapporto di lavoro è quella a tempo indeterminato, deve essere interpretata nel senso di una completa liberalizzazione di tali rapporti, senza previsione, anche in caso di reiterazione oltre il triennio (o altro periodo), di misure di conversione del rapporto (stabilizzazione) e/o di risarcimento dei danni."

La sentenza su tale rinvio pregiudiziale avrà rilievo ai fini della valutazione giuridica della conformità della legislazione nazionale italiana che disciplina il comparto AMAF al disposto della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro.

#### Osservazioni in merito al personale impiegato presso gli enti pubblici di ricerca

Gli enti pubblici di ricerca sono disciplinati dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218. Il nuovo decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche ("legge Madia") esclude gli enti pubblici di ricerca di cui al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218 dall'ambito di applicazione dell'articolo 20, commi 5 e 6, consentendo in tal modo agli enti pubblici di ricerca di istituire rapporti di lavoro flessibili con contratti a tempo determinato di durata superiore al periodo massimo previsto dalla legge.

Occorre dunque verificare se la legislazione nazionale italiana applicabile agli enti pubblici di ricerca preveda altre misure equivalenti a quelle stabilite dalla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro.

#### La causa Santoro

Nel settembre 2016 il Tribunale civile di Trapani ha presentato una domanda di pronuncia pregiudiziale alla CGUE, chiedendo chiarimenti per accertare se il diritto italiano fornisca una tutela effettiva (in particolare un risarcimento adeguato) ai dipendenti pubblici che abbiano subito una violazione dei diritti sanciti dalla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro<sup>3</sup>.

La questione è stata sollevata in un contesto in cui le norme nazionali in questo campo si applicavano in modo diverso ai dipendenti del settore pubblico rispetto a quelli del privato. Per i dipendenti assunti nel settore privato, una volta scaduto il limite di tempo fissato nel contratto o trascorso il limite massimo di 36 mesi, la legislazione italiana prevede la conversione automatica del contratto di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato. Per contro, nel caso dei dipendenti del settore pubblico, la compensazione è limitata a un'indennità forfettaria e al risarcimento del danno causato dalla perdita di opportunità favorevoli.

Alla CGUE è stato chiesto di rispondere alle seguenti domande:

"Se rappresenti misura equivalente ed effettiva, nel senso di cui alle pronunce della Corte di Giustizia *Mascolo* [e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13)] e *Marrosu* [e *Sardino*](C-53/04), l'attribuzione di una indennità compresa fra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione (articolo 32, comma 5, l. n. 183/2010) al dipendente pubblico, vittima di un'abusiva reiterazione di contratti di lavoro a tempo determinato, con la possibilità per costui di conseguire l'integrale ristoro del danno solo provando la perdita di altre opportunità lavorative oppure provando che, se fosse stato bandito un regolare concorso, questo sarebbe stato vinto."

"Se il principio di equivalenza menzionato dalla Corte di Giustizia (fra l'altro) nelle dette pronunce, vada inteso nel senso che, laddove lo Stato membro decida di non applicare al settore pubblico la conversione del rapporto di lavoro (riconosciuta nel settore privato), questi sia tenuto comunque a garantire al lavoratore la medesima utilità, eventualmente mediante un risarcimento del danno che abbia necessariamente ad oggetto il valore del posto di lavoro a tempo indeterminato."

Alla CGUE è stato dunque chiesto di chiarire se le misure attualmente applicabili in caso di abuso, segnatamente una somma forfettaria e il risarcimento dei danni causati dalla perdita di opportunità favorevoli, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione italiana, possano essere considerate "misure equivalenti ed effettive" idonee a compensare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato in forza della direttiva sul lavoro a tempo determinato.

Nella sentenza del 7 marzo 2018 (causa C-494/16, *Santoro*), la CGUE ha confermato che gli Stati membri possono riservare un destino differente al ricorso abusivo a contratti a tempo determinato stipulati in successione nel settore pubblico, purché esistano altre misure effettive.

La CGUE ha inoltre confermato che, poiché non sussiste l'obbligo giuridico di prevedere la trasformazione in contratti a tempo indeterminato dei contratti di lavoro a tempo determinato per i lavoratori rientranti nel settore pubblico (in quanto questi ultimi devono superare un regolare concorso per divenire dipendenti a tempo indeterminato), tali lavoratori non hanno

---

<sup>3</sup> Causa C-494/16, *Santoro*, EU:C:2018:166.

diritto a un risarcimento volto a compensare la mancata trasformazione del rapporto di lavoro, che spetta invece ai dipendenti del settore privato. I dipendenti del settore pubblico dovrebbero tuttavia avere diritto a un risarcimento per la perdita di opportunità. Il calcolo di tale risarcimento spetta al giudice nazionale, ma la CGUE ha indicato, facendo riferimento alla difficoltà di dimostrare una perdita di opportunità, che l'onere di provare l'inesistenza di tale perdita di opportunità non dovrebbe ricadere sul dipendente.

Un onere della prova eccessivamente gravoso potrebbe privare una misura della sua effettività. La Corte ha osservato che, tenuto conto delle difficoltà inerenti alla dimostrazione dell'esistenza di una perdita di opportunità, il ricorso a presunzioni dirette a garantire a un lavoratore che abbia sofferto, a causa dell'uso abusivo di contratti a tempo determinato stipulati in successione, una perdita di opportunità di lavoro, la possibilità di cancellare le conseguenze di una siffatta violazione del diritto dell'UE è tale da soddisfare il principio di effettività.

La Corte indica inoltre altre misure esistenti destinate a prevenire e sanzionare il ricorso abusivo ai contratti a tempo determinato, come la responsabilità dirigenziale, sancita dall'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La Corte conclude che spetta al giudice nazionale verificare se le sanzioni vigenti pronunciate nei confronti delle pubbliche amministrazioni (l'indennità forfettaria, il risarcimento per la perdita di opportunità e la responsabilità dirigenziale) siano sufficientemente efficaci e dissuasive da garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro. In tal modo la Corte ribadisce nuovamente l'importanza che il lavoratore possa avvalersi di una presunzione in base alla quale spetta allo Stato provare che il lavoratore soggetto al ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato non abbia perso alcuna opportunità di trovare un impiego o che, qualora fosse stato bandito un regolare concorso, egli non lo avrebbe superato.

Grazie a questa sentenza, per i dipendenti pubblici italiani assunti mediante il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato sarà più semplice in futuro ottenere un risarcimento per la perdita di opportunità subita a causa di tale successione abusiva di contratti a tempo determinato.

### La causa Rossato

Inoltre, in un procedimento distinto (causa C-494/17, *Rossato*)<sup>4</sup>, la Corte d'Appello di Trento ha presentato una domanda di pronuncia pregiudiziale alla CGUE, chiedendo chiarimenti per accertare se la legge 20 novembre 2015, n. 187 fornisca una tutela efficace (in particolare un risarcimento adeguato) ai dipendenti del comparto AFAM che abbiano subito una violazione dei diritti sanciti dalla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro. Il giudice del rinvio ha chiesto se le misure previste dalla legge 20 novembre 2015, n. 187 siano proporzionate, sufficientemente energiche e dissuasive per garantire l'efficacia della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

In particolare, la Corte d'Appello di Trento ha chiesto alla CGUE di rispondere alla seguente domanda:

---

<sup>4</sup> Causa C-494/17, *Rossato*.

"Se la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, debba essere interpretata nel senso che osta all'applicazione dell'art. 1, commi 95, 131 e 132 della L. n. 107 del 2015 dello Stato Italiano, che prevedono la stabilizzazione degli insegnanti a termine per il futuro, senza effetto retroattivo e senza risarcimento del danno, quali misure proporzionate, sufficientemente energiche e dissuasive per garantire la piena efficacia delle norme dell'accordo quadro in relazione alla violazione dello stesso per l'abusiva reiterazione di contratti a termine per il periodo anteriore a quello in cui le misure, di cui alle norme indicate, sono destinate a produrre effetti."

La Commissione è in attesa della sentenza di questa causa.

### **III. Presunti casi di cattiva amministrazione riguardanti la procedura di infrazione in corso e le relative denunce**

A causa dell'elevato numero di denunce ricevute in merito alle questioni di cui alla presente lettera, la Commissione le sta trattando attraverso la procedura per denunce multiple<sup>5</sup>. Questo consentirà ai cittadini di ricevere una risposta tempestiva alle loro denunce nel modo più efficiente. Una risposta a tutte le denunce relative alla questione oggetto della procedura di infrazione è in corso di traduzione in tutte le lingue dell'UE. Non appena saranno disponibili tali traduzioni, la risposta sarà pubblicata al seguente indirizzo web: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints\\_it](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_it).

I denuncianti sono stati informati individualmente per iscritto che le future comunicazioni sul caso in questione avverranno attraverso il citato sito web.

I denuncianti stanno pertanto ricevendo risposte e aggiornamenti in merito alle loro denunce in conformità alle prescrizioni del codice di buona condotta amministrativa.

### **IV. Prossime tappe**

Considerate la complessità del fascicolo, le numerose denunce che continuano a pervenire, la giurisprudenza pendente della CGUE in materia, che fornirà ulteriori orientamenti su come interpretare la direttiva sul lavoro a tempo determinato, e l'adozione di nuove normative da parte delle autorità italiane nel 2017, come il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 e la legge di bilancio 27 dicembre 2017, n. 205, (normative attualmente al vaglio della Commissione), è ancora in corso la valutazione da parte della Commissione della conformità complessiva della legislazione italiana che disciplina la situazione dei dipendenti pubblici al disposto della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

Prima di concludere la valutazione, la Commissione dovrà tener conto della futura sentenza della CGUE nella causa C-494/17, Rossato, che sarà pertinente alla valutazione.

Grazie alla recente sentenza della causa C-494/16, Santoro, che ha chiarito le questioni riguardanti il risarcimento per il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato a norma della clausola 5 dell'accordo quadro, per i dipendenti pubblici italiani

---

<sup>5</sup> Per ulteriori informazioni sulla procedura per denunce multiple, cfr. [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints\\_it](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints_it).

assunti in forza di tali contratti sarà più semplice in futuro ottenere un risarcimento per la perdita di opportunità subita a causa di tale trattamento.