

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: PUCCIARELLI)

Roma, 8 maggio 2019

Sul disegno di legge:

(1122) Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione

La 14^a Commissione permanente,

considerato che il disegno di legge in titolo, per il tramite di una pluralità di deleghe al Governo, ha l'obiettivo di individuare soluzioni concrete per garantire l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, il miglioramento dell'organizzazione amministrativa e l'incremento della qualità dei servizi erogati dalle stesse;

rilevato, ai fini di competenza, che la disciplina di delega di cui all'articolo 6 è intesa a ridefinire gli ambiti di intervento delle norme legislative e della contrattazione, collettiva e individuale, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale, valorizzando il principio per cui i dipendenti pubblici sono al servizio esclusivo del Paese. Tra i principi e criteri direttivi vi è la definizione, anche in armonia con i principi dell'Unione europea, dell'entità e delle modalità di quantificazione del risarcimento del danno in favore del lavoratore, nelle ipotesi di violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori mediante tipologie contrattuali flessibili o di lavoro autonomo (lettera d);

valutato, a tale ultimo riguardo, che:

- i predetti "principi dell'Unione europea" sono stati da ultimo precisati nella sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2018, nella causa C-494/16, Santoro, sul rinvio pregiudiziale del Tribunale ordinario di Trapani, che si è occupata nuovamente della misura risarcitoria e in particolare della sua entità, nei casi di abusiva reiterazione di contratti a termine nella pubblica amministrazione;

- in tale sentenza si afferma che *«la clausola 5 dell'accordo quadro [...] dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che, da un lato, non sanziona il ricorso abusivo, da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico, a una successione di contratti a tempo determinato mediante il versamento, al lavoratore interessato, di un'indennità volta a compensare la mancata trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato bensì, dall'altro, prevede la concessione di un'indennità [...], accompagnata dalla possibilità, per il lavoratore, di ottenere il risarcimento integrale del danno dimostrando, mediante presunzioni, la perdita di opportunità di trovare un impiego o il fatto che, qualora un concorso fosse stato organizzato in modo regolare, egli lo avrebbe superato, purché una siffatta normativa sia accompagnata da un meccanismo sanzionatorio effettivo e dissuasivo»;*

- come chiarito dalla successiva sentenza della Corte costituzionale n. 248 del 2018, tale decisione europea ha ritenuto sussistente la compatibilità eurounitaria delle statuizioni contenute nella sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 15 marzo 2016, n.

Al Presidente
della 11^a Commissione permanente
S E D E

5072, che, dopo aver ribadito il divieto di conversione del rapporto di lavoro a termine in rapporto a tempo indeterminato, ha affermato che il dipendente pubblico, a seguito della reiterazione illegittima dei contratti a termine, ha diritto al risarcimento del danno previsto dall'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo n. n. 165 del 2001, con esonero dall'onere probatorio, nella misura e nei limiti di cui all'articolo 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183, norma successivamente abrogata dal decreto legislativo n. 81 del 2015, ma che prevedeva, nei casi di conversione del contratto a tempo determinato, un risarcimento nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto. La stessa formulazione è stata peraltro ripresa dall'articolo 28 dello stesso decreto legislativo n. 81 del 2015;

- viene dunque, da un lato, confermata l'impossibilità per tutto il settore pubblico di conversione del rapporto da tempo determinato a tempo indeterminato secondo la pacifica giurisprudenza eurounitaria e nazionale; dall'altra, è ritenuta sussistente una misura sanzionatoria adeguata, costituita dal risarcimento del danno nei termini precisati dalla Corte di cassazione;

- tali termini sono stati da ultimo ribaditi con l'ordinanza della sezione lavoro della Corte di cassazione n. 292 del 2019: nel lavoro pubblico contrattualizzato, in conformità con il canone di effettività della tutela, affermato dalla Corte di Giustizia UE (ordinanza del 12 dicembre 2013, nella causa C-50/13) e con i principi enunciati dalle Sezioni Unite nella sentenza n. 5072 del 2016, ai fini del risarcimento del danno spettante al lavoratore nell'ipotesi di illegittima o abusiva reiterazione di contratti di somministrazione di lavoro a termine, deve farsi riferimento alla fattispecie di portata generale di cui alla legge n. 183 del 2010, articolo 32, comma 5, da configurare come corrispondente ad un danno presunto, con valenza sanzionatoria qualificabile come "danno comunitario", determinato tra un minimo ed un massimo, salva la prova del maggior pregiudizio sofferto, che non può comunque farsi derivare dalla "perdita del posto" (in assenza di una assunzione tramite concorso ex articolo 97 della Costituzione);

- ciò non dà luogo ad una posizione di favore del dipendente pubblico rispetto al lavoratore privato, atteso che per il primo l'indennità forfetizzata agevola l'onere probatorio del danno subito pur rimanendo salva la possibilità di provare un danno maggiore, mentre per il lavoratore privato essa funge da limite al danno risarcibile, ma questa restrizione è bilanciata dal diritto alla conversione del rapporto di lavoro, insussistente nel lavoro pubblico;

valutato quindi che, nei limiti in cui il legislatore delegato si atterrà ai principi dell'Unione europea come declinati dalla sopra riportata giurisprudenza europea e nazionale, il disegno di legge in esame risulterà in linea con l'ordinamento europeo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

Stefania Pucciarelli