



N. 41 - dicembre 2014

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 novembre 2014 sulla successione dei contratti di lavoro a tempo determinato per il personale docente e ATA della scuola

Con [sentenza del 26 novembre scorso](#) (cause riunite [C-22/13](#), [C-61/13](#), [C-62/13](#), [C-63/13](#), [C-418/13](#), Raffaella Mascolo e altri contro Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), la **Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto che il diritto dell'Unione osta a una normativa nazionale, che, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali¹, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti**

nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo.

Com'è noto, la normativa italiana prevede un sistema per la sostituzione del personale docente e amministrativo nelle scuole statali², in base al quale si provvede alla copertura dei posti vacanti e disponibili entro il 31 dicembre tramite supplenze annuali «in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali». Tali supplenze sono attribuite attingendo da graduatorie in cui sono iscritti in ordine di anzianità i docenti vincitori di concorso (senza però ottenere un posto di ruolo), nonché quelli che hanno seguito corsi di abilitazione tenuti da scuole di specializzazione per l'insegnamento. I docenti che effettuano siffatte supplenze possono essere im-

¹ Si ricorda che, nella seduta (antimeridiana) n. 58, del 4 luglio 2013, dell'Assemblea del Senato, il Governo aveva accolto, nell'ambito della discussione dell'Atto Senato n. 588 (*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013*), l'ordine del giorno G12.100 (testo 3), contenente, tra l'altro, l'impegno «a valutare l'opportunità di definire celermente le questioni oggetto della procedura d'infrazione 2010/2124, concernente la stabilizzazione del personale scolastico». La procedura d'infrazione era stata aperta per violazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato con riferimento al personale della scuola pubblica.

² [Legge 3 maggio 1999, n. 124](#), *Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico*.

messi in ruolo in funzione dei posti disponibili e della loro progressione in tali graduatorie. L'immissione in ruolo può anche avvenire direttamente in seguito al superamento di concorsi, tuttavia interrotti tra il 2000 e il 2011.

I ricorrenti, assunti in istituti pubblici come docenti e collaboratori amministrativi con contratti a tempo determinato stipulati in successione, hanno lavorato durante periodi differenti, ma non sono mai stati impiegati per meno di 45 mesi su un periodo di 5 anni. Sostenendo l'illegittimità di tali contratti, detti lavoratori hanno chiesto giudizialmente la riqualificazione dei loro contratti in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, l'immissione in ruolo, il pagamento degli stipendi corrispondenti ai periodi di interruzione tra i singoli contratti e il risarcimento del danno. La Corte costituzionale e il Tribunale di Napoli hanno adito la Corte di giustizia dell'Unione europea per sottoporre la normativa italiana a verifica di conformità rispetto all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato³.

Nella sentenza in commento, la Corte europea ha anzitutto ricordato che l'accordo quadro si applica a tutti i lavoratori, senza distinzione in base alla natura pubblica o privata del datore di lavoro, nonché al settore di attività interessato. Esso si applica quindi anche ai lavoratori assunti per effettuare supplenze annuali nelle scuole pubbliche⁴. Per prevenire l'utilizzo abusivo di una succes-

sione di contratti a tempo determinato, l'accordo quadro impone agli Stati membri di prevedere almeno una delle seguenti misure⁵: l'indicazione delle **ragioni obiettive che giustificano il rinnovo dei contratti** ovvero la determinazione della **durata massima totale dei contratti** o del **numero dei loro rinnovi**. Peraltro, al fine di garantire la piena efficacia dell'accordo quadro, una **misura sanzionatoria** deve essere applicata in caso di utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato. Tale misura **deve essere proporzionata, effettiva e dissuasiva**. La normativa italiana non prevede alcuna misura che limiti la durata massima totale dei contratti o il numero dei rinnovi; essa non prevede neanche misure equivalenti⁶. In tali circostanze, il rinnovo deve essere giustificato da una «ragione obiettiva», quale la particolare natura delle funzioni, le loro caratteristiche o il perseguimento di una finalità di politica sociale. Secondo la Corte, la sostituzione temporanea di lavoratori per motivi di politica sociale (congedi per malattia, parentali, maternità o altro) costituisce una ragione obiettiva che giustifica la durata determinata del contratto; inoltre la Corte rileva che l'insegnamento è correlato a un diritto garantito dalla Costituzione, che impone allo Stato di organizzare il servizio scolastico garantendo un adeguamento costante tra numero di docenti e scolari, circostanza dipendente da fattori difficilmente prevedibili, che attestano una par-

³ Accordo quadro del 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.

⁴ Si vedano le seguenti sentenze della Corte: 4 luglio 2006, Adeneler e a. (causa [C-212/04](#); si veda anche il comunicato stampa n. [54/06](#)); 23 aprile 2009, Angelidaki e a. (cause da [C-378/07](#) a [C-380/07](#)) e 11 aprile 2013, Della Rocca (causa [C-290/12](#)).

⁵ Invece l'accordo quadro non impone agli Stati membri un generale obbligo di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato (sentenza della Corte del 3 luglio 2014, Fiamingo e a., causa [C-362/13](#); si veda il comunicato stampa n. [92/14](#)).

⁶ Il [decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368](#) stabilisce che la disposizione secondo la quale i contratti a tempo determinato di durata superiore a 36 mesi sono trasformati in contratti a tempo indeterminato non si applica alle scuole statali.

ticolare esigenza di flessibilità, la quale può giustificare il ricorso a una successione di contratti a tempo determinato.

La Corte ammette inoltre che, qualora uno Stato membro riservi, nelle sue scuole, l'accesso ai posti permanenti al personale vincitore di concorso, tramite l'immissione in ruolo, può altresì giustificarsi che, in attesa dell'espletamento di tali concorsi, i posti siano coperti con una successione di contratti a tempo determinato. **Tuttavia ciò non è sufficiente a rendere la predetta normativa conforme all'accordo quadro, se risulta che l'applicazione concreta conduce a un ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. Ciò si verifica quando tali contratti sono utilizzati per soddisfare esigenze permanenti e durevoli delle scuole statali in materia di personale.** La Corte ha rilevato che, nel caso preso in esame, il termine di immissione in ruolo dei docenti nell'ambito di tale regime è variabile e incerto, dipendendo da circostanze aleatorie e imprevedibili.

Infatti, da un lato, l'immissione in ruolo per effetto dell'avanzamento dei docenti in graduatoria è in funzione della durata complessiva dei contratti a tempo determinato nonché dei posti nel frattempo divenuti vacanti. Dall'altro lato, non è previsto alcun termine per l'organizzazione dei concorsi: ne deriva che la normativa italiana, sebbene limiti formalmente il ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato per provvedere a supplenze annuali per posti vacanti e disponibili solo per un periodo temporaneo fino all'espletamento delle procedure concorsuali, non consente di garantire che l'applicazione concreta delle ragioni oggettive sia conforme ai requisiti dell'accordo quadro. Inoltre, le considerazioni di bilancio non costituiscono, di

per sé, un obiettivo perseguito dalla politica sociale e, pertanto, non possono giustificare l'assenza di qualsiasi misura diretta a prevenire il ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

Di conseguenza, **la normativa sottoposta al vaglio della Corte non prevede alcuna misura diretta a prevenire il ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.** La medesima normativa esclude il risarcimento del danno subito a causa del suddetto ricorso abusivo nel settore dell'insegnamento ed è inoltre preclusa la trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Il fatto che un lavoratore che abbia effettuato supplenze non possa ottenere un contratto a tempo indeterminato se non con l'immissione in ruolo per effetto dell'avanzamento in graduatoria è aleatorio e non costituisce una sanzione sufficientemente effettiva e dissuasiva al fine di garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro.

La Corte sottolinea che, sebbene il settore dell'insegnamento testimoni un'esigenza particolare di flessibilità, lo Stato italiano non può esimersi dall'osservanza dell'obbligo di prevedere una misura adeguata per sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. Per tali motivi, la Corte è giunta alla conclusione che **l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di**

contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo. Risulta, infatti, che tale normativa, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, da un lato, non consente di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di tali contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tal fine, e, dall'altro, non prevede nessun'altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

**a cura di A. Minichiello
ha collaborato M. Mercuri**

L'ultima nota breve:

[Accordo tra Stati Uniti e Cina sul cambiamento climatico e prospettive internazionali di protezione dell'ambiente \(n. 40 - novembre 2014\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

www.senato.it