



Lussemburgo, 17 luglio 2014

Conclusioni dell'avvocato generale nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a  
C-63/13 e C-418/13

Raffaella Mascolo e a./Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della  
Ricerca, Fortuna Russo/Comune di Napoli e Carla Napolitano e. a/Ministero  
dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Stampa e Informazione

## **Secondo l'avvocato generale Maciej Szpunar, la normativa italiana sui contratti a tempo determinato nel settore scolastico è contraria al diritto dell'Unione**

*Gran parte dei posti avrebbe potuto essere coperta con contratti a tempo indeterminato*

Per sostituire il personale docente nel settore della scuola pubblica, la normativa italiana prevede un sistema che si basa su graduatorie in cui i docenti supplenti sono iscritti in ordine di anzianità. Essi possono essere immessi in ruolo in funzione dei posti disponibili e della loro progressione in tali graduatorie. Le procedure di concorso per l'assunzione di personale in ruolo nel settore della scuola pubblica sono però state sospese tra il 1999 e il 2011. Per i supplenti assunti con contratti a tempo determinato, il sistema non prevede né la durata massima dei contratti né il numero massimo di rinnovi.

Le signore Raffaella Mascolo, Fortuna Russo, Carla Napolitano e altre persone sono state assunte in istituti pubblici come docenti e collaboratori amministrativi mediante contratti di lavoro a tempo determinato successivi. Hanno lavorato per i loro rispettivi datori di lavoro per periodi differenti, stante che non sono mai state assunte per meno di 45 mesi in 5 anni. Ritenendo illegittimi tali contratti, la sig.ra Mascolo e le altre persone hanno adito il giudice chiedendo la riqualificazione dei contratti in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, la loro immissione in ruolo, il pagamento degli stipendi corrispondenti ai periodi d'interruzione tra i contratti e, in subordine, il risarcimento del danno subito.

La Corte costituzionale e il Tribunale di Napoli chiedono alla Corte di giustizia se la normativa italiana sia compatibile con l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato<sup>1</sup>.

Nelle odierne conclusioni, l'avvocato generale Maciej Szpunar ricorda innanzitutto che l'accordo quadro prevede disposizioni di tutela minima volte a garantire la stabilità dell'occupazione e a evitare la precarizzazione dei lavoratori dipendenti<sup>2</sup>. Il suo ambito di applicazione non esclude alcun settore particolare<sup>3</sup>; si estende a tutti i lavoratori con un contratto o un rapporto di lavoro definiti direttamente con un datore di lavoro (pubblico o privato). Il termine del contratto o del rapporto di lavoro deve essere determinato da condizioni oggettive (il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico). Pertanto, i **contratti a tempo determinato nel settore dell'insegnamento pubblico rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro**.

L'accordo quadro prevede peraltro norme generali per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato<sup>4</sup>. A tal fine esso impone misure di prevenzione (indicazione delle ragioni obiettive per la giustificazione del

<sup>1</sup> Accordo quadro del 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della 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, pag. 43).

<sup>2</sup> Sentenza della Corte del 22 novembre 2005, Mangold (causa [C-144/04](#), v. anche comunicato stampa n. [99/05](#)).

<sup>3</sup> Sentenze della Corte del 4 luglio 2006, Adeneler e a. (causa [C-212/04](#), v. anche comunicato stampa n. [54/06](#)), del 23 aprile 2009, Angelidaki e a. (cause riunite da [C-378/07 a C-380/07](#)) e dell'11 aprile 2013, Della Rocca (causa [C-290/12](#)).

<sup>4</sup> Sentenza della Corte del 13 settembre 2007, Del Cerro Alonso (causa [C-307/05](#)).

rinnovo o anche determinazione della durata massima totale dei contratti o del loro numero) e prevede misure di sanzione degli abusi.

La Corte di giustizia ha già dichiarato che **l'esigenza temporanea di personale sostitutivo** può costituire una **ragione obiettiva che giustifica il rinnovo di contratti a tempo determinato**, purché tale esigenza sia **motivata da circostanze precise e concrete che caratterizzano una determinata attività o sia diretta a sostituire altri dipendenti che si trovano momentaneamente nell'impossibilità di svolgere le loro funzioni** (dipendenti in congedo di malattia o di maternità, in congedo parentale, ecc.)<sup>5</sup>. Le autorità nazionali devono quindi stabilire criteri obiettivi e trasparenti che consentano di verificare se tali contratti rispondano effettivamente ad un'esigenza reale avente carattere provvisorio e non permanente e durevole.

Invece, **il rinnovo di contratti a tempo determinato non è giustificato quando è finalizzato a soddisfare esigenze a carattere permanente e durevole**. Le autorità nazionali devono esaminare di volta in volta tutte le circostanze del caso concreto al fine di escludere che contratti a tempo determinato, sebbene palesemente stipulati per delle sostituzioni, siano utilizzati in modo abusivo<sup>6</sup>.

L'avvocato generale constata che **la normativa italiana non prevede né il numero di contratti successivi che possono essere stipulati né la loro durata massima**<sup>7</sup>. Osserva che è formulata in maniera **generale e astratta**, senza un legame tangibile né con il contenuto specifico né con le concrete condizioni di esercizio dell'attività. Inoltre, **non consente di fissare criteri obiettivi e trasparenti** che consentano di verificare l'esistenza di un'esigenza di sostituzione temporanea reale. Infine, **non pone limiti né alla stipulazione né al rinnovo** dei contratti con personale supplente in sostituzione del personale temporaneamente assente.

Ciò premesso, l'avvocato generale considera che tali sostituzioni abbiano come obiettivo quello di far fronte a esigenze di personale permanenti e durevoli<sup>8</sup>.

Egli considera anche che, sebbene l'assunzione di personale supplente sia in via di principio temporanea, il fatto che non sia stato fissato alcun termine preciso per l'espletamento dei concorsi per l'assunzione di personale di ruolo genera un'incertezza totale; in pratica, l'assenza di concorsi pubblici per oltre dieci anni dimostra che i contratti a tempo determinato sono stati utilizzati per rispondere ad esigenze permanenti e durevoli, il che spetta alla Corte costituzionale e al Tribunale di Napoli verificare.

Il governo italiano giustifica la normativa in questione adducendo la necessità di una flessibilità molto alta (dovuta allo stretto rapporto tra l'esigenza di trovare supplenti e la variazione ciclica e imprevedibile della popolazione scolastica) e ragioni di ordine finanziario. Tuttavia, secondo l'avvocato generale, **le restrizioni finanziarie nel settore scolastico non giustificano il ricorso abusivo alla successione di contratti a tempo determinato**. I contratti a tempo determinato possono essere giustificati soltanto dalla particolare natura delle mansioni da svolgere o dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale (come la tutela della gravidanza e della maternità o la conciliazione degli obblighi professionali e familiari).

In conclusione, l'avvocato generale ritiene che **la normativa italiana non presenti misure sufficienti né a prevenire né a sanzionare il ricorso abusivo alla successione di contratti a tempo determinato e che tale privazione di tutela dei lavoratori nel settore scolastico sia contraria all'accordo quadro**.

<sup>5</sup> Sentenza della Corte del 26 gennaio 2012, Küçük (causa [C-586/10](#), v. anche comunicato stampa n° [4/12](#)).

<sup>6</sup> Prendendo in considerazione il numero di contratti successivi stipulati con la medesima persona o per adempiere un medesimo lavoro.

<sup>7</sup> Dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 70/2011, il decreto legislativo n. 368/2001 esclude l'applicazione al settore della scuola pubblica, che prevede che i contratti di lavoro a tempo determinato che eccedono una durata di 36 mesi siano riqualificati come contratti di lavoro a tempo indeterminato, e tale esclusione consentirebbe un numero indefinito di rinnovi.

<sup>8</sup> La legge n. 124/1999 precisa che alla copertura dei posti effettivamente *vacanti e disponibili* entro la data del 31 dicembre si provvede mediante il conferimento di supplenze annuali «in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali».

Secondo l'avvocato generale, ai giudici del rinvio spetterà valutare ciascuna situazione alla luce delle circostanze del caso concreto.

---

**IMPORTANTE:** Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

**IMPORTANTE:** Il rinvio pregiudiziale consente ai giudici degli Stati membri, nell'ambito di una controversia della quale sono investiti, di interpellare la Corte in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione o alla validità di un atto dell'Unione. La Corte non risolve la controversia nazionale. Spetta al giudice nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte. Tale decisione vincola egualmente gli altri giudici nazionali ai quali venga sottoposto un problema simile.

---

*Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.*

*Il [testo integrale](#) delle conclusioni è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia*

*Contatto stampa: Estella Cigna Angelidis ☎ (+352) 4303 2582*

*Immagini della lettura delle conclusioni sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106*