



30.5.2018

## COMUNICAZIONE AI MEMBRI

**Oggetto:** **Petizione n. 0945/2016, presentata da Francesco Orbitello, cittadino italiano, sull'abuso dei contratti a termine nei confronti dei lavoratori "precari" nella scuola**

**Petizione n. 0268/2017, presentata da Michele Chimienti, cittadino italiano, sull'abuso dei contratti a tempo determinato nella scuola da parte dello Stato italiano**

### 1. Sintesi della petizione 0945/2016

Il firmatario cita una recente sentenza della Corte costituzionale italiana che sembra accogliere la richiesta del personale docente, amministrativo e ausiliario (ATA) di porre fine al rinnovo illimitato nel tempo dei contratti a termine per la copertura di posti vacanti e sottolinea che tale sentenza si allinea con quella della Corte di giustizia che già aveva ritenuto la situazione incompatibile con la direttiva 1999/70/CE. Tuttavia il firmatario denuncia che, nonostante il legislatore italiano abbia cercato di uniformare la normativa nazionale (nel luglio del 2015) alle disposizioni della Corte di giustizia, un'ampia fascia di docenti e personale ATA permanerebbe priva di tutela, in quanto, pur avendo già raggiunto il limite massimo di 36 mesi previsto dalla legge 107/2015 per le supplenze, non sarebbe stata inclusa nel piano d'immissione in ruolo.

### Sintesi della petizione 0268/2017

Il firmatario denuncia il problema del precariato nella scuola pubblica italiana. Il firmatario ritiene che lo Stato italiano non abbia previsto misure preventive e sanzionatorie adeguate per attuare correttamente la direttiva 1999/70/CE sui contratti a tempo determinato. Il firmatario sostiene inoltre che i problemi derivanti dalla violazione del principio di non discriminazione non siano stati risolti né dalla riforma della pubblica amministrazione né dalla legge sulla "buona scuola". Il firmatario chiede infine che il Parlamento europeo si attivi affinché lo Stato italiano rispetti la normativa europea e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE al fine di vedere risolto una volta per tutte il problema italiano del precariato nel settore pubblico.

## 2. Ricevibilità

Petizione 0945/2016 dichiarata ricevibile il 28 febbraio 2017.

Petizione 0268/2016 dichiarata ricevibile il 14 luglio 2017.

La Commissione è stata invitata a fornire informazioni (articolo 216, paragrafo 6, del regolamento).

## 3. Risposta della Commissione, ricevuta il 30 maggio 2018

### Petizioni 0945/2016 e 0268/2017

#### La petizione

I firmatari denunciano il ricorso abusivo a successivi contratti a tempo determinato nel settore dell'istruzione in Italia.

Il primo firmatario sostiene che la legge n. 107/2015 non preveda alcuna misura per evitare gli abusi e consenta ai consigli scolastici di ricorrere in modo illimitato a contratti a tempo determinato (fino al 30 giugno di ogni anno scolastico) per l'assunzione di insegnanti e di personale amministrativo/tecnico/ausiliario. Egli sostiene inoltre che la legge n. 107/2015 non contenga norme sulle modalità per ottenere un risarcimento per danni subiti dai lavoratori a causa di successivi contratti a tempo determinato. Secondo il firmatario, infine, ai lavoratori precari non vengono riconosciuti permessi per lutto, studio o formazione e neanche la progressione stipendiale e l'avanzamento di carriera, al contrario dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili.

Il secondo firmatario chiede un'ulteriore protezione contro il ricorso abusivo ai contratti a tempo determinato per le migliaia di docenti precari, che, secondo lui, sono spesso qualificati e hanno oltre 36 mesi di servizio, ma con sono stati inclusi nel piano di immissioni in ruolo.

#### Osservazioni della Commissione

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")<sup>1</sup> stabilisce che, per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri dovranno introdurre, 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.

La direttiva 1999/70/CE non prevede che, dopo 36 mesi di servizio, i lavoratori precari abbiano diritto a ricevere contratti a tempo indeterminato. La clausola 5 stabilisce solamente le misure che gli Stati membri dovranno introdurre per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato.

---

<sup>1</sup> Direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175 del 10.07.1999, pag. 43).

L'osservanza della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro esige pertanto che sia verificato che il rinnovo di successivi contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato miri a soddisfare esigenze provvisorie, e che una disposizione nazionale non sia utilizzata, di fatto, per soddisfare esigenze permanenti e durature del datore di lavoro in materia di personale<sup>1</sup>.

La Commissione sta valutando la conformità della normativa italiana che disciplina la situazione dei dipendenti del settore pubblico, tra cui quelli del settore dell'istruzione, con la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, che impone agli Stati membri di adottare misure per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

Per quanto riguarda il risarcimento dei danni causati dall'abuso di una successione di contratti a tempo determinato, nel settembre 2016 il Tribunale civile di Trapani ha inoltrato una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), chiedendo chiarimenti per accertare se il diritto italiano fornisca una tutela efficace (in particolare un risarcimento adeguato) ai dipendenti pubblici i cui diritti previsti dalla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sono stati violati<sup>2</sup>.

Più in particolare, alla CGUE è stato chiesto di pronunciarsi sull'efficacia delle misure attualmente in vigore al fine di prevenire l'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico italiano e sull'equivalenza di tali misure a quelle esistenti nel settore privato.

Se il rapporto di lavoro di un dipendente del settore privato si protrae oltre la scadenza fissata nel contratto od oltre il limite massimo dei 36 mesi, la legislazione italiana prevede la conversione automatica del contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato.

Tuttavia, ciò non si applica al settore pubblico, dove le misure vigenti in caso di abuso prevedono attualmente una compensazione sotto forma di importo forfettario e il risarcimento dei danni causati dalla perdita di opportunità favorevoli.

La recente sentenza nella causa C-494/16 Santoro valuta se le misure vigenti in caso di abuso, ossia una somma forfettaria e il risarcimento dei danni causati dalla perdita di opportunità favorevoli, così come interpretate dalla Corte di cassazione italiana, possano essere considerate "misure equivalenti ed effettive" a fini di risarcimento per l'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato ai sensi della direttiva sul lavoro a tempo determinato.

In particolare, il Tribunale civile di Trapani ha chiesto alla CGUE di pronunciarsi in merito alle seguenti questioni:

"Se rappresenti misura equivalente ed effettiva, nel senso di cui alle pronunce della Corte di Giustizia Mascolo e Marrosu [e Sardino], l'attribuzione di una indennità compresa fra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione al dipendente pubblico, vittima di un'abusiva reiterazione di

---

<sup>1</sup> Cfr., a tale riguardo, le sentenze del 26 gennaio 2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, punto 39 e giurisprudenza ivi citata, nonché 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.

<sup>2</sup> Causa C-494/16 Santoro.

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 (tra 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 a oggetto il valore del posto di lavoro a tempo indeterminato".

Nella sentenza del 7 marzo 2018 (causa C-494/16 Santoro), la CGUE ha confermato che gli Stati membri possono trattare in modo diverso gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico, purché dispongano di altre misure effettive.

La CGUE ha inoltre confermato che, non essendovi obbligo giuridico di trasformare i contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato per i lavoratori del settore pubblico (poiché devono superare un regolare concorso per poter accedere a un contratto a tempo indeterminato), tali lavoratori, diversamente dai dipendenti del settore privato, non hanno diritto a un'indennità volta a compensare la mancata trasformazione del contratto. Tuttavia, i dipendenti del settore pubblico dovrebbero avere diritto a un risarcimento del danno derivante dalla perdita di opportunità. Spetta al giudice nazionale calcolare tale risarcimento, ma la CGUE ha indicato, facendo riferimento alle difficoltà di dimostrare l'esistenza di una perdita di opportunità, che l'onere della prova dell'inesistenza di tale perdita non dovrebbe ricadere sul lavoratore.

Un onere della prova eccessivamente pesante potrebbe privare le misure della loro efficacia. Tenuto conto delle difficoltà inerenti alla dimostrazione dell'esistenza di una perdita di opportunità, la CGUE ha constatato che 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'Unione è tale da soddisfare il principio di effettività.

La CGUE rileva anche altre misure esistenti destinate a prevenire e sanzionare il ricorso abusivo a contratti a tempo determinato, come la responsabilità dei dirigenti, sancita nell'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo n.165/2001.

La CGUE conclude che spetta al giudice del rinvio verificare se le attuali sanzioni imposte nei confronti delle autorità pubbliche (indennità forfettaria, risarcimento del danno derivante dalla perdita di opportunità e responsabilità dei dirigenti) siano sufficientemente effettive e dissuasive per garantire la piena efficacia delle norme adottate in attuazione dell'accordo quadro. La CGUE ribadisce ancora una volta l'importanza che i lavoratori possano avvalersi della presunzione in base alla quale spetta allo Stato dimostrare che il lavoratore oggetto del ricorso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato non abbia subito alcuna perdita di opportunità lavorative oppure che non avrebbe superato il concorso di assunzione qualora fosse stato regolarmente organizzato.

La sentenza renderà più semplice in futuro per i lavoratori del settore pubblico italiano vittime di un utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato ottenere un risarcimento del danno derivante dalla perdita di opportunità causata dall'abusiva reiterazione di tali contratti.

Il firmatario pertanto può sottoporre la questione al competente tribunale nazionale del lavoro e chiedere un risarcimento per il danno subito.

La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro stabilisce che, per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non devono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che un trattamento differente non sia giustificato da ragioni obiettive.

L'espressione «condizioni di impiego» si riferisce ai diritti e agli obblighi che definiscono un dato rapporto di lavoro, includendovi tanto le condizioni nelle quali una persona esercita un impiego quanto quelle relative alla cessazione di tale rapporto di lavoro<sup>1</sup>.

Per quanto riguarda la nozione di «condizioni di impiego», ai sensi della clausola 4 dell'Accordo quadro, la Corte ha già stabilito che il criterio decisivo per determinare se una misura rientri nell'ambito di tale nozione è precisamente quello dell'impiego, vale a dire il rapporto di lavoro sussistente tra un lavoratore e il suo datore di lavoro<sup>2</sup>.

Pertanto, rientrano nella nozione di «condizioni di impiego», di cui alla clausola 4, punto 1, dell'Accordo quadro, le indennità triennali per anzianità di servizio (cfr., in tal senso, sentenze del 13 settembre 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, punto 47; del 22 dicembre 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C-444/09 e C-456/09, EU:C:2010:819, punti da 50 a 58; nonché del 9 luglio 2015, Regojo Dans, C-177/14, EU:C:2015:450, punto 43), le indennità sessennali per formazione continua (cfr., in tal senso, l'ordinanza del 9 febbraio 2012, Lorenzo Martínez, C-556/11, non pubblicata, EU:C:2012:67, punto 38), le norme relative ai periodi di servizio necessari per poter essere classificato in una categoria retributiva superiore o al calcolo dei periodi di servizio richiesti per essere oggetto di un rapporto informativo annuale (cfr., in tal senso, la sentenza dell'8 settembre 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, punto 46 e la giurisprudenza ivi citata), il diritto di partecipazione al piano di valutazione della funzione docente e l'incentivo economico che ne consegue (ordinanza del 21 settembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, punto 36), nonché la riduzione della metà del tempo di lavoro e la conseguente riduzione dello stipendio (ordinanza del 9 febbraio 2017, Rodrigo Sanz, C-443/16, EU:C:2017:109, punto 33)<sup>3</sup>.

Secondo la Commissione, i permessi per lutto, studio o formazione, l'avanzamento di carriera e la progressione stipendiale dovrebbero quindi essere considerati come condizioni di impiego.

---

<sup>1</sup> Causa C-158/16 Vega González, punto 34.

<sup>2</sup> Causa C-158/16 Vega González, punto 30. Cfr. anche le sentenze del 12 dicembre 2013, Carratù, C-361/12, EU:C:2013:830, punto 35; del 13 marzo 2014, Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, punto 25; del 14 settembre 2016, de Diego Porras, C-596/14, EU:C:2016:683, punto 26; nonché l'ordinanza del 9 febbraio 2017, Rodrigo Sanz, C-443/16, EU:C:2017:109, punto 32.

<sup>3</sup> Causa C-158/16 Vega González, punti da 30 a 34.

La Commissione sta valutando la conformità della normativa italiana che disciplina la situazione dei dipendenti del settore pubblico, tra cui quelli del settore dell'istruzione, con la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, che stabilisce il principio di non discriminazione per quanto riguarda le condizioni di impiego, a meno che un trattamento differente non sia giustificato da ragioni obiettive.

### Conclusione

La Commissione è al corrente della situazione dei lavoratori a tempo determinato del settore pubblico dell'istruzione in Italia e sta valutando la conformità della normativa italiana che disciplina la situazione dei dipendenti del settore pubblico con la clausola 4 e la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

La recente sentenza nella causa C-494/16 Santoro ha affrontato il problema del risarcimento e dovrebbe rendere più semplice in futuro per i lavoratori del settore pubblico vittime di un utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato ottenere, all'interno del sistema giudiziario nazionale, un risarcimento del danno derivante dalla perdita di opportunità.