



14.10.2022

## COMUNICAZIONE AI MEMBRI

**Oggetto:** **Petizione n. 1353/2015, presentata da M.B., cittadino italiano, su una possibile violazione del diritto comunitario in Italia da parte del decreto legislativo 81/2015**

**Petizione n. 0411/2016, presentata da Davide Barnabà, cittadino italiano, sul reiterato rinnovo di contratti a tempo determinato da parte della Regione Sicilia (Italia) e sulla violazione della direttiva 1999/70/CE.**

**Petizione n. 0413/2016, presentata da A. T., cittadino italiano, sul reiterato rinnovo di contratti a tempo determinato da parte della Regione Sicilia (Italia) e sulla violazione della direttiva 1999/70/CE.**

**Petizione n. 0422/2016 presentata da Paola Mangano, cittadina italiana, sul reiterato rinnovo di contratti a tempo determinato da parte della regione Sicilia (Italia) e sulla violazione della direttiva 1999/70/CE.**

**Petizione n. 0429/2016, presentata da R. C., cittadino italiano, sul reiterato rinnovo di contratti a tempo determinato da parte dell'amministrazione regionale siciliana e sulla violazione della direttiva 1999/70/CE.**

**Petizione n. 0945/2016, presentata da Francesco Orbitello, cittadino italiano, sull'abuso dei contratti a termine nei confronti dei lavoratori "precari" nella scuola**

**Petizione n. 0988/2016 presentata da Gabriele Modeo, cittadino italiano, sull'utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato nel settore sanitario italiano**  
**Petizione n. 1011/2016, presentata da Giovanna Portulano, cittadina italiana, su una presunta discriminazione di trattamento nel settore della sanità pubblica**

**Petizione n. 1026/2016 presentata da Marzena Korgol, cittadina italiana, sui contratti di lavoro a tempo determinato nel settore sanitario in Italia**

**Petizione n. 1063/2016, presentata da Pasqualino Ludovico, cittadino italiano, sull'abuso dei contratti a tempo determinato in Italia**

**Petizione n. 0188/2017, presentata da N. D., cittadino italiano, sulla compatibilità con la normativa comunitaria del rinnovo reiterato di contratti a tempo determinato nell'ambito della sanità pubblica (infermieri)**

**Petizione n. 0268/2017, presentata da Michele Chimienti, cittadino italiano, sull'abuso dei contratti a tempo determinato nella scuola da parte dello Stato italiano**

**Petizione n. 0277/2017, presentata da Annunziata Stano, cittadina italiana, sull'abuso dei contratti a tempo determinato nella pubblica amministrazione italiana**

**Petizione n. 0278/2017, presentata da Cosmery Calò, cittadina italiana, sull'abuso dei contratti a tempo determinato nella pubblica amministrazione italiana**

**Petizione n. 0279/2017, presentata da Caterina Pavone, cittadina italiana, sull'abuso dei contratti a tempo determinato nella pubblica amministrazione italiana**

**Petizione n. 0283/2017, presentata da Letizia Spaventa, cittadina italiana, sull'abuso dei contratti a tempo determinato nella pubblica amministrazione italiana**

**Petizione n. 0302/2017, presentata da Ivan Bisconti, cittadino italiano, sulla stabilizzazione degli infermieri precari in Puglia**

**Petizione n. 0640/2017, presentata da Carlo Pari, cittadino italiano, sull'abuso dei contratti a tempo determinato nei conservatori di musica e nelle accademie delle belle arti in Italia**

**Petizione n. 1257/2017, presentata da Michele Chimienti, cittadino italiano, sul licenziamento di alcuni lavoratori precari nella pubblica amministrazione in Italia**

**Petizione n. 1258/2017, presentata da Pier Paolo Volpe, cittadino italiano, sull'illegittimo licenziamento di lavoratori precari nell'ASL di Taranto**

**Petizione n. 0171/2018, presentata da A.M.F, cittadina italiana, sull'abuso dei contratti a tempo determinato in relazione agli operai forestali della regione siciliana**

**Petizione n. 0603/2018, presentata da Pier Paolo Volpe, cittadino italiano, sulla sistematica disapplicazione della direttiva 1999/70/CE da parte della Regione Sicilia**

**Petizione n. 0665/2018, presentata da Marco Bazzoni, cittadino italiano, sulla precarizzazione dei rapporti di lavoro in Italia**

**Petizione n. 1111/2018, presentata da Nino Marra, cittadino italiano, su una presunta violazione della direttiva 1999/70/CE da parte dell'Italia (un caso personale)**

**Petizione n. 0624/2019, presentata da P.P.V., cittadino italiano, sulla violazione della direttiva 1999/70/CE per lo stato di precarietà dei lavoratori delle Fondazioni lirico-sinfoniche**

**Petizione n. 0850/2020 presentata da Daniela Giardino (cittadina italiana) sull'utilizzo abusivo ed eccessivo dei contratti a termine nella Sanità italiana**

**Petizione n. 1464/2020, presentata da A.M.F., cittadina italiana, a nome di 271 cittadini italiani, corredata di 3 firme, sul reiterato rinnovo di contratti a tempo determinato per i lavoratori di pubblica utilità nella Regione Sicilia (Italia)**

**Petizione n. 0316/2021, presentata da A.M.F., cittadina italiana, a nome di 20 cittadini italiani, corredata di 2 firme, sulla situazione dei lavoratori precari in Sicilia**

## **1. Sintesi della petizione 1353/2015**

Il firmatario stigmatizza il fatto che il decreto 81/2015 in materia di disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni non sia stato tempestivamente notificato alla Commissione, paventando il rischio di possibili violazioni delle direttive 89/391/CEE, 1999/70/CEE e della direttiva 2008/104/CEE relativa al lavoro interinale.

### **Sintesi della petizione 0411/2016**

Il firmatario è un lavoratore precario della Regione Sicilia impiegato da 15 anni nel settore della protezione civile. In tale contesto, sostiene che la regione abbia violato la direttiva 1999/70/CE rinnovando contratti a tempo determinato (per l'espletamento delle medesime funzioni) per oltre 36 mesi continuativi.

### **Sintesi della petizione 0413/2016**

Il firmatario è un lavoratore precario della Regione Sicilia impiegato da 15 anni nel settore della protezione civile. In tale contesto, sostiene che la regione abbia violato la direttiva 1999/70/CE rinnovando contratti a tempo determinato (per l'espletamento delle medesime funzioni) per oltre 36 mesi continuativi.

### **Sintesi della petizione 0422/2016**

Il firmatario è un lavoratore precario della Regione Sicilia impiegato da 15 anni nel settore della protezione civile. In tale contesto, sostiene che la regione abbia violato la direttiva 1999/70/CE rinnovando contratti a tempo determinato (per l'espletamento delle medesime funzioni) per oltre 36 mesi continuativi.

### **Sintesi della petizione 0429/2016**

Il firmatario ha lavorato nel settore della protezione civile negli ultimi 15 anni senza alcuna sicurezza occupazionale. Sostiene che l'amministrazione regionale abbia violato la direttiva 1999/70/CE rinnovando contratti a tempo determinato (per l'espletamento delle medesime funzioni) per oltre 36 mesi continuativi.

### **Sintesi della petizione 0945/2016**

Il firmatario cita una recente sentenza della Corte costituzionale italiana che sembra accogliere la richiesta del personale docente amministrativo e ausiliario (ATA) di porre fine al rinnovo illimitato nel tempo dei contratti a termine per la copertura di posti vacanti e sottolinea che tale sentenza si allinea con quella della Corte di giustizia che già aveva ritenuto la situazione incompatibile con la direttiva 1999/70/CE. Tuttavia il firmatario denuncia che, nonostante il legislatore italiano abbia cercato di uniformare la normativa nazionale (nel luglio del 2015) alle disposizioni della Corte di giustizia, un'ampia fascia di docenti e personale ATA permanerebbe priva di tutela, in quanto, pur avendo già raggiunto il limite massimo di 36 mesi previsto dalla legge 107/2015 per le supplenze, non sarebbe stata inclusa nel piano d'immissione in ruolo.

### **Sintesi della petizione 0988/2016**

Il firmatario lamenta le precarie condizioni di lavoro nel settore sanitario italiano. Fa inoltre riferimento alla propria situazione personale: ha presentato ricorso al giudice del lavoro per violazione della direttiva 1999/70/CE contro l'azienda sanitaria locale, dove ha lavorato per oltre 36 mesi con una serie di contratti a tempo determinato, rivendicando il diritto a un equo risarcimento per i danni oppure la conversione del contratto a tempo determinato in contratto indeterminato. A seguito della sentenza "Mascolo" della Corte di giustizia, nel 2015 il giudice del lavoro ha accolto il ricorso del firmatario e ha concesso il risarcimento dei danni sotto forma di pagamenti mensili estremamente bassi per le condizioni di lavoro precarie e illegali. Nel marzo 2016 la Corte di cassazione ha pronunciato una sentenza che, secondo il firmatario, è completamente in contrasto con il principio di proporzionalità e leale collaborazione tra l'Italia e le istituzioni europee. Infine, il firmatario chiede che in Italia i dipendenti del settore pubblico siano maggiormente tutelati dall'utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato da parte degli enti pubblici.

### **Sintesi della petizione 1011/2016**

La firmataria denuncia la cronica precarizzazione del rapporto di lavoro nel settore della sanità pubblica. Lamenta di non aver ottenuto dal giudice del lavoro né la conversione del contratto da tempo determinato a indeterminato né il risarcimento del danno. Cita in particolare una sentenza della Cassazione a sezioni unite di marzo 2016 (vedi informazioni) che nella determinazione del risarcimento del danno nel caso d'illegittima reiterazione di contratti a termine del pubblico dipendente non si rispetterebbe il principio stabilito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nella sentenza Mascolo del 26 novembre 2014 sull'obbligo di effettiva equiparazione delle tutele fra i lavoratori della pubblica amministrazione e i dipendenti nel settore privato.

### **Sintesi della petizione 1026/2016**

La firmataria denuncia il problema del lavoro precario nel settore sanitario in Italia con riferimento alla propria situazione personale di infermiera con contratto temporaneo. Ha intrapreso un'azione legale presso il tribunale del lavoro contro l'autorità sanitaria locale a Taranto sulla base del fatto che c'è stato un uso improprio dei contratti a tempo determinato. Tuttavia non ha avuto esito positivo poiché il giudice ha respinto la domanda di risarcimento danni e la richiesta di trasformare il contratto in un contratto a tempo indeterminato. Con la sentenza 5072/2016 la Corte di cassazione italiana ha adottato una decisione che la firmataria ha ritenuto chiaramente in violazione dei principi di proporzionalità, equivalenza ed effettività. Essa lamenta che l'Italia non rispetta la giurisprudenza dell'UE in questo senso, ed è in violazione della direttiva 1999/70/CE, e chiede pertanto l'intervento del Parlamento europeo.

### **Sintesi della petizione 1063/2016**

Il firmatario lamenta la situazione di precarietà lavorativa nel settore della sanità italiana e fa riferimento alla propria situazione di operatore sanitario impiegato da 50 mesi presso l'azienda sanitaria locale di Taranto. Il firmatario ha presentato un appello, che non ha avuto esito positivo, presso il tribunale del lavoro per abuso dei contratti a tempo determinato. Il giudice ha respinto sia la sua richiesta di risarcimento danni, sia la conversione del contratto di lavoro a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato. La decisione presa dalla Corte di cassazione italiana nella sua sentenza n. 5072/2016 è ritenuta dal firmatario una palese violazione dei suoi diritti. Il firmatario ha fatto appello alla Corte europea dei diritti dell'uomo e insieme a decine di altri lavoratori precari ha presentato un esposto alla Commissione denunciando l'abuso dei contratti a tempo determinato nel settore pubblico in Italia. Il firmatario lamenta l'inottemperanza, da parte dell'Italia, della giurisprudenza europea in materia e la violazione della direttiva 1999/70/CE, e sollecita pertanto l'azione del Parlamento europeo.

### **Sintesi della petizione 0188/2017**

Il firmatario chiede chiarimenti sull'assimilabilità alla procedura concorsuale prevista dalla Costituzione italiana per l'accesso agli impieghi pubblici di una selezione per avviso pubblico di infermieri nel settore della sanità pubblica.

Denuncia altresì la discriminazione di trattamento fra lavoratori del settore pubblico e lavoratori di quello privato, che sarebbe incompatibile con la normativa comunitaria.

In particolare per quanto riguarda gli infermieri, la mancata conversione di contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, benché i contratti siano stati rinnovati per un tempo complessivo superiore a 36 mesi, anche se non continuativi.

### **Sintesi della petizione 0268/2017**

Il firmatario denuncia il problema del precariato nella scuola pubblica italiana. Il firmatario ritiene che lo Stato italiano non abbia previsto misure preventive e sanzionatorie adeguate per attuare correttamente la direttiva 1999/70/CE sui contratti a tempo determinato. Il firmatario sostiene inoltre che i problemi derivanti dalla violazione del principio di non discriminazione non siano stati risolti né dalla riforma della pubblica amministrazione né dalla legge sulla "buona scuola". Il firmatario chiede infine che il Parlamento europeo si attivi affinché lo Stato italiano rispetti la normativa europea e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE al

fine di vedere risolto una volta per tutte il problema italiano del precariato nel settore pubblico.

#### **Sintesi della petizione 0277/2017**

La firmataria denuncia il problema del precariato nella pubblica amministrazione italiana. La firmataria, infermiera precaria presso l'azienda sanitaria locale (ASL) di Taranto, fa riferimento alla propria situazione personale e alle sue vicende giudiziarie. La firmataria ritiene che lo Stato italiano non abbia previsto misure preventive e sanzionatorie adeguate per attuare correttamente la direttiva 1999/70/CE sui contratti a tempo determinato. La firmataria sostiene inoltre che i problemi derivanti dalla violazione del principio di non discriminazione non siano stati risolti dalla riforma della pubblica amministrazione. La firmataria chiede infine che il Parlamento europeo si attivi affinché lo Stato italiano rispetti la normativa europea e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE al fine di vedere risolto una volta per tutte il problema italiano del precariato nel settore pubblico.

#### **Sintesi della petizione 0278/2017**

La firmataria denuncia il problema del precariato nella pubblica amministrazione italiana. La firmataria si presenta come una consulente del lavoro, che ha approfondito la tematica della successione dei contratti nella pubblica amministrazione e della illegittima precarizzazione del rapporto di lavoro. La firmataria ritiene che lo Stato italiano non abbia previsto misure preventive e sanzionatorie adeguate per attuare correttamente la direttiva 1999/70/CE sui contratti a tempo determinato. La firmataria chiede infine che il Parlamento europeo si attivi affinché lo Stato italiano rispetti la normativa europea e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE al fine di vedere risolto una volta per tutte il problema italiano del precariato nel settore pubblico.

#### **Sintesi della petizione 0279/2017**

La firmataria denuncia il problema del precariato nella pubblica amministrazione italiana. La firmataria ritiene che lo Stato italiano non abbia previsto misure preventive e sanzionatorie adeguate per attuare correttamente la direttiva 1999/70/CE sui contratti a tempo determinato. La firmataria chiede infine che il Parlamento europeo si attivi affinché lo Stato italiano rispetti la normativa europea e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE al fine di vedere risolto una volta per tutte il problema italiano del precariato nel settore pubblico.

#### **Sintesi della petizione 0283/2017**

La firmataria denuncia il problema del precariato nella pubblica amministrazione italiana. La firmataria, infermiera precaria presso l'azienda sanitaria locale (ASL) di Taranto, fa riferimento alla propria situazione personale e alle sue vicende giudiziarie. La firmataria ritiene che lo Stato italiano non abbia previsto misure preventive e sanzionatorie adeguate per attuare correttamente la direttiva 1999/70/CE sui contratti a tempo determinato. La firmataria chiede infine che il Parlamento europeo si attivi affinché lo Stato italiano rispetti la normativa europea e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE al fine di vedere risolto una volta per tutte il problema italiano del precariato nel settore pubblico.

#### **Sintesi della petizione 0302/2017**

Il firmatario (infermiere precario in Puglia) si riferisce alla procedura d'infrazione (NIF 2014/4231) aperta contro l'Italia per utilizzo abusivo dei contratti a termine nel settore pubblico, tra cui gli impieghi nella sanità, e a vari esempi della giurisprudenza della CGUE. Cita anche la questione di legittimità costituzionale sollevata il 26 ottobre 2016 dal tribunale di Foggia circa la conformità alla Costituzione italiana della normativa interna che non consente la conversione in impieghi di lavoro subordinato a tempo indeterminato dei contratti a termine dei precari nella sanità pubblica. Inoltre, la legge di stabilità 2016 (28 dicembre 2015) avrebbe prorogato i contratti in essere, escludendo l'assunzione fino al completamento delle procedure concorsuali, onde colmare la carenza strutturale degli organici nelle aziende sanitarie locali. In tale situazione di illegittima precarizzazione del rapporto di lavoro (rispetto alla normativa e giurisprudenza dell'UE) gli interessati fanno ricorso al giudice del lavoro per ottenere il risarcimento del danno. Il firmatario chiede pertanto, a nome del comitato infermieri precari pugliesi, che le istituzioni europee intervengano presso la Regione Puglia per stabilizzare i precari nel comparto della sanità, evitando ulteriori danni erariali per le finanze degli enti sanitari locali.

### **Sintesi della petizione 0640/2017**

Il firmatario denuncia il problema del precariato in Italia nel settore dell'alta formazione artistica musicale e coreutica (AFAM), che comprende conservatori di musica, accademie delle belle arti e accademie di danza. Il firmatario è un docente precario del settore AFAM, assunto illegittimamente, come altri colleghi, con progressivi contratti a tempo determinato, per un periodo ben superiore al limite dei rinnovi possibili consentiti dalla normativa vigente nazionale ed europea. Il firmatario fa anche riferimento al problema del precariato nella pubblica amministrazione italiana. Il firmatario chiede che il Parlamento europeo si attivi affinché lo Stato italiano rispetti la normativa europea, in particolare la direttiva 1999/70/CE sui contratti a tempo determinato.

### **Sintesi della petizione 1257/2017**

Il firmatario, operatore socio sanitario precario presso l'Azienda sanitaria locale (ASL) di Taranto, denuncia l'abuso dei contratti a termine nella pubblica amministrazione in Italia. Il firmatario denuncia nello specifico il comportamento ritorsivo nei suoi confronti da parte della suindicata ASL, che avrebbe proceduto nel dicembre 2017 al suo licenziamento e a quello di altre due persone. Il firmatario sostiene che tale licenziamento avrebbe un carattere ritorsivo e sarebbe dovuto al fatto di avere egli ottenuto in precedenza una sentenza favorevole da parte del giudice del lavoro, che aveva constatato l'illegittima precarizzazione del rapporto di lavoro da parte della pubblica amministrazione italiana. Il firmatario chiede che il Parlamento europeo si interessi della questione e proceda con l'adozione di una risoluzione in materia.

### **Sintesi della petizione 1258/2017**

Il firmatario denuncia il licenziamento di tre lavoratori precari da parte della ASL di Taranto come ritorsione per il successo del loro ricorso al giudice del lavoro al fine di ottenere il risarcimento del danno per l'illegittima precarizzazione (come riconosciuto dalla Corte di cassazione con sentenza n. 14633 del 18 luglio, in caso di abusivo ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato da parte di una PA). Sollecita quindi la presentazione da parte della commissione per le petizioni di una risoluzione in Aula sui temi dell'audizione del 22

novembre 2017, "Protezione dei diritti dei lavoratori negli impieghi a carattere temporaneo o precario".

### **Sintesi della petizione 0171/2018**

La firmataria denuncia l'abuso dei contratti a termine nella pubblica amministrazione in Italia. La firmataria denuncia in particolare la situazione precaria dei dipendenti nel settore forestale della regione Sicilia. Tali operai forestali hanno con la Regione Sicilia un rapporto di lavoro a tempo determinato, rinnovato con successivi contratti in modo sistematico, dando così vita a una situazione di precarietà permanente. La firmataria critica il modo in cui la Commissione europea avrebbe vigilato per garantire il rispetto da parte dell'Italia della direttiva 1999/70/CE sui contratti a tempo determinato. La firmataria chiede che il Parlamento europeo si attivi affinché lo Stato italiano rispetti la normativa e la giurisprudenza europee in materia.

### **Sintesi della petizione 0603/2018**

Il firmatario denuncia la disapplicazione di fatto da parte del legislatore siciliano della normativa nazionale (decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368) che ha dato attuazione alla direttiva 1999/70/CE sui contratti a tempo determinato in tutto il territorio dell'UE, alla quale si contrappone una normativa regionale incompatibile con la disciplina comunitaria sul lavoro a tempo determinato. I lavoratori (oltre 5 mila) a cui si riferisce il firmatario sono pubblici dipendenti di comuni, aziende sanitarie, strutture ospedaliere di vario livello e altri enti di pubblica amministrazione, in primis la Regione Sicilia. In un primo tempo essi sono stati adibiti a lavori socialmente utili (LSU/ASU) o in progetti di utilità collettiva (PUC) per poi essere inquadrati come beneficiari di contratto di lavoro a tempo determinato, in forza di una marea di leggi che il firmatario elenca puntigliosamente dagli anni '90 a oggi. Tale legislazione regionale avrebbe consentito la reiterazione "nell'arco di 28 anni circa, dopo il 1990, di rapporti di lavoro subordinato a termine, in violazione della clausola 5 della direttiva 1999/70/CE (assenza di misure sanzionatorie degli abusi dei contratti a termine oltre 36 mesi)". In particolare, le critiche del firmatario si focalizzano sulla legge regionale del 28 dicembre 2004, n. 17, che i giudici siciliani userebbero come paravento per disapplicare la legislazione nazionale che ha dato attuazione alla direttiva comunitaria, ritenendo i lavoratori fuoriusciti dal bacino LSU-ASU (dei lavori socialmente utili) non sottoposti alla disciplina statale del lavoro a tempo indeterminato, in forza dell'articolo 77, paragrafo 2, della legge regionale del 28 dicembre 2004, n. 17. E a riprova dell'interpretazione fallace della giurisprudenza siciliana, il firmatario riporta la sentenza del 27 ottobre 2013, n. 25672, della Corte di Cassazione, che ha accolto il ricorso di un lavoratore precario siciliano che, svolgendo da anni mansioni ordinarie al servizio di un ente locale, chiedeva il riconoscimento della natura a tempo indeterminato del suo rapporto di lavoro, e per conseguenza il risarcimento del danno ai sensi della legislazione nazionale (T.U. pubblico impiego). La Suprema Corte ha così smentito la Corte di Appello di Palermo, che attraverso un'interpretazione erronea della causa del contratto in questione, "rinvenuta non in esigenze temporanee organizzative e produttive dell'ente locale, ma in esigenze di natura politico-sociale, volte a superare il rapporto assistenziale, proprio del lavoro socialmente utile, per far acquisire professionalità e qualificazione al personale in questione", invocava la clausola 2, lettera b), dell'accordo quadro annesso alla direttiva 1999/70/CE per giustificare la disapplicazione.

### **Sintesi della petizione 0665/2018**



Il firmatario denuncia il problema della precarizzazione dei rapporti di lavoro in Italia. Il firmatario sostiene che la legislazione italiana in materia non prevede adeguate ed effettive tutele contro gli abusi, in violazione della normativa europea. Secondo il firmatario, la situazione non sarebbe migliorata nemmeno con le recenti riforme del mercato del lavoro in Italia nel 2012 (riforma Fornero) e 2014 (Jobs Act). La firmataria critica il modo in cui la Commissione europea avrebbe vigilato per garantire il rispetto da parte dell'Italia della direttiva 1999/70/CE sui contratti a tempo determinato. Il firmatario chiede che il Parlamento europeo si attivi affinché lo Stato italiano rispetti la normativa e la giurisprudenza europee.

### **Sintesi della petizione 1111/2018**

Il firmatario, un insegnante, mette in discussione il rispetto della direttiva 1999/70/CE da parte degli Stati membri. Denuncia in particolare l'abuso dei contratti a termine da parte del MIUR, a causa del quale si trova in una situazione di costante precarietà lavorativa, e chiede al ministero di assumerlo su base permanente.

### **Sintesi della petizione 0624/2019**

Il firmatario solleva una serie di eccezioni sul rapporto di lavoro precario dei dipendenti delle Fondazioni Lirico-Sinfoniche (FLS), la cui disciplina sarebbe incompatibile con la normativa europea dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. Il firmatario eccepisce, tra l'altro, che la normativa italiana non tutela la ragione obbiettiva per i contratti a termine nel settore dello spettacolo, che non vieta la loro reiterazione abusiva oltre una durata massima, che non prevede la trasformazione dei contratti nulli in rapporti di lavoro a tempo indeterminato e che discrimina i lavoratori dipendenti delle FLS da quelli dello spettacolo in generale.

### **Sintesi della petizione 0850/2020**

La firmataria, da anni infermiera precaria presso l'azienda sanitaria di Taranto, denuncia la pletera di contratti a tempo determinato nella Sanità della sua regione, dovuta non tanto all'emergenza COVID-19, quanto a carenze di organico strutturali nella Pubblica Amministrazione. È assodato che per tamponare la cronica penuria di personale stabile, si è fatto massiccio ricorso nel pubblico impiego ad assunzione di lavoratori precari ben al di là delle esigenze temporanee ed eccezionali (previste dalla normativa nazionale). In particolare, la firmataria denuncia la discriminazione del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico (dirigenziale e non) che sarebbe stato escluso dalle procedure di stabilizzazione per il 2020 del personale precario delle Pubbliche Amministrazioni. Ipotizza inoltre l'eventualità di un vasto contenzioso giudiziario da parte dei lavoratori precari in questione, sulla base di quanto statuito dalla Corte di giustizia nella sentenza Sciotto del 25 ottobre 2018 (in causa C-331/17), al fine di ottenere la stabilizzazione in sede giudiziaria e, in subordine il risarcimento del danno (vedi info). Infatti, solo con la sottoscrizione di un contratto a tempo indeterminato si perviene a cancellare le conseguenze dell'utilizzo abusivo dei contratti a tempo determinato, come si arguisce dal dispositivo della sentenza della Corte di Giustizia, Rosatto dell'8 maggio 2019 (nella causa pregiudiziale C-494/17). La firmataria, infine, nel sollecitare una nuova audizione davanti ai membri della commissione per le petizioni, cita la recente relazione della Corte dei conti italiana, che avvalorava la sua denuncia di flagrante violazione della direttiva 1999/70/CE e in particolare della clausola 5.

### **Sintesi della petizione 1464/2020**

I firmatari sono lavoratori che rendono prestazione di lavoro subordinato a termine presso la

Regione Sicilia ed alcuni enti pubblici nazionali. Si tratta di lavoratori definiti di "pubblica utilità", che sarebbero legati alle amministrazioni a mezzo di un rapporto di lavoro a tempo determinato, rinnovato di anno in anno da oltre 15 anni. I firmatari denunciano la condotta della Regione Sicilia che permetterebbe un ricorso reiterato e quindi, abusivo, a contratti di lavoro a tempo determinato, ponendo i firmatari in una situazione di precarietà permanente. I firmatari, pertanto, ritengono che lo Stato italiano e la Regione Sicilia abbiano violato la legislazione europea in materia di tutela del lavoro, in particolare la clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE. Infine, i firmatari chiedono al Parlamento europeo di prendere posizione affinché sia aperta una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano.

### **Sintesi della petizione 0316/2021**

La firmataria denuncia una illegittima sequenza di contratti a tempo determinato per alcuni lavoratori del settore pubblico, tutti precari impiegati presso il comune di Randazzo, e ritiene che ci sia quindi una violazione della direttiva 1999/70, e in particolare che la successione dei contratti così rappresentati non sia conforme alla clausola 5 dell'accordo quadro. Viene indicata una violazione della regola giuridica del contratto a tempo indeterminato come "forma comune" dei rapporti di lavoro e si sottolinea l'importanza degli effetti della sentenza Mascolo (Corte giustizia dell'UE, Sez. III, 26 novembre 2014 nelle cause riunite C-22/13, C-61/13, C-62/13, C-63/13, C-418/13, R. Mascolo ed altri c. ministero dell'Istruzione ed altri). Si sottolinea che ci sia un danno comunitario da eccessiva precarizzazione con una condotta non corretta da parte della Regione e dello Stato italiano che non avrebbero voluto trovare una soluzione.

Tutti i soggetti sono ancora impiegati con contratti a tempo determinato, il cui rinnovo va avanti da oltre 20 anni senza una plausibile motivazione giuridica, atta a giustificare una condotta simile, lasciando i lavoratori in una situazione di precarietà assoluta.

Si individua inoltre una incongruenza delle norme con alcune sentenze della CGUE (5 ottobre 2004, C-397/01-403/01; 22 maggio 2003, C-462/99; 15 maggio 2003, C-160/01; 13 novembre 1990, C-106/89).

Si lamenta una "precarietà permanente", che si è estesa ben oltre il limite triennale previsto dalle norme italiane.

Si ritiene vi sia anche una violazione dell'articolo 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'articolo 24 della Carta sociale europea.

## **2. Ricevibilità**

Petizione n. 1353/2015 dichiarata ricevibile il 10 maggio 2016.

Petizioni nn. 0411/2016, 0413/2016 e 0422/2016 dichiarate ricevibili il 31 agosto 2016.

Petizione n. 0429/2016 dichiarata ricevibile il 15 settembre 2016.

Petizione n. 0945/2016 dichiarata ricevibile il 28 febbraio 2017.

Petizione n. 0988/2016 dichiarata ricevibile il 10 gennaio 2017.

Petizione n. 1011/2016 dichiarata ricevibile il 10 gennaio 2017.

Petizione n. 1026/2016 dichiarata ricevibile l'11 gennaio 2017.

Petizione n. 1063/2016 dichiarata ricevibile l'11 gennaio 2017.

Petizione n. 0188/2017 dichiarata ricevibile il 30 giugno 2017.

Petizioni nn. 0258/2017, 0277, 0278, 0279 e 0283 dichiarate ricevibili il 14 luglio 2017.

Petizione n. 0302/2017 dichiarata ricevibile il 30 agosto 2017.  
Petizione n. 0640/2017 dichiarata ricevibile il 7 novembre 2017.  
Petizioni nn. 1257/2017 e 1258/2017 dichiarate ricevibili il 4 aprile 2018.  
Petizione n. 0171/2018 dichiarata ricevibile il 12 giugno 2018.  
Petizione n. 0603/2018 dichiarata ricevibile l'8 novembre 2018.  
Petizione n. 0665/2018 dichiarata ricevibile il 19 novembre 2018.  
Petizione n. 1111/2018 dichiarata ricevibile il 4 marzo 2018.  
Petizione n. 0624/2019 dichiarata ricevibile il 14 novembre 2019.  
Petizione n. 0850/2020 dichiarata ricevibile il 13 novembre 2020.  
Petizione n. 1464/2020 dichiarata ricevibile il 31 marzo 2021.  
Petizione n. 0316/2021 dichiarata ricevibile il 24 giugno 2021.

La Commissione è stata invitata a fornire informazioni (articolo 216, paragrafo 6, del regolamento; nuovo articolo 227, paragrafo 6, del regolamento).

### **3. Risposta della Commissione alla petizione n. 1353/2015, ricevuta il 3 agosto 2016**

La Commissione rinvia la commissione per le petizioni alle sue comunicazioni concernenti la petizione n. 0786/2014.

La Commissione ha ricevuto una mole considerevole di messaggi del firmatario sullo stesso argomento e lo ha già ampiamente informato nel quadro di queste molteplici denunce in merito alla propria valutazione della compatibilità del decreto legislativo 81/2015 con le direttive sopra menzionate.

Il 10 marzo 2016, l'Italia ha formalmente notificato l'adozione del decreto 81/2015. Gli Stati membri sono effettivamente tenuti a notificare le misure di recepimento di una direttiva, affinché la Commissione possa controllarne la conformità con la direttiva in questione. Come illustrato al firmatario in risposta alle sue denunce, i servizi della Commissione avevano già proceduto all'analisi del decreto 81/2015 prima della notifica ufficiale.

Le informazioni di cui dispone la Commissione indicano che il decreto legislativo 81/2015 non viola la direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

La Commissione ha comunicato al firmatario di essere consapevole della questione dell'occupazione a tempo determinato nel settore pubblico italiano e di aver quindi avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia con il fascicolo NIF 2014/4231. Tale procedura d'infrazione si riferisce in particolare alla prevenzione di abusi nel quadro del rinnovo dei contratti a tempo determinato e al risarcimento dei danni subiti in relazione a tali abusi. Le suddette infrazioni sono già oggetto di un'altra petizione, la petizione n. 0389/2015.

Per quanto riguarda la direttiva 89/391/CEE<sup>1</sup> in seguito alla denuncia presentata dal firmatario sulla questione di una presunta violazione del relativo articolo 12, paragrafo 1, tramite l'articolo 3, paragrafo 1, del decreto legislativo 81/2015, i servizi della Commissione hanno presentato alle autorità italiane una richiesta di informazione nel quadro della procedura EU Pilot 7999/15/EMPL. Il firmatario ha ricevuto informazioni sugli ultimi sviluppi al riguardo

---

<sup>1</sup> Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1.

con lettera del 3 giugno 2016.

### Conclusioni

Le informazioni di cui dispone la Commissione indicano che il decreto legislativo 81/2015 non viola la direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

La Commissione è al corrente della situazione del lavoro a tempo determinato nel settore pubblico italiano e ha avviato procedure di infrazione al riguardo. Tale questione è comunque già oggetto di un'altra petizione, la petizione n. 0389/2015.

La Commissione continuerà a tenere informato il firmatario in merito agli sviluppi della procedura EU Pilot 7999/15/EMPL che riguarda la questione della presunta violazione dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE, tramite l'articolo 3, paragrafo 1, del decreto legislativo 81/2015.

#### **4. Risposta della Commissione alla petizione n. 1353/2015 (REV), ricevuta il 28 marzo 2018**

La Commissione rinvia la commissione per le petizioni alle sue comunicazioni concernenti la petizione 0786/2014.

La Commissione ha ricevuto una mole considerevole di messaggi del firmatario sullo stesso argomento e lo ha già ampiamente informato nel quadro di queste molteplici denunce in merito alla propria valutazione della compatibilità del decreto legislativo 81/2015 con le direttive menzionate nella petizione.

Il 10 marzo 2016, l'Italia ha formalmente notificato l'adozione del decreto 81/2015. Gli Stati membri sono effettivamente tenuti a notificare le misure di recepimento di una direttiva, affinché la Commissione possa controllarne la conformità con la direttiva in questione. Come illustrato al firmatario in risposta alle sue denunce, i servizi della Commissione avevano già proceduto all'analisi del decreto 81/2015 prima della notifica ufficiale.

Le informazioni di cui dispone la Commissione indicano che il decreto legislativo 81/2015 recepisce correttamente la direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

La Commissione ha comunicato al firmatario di essere consapevole della questione dell'occupazione a tempo determinato nel settore pubblico italiano e di aver quindi avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia. Tale procedura d'infrazione si riferisce in particolare all'insufficiente prevenzione degli abusi nel quadro del rinnovo dei contratti a tempo determinato e all'insufficiente risarcimento dei danni subiti in relazione a detti abusi.

In merito a tale questione vi è inoltre una recentissima pronuncia pregiudiziale. Nella causa C-494/16 Santoro un tribunale italiano di grado inferiore ha inoltrato domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) chiedendo chiarimenti circa la questione del risarcimento dovuto al ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato - uno dei problemi principali affrontati da tali procedure d'infrazione. Le suddette infrazioni sono già oggetto di un'altra petizione, la petizione n. 0389/2015.

Per quanto riguarda la direttiva 89/391/CEE<sup>1</sup>, in seguito alla denuncia presentata dal firmatario sulla questione di una presunta violazione del relativo articolo 12, paragrafo 1, tramite l'articolo 3, paragrafo 1, del decreto legislativo 81/2015, i servizi della Commissione hanno presentato alle autorità italiane una richiesta di informazione nel quadro della procedura EU Pilot. A seguito dell'analisi delle risposte fornite dalle autorità nazionali nonché di tutti gli elementi disponibili, il caso è stato archiviato il 6 luglio 2016 e il firmatario è stato informato di conseguenza.

### Conclusioni

Le informazioni di cui dispone la Commissione indicano che il decreto legislativo 81/2015 recepisce correttamente la direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

La Commissione è al corrente della situazione del lavoro a tempo determinato nel settore pubblico italiano e ha avviato procedure di infrazione al riguardo. Tale questione è comunque già oggetto di un'altra petizione, la petizione n. 0389/2015. La Commissione sta valutando la conformità della normativa italiana che disciplina la situazione dei dipendenti del settore pubblico con la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. Prima di completare la sua valutazione, la Commissione terrà conto della recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-494/16 Santoro, rilevante ai fini della suddetta valutazione.

La Commissione ha comunicato al firmatario gli sviluppi della procedura di indagine EU Pilot riguardante la questione della presunta violazione dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE tramite l'articolo 3, paragrafo 1, del decreto legislativo 81/2015 e, in particolare, la sua decisione di archiviare il caso il 6 luglio 2017.

### **5. Risposta della Commissione, ricevuta il 31 gennaio 2017**

#### Petizioni 0411/2016, 0413/2016, 0422/2016 e 0429/2016

La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE ("l'accordo quadro") stabilisce che, per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri dovranno introdurre, in assenza di norme giuridiche equivalenti, "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.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ("CGUE"), interpretando tali disposizioni, ha specificato in varie sentenze relative al settore pubblico italiano che il diritto nazionale deve comprendere, in tale settore, "una misura adeguata per prevenire e, se del caso, punire l'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato"<sup>2</sup>. La CGUE ha chiarito, tuttavia,

---

<sup>1</sup> Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1.

<sup>2</sup> Cause riunite C-362/13, C-363/13 e C-407/13, Fiamingo contro RFI SpA; ordinanze nelle cause Affatato, EU:C:2010:574, e Papalia, EU:C:2013:873.

che non vige alcun obbligo a norma dell'accordo quadro secondo il quale un contratto a tempo determinato debba essere convertito in un contratto a tempo indeterminato<sup>1</sup>.

Nel settembre 2016 un tribunale civile italiano (Tribunale civile di Trapani) ha inoltrato un'ulteriore richiesta di pronuncia pregiudiziale alla CGUE, chiedendo chiarimenti per accertare se il diritto italiano fornisca una tutela efficace (in particolare un risarcimento adeguato) ai dipendenti pubblici i cui diritti previsti dalla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, sono stati violati<sup>2</sup>.

La Commissione ha ricevuto centinaia di denunce relative a dipendenti assunti con contratti a tempo determinato successivi nel settore pubblico italiano. Nell'ambito dell'infrazione 2014/4231, è in corso una discussione con le autorità italiane su come assicurare l'ottemperanza della normativa e delle prassi italiane ai requisiti dell'accordo quadro. Questo fa seguito alle varie richieste rivolte dalla Commissione alle autorità italiane nell'ambito di procedure EU-Pilot negli anni 2013, 2014 e 2015.

### Conclusioni

La Commissione è al corrente della situazione del lavoro a tempo determinato nel settore pubblico italiano e ha avviato procedure di infrazione al riguardo. Si attende un ulteriore rinvio pregiudiziale davanti alla CGUE che chiarisca se, in relazione all'accordo quadro, il diritto italiano tuteli efficacemente i diritti dei dipendenti pubblici in Italia.

## **6. Risposta della Commissione (REV), ricevuta il 30 maggio 2018.**

### Petizioni 0411/2016, 0413/2016, 0422/2016 e 0429/2016

La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE ("l'accordo quadro")<sup>3</sup> stabilisce che, per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri dovranno introdurre, in assenza di norme giuridiche equivalenti, 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.

La direttiva 1999/70/CE non prevede che, dopo 36 mesi di servizio, coloro che hanno un lavoro precario abbiano diritto a ricevere contratti a tempo indeterminato. Questa riqualificazione è prevista dal legislatore italiano ma solo nel settore privato. La clausola 5 si limita a stabilire quali misure gli Stati membri sono tenuti a introdurre al fine di prevenire gli abusi derivanti dall'uso di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

L'osservanza della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro esige pertanto che sia verificato che il rinnovo di successivi contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato miri a soddisfare esigenze provvisorie, e che una disposizione nazionale non sia utilizzata, di fatto,

---

<sup>1</sup> Causa C-212/04, Adeneler, EU:C:2006:443.

<sup>2</sup> Causa C-494/16 Santoro.

<sup>3</sup> 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 del 10.07.1999, pag. 43.

per soddisfare esigenze permanenti e durature del datore di lavoro in materia di personale<sup>1</sup>.

Le disposizioni del decreto legislativo n. 368/01, richiamato dal firmatario, nel frattempo sono state abrogate e sostituite dal decreto legislativo n. 81 del 15 giugno 2015. La Commissione sta valutando la conformità di tale decreto legislativo e della totalità della legislazione italiana che disciplina la situazione dei dipendenti del settore pubblico con la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, che obbliga gli Stati membri ad adottare misure per prevenire l'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato.

Per quanto riguarda il risarcimento dei danni causati dall'abuso di una successione di contratti a tempo determinato, nel settembre 2016 il Tribunale civile di Trapani ha inoltrato una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), chiedendo chiarimenti per accertare se il diritto italiano fornisca una tutela efficace (in particolare un risarcimento adeguato) ai dipendenti pubblici i cui diritti previsti dalla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sono stati violati<sup>2</sup>.

Più in particolare, alla CGUE è stato chiesto di pronunciarsi sull'efficacia delle misure attualmente in vigore al fine di prevenire l'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico italiano e sull'equivalenza di tali misure a quelle esistenti nel settore privato.

Se una persona è assunta nel settore privato una volta scaduto il limite di tempo fissato nel contratto o una volta trascorso il limite massimo di 36 mesi, per tale settore la legislazione italiana prevede una conversione automatica del contratto di assunzione a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato.

Tuttavia, ciò non si applica al settore pubblico, dove le misure vigenti in caso di abuso prevedono attualmente una compensazione sotto forma di importo forfettario e il risarcimento dei danni causati dalla perdita di opportunità favorevoli.

La questione se le misure vigenti in caso di abuso, ossia una somma forfettaria e il risarcimento dei danni causati dalla perdita di opportunità favorevoli, così come interpretate dalla Corte di cassazione italiana, possano essere considerate "misure equivalenti ed effettive" allo scopo di compensare l'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato ai sensi della direttiva sul lavoro a tempo determinato, è stato oggetto della recente sentenza C-494/16 Santoro.

Nella sua sentenza del 7 marzo 2018 (causa C-494/16, Santoro), la CGUE ha confermato che gli Stati membri possono trattare nel settore pubblico l'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato in modo diverso, a condizione che esistano altre misure efficaci.

La CGUE ha inoltre confermato che, poiché non vi è alcun obbligo giuridico alla conversione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato per i lavoratori del settore pubblico (in quanto questi ultimi devono passare una procedura concorsuale aperta prima di poter essere assunti a tempo indeterminato), questi lavoratori non hanno diritto a una

---

<sup>1</sup> Cfr., in tal senso, le sentenze del 26 gennaio 2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata, e del 26 novembre 2014, Mascolo e altri, C-22/13, C-61/13, C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 101.

<sup>2</sup> Causa C-494/16 Santoro.

compensazione per la mancanza di conversione a cui i dipendenti del settore privato hanno diritto. Tuttavia, i dipendenti del settore pubblico dovrebbero avere diritto a una compensazione per la perdita di opportunità. Il calcolo di tale compensazione è lasciato al giudice nazionale, ma la CGUE ha indicato, facendo riferimento alle difficoltà inerenti alla dimostrazione dell'esistenza di una perdita di opportunità, che l'onere della prova della non esistenza di tale perdita di opportunità non dovrebbe essere a carico del dipendente.

Un onere della prova eccessivamente elevato potrebbe privare la misura della sua efficacia. Tenuto conto delle difficoltà inerenti alla dimostrazione dell'esistenza di una perdita di opportunità, la CGUE ha constatato che il ricorso a presunzioni dirette a garantire a un lavoratore - che abbia sofferto, a causa dell'uso abusivo di contratti a tempo determinato stipulati in successione, una perdita di opportunità di lavoro - la possibilità di cancellare le conseguenze di una siffatta violazione del diritto dell'Unione è tale da soddisfare il principio di effettività.

La Corte richiama inoltre altre misure esistenti per prevenire e sanzionare l'utilizzazione abusiva di contratti a tempo determinato, come ad esempio la responsabilità dei dirigenti stabilita dall'articolo 36, paragrafo 5, del decreto legislativo n. 165/2001.

La Corte conclude che spetta al giudice del rinvio verificare se le sanzioni esistenti imposte alle autorità pubbliche (compensazione forfettaria, compensazione per perdita di opportunità e responsabilità dei dirigenti) siano sufficientemente efficaci e dissuasive in modo da garantire che le disposizioni adottate a norma dell'accordo quadro siano pienamente efficaci. La Corte ribadisce ancora una volta l'importanza che i lavoratori possano avvalersi della presunzione in base alla quale spetta allo Stato dimostrare che il lavoratore oggetto del ricorso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato non ha subito alcuna perdita di opportunità lavorative oppure che non avrebbe superato il concorso di assunzione qualora fosse stato regolarmente organizzato.

In tal modo sarà più semplice in futuro per i lavoratori del settore pubblico italiano vittime di un utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato ottenere un risarcimento del danno derivante dalla perdita di opportunità causata dall'abusiva reiterazione di tali contratti.

Il firmatario, pertanto, può deferire la questione al tribunale del lavoro nazionale competente e chiedere il risarcimento per i danni che ha subito.

Per quanto riguarda le affermazioni del firmatario secondo cui diversi dei suoi diritti fondamentali sono stati violati (articoli 1, 3, 15, 20, 21, 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), occorre notare che, in conformità all'articolo 51, la Carta si applica solo agli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione. L'obbligo giuridico ai sensi del diritto dell'Unione per gli Stati membri è limitato all'adozione di misure volte a prevenire l'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato. Inoltre, il firmatario fa riferimento a tali articoli, ma non spiega nella sua petizione perché ritiene che tali articoli siano stati violati dallo Stato italiano nell'esercizio degli obblighi dello Stato italiano ai sensi del diritto dell'UE.

### Conclusioni

La Commissione è a conoscenza della situazione dei lavoratori a tempo determinato nel settore pubblico italiano e sta valutando la conformità della legislazione italiana che disciplina la situazione dei dipendenti del settore pubblico con la clausola 5 dell'accordo quadro sul



lavoro a tempo determinato.

La recente sentenza nella causa C-494/16 Santoro ha affrontato il problema della compensazione e dovrebbe rendere più facile in futuro per i lavoratori del settore pubblico italiano vittime di un utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato ottenere una compensazione all'interno del sistema giudiziario nazionale per la perdita di opportunità.

7. **Risposte della Commissione** alle petizioni 0988/2016, 1011/2016, 1026/2016, 1063/2016 e 0188/2017, ricevute il 29 novembre 2017 e il 30 maggio 2018, cfr. CM 1156915.
8. **Risposta della Commissione** alla petizione n. 0640/2017, ricevuta il 31 gennaio 2018, cfr. CM1144931.
9. **Risposta della Commissione** alle petizioni n. 0945/2016 e 0268/2017, ricevuta il 30 maggio 2018, cfr. CM 1154886.
10. **Risposta della Commissione** alle petizioni nn. 0277/2017, 0278/2017, 0279/2017, 0283/2017, 0302/2017, 1257/2017 e 1258/2017, ricevuta il 27 aprile 2018, cfr. CM 1152767.
11. **Risposta della Commissione (REV II)**, ricevuta il 28 ottobre 2019

Petizioni nn. 1353/2015, 0411/2016, 0413/2016, 0422/2016, 0429/2016, 0945/2016, 0988/2016, 1011/2016, 1026/2016, 1063/2016, 0188/2017, 0268/2017, 0277/2017, 0278/2017, 0279/2017, 0283/2017, 0302/2017, 0640/2017, 1257/2017, 1258/2017, 0171/2018, 0603/2018, 0665/2018 e 1111/2018.

#### Osservazioni della Commissione

##### *1. Misure volte a prevenire il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato*

La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dalla Confederazione europea dei sindacati (CES), dall'Unione delle confederazioni delle industrie della Comunità europea (UNICE) e dal Centro europeo dei datori di lavoro e delle imprese o organizzazioni che offrono servizi di interesse generale (CEEP) allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio ("l'accordo quadro")<sup>1</sup> stabilisce che, per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri dovranno introdurre, in assenza di norme giuridiche equivalenti, 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.

---

<sup>1</sup> 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 del 10.07.1999, pag. 43.

L'osservanza della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro esige pertanto che sia verificato che il rinnovo di successivi contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato miri a soddisfare esigenze provvisorie, e che una disposizione nazionale non sia utilizzata, di fatto, per soddisfare esigenze permanenti e durature del datore di lavoro in materia di personale<sup>1</sup>.

Le disposizioni del decreto legislativo n. 368/01, cui fa riferimento il firmatario, sono nel frattempo state abrogate e sostituite dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, che fissa un limite di 36 mesi ai contratti stipulati in successione nel settore sia privato che pubblico e prevede che i lavoratori debbano ricevere un risarcimento qualora tale limite non sia rispettato. Il decreto limita inoltre a cinque il numero di rinnovi dei contratti a tempo determinato.

Il limite di 36 mesi per i contratti stipulati in successione nel settore privato è ridotto a 12 mesi (o, in alcuni casi, 24 mesi) dal decreto 12 luglio 2018, n. 96 (decreto dignità). Lo stesso decreto ha altresì limitato a quattro il numero massimo di proroghe ai contratti a tempo determinato, sempre nel rispetto della durata massima complessiva di 24 mesi.

Il decreto legislativo n. 81 del 2015 si applica ai lavoratori dei settori sia privato che pubblico. Tuttavia, diverse categorie di lavoratori del settore pubblico sono escluse dal suo campo di applicazione.

L'articolo 29 del decreto legislativo n. 81 del 2015 esclude dal proprio campo di applicazione le seguenti categorie:

A. i contratti a tempo determinato stipulati con il personale docente ed ATA per il conferimento delle supplenze;

B. i contratti a tempo determinato stipulati con il personale sanitario, anche dirigente, del Servizio sanitario nazionale;

C. i contratti a tempo determinato stipulati con il personale nel campo dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) la cui autorità di vigilanza è il ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ("MIUR")<sup>2</sup>;

D. il personale artistico e tecnico delle fondazioni di produzione musicale di cui al decreto legislativo n. 367 del 29 giugno 1996;

E. i contratti a tempo determinato stipulati ai sensi della legge 30 dicembre 2010, n. 240. La legge 30 dicembre 2010, n. 240 contiene norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento;

F. i rapporti di lavoro tra i datori di lavoro dell'agricoltura e gli operai a tempo determinato, così come definiti dall'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375;

---

<sup>1</sup> Cfr., in tal senso, le sentenze del 26 gennaio 2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata, e del 26 novembre 2014, Mascolo e altri, C-22/13, C-61/13, C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 101.

<sup>2</sup> Il personale AFAM è inserito nell'articolo 36, paragrafo 5 quinquies, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che lo esenta altresì da tutte le misure di protezione previste dall'articolo 36 (l'articolo 36, paragrafo 5, stabilisce che i contratti a tempo determinato possono essere stipulati entro i limiti di cui all'articolo 19 e seguenti del decreto legislativo n. 81 del 2015).

G. i richiami in servizio del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La Commissione ha esaminato se la legislazione italiana abbia introdotto, conformemente alla clausola 5 dell'accordo quadro, misure volte a prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per le categorie di cui sopra, sotto forma di un determinato limite per i contratti successivi o di un numero massimo di rinnovi per i contratti a tempo determinato, o sotto forma di "misure giuridiche equivalenti".

La Commissione ritiene che la legislazione italiana in materia di contratti a tempo determinato applicabile alle suddette categorie di lavoratori del settore pubblico non sia conforme alla clausola 5 dell'accordo quadro.

Essa ha pertanto inviato all'Italia una lettera di costituzione in mora in data 25 luglio 2019 (procedura d'infrazione NIF 2014/4231). Nella lettera la Commissione ha rivolto alle autorità italiane domande relative alle suddette categorie di lavoratori del settore pubblico che sono esclusi dalla tutela giuridica contro l'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato. La Commissione ha chiesto informazioni in particolare in merito all'esistenza di misure volte a prevenire il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato, o di misure di stabilizzazione tese a fornire un risarcimento a coloro che sono stati oggetto di tali pratiche.

## *2. Risarcimento dei danni causati dall'abuso di una successione di contratti a tempo determinato*

Nel settembre 2016 il Tribunale civile di Trapani ha inoltrato una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ("la Corte"), chiedendo chiarimenti per accertare se il diritto italiano fornisca una tutela efficace (in particolare un risarcimento adeguato) ai lavoratori pubblici i cui diritti previsti dalla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sono stati violati<sup>1</sup>.

Alla Corte è stato chiesto di pronunciarsi sull'efficacia delle misure attualmente in vigore per la prevenzione dell'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico italiano e sull'equivalenza di tali misure a quelle esistenti nel settore privato.

Per i lavoratori del settore privato, la legislazione italiana prevede la conversione automatica di un contratto di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato dopo 36 mesi. Nel settore pubblico le misure vigenti in caso di abuso prevedono attualmente una compensazione sotto forma di importo forfettario e il risarcimento dei danni causati dalla perdita di opportunità favorevoli.

Nella sua sentenza del 7 marzo 2018 (causa C-494/16, Santoro), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato che gli Stati membri possono trattare l'uso abusivo di una successione di contratti a tempo determinato in modo diverso nel settore pubblico e in quello privato, a condizione che esistano altre misure efficaci.

La Corte ha confermato che, poiché non vi è alcun obbligo giuridico alla conversione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato per i lavoratori del settore pubblico, tali lavoratori, diversamente da quelli nel settore privato, non hanno diritto a una compensazione per la mancanza di conversione. Tuttavia, i lavoratori del settore pubblico

---

<sup>1</sup> Causa C-494/16 *Santoro*.

dovrebbero avere diritto a una compensazione per la perdita di opportunità. Il calcolo di tale compensazione spetta al giudice nazionale, tuttavia la Corte di giustizia dell'Unione europea ha indicato che l'onere della prova dell'esistenza di tale perdita di opportunità non dovrebbe essere a carico del lavoratore.

La Corte ha inoltre indicato altre misure esistenti per prevenire e sanzionare l'utilizzazione abusiva di contratti a tempo determinato, come ad esempio la responsabilità dei dirigenti stabilita dall'articolo 36, paragrafo 5, del decreto legislativo n. 165/2001.

La Corte ha concluso che spetta al giudice nazionale verificare se le attuali sanzioni imposte nei confronti delle pubbliche amministrazioni (indennità forfettaria, risarcimento del danno derivante dalla perdita di opportunità e responsabilità dei dirigenti) siano sufficientemente effettive e dissuasive per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro.

La sentenza dovrebbe rendere più semplice in futuro per i lavoratori del settore pubblico italiano vittime di un utilizzo abusivo della successione di contratti a tempo determinato ottenere un risarcimento del danno derivante dalla perdita di opportunità causata dall'abusiva reiterazione di tali contratti.

In un altro procedimento (causa C-494/17 *Rossato*)<sup>1</sup>, riguardante un insegnante che aveva lavorato per 11 anni in forza di 17 contratti a tempo determinato consecutivi e che ha alla fine ottenuto una posizione permanente, con effetto retroattivo limitato e senza risarcimento dei danni, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che:

- la conversione del contratto abusivo a tempo determinato è, di per sé, una misura efficace per prevenire l'abuso e, pertanto, l'accordo quadro non impone l'obbligo di risarcimento del danno subito prima della conversione;
- sebbene il settore dell'istruzione presenti un particolare bisogno di flessibilità, gli Stati membri non possono sottrarsi all'obbligo di prevedere misure adeguate per sanzionare debitamente il ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. L'accordo quadro lascia tuttavia ad essi la scelta di come adempiere a tale obbligo;
- una misura volta a sanzionare un abuso dovrebbe essere proporzionata ed efficace, oltre ad avere un effetto dissuasivo. Uno Stato membro può tenere conto delle esigenze di settori specifici, tuttavia non può limitare in modo eccessivo l'effetto retroattivo e quindi la proporzionalità della misura. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che spetta al giudice nazionale verificare se l'effetto retroattivo limitato del riconoscimento dell'anzianità acquisita in forza di contratti di lavoro a tempo determinato costituisca una misura proporzionata volta a sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato in un singolo caso.

Per quanto riguarda le affermazioni del firmatario secondo cui diversi dei suoi diritti fondamentali sono stati violati (articoli 1, 3, 15, 20, 21, 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), occorre notare che, in conformità all'articolo 51, la Carta si applica solo agli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione. L'obbligo giuridico ai sensi del diritto dell'Unione per gli Stati membri è limitato all'adozione di misure volte a prevenire l'uso

---

<sup>1</sup> Causa C-494/17, *Rossato*, ECLI:EU:C:2019:387.

abusivo di una successione di contratti a tempo determinato. Inoltre, il firmatario fa riferimento a tali articoli ma non spiega nella sua petizione perché ritenga che tali articoli siano stati violati dallo Stato italiano nell'esercizio degli obblighi previsti dal diritto dell'UE.

### Conclusioni

La Commissione è al corrente della situazione dei lavoratori a tempo determinato del settore pubblico italiano.

La Commissione ha esaminato la normativa italiana che disciplina l'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato per i lavoratori del settore pubblico che sono stati esclusi dal campo di applicazione del decreto legislativo n. 81 del 2015. La Commissione ritiene che la normativa nazionale non protegga tali lavoratori dall'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato e non è quindi conforme alla clausola 5 dell'accordo quadro. La Commissione ha pertanto inviato all'Italia in data 25 luglio 2019 una lettera di costituzione in mora, il cui contenuto è riassunto in un comunicato stampa del 25 luglio 2019<sup>1</sup>. La Commissione terrà informata la commissione per le petizioni in merito al seguito che deciderà di dare alla procedura di infrazione.

Per quanto riguarda il risarcimento dei danni causati dall'abuso di una successione di contratti a tempo determinato, la sentenza nella causa C-494/16 Santoro dovrebbe rendere più facile in futuro per i lavoratori del settore pubblico italiano vittime di un utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato ottenere una compensazione all'interno del sistema giudiziario nazionale per la perdita di opportunità. Occorre ricordare che, in mancanza di una specifica disciplina dell'Unione in merito a sanzioni specifiche nel caso sia stato accertato un abuso ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro, le modalità di applicazione dettagliate spettano all'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in forza del principio dell'autonomia processuale.

### Elementi aggiuntivi alla petizione n. 0945/2016 in merito alla discriminazione tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato:

Il firmatario sostiene che ai lavoratori a tempo determinato nel settore dell'istruzione pubblica in Italia non vengono riconosciuti permessi per lutto, studio o formazione né la progressione stipendiale e l'avanzamento di carriera, al contrario dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili.

La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro stabilisce che, per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive.

L'espressione "condizioni di impiego" si riferisce ai diritti e agli obblighi che definiscono un dato rapporto di lavoro, includendovi tanto le condizioni nelle quali una persona esercita un impiego quanto quelle relative alla cessazione di tale rapporto di lavoro<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf\\_19\\_4251](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_19_4251)

<sup>2</sup> Causa C-158/16 Vega González, punto 34.

Per quanto riguarda la nozione di "condizioni di impiego", ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, la Corte ha stabilito che il criterio decisivo per determinare se una misura rientri nell'ambito di tale nozione è precisamente quello dell'impiego, vale a dire il rapporto di lavoro sussistente tra un lavoratore e il suo datore di lavoro<sup>1</sup>.

Pertanto, rientrano nella nozione di "condizioni di impiego", di cui alla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, le indennità triennali per anzianità di servizio (cfr., in tal senso, la sentenza nelle cause C-307/05, *Del Cerro Alonso*, punto 47; C-444/09 e C-456/09, *Gavieiro e Iglesias Torres*, punti da 50 a 58; C-177/14, *Regojo Dans*, punto 43), le indennità sessennali per formazione continua (cfr., in tal senso, l'ordinanza C-556/11, *Lorenzo Martínez*, punto 38), le norme relative ai periodi di servizio necessari per poter essere classificato in una categoria retributiva superiore o al calcolo dei periodi di servizio richiesti per essere oggetto di un rapporto informativo annuale (cfr., in tal senso, la sentenza nella causa C-177/10, *Rosado Santana*, punto 46 e la giurisprudenza ivi citata), il diritto di partecipazione al piano di valutazione della funzione docente e l'incentivo economico che ne consegue (ordinanza della Corte, C-631/15, *Álvarez Santirso*, punto 36), nonché la riduzione della metà del tempo di lavoro e la conseguente riduzione dello stipendio (ordinanza C-443/16, *Rodrigo Sanz*, punto 33).

Secondo la Commissione, i permessi per lutto, studio o formazione, l'avanzamento di carriera e la progressione stipendiale sono da considerarsi come condizioni di impiego ai sensi della clausola 4 dell'accordo quadro.

La Commissione sta valutando la conformità della normativa italiana che disciplina la situazione dei dipendenti del settore dell'istruzione con la clausola 4 dell'accordo quadro per quanto riguarda altre condizioni di impiego, come quelle indicate dal firmatario.

## **12. Risposta della Commissione (REV III), ricevuta il 3 febbraio 2021**

Petizioni nn. 1353/2015, 0411/2016, 0413/2016, 0422/2016, 0429/2016, 0945/2016, 0988/2016, 1011/2016, 1026/2016, 1063/2016, 0188/2017, 0268/2017, 0277/2017, 0278/2017, 0279/2017, 0283/2017, 0302/2017, 0640/2017, 1257/2017, 1258/2017, 0171/2018, 0603/2018, 0665/2018, 1111/2018, 0624/2019 e 0850/2020.

### Osservazioni della Commissione

Il 3 dicembre 2020 la Commissione ha inviato all'Italia una lettera di costituzione in mora complementare, in quanto le spiegazioni fornite dall'Italia nelle sue risposte alla lettera di messa in mora iniziale del luglio 2019 non erano soddisfacenti e sollevavano inoltre ulteriori questioni di non conformità. L'Italia dispone di due mesi per rispondere alla Commissione e fugare i dubbi in merito al rispetto della direttiva<sup>2</sup>. La Commissione può quindi decidere di inviare un parere motivato.

<sup>1</sup> Causa C-158/16 *Vega González*, punto 30. Cfr. altresì le sentenze del 12 dicembre 2013, *Carratù*, C-361/12, EU:C:2013:830, punto 35; del 13 marzo 2014, *Nierodzik*, C-38/13, EU:C:2014:152, punto 25; del 14 settembre 2016, *de Diego Porras*, C-596/14, EU:C:2016:683, punto 26; nonché l'ordinanza del 9 febbraio 2017, *Rodrigo Sanz*, C-443/16, EU:C:2017:109, punto 32.

<sup>2</sup> Direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, *GUL 175 del 10.7.1999, pag. 43*.

### 13. Risposta della Commissione alla petizione n. 1464/2020, ricevuta il 25 giugno 2021

Tutti i firmatari (271 cittadini italiani) lavorano per la Regione Sicilia con contratti a tempo determinato da oltre 15 anni. Tali cittadini prestano servizio nei dipartimenti amministrativi regionali, nelle scuole, nei tribunali e negli ospedali e godono dello status di "ex Emergenza Palermo PIP" (PIP = piani di inserimento professionale)<sup>1</sup>.

I firmatari sostengono che la Regione Sicilia stia abusando dello status dei suddetti lavoratori poiché in realtà non svolgono funzioni di interesse sociale e pubblico, bensì le stesse mansioni svolte dai dipendenti pubblici all'interno della pubblica amministrazione, senza però avere un rapporto di lavoro con la stessa.

I firmatari sono convinti di dover essere considerati come soggetti aventi un rapporto di lavoro con l'amministrazione e chiedono alla Commissione di condurre un'indagine in merito all'effettivo rispetto, da parte dell'Italia, della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio<sup>2</sup>.

Sebbene lo status giuridico dei lavoratori "ex Emergenza Palermo PIP" non sia chiaramente definito nella petizione stessa, la loro situazione appare comparabile a quella dei "lavoratori socialmente utili", che non godono dello status di lavoratore ai sensi del diritto nazionale italiano.

I firmatari sono invitati a presentare ulteriori informazioni che illustrino nel dettaglio le disposizioni giuridiche regionali e nazionali che disciplinano il loro status e che chiariscano, in particolare, se si applichino anche a loro le disposizioni applicabili ai lavoratori socialmente utili.

*Conformità della legislazione nazionale sui lavoratori socialmente utili con le disposizioni dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato*

L'articolo 8 del decreto legislativo n. 468/1997 e l'articolo 4 del decreto legislativo n. 81/2000 escludono espressamente l'esistenza di un rapporto di lavoro tra i lavoratori socialmente utili e l'istituzione ospitante.

La Corte di Cassazione ha confermato che detti lavoratori non possono essere considerati come lavoratori subordinati. Nella sua sentenza n. 5896, del 3 marzo 2020, la Corte di

---

<sup>1</sup> Secondo la ricerca effettuata dalla Commissione, i PIP costituivano un programma teso a sostenere l'inserimento dei giovani disoccupati nel mercato del lavoro mediante la loro partecipazione a progetti comprendenti attività di pubblica utilità e a iniziative di formazione finalizzate all'acquisizione di qualifiche professionali. Stando alle dichiarazioni delle autorità regionali, i lavoratori "ex Emergenza Palermo PIP" continuano a espletare attività di interesse pubblico e sociale e pertanto non hanno un rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione.

<sup>2</sup> Direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, *GUL 175 del 10.7.1999, pag. 43*.

Cassazione ha infatti chiarito che il fine del contratto concluso con i lavoratori socialmente utili è compensare la disoccupazione del lavoratore. Tale sentenza stabilisce che "soltanto nel caso in cui la prestazione resa presenti di fatto una radicale difformità dal progetto il rapporto intercorso come subordinato resta regolato dall'art. 2126 c.c"<sup>1</sup>.

La giurisprudenza italiana stabilisce che il ricorso ai lavoratori socialmente utili "non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro ma realizza un rapporto speciale che coinvolge più soggetti (oltre al lavoratore, l'amministrazione pubblica beneficiaria della prestazione e l'ente previdenziale erogatore dell'assegno o di altro trattamento previdenziale) di matrice assistenziale e con una finalità formativa diretta alla riqualificazione del personale per una possibile ricollocazione"<sup>2</sup>.

La clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio prevede la possibilità per gli Stati membri di escludere taluni rapporti di lavoro dall'ambito di applicazione della direttiva. La succitata disposizione recita:

“2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali e/o le parti sociali stesse possono decidere che il presente accordo non si applichi ai:

(a) rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato;

(b) contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici”.

Qualora gli Stati membri escludessero i lavoratori dall'ambito di applicazione della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, anche le disposizioni di cui alla clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio non sarebbero applicabili.

#### *Riqualificazione dei lavoratori socialmente utili come lavoratori aventi un rapporto di lavoro*

È importante operare una distinzione tra gli "autentici" lavoratori socialmente utili, legati all'istituzione ospitante mediante una relazione di formazione, e i lavoratori socialmente utili che soddisfano una necessità strutturale di personale.

Nei casi in cui si faccia ricorso ai lavoratori socialmente utili per sopperire a una siffatta carenza strutturale di personale e il rapporto con l'istituzione non verta più sulla formazione ma diventi subordinato, gli organi giudiziari nazionali possono riqualificare il lavoratore socialmente utile come lavoratore.

---

<sup>1</sup> Punto 12 della sentenza.

<sup>2</sup> Corte di Cassazione (Sez. Lavoro civile), n. 2887 del 2008, n. 2605 del 2013 e n. 22287 del 2014.



Ciò è stato confermato da una recente decisione della Corte d'Appello di Palermo (Sicilia), la quale stabilisce che:

la qualificazione normativa di tale rapporto speciale, avente matrice assistenziale e componente formativa, non esclude che in concreto il rapporto possa avere le caratteristiche di un ordinario rapporto di lavoro subordinato con conseguente applicazione dell'art. 2126 c.c., e, ai fini della qualificazione come rapporto di lavoro prestato di fatto alle dipendenze di una Pubblica Amministrazione, rileva che il lavoratore risulti effettivamente inserito nell'organizzazione pubblicistica ed adibito ad un servizio rientrante negli scopi istituzionali dell'Amministrazione, non rilevando in senso contrario l'assenza di un atto formale di nomina, né che si tratti di un rapporto a termine, e neppure che il rapporto sia affetto da nullità per violazione delle norme imperative sul divieto di nuove assunzioni. Di conseguenza, il caso rientra nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro del 1999 e, a sua volta, del decreto legislativo n. 368/2001 che ha recepito tale legislazione (Corte d'appello di Palermo, Sez. lavoro, 4 maggio 2020, n. 291).

Una volta riqualificato come lavoratore, il lavoratore socialmente utile non rientra più nell'eccezione di cui alla clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio e pertanto tutte le disposizioni dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato si applicano al suddetto lavoratore socialmente utile.

I firmatari potrebbero dunque presentare il proprio caso dinanzi ai tribunali nazionali, asserendo di essere soggetti a un normale rapporto di lavoro e di avere conseguentemente diritto allo status di lavoratori.

### Conclusioni

Al fine di consentire un'adeguata valutazione del caso in esame, i firmatari sono invitati a presentare ulteriori informazioni che illustrino nel dettaglio le disposizioni giuridiche regionali e nazionali che disciplinano il loro status e che chiariscano, in particolare, se le disposizioni applicabili ai lavoratori socialmente utili si applichino anche alla loro situazione.

I firmatari possono presentare il proprio caso dinanzi ai tribunali nazionali, asserendo di essere soggetti a un normale rapporto di lavoro e di avere conseguentemente diritto allo status di lavoratori.

#### **14. Risposta della Commissione alla petizione n. 0316/2021, ricevuta il 28 luglio 2021**

I firmatari sono invitati a fornire alla Commissione maggiori informazioni sulla legislazione nazionale, regionale o comunale che disciplina il loro status di lavoratori a tempo determinato nel comune di Randazzo. In mancanza di tali informazioni, la Commissione non può effettuare un'analisi giuridica adeguata.

In particolare, i firmatari sono invitati a specificare se appartengono a una o più delle seguenti categorie:

insegnanti e personale ausiliario amministrativo e tecnico ("personale ATA");

B. personale sanitario, compresi i dirigenti, del Servizio sanitario nazionale;

C. lavoratori nel campo dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) la cui autorità di vigilanza è il ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR);

D. personale artistico e tecnico delle fondazioni di produzione musicale di cui al decreto legislativo n. 367 del 29 giugno 1996;

E. lavoratori soggetti alla legge n. 240 del 30 dicembre 2010. La legge 30 dicembre 2010, n. 240 contiene norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento;

F. lavoratori nel settore agricolo e forestale;

G. personale volontario dei vigili del fuoco.

I firmatari sono inoltre invitati a fornire maggiori informazioni sul limite di tre anni previsto dalla legislazione italiana: qualora tale limite di tre anni si applichi loro, sarebbe utile conoscere le ragioni addotte dal comune per non averlo rispettato.

I firmatari sono inoltre invitati a fornire informazioni sull'eventuale ricorso a procedimenti giudiziari nazionali per ottenere un risarcimento per il mancato rispetto del limite di tre anni.

Per ulteriori informazioni sulla procedura di infrazione in corso nei confronti dell'Italia per la mancanza di protezione contro il ricorso a una successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico italiano, la Commissione rimanda alle sue osservazioni nella petizione n. 0411/2016.

La Carta sociale europea non è uno strumento del diritto dell'UE, bensì un trattato del Consiglio d'Europa che garantisce i diritti sociali ed economici fondamentali in quanto controparte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che fa riferimento ai diritti civili e politici. Qualsiasi denuncia relativa a una possibile violazione della Carta sociale europea non dovrebbe essere indirizzata all'UE, bensì al Consiglio d'Europa.

## Conclusioni

La Commissione chiede ai firmatari di fornire le informazioni supplementari di cui sopra.

***"Risposta della Commissione alla petizione n. 0411/2016, ricevuta il 3 febbraio 2021***

#### Osservazioni della Commissione

*Il 3 dicembre 2020 la Commissione ha inviato all'Italia una lettera di costituzione in mora complementare, in quanto le spiegazioni fornite dall'Italia nelle sue risposte alla lettera di messa in mora iniziale del luglio 2019 non erano soddisfacenti e sollevavano inoltre ulteriori questioni di non conformità. L'Italia dispone di due mesi per rispondere alla Commissione e fugare i dubbi in merito al rispetto della direttiva<sup>1</sup>. La Commissione può quindi decidere di inviare un parere motivato”.*

#### **15. Risposta della Commissione (REV IV), ricevuta il 10 dicembre 2021**

Petizioni 1353/2015, 0411/2016, 0413/2016, 0422/2016, 0429/2016, 0945/2016, 0988/2016, 1011/2016, 1026/2016, 1063/2016, 0188/2017, 0268/2017, 0277/2017, 0278/2017, 0279/2017, 0283/2017, 0302/2017, 0640/2017, 1257/2017, 1258/2017, 0171/2018, 0603/2018, 0665/2018, 1111/2018, 0624/2019, 0850/2020, 1464/2020 e 0316/2021.

#### Osservazioni della Commissione

Il 3 dicembre 2020 la Commissione ha inviato all'Italia una lettera di costituzione in mora complementare per utilizzo abusivo dei contratti a termine nel settore pubblico in Italia, in quanto le spiegazioni fornite dall'Italia nelle sue risposte alla lettera di costituzione in mora iniziale del luglio 2019 non erano soddisfacenti.

L'Italia ha risposto alla lettera di costituzione in mora complementare, ma alcune questioni erano ancora poco chiare. Pertanto, nell'estate 2021 si è svolta una riunione di follow-up con le autorità italiane. Dopo tale riunione, le autorità italiane hanno inviato un'altra risposta alla lettera di costituzione in mora complementare nell'autunno 2021.

L'analisi di tale risposta è in corso.

#### Conclusioni

---

<sup>1</sup> 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 del 10.7.1999, pag. 43.*

Qualora tutte le contestazioni, o alcune di esse, restino irrisolte, la Commissione può emettere un parere motivato.

## **16. Risposta della Commissione (REV V), ricevuta il 14 ottobre 2022**

Petizioni 1353/2015, 0411/2016, 0413/2016, 0422/2016, 0429/2016, 0945/2016, 0988/2016, 1011/2016, 1026/2016, 1063/2016, 0188/2017, 0268/2017, 0277/2017, 0278/2017, 0279/2017, 0283/2017, 0302/2017, 0640/2017, 1257/2017, 1258/2017, 0171/2018, 0603/2018, 0665/2018, 1111/2018, 0624/2019, 0850/2020, 1464/2020 e 0316/2021.

L'utilizzo abusivo dei contratti a termine nel settore pubblico in Italia è parte di una procedura di infrazione contro l'Italia (INFR n. 2014/4231). Questa procedura di infrazione riguarda numerose questioni relative alle norme applicabili all'impiego di diverse categorie di lavoratori nel settore pubblico italiano, tra cui l'utilizzo abusivo dei contratti a tempo determinato per lavoratori in diversi settori<sup>1</sup> e la loro compatibilità con la direttiva 1999/70/CE<sup>2</sup>.

Dopo aver inviato un'ulteriore lettera di costituzione in mora il 3 dicembre 2020 nell'ambito di tale procedura, la Commissione ha ricevuto diverse risposte dalle autorità italiane e intrattiene un dialogo con queste ultime sulle diverse rimostranze espresse nella lettera di costituzione in mora complementare. La Commissione sta analizzando le informazioni trasmesse dalle autorità nazionali, compresi i recenti scambi nell'agosto 2022, e terrà conto, in tale contesto, delle informazioni recentemente fornite da alcuni firmatari, in particolare per quanto riguarda i lavoratori forestali in diverse regioni italiane.

Una volta completata la valutazione, la Commissione adotterà una decisione sulle possibili fasi successive della procedura di infrazione.

### Conclusioni

La Commissione sta valutando le informazioni presentate dalle autorità italiane nel quadro della procedura di infrazione in corso. Una volta completata la valutazione, la Commissione adotterà una posizione sulle possibili fasi successive della procedura di infrazione.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf\\_20\\_2142](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_20_2142)

<sup>2</sup> 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 del 10.7.1999, pag. 43).