



[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > **Documenti**



Lingua del documento : ECLI:EU:C:2017:822

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

MACIEJ SZPUNAR

presentate il 26 ottobre 2017 ([1](#))

Causa C-494/16

Giuseppa Santoro

contro

Comune di Valderice,

Presidenza del Consiglio dei Ministri

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale civile di Trapani (Italia)]

«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Lavoro a tempo determinato – Contratti conclusi con un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico – Misure intese a sanzionare il ricorso abusivo ai contratti a tempo determinato – Principi di equivalenza e di effettività»

I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, nonché dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 (in prosieguo: l'«accordo quadro»), figurante in allegato a tale direttiva ([2](#)). Essa si iscrive in una serie di rinvii introdotti dai giudici italiani, aventi ad oggetto la compatibilità del divieto di trasformazione dei contratti a tempo determinato in un solo contratto a tempo indeterminato nel settore pubblico in caso di ricorso abusivo a detto primo tipo di contratti da parte di un datore di lavoro ([3](#)).

2. Tuttavia, a differenza delle precedenti domande, il giudice del rinvio si chiede, nella fattispecie, quali misure debbano essere adottate al fine di sanzionare l'utilizzo abusivo dei contratti a tempo determinato; ciò consentirà alla Corte di arricchire la propria giurisprudenza concernente la direttiva 1999/70 e l'accordo quadro.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

3. Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 1999/70, quest'ultima è intesa ad «attuare l'accordo quadro (...) concluso fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE)».

4. L'articolo 2, primo comma, di tale direttiva, prevede quanto segue:

«Gli Stati membri mettono in atto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva [e devono] prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla presente direttiva (...)».

5. La clausola 5 dell'accordo quadro, intitolata «Misure di prevenzione degli abusi», così dispone:

Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a:

ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti;

la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi;

il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti.

Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse dovranno, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato:

devono essere considerati «successivi»;

devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato».

B. Diritto italiano

6. La direttiva 1999/70 è stata trasposta nel diritto italiano dal decreto legislativo del 6 settembre 2001, n. 368 – Attuazione della direttiva del Consiglio del 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE relativa all'accordo quadro CES, UNICE, CEEP sul lavoro a tempo determinato (GURI n. 235, del 9 ottobre 2001). L'articolo 5, comma 2, di

tale decreto legislativo, nella versione in vigore all'epoca dei fatti del procedimento principale, dispone quanto segue:

«Se il rapporto di lavoro continua oltre il trentesimo giorno in caso di contratto di durata inferiore a sei mesi, nonché decorso il periodo complessivo di cui al comma 4-bis, ovvero oltre il cinquantesimo giorno negli altri casi, il contratto si considera a tempo indeterminato dalla scadenza dei predetti termini».

7. In conformità all'articolo 5, comma 4 bis, di tale decreto legislativo:

«Ferma restando la disciplina della successione di contratti di cui ai commi precedenti, qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato ai sensi del comma 2 (...)».

8. Ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (supplemento ordinario alla GURI n. 106, del 9 maggio 2001):

«1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (...)

2. Per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti.

(...)

5. In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative (...)».

9. L'articolo 32, comma 5, della legge del 4 novembre 2010, n. 183 – Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (supplemento ordinario alla GURI n. 262, del 9 novembre 2010), dispone quanto segue:

«Nei casi di conversione del contratto a tempo determinato, il giudice condanna il datore di lavoro al risarcimento del lavoratore stabilendo un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604».

III. Fatti

10. Dal 1996 al 2002, la sig.ra Giuseppa Santoro ha prestato attività lavorativa come lavoratore socialmente utile al servizio del Comune di Valderice (Italia). Ella è poi stata impiegata presso il medesimo Comune con contratto di collaborazione coordinata e continuativa fino alla fine del 2010. Il 4 ottobre 2010, ella ha stipulato con tale Comune un contratto di lavoro subordinato a tempo parziale con scadenza il 31 dicembre 2012. Tale contratto, il quale è stato prorogato tre volte, è cessato il 31 dicembre 2016 ed ha pertanto avuto una durata complessiva di più di cinque anni.

11. Reputando illegali tali contratti di lavoro a tempo determinato successivi, la sig.ra Santoro ha adito il giudice del rinvio chiedendo segnatamente, in via principale, la conversione di detti contratti in un contratto di lavoro a tempo indeterminato a partire dalla fine del 36° mese e, in subordine, il risarcimento del danno subito.

12. Il giudice del rinvio rileva, a tal riguardo, che, secondo l'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo n. 165/01, la violazione reiterata, da parte della pubblica amministrazione, del divieto di concludere un contratto di lavoro a tempo determinato non può dar luogo alla trasformazione di detto contratto di lavoro in un contratto a tempo indeterminato. Di conseguenza la sig.ra Santoro, quale lavoratore del settore pubblico, può esigere unicamente il risarcimento del danno subito, il quale è limitato, ai sensi dell'articolo 32, comma 5, della legge n. 183/10, al pagamento di un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, mentre i lavoratori del settore privato hanno diritto a tale indennità nonché alla trasformazione dei loro contratti a tempo determinato in un solo contratto a tempo indeterminato.

13. Tuttavia, le Sezioni Unite della Corte suprema di Cassazione (Italia) hanno stabilito, nella sentenza n. 5072/2016 del 15 marzo 2016, che, in caso di ricorso abusivo a contratti a termine da parte di una pubblica amministrazione, illegittimo stante il divieto di cui all'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo n. 165/01, il lavoratore danneggiato ha diritto, in aggiunta alla summenzionata indennità forfettaria, ad un risarcimento del danno da «perdita di chance», il quale può essere concesso qualora sia accertato che il lavoratore ha perso occasioni di lavoro stabile.

14. Tale sentenza è stata resa in un procedimento nel quale il giudice di primo grado aveva chiesto alla Corte se il fatto di escludere la trasformazione di contratti a tempo determinato successivi, conclusi con la pubblica amministrazione, in un solo contratto di lavoro a tempo indeterminato fosse compatibile con il diritto dell'Unione. Nella sentenza Marrosu e Sardino (4), la Corte ha risposto che una tale esclusione non era incompatibile con le clausole dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70, purché l'ordinamento giuridico

prevedesse l'applicazione di «un'altra misura effettiva destinata ad evitare e, se del caso, a sanzionare un utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico».

15. A seguito di tale sentenza, il giudice di primo grado ha accordato ai lavoratori danneggiati non solo un risarcimento equivalente ad almeno cinque mensilità, ma anche un'«indennità sostitutiva della reintegrazione» equivalente a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto. Confermato dal giudice d'appello, tale rimedio è stato reputato «incongruo» dalla Corte suprema di Cassazione nella sua sentenza n. 5072/2016.

IV. Procedimento e questioni pregiudiziali

16. In tale contesto, il Tribunale civile di Trapani (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

Se rappresenti misura equivalente ed effettiva, nel senso di cui alle pronunce della Corte [del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) e del 26 novembre 2014, Mascolo e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401)], l'attribuzione di una indennità compresa fra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione (art[icolo] 32 [comma] 5 L. 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 [sentenze del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) e del 26 novembre 2014, Mascolo e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401)], 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».

17. Hanno depositato osservazioni scritte la sig.ra Santoro, il Comune di Valderice, il governo italiano nonché la Commissione europea, i quali sono parimenti comparsi all'udienza del 13 luglio 2017.

V. Analisi

A. Sulla ricevibilità

18. Il governo italiano sostiene, nelle sue osservazioni scritte, che il contesto normativo non sia stato illustrato in maniera adeguata dal giudice del rinvio, cosicché le questioni sollevate sarebbero irricevibili. Secondo tale governo, la domanda di rinvio non specifica né il settore pubblico di attività in cui la ricorrente nel procedimento principale ha operato, attraverso diverse forme contrattuali, né le mansioni da ella svolte, sebbene tali elementi siano necessari al fine di comprendere se le proroghe controverse dei contratti di lavoro in questione fossero giustificate da una «ragione obiettiva» ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro.

19. Mi chiedo se il governo italiano si limiti ad esprimere dubbi sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali oppure se sollevi un'obiezione formale su tale punto. Nonostante tale ambiguità, gli argomenti del governo italiano non possono essere accolti.

20. Anzitutto, occorre ricordare che la decisione di rinvio serve come base per il procedimento dinanzi alla Corte, ed è dunque necessario che il giudice nazionale spieghi, in tale decisione, segnatamente, il quadro di fatto e di diritto della controversia principale (5).

21. Inoltre, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, non spetta alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni nazionali, né giudicare se l'interpretazione che ne dà il giudice del rinvio sia corretta. Infatti, incombe alla Corte prendere in considerazione, nell'ambito della ripartizione delle competenze tra i giudici dell'Unione e i giudici nazionali, il contesto materiale e normativo nel quale si inseriscono le questioni pregiudiziali quale definito dal giudice del rinvio (6).

22. A tal riguardo, rilevo che il giudice del rinvio ha indicato che la sig.ra Santoro era soggetta ad un rapporto di lavoro subordinato in forza di un contratto a tempo determinato per un periodo eccedente il limite di 36 mesi fissato nella direttiva 1999/70. Inoltre, il giudice del rinvio stesso rileva che le questioni pregiudiziali vertono non sulla valutazione della liceità o meno dei contratti di lavoro prorogati dalle pubbliche amministrazioni al di là dei limiti autorizzati, ma unicamente sulla determinazione concreta di una misura «deterrente» da applicare in caso di reiterazione abusiva di rapporti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico.

23. Pertanto, sembra che la posizione del giudice del rinvio sia inequivocabile quanto alla constatazione dell'utilizzo abusivo dei contratti a tempo determinato da parte del Comune di Valderice, ed è per questo motivo che la sua domanda di pronuncia pregiudiziale verte unicamente sulle misure intese a sanzionare un siffatto abuso.

24. Di conseguenza, mi sembra che gli elementi di fatto forniti dal giudice del rinvio consentano alla Corte di pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali, e ritengo che occorra considerare ricevibili le questioni sollevate.

B. Nel merito

1. Osservazioni preliminari

25. Dalla sua clausola 1 emerge che l'obiettivo dell'accordo quadro è quello di creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato. Nell'adempimento di tale compito, gli Stati membri sono tenuti, ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro, ad adottare le misure intese a prevenire l'utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato.

26. Qualora un siffatto utilizzo abusivo abbia ciononostante avuto luogo, devono poter essere applicate misure che consentano di sanzionare tale abuso. Una misura di questo tipo, avente ad oggetto la trasformazione in un solo contratto a tempo indeterminato, è espressamente prevista alla clausola 5, punto 2, lettera b), dell'accordo quadro.

27. Di conseguenza, una normativa nazionale adottata al fine di garantire i risultati imposti dalla direttiva 1999/70 e dall'accordo quadro può constare di due tipi di misure: misure di prevenzione degli abusi, previste alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, e misure di sanzione degli abusi, previste segnatamente alla clausola 5, punto 2, lettera b), di detto accordo quadro (7).

28. Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, l'accordo quadro dev'essere interpretato nel senso che esso non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale che esclude, in caso di abuso derivante dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico, che questi siano trasformati in contratti o in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, come previsto dalla clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro, mentre tale trasformazione è prevista per i contratti e i rapporti di lavoro conclusi con un datore di lavoro appartenente al settore privato, qualora tale normativa contenga un'altra misura effettiva destinata ad evitare e, se del caso, a sanzionare un utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico (8).

2. Sulle questioni pregiudiziali

a) Sull'equivalenza delle misure sanzionatorie

1) *Oggetto delle questioni pregiudiziali sotto il profilo del principio di equivalenza, posizioni delle parti e osservazioni preliminari*

29. Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se le misure risarcitorie, esaminate dalla Corte suprema di Cassazione nella sentenza n. 5072/2016, costituiscano misure equivalenti ed effettive. A tal riguardo, il giudice del rinvio menziona il dettato delle sentenze Marrosu e Sardino (9) e Mascolo e a. (10) ed assimila questi due requisiti ai principi di equivalenza e di effettività. Nella seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio ritorna sul principio di equivalenza e invita la Corte a pronunciarsi sulla portata del risarcimento da perdita di chance, concesso al lavoratore del settore pubblico nel caso in cui, contrariamente alla soluzione prevista nel settore privato, lo Stato membro decida di non applicare la conversione del suo rapporto di lavoro. Di conseguenza, nell'ottica del principio di equivalenza, mi sembra che queste due questioni possano essere analizzate congiuntamente.

30. Il giudice del rinvio ritiene che, nella fattispecie, il rispetto del principio di equivalenza debba essere valutato rispetto alla situazione dei lavoratori del settore privato. Partendo da tale premessa, il giudice del rinvio contesta la posizione della Corte suprema di Cassazione, la quale ha ritenuto che il risarcimento da perdita di chance debba corrispondere al risarcimento del danno effettivo, che vige nell'ordinamento civile nazionale. Il giudice del rinvio rileva parimenti che il risarcimento non potrà che avere ad oggetto il valore del posto di lavoro a tempo indeterminato.

31. La Commissione contesta tale premessa del giudice del rinvio. Essa ritiene che la compatibilità delle misure menzionate nella domanda di pronuncia pregiudiziale con il principio di equivalenza debba essere analizzata alla luce di quanto previsto dal diritto nazionale per casi simili concernenti la stessa categoria di lavoratori della pubblica amministrazione.

32. Anzitutto, occorre ricordare che il principio di equivalenza muove dal presupposto che gli individui che fanno valere i diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione non devono essere svantaggiati rispetto a quelli che fanno valere diritti di natura meramente interna. Orbene, le misure adottate dal legislatore nazionale nell'adempimento degli obblighi risultanti dalla direttiva 1999/70, al fine di sanzionare l'utilizzo abusivo dei contratti a tempo determinato da parte dei datori di lavoro del settore privato, continuano ad attuare il diritto dell'Unione anche se il diritto nazionale prevede altre misure applicabili al settore pubblico. Di conseguenza, le modalità di questi due tipi di misure non possono essere comparate sotto il profilo del principio di equivalenza, in quanto tali misure hanno esclusivamente ad oggetto l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

33. Alla luce di quanto precede, per quanto riguarda il principio di equivalenza, qualora lo Stato membro preveda unicamente nel settore pubblico misure risarcitorie quali misure sanzionatorie ai sensi della clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro, ed escluda la conversione del rapporto di lavoro, riconosciuta nel settore privato, queste due situazioni non possono essere comparate al fine di stabilire se tale principio venga rispettato in quanto, in questi due casi, siamo in presenza dell'esercizio di diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

2) *Il principio generale di parità di trattamento e di non discriminazione*

34. Ci si potrebbe chiedere, in subordine, se i dubbi del giudice del rinvio sull'equivalenza delle misure previste nel settore pubblico e nel settore privato non si fondino, in sostanza, sul principio generale di parità di trattamento e di non discriminazione, il quale impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato.

35. A tal riguardo, rilevo, al pari della Commissione, che la Corte ha già dichiarato che la clausola 5 dell'accordo quadro non osta, in linea di principio, a che un destino differente sia riservato all'accertamento di un ricorso abusivo a contratti o a rapporti di lavoro a tempo determinato successivi in base al settore o alla categoria in cui rientra il personale in questione, purché l'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato

contempli, in tale settore o nei confronti di tale categoria di personale, un'altra misura effettiva per evitare e sanzionare gli abusi (11).

36. Ne consegue che, nell'ambito della direttiva 1999/70, le misure a disposizione dei lavoratori appartenenti a categorie distinte possono essere diverse e in tale contesto, perlomeno direttamente, la questione della parità, nel senso ampio del termine, non si pone. È l'effettività delle misure sanzionatorie che assicura che detti lavoratori non vengano trattati in maniera contraria al diritto dell'Unione.

3) *Ricerca di situazioni simili nel diritto interno*

37. Nonostante tali precisazioni, reputo utile proseguire la mia analisi sul principio di equivalenza, poiché mi sembra che sia soprattutto la ricerca di paragoni adeguati a poter far sorgere dubbi in capo al giudice del rinvio quando quest'ultimo richiama tale principio.

38. Secondo una giurisprudenza costante, al fine di individuare i paragoni adeguati, spetta al giudice nazionale, che è l'unico ad avere una conoscenza diretta delle modalità procedurali dei ricorsi in materia di diritto del lavoro, esaminare sia l'oggetto sia la causa e gli elementi essenziali dei ricorsi asseritamente simili di natura interna (12). Orbene, ai fini del giudizio che il giudice nazionale dovrà formulare, la Corte può fornirgli alcuni elementi relativi all'interpretazione del diritto dell'Unione.

39. In tal senso, nella sentenza *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (13), la Corte ha già ritenuto che un'azione di responsabilità dello Stato fondata sulla violazione della Costituzione nazionale e un'azione di responsabilità dello Stato fondata su una violazione del diritto dell'Unione possano essere considerate simili. Più precisamente, la Corte ha considerato che il risarcimento del danno subito dal soggetto leso a causa di un atto o di un'omissione dello Stato costituiva l'oggetto comune delle azioni di cui trattasi (14), mentre il requisito dell'esaurimento dei mezzi di ricorso costituiva il loro elemento essenziale (15). Inoltre, secondo l'avvocato generale Poiares Maduro, le azioni di cui trattasi avevano la stessa finalità, ossia l'illiceità del comportamento lesivo (16).

40. Inoltre, nella sentenza *Pontin* (17), pur lasciando le verifiche definitive al giudice nazionale, la Corte, nel suo compito di fornire elementi relativi all'interpretazione del diritto dell'Unione, ha preso in considerazione una comparazione delle modalità procedurali concernenti l'azione di nullità e di reintegrazione di una lavoratrice subordinata gestante licenziata durante la gravidanza, fondata sul diritto dell'Unione, con quelle concernenti, da un lato, azioni di risarcimento danni a disposizione di qualsiasi altro lavoratore subordinato licenziato e, dall'altro, azioni di nullità e reintegrazione di una lavoratrice subordinata licenziata per causa di matrimonio. Nello stesso ordine di idee, nella sentenza *Bulicke* (18) la Corte ha esaminato la comparazione fra una disposizione avente ad oggetto il termine di decadenza per le azioni in materia di risarcimento danni, risultanti dalla violazione del divieto di discriminazione fondata sull'età, e quelle concernenti la protezione contro il licenziamento e l'invalidità di un contratto a tempo determinato.

41. È vero che gli elementi di interpretazione apportati in queste due sentenze sono meno univoci di quelli figuranti nella sentenza *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (19), visto anche che essi non hanno carattere tassativo, dal momento che non spetta alla Corte sostituirsi al giudice nazionale e stabilire se il principio di equivalenza sia stato rispettato. Mi sembra che l'addotta somiglianza delle azioni di cui trattasi nelle sentenze *Pontin* (20) e *Bulicke* (21) non sia stata fondata sull'identità dei loro oggetti in senso stretto. Infatti, alcune azioni riguardavano il risarcimento del danno subito, mentre altre vertevano sulla reintegrazione di una lavoratrice dipendente. Tuttavia, queste due sentenze confermano che la somiglianza degli oggetti, delle cause e degli elementi essenziali è sufficiente a consentire di considerare determinati ricorsi simili sotto il profilo del principio di equivalenza.

42. La Commissione ha in tal senso sostenuto, nelle sue osservazioni scritte, che, sotto il profilo del principio di equivalenza, l'oggetto delle misure risarcitorie previste nel diritto italiano consiste nella riparazione del danno risultante da un comportamento abusivo del datore di lavoro del settore pubblico. Orbene, a mio avviso, la ricerca di situazioni simili non deve essere limitata alle situazioni concernenti la stessa categoria di lavoratori della pubblica amministrazione.

43. È vero che, nella sentenza *Edis* (22), la Corte ha fondato le proprie precisazioni relative al rispetto del principio di equivalenza da parte della normativa nazionale sul termine di prescrizione applicabile alle azioni di ripetizione di tasse o tributi fondate sul diritto comunitario, facendo riferimento non alle modalità più favorevoli concernenti le azioni di ripetizione dell'indebitito fra privati, parimenti menzionate dal giudice del rinvio, bensì alle modalità applicabili per la contestazione delle tasse e degli altri tributi. Tuttavia, la posizione della Corte non era fondata sul principio secondo il quale tali modalità più favorevoli non fossero conformi al criterio di somiglianza ai sensi del principio di equivalenza. Al contrario, la Corte ha giustificato la propria scelta affermando che tale principio non può essere interpretato nel senso che esso obblighi uno Stato membro ad estendere a tutte le azioni fondate sui diritti dell'ordinamento giuridico dell'Unione la sua disciplina interna più favorevole (23).

44. Di conseguenza, nel caso del principio di equivalenza, la somiglianza cercata è fondata non sull'identità delle parti che hanno accesso alle misure di cui trattasi bensì sulla comparabilità dei loro oggetti, delle loro cause e dei loro elementi essenziali. È alla luce di tali considerazioni che occorrerebbe verificare se l'onere della prova al fine di ottenere il risarcimento da perdita di chance, la portata di tale risarcimento, nonché la portata dell'indennità forfettaria costituiscano modalità meno favorevoli rispetto a quelle che governano situazioni simili di natura interna, cosicché esse non possano essere conformi al diritto dell'Unione (24).

45. In conformità alla sentenza *Palmisani* (25), nel caso in cui il giudice del rinvio non potesse procedere ad alcun pertinente raffronto tra le condizioni del reclamo controverso e le condizioni relative a reclami analoghi di

natura interna, si dovrebbe concludere, fatte salve verifiche concernenti il rispetto del principio di effettività, che il diritto dell'Unione non osti alla normativa nazionale di cui trattasi. Mi sembra che tale approccio sia stato ribadito, perlomeno indirettamente, dalla Corte nella sentenza *Impact* (26), concernente la direttiva 1999/70 e l'accordo quadro (27). In tale causa, il giudice del rinvio aveva sollevato talune questioni relative ai principi di equivalenza e di effettività. L'avvocato generale Kokott, al pari del giudice del rinvio, aveva preso in considerazione la problematica di cui trattasi alla luce di questi due principi (28) reputando che, nella fattispecie, essi non fossero stati rispettati dalla legislazione nazionale (29). La Corte, nella sua sentenza, ha tuttavia preso in considerazione unicamente il principio di effettività e la sua violazione (30).

46. Alla luce delle considerazioni che precedono, e lasciando al contempo al giudice del rinvio il compito di procedere alle verifiche finali, ritengo che nessuno degli elementi forniti nella decisione di rinvio indichi che il principio di equivalenza non sia stato rispettato poiché, in particolare, tale giudice non ha specificato le situazioni di diritto interno – ad eccezione di quella dei lavoratori del settore privato – che possono essere considerate comparabili. Osservo al riguardo che, secondo le precisazioni apportate dal governo italiano in udienza, il risarcimento da perdita di chance, il quale è soggetto alle stesse condizioni in termini di prova, viene generalmente riconosciuto nel diritto nazionale. Inoltre, il giudice del rinvio rileva che il risarcimento del danno effettivo è parimenti applicabile nell'ordinamento giuridico nazionale in materia civile. La Commissione fa valere, nelle sue osservazioni scritte, che un risarcimento i cui limiti siano stati preventivamente fissati dalla normativa italiana sembra parimenti sancito nel diritto interno quando risulti accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo. Tuttavia, in tali casi, gli importi minimi e massimi dell'indennità aumentano in funzione dell'anzianità, circostanza della quale il giudice del rinvio dovrebbe tenere conto allorché procede alle sue verifiche relative al rispetto del principio di equivalenza, sempreché ritenga che si tratti di un ricorso analogo a quello di cui al procedimento principale.

b) Sull'effettività delle misure sanzionatorie

1) *Oggetto della prima questione pregiudiziale alla luce dell'efficacia pratica della direttiva 1999/70 e del principio di effettività*

47. Come ho osservato al paragrafo 29 delle presenti conclusioni, con la prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede parimenti, richiamando il dettato delle sentenze *Marrosu e Sardino* (31) e *Mascolo e a.* (32), se le misure risarcitorie esaminate dalla Corte suprema di Cassazione nella sentenza n. 5072/2016 rispettino il principio di effettività.

48. Il giudice del rinvio ritiene che, in contrasto con il principio di effettività, la possibilità di dimostrare la perdita di una chance di ottenere un impiego migliore sia meramente teorica, cosicché l'indennità forfettaria compresa fra 2,5 e 12 mensilità della retribuzione costituisce l'unico strumento di protezione per il lavoratore vittima di un utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato. Tuttavia, secondo questo stesso giudice, una siffatta indennità forfettaria non può essere considerata una misura di dissuasione effettiva.

49. La Commissione fa valere, nelle sue osservazioni scritte, che le misure risarcitorie in questione potrebbero essere compatibili con il principio di effettività a condizione che il risarcimento non sia puramente simbolico ma costituisca una riparazione adeguata ed integrale del danno subito.

50. Osservo che, richiamando il concetto di «misura equivalente ed effettiva» ai sensi delle sentenze *Marrosu e Sardino* (33) e *Mascolo e a.* (34), il giudice del rinvio sembra fare riferimento, rispettivamente, ai loro punti 53 e 79, ove la Corte ha affermato che «quando si sia verificato un ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, si deve poter applicare una misura che presenti garanzie *effettive ed equivalenti* di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso ed eliminare le conseguenze della violazione del diritto comunitario» (35).

51. Tale formula, utilizzata sistematicamente dalla Corte nella sua giurisprudenza relativa all'accordo quadro, è una sintesi di due premesse. In tal senso, da un lato, la Corte osserva sempre che, nell'ambito della direttiva 1999/70, incombe alle autorità nazionali adottare misure sanzionatorie che devono rivestire un carattere non soltanto proporzionato, ma altresì sufficientemente effettivo e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in attuazione dell'accordo quadro. Dall'altro, la Corte afferma che, in assenza di una normativa dell'Unione in materia, le modalità di attuazione di siffatte norme rientrano nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in virtù del principio della loro autonomia procedurale e, di conseguenza, devono rispettare i principi di equivalenza e di effettività (36).

52. Si potrebbe sostenere che la nozione di «effettività» venga utilizzata dalla Corte in due contesti distinti relativi, da un lato, all'effettività del diritto dell'Unione nel senso ampio del termine (efficacia pratica), e, dall'altro, al principio di effettività, il quale traduce i limiti posti dal diritto dell'Unione all'autonomia procedurale degli Stati membri. Risulta che è soprattutto l'effettività del diritto dell'Unione (efficacia pratica) ad imporre agli Stati membri l'adozione di misure sufficientemente effettive e dissuasive per garantire la piena efficacia delle norme di recepimento dell'accordo quadro, mentre il principio di effettività si limita a garantire che le modalità di attuazione dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile il loro esercizio.

53. Tale approccio riflette la sentenza *Angelidaki e a.* (37) nonché le ordinanze *Vassilakis e a.* (38) e *Koukou* (39), nelle quali la Corte ha affermato che gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie a consentire loro, da un lato, di essere in qualsiasi momento in grado di garantire i risultati imposti dalla direttiva 1999/70 e, dall'altro, di prevedere che le modalità di applicazione delle norme di recepimento dell'accordo quadro assicurino la garanzia del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, segnatamente nel rispetto del principio di effettività (40).

54. Alla luce delle considerazioni che precedono, le preoccupazioni del giudice del rinvio quanto all'effettività delle misure esaminate dalla Corte suprema di Cassazione possono essere intese nel senso che esso chiede se, da un lato, la prova da fornire per ottenere un risarcimento da perdita di chance sia compatibile con il principio di effettività e se, dall'altro, l'efficacia pratica della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro osti alla portata delle misure risarcitorie in questione.

2) *Questione se l'onere di dimostrare la perdita di chance privi di effettività una misura sanzionatoria*

55. Per quanto riguarda il risarcimento del danno da perdita di chance, esso è, secondo il giudice del rinvio, puramente teorico, poiché è giuridicamente impossibile, per il lavoratore, provare, sia pure con l'ausilio di presunzioni, come richiesto dalla Corte suprema di Cassazione nella sentenza n. 5072/2016, che se la pubblica amministrazione avesse bandito un concorso, egli lo avrebbe vinto, oppure che lo stesso sia stato privato di altre opportunità di lavoro a causa di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. Il giudice a quo rileva che, contrariamente a quanto si evince dalla sentenza n. 5072/2016, le presunzioni non sono di alcun ausilio effettivo al lavoratore danneggiato e che, inoltre, nessun concorso è mai stato bandito dall'amministrazione.

56. Per quanto riguarda l'obbligo di provare la perdita di opportunità di lavoro e il conseguente lucro cessante, la Corte ha affermato nell'ordinanza Papalia ([41](#)), lasciando al contempo al giudice nazionale il compito di effettuare le verifiche finali al riguardo, che non si può escludere che questa prescrizione sia tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio, da parte di questo lavoratore, dei diritti attribuitigli dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

57. Lo stesso ragionamento può applicarsi nel procedimento principale, cosicché spetta parimenti al giudice nazionale effettuare le corrispondenti verifiche.

3) *Questione se la portata del risarcimento da perdita di chance privi di effettività una misura sanzionatoria*

58. Per quanto riguarda la portata del risarcimento per la perdita di chance, il giudice del rinvio ritiene che l'adozione di sanzioni effettive non possa limitarsi alla riparazione del danno effettivo, in conformità a quanto previsto dal diritto nazionale in materia civile, ma debba riflettere il valore del posto a tempo indeterminato.

59. Secondo una giurisprudenza costante, qualora uno Stato membro decida di sanzionare una violazione del diritto dell'Unione attraverso il risarcimento del danno, tale risarcimento deve essere efficace ed avere un effetto dissuasivo adeguato, nel senso che esso deve consentire una riparazione integrale ed adeguata del danno subito ([42](#)). Tuttavia, tali obblighi non implicano l'attribuzione alla persona lesa da una violazione del diritto dell'Unione di risarcimenti punitivi che eccedano la riparazione integrale dei danni effettivamente subiti e che costituiscano un provvedimento sanzionatorio ([43](#)).

60. Ne consegue che la direttiva 1999/70 e l'accordo quadro non esigono che il risarcimento da perdita di chance sia superiore al danno effettivo subito dal lavoratore vittima dell'utilizzo abusivo dei contratti a tempo determinato.

4) *Questione se la portata dell'indennità forfettaria costituisca una misura sanzionatoria sufficientemente effettiva e dissuasiva*

61. Per quanto riguarda l'indennità forfettaria compresa fra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione, prevista all'articolo 32, comma 5, della legge n. 183/10, secondo gli accertamenti del giudice del rinvio, nel caso di conversione del contratto a tempo determinato nel settore privato, tale indennità si sostituisce unicamente alle retribuzioni che sarebbero state percepite «nelle more» dell'accertamento delle ragioni del lavoratore. Tuttavia, per quanto riguarda il settore pubblico, l'indennità forfettaria, malgrado la sua natura meramente accessoria, diviene in pratica la sola misura sanzionatoria degli abusi: essa non può essere considerata una misura dissuasiva effettiva.

62. Nel caso dell'utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato, può succedere che la violazione sia stata reiterata e sistematica nel corso di diversi anni ([44](#)). La loro trasformazione in un solo contratto a tempo indeterminato consentirebbe di sanzionare tale abuso e rimuoverne le conseguenze in modo duraturo, indipendentemente dal momento in cui esso si è verificato. Orbene, nella fattispecie, tale possibilità è esclusa e le misure risarcitorie previste nel diritto italiano sembrano applicabili indistintamente alla totalità degli abusi, sempre nei limiti previsti all'articolo 32, comma 5, della legge n. 183/10.

63. Tuttavia, secondo la sentenza Asociația Accept ([45](#)), la severità delle sanzioni per quanto attiene alla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e comportare, in particolare, un effetto realmente deterrente, fermo restando il rispetto del principio generale di proporzionalità. Mi sembra che la portata di tali precisazioni superi l'ambito della problematica della discriminazione dei lavoratori, cosicché esse sono applicabili nel contesto della direttiva 1999/70. Da un lato, come ho ricordato al paragrafo 52 delle presenti conclusioni, gli stessi criteri di proporzionalità e di dissuasione presi in considerazione nella sentenza Asociația Accept ([46](#)) trovano espressione nella giurisprudenza sull'accordo quadro e sulla sua clausola 5, punto 2. Dall'altro, tenendo conto del rapporto fra la proporzionalità delle sanzioni e il loro effetto deterrente in tale sentenza, la Corte ha richiamato segnatamente la giurisprudenza in materia di licenziamenti collettivi, il che suggerisce che le stesse soluzioni valgano anche mutatis mutandis al di fuori dell'ambito delle direttive sulla discriminazione.

64. È vero che, ai sensi dell'articolo 32, comma 5, della legge n. 183/10, l'importo definitivo dell'indennità forfettaria, nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità della retribuzione, viene fissato dal giudice nazionale avuto riguardo ai criteri indicati nel diritto italiano; ciò consente di tenere conto delle circostanze del caso di specie nell'ammontare del risarcimento. A tal riguardo, la Commissione ha affermato che tali criteri fanno parimenti riferimento al «comportamento» del datore di lavoro – il che non

consente di avvalorare la tesi secondo la quale l'indennità forfettaria non sia stata prevista come misura sanzionatoria – e, pertanto, che essi potrebbero permettere di tenere conto della durata dell'abuso.

65. Tuttavia, qualora l'abuso raggiunga una certa portata, la sanzione si scontra con un limite massimo. Di conseguenza, da un lato, le violazioni anteriori non vengono sanzionate in maniera proporzionata allorché si è in presenza di un abuso manifesto. Dall'altro, tale standardizzazione delle sanzioni, invece di consentire di evitare la recidiva, potrebbe favorirla, a causa dell'esistenza di un limite massimo universale che non può essere superato, nonostante il carattere reiterato degli abusi. Ritengo, al pari della Commissione, che la sproporzione fra la portata potenziale dell'abuso, il quale può avere avuto conseguenze per diversi anni, e l'indennità forfettaria, la quale è pari al massimo a dodici mensilità di retribuzione, sia idonea ad indebolire l'effetto deterrente delle misure sanzionatorie.

66. Di conseguenza, al fine di porre rimedio agli abusi persistenti, i limiti dell'indennità forfettaria potrebbero essere adeguati tenendo conto della durata degli impieghi con contratti a tempo determinato conclusi in violazione dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, fermo restando il rispetto del principio generale di proporzionalità.

5) *Effetto sinergico delle misure sanzionatorie*

67. Il giudice del rinvio ha osservato che la Corte suprema di Cassazione, nella sentenza n. 5072/2016, ha considerato idonee a soddisfare le condizioni enunciate nella giurisprudenza della Corte non solo le misure risarcitorie, ma anche le misure aventi ad oggetto la responsabilità del dirigente cui sia ascrivibile il ricorso illecito ad un contratto a tempo determinato. In tale contesto, mi chiedo se siffatte misure sanzionatorie possano porre rimedio alle carenze dell'indennità forfettaria risultanti dal fatto che detta indennità non costituisce una misura sufficientemente dissuasiva che consenta di sanzionare le violazioni anteriori e di evitare la recidiva.

68. Si evince dal contesto normativo nazionale presentato dal governo italiano che il legislatore nazionale ha adottato almeno tre provvedimenti riguardanti le persone responsabili dell'utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato. Curiosamente, tali disposizioni non sono state prese in considerazione dal giudice del rinvio nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale. Orbene, mi sembra che non sia ciascuna misura presa individualmente, bensì la totalità del sistema delle misure sanzionatorie a dover essere sufficientemente effettiva e dissuasiva.

69. Una soluzione del genere mi sembra iscriversi nella logica dell'accordo quadro. Infatti, si evince dal testo della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, che gli Stati membri, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, sono tenuti ad adottare «almeno una delle misure» previste in tale clausola. A tal riguardo, la discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri è persino più ampia, dal momento che essi possono scegliere di far ricorso a una o a più misure enunciate alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro oppure a norme giuridiche equivalenti già esistenti (47). Mi sembra che lo stesso valga per le misure sanzionatorie di cui alla clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro. Gli Stati membri sono pertanto parimenti liberi nella loro scelta delle misure sanzionatorie. Per di più, nessun tipo di sanzione viene escluso a priori (48).

70. Inoltre, precisazioni utili possono essere tratte sul punto dalla giurisprudenza relativa alla direttiva 76/207/CE (49), concernente la parità di trattamento fra lavoratori di sesso maschile e femminile. Tale direttiva, al pari della direttiva 1999/70, non impone una determinata forma alle misure sanzionatorie in caso di violazione dei diritti conferiti dalla direttiva. Tuttavia, qualora lo Stato membro abbia deciso di sanzionarla tramite la concessione di un diritto all'indennità, le disposizioni che assicurino un adeguato risarcimento pecuniario possono essere «sanzionat[e]», come già osservato dalla Corte, da un sistema di ammende (50).

71. Ne consegue che più misure possono, tramite il loro effetto combinato, sanzionare debitamente violazioni del diritto dell'Unione. Pertanto, la valutazione dell'effetto deterrente delle misure sanzionatorie dovrebbe essere effettuata tenendo conto non solo di quelle previste a favore dei lavoratori vittime dell'utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato, bensì anche della totalità delle misure disponibili.

72. Tuttavia, occorre osservare che almeno una delle misure previste nella legislazione nazionale descritta dal governo italiano è subordinata al fatto che l'utilizzo abusivo dei contratti a tempo determinato sia dovuto a dolo o a colpa grave. Spetta al giudice del rinvio valutare se, nella prassi, una siffatta condizione consenta ai responsabili di sottrarsi sistematicamente alle sanzioni, il che priverebbe le misure di cui trattasi di efficacia e di effetto deterrente. Lo stesso vale per le esenzioni di responsabilità eventualmente applicate dalle autorità quando si pronunciano sulle conseguenze degli abusi nei confronti dei dirigenti.

73. Inoltre, la moltiplicazione delle misure sanzionatorie non può comportare la diluizione dell'efficacia di una delle misure di cui trattasi, rendendola incompatibile con il diritto dell'Unione. Gli Stati membri sono tenuti a garantire il risultato imposto dal diritto dell'Unione. In ogni caso, devono essere assicurati il principio di effettività e – qualora possa essere trovato un raffronto adeguato nel diritto interno – il principio di equivalenza. Il potere discrezionale conferito agli Stati membri deve essere altresì esercitato nel rispetto del diritto dell'Unione e dei principi generali di quest'ultimo (51) e, in particolare, nel caso in cui sia il diritto di ricorso ad essere controverso, del principio della tutela giurisdizionale effettiva. Ne consegue che, malgrado la moltiplicazione delle misure sanzionatorie, qualora lo Stato membro abbia previsto misure risarcitorie, una sanzione simbolica non può mai essere considerata costitutiva di un'attuazione corretta ed efficace dell'accordo quadro, dal momento che una compensazione trascurabile non può costituire una misura risarcitoria adeguata. Per le stesse ragioni, l'indennità forfettaria, pur potendo essere prevista dal legislatore nazionale, non può sostituirsi interamente al risarcimento completo del danno subito (52).

74. Alla luce di tutte le considerazioni svolte, propongo alla Corte di risolvere le questioni sollevate dal

giudice del rinvio dichiarando che la direttiva 1999/70 e l'accordo quadro, nonché la loro efficacia pratica, non ostano ad una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale la quale, in caso di ricorso abusivo, da parte di un datore di lavoro pubblico, ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, esclude la conversione del rapporto di lavoro nel settore pubblico, benché riconosciuta nel settore privato quale misura sanzionatoria, e prevede come contropartita:

un'indennità forfettaria compresa fra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione accordata al dipendente pubblico, vittima di un'abusiva reiterazione di contratti di lavoro a tempo determinato, a condizione che tale indennità costituisca una misura sufficientemente dissuasiva, il che può essere assicurato segnatamente attraverso la determinazione dei suoi limiti crescenti in funzione della durata del ricorso abusivo ai contratti a tempo determinato o tramite l'effetto combinato di qualsiasi altra misura sanzionatoria prevista nel diritto nazionale;

la possibilità per il lavoratore di ottenere la riparazione del danno effettivamente subito, mentre il diritto a tale riparazione è subordinato all'obbligo, incombente a tale lavoratore, di provare la perdita di opportunità di lavoro stabile oppure che, se fosse stato bandito un regolare concorso dall'amministrazione, lo stesso lo avrebbe vinto. Fatte salve tali precisazioni, nessuno degli elementi forniti nella decisione di rinvio suggerisce che, nella fattispecie, i principi di effettività e di equivalenza non siano stati rispettati dalla normativa nazionale. Cionondimeno, spetta al giudice nazionale effettuare le verifiche finali a tal riguardo.

Conclusioni

75. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere nei seguenti termini le questioni pregiudiziali sottoposte dal Tribunale civile di Trapani (Italia):

La direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato e l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato figurante in allegato a tale direttiva, nonché la loro efficacia pratica, non ostano ad una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale la quale, in caso di ricorso abusivo, da parte di un datore di lavoro pubblico, ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, esclude la conversione del rapporto di lavoro nel settore pubblico, benché riconosciuta nel settore privato quale misura sanzionatoria, e prevede come contropartita:

un'indennità forfettaria compresa fra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione accordata al dipendente pubblico, vittima di un'abusiva reiterazione di contratti di lavoro a tempo determinato, a condizione che tale indennità costituisca una misura sufficientemente dissuasiva, il che può essere assicurato segnatamente attraverso la determinazione dei suoi limiti crescenti in funzione della durata del ricorso abusivo ai contratti a tempo determinato o tramite l'effetto combinato di qualsiasi altra misura sanzionatoria prevista nel diritto nazionale;

la possibilità per il lavoratore di ottenere la riparazione del danno effettivamente subito, mentre il diritto a tale riparazione è subordinato all'obbligo, incombente a tale lavoratore, di provare la perdita di opportunità di lavoro stabile oppure che, se fosse stato bandito un regolare concorso dall'amministrazione, lo stesso lo avrebbe vinto. Fatte salve tali precisazioni, nessuno degli elementi forniti nella decisione di rinvio suggerisce che, nella fattispecie, i principi di effettività e di equivalenza non siano stati rispettati dalla normativa nazionale. Cionondimeno, spetta al giudice nazionale effettuare le verifiche finali a tal riguardo.

Lingua originale: il francese.

2 GU 1999, L 175, pag. 43.

3 V. sentenze del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517); del 7 settembre 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518); del 3 luglio 2014, Fiamingo e a. (C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, punti da 62 a 64), nonché del 26 novembre 2014, Mascolo e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401). V., parimenti, ordinanza del presidente della Corte del 16 marzo 2010, Affatato (C-3/10, non pubblicata, EU:C:2010:144).

4 Sentenza del 7 settembre 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517, punto 49).

5 Ordinanza del 3 luglio 2014, Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, punti 20 e 21).

6 Sentenza del 23 aprile 2009, Angelidaki e a. (da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punto 48).

7 V., in tal senso, le mie conclusioni nelle cause riunite Mascolo e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2103, paragrafo 61), e conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, paragrafo 29).

8 Sentenza del 7 settembre 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, punto 42).

9 Sentenza del 7 settembre 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517).

10 Sentenza del 26 novembre 2014 (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401).

11 Sentenza del 14 settembre 2016, Martínez Andrés e Castrejana López (C-184/15 e C-197/15, EU:C:2016:680, punti 40, 41 e 48).

12 V. sentenze del 1° dicembre 1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, punti 41 e 43), e del 16 maggio 2000, Preston e a. (C-78/98, EU:C:2000:247, punti 55 e 56).

13 Sentenza del 26 gennaio 2010 (C-118/08, EU:C:2010:39).

14 Sentenza del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 36).

15 Sentenza del 26 gennaio 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punto 37).

16 Conclusioni dell'avvocato generale Poiáres Maduro nella causa Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, paragrafo 30).

¹⁷ Sentenza del 29 ottobre 2009 (C-63/08, EU:C:2009:666, punti 55 e 59).

18 Sentenza dell'8 luglio 2010 (C-246/09, EU:C:2010:418, punti 31 e 34).

19 Sentenza del 26 gennaio 2010 (C-118/08, EU:C:2010:39).

20 Sentenza del 29 ottobre 2009 (C-63/08, EU:C:2009:666).

21 Sentenza dell'8 luglio 2010 (C-246/09, EU:C:2010:418).

22 Sentenza del 15 settembre 1998 (C-231/96, EU:C:1998:401).

23 Sentenza del 15 settembre 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, punti 36 e 37).

²⁴ V., in tal senso, per quanto riguarda il risarcimento esemplare o punitivo, sentenza del 13 luglio 2006, Manfredi e a. (da C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, punto 99), e, per quanto riguarda i limiti dei risarcimenti forfettari, sentenza del 22 aprile 1997, Draehmpaehl (C-180/95, EU:C:1997:208, punti da 29 a 31).

25 Sentenza del 10 luglio 1997 (C-261/95, EU:C:1997:351, punto 39).

26 V. sentenza del 15 aprile 2008 (C-268/06, EU:C:2008:223).

²⁷ V., in tal senso, Póltorak, N., *European Union Rights in National Courts*, Wolters Kluwer, Varsavia, 2015, pag. 74.

28 V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, paragrafi da 54 a 79).

²⁹ V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, paragrafo 80).

³⁰ V. sentenza del 15 aprile 2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, punti da 45 a 55).

31 Sentenza del 7 settembre 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517).

32 Sentenza del 26 novembre 2014 (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401).

33 Sentenza del 7 settembre 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517, punto 53).

34 Sentenza del 26 novembre 2014 (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 79).

35 Il corsivo è mio.

36 V. sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punti 94, 95 e 102); del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, punti da 51 a 53); del 7 settembre 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, punti da 36 a 38); del 23 aprile 2009, Angelidaki e a. (da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punti da 158 a 160); del 3 luglio 2014, Fiamingo e a. (C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, punti da 62 a 64), nonché del 26 novembre 2014, Mascolo e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punti da 77 a 79). V., parimenti, ordinanze del 12 giugno

2008, Vassilakis e a. (C-364/07, non pubblicata, EU:C:2008:346, punti da 125 a 127); del 24 aprile 2009, Koukou (C-519/08, non pubblicata, EU:C:2009:269, punti da 64 a 66); del 16 marzo 2010, Affatato (C-3/10, non pubblicata, EU:C:2010:144, punti da 45 a 47), nonché del 12 dicembre 2013, Papalia (C-50/13, non pubblicata, EU:C:2013:873, punti da 20 a 22).

37 Sentenza del 23 aprile 2009 (da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punto 176).

38 Ordinanza del 12 giugno 2008 (C-364/07, non pubblicata, EU:C:2008:346, punto 149).

39 Ordinanza del 24 aprile 2009 (C-519/08, non pubblicata, EU:C:2009:269, punto 101).

40 V. ordinanze del 12 giugno 2008, Vassilakis e a. (C-364/07, non pubblicata, EU:C:2008:346, punto 149), e del 24 aprile 2009, Koukou (C-519/08, non pubblicata, EU:C:2009:269, punto 101).

41 V. ordinanza del 12 dicembre 2013 (C-50/13, non pubblicata, EU:C:2013:873, punto 32).

42 V. sentenze del 10 aprile 1984, von Colson e Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punto 28); del 2 agosto 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, punto 26), e del 17 dicembre 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, punto 33).

43 V., in tal senso, per quanto attiene alla discriminazione fondata sul sesso, sentenza del 17 dicembre 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, punto 34).

44 Risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che la sig.ra Santoro è stata impiegata dal Comune di Valderice per più di cinque anni in forza di contratti a tempo determinato e, se si tiene conto anche degli altri contratti conclusi con lo stesso ente in precedenza e senza interruzioni, per un periodo non inferiore a venti anni, ossia a partire dal 1996. Emerge parimenti dal contesto materiale pacifico dell'ordinanza del 12 dicembre 2013, Papalia (C-50/13, non pubblicata, EU:C:2013:873, punti 8 e 9), che il sig. Papalia aveva lavorato ininterrottamente presso un Comune nell'ambito di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato per circa trent'anni, dal 1983 al 2012.

45 Sentenza del 25 aprile 2013 (C-81/12, EU:C:2013:275, punto 63 e la giurisprudenza ivi citata).

46 Sentenza del 25 aprile 2013 (C-81/12, EU:C:2013:275).

47 Sentenza del 26 febbraio 2015, Commissione/Lussemburgo (C-238/14, EU:C:2015:128, punto 38).

48 V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nelle cause riunite Angelidaki e a. (da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2008:686, paragrafo 91).

49 Direttiva del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (GU 1976, L 39, pag. 40).

50 V. sentenze del 10 aprile 1984, von Colson e Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punto 18), e del 10 aprile 1984, Harz (79/83, EU:C:1984:155, punto 18).

51 V., in tal senso, con riferimento alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, sentenza del 10 marzo 2011, Deutsche Lufthansa (C-109/09, EU:C:2011:129, punto 37).

52 V., sul rapporto fra misure risarcitorie a carattere forfettario e misure fondate sul principio della riparazione integrale del danno, sentenza del 22 aprile 1997, Draehmpaehl (C-180/95, EU:C:1997:208, punti da 32 a 37).