

Il Consiglio di Stato sottopone alla Corte di giustizia UE alcuni quesiti interpretativi circa la corretta interpretazione della normativa comunitaria posta a tutela dei rapporti di lavoro a tempo determinato. Si chiede in particolare se, a seguito di superamento di un pubblico concorso presso l'Autorità di regolazione per l'energia (ARERA) da parte di alcuni soggetti che già vi prestavano servizio con contratti a tempo determinato, nella successiva immissione in ruolo occorra tenere altresì conto, ai fini del loro corretto inquadramento, del pregresso periodo di lavoro precario.

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 15 gennaio 2020, n. 380 – Pres. Montedoro, Est. Maggio

Autorità indipendenti – Personale a tempo determinato – Concorso pubblico – Immissione in ruolo – Inquadramento – Computo anzianità pregressa

Vanno rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 e allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio in data 28 giugno 1999, debba essere intesa nel senso di imporre che i periodi di servizio svolti da un lavoratore a tempo determinato alle dipendenze dell'Autorità in funzioni coincidenti con quelle di un dipendente di ruolo inquadrato nella corrispondente categoria della stessa Autorità, siano presi in considerazione per determinarne l'anzianità, anche nel caso in cui la sua successiva immissione in ruolo avvenga a seguito di pubblico concorso, pur in presenza delle peculiarità della procedura concorsuale che determina, per quanto si è detto, una integrale novazione del rapporto e la nascita, con soluzione di continuità accettata dal partecipante alla procedura concorsuale, di un nuovo rapporto connotato dall'esistenza di un atto autoritativo di inquadramento e da speciali obblighi e peculiare rafforzata stabilità;

b) in caso di risposta affermativa al quesito di cui alla precedente lettera a): se la pregressa anzianità debba essere integralmente riconosciuta o sussista un motivo oggettivo per differenziare i criteri di riconoscimento rispetto al riconoscimento integrale in ragione delle anzidette ricordate peculiarità;

c) in caso di risposta negativa al quesito di cui alla precedente lettera b): in base a quali criteri debba essere computata l'anzianità riconoscibile per non essere discriminatoria (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna la VI sezione del Consiglio di Stato pone alcuni quesiti circa il computo o meno dell'anzianità pregressa, ai fini dell'inquadramento di pubblici impiegati (*sub specie* appartenenti ai ruoli di una *Authority*), nell'ipotesi in cui i lavoratori precari siano reclutati presso la stessa amministrazione – ove hanno in precedenza prestato servizio con contratti di lavoro a termine – non mediante speciali procedure di stabilizzazione ma, piuttosto, attraverso ordinari meccanismi di pubblico concorso.

II. – La sottostante vicenda può essere così sintetizzata:

- a) diversi soggetti venivano a loro tempo assunti con contratti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 481 del 1995, presso l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (d'ora in avanti, ARERA). Dopo alcuni anni gli stessi superavano un pubblico concorso, presso la medesima Autorità, per ivi essere reclutati con contratti a tempo indeterminato. In seguito alla immissione in ruolo chiedevano pertanto il riconoscimento, ai fini del più corretto inquadramento, della pregressa anzianità di servizio maturata in costanza di lavoro a tempo determinato. Tale riconoscimento veniva tuttavia negato da ARERA;
- b) il provvedimento negativo circa il richiesto riconoscimento veniva impugnato davanti al T.a.r. per la Lombardia che, con sentenza n. 2537 del 9 novembre 2018, affermava l'obbligo di ARERA di decidere in merito al riconoscimento della pregressa anzianità ai sensi della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 e allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio in data 28 giugno 1999;
- c) la sentenza di primo grado veniva appellata davanti al Consiglio di Stato il quale: da un lato dichiarava irricevibile il ricorso per tutti quei ricorrenti che avevano impugnato il suddetto diniego di inquadramento – da considerare alla stregua di atto di natura autoritativa – oltre il termine decadenziale di 60 giorni; in ordine a coloro che, invece, avevano tempestivamente impugnato il suddetto provvedimento negativo di inquadramento, decideva di sottoporre i quesiti sopra indicati alla Corte di giustizia UE per le ragioni di seguito riportate;
 - c1) secondo la richiamata clausola 4: *“I criteri del periodo di anzianità di servizio relativi a particolari condizioni di lavoro dovranno essere gli stessi sia per i lavoratori a tempo determinato sia per quelli a tempo indeterminato, eccetto quando criteri diversi in materia di periodo di anzianità siano giustificati da motivazioni oggettive”*;
 - c2) è dubbio che una simile disposizione possa trovare utilmente applicazione per il caso di specie (ossia: riconoscimento anzianità pregressa e maturata in costanza di rapporto a tempo determinato, ai fini dell'inquadramento successivo al superamento di pubblico concorso), e tanto per le seguenti *“motivazioni oggettive”*:
 - non si tratterebbe di successione di più contratti a tempo determinato (situazione di abuso) ma di *“novazione integrale del rapporto di lavoro”*. In altre parole, l'assunzione mediante pubblico concorso *“spezzerebbe ogni*

nesso fra il pregresso rapporto di lavoro a tempo determinato ed il rapporto di lavoro a tempo indeterminato”;

- secondo i principi costituzionali in materia di pubblico impiego nonché sulla base delle norme istitutive della medesima Autorità di settore, *“l’assunzione in ruolo non può avvenire che in relazione al posto, alla qualifica e al livello retributivo messo a concorso, mentre nessuna disposizione interna prevede l’automatico riconoscimento, all’atto dell’immissione in ruolo, della anzianità maturata nello svolgimento del precedente rapporto precario”;*
- in seguito al superamento del pubblico concorso, e dunque all’indomani della successiva immissione nei ruoli dell’Autorità, gli stessi sono stati inseriti *“in un regime speciale, integralmente pubblicistico, della prestazione lavorativa”,* con conseguente soggezione ad un *“regime disciplinare e garantistico particolare”;*
- i precedenti richiamati dalla difesa dei ricorrenti riguardano tutte procedure di stabilizzazione, ossia casi di *“trasformazione”* del rapporto di lavoro da precario a stabile, laddove nel caso di specie ci si troverebbe dinanzi ad una *“cesura”* tra un precedente rapporto precario ed un nuovo rapporto.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

d) in ordine al quadro regolatorio applicabile alla vicenda in esame si veda:

d1) l’art. 2, comma 30, della legge n. 481 del 1995 (legge istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità), così dispone: *“Ciascuna autorità può assumere, in numero non superiore a sessanta unità, dipendenti con contratto a tempo determinato di durata non superiore a due anni nonché esperti e collaboratori esterni, in numero non superiore a dieci, per specifici obiettivi e contenuti professionali, con contratti a tempo determinato di durata non superiore a due anni che possono essere rinnovati per non più di due volte”;*

d2) la direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla *“clausola 5”* dell’Accordo sul lavoro a tempo determinato, che figura in allegato alla direttiva, stabilisce quanto segue:

“1. 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: 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.

2. 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: a) devono essere considerati <successivi>; b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato”;

- e) sulla tutela contro l’abuso dei contratti a termine si veda T.a.r. per il Lazio, sez. III, ordinanza 3 aprile 2019, n. 4336 (oggetto della News US n. 44 del 15 aprile 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), il quale ha deciso di rimettere alla Corte di giustizia UE la normativa interna che preclude la trasformazione dei contratti di durata triennale, prorogabili per due anni, dei ricercatori universitari, in rapporti a tempo indeterminato, in assenza di altre misure efficaci nell’ordinamento giuridico nazionale per sanzionare eventuali abusi nei confronti dei lavoratori. Più in particolare, il T.a.r. capitolino ha stabilito che: *“Devono essere rimesse alla Corte di giustizia dell’Unione Europea, ai sensi dell’art. 267 del TFUE, le seguenti questioni pregiudiziali di interpretazione:*

1) se, pur non sussistendo un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, la clausola 5 dell’accordo quadro di cui alla Direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, <<Direttiva del Consiglio relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato>>, intitolata “Misure di prevenzione degli abusi”, anche alla luce del principio di equivalenza, osti a che una normativa nazionale, quale quella di cui agli articoli 29 comma II lettera d) e comma IV del decreto legislativo 15 giugno 2015 n. 81 e 36 comma II e comma V del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, precluda per i ricercatori universitari assunti con contratto a tempo determinato di durata triennale, prorogabile per due anni, ai sensi dell’art. 24 comma III lettera a) della legge n. 240 del 2010, la successiva instaurazione di un rapporto a tempo indeterminato;

2) se, pur non sussistendo un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, la clausola 5 dell’accordo quadro di cui alla Direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, <<Direttiva del Consiglio relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato>>, intitolata “Misure di prevenzione degli abusi”, anche alla luce del principio di equivalenza, osti a che una normativa nazionale, quale quella di cui agli articoli 29 comma II lettera d) e comma IV del decreto legislativo 15 giugno 2015 n. 81 e 36 comma II e comma V del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, sia applicata dai giudici nazionali dello Stato membro interessato in modo che il diritto alla conservazione del rapporto di lavoro è accordato alle persone assunte dall’amministrazione

pubblica mediante un contratto di lavoro flessibile soggetto a normativa del lavoro di natura privatistica, ma non è riconosciuto, in generale, al personale assunto a tempo determinato da tale amministrazione in regime di diritto pubblico, non sussistendo (per effetto delle su citate disposizioni nazionali) un'altra misura efficace nell'ordinamento giuridico nazionale per sanzionare tali abusi nei confronti dei lavoratori;

3) se, pur non sussistendo un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, la clausola 5 dell'accordo quadro di cui alla Direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, <<Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato>>, intitolata "Misure di prevenzione degli abusi", anche alla luce del principio di equivalenza, osti a che una normativa nazionale, quale quella di cui all'articolo 24, commi primo e terzo, della legge 30 dicembre 2010 n. 240, che prevede la stipulazione e la proroga, per complessivi cinque anni (tre anni con eventuale proroga per due anni), di contratti a tempo determinato fra ricercatori ed Università, subordinando la stipulazione a che essa avvenga "Nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, al fine di svolgere attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti", ed altresì subordinando la proroga alla "positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte", senza stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se la stipulazione e il rinnovo di siffatti contratti rispondano effettivamente ad un'esigenza reale, se essi siano idonei a conseguire l'obiettivo perseguito e siano necessari a tal fine, e comporta quindi un rischio concreto di determinare un ricorso abusivo a tale tipo di contratti, non risultando così compatibile con lo scopo e l'effetto utile dell'accordo quadro";

f) sulla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, con particolare riguardo alla <clausola 5> dell'Accordo quadro europeo, sull'art. 36 d.lgs. n. 165 del 2001 e, più in generale, sulla disciplina del contratto a termine nel settore pubblico, si veda da ultimo:

f1) Corte cost., 18 aprile 2019, n. 96 (in *Giur. Cost.*, 2019, 2, 1069), in cui si ribadisce la compatibilità con il diritto comunitario del divieto di conversione nel settore pubblico del rapporto di lavoro a termine in rapporto a tempo indeterminato. In particolare la Corte afferma che: "È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 2, l. reg. Sicilia 28 dicembre 2004, n. 17, censurato, in relazione all'art. 117, comma 1, Cost., in riferimento alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, in quanto la prevista non applicabilità della disciplina attuativa della direttiva 1999/70/CE a contratti che, seppure caratterizzati da finalità sociali e collettive,

hanno ad oggetto rapporti di lavoro subordinato a termine, riconducibili allo schema negoziale dell'art. 2094 c.c., consentirebbe un numero illimitato di rinnovi, senza oggettive ragioni giustificatrici, e senza pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori. La questione è sollevata sulla base di un'erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nazionale ed europeo, sui contratti a termine con la pubblica amministrazione e quindi risulta inadeguato l'iter logico-argomentativo delle censure prospettate; in particolare, il rimettente nell'effettuare il processo di sussunzione della fattispecie concreta, concernente lavoratori socialmente utili, in quella astratta, ha fatto riferimento all'art. 2094 c.c., e ha così escluso una diversità strutturale dei rapporti di lavoro in questione rispetto agli ordinari rapporti di lavoro subordinato a termine con una pubblica amministrazione, e ha così ritenuto tali rapporti estranei alle ipotesi che la clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP nel lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, sottrae al proprio campo di applicazione (sentt. nn. 187 del 2016, 134 del 2018)";

- f2) Corte cost., 27 dicembre 2018, n. 248 (in *Foro it.*, 2019, I, 365, con note di PERRINO e ROMBOLI), secondo cui *"Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4 ter, d.leg. 6 settembre 2001 n. 368 e dell'art. 36, commi 5, 5 ter e 5 quater, d.leg. 30 marzo 2001 n. 165, nella parte in cui escludono la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel caso di utilizzo illegittimo di contratti a termine per un periodo superiore a trentasei mesi, a fronte dell'adeguatezza della misura risarcitoria prevista, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35, 1° comma, 97, 4° comma, 101, 2° comma, 104, 1° comma, 111, 2° comma, e 117, 1° comma, Cost., in relazione alla clausola 4, punto 1, e alla clausola 5, punti 1 e 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, 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, e all'art. 4, par. 3, del trattato sull'Unione europea";*
- g) sulla stessa questione si segnala la seguente giurisprudenza della Corte di giustizia UE:
- g1) Corte di giustizia UE, 25 ottobre 2018, causa C-331/17 (in *Foro it.*, 2018, IV, 568), secondo cui *"la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in 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, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in forza della quale le norme di diritto comune disciplinanti i rapporti di lavoro, e intese a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato tramite la conversione automatica del contratto a tempo determinato in*

un contratto a tempo indeterminato se il rapporto di lavoro perdura oltre una data precisa, non sono applicabili al settore di attività delle fondazioni lirico-sinfoniche, qualora non esista nessun'altra misura effettiva nell'ordinamento giuridico interno che sanzioni gli abusi constatati in tale settore";

- g2) Corte di giustizia UE, 25 luglio 2018, causa C-96/17 (in *Foro it.*, 2018, IV, 473, con nota di PERRINO), secondo cui *"la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 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, deve essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, ai sensi della quale, qualora il licenziamento disciplinare di un lavoratore permanente al servizio della pubblica amministrazione sia dichiarato illegittimo, il lavoratore interessato è obbligatoriamente reintegrato, mentre, nella medesima ipotesi, un lavoratore a tempo determinato o un lavoratore a tempo indeterminato non permanente che svolga le stesse funzioni del suddetto lavoratore permanente può non essere reintegrato e ricevere in contropartita un'indennità";*
- g3) Corte di giustizia UE, 5 giugno 2018, causa C-574/16, *Grupo Norte Facility* (in *Foro it.*, 2018, IV, 340), secondo cui *"la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, 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, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale secondo la quale l'indennità versata ai lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo determinato conclusi al fine di coprire l'orario di lavoro lasciato vacante da un lavoratore che accede al pensionamento parziale, quali il contratto di sostituzione («contrato de relevo») di cui al procedimento principale, alla scadenza del termine per il quale tali contratti sono stati stipulati, è inferiore all'indennità corrisposta ai lavoratori a tempo indeterminato in occasione dell'estinzione del loro contratto di lavoro per una ragione oggettiva";*
- g4) Corte di giustizia UE, sez. I, sentenza 7 marzo 2018, causa C-494/16 (in *Foro it.*, 2018, IV, 263) secondo cui *"La clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in 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, 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 compresa tra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione di detto lavoratore, accompagnata dalla possibilità, per quest'ultimo, 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, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare”;

- g5) Corte di giustizia UE, 14 settembre 2016, n. 184/15, 197/15 (in *Riv. giur. lav.*, 2017, II, 231 (m), con nota di DE MICHELE), secondo cui *“la clausola 5, par. 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, siglato il 18 marzo 1999, che figura in 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 deve essere interpretata nel senso che osta a che una normativa nazionale, quale quella di cui ai procedimenti principali, sia applicata dai giudici nazionali dello stato membro interessato in modo che, in caso di utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, il diritto alla conservazione del rapporto di lavoro è accordato alle persone assunte dall'amministrazione mediante un contratto di lavoro soggetto a normativa del lavoro di natura privatistica, ma non è riconosciuto, in generale, al personale assunto da tale amministrazione in regime di diritto pubblico, a meno che non esista un'altra misura efficace nell'ordinamento giuridico nazionale per sanzionare tali abusi nei confronti dei lavoratori, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare”;*
- g6) Corte di giustizia UE, 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61 a C-63/13 e C-418/13 (in *Foro it.*, 2014, IV, 569 con nota di PERRINO), secondo cui *“la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 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, deve essere interpretata 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";

- g7) Corte di giustizia UE, 23 aprile 2009, cause riunite C-378-380/07, *Angelidaki* (in *Foro it.*, 2009, IV, 496), secondo cui *"la clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato stipulato il 18 marzo 1999, figurante nell'allegato alla direttiva del consiglio 28 giugno 1999 n. 1999/70/Ce, relativa all'accordo quadro Ces, Unice e Ceep sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa non osta all'adozione, da parte di uno Stato membro, di una normativa nazionale quale il decreto presidenziale 164/2004, recante disposizioni riguardanti i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato nel settore pubblico, che, al fine di recepire la direttiva 1999/70 specificamente nel settore pubblico, prevede l'applicazione delle misure preventive dell'utilizzo abusivo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato successivi indicate al n. 1, lett. a)-c), di detta clausola, qualora nel diritto interno esista già una «norma equivalente» ai sensi della medesima clausola, come l'art. 8, n. 3, l. 2112/1920, relativa al recesso obbligatorio dal contratto di lavoro degli impiegati del settore privato, circostanza che compete al giudice del rinvio verificare, a condizione però che detta normativa, da un lato, non comprometta l'effettività della prevenzione dell'utilizzo abusivo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, come derivante dalla suddetta norma equivalente, e, dall'altro, rispetti il diritto comunitario ed in particolare la clausola 8, n. 3, di detto accordo";*
- g8) Corte di giustizia CE, 7 settembre 2006, n. 53/04 (in *Foro it.*, 2007, IV, 72, con nota di PERRINO e 2007, IV, 343, con nota di DE ANGELIS), secondo cui *"l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva del consiglio 28 giugno 1999 n. 1999/70/Ce, relativa all'accordo quadro Ces, Unice e Ceep sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretato nel senso che 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, 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”;

g9) Corte di giustizia CE, 4 luglio 2006, n. 212/04 (in *Foro it.*, 2007, IV, 72 con nota di PERRINO e 2007, IV, 343, con nota di DE ANGELIS; anche in *Dir. lav.*, 2006, II, 211, con nota di MAGNO, *Riv. critica dir. lav.*, 2006, 1017, con nota di SCHETTINI, *Argomenti dir. lav.*, 2006, 1623, con nota di MISCIONE, *Dir. relazioni ind.*, 2007, 302 [m], con nota di COSIO, *Riv. it. dir. lav.*, 2006, II, 713, con nota di NANNIPIERI), secondo cui *“in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, l’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretato nel senso che, qualora l’ordinamento giuridico interno dello stato membro interessato non preveda, nel settore considerato, altra misura effettiva per evitare e, nel caso, sanzionare l’utilizzazione abusiva di contratti a tempo determinato successivi, il detto accordo quadro osta all’applicazione di una normativa nazionale che vieta in maniera assoluta, nel solo settore pubblico, di trasformare in un contratto di lavoro a tempo indeterminato una successione di contratti a tempo determinato che, di fatto, hanno avuto il fine di soddisfare «fabbisogni permanenti e durevoli» del datore di lavoro e devono essere considerati abusivi”;*

h) sulla predetta <clausola 4> e le procedure di stabilizzazione si veda, poi:

h1) Corte giustizia UE, 4 settembre 2014, n. 152/14 (in *Foro amm.*, 2015, 359 (m), con nota di SPADA), secondo cui: *“La clausola 4 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 e figurante in 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, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale come quella controversa nel procedimento principale, la quale esclude totalmente che i periodi di servizio svolti da un lavoratore a tempo determinato alle dipendenze di un’autorità pubblica siano presi in considerazione per determinare l’anzianità di quest’ultimo al momento della sua assunzione a tempo indeterminato, da parte di questa medesima autorità, come dipendente di ruolo, nell’ambito di una specifica procedura di stabilizzazione del suo rapporto di lavoro, allorché le funzioni esercitate nell’espletamento del contratto di lavoro a tempo determinato coincidano con quelle di un dipendente di ruolo inquadrato nella corrispondente categoria della stessa autorità, a meno che la citata esclusione sia giustificata da «ragioni oggettive» ai sensi dei punti 1 e/o 4 della clausola di cui sopra, ciò che spetta al giudice nazionale verificare. Il semplice fatto che il lavoratore a tempo determinato abbia svolto i suddetti periodi di servizio sulla base di un contratto o di un rapporto di lavoro a tempo determinato non configura una ragione oggettiva di tal genere”;*

- h2) Corte giustizia UE, 7 marzo 2013, n. 393/11 (in *Argomenti dir. lav.*, 2013, 975, con nota di SIOTTO; *Dir. relazioni ind.*, 2013, 842 (m), con nota di GIGLIO), secondo cui: *“La clausola 4 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che compare in allegato alla direttiva 1999/70/Ce del Consiglio, 28 giugno 1999, relativa all’accordo quadro Ces, Uunice e Ceep sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che esclude totalmente che i periodi di servizio compiuti da un lavoratore a tempo determinato alle dipendenze di un’autorità pubblica siano presi in considerazione per determinare l’anzianità del lavoratore stesso al momento della sua assunzione a tempo indeterminato, da parte di questa medesima autorità, quale dipendente di ruolo, nell’ambito di una procedura specifica di stabilizzazione del suo rapporto di lavoro, a meno che le funzioni espletate nel contesto di contratti di lavoro a tempo determinato non corrispondano a quelle svolte da un dipendente di ruolo inquadrato nella categoria corrispondente di tale autorità o, in caso contrario, che tale esclusione sia giustificata da «ragioni oggettive» ai sensi dei punti 1 e/o 4 di tale clausola, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare; il semplice fatto che il lavoratore a tempo determinato abbia prestato detti periodi di servizio in base ad un contratto o a un rapporto di lavoro a tempo determinato non costituisce una ragione oggettiva di tal genere”;*
- h3) Corte giustizia UE, 18 ottobre 2012, n. 302-305/11 (in *Foro it.*, 2012, IV, 537; *Riv. giur. lav.*, 2013, II, 15 (m), con nota di ZITTI; *Rass. avv. Stato*, 2012, fasc. 4, 34, con nota di DE STEFANO; *Dir. relazioni ind.*, 2012, 1189 (m), con nota di COSTA; *Riv. amm.*, 2013, 215 (m), con nota di TARLI; *Riv. amm.*, 2013, 563 (m), con nota di CINQUE), secondo cui: *“La clausola 4 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato dev’essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, quale quella controversa nei procedimenti principali, la quale escluda totalmente che i periodi di servizio compiuti da un lavoratore a tempo determinato alle dipendenze di un’autorità pubblica siano presi in considerazione per determinare l’anzianità del lavoratore stesso al momento della sua assunzione a tempo indeterminato, da parte di questa medesima autorità, come dipendente di ruolo nell’ambito di una specifica procedura di stabilizzazione del suo rapporto di lavoro, a meno che la citata esclusione sia giustificata da «ragioni oggettive» ai sensi dei punti 1 e 4 della clausola di cui sopra; il semplice fatto che il lavoratore a tempo determinato abbia compiuto i suddetti periodi di servizio sulla base di un contratto o di un rapporto di lavoro a tempo determinato non configura una ragione oggettiva di tal genere”;*

i) sulle Autorità indipendenti in giurisprudenza si segnala, in particolare e da ultimo:

i1) Corte cost., 31 gennaio 2019, n. 13 (in *Foro it.*, 2019, I, 1523, con nota di ROMBOLI e JANNARELLI), in cui si affronta *“la natura del potere attribuito all’autorità: una funzione amministrativa discrezionale, il cui esercizio comporta la ponderazione dell’interesse primario con gli altri interessi pubblici e privati in gioco. Essa, infatti, al pari di tutte le amministrazioni, è portatrice di un interesse pubblico specifico, che è quello alla tutela della concorrenza e del mercato (art. 1 e 10 l. n. 287 del 1990), e quindi non è in posizione di indifferenza e neutralità rispetto agli interessi e alle posizioni soggettive che vengono in rilievo nello svolgimento della sua attività istituzionale”*. Sottolinea inoltre la Corte *“che l’attività dell’autorità garante si sviluppa nell’ambito di un contraddittorio che non si differenzia — se non per la sua intensità — da quello procedimentale classico e che resta di natura verticale, proprio perché il privato si confronta con un soggetto che, nell’irrogazione della sanzione, in quanto titolare di un ben definito interesse pubblico, non è in posizione di parità”*. In tale decisione la Corte ha dunque radicalmente escluso che l’Autorità garante per la concorrenza ed il mercato possa sollevare dinanzi ad essa questioni di legittimità costituzionale. La citata dottrina (ROMBOLI) ha così avuto modo di evidenziare come la Corte abbia *“escluso ovviamente che possa parlarsi della autorità garante come di un «giudice» in senso formale”*. Ed ancora (JANNARELLI) che: *“Non vi è dubbio, del resto, che il riconoscimento di un ruolo giurisdizionale, con specifico riferimento alla concreta autonoma possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale, avrebbe modificato in misura non lieve l’assetto dei rapporti dell’autorità antitrust con il parlamento e l’esecutivo, tale da collocare l’autorità in una posizione apicale nel «controllo» della produzione normativa in funzione della tutela della concorrenza qualitativamente molto distante dal semplice potere di segnalazione al parlamento e al governo di cui all’art. 21 l. n. 287 del 1990, nonché dall’attività consultiva di cui al successivo art. 22 medesima legge”*;

i2) Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 13 maggio 2019, n. 3109 (oggetto della News US n. 63 del 27 maggio 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), secondo cui: *“Vanno rimessi alla Corte di giustizia UE i seguenti quesiti interpretativi:*

1) *“Se l’articolo 12 della direttiva 2002/20/CE, paragrafo 1, lett. a), osta ad una norma nazionale che pone a carico dei soggetti autorizzati ai sensi della direttiva stessa i costi amministrativi complessivamente sostenuti dalla Autorità nazionale di regolamentazione per l’organizzazione e lo svolgimento di tutte le funzioni, comprese quelle di regolazione, di vigilanza, di composizione delle controversie e*

sanzionatorie, attribuite all'Autorità nazionale di regolamentazione dal quadro europeo delle comunicazioni elettroniche (di cui alle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE); ovvero se le attività indicate nell'art. 12 paragrafo 1, lett. a), della direttiva 2002/20/CE si esauriscono nella attività di "regolazione ex ante" svolta dall'Autorità nazionale di regolamentazione";

2) "Se l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2002/20/CE si interpreta nel senso che il rendiconto annuo dei costi amministrativi dell'Autorità nazionale di regolazione e dei diritti riscossi: a) può essere pubblicato successivamente alla chiusura dell'esercizio finanziario annuale, secondo le leggi nazionali di contabilità pubblica, nel quale sono stati riscossi i diritti amministrativi; b) consente all'ANR di apportare le "opportune rettifiche" anche con riferimento ad esercizi finanziari non immediatamente contigui".