

La Corte di giustizia UE, nel pronunciarsi su una rimessione del T.a.r. per il Lazio, esclude che la normativa interna in tema di ricercatori universitari a tempo determinato, di cui all'art. 24, comma 3, lettera a), della legge n. 240 del 2010 – nella parte in cui stabilisce la possibilità di un'unica proroga del contratto di lavoro, peraltro subordinata alla *“positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte”* – possa ritenersi in contrasto con i principi euro-unitari che, ai fini di evitare abusi nella successione ripetuta di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, impongono la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato.

Corte di giustizia UE, sez. VII, sentenza 3 giugno 2021, C-326/19, E.B. contro Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca– MIUR e altri

Istruzione pubblica – Ricercatori universitari a tempo determinato – Successione di contratti a termine – Compatibilità con la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Sussistenza – Necessità di criteri oggettivi e trasparenti per la verifica di esigenze reali – Esclusione

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 non osta a una normativa nazionale in forza della quale è prevista, per quanto riguarda l'assunzione dei ricercatori universitari, la stipulazione di un contratto a tempo determinato per un periodo di tre anni, con una sola possibilità di proroga per un periodo massimo di due anni, subordinando, da un lato, la stipulazione di tali contratti alla condizione che siano disponibili risorse «per la programmazione, al fine di svolgere attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti», e, dall'altro, la proroga di tali contratti alla «positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte», senza che sia necessario che tale normativa stabilisca i criteri oggettivi e trasparenti che consentano di verificare se la stipulazione e il rinnovo di tali contratti rispondano effettivamente a un'esigenza reale, se essi siano idonei a conseguire l'obiettivo perseguito e siano necessari a tal fine. (1).

(1) I. – Con la pronuncia in rassegna (che può leggersi anche in *Foro it.*, 2021, IV, 433) la Corte di giustizia UE ha affermato che le previsioni della legge n. 240 del 2010, relative al rapporto di lavoro dei ricercatori universitari di “tipo A” (ossia, quelli assunti per tre anni, rinnovabili una sola volta per altri due anni, ai sensi dell'art. 24, comma 3, lettera a, della legge n. 240 del 2010), sono conformi alla normativa euro-unitaria in materia di proroghe dei contratti di lavoro a tempo determinato, in quanto devono ritenersi soddisfatte le condizioni di

garanzia – a beneficio sia del lavoratore, sia del datore di lavoro pubblico – che, secondo la costante giurisprudenza della stessa Corte di Lussemburgo, escludono il perpetrarsi di abusi.

La questione pregiudiziale era stata sollevata dal T.a.r. per il Lazio, sezione III-bis, con ordinanza 3 aprile 2019, n. 4336 (oggetto della News US n. 44, del 15 aprile 2019, cui si rinvia per un'accurata ricostruzione delle questioni giuridiche sottese e per analitici riferimenti di giurisprudenza), a margine di una controversia azionata da un ricercatore universitario in servizio a tempo determinato presso l'Università di "Roma Tre" come ricercatore di "tipo A". Il ricorrente, avendo già beneficiato di una prima proroga (biennale) del contratto di lavoro (come consentito dalla legge), aveva domandato all'amministrazione un ulteriore rinnovo del rapporto, invocando le sopravvenute norme che consentono la stabilizzazione del personale c.d. precario presso le pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 75 del 2017, ritenuto dal ricorrente applicabile anche al personale docente delle Università). L'istanza è stata rigettata dall'Università che, per un verso, ha ritenuto non applicabile ai ricercatori le norme sulla stabilizzazione di cui al d.lgs. n. 75 del 2017 e che, per altro verso, si è trincerata dietro alle norme della legge n. 240 del 2010 le quali, per i ricercatori di tipo "A" (cioè, per l'appunto, quelli di cui alla lettera *a* del comma 3 dell'art. 24), consentono un'unica proroga biennale del contratto e fanno divieto alle Università di utilizzare le previgenti procedure destinate alla selezione di ricercatori a tempo indeterminato (art. 29, comma 1).

II. – Nel giudizio dinnanzi al T.a.r. per il Lazio il ricorrente – tra le altre cose – aveva sostenuto che l'esclusione del proprio rapporto di lavoro dalla norma che prevede la conversione automatica dei contratti a tempo determinato prorogati oltre i 36 mesi in contratti a tempo indeterminato – esclusione sancita dall'articolo 29, comma 2, lettera *d*), del d.lgs. n. 81 del 2015 – sarebbe incompatibile con l'Accordo quadro CES, UNICE e CEEP del 18 marzo 1999, allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, in quanto non sarebbero ravvisabili ragioni oggettive per escludere il ricercatore universitario assunto a tempo determinato, specie ove il suo rapporto di lavoro abbia superato (come è avvenuto nella fattispecie) il termine di tre anni.

Proprio sulla compatibilità rispetto a tale Accordo il T.a.r. per il Lazio aveva costruito la propria ordinanza di rimessione della questione pregiudiziale, ordinanza che tuttavia – come anticipato – trova risposta negativa da parte della Corte di Lussemburgo che, dopo aver ricostruito la differenza che intercorre tra i ricercatori di "tipo A" e quelli di "tipo B", secondo la legge n. 240 del 2010, motiva, in sintesi, come di seguito:

- a) l'obiettivo dell'Accordo quadro del 18 marzo 1999 consiste, da un lato, nel *"migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il rispetto del principio di non discriminazione"* e, dall'altro lato, nel *"creare un quadro normativo per la*

prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato";

- b) le clausole dell'Accordo, tuttavia, sono destinate a trovare applicazione *"solo in caso di successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato"* (cfr., della Corte, la sentenza del 22 gennaio 2020, *Baldonedo Martín*, C-177/18, punto 70, in *Diritto & giustizia*, 2020, e la sentenza del 19 marzo 2020, *Sánchez Ruiz e a.*, C-103/18 e C-429/18, punto 56, in *Foro it.*, 2020, IV, 242), e non anche quando si tratti del primo o unico contratto a tempo determinato (cfr. sentenza dell'11 febbraio 2021, *M.V. e a.*, C-760/18, punto 38, in *Foro it.*, 2021, IV, 203);
- c) nel caso di specie – precisa comunque la Corte – il rapporto di lavoro dei ricercatori di "tipo A" rientra nel campo di applicazione dell'Accordo allorché il contratto sia stato oggetto della proroga biennale prevista dalla legge italiana, proprio perché viene in rilievo *"una successione di due contratti a tempo determinato"*; una simile situazione, in ogni caso, risulta conforme al diritto euro-unitario a patto che sia introdotta almeno una delle misure indicate dal punto 1 della clausola n. 5 dell'Accordo medesimo, misure che sono volte a scongiurare abusi e che possono, alternativamente, e secondo la scelta discrezionale degli Stati membri, consistere nelle seguenti:
 - c1) enunciazione di una ragione obiettiva tale da giustificare il rinnovo del contratto;
 - c2) fissazione della durata massima totale del contratto o del rapporto di lavoro;
 - c3) fissazione del numero di rinnovi previsti;
- d) nel caso di specie, precisa la Corte, l'art. 24, comma 3, lettera a), della legge n. 240 del 2010 *"stabilisce non solo un limite per quanto riguarda la durata massima del contratto a tempo determinato"* dei ricercatori universitari di "tipo A", ma fissa anche *"il numero possibile di rinnovi di tale contratto"* (tre anni, più una sola possibile proroga limitata ad altri due anni);
- e) ciò appare, pertanto, sufficiente ad escludere il pericolo di abusi, nonostante che la legge italiana non espliciti alcun criterio obiettivo e trasparente idoneo a stabilire, con certezza, che ricorrano *"esigenze reali di carattere provvisorio"* tali da giustificare, in modo effettivo e proporzionato, la prevista proroga; sul punto, infatti – precisa la Corte –, la norma nazionale presenta significativi tratti distintivi rispetto alle fattispecie che, in passato, hanno portato a sviluppare la nota e rigorosa giurisprudenza della stessa Corte di Lussemburgo (sono citate: sentenza del 14 settembre 2016, *Martínez Andrés e Castrejana López*, C-184/15 e C-197/15, in *Riv. giur. lav.*, 2017, II, 231, con nota di DE MICHELE; sentenza del 25 ottobre 2018, *Sciotto*, C-331/17, in *Foro it.*, 2018, IV, 568, in *Guida al dir.*, 2018, 49, 102, con

nota di PETRUCCI, in *Arg. dir. lav.*, 2019, 2, 133, con nota di CAIROLI, in *Guida al lav.*, 2018, 44, 31, con nota di MONTEMARANO, in *Diritti lavori mercati*, 2019, 319, con nota di NATULLO, in *Riv. giur. lav.*, 2019, II, 392, con nota di SIOTTO, ed in *Lavoro nelle p.a.*, 2019, 2, 272, con nota di RECCHIA), tratti distintivi che si compendiano nei seguenti:

- e1) vi sono – come già detto – espressamente previste misure di garanzia che corrispondono a quelle previste dalla clausola 5, punto 1, lettere *b*) e *c*), dell'Accordo quadro (laddove, nei precedenti della Corte appena citati, il problema consisteva proprio nella mancata previsione di alcuna misura);
- e2) il lavoratore (ricercatore) interessato, come tutti i ricercatori di "tipo A", è informato, ancor prima di sottoscrivere il contratto, che il rapporto di lavoro non potrà durare più di cinque anni, senza che da ciò, peraltro, possa necessariamente inferirsi una qualche apprezzabile deroga al beneficio della "stabilità dell'impiego" (che pure, come precisa la Corte, costituisce "un elemento portante della tutela dei lavoratori", ai sensi del richiamato Accordo); al riguardo, va infatti ricordato che, secondo quanto prevede l'art. 24, comma 3, della legge n. 240 del 2010, il ricercatore di "tipo A" ben può "acquisire le qualifiche necessarie per conseguire un contratto di tipo B, il quale può, a sua volta, portare a un rapporto di lavoro a tempo indeterminato in qualità di professore associato";
- e3) nella norma italiana considerata, il posto di ricercatore – osserva la Corte – "sembra [...] concepito come la prima tappa nella carriera di un accademico, essendo tale ricercatore destinato, in ogni caso, a evolvere verso un altro posto, vale a dire un posto di docente", seguendo un percorso di crescita in funzione del merito che passa attraverso la prevista valutazione dei risultati scientifici ottenuti; pertanto, obbligare l'Università "a stipulare un contratto a tempo indeterminato con un ricercatore, indipendentemente dalla valutazione dei risultati delle sue attività scientifiche, non soddisferebbe i requisiti summenzionati".

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- f) con sentenza dell'8 maggio 2019, C-494/17, *Min. istruzione c. Rossato* (in *Foro it.*, 2019, IV, 419, in *Rass. avv. Stato*, 2019, 1, 43, con nota di COLELLI, ed in *Riv. corte conti*, 2019, 3, 221, con nota di FAVA), peraltro non citata dalla pronuncia in epigrafe, la Corte di giustizia UE aveva già statuito quanto segue: "La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, 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 ad una normativa nazionale che, così come applicata dagli organi

giurisdizionali supremi, esclude – per docenti del settore pubblico che hanno beneficiato della trasformazione del loro rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con un effetto retroattivo limitato – qualsiasi diritto al risarcimento pecuniario in ragione dell’utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato, allorché una siffatta trasformazione non è né incerta, né imprevedibile, né aleatoria e la limitazione del riconoscimento dell’anzianità maturata in forza della suddetta successione di contratti di lavoro a tempo determinato costituisce una misura proporzionata per sanzionare tale abuso, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare”; tale precedente, peraltro:

- f1) prendeva le mosse da quella che può considerarsi, in materia, la pronuncia-pilota, ossia la sentenza *Mascolo* del 26 novembre 2014, cause riunite C-22, 61-63 e 418/13 (in *Foro it.*, 2014, IV, 569, con nota di PERRINO, nonché in *Mass. giur. lav.*, 2015, 138, con note di VALLEBONA, ROMEO, URSO, ed in *Giur. cost.*, 2014, 4779, e 2015, 157, con note di CALVANO e di GHERA), con cui la Corte di Lussemburgo aveva stabilito che la clausola 5, punto 1, dell’Accordo quadro deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale 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 e non preveda altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato;
- f2) marcava, tuttavia, la differenza tra il “caso Mascolo” e il “caso Rossato”, nel quale ultimo l’immissione in ruolo dei docenti non poteva essere considerata né variabile, né incerta, in quanto discendeva da un piano straordinario di assunzioni che aveva previsto la trasformazione di tutti i rapporti di lavoro a tempo determinato con docenti “precari”, attraverso il progressivo e definitivo esaurimento delle graduatorie e degli elenchi dai quali l’amministrazione attingeva per l’assunzione di docenti a tempo determinato;
- g) con ordinanza 10 aprile 2020, n. 2376, il Consiglio di Stato, sezione VI (oggetto della News US n. 53, del 30 aprile 2020, cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento), ha rimesso alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale: “*se la clausola 4 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 «Principio di non discriminazione», letta unitamente agli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ed anche alla luce dei principi di equivalenza e di effettività, osta ad una normativa nazionale, quale quella di cui agli articoli 24, commi 5 e 6, della legge n. 240 del 2010, che riconosce ai ricercatori a tempo determinato di cui all'art. 24, comma 3, lett. b), che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale di cui all'art. 16 della medesima legge, e ai ricercatori a tempo indeterminato, che parimenti abbiano conseguito la predetta abilitazione, rispettivamente il diritto e la possibilità (implementata con l'assegnazione di apposite risorse) di essere sottoposti – i primi alla scadenza del contratto, i secondi fino al 31 dicembre 2021 – ad un'apposita procedura di valutazione per la chiamata nel ruolo dei professori associati, mentre nessun diritto né possibilità analoghi vengono riconosciuti ai ricercatori a tempo determinato di cui all'art. 24, comma 3, lett. a), in possesso della abilitazione scientifica nazionale, malgrado si tratti di lavoratori chiamati a svolgere, tutti indistintamente, identiche mansioni”; la questione, allibrata al n. C-40/20 della Corte di Lussemburgo, e riunita con altre analoghe questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato, risulta tuttora pendente;

- h) con sentenza 18 aprile 2019, n. 96 (in *Giur. cost.*, 2019, 1069), la Corte costituzionale ha giudicato inammissibile, per inadeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento, una questione di legittimità costituzionale concernente una norma regionale (si trattava dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione siciliana 28 dicembre 2004, n. 17) la quale prevede la non applicabilità, nei confronti dei lavoratori socialmente utili oggetto di stabilizzazione con contratti a termine, della disciplina che ha conferito attuazione alla direttiva n. 1999/70/CE; in motivazione, la Corte – nel ricostruire *ex professo* la giurisprudenza, in materia, della Corte di Lussemburgo, a partire dalla sentenza 7 settembre 2006, C-53/04, *Marrosu e Sardino* (in *Foro it.*, 2007, IV, 72 e 343, con note di PERRINO e di L. DE ANGELIS, in *Riv. critica dir. lav.*, 2006, 1031, con nota di PAGANUZZI, in *Arg. dir. lav.*, 2006, 1632, con nota di MISCIONE, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 363, con nota di CIMINO, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, II, 714, con nota di NANNIPIERI, ed in *Diritti lavori mercati*, 2006, 688, con nota di SANTOS FERNÁNDEZ) – ha ribadito la compatibilità con il diritto euro-unitario della regola, vigente per il solo settore pubblico (art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001), che fa divieto di convertire il rapporto di lavoro a termine, pur se reiterato nel tempo, in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.