



**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**CORTE D'APPELLO DI ROMA  
SEZIONE LAVORO**

La Corte d'Appello di Roma, in funzione di giudice del lavoro, composta dai Magistrati:

- **Francesco Centofanti** Presidente relatore
- **Giorgio Poscia** Consigliere
- **Fabio Eligio Anzilotti Nitto de' Rossi** Consigliere

ha pronunciato, mediante lettura del dispositivo all'udienza del 20 gennaio 2017, la seguente

**SENTENZA**

nella causa di secondo grado in materia di lavoro, iscritta al n° 5169/15 R.G., vertente

**TRA**

(avv. M. Quadrino)

**APPELLANTE**

**E**

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**  
(Avvocatura Generale Stato)

**APPELLATO**

**OGGETTO:** Appello avverso sentenza Tribunale Latina, in funzione di giudice del lavoro, n. 689/15 del 30.6.2015

**FATTO E DIRITTO**

1. Con la sentenza in epigrafe il Tribunale del lavoro di Latina – adito da , docente MIUR, ripetutamente assunta, per supplenze sia su organico c.d. di diritto che su organico c.d. di fatto, mediante plurimi contratti a tempo determinato, nell'arco temporale 1996/2007, per periodi nel complesso superiori a 36 mesi



(fino all'immissione in ruolo, intervenuta a far data dall'anno scolastico 2007/2008) – respingeva la domanda giudiziale, tesa:

- alla declaratoria d'invalidità delle stipule reiterate a termine;
- all'accertamento del diritto alla progressione professionale retributiva prevista dalla contrattazione collettiva per il personale di ruolo, ed alla conseguente condanna dell'Amministrazione.

2. Appella la lavoratrice, insistendo nelle originarie prospettazioni.

3. Il MIUR è costituito in resistenza in questo grado.

4. Espletati gli adempimenti di cui all'art. 437, comma 1, c.p.c., la causa è stata quindi posta in decisione.

\*\*\*

1. Parte appellante aveva proposto, nel succinto ricorso di primo grado, censure in punto d'illegittimità del termine, senza correlarvi alcuna autonoma domanda risarcitoria.

Occorre in proposito considerare che nel pubblico impiego vale la regola, posta dall'art. 36 comma 5 D. Lgs. 165/01, secondo cui la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può mai comportare (ferme restando le responsabilità dirigenziali) la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le amministrazioni medesime, e il lavoratore interessato ha solo diritto al risarcimento del danno.

L'accertamento dell'illiceità del termine fa dunque qui corpo inscindibile con la pronuncia risarcitoria consequenziale.

Se non è avanzata domanda in quest'ultimo senso, non sussiste interesse ad agire in accertamento mero; ed è questo l'esito che si determina in questa sede, assorbita ogni altra questione (inclusa quella degli effetti preclusivi che deriverebbero comunque dall'intervenuta stabilizzazione: cfr. Cass. 22552/16).

2. Nel medesimo ricorso di primo grado la lavoratrice aveva, sia pure sinteticamente, altresì stigmatizzato la disparità di trattamento esistente tra il personale, di ruolo e non, beneficiando soltanto il primo degli incrementi retributivi previsti dalla contrattazione collettiva, e aveva denunciato il contrasto di tale assetto con l'art. 6 D. Lgs. 368/01 (e comunque con l'art. 4 dell'Accordo Quadro di cui *infra*).

Tale domanda – che prescinde *in toto* dalla questione della validità delle stipule a termine – era fondata, e deve essere accolta in questa sede.



3. Il principio di non discriminazione tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato è stato sancito, nell'ordinamento comunitario, dalla clausola 4 dell'Accordo Quadro sul lavoro a tempo determinato del 18.3.1999, trasfuso nella Direttiva 1999/70/CE del 28.6.1999, secondo la quale *"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"*; per il punto 4 della medesima clausola, in particolare, *"i criteri del periodo di anzianità di servizio relativi a particolari condizioni di lavoro dovranno essere gli stessi sia per i lavoratori a tempo determinato sia per quelli a tempo indeterminato, eccetto quando criteri diversi in materia di periodo di anzianità siano giustificati da motivazioni oggettive"*.

Nell'interpretare la Direttiva 1999/70/CE, la Corte di Giustizia UE (sentenza 13.9.2007, C-307/05, Del Cerro Alonso), ha anzitutto richiamato la propria precedente giurisprudenza, secondo cui le prescrizioni dell'Accordo Quadro e della Direttiva sono applicabili anche *"ai contratti e ai rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi con le Amministrazioni e con altri enti del settore pubblico"* (sentenza 4.7.2006, C-212/04, Adeneler e altre), trattandosi di *"norme di diritto sociale comunitario di particolare importanza"*, che devono trovare applicazione a *"tutti i lavoratori che forniscono prestazioni retribuite nell'ambito di un rapporto di impiego a tempo determinato che li vincola al loro datore di lavoro"*.

La Corte ha poi precisato che cosa debba intendersi per *"condizioni di impiego"* ai sensi della clausola 4 dell'Accordo Quadro, precisando che la riserva di cui all'art. 137, n. 5, del Trattato UE (che esclude la materia della retribuzione dalle competenze delle istituzioni comunitarie) *"non può impedire ad un lavoratore a tempo determinato di richiedere, in base al divieto di discriminazione, il beneficio di una condizione di impiego riservata ai soli lavoratori a tempo indeterminato, allorché proprio l'applicazione di tale principio comporta il pagamento di una differenza di retribuzione"*.

Affrontando, inoltre, lo specifico argomento della spettanza degli scatti di anzianità al personale assunto a termine dalle pubbliche Amministrazioni, di ruolo o non di ruolo, la Corte di Giustizia ha affermato che *"la mera circostanza che un impiego sia qualificato come 'di ruolo' in base all'ordinamento interno e presenti taluni aspetti caratterizzanti il pubblico impiego dello Stato membro interessato è priva di rilevanza sotto questo aspetto, a pena di rimettere seriamente in questione l'efficacia pratica della direttiva 1999/70 e quella dell'Accordo Quadro nonché la loro applicazione uniforme negli Stati membri, riservando a questi ultimi la possibilità*



di escludere, a loro discrezione, talune categorie di persone dal beneficio della tutela voluta da tali strumenti comunitari”.

La Corte di Giustizia ha infine spiegato che la nozione di “ragioni oggettive” che, secondo la clausola 4, punto 1, dell’Accordo Quadro, possono giustificare la deroga al principio di non discriminazione in materia di periodi di anzianità, “non autorizza a giustificare una differenza di trattamento tra i lavoratori a tempo determinato e i lavoratori a tempo indeterminato per il fatto che quest’ultima sia prevista da una norma interna generale ed astratta, quale una legge o un contratto collettivo”, ma solo quando “la disparità di trattamento in causa sia giustificata dalla sussistenza di elementi precisi e concreti, che contraddistinguono il rapporto di impiego di cui trattasi, nel particolare contesto in cui s’inscrive e in base a criteri oggettivi e trasparenti, al fine di verificare se tale disparità risponda ad una reale necessità, sia idonea a conseguire l’obiettivo perseguito e risulti a tal fine necessaria”.

In conclusione, secondo la CGUE, la nozione di “*condizioni di impiego*” di cui alla clausola 4, punto 1, dell’Accordo Quadro “dev’essere interpretata nel senso che essa può servire da fondamento ad una pretesa ... che mira ad attribuire ad un lavoratore a tempo determinato scatti di anzianità che l’ordinamento interno riserva ai soli lavoratori a tempo indeterminato”.

Tali principi sono stati in seguito ribaditi dalla Corte di Giustizia (sentenza 22.12.2010, nei procedimenti riuniti C-444/09, Gavieiro e C-456/09, Iglesias Torres), che ha ulteriormente precisato che “un’indennità per anzianità di servizio ... rientra nell’ambito di applicazione della clausola 4, punto 1, dell’Accordo Quadro, in quanto costituisce una condizione d’impiego, per cui i lavoratori a tempo determinato possono opporsi ad un trattamento che, relativamente al versamento di tale indennità, al di fuori di qualsiasi giustificazione obiettiva, sia meno favorevole di quello riservato ai lavoratori a tempo indeterminato che si trovano in una situazione comparabile. Il carattere temporaneo del rapporto di lavoro di taluni dipendenti pubblici non può costituire, di per sé, una ragione oggettiva ai sensi di tale clausola dell’ Accordo Quadro”.

Ancora più di recente la Corte (ordinanza 7 marzo 2013 in causa C-393/11, Autorità energia e gas), pronunciando sulla compatibilità con il diritto dell’Unione delle disposizioni dettate in tema di inquadramento dei dipendenti “stabilizzati” dall’art. 75 del D.L. 112/2008, conv. in L. 133/08, ha richiamato detti principi, evidenziando innanzitutto che le ragioni oggettive che giustificano la diversità di trattamento, devono consistere in “elementi precisi e concreti, che contraddistinguono il rapporto di impiego di cui trattasi, nel particolare contesto in cui s’inscrive e in base a criteri oggettivi e trasparenti, al fine di verificare se tale disparità risponda ad una reale necessità, sia idonea a conseguire l’obiettivo perseguito



e risulti a tal fine necessaria. Dette circostanze possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi i contratti a tempo determinato, dalle caratteristiche ad esse inerenti o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro”.

Deve, invece, escludersi che possa configurare una ragione oggettiva il mero richiamo alla natura temporanea del rapporto, in quanto ciò “svuoterebbe di contenuti gli obiettivi della direttiva e dell'accordo quadro ed equivarrebbe a perpetuare il mantenimento di una situazione svantaggiosa per i lavoratori a tempo determinato” (punto 41).

La Corte ha aggiunto che “il principio di non discriminazione, enunciato nella clausola 4 dell'accordo quadro, sarebbe privato di qualsiasi contenuto se il semplice fatto che un rapporto di lavoro sia nuovo in base al diritto nazionale fosse idoneo a configurare una «ragione oggettiva» ai sensi della clausola suddetta, atta a giustificare una diversità di trattamento...” essendo necessario “prendere in considerazione la natura particolare delle mansioni svolte dai resistenti nel procedimento principale” (punti 50 e 51).

Infine nella ordinanza citata è stata anche affrontata la questione delle modalità di reclutamento e la Corte ha evidenziato che la diversità fra procedura di stabilizzazione ( che veniva in rilievo nel procedimento principale) e concorso pubblico può giustificare una diversità di trattamento quanto alle condizioni di impiego solo qualora “un siffatto trattamento differenziato derivi dalla necessità di tener conto di esigenze oggettive attinenti all'impiego che deve essere ricoperto mediante la procedura di assunzione” (punti 45 e 46).

Nella sentenza 18 ottobre 2012 (in causa C-302/11, Valenza), pronunciata sempre con riferimento alle procedure di stabilizzazione, la Corte ha in sintesi affermato che “se nell'ambito della presente causa fosse dimostrato — conformemente alle deduzioni in tal senso svolte dalle ricorrenti nei procedimenti principali, rammentate al punto 47 della presente sentenza — che le funzioni svolte da queste ultime in veste di dipendenti di ruolo sono identiche a quelle che esse esercitavano in precedenza nell'ambito di contratti di lavoro a tempo determinato, e se fosse vero che, come sostenuto dal governo italiano nelle sue osservazioni scritte, la normativa nazionale in questione mira a valorizzare l'esperienza acquisita dai dipendenti con contratto a termine in seno all'AGCM, simili elementi potrebbero suggerire che la mancata presa in considerazione dei periodi di servizio compiuti dai lavoratori a tempo determinato è in realtà giustificata soltanto dalla durata dei loro contratti di lavoro e, di conseguenza, che la diversità di trattamento in esame nei procedimenti principali non è basata su giustificazioni correlate alle esigenze oggettive degli impieghi interessati dalla



procedura di stabilizzazione che possano essere qualificate come «ragioni oggettive» ai sensi della clausola 4, punti I e/o 4, dell'accordo quadro.»

4. Ciò chiarito, è incontestato fra le parti che all'appellante, ripetutamente assunta a tempo determinato (con supplenze annuali, o sino al termine delle attività didattiche) dall'anno scolastico 1996/1997 a quello 2006/2007, è stata applicata la disciplina dettata dai vari CCNL del comparto Scuola succedutisi nel tempo, fondata sul principio, già sancito dal D.Lgs. 297/94 e ribadito a partire dal CCNL 1994/1998 (art. 53), secondo cui al personale docente non di ruolo spetta il trattamento economico iniziale previsto per il corrispondente personale di ruolo, senza alcun riconoscimento dell'anzianità di servizio.

Gli stessi CCNL, invece, prevedono per il personale assunto a tempo indeterminato un trattamento economico differenziato per posizioni stipendiali, e stabiliscono che il passaggio tra una posizione e l'altra avviene al compimento di predeterminate anzianità di servizio.

L'oggettiva disparità di trattamento che sussiste, sotto il profilo retributivo, potrebbe ritenersi giustificata, ai sensi della Direttiva 1999/70/CE, soltanto ove fosse dimostrata l'esistenza di «ragioni oggettive», che tuttavia — secondo quanto precisato dalla Corte di Giustizia — devono essere strettamente attinenti alle modalità di svolgimento della prestazione e non possono consistere nel carattere temporaneo del rapporto di lavoro; nel fatto che il datore di lavoro sia una Pubblica Amministrazione; nella circostanza che il trattamento peggiore sia previsto da una norma interna generale ed astratta, quale una legge o un contratto collettivo; né, infine, nella sola diversità delle modalità di reclutamento.

Nel caso di specie, la «novità» di ogni singolo rapporto di lavoro precario rispetto al precedente, la necessità di garantire il servizio scolastico, l'imprevedibilità delle esigenze sostitutive sono le ragioni normalmente invocate per sostenere la legittimità del ricorso da parte dell'Amministrazione alle assunzioni a tempo determinato di personale, che non hanno però alcuna correlazione logica con la negazione della progressione retributiva in funzione dell'anzianità di servizio maturata, che risponde unicamente ad una finalità di risparmio di spesa pubblica, del tutto estranea alle «ragioni oggettive» nell'accezione di cui alla clausola 4, punto 1, dell'Accordo Quadro sul lavoro a tempo determinato.

Non è poi condivisibile l'assunto che ravvisa dette ragioni nella diversità di selezione del personale assunto a tempo determinato rispetto a quello «di ruolo», in assoluto per i principi affermati dalla Corte di Giustizia nella sentenza 18 ottobre 2012 (in causa C-302/11, Valenza), e comunque perché il sistema di reclutamento, fondato sulla utilizzazione per entrambe le tipologie di contratto delle



graduatorie permanenti, trasformate in graduatorie ad esaurimento, esclude in radice che possa essere ravvisata quella maggiore "qualificazione" del personale di ruolo, solo indice idoneo, secondo la CGUE, a giustificare la diversità di trattamento.

Infine, non rileva per escludere la discriminazione la circostanza che nel settore scolastico, al momento della definitiva assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato, il periodo di servizio pregresso venga riconosciuto ai fini della anzianità di servizio.

La trasformazione del rapporto, infatti, oltre ad essere solo eventuale, non è idonea a compensare la diversità di trattamento economico riferibile al periodo antecedente, giacché il riconoscimento dell'anzianità pre-ruolo ai fini dell'aumento retributivo opera solo dopo l'immissione definitiva nell'organico, e non comporta alcun recupero delle differenze retributive pregresse.

Al contrario, il riconoscimento della anzianità di servizio, in caso di definitiva assunzione con contratto a tempo indeterminato, finisce per confermare la insussistenza di ragioni oggettive idonee a giustificare la diversità di trattamento retributivo, giacché proprio detto riconoscimento muove dal presupposto della sostanziale identità delle mansioni svolte nelle due diverse fasi del rapporto.

5. Il contrasto tra le previsioni del diritto dell'Unione (efficaci a far data dal 10.7.2001, data di entrata in vigore della direttiva) e le regole dettate dalla disciplina normativa interna speciale del settore scolastico - che si produce dalla data anzidetta e non è giustificato da "ragioni oggettive" - deve essere risolto dal giudice nazionale in favore delle prime, in ragione della superiorità delle stesse nella gerarchia delle fonti, attraverso la disapplicazione delle norme interne confliggenti.

E' infatti pacifico, come ribadito dalla Corte anche nella citata sentenza Gavieiro, che "qualora non possano procedere ad un'interpretazione e ad un'applicazione della normativa nazionale conformi alle prescrizioni del diritto dell'Unione, i giudici nazionali e gli organi dell'amministrazione hanno l'obbligo di applicare integralmente quest'ultimo e di tutelare i diritti che esso attribuisce ai singoli, disapplicando, se necessario, qualsiasi contraria disposizione del diritto interno"; del resto, nella stessa sentenza, la Corte ricorda che "la clausola 4, punto 1, dell'Accordo Quadro esclude in generale e in termini non equivoci qualsiasi disparità di trattamento non obiettivamente giustificata nei confronti dei lavoratori a tempo determinato per quanto riguarda le condizioni di impiego": essa, pertanto, "è incondizionata e sufficientemente precisa da poter essere invocata nei confronti dello Stato da dipendenti pubblici temporanei dinanzi ad un giudice nazionale perché sia loro riconosciuto il beneficio delle indennità per anzianità di servizio".



6. Dalla ritenuta sussistenza del diritto dell'appellante – a far data dal 10.7.2001 – alla medesima progressione professionale retributiva, prevista per il personale con contratto a tempo indeterminato, deriva la condanna datoriale al pagamento delle differenze conseguenti di retribuzione pregressa.

7. Le spese del doppio grado seguono la soccombenza, e sono liquidate come da dispositivo.

**P.Q.M.**

La Corte, definitivamente pronunciando:

- in parziale riforma dell'appellata sentenza, ferma nel resto, dichiara il diritto di [REDACTED], a far tempo dal 10.7.2001, alla progressione professionale retributiva riconosciuta dalla contrattazione collettiva al personale di ruolo, e per l'effetto condanna l'Amministrazione al pagamento delle relative differenze retributive, oltre interessi nella misura legale;
- condanna l'Amministrazione al pagamento, in favore di parte appellante, delle spese di lite del doppio grado, liquidate in complessivi euro 1.542,50, di cui euro 42,50 per esborsi, per il primo grado, e in complessivi 2.873,50, di cui euro 73,50 per esborsi, per questo grado.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 20 gennaio 2017

**IL PRESIDENTE est.  
Francesco Centofanti**

