

RGAC 3144/2015



**TRIBUNALE DI LATINA**  
**Sezione controversie di lavoro**  
**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale di Latina, in funzione di giudice del lavoro, nella persona della dott.ssa Michela Francorsi, ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

nella causa civile di primo grado iscritta al Rg. n. 3144/2015, posta in deliberazione all'udienza del 21 settembre 2017 tra:

[redacted],  
elettivamente domiciliato in Latina, Via Carducci 7 presso lo studio dell'avv. Tiziana Agostini, che la rappresenta e difende giusta procura in atti

-ricorrente

E

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA, UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL LAZIO-UFFICIO VIII AMBITO TERRITORIALE PER LA PROVINCIA DI LATINA, in persona del legale rappresentante p.t.**

elettivamente domiciliato in Latina, via Legnano 34, e rappresentato da propri funzionari

-resistente

**SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con ricorso ritualmente notificato, [redacted] ha convenuto in giudizio, dinnanzi al Tribunale di Latina, il Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca, chiedendo l'accertamento della illegittimità della sequenza dei contratti a tempo determinato stipulati con il Miur convenuto, e per



l'effetto, l'accertamento della illegittima apposizione del termine e della sussistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato a decorrere dal primo contratto a termine intervenuto tra le parti.

Parte ricorrente ha inoltre chiesto la condanna del Ministero convenuto al reinserimento di parte ricorrente in servizio oltre che al risarcimento del danno subito, da commisurarsi alle retribuzioni globali di fatto maturate.

Ha in via subordinata chiesto il risarcimento del danno quantificato in via equitativa in euro 4.000,00 per ogni anno di lavoro, o nella diversa misura di giustizia, ovvero la condanna delle differenze retributive che avrebbe percepito ove il contratto fosse stato stipulato a tempo indeterminato rispetto a quanto effettivamente percepito.

Parte ricorrente ha infine chiesto di condannare la P.A. ad effettuare la ricostruzione della carriera, e per l'effetto condannare la medesima ad erogare in favore di parte ricorrente gli aumenti retributivi stipendiali riconosciuti dal CCNL.

A fondamento della domanda parte ricorrente ha esposto di aver lavorato alle dipendenze del Ministero convenuto, in qualità di docente in virtù di vari contratti a tempo determinato a far data dal 17 ottobre 2005.

Ha pertanto dedotto la violazione degli artt. 1 e 5 D. Lgs. 368/2011.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ed ha chiesto il rigetto della domanda in quanto infondata in fatto e in diritto.

Ritenuta la causa documentalmente istruita, concesso termine per note difensive, e subentrato il giudicante nell'assegnazione del procedimento in data 18 maggio 2017, la causa è stata poi discussa nel corso della odierna udienza e decisa con separata sentenza.

## MOTIVI DELLA DECISIONE

La domanda è parzialmente fondata e va pertanto accolta nei limiti di seguito indicati.



In via preliminare, il giudicante osserva che all'udienza odierna, la difesa di parte ricorrente ha rilevato non di essere stata immessa in ruolo, e di aver svolto la sua attività lavorativa sulla base di numerosi contratti a termine, ed in particolare dall'a.s. 2005/2006 all'a.s. 2016/2017 anche su organico di diritto, fino al 31.08 di ogni anno (circostanza confermata dal MIUR che ha depositato relativo certificato).

Giova in via preliminare inquadrare brevemente la normativa applicabile al caso di specie, richiamando anche ai sensi dell'art. 118 cpc la sentenza del Tribunale di Frosinone est. Pastore n. 93/2017 .

“Conformemente a quanto argomentato dalla S.C. nelle recentissime sentenze nn. 22552/2016, 22553/16, 22554/2016, 22555/2016 e 22556/2016, la fattispecie in esame è regolata da una normativa speciale che trova origine nel D.L. 357/89, convertito nella legge 417/89, che aveva regolato l'accesso in ruolo del personale scolastico istituendo il sistema definito del "doppio canale", con una via riservata a coloro che avessero maturato un'esperienza predeterminata come supplenti, in alternativa al concorso aperto all'esterno per titoli ed esami. Il D.Lgs. 297/94 (c.d. testo unico dell'istruzione) trasfuse questo meccanismo, rimasto tuttavia improduttivo per buona parte degli anni Novanta, in conseguenza della mancata indizione di concorsi ordinari. La stasi provocò l'aumento progressivo dei supplenti nominati in assenza di abilitazione. In questa situazione intervenne la legge 124/99 che, nel dettare disposizioni urgenti modificative del testo unico, ha reso permanenti le graduatorie relative ai concorsi (interni) per soli titoli, stabilendo regole specifiche per conseguire l'abilitazione ai fini dell'inserimento in tali graduatorie e ha esteso le disposizioni in materia di supplenze anche al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (art. 4, comma 11).

In particolare, l'art 4 della legge 124/99, ha, poi, modificato il regime delle supplenze, e le ha differenziate in tre tipologie: le supplenze annuali (c. 1), cosiddette su "organico di diritto", riguardano posti disponibili e vacanti, con scadenza al termine dell'anno scolastico (31 agosto): si tratta di posti che risultano effettivamente vacanti entro la data del 31 dicembre e che rimarranno scoperti per l'intero anno, perchè relativi a sedi disagiate o comunque di scarso gradimento, per i quali non vi



sono domande di assegnazione da parte del personale di ruolo. La scoperta di questi posti si manifesta solo dopo l'esaurimento delle procedure di trasferimento, assegnazione provvisoria, utilizzazione di personale soprannumerario e immissione in ruolo; e, verificato che sono rimasti privi di titolare, quei posti possono essere coperti, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo, mediante l'assegnazione delle supplenze.

Le supplenze temporanee cosiddette su "organico di fatto" (c. 2), con scadenza al 30 giugno, cioè, fino al termine dell'attività didattica, coprono posti che non sono tecnicamente vacanti, ma si rendono di fatto disponibili, per varie ragioni, quali l'aumento imprevisto della popolazione scolastica nel singolo istituto, la cui pianta organica resti tuttavia immutata, oppure per l'aumento del numero di classi, dovuto a motivi contingenti, ad esempio di carattere logistico.

Le supplenze temporanee (c. 3), sono conferite per ogni altra necessità, come la sostituzione di personale assente o la copertura di posti resisi disponibili, per qualsivoglia ragione, soltanto dopo il 31 dicembre, e destinate a terminare non appena venga meno l'esigenza per cui sono stati stipulati.

La medesima disciplina è stata poi estesa anche al personale ATA dall'art. 4, comma 11 della Legge 124 cit.

L'attribuzione del tipo di supplenza, annuale, temporanea fino al termine dell'attività didattica o temporanea per necessità contingenti, è condizionata dalla definizione delle dotazioni organiche e, dunque, dalla consistenza dei posti previsti nelle dotazioni organiche, con atto di macro-organizzazione di portata generale, dall'Amministrazione scolastica.

I commi da 6 a 8 dell'art. 4 stabiliscono, poi, i criteri ai quali dovranno attenersi le norme regolamentari, ed impongono l'utilizzazione delle graduatorie permanenti di cui all'art. 401 del T.U. per il conferimento delle supplenze annuali e di quelle temporanee "fino al termine delle attività didattiche".

Successivamente è intervenuta la sentenza n. 10127 del 2012 della Corte di Cassazione, secondo cui *"il sistema del reclutamento del personale della scuola, di cui al D.Lgs. n. 297 del 1994 e successive modificazioni ed integrazioni, è escluso*



*dall'ambito di applicazione della normativa dei contratti a termine prevista per i lavoratori privati". Al riguardo, sul piano normativo, la Suprema Corte ha richiamato "la prima parte dell'art. 2, comma 2 -il quale stabilisce che " I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo 1, titolo 2, del libro 5 del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto"-, e l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 il quale riconosce la praticabilità del contratto a termine e di altre forme negoziali flessibili nel rapporto di lavoro pubblico rimettendo ai contratti collettivi nazionali la previsione della relativa disciplina "in applicazione di quanto previsto dalla L. 18 aprile 1962, n. 230, dalla L. 28 febbraio 1987, n. 56, art. 23, dal D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, art. 3, convertito, con modificazioni, dalla L. 19 dicembre 1984, n. 863, dal D.L. 16 maggio 1994, n. 299, art. 16, convertito con modificazioni, dalla L. 19 luglio 1994, n. 451, dalla L. 24 giugno 1997, n. 196, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina"-.* Su tali premesse, ha, quindi, ritenuto che la disciplina sul reclutamento del personale assunto a termine del cd. settore scolastico, ex D.Lgs. n. 297 del 1994, non può ritenersi abrogata dal D.Lgs. n. 368 del 2001 in quanto quest'ultimo provvedimento legislativo *"costituisce una "successiva" modificazione o integrazione della disciplina sul contratto a termine in generale rispetto alla quale vi è la specifica e generale previsione di esclusione, del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 70, ex comma 8, che vale a conferire, altresì, alla normativa relativa al reclutamento in parola il connotato di specialità rispetto alla legge in generale, sì da escluderne ogni incidenza da parte di successivi interventi legislativi di tal genere"*.

Appare, in particolare, convincente, a parere del Giudicante, l'ulteriore argomento speso dalla Suprema Corte secondo cui tale conclusione risulta in linea con *"il principio, immanente del nostro ordinamento giuridico secondo il quale lex posterior generalis non derogat legi priori speciali"*.

Ai sensi dell'art. 4 della l. n. 124 del 1999, dunque, l'amministrazione resistente può ricorrere a: 1) supplenze annuali sull'organico «di diritto», in attesa dell'espletamento di procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo, per posti vacanti e disponibili, in quanto privi di titolare, il cui termine corrisponde a quello dell'anno scolastico, ossia il 31



agosto; 2) supplenze temporanee sull'organico «di fatto», per posti non vacanti, ma disponibili, il cui termine corrisponde a quello delle attività didattiche, ossia il 30 giugno; 3) supplenze temporanee, o supplenze brevi, nelle altre ipotesi, il cui termine corrisponde alla cessazione delle esigenze per le quali sono state disposte.

In merito a tali tipologie di assunzioni la Suprema Corte, con la già richiamata sentenza n. 10127/2012, ha avuto modo di chiarire che *“La disciplina del reclutamento del personale a termine del settore scolastico, contenuta nel d.lg. n. 297 del 1994, non è stata abrogata dal d.lg. n. 368 del 2001, essendone disposta la salvezza dall'art. 70, comma 8, del d.lg. n. 165 del 2001, che le attribuisce un connotato di specialità, ribadito dall'art. 9, comma 18, del d.l. n. 70 del 2011, conv. in legge n. 106 del 2011, tramite la conferma dell'esclusione della conversione in contratto a tempo indeterminato dei contratti a termine stipulati per il conferimento delle supplenze. Lo speciale corpus normativo delle supplenze, integrato nel sistema di accesso ai ruoli ex art. 399 del d.lg. n. 297 del 1994, modificato dall'art. 1 della legge n. 124 del 1999, consentendo la stipula dei contratti a termine solo per esigenze oggettive dell'attività scolastica, cui non fa riscontro alcun potere discrezionale dell'amministrazione, costituisce «norma equivalente» alle misure di cui alla direttiva 1999/70/Ce e, quindi, non si pone in contrasto con la direttiva stessa, come interpretata dalla giurisprudenza comunitaria. Ne consegue che la reiterazione dei contratti a termine non conferisce al docente il diritto alla conversione in contratto a tempo indeterminato, né il diritto al risarcimento del danno, ove non risulti perpetrato, ai suoi danni, uno specifico abuso del diritto nell'assegnazione degli incarichi di supplenza”*.

Quindi, la Corte di Cassazione, con la sentenza cit. ha affermato che in primo luogo che la disciplina contenuta nel d. lgs. n. 368 del 2001 non si applica al personale scolastico, destinatario di una disciplina ad hoc, insensibile – ex art. 70, comma 8, d. lgs. n. 165 del 2001 – agli interventi del legislatore in materia di contratto a tempo determinato nel settore privatistico. La Corte ha inoltre precisato che la normativa che regola l'apposizione del termine nel settore scolastico ( legge n. 124 del 1999) non contrasta con la disciplina comunitaria di quella tipologia contrattuale, consentendo l'apposizione del termine in presenza di circostanze precise e concrete e di esigenze oggettive e specifiche, tali da scongiurare ogni possibilità di abusi da parte



datoriale, priva di qualsiasi potere discrezionale e invece tenuta al puntuale rispetto di un'articolata normativa che regola puntualmente sia il numero delle assunzioni a termine cui si può procedere ogni anno sia l'individuazione del lavoratore che si può assumere a termine. Infine, la Cassazione ha evidenziato che l'art. 5, comma 4-bis, d. lgs. n. 368 del 2001 (al pari degli altri precetti di tale decreto legislativo) non si applica al personale della scuola e, al riguardo, il disposto dell'art. 9 del decreto-legge n. 70 del 2011 è meramente confermativo di un principio già enucleabile dal sistema ed è privo di qualsiasi carattere innovativo; conseguentemente la reiterazione dei contratti a termine non conferisce al lavoratore il diritto alla conversione in contratto a tempo indeterminato, né il diritto al risarcimento del danno, ove non risulti perpetrato, ai suoi danni, uno specifico abuso del diritto nell'assegnazione degli incarichi di supplenza.

Successivamente, la Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 207 del 2013, ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via pregiudiziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, le questioni di interpretazione della clausola 5, punto 1, dell'Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE:

A) se la predetta clausola debba essere interpretata nel senso che osta all'applicazione dell'art. 4, commi 1, ultima proposizione, e 11, della legge n. 124 del 1999, che consente alla PA di fare ricorso a contratti a tempo determinato senza indicare tempi certi per l'espletamento dei concorsi e in una condizione che non prevede il diritto al risarcimento del danno;

B) se costituiscano ragioni obiettive, ai sensi della predetta clausola, le esigenze di organizzazione del sistema scolastico italiano, tali da rendere compatibile con il diritto dell'Unione europea una normativa come quella italiana che per l'assunzione del personale scolastico a tempo determinato non prevede il diritto al risarcimento del danno.

Infine, in risposta alla sollecitazione proveniente dalla Corte Costituzionale, la Corte di Giustizia UE del 26.11.2014 (sentenza Mascolo e altri c/ MIUR) ha affermato che l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (concluso il 18.3.1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) non ammette una normativa che, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali dirette



all'assunzione di personale di ruolo nelle scuole statali, autorizzi il rinnovo di contratti a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti e di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo il risarcimento del danno subito a causa di siffatto rinnovo. La Corte di Giustizia ha inoltre evidenziato che

Dopo la pronuncia della Corte di Giustizia è stata emanata la legge n. 107 del 2015 al fine di adeguare la normativa nazionale a quella europea. Sono poi intervenute la Corte costituzionale (che aveva effettuato il rinvio pregiudiziale alla Corte UE) con la sentenza n. 187 del 15 giugno 2016 e la Corte di Cassazione con la sentenza n. 22552 del 7 novembre 2016 .

La disciplina è stata da ultimo modificata, questa volta in modo significativo, dalla legge 13 luglio 2015 n. 107 che, oltre a prevedere un piano straordinario di assunzioni del solo personale docente per l'anno scolastico 2015/2016 suddiviso in tre fasi ( art. 1 c. 95 e sgg.), ha sancito la definitiva perdita di efficacia delle graduatorie ad esaurimento effettivamente esaurite (art. 1 c. 105). La legge 105 cit. ha inoltre ribadito la cadenza triennale dei concorsi, da indire su base regionale tenendo conto del fabbisogno espresso dalle istituzioni scolastiche nel piano dell'offerta formativa; ha previsto l'efficacia egualmente triennale delle graduatorie concorsuali (art. 1 c. 113); ha inserito un limite alla reiterazione delle supplenze, prevedendo che a decorrere dal 1° settembre 2016 i contratti a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili non possono superare la durata complessiva di trentasei mesi, anche non continuativi (art. 1 c.131)” (cfr sentenza 93/2017 tribunale di Frosinone est. Pastore).

Per quanto interessa più specificamente nel caso concreto, la legge 105 cit. ha previsto l'assunzione a tempo indeterminato dei soggetti iscritti a pieno titolo nelle graduatorie del concorso pubblico per titoli ed esami a posti e cattedre bandito con decreto n. 82 del 24 settembre 2012 e di quelli iscritti a pieno titolo nelle graduatorie ad esaurimento del personale docente di cui all'art. 1, comma 605, lettera c), L. n. 296 del 2006 (art. 1, co. 96).

L'art. 1, comma 98 della legge 105 cit. ha poi previsto che al piano straordinario di assunzioni si attua secondo tre fasi: a) i soggetti di cui al comma 96 sono assunti entro il 15 settembre



2015, nel limite dei posti vacanti e disponibili in organico di diritto, secondo le ordinarie procedure di cui all'art. 399 D.Lgs. n. 297 del 1994; b) in deroga a quest'ultimo articolo, i soggetti di cui al comma 96 che non risultano destinatari della proposta di assunzione nella fase di cui alla lettera a), sono assunti, con decorrenza giuridica al 1° settembre 2015, nel limite dei posti vacanti e disponibili in organico di diritto che residuano dopo la fase di cui alla lettera a); c) sempre in deroga al più volte citato art. 399, i soggetti di cui al comma 96, che non risultano destinatari della proposta di assunzione nelle fasi di cui alle lettere a) o b), sono assunti, con decorrenza giuridica al 1° settembre 2015, nel limite dei posti di cui alla Tabella 1 allegata alla stessa L. n. 107 del 2015 (vale a dire 55.258 posti).

Successivamente, a seguito della pronuncia della Corte di Giustizia, la Corte Costituzionale, con sentenza del 12 luglio del 2016 ha dichiarato *“l’illegittimità costituzionale, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, dell’art. 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), nella parte in cui autorizza, in mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, il rinnovo potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza che ragioni obiettive lo giustifichino”*.

La Corte Costituzionale ha, tuttavia, anche precisato che la complessiva disciplina di cui alla l. n. 107/2015, che ha previsto un vasto piano di assunzioni di docenti attingendo alle graduatorie permanenti ed il successivo scorrimento delle stesse sino al completo esaurimento nonché, con riferimento, alle future supplenze, un termine massimo di durata delle medesime pena il risarcimento del danno, ha cancellato l'illecito comunitario.

La Consulta, con riferimento alle ricadute sanzionatorie dell'illecito nei confronti dei docenti interessati dal piano di assunzioni straordinario di cui alla l. n. 107 del 2015 ha sostenuto che tale misura costituisca misura soddisfacente adeguata ed alternativa al risarcimento per equivalente mentre, nei confronti del personale amministrativo, non interessato dal piano di assunzioni straordinarie di cui ai commi 95 e ss della l. n. 107 del 2015, ha avuto modo di precisare che *“deve trovare applicazione la misura ordinaria del risarcimento del danno, misura del resto prevista – lo si è più volte ricordato – dal comma 132 dell’art. 1*



*della legge n. 107 del 2015, che quindi anche per questo aspetto deve ritenersi in linea con la normativa comunitaria”.*

In sostanza, la Corte ha precisato, che grazie alla L. n. 107 del 2015, l'illecito di cui si è reso responsabile lo Stato italiano, a causa della violazione del diritto dell'UE, è stato "cancellato" dal legislatore italiano con la previsione di adeguati ristori al personale interessato.

A tale proposito, il Giudice delle leggi ha riprodotto quanto ritenuto dalla CGE nel paragrafo 79 della sentenza Mascolo, secondo cui «quando si è verificato un ricorso abusivo a una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, si deve poter applicare una misura che presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso e cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione», per poi concludere “dunque, è solo una la misura da applicare, purché presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela”.

Per il Giudice delle leggi, in virtù del principio dell'alternatività e dell'unicità, deve ritenersi sufficiente una misura che sanzioni l'abuso oppure ne cancelli le conseguenze. Sulla base di tale considerazione, la Corte ha dunque ritenuto il programma straordinario di assunzione attraverso o lo scorrimento della graduatoria o concorsi riservati previsti dalla normativa sulla “buona scuola” costituisca, per quanto riguarda i docenti, quella misura adeguata che la Corte di Giustizia europea ritiene indispensabile. Per quanto riguarda invece il personale ATA, in mancanza di un analogo intervento straordinario, non rimane che il risarcimento del danno, risarcimento del resto espressamente preso in considerazione dalla normativa in questione (art. 1, comma 132 l. n. 107 cit). La Corte ha ritenuto pertanto che in entrambi i casi la misura dovesse qualificarsi come soddisfacente delle pretese dei ricorrenti.

Per quanto concerne invece le situazioni future, la Corte ha infine precisato che è stato introdotto un termine effettivo di durata dei contratti a tempo determinato il cui rispetto è garantito dal risarcimento del danno. E tale misura configura ad avviso della Corte, quella sanzione effettiva e dissuasiva richiesta dalla normativa comunitaria.



Quindi, in conclusione, la Corte Costituzionale ha concluso nel senso che lo Stato Italiano si è reso responsabile della violazione del diritto dell'U.E., evidenziando tuttavia che la normativa introdotta con la legge 105/2015 ha "cancellato" l'illecito, prevedendo per un verso l'immissione in ruolo (o serie chances di immissione in ruolo) ai docenti destinatari, nel corso degli anni passati, di ripetute assunzioni a termine, e per l'altro garantendo una misura alternativa (il risarcimento del danno) per le altre ipotesi di ripetuto e illegittimo ricorso ad assunzioni a tempo determinato.

Da ultimo è intervenuta la Corte di Cassazione con la sentenza n. 22552 del 7.11.2016 ha affermato che:

- la disciplina del reclutamento del personale a termine nel settore scolastico, contenuta nel D.Lgs. 124/1999, atteso il suo carattere speciale ex art. 70 del D.Lgs. n. 165 del 2001, non è stata abrogata dal D.Lgs. 368/2001 (vd. Cass. 10127/2012);
- la reiterazione di contratti a termine stipulati ai sensi dell'art. 4 co. 1 e 11 della L. 124/1999 (per supplenze annuali su organico di diritto) è illegittima se realizzata dopo il 10.7.2001 (termine previsto dalla direttiva 1999/70/CE per adeguare le normative statate alla direttiva stessa) e se ha durata complessiva, anche non continuativa, superiore a 36 mesi;
- in caso di illegittima reiterazione di contratti a tempo determinato nei termini descritti, costituisce misura proporzionata, effettiva ed idonea a prevenire e sanzionare l'abuso: a) per il personale docente, la "stabilizzazione" prevista nella L. 107/2015 sia in caso di concreta assegnazione del posto di ruolo sia in quello in cui vi sia certezza di fruire, in tempi certi e ravvicinati, di un accesso privilegiato al pubblico impiego; b) per il personale docente e ATA, la stabilizzazione acquisita attraverso l'operare dei pregressi strumenti selettivi-concorsuali. In entrambe le ipotesi di stabilizzazione, l'avvenuta iscrizione in ruolo non esclude la proponibilità di domanda risarcitoria per i danni ulteriori e diversi rispetto a quelli esclusi dall'immissione in ruolo con onere di allegazione e prova a carico del lavoratore;
- per il personale docente e ATA non stabilizzato (o senza certezza di stabilizzazione) va invece riconosciuto il risarcimento del danno nella misura e secondo i principi affermati nella sentenza delle SS.UU. n. 5072/2016;
- nell'ipotesi di reiterazioni di contratti a termine per supplenze temporanee su organico di fatto o altrimenti temporanee (art. 4, co. 2 e 3, L. 124/1999) non è in sé configurabile alcun abuso,



fermo restando il diritto del lavoratore di allegare e provare il ricorso improprio o distorto a siffatta tipologia di supplenze, prospettando non già la sola reiterazione ma le sintomatiche condizioni concrete della medesima.

Infine, la Corte di Cassazione ha chiarito che anche, l'avvenuta "stabilizzazione" seppur realizzata per mezzo di interventi diversi rispetto a quelli previsti dalla L. 107/2015, rispetta i principi di equivalenza ed effettività della sanzione, avendo il soggetto leso dalla illecita reiterazione di contratti a termine in ogni caso ottenuto il medesimo bene della vita per il quale ha agito in giudizio.

Dagli atti di causa è emerso altresì che parte ricorrente ha lavorato alle dipendenze del Miur in qualità di docente, dal 2001 al 2011 sulla base di diversi contratti di lavoro a tempo determinato, e in particolare 2005/2006 fino all'anno scolastico 2014/2015 per supplenze annuali su organico di diritto, fino al 31 agosto di ogni anno, per un periodo superiore a trentasei mesi.

Risulta quindi integrata la fattispecie della illegittima reiterazione di contratti a termine delineata dalla Corte di Cassazione, avendo parte ricorrente stipulato contratti a termine per supplenze annuali su organico di diritto per oltre trentasei mesi.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità dei contratti a termine conclusi tra il Miur e [ ] nel periodo dal 2005/2006 al 2014/2015 e va riconosciuto a parte ricorrente il diritto al risarcimento del danno quale misura alternativa alla stabilizzazione idonea a porre rimedio al ricorso abusivo a ripetute assunzioni a termine.

Tuttavia, non può essere accolta la domanda di conversione del rapporto da determinato a indeterminato.

Come è noto, infatti l'art. 36, quinto comma, del D.Lgs. n. 165/01 statuisce che: "In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in



violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente articolo sono responsabili anche ai sensi dell'art. 21 del presente decreto. Di tali violazioni si terrà conto in sede di valutazione dell'operato del dirigente ai sensi dell'art. 5 d.lg. 30 luglio 1999, n. 286”.

Sotto tale profilo, è stato ripetutamente affermato che in materia di pubblico impiego, un rapporto di lavoro a tempo determinato, benchè illegittimo, non è suscettibile di conversione in uno a tempo indeterminato, stante il divieto posto dal citato art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, il cui disposto è stato ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale (sent. n. 98 del 2003) e non è stato modificato dal d.lgs. n. 368/2001, contenente la regolamentazione dell'intera disciplina del lavoro a tempo determinato (per tutte, Cass. 15.6.2010, n. 14350).

Ne consegue che in caso di violazione di norme poste a tutela dei diritti del lavoratore, precluso il diritto alla trasformazione del rapporto, residua a favore del lavoratore soltanto la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni subiti.

Sulla liquidazione del danno, da ultimo sono intervenute le Sezioni Unite della Cassazione, con sentenza 5072/2016 (cui fa rinvio anche la Cassazione n. 22552/2016 cit), che hanno espressamente ritenuto applicabile il criterio di cui all'art. 32 Collegato Lavoro. In particolare, è stato affermato che “La fattispecie omogenea, sistematicamente coerente e strettamente contigua, è invece quella del citato art. 32, comma 5, l. n. 183/2010 che prevede - per l'ipotesi di illegittima apposizione del termine al contratto a tempo determinato nel settore privato - che “il giudice condanna il datore di lavoro al risarcimento del lavoratore stabilendo un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604” (in tal senso già Cass. 21 agosto 2013, n. 19371). La misura dissuasiva ed il rafforzamento della tutela del lavoratore pubblico, quale richiesta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, è proprio in questa agevolazione della prova da ritenersi in via di interpretazione sistematica orientata dalla necessità di conformità alla clausola 5 del più volte citato accordo quadro: il lavoratore è



esonerato dalla prova del danno nella misura in cui questo è presunto e determinato tra un minimo ed un massimo. La trasposizione di questo canone di danno presunto esprime anche una portata sanzionatoria della violazione della norma comunitaria sì che il danno così determinato può qualificarsi come danno comunitario (così già Cass. 30 dicembre 2014, n. 27481 e 3 luglio 2015, n. 13655) nel senso che vale a colmare quel deficit di tutela, ritenuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la cui mancanza esporrebbe la norma interna (art. 36, comma 5, cit.), ove applicabile nella sua sola portata testuale, ad essere in violazione della clausola 5 della direttiva e quindi ad innescare un dubbio di sua illegittimità costituzionale; essa quindi esaurisce l'esigenza di interpretazione adeguatrice. La quale si ferma qui e non si estende anche alla regola della conversione, pure prevista dall'art. 32, comma 5, cit., perché - si ripete - la mancata conversione è conseguenza di una norma legittima, che anzi rispecchia un'esigenza costituzionale, e che non consente di predicare un (inesistente) danno da mancata conversione. In sintesi, il richiamo alla disciplina del licenziamento illegittimo, sia quella dell'art. 8 della l. n. 604/1966 che dell'art. 18 della l. n. 300/1970, che altresì, in ipotesi, quella del regime indennitario in caso di contratto di lavoro a tutele crescenti (art. 3 d.lgs. n. 23 del 2015), è incongruo perché per il dipendente pubblico a termine non c'è la perdita di un posto di lavoro. Può invece farsi riferimento all'art. 32, comma 5, cit. che appunto riguarda il risarcimento del danno in caso di illegittima apposizione del termine”.

In conclusione, sulla base delle considerazioni che precedono, il Tribunale, in applicazione dei parametri indicati dall'art. 32, comma 5 della legge 183/2010, in considerazione della durata del rapporto di lavoro intercorso tra  e il MIUR (dal 2005 al 2015), del tipo di violazione commessa dalla parte convenuta, delle dimensioni del datore di lavoro, ritiene congruo determinare il risarcimento del danno nella misura di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.

Infine, non avendo la ricorrente dimostrato l'esistenza di danni, i quali in ogni caso non potrebbero identificarsi con il danno da mancata conversione (secondo quanto affermato nella decisione delle SS.UU. n. 5072 del 2016) ed essendosi per contro limitata ad una generica allegazione degli stessi, è esclusa la possibilità di riconoscere il richiesto ulteriore risarcimento del danno.



In ordine alla domanda di differenze retributive asseritamente dovute e alla ricostruzione di carriera di cui ai punti 5 e 6 delle conclusioni, si osserva quanto segue.

Giova in via preliminare inquadrare brevemente la normativa applicabile al caso di specie.

Occorre, in primo luogo distinguere l'istituto degli scatti biennali di stipendio previsti dall'art. 53 della L. 312/1980, dagli incrementi stipendiali (cd. gradoni) di cui al CCNL di comparto.

Infatti, a seguito delle recenti sentenze della Corte di Cassazione, (sent. n. 22558 del 7.11.2016) e della Corte di Appello di Roma (sentenze del 9.11.2015 e del 6.3.2015), a cui il Giudicante ritiene di aderire, ai docenti (o al personale ATA) non possono essere riconosciuti gli scatti biennali di stipendio, ma esclusivamente gli incrementi stipendiali (cd. gradoni) di cui al CCNL di comparto.

In particolare, nella pronuncia n. 22558 del 07/11/2016 la Cassazione che ha esposto il seguente principio di diritto: "La clausola 4 dell'Accordo quadro sul rapporto a tempo determinato recepito dalla direttiva 99/70/CE, di diretta applicazione, impone di riconoscere la anzianità di servizio maturata al personale del comparto scuola assunto con contratti a termine, ai fini della attribuzione della medesima progressione stipendiale prevista per i dipendenti a tempo indeterminato dai CCNL succedutisi nel tempo. Vanno, conseguentemente, disapplicate le disposizioni dei richiamati CCNL che, prescindendo dalla anzianità maturata, commisurano in ogni caso la retribuzione degli assunti a tempo determinato al trattamento economico iniziale previsto per i dipendenti a tempo indeterminato. La L. 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, che prevedeva scatti biennali di anzianità per il personale non di ruolo, non è applicabile ai contratti a tempo determinato del personale del comparto scuola ed è stato richiamato, D.Lgs. n. 165 del 2001, ex art. 69, comma 1, e art. 71, dal CCNL 4.8.1995 e dai contratti successivi, per affermarne la perdurante vigenza limitatamente ai soli insegnanti di religione".

Sul punto, giova infatti premettere che la legge 312/1980 per il personale della scuola immesso stabilmente in ruolo, all'art. 50, prevedeva lo stipendio annuo lordo iniziale stabilito per ciascuna delle otto qualifiche funzionali di inquadramento e riconosceva una progressione economica legata all'anzianità di servizio,



stabilendo che “Al compimento di tre, sei, dieci, quindici e venti anni di servizio senza demerito nella qualifica di appartenenza sono attribuite altre classi di stipendio con un aumento costante del 16 per cento dello stipendio iniziale di livello. Nel periodo di permanenza in ciascuna classe di stipendio, compresa l'ultima, sono corrisposti aumenti di stipendio in ragione del 2,50 per cento dello stipendio previsto per la classe stessa per ogni biennio di servizio prestato senza demerito. Gli aumenti biennali di stipendio maturati in ciascuna classe sono riassorbibili al conseguimento della classe di stipendio successiva.”.

L'art. 53 disciplinava, invece, il trattamento economico del personale non di ruolo, docente e non docente, richiamando al comma 1 “lo stipendio iniziale del personale di ruolo di corrispondente qualifica” ed aggiungendo, al comma 3, che “Al personale di cui al presente articolo, con nomina da parte del Provveditore agli studi od altro organo in base a disposizioni speciali, escluse in ogni caso le supplenze, sono attribuiti aumenti periodici per ogni biennio di servizio prestato a partire dal 1° giugno 1977 in ragione del 2,50 per cento calcolati sulla base dello stipendio iniziale.” Una diversa progressione veniva stabilita per i docenti di religione per i quali, al comma 6, veniva prevista, dopo quattro anni di insegnamento, “una progressione economica di carriera con classi di stipendio corrispondenti all'ottanta per cento di quelle attribuite ai docenti laureati di ruolo, con l'obbligatorietà di costituzione e accettazione di posto orario con trattamento cattedra”.

Dall'esame dei successivi CCNL succedutisi nel tempo il richiamo all'art. 53 della legge 312/1980 è limitato ai soli insegnanti di religione, mentre per tutto il personale, sia esso a tempo determinato o indeterminato, non sono contenuti riferimenti agli scatti biennali di anzianità ma allo stipendio tabellare comprensivo “della retribuzione individuale di anzianità”. Inoltre, a partire dal CCNL 1998/2001, la struttura della retribuzione del personale a tempo indeterminato è stata modificata con la previsione, contenuta nell'art. 16, di un sistema di progressione professionale per posizioni stipendiali attribuite sulla base del servizio prestato (secondo la seguente sequenza: 0/2;3/8; 9/14; 15/20; 21/27; 28/34; 35 ed oltre), con esclusione di ogni richiamo non solo agli scatti biennali (venuti già meno con la prima tornata contrattuale) ma anche alla retribuzione individuale di anzianità.



In sintesi dall'esame della normativa di legge e di contratto alla quali sopra si è fatto riferimento si possono trarre le seguenti conclusioni:

a) il sistema retributivo previsto per il personale di ruolo della scuola dall'art. 50 della legge 312/1980, fondato su classi stipendiali progressive e su maggiorazioni biennali del 2,50%, è stato integralmente sostituito dalla nuova disciplina contrattuale che prevede posizioni stipendiali per fasce di anzianità;

b) i supplenti del personale docente e non docente della scuola hanno sempre ricevuto, anche antecedentemente alla contrattualizzazione, un trattamento economico pari a quello previsto per la posizione iniziale del personale a tempo indeterminato (di ruolo e non di ruolo) senza riconoscimento alcuno della anzianità, non applicandosi agli stessi l'art. 53 della legge 312/1980;

c) la normativa invocata da parte ricorrente non è stata disapplicata dalla contrattazione collettiva limitatamente ai docenti di religione che continuano a percepire gli scatti di anzianità nei limiti previsti dal richiamato sesto comma dell'art. 53 in esame.

Spettano quindi al personale assunto a tempo determinato gli incrementi stipendiali (cd. gradoni) di cui al CCNL di comparto riconosciuti ai docenti di ruolo, mentre va escluso il diritto agli scatti biennali di stipendio ex art. 53 della L. 321/1980.

Deve quindi essere accolta la pretesa concernente gli incrementi retributivi che il contratto collettivo riconosce al personale a tempo indeterminato sulla base della maturazione di una determinata anzianità di servizio.

Come è noto, infatti, prima della immissione in ruolo al docente assunto a termine spetta il trattamento economico corrispondente a quello iniziale previsto per il corrispondente personale con contratto a tempo indeterminato. Non gli viene riconosciuta alcuna progressione stipendiale collegata alla anzianità di servizio maturata durante le assunzione a tempo determinato e ciò crea una ingiustificata disparità tra lavoratori a termine e docenti di ruolo in contrasto con la clausola 4 comma 1 dell'accordo quadro CES UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla Direttiva 1999/70/CE.

Non si può prescindere poi dai principi affermati nell'accordo quadro europeo sul contratto a tempo determinato allegato alla



Direttiva 1999/70/CE (attuata nell'ordinamento interno con il D.Lgs. n. 368 del 2001), che alla clausola 1 lett. a) stabilisce come obiettivo fondamentale quello di migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il rispetto del principio di non discriminazione.

In particolare, la successiva clausola 4, intitolata "Principio di non discriminazione", precisa, in primo luogo, che i lavoratori a tempo determinato non possano essere trattati in modo meno favorevole rispetto a quelli 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 ed, in secondo luogo, che 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 che per quelli a tempo indeterminato, ad eccezione dei casi in cui la differenziazione sia giustificata da motivazioni di carattere oggettivo.

E' incontrovertito che il principio di parità di trattamento, previsto quale obiettivo dell'Accordo alla clausola 1 ed espressamente sancito nella clausola 4, costituisca principio generale del diritto comunitario, in quanto norma che stabilisce prescrizioni minime di tutela non suscettibili di interpretazione restrittiva.

Il contenuto incondizionato e sufficientemente preciso della clausola 4, comportante l'efficacia diretta della disposizione comunitaria, è tale da legittimare i singoli ad invocarne l'applicazione nei confronti dello Stato dinanzi ad un giudice nazionale (così CGUE, 15 aprile 2008, n. 268/06, Impact, punti 62 e 68 della motivazione), il quale, qualora non sia possibile un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle prescrizioni della clausola, è tenuto ad applicare integralmente la disposizione comunitaria, eventualmente disapplicando le disposizioni nazionali difformi.

La CGUE, nella causa C-307/05 decisa con sentenza 13.9.2007, ha osservato che tanto dalla formulazione della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro, quanto dal loro sistema generale nonché dalla loro finalità, risulta che le prescrizioni ivi enunciate sono applicabili indipendentemente dalla natura privata o pubblica del datore di lavoro (sentenze 4 luglio 2006, causa C-212/04, Adeneler e a., nonché 7 settembre 2006, causa C-53/04, Marrosu e Sardino e causa C-180/04, Vassallo).



Inoltre, la CGUE (sent. 18.10.2012 in cause riunite da C 302/11 a C 305/11) ha ritenuto che la clausola 4 dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale la quale escluda totalmente che i periodi di servizio compiuti da un lavoratore a tempo determinato alle dipendenze di un'autorità pubblica siano presi in considerazione per determinare l'anzianità del lavoratore stesso al momento della sua assunzione a tempo indeterminato, da parte di questa medesima autorità, come dipendente di ruolo nell'ambito di una specifica procedura di stabilizzazione del suo rapporto di lavoro, a meno che la citata esclusione sia giustificata da ragioni oggettive e che il semplice fatto che il lavoratore a tempo determinato abbia compiuto i suddetti periodi di servizio sulla base di un contratto o di un rapporto di lavoro a tempo determinato non configura una ragione oggettiva di tal genere.

Nell'esaminare la domanda di parte ricorrente di vedere accertato il proprio diritto all'equiparazione del trattamento economico a quello del personale di ruolo, con conseguente condanna del Ministero resistente al pagamento delle differenze retributive derivanti dal riconoscimento degli scatti stipendiali di anzianità, va osservato che i cd. scatti di anzianità hanno la funzione di parametrare il trattamento retributivo alla progressiva acquisizione di maggiore professionalità e competenza del lavoratore, conseguente al protratto svolgimento di una determinata mansione, tenendo così conto della maturazione della sempre più ampia esperienza che ciascun docente consegue in forza dello svolgimento della propria prestazione.

Orbene, qualora si verifichi una reiterazione di rapporti di lavoro a tempo determinato si realizza di fatto un contesto identico sotto il profilo dello sviluppo della professionalità, rispetto a quello dei colleghi di pari anzianità legati alla pubblica amministrazione da un rapporto a tempo indeterminato, sicché la mancata attribuzione degli scatti di anzianità costituisce disparità di trattamento non legittimata da ragioni obiettive, né giustificabile, ed integra quindi violazione della disciplina sopra richiamata.

Peraltro, nel caso di specie, l'Amministrazione resistente non ha indicato nessun elemento o circostanza o modalità di esecuzione che valga a distinguere l'attività lavorativa prestata dal personale assunto a tempo determinato rispetto a quella svolta dai colleghi assunti a tempo indeterminato.



In conclusione, per le ragioni anti-discriminatorie descritte, parte ricorrente ha quindi diritto al riconoscimento, ai fini della progressione stipendiale prevista dalla contrattazione di settore, della anzianità di servizio maturata durante i rapporti di lavoro a termine da essa intrattenuti con l'Amministrazione successivamente al 10.7.2001, termine ultimo assegnato agli Stati membri per l'attuazione della direttiva 99/70 (così Corte di Appello di Firenze, 14.4.2016), e l'Amministrazione va condannata alla corresponsione delle relative differenze tra il trattamento retributivo percepito dalla ricorrente e quello che le sarebbe spettato per effetto della anzianità di servizio come sopra riconosciuta.

Le spese del giudizio, tenuto conto sia della reciproca soccombenza delle parti che della complessità della questione e degli approdi giurisprudenziali intervenuti nel corso del giudizio, vanno compensate tra le parti per i  $\frac{1}{2}$  e la restante parte non compensata, come di norma, segue il principio della soccombenza.

P.Q.M.

così definitivamente pronunciando sulla domanda proposta da [ ] nei confronti del MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA (MIUR), in data 10 SETTEMBRE 2015, nella causa iscritta al n. 3144/2015 R.G.A.C. disatteso ogni altra eccezione e deduzione:

A) dichiara l'illegittimità dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati tra [ ] e il MIUR dal 2005 al 2015 e per l'effetto condanna l'Amministrazione resistente al pagamento in favore di [ ] del risarcimento del danno commisurato a sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto percepita, oltre interessi legali;

B) Dichiara il diritto di parte ricorrenti al riconoscimento, ai fini della progressione stipendiale prevista dalla contrattazione di comparto, della anzianità di servizio maturata durante i rapporti di lavoro a termine intrattenuti con l'Amministrazione a decorrere dal 17 ottobre 2005 e condanna l'amministrazione alla corresponsione delle relative differenze tra quanto in effetti percepito e quanto sarebbe spettato per effetto dell'anzianità di servizio come sopra riconosciuta, oltre alla maggior somma tra



interessi legali e rivalutazione monetaria, dalla data di maturazione di ciascun incremento retributivo fino al saldo;

C) respinge per il resto il ricorso;

D) Compensa le spese di lite per i la metà e condanna il MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA, - UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL LAZIO – UFFICIO VIII AMBITO TERRITORIALE PER LA PROVINCIA DI LATINA, al pagamento, in favore di parte ricorrente della restante parte non compensata, che si liquida in euro 1.000,00, oltre I.VA, C.P.A., e spese generali come per legge.

Latina, 21 settembre 2017

Il giudice  
Michela Francorsi



