

ORDINANZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

4 settembre 2014 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 99 del regolamento di procedura della Corte – Politica sociale – Direttiva 1999/70/CE – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Clausola 4 – Contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico – Procedura di stabilizzazione – Assunzione in ruolo senza concorso pubblico di lavoratori a tempo determinato – Determinazione dell’anzianità – Omessa considerazione dei periodi di servizio svolti nell’ambito di contratti di lavoro a tempo determinato – Principio di non discriminazione»

Nella causa C-152/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con decisione del 28 gennaio 2014, pervenuta in cancelleria il 1° aprile 2014, nel procedimento

Autorità per l’energia elettrica e il gas

contro

Antonella Bertazzi,

Annalise Colombo,

Maria Valeria Contin,

Angela Filippina Marasco,

Guido Giussani,

Lucia Lizzi,

Fortuna Peranio,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da C.G. Fernlund, presidente di sezione, A. Ó Caoimh (relatore) e C. Toader, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata sentito l’avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all’articolo 99 del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

Ordinanza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione della clausola 4 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 (in prosieguo: l’«accordo quadro») e figurante in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175, pag. 43).

- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (in prosieguo: l'«AEEG»), da un lato, e le sig.re Bertazzi, Colombo, Contin e Marasco, il sig. Giussani nonché le sig.re Lizzi e Peranio, dall'altro, relativamente al rifiuto dell'AEEG di prendere in considerazione, ai fini della determinazione dell'anzianità dei predetti al momento della loro assunzione a tempo indeterminato, nell'ambito di una specifica procedura di stabilizzazione del loro rapporto di lavoro, come dipendenti di ruolo, i periodi di servizio precedentemente svolti presso detta autorità pubblica nell'espletamento di contratti di lavoro a tempo determinato.
- 3 Tale domanda è stata proposta nell'ambito della medesima controversia che aveva dato origine all'ordinanza Bertazzi e a. (C-393/11, EU:C:2013:143) e su rinvio pregiudiziale alla Corte da parte del medesimo organo giurisdizionale. Essa s'inscrive dunque in un contesto di fatto e di diritto identico a quello che ha dato luogo alla predetta ordinanza, quale descritto ai rispettivi punti da 3 a 24. I fatti del procedimento principale sono peraltro analoghi a quelli della controversia all'origine della sentenza Valenza e a. (da C-302/11 a C-305/11, EU:C:2012:646), pronunciata a seguito di una domanda sollevata dal medesimo organo giurisdizionale, e vertono sulle medesime norme di diritto.
- 4 Il collegio remittente ritiene, tuttavia, che nell'ordinanza Bertazzi e a. (EU:C:2013:143) la Corte non si sia chiaramente pronunciata sulle questioni sollevate, per non aver esplicitamente statuito sulla compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa nazionale controversa in quella sede, quale prevista all'articolo 75, paragrafo 2, del decreto legge del 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (Supplemento ordinario alla GURI n. 147 del 25 giugno 2008), lasciando al giudice nazionale la valutazione della sussistenza di «ragioni oggettive», ai sensi della clausola 4 dell'accordo quadro, che giustificassero un diverso trattamento dei lavoratori a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato. Il collegio remittente considera pure che i lavoratori parte nella presente causa non versino nella stessa situazione di quelli parte nella controversia all'origine della sentenza Valenza e a. (EU:C:2012:646). Inoltre la questione della conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione non andrebbe valutata in modo uguale per le due cause.
- 5 Detto organo giurisdizionale ritiene pertanto di dover puntualizzare e integrare i suoi quesiti, affinché la Corte adotti criteri chiari e precisi che consentano ai giudici e alle autorità amministrative nazionali di prendere decisioni non divergenti e, se necessario, di disapplicare le norme nazionali che risultino confliggere con il diritto dell'Unione.
- 6 Il collegio remittente precisa, così, che le funzioni espletate dai lavoratori parte nel procedimento principale durante gli anni in cui erano assunti con contratti di lavoro a tempo determinato in seno all'AEEG coincidevano con quelle attribuite al personale di ruolo di categoria corrispondente della medesima autorità. Indica parimenti che detti lavoratori erano assoggettati non alle disposizioni applicabili al settore del pubblico impiego, ma a quelle del regolamento del personale dell'AEEG, il quale prevede quattro carriere, ciascuna articolata in qualifiche, suddivise a loro volta in livelli stipendiali. La progressione nei livelli stipendiali e l'avanzamento nel grado avrebbero luogo anno per anno attraverso una procedura di valutazione cui sarebbero sottoposti tanto i dipendenti di ruolo quanto quelli a tempo determinato.
- 7 Di conseguenza, secondo il collegio remittente, una stabilizzazione dei lavoratori implicante inquadramento nel livello stipendiale iniziale, senza tener conto degli scatti salariali intervenuti nel corso dei rapporti di lavoro anteriori alla stabilizzazione, compromette sia il trattamento economico raggiunto sia le prospettive di avanzamento in carriera di detti lavoratori. L'attribuzione di un assegno ad personam, pari all'eventuale differenza fra il trattamento economico raggiunto e quello spettante all'atto del passaggio in ruolo, non sarebbe in grado di compensare le conseguenze negative della mancata considerazione dell'anzianità di servizio. Solo un obiettivo di politica sociale, ovvero la protezione del personale vincitore di concorso pubblico di accesso alle funzioni in parola, permetterebbe di giustificare tale modalità particolare di determinazione dell'anzianità del personale non vincitore di concorso. Sarebbe tuttavia necessario verificare che detta modalità sia proporzionata all'obiettivo. A tale riguardo, il collegio remittente si domanda, peraltro, se detta modalità non possa essere giustificata da altre ragioni oggettive connesse a un obiettivo di politica sociale.
- 8 Alla luce di quanto sopra, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se in via di principio – in rapporto a mansioni rimaste immutate e del tutto uguali per lavoratori a tempo sia determinato che indeterminato – possa considerarsi rispondente alla clausola 4, comma 4, della direttiva [1999/70] la disposizione nazionale (art. 75, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008), che azzerava completamente le anzianità di servizio maturate presso le Autorità indipendenti con contratti di lavoro a termine, in caso di stabilizzazione in via eccezionale dei lavoratori interessati, in base a prove selettive non del tutto assimilabili al più rigoroso concorso pubblico per esami sostenuto da altri dipendenti, ma comunque conformi, in quanto legislativamente previste, all'art. 97, terzo comma, della Costituzione italiana, quale accertamento di idoneità all'esercizio delle funzioni da assegnare.
- 2) Se – in caso di riconosciuta non conformità della predetta normativa ai principi [del diritto dell'Unione], per i lavoratori a tempo determinato di cui trattasi – possano individuarsi ragioni oggettive di deroga al pari trattamento, da assicurare a detti lavoratori rispetto a quelli a tempo indeterminato, per "finalità di politica sociale", in ipotesi identificabili nell'esigenza di evitare l'inserimento "a pettine" dei lavoratori stabilizzati rispetto a quelli già immessi nei ruoli per effetto della regola generale del concorso di accesso alle pubbliche amministrazioni (regola imposta – salvo deroga legislativa, come quella che nella fattispecie prevede il superamento di una mera procedura selettiva – a norma del ricordato art. 97, terzo comma, della Costituzione) e se dette ragioni – alla luce di quanto già osservato dalla Corte nel paragrafo n. 47 della propria ordinanza [Bertazzi e a., EU:C:2013:143] – possano ritenersi soddisfatte, sul piano della proporzionalità, con la mera assegnazione ai lavoratori precari stabilizzati di un assegno ad personam, riassorbibile e non rivalutabile, con interruzione dell'ordinario sviluppo dei livelli retributivi raggiunti e dell'accesso alla selezione per qualifiche superiori;

se viceversa, una volta che sia comunque attestata l'idoneità allo svolgimento di determinate mansioni, le periodiche valutazioni di corretto svolgimento delle stesse, ai fini dell'assegnazione di livelli stipendiali e qualifiche superiori, con ulteriore concorso per i passaggi di carriera, possano costituire adeguato riequilibrio delle posizioni dei lavoratori stabilizzati, rispetto a quelle dei dipendenti assunti con pubblico concorso, senza che debba intervenire alcun azzeramento di anzianità e livelli retributivi a carico dei primi (peraltro in assenza di qualsiasi apprezzabile vantaggio a favore dei secondi, nel sistema di progressione, in precedenza descritto, adottato presso l'AEEG), con conseguente mancanza, nel caso di specie, di ragioni oggettive di deroga alla direttiva [1999/70], nei richiesti termini di oggettività e trasparenza, da rapportare alle condizioni di lavoro in questione nel particolare contesto di riferimento.

- 3) Se in ogni caso – come sembra deducibile dai punti nn. 47 e 54 dell'ordinanza [Bertazzi e a., EU:C:2013:143] – debba in effetti ammettersi il carattere sproporzionato e discriminatorio dell'integrale azzeramento delle anzianità pregresse (con conseguente, necessaria disapplicazione della normativa nazionale [...] al riguardo dettata) – ma senza che vengano meno le postulate esigenze di tutela delle posizioni dei vincitori di concorso, fermo restando l'affidamento delle misure da adottare al riguardo al prudente apprezzamento dell'Amministrazione (sotto forma di "bonus", ovvero di titolo preferenziale da riconoscere a detti vincitori di concorso, in sede di selezione per l'accesso alle qualifiche superiori, o con altri mezzi, rientranti nei margini di discrezionalità delle autorità nazionali per l'organizzazione delle proprie amministrazioni pubbliche)».

9 Ai sensi dell'articolo 99 del suo regolamento di procedura, quando una questione pregiudiziale è identica a una sulla quale abbia già statuito, la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata.

10 Vi è luogo ad applicare detta disposizione nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale.

11 Con le sue questioni, infatti, che occorre trattare congiuntamente, il collegio remittente domanda, in sostanza, se la clausola 4 dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale come quella controversa nel procedimento principale, che esclude qualsiasi considerazione dei periodi di servizio svolti da un lavoratore a tempo determinato di un'autorità pubblica per la determinazione dell'anzianità di quest'ultimo al momento della sua assunzione a tempo indeterminato da parte della medesima autorità, come dipendente di ruolo, nell'ambito di una specifica procedura di stabilizzazione del suo rapporto di lavoro, allorché le funzioni esercitate nell'espletamento dei contratti di lavoro a tempo determinato coincidano con quelle di un dipendente di ruolo inquadrato nella corrispondente categoria della stessa autorità.

- 12 Orbene, è necessario constatare che nell'ordinanza Bertazzi e a. (EU:C:2013:143), adottata sul fondamento dell'articolo 99 del regolamento di procedura, la Corte è stata chiamata a rispondere a questa stessa questione, sollevata dal medesimo organo giurisdizionale remittente, nel contesto del medesimo procedimento principale, dopo aver constatato di aver già risposto a una questione identica sottoposta dal medesimo organo giurisdizionale nella sentenza Valenza e a. (EU:C:2012:646). Ne consegue che l'interpretazione della clausola 4 dell'accordo quadro offerta in dette decisioni è pienamente trasponibile alle questioni sollevate dal giudice nazionale nel caso di specie.
- 13 Tenuto conto degli elementi di motivazione esposti ai punti da 5 a 7 della presente ordinanza e del tenore delle questioni sollevate nella presente causa, con le quali il collegio remittente intende giustificare la sua nuova domanda pregiudiziale alla Corte nel contesto del medesimo procedimento principale, occorre inoltre sottolineare, in primo luogo, che, secondo una giurisprudenza costante, non spetta alla Corte, nell'ambito dell'articolo 267 TFUE, pronunciarsi sulla compatibilità di disposizioni nazionali con il diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenze Fendt Italiana, C-145/06 e C-146/06, EU:C:2007:411, punto 30, nonché Vandoorne, C-489/09, EU:C:2011:33, punto 25).
- 14 Come la Corte ha già indicato al punto 52 dell'ordinanza Bertazzi e a. (EU:C:2013:143) e al punto 68 della sentenza Valenza e a. (EU:C:2012:646), è al giudice del rinvio che spetta determinare se la normativa nazionale controversa nel procedimento principale, comportando una disparità di trattamento tra i lavoratori assunti a tempo determinato e quelli assunti a tempo indeterminato, possa essere giustificata da una «ragione oggettiva» ai sensi della clausola 4 dell'accordo quadro, tenuto conto delle indicazioni fornite dalla Corte ai punti da 39 a 51 dell'ordinanza nonché ai punti da 50 a 66 della sentenza succitate, concernenti l'interpretazione di detta disposizione.
- 15 In secondo luogo, occorre precisare che, sempre secondo una giurisprudenza costante, non spetta alla Corte, salvo incorrere nella formulazione di opinioni consultive su questioni generali o ipotetiche, il che esula dalla sua competenza a titolo dell'articolo 267 TFUE, neppure ricercare, come la invita a fare il collegio remittente, quali altri ragioni obiettive oltre a quella evocata dallo stesso collegio potrebbero giustificare, nella fattispecie, una disparità di trattamento ai sensi dell'articolo 4 dell'accordo quadro (v., per analogia, in particolare, sentenza Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punto 42, e ordinanza Bertazzi e a., EU:C:2012:646, punto 54).
- 16 Nella fattispecie è quindi sufficiente ricordare, riguardo all'unico motivo di giustificazione evocato dal collegio remittente, che la Corte ha già dichiarato, al punto 47 dell'ordinanza Bertazzi e a. (EU:C:2013:143) e al punto 62 della sentenza Valenza e a. (EU:C:2012:646), che l'obiettivo di evitare il prodursi di discriminazioni alla rovescia in danno dei dipendenti di ruolo assunti a seguito del superamento di un concorso pubblico, pur potendo costituire una «ragione oggettiva» ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro, non può comunque giustificare una normativa nazionale sproporzionata come quella controversa nel procedimento principale, la quale esclude totalmente e in ogni circostanza la presa in considerazione dei periodi di servizio svolti da lavoratori nell'ambito di contratti di lavoro a tempo determinato ai fini della determinazione della loro anzianità in sede di assunzione a tempo indeterminato e, dunque, del loro livello di retribuzione. Infatti, una siffatta esclusione totale e assoluta è intrinsecamente fondata sulla premessa generale secondo cui la durata indeterminata del rapporto di lavoro di alcuni dipendenti pubblici giustifica di per sé stessa una diversità di trattamento rispetto ai dipendenti pubblici assunti a tempo determinato, svuotando così di sostanza gli obiettivi della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro.
- 17 Di conseguenza, come già statuito ai punti 47 e 55 dell'ordinanza Bertazzi e a. (EU:C:2013:143) nonché ai punti 62 e 71 della sentenza Valenza e a. (EU:C:2012:646), occorre rispondere alle questioni sollevate come segue:
- la clausola 4 dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale come quella controversa nel procedimento principale, la quale esclude totalmente che i periodi di servizio svolti da un lavoratore a tempo determinato alle dipendenze di un'autorità pubblica siano presi in considerazione per determinare l'anzianità di quest'ultimo al momento della sua assunzione a tempo indeterminato, da parte di questa medesima autorità, come dipendente di ruolo, nell'ambito di una specifica procedura di stabilizzazione del suo rapporto di lavoro, allorché le funzioni esercitate nell'espletamento del contratto di lavoro a tempo determinato coincidano con quelle di un dipendente di ruolo inquadrato nella corrispondente categoria della stessa autorità, a meno che la citata esclusione sia giustificata da «ragioni oggettive» ai sensi dei punti 1 e/o 4 della clausola di cui sopra, ciò che spetta al giudice nazionale verificare. Il semplice fatto che il lavoratore a

tempo determinato abbia svolto i suddetti periodi di servizio sulla base di un contratto o di un rapporto di lavoro a tempo determinato non configura una ragione oggettiva di tal genere;

- l'obiettivo di evitare il prodursi di discriminazioni alla rovescia in danno dei dipendenti di ruolo assunti a seguito del superamento di un concorso pubblico non può costituire una «ragione oggettiva» ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro quando, come nel procedimento principale, la normativa nazionale controversa esclude totalmente e in ogni circostanza la presa in considerazione dei periodi di servizio svolti da lavoratori nell'ambito di contratti di lavoro a tempo determinato ai fini della determinazione della loro anzianità in sede di assunzione a tempo indeterminato e, dunque, del loro livello di retribuzione.

18 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

La clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 e figurante in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale come quella controversa nel procedimento principale, la quale esclude totalmente che i periodi di servizio svolti da un lavoratore a tempo determinato alle dipendenze di un'autorità pubblica siano presi in considerazione per determinare l'anzianità di quest'ultimo al momento della sua assunzione a tempo indeterminato, da parte di questa medesima autorità, come dipendente di ruolo, nell'ambito di una specifica procedura di stabilizzazione del suo rapporto di lavoro, allorché le funzioni esercitate nell'espletamento del contratto di lavoro a tempo determinato coincidano con quelle di un dipendente di ruolo inquadrato nella corrispondente categoria della stessa autorità, a meno che la citata esclusione sia giustificata da «ragioni oggettive» ai sensi dei punti 1 e/o 4 della clausola di cui sopra, ciò che spetta al giudice nazionale verificare. Il semplice fatto che il lavoratore a tempo determinato abbia svolto i suddetti periodi di servizio sulla base di un contratto o di un rapporto di lavoro a tempo determinato non configura una ragione oggettiva di tal genere.

L'obiettivo di evitare il prodursi di discriminazioni alla rovescia in danno dei dipendenti di ruolo assunti a seguito del superamento di un concorso pubblico non può costituire una «ragione oggettiva» ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro quando, come nel procedimento principale, la normativa nazionale controversa esclude totalmente e in ogni circostanza la presa in considerazione dei periodi di servizio svolti da lavoratori nell'ambito di contratti di lavoro a tempo determinato ai fini della determinazione della loro anzianità in sede di assunzione a tempo indeterminato e, dunque, del loro livello di retribuzione.

Firme