Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

14 settembre 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Politica sociale — Direttiva 1999/70/CE — Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato — Clausole 5 e 8 — Utilizzo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato — Misure di prevenzione dell'utilizzo abusivo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato — Sanzioni — Riqualificazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in "contratto di lavoro a tempo indeterminato non permanente" — Principio di effettività»

Nelle cause riunite C-184/15 e C-197/15,

aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Corte Superiore di giustizia dei Paesi Baschi, Spagna), con decisione del 9 marzo 2015, pervenute in cancelleria il 23 aprile 2015 (C-184/15) e il 29 aprile 2015 (C-197/15), nei procedimenti

Florentina Martínez Andrés

contro

Servicio Vasco de Salud (C-184/15)

e

Juan Carlos Castrejana López

contro

Ayuntamiento de Vitoria (C-197/15),

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da F. Biltgen (relatore), presidente di sezione, E. Levits e M. Berger, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: A. Calot Escobar

considerate le osservazioni presentate:

— per F. Martínez Andrés, da J. Corchón Barrientos, abogado, e M. Ezcurra Fontán, procuradora;

— per J.C. Castrejana López, da A. Gómez Barahona, abogado, e P. Basterreche Arcocha, procuradora;

* Lingua processuale: lo spagnolo.

— per Ayuntamiento de Vitoria, da P.J. Goti González, abogado, e G. Ors Simón, procurador;

— per il governo spagnolo, da L. Banciella Rodríguez-Miñón, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da M. van Beek e N. Ruiz García, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, siglato il 18 marzo 1999 (in prosieguo: l'«accordo quadro»), che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU 1999, L 175, pag. 43).

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie tra, da un lato, la sig.ra Florentina Martínez Andrés e il Servicio Vasco de Salud (organismo incaricato della gestione del servizio sanitario pubblico nei Paesi Baschi, Spagna) in merito al rinnovo del rapporto di lavoro a tempo determinato tra le parti e alla legittimità della decisione che pone fine a tale rapporto nonché, dall'altro lato, il sig. Juan Carlos Castrejana López e l'Ayuntamiento de Vitoria (Comune di Vittoria, Spagna) in merito alla qualificazione giuridica del rapporto di lavoro tra le parti e alla legittimità della decisione che pone fine a tale rapporto.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 1999/70, l'obiettivo di quest'ultima consiste nell'«attuare l'accordo quadro (...) concluso (...) fra le organizzazioni intercategoriali a carattere generale (CES, CEEP e UNICE)».

4 L'articolo 2, primo comma, di tale direttiva prevede quanto segue:

«Gli Stati membri mettono in atto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva [e] devono prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla presente direttiva (...)».

5 Conformemente alla clausola 1 dell'accordo quadro, quest'ultimo è inteso, da un lato, a migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il rispetto del principio di non discriminazione, e dall'altro, a creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.

6 La clausola 3 dell'accordo quadro, intitolata «Definizioni», così dispone:

«1. Ai fini del presente accordo, il termine "lavoratore a tempo determinato" indica una persona con un contratto o un rapporto di lavoro definiti direttamente fra il datore di lavoro e il lavoratore e il cui termine è determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico;

(...)».

7 La clausola 5 dell'accordo quadro, intitolata «Misure di prevenzione degli abusi», è così formulata:

«1. Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e delle prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, 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.

2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse dovranno, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato:
a) devono essere considerati "successivi";
b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato».

8 Conformemente alla clausola 8, paragrafo 5, dell'accordo quadro, «[l]a prevenzione e la soluzione delle controversie e delle vertenze scaturite dall'applicazione del presente accordo dovranno procedere in conformità con le leggi, i contratti collettivi e le prassi nazionali».

Diritto spagnolo

9 L'articolo 89 della Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen local (Legge 7/1985 recante disciplina generale di governo delle collettività locali) del 2 aprile 1985 (BOE n. 80, del 3 aprile 1985) che definisce le diverse figure di personale che compongono gli enti locali, è così formulato:

«Il personale in servizio presso gli enti locali è composto da dipendenti pubblici di ruolo, da personale assunto con contratto di diritto privato e da personale reclutato occasionalmente, il quale occupa posti di fiducia o di consulenza specialistica».

10 Conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995 (rifusione dello statuto dei lavoratori, risultante dal regio decreto legislativo 1/1995), del 24 marzo 1995 (BOE n. 75, del 29 marzo 1995, pag. 9654), nella versione applicabile alla data dei fatti dei procedimenti principali (in prosieguo: lo «Statuto dei lavoratori»), il contratto di lavoro può essere a tempo indeterminato o a tempo determinato. Un contratto a tempo determinato può essere concluso nelle seguenti ipotesi:

«a) quando il lavoratore è impegnato in vista dello svolgimento di una mansione determinata, autonoma e svincolata dall'insieme di attività d'impresa, la cui esecuzione, limitata nel tempo, ha in linea di principio, una durata incerta. (...)

b) quando le condizioni del mercato, un accumulo di lavoro o un eccesso di ordini lo esigono, anche nel quadro dell'attività normale dell'impresa. (...)

c) in caso di sostituzione di lavoratori che hanno il diritto a che il loro posto di lavoro venga conservato, a condizione che il contratto di lavoro specifichi il nome del lavoratore sostituito e il motivo della sostituzione».

11 Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, dello Statuto dei lavoratori, «i contratti a tempo determinato conclusi in violazione della legge sono da ritenersi stipulati a tempo indeterminato».

12 Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 5, dello Statuto dei lavoratori, i lavoratori che nell'arco di 30 mesi risultano assunti per oltre 24 mesi, con o senza interruzione, per occupare lo stesso o un diverso posto di lavoro presso la medesima impresa o gruppo d'imprese, mediante almeno due contratti temporanei, alle stesse o a diverse condizioni contrattuali a tempo determinato, acquisiscono lo status di lavoratori permanenti.

13 La quindicesima disposizione aggiuntiva dello Statuto dei lavoratori è così formulata:

«Il disposto dell'articolo 15, paragrafo 1, lettera a), relativo alla durata massima del contratto per la prestazione di un'opera o un servizio determinato, e dell'articolo 15, paragrafo 5, sui limiti applicabili ai contratti di lavoro successivi, della presente legge producono effetti nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi pubblici ad esse collegati o dalle stesse dipendenti fatta salva l'applicazione dei principi costituzionali di uguaglianza, di merito e di competenza in materia di accesso al pubblico impiego, pertanto non costituiscono un ostacolo all'obbligo di procedere a coprire i posti di lavoro di cui trattasi mediante i procedimenti ordinari, conformemente alla normativa applicabile.

In quest'ottica, il lavoratore mantiene il posto da lui occupato fino a quando quest'ultimo venga coperto in applicazione dei procedimenti summenzionati, momento in cui si produrrà l'estinzione del rapporto di lavoro, fatta salva l'ipotesi di accesso del suddetto lavoratore al pubblico impiego, previo superamento del relativo procedimento di selezione.

(...)».

14 L'articolo 9 della Ley estatal 55/2003 dell'Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (legge 55/2003 recante lo statuto quadro del personale di ruolo dei servizi sanitari) del 16 dicembre 2003, (BOE n. 301, del 17 dicembre 2003, pag. 44742), dispone quanto segue:

«1. Per motivi di necessità, di urgenza o per lo sviluppo di programmi di carattere temporaneo, congiunturale o straordinario, i servizi sanitari possono nominare personale con rapporto di lavoro di diritto pubblico a tempo determinato.

Le nomine del personale con rapporto di lavoro di diritto pubblico a tempo determinato riguardano il personale ad interim, il personale occasionale o il personale in sostituzione.

2. La nomina come pubblico dipendente ad interim è effettuata per occupare un posto di ruolo vacante nei centri o servizi sanitari, quando sia necessario svolgere le funzioni corrispondenti.

La cessazione dalle funzioni del personale ad interim avviene quando, con procedimento stabilito per legge o regolamentare, sia inserito personale di ruolo a tempo indeterminato sul posto da questi occupato, nonché quando detto posto risulti soppresso.

3. La nomina di personale occasionale avviene nei seguenti casi:

a) per la prestazione di specifici servizi di natura temporanea, congiunturale o straordinaria;

b) quando sia necessaria per garantire il funzionamento permanente e continuato dei centri sanitari;

c) per la prestazione di servizi complementari a compensazione di una riduzione del normale orario lavorativo.

La cessazione dalle funzioni del personale con rapporto di lavoro di diritto pubblico di carattere occasionale sopravviene al verificarsi della causa o alla scadenza del termine come espressamente stabilito nella nomina, nonché quando siano soppresse le funzioni che a suo tempo l'hanno motivata.

(...)

4. La nomina di dipendente in sostituzione si effettua quando è necessario sopperire alle funzioni del personale permanente o temporaneo durante periodi di vacanza, di permesso e altre assenze di carattere temporaneo che implicano la conservazione del posto.

La cessazione dalle funzioni del personale pubblico dipendente temporaneo in sostituzione avviene quando è reintegrata la persona sostituita, nonché quando quest'ultima perde il diritto al reintegro nel medesimo posto o nella medesima funzione».

Fatti e questioni pregiudiziali

La causa C-184/15

15 Il 2 febbraio 2010, la sig.ra Martínez Andrés è stata nominata «assistente amministrativa» tra il personale reclutato occasionalmente in regime di diritto pubblico a tempo determinato ai fini della prestazione di servizi di natura temporanea, congiunturale o straordinaria. Tale nomina è stata prorogata tredici volte consecutive, senza che nessuno degli atti di proroga contenesse una motivazione specifica, fatto salvo un generico richiamo ad «esigenze di servizio». La nomina della sig.ra Martínez Andrés è cessata il 1º ottobre 2012.

16 Il ricorso proposto dalla sig.ra Martínez Andrés è stato respinto, con decisione del 30 luglio 2013, dal Juzgado n. 6 de lo Contencioso-Administrativo n.°6 de Bilbao (Tribunale amministrativo n. 6 di Bilbao, Spagna).

17 La sig.ra Martínez Andrés ha interposto ricorso di appello avverso tale decisione dinanzi al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Corte superiore di giustizia dei Paesi Baschi, Spagna) per violazione dell'articolo 9, paragrafo 3, dello statuto quadro del personale di ruolo dei servizi sanitari, in quanto le tre ipotesi ivi previste non possono essere riunite in una sola categoria complessiva per motivare l'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo determinato.

La causa C-197/15

18 Il 1º dicembre 1993, il sig. Castrejana López concludeva con l'Ayuntamiento de Vitoria un contratto di lavoro a tempo determinato per prestare servizi in qualità di architetto. Tale contratto si risolveva il 30 novembre 1994.

19 Il 1º dicembre 1995, le parti hanno concluso un nuovo contratto di lavoro a tempo determinato, sempre per la prestazione di servizi di architetto, ma avente questa volta ad oggetto l'attuazione di una convenzione relativa a un programma di sviluppo urbano, firmato il 22 novembre 1995 tra l'Ayuntamiento de Vitoria e l'Instituto Foral de Bienestar Social (istituto regionale del benessere sociale), diretto alla rimozione delle barriere urbanistiche e architettoniche nonché a rendere le aree urbane accessibili alle persone con mobilità ridotta.

20 Con decisione del 22 gennaio 1998, il consigliere comunale con delega al personale ha modificato lo status giuridico del sig. Castrejana López nominandolo dipendente pubblico temporaneo del comune per l'attuazione di detta convenzione; il termine di tale rapporto di lavoro era previsto in coincidenza con la data di completamento del suddetto programma di sviluppo urbano.

21 Il 10 novembre 1998, il consigliere con delega al personale ha adottato una nuova decisione che ha messo fine al suddetto rapporto di lavoro con effetto dal 31 dicembre 1998, in ragione del completamento del medesimo programma di sviluppo urbano.

22 Tuttavia, l'11 gennaio 1999, il consigliere con delega al personale ha revocato la decisione del 10 novembre 1998 in quanto il programma di sviluppo urbano in questione era stato prolungato. Il rapporto di lavoro tra il sig. Castrejana López e l'Ayuntamiento de Vitoria è stato definitivamente interrotto con la decisione del 10 dicembre 2012, con effetto dal 31 dicembre 2012, con la motivazione che tale programma era stato integralmente realizzato e che l'attuale contesto di crisi imponeva una riduzione delle spese delle pubbliche amministrazioni.

23 Il ricorso presentato dal sig. Castrejana López è stato respinto con decisione del 23 settembre 2013 dal Juzgado n.°1 de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Tribunale amministrativo n. 1 di Vitoria-Gasteiz, Spagna).

24 Il sig. Castrejana López ha interposto ricorso di appello avverso tale decisione dinanzi al Tribunale Superior de Justicia del País Vasco (Corte superiore di giustizia dei Paesi Baschi) sottolineando, in particolare, che il giudice di primo grado non si era pronunciato sulla natura privatistica o pubblicistica del suo rapporto di lavoro con l'Ayuntamiento de Vitoria.

25 Nei due procedimenti pregiudiziali, il giudice del rinvio constata, anzitutto, che i ricorrenti dei procedimenti principali rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 1999/70.

26 In seguito, egli ritiene che, nei due procedimenti, ricorra un'ipotesi di utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato. Quanto alla sig.ra Martínez Andrés, infatti, la motivazione indicata nella nomina e nelle proroghe successive non soddisferebbe i requisiti giuridici previsti al fine di garantire l'utilizzo non abusivo dei contratti a tempo determinato. In assenza di indicazioni esplicite circa le prestazioni che le diverse proroghe erano dirette ad assicurare, il giudice del rinvio ritiene di trovarsi nell'impossibilità di verificare se le proroghe siano state utilizzate per soddisfare esigenze effettivamente temporanee o esigenze durature e permanenti dell'amministrazione. Per quanto riguarda il sig. Castrejana López, il giudice del rinvio sottolinea, da un lato, che l'oggetto della nomina temporanea in vista della realizzazione di un programma di sviluppo si è protratto su un lungo periodo, dal 1995 al 2012, e dall'altro lato, che i rapporti di natura privatistica sono continuati anche oltre il completamento del suddetto progetto.

27 Infine, il giudice del rinvio aggiunge che la sezione lavoro del Tribunal Supremo (Corte Suprema, Spagna), ha consacrato la nozione di «lavoratori a tempo indeterminato non permanenti» per i casi di contratti a tempo determinato conclusi in violazione della legge da parte delle pubbliche amministrazioni, in quanto la durata indeterminata del contratto comporta che quest'ultimo non sia soggetto a un termine. Atteso che un tale lavoratore potrebbe tuttavia acquisire un posto permanente solo dopo aver superato il procedimento di selezione conformemente alle normative applicabili alla selezione del personale permanente presso le pubbliche amministrazioni, esisterebbe pertanto un motivo lecito di estinzione del contratto di lavoro non permanente quando la procedura di selezione o di soppressione del suddetto posto termina regolarmente. Atteso che la sezione amministrativa del Tribunal Supremo (Corte suprema) statuisce tuttavia solo nell'ambito di controversie che coinvolgono funzionari pubblici di ruolo, manca una giurisprudenza uniforme rispetto al personale in regime di diritto pubblico a tempo determinato, o ai dipendenti pubblici non di ruolo. Se taluni giudici, infatti, negano, in linea di principio, la possibilità di equiparare il personale in regime di diritto pubblico a tempo determinato, o i dipendenti pubblici non di ruolo, ai lavoratori a tempo indeterminato non permanenti, esisterebbero altri casi nei quali gli effetti della risoluzione di un tale rapporto di lavoro hanno potuto essere equiparati a quelli risultanti dalla risoluzione di un contratto a tempo indeterminato non permanente, segnatamente, per quanto riguarda l'obbligo di reintegrazione.

28 Il giudice del rinvio solleva, pertanto, la questione della conformità di una normativa nazionale, ossia di una pratica dei giudici nazionali, con i requisiti previsti dalla direttiva 1999/70 la quale non riconosce né al personale reclutato occasionalmente in regime di diritto pubblico a tempo determinato né ai dipendenti pubblici non di ruolo il diritto alla conservazione del rapporto di lavoro, quando tale diritto è invece riconosciuto ai lavoratori a tempo indeterminato non permanenti.

29 Il giudice del rinvio sottolinea che la situazione del sig. Castrejana López è particolarmente sconcertante, in quanto se il rapporto di natura privatistica iniziale con l'Ayuntamiento de Vitoria fosse stato mantenuto, egli avrebbe beneficiato di disposizioni di tutela relative al termine di un rapporto di lavoro, beneficio che è gli è stato tuttavia negato, tanto dalla legislazione nazionale quanto dalla relativa giurisprudenza, in ragione della sua qualità di dipendente pubblico non di ruolo.

30 Il giudice del rinvio chiede parimenti se, rispetto al principio di equivalenza, le prestazioni di servizio rese da tali diverse categorie di personale siano equiparabili ai fini dell'applicazione della clausola 5, paragrafo 1, dell'accordo quadro, o se esistano delle differenze tra queste, quali la natura privatistica del rapporto in un caso e la natura pubblicistica nell'altro, o principi quali il potere dell'amministrazione di autoorganizzarsi, che permettano di ritenere che non si tratti di situazioni analoghe e tali da giustificare quindi una differenza degli effetti derivanti dall'accertamento di un utilizzo irregolare dei contratti a tempo determinato da parte dell'amministrazione.

31 Inoltre, il giudice del rinvio chiede se, in virtù del principio di effettività, la sanzione adeguata debba essere determinata nell'ambito del presente procedimento o se tale principio non osti al rinvio delle parti a un nuovo procedimento amministrativo.

32 In tale contesto, il Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Corte superiore di giustizia dei Paesi Baschi) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, di cui la terza è stata sollevata unicamente nella causa C-197/15:

«1) Se la clausola 5, paragrafo 1, dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale che, in caso di utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, non riconosca in generale, nel caso del personale reclutato occasionalmente in regime di diritto pubblico a tempo determinato [causa C-184/15] o dipendenti pubblici non di ruolo [causa C-197/15], e a differenza di quanto avviene nella stessa situazione per il personale assunto dall'amministrazione con contratto di diritto privato, il diritto alla conservazione del rapporto di lavoro in qualità di lavoratori con contratto a tempo indeterminato non permanenti, vale a dire il diritto ad occupare il posto coperto temporaneamente fino alla sua copertura o soppressione secondo le procedure previste dalla legge.

2) In caso di risposta negativa alla questione precedente, se il principio di equivalenza debba essere interpretato nel senso che il giudice nazionale può considerare che le due situazioni, quella del personale assunto dall'amministrazione con contratto a tempo determinato e quella del personale reclutato occasionalmente in regime di diritto pubblico a tempo determinato [causa C-184/15], o dei dipendenti pubblici non di ruolo [C-197/15], siano analoghe quando si verifichi un utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, o se, ai fini della valutazione di analogia, il giudice nazionale debba tenere conto, oltre che dell'identità del datore di lavoro, dell'identità o analogia del servizio prestato e della durata determinata del contratto di lavoro, anche di altri elementi, quali, ad esempio, la specifica natura privatistica o pubblicistica del rapporto di lavoro dell'interessato o il potere dell'amministrazione di autoorganizzarsi, atti a giustificare un trattamento differenziato delle due situazioni.

3) In caso di risposta negativa alle questioni precedenti, se il principio di effettività debba essere interpretato nel senso che la sanzione applicabile deve essere discussa e disposta nel medesimo procedimento in cui è accertato l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, mediante apposito procedimento incidentale in cui le parti possono presentare richieste, dedurre argomenti e produrre prove che ritengano al riguardo opportuni, o se, al contrario, tale principio sia compatibile con il rinvio della persona lesa, a tale scopo, ad un nuovo procedimento amministrativo e, eventualmente, giurisdizionale».

33 Con decisione del presidente della Corte del 4 giugno 2015, le cause C-184/15 e C-197/15 sono state riunite ai fini della fase scritta e della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni prima e seconda

34 Con la prima e la seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la clausola 5, paragrafo 1, dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che osta a che una normativa nazionale, quale quella di cui ai procedimenti principali, sia applicata dai giudici nazionali dello Stato membro interessato in modo che, in caso di utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, un diritto alla conservazione del rapporto di lavoro sia accordato alle persone assunte dall'amministrazione mediante un contratto di lavoro soggetto alle norme di diritto del lavoro, ma non sia riconosciuto, in generale, al personale assunto da tale amministrazione con contratto di diritto pubblico.

35 Anzitutto, occorre ricordare che la clausola 5 dell'accordo quadro, la quale ha lo scopo di realizzare uno degli obiettivi perseguiti da quest'ultimo, ossia creare un quadro normativo per l'ipotesi di ricorso a una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, impone, al suo paragrafo 1, agli Stati membri l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle misure che essa elenca, quando il loro diritto interno non contenga norme equivalenti. Le misure così elencate al punto 1, lettere da a) a c), di detta clausola, in numero di tre, attengono, rispettivamente, a ragioni obiettive che giustificano il rinnovo di tali contratti o di tali rapporti di lavoro, alla durata massima totale degli stessi contratti o rapporti di lavoro successivi ed al numero dei rinnovi di questi ultimi (v., in tal senso, segnatamente, sentenze del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punti 73 e 74; del 3 luglio 2014, Fiamingo e a., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, punti 54 e 56, nonché del 26 novembre 2014, Mascolo e a., C-22/13, C-61/13, C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punti 72 e 74).

36 Se è vero che il diritto dell'Unione prevede in tal modo l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure preventive, esso non prevede tuttavia sanzioni specifiche nell'ipotesi in cui siano stati accertati abusi. In tal caso, spetta alle autorità nazionali adottare misure che devono rivestire un carattere non soltanto proporzionato, ma anche sufficientemente effettivo e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in attuazione dell'accordo quadro (v., in tal senso, sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punto 94; del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punto 51; del 7 settembre 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punto 36; del 3 luglio 2014, Fiamingo e a., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, punto 62, nonché ordinanza dell'11 dicembre 2014, León Medialdea, C-86/14, non pubblicata, EU:C:2014:2447, punto 44).

37 In assenza di una disciplina dell'Unione in materia, le modalità di attuazione di siffatte norme, le quali rientrano nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in virtù del principio dell'autonomia procedurale di questi ultimi, non devono tuttavia essere meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza), né rendere praticamente impossibili o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punto 95; del 7 settembre 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punto 37; del 3 luglio 2014, Fiamingo e a., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, punto 63, nonché ordinanza dell'11 dicembre 2014, León Medialdea, C-86/14, non pubblicata, EU:C:2014:2447, punto 45).

38 Ne consegue che, quando si sia verificato un ricorso abusivo a una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, deve potersi applicare una misura che presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso ed eliminare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione. Anche ai sensi dell'articolo 2, primo comma della direttiva 1999/70, infatti, gli Stati membri devono «prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla [suddetta] direttiva» (v., sentenze del 4 luglio

2006, Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punto 102; del 7 settembre 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punto 38, nonché del 3 luglio 2014, Fiamingo e a., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, punto 64).

39 A tal proposito, occorre precisare che la clausola 5 dell'accordo quadro non enuncia un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato. La clausola 5, paragrafo 2, dell'accordo quadro lascia, infatti, in linea di principio, agli Stati membri la determinazione delle condizioni in presenza delle quali i contratti o i rapporti di lavoro a tempo determinato devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato. Ne consegue che l'accordo quadro non stabilisce le condizioni alle quali si può fare uso dei contratti a tempo determinato (v., in tal senso, sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punto 91; del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punto 47; del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-308/07, EU:C:2009:250, punti 145 e 183; del 3 luglio 2014, Fiamingo e a., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, punto 65, nonché ordinanza dell'11 dicembre 2014, León Medialdea, C-86/14, non pubblicata, EU:C:2014:2447, punto 47).

40 Ne consegue che la clausola 5 dell'accordo quadro non osta, in quanto tale, a che uno Stato membro riservi un destino differente al ricorso abusivo a contratti o a rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione a seconda che tali contratti siano stati conclusi con un datore di lavoro appartenente al settore privato o con un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico (sentenze del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punto 48, nonché del 7 settembre 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punto 33).

41 Tuttavia, affinché una normativa che vieta in modo assoluto, nel settore pubblico, la conversione in un contratto di lavoro a tempo indeterminato di contratti di lavoro a tempo determinato successivi possa essere considerata conforme all'accordo quadro, l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato deve prevedere, in tale settore, un'altra misura effettiva per evitare ed, eventualmente, sanzionare, l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato successivi (sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punto 105; del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punto 49; del 7 settembre 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punto 34, e del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punti 161 e 184).

42 Occorre inoltre ricordare che non spetta alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni di diritto interno, compito che incombe esclusivamente ai giudici nazionali competenti, i quali devono determinare se i requisiti di cui alla clausola 5 dell'accordo quadro siano soddisfatti dalle disposizioni della normativa nazionale applicabile (sentenze del 7 settembre 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punto 39; del 3 luglio 2014, Fiamingo e a., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, punto 66, nonché ordinanza dell'11 dicembre 2014, León Medialdea, C-86/14, non pubblicata, EU:C:2014:2447, punto 48).

43 Spetta pertanto al giudice del rinvio valutare in quale misura le condizioni di applicazione nonché l'attuazione effettiva delle disposizioni pertinenti del diritto interno ne fanno una misura adeguata per prevenire ed, eventualmente, sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato (sentenze del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punto 56; del 7 settembre 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, punto 41; del 3 luglio 2014, Fiamingo e a., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, punto 67 e giurisprudenza ivi citata, nonché ordinanza dell'11 dicembre 2014, León Medialdea, C-86/14, non pubblicata, EU:C:2014:2447, punto 49).

44 La Corte, nel pronunciarsi sul rinvio pregiudiziale, può tuttavia fornire precisazioni dirette a guidare detto giudice nella sua valutazione (sentenze del 3 luglio 2014, Fiamingo e a., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, punto 68 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 26 novembre 2014, Mascolo e a., C-22/13, C-61/13, C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 83).

45 Nel caso di specie, poiché il giudice del rinvio ha già accertato il carattere abusivo, nel senso dell'accordo quadro, del ricorso a una successione di contratti a tempo determinato nei due procedimenti principali, occorrerà pronunciarsi soltanto sul carattere adeguato e sufficientemente effettivo delle misure previste dal diritto nazionale per sanzionare gli abusi accertati.

46 A tal proposito, il giudice del rinvio ritiene che esista una misura efficace contro l'abuso derivante dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato per quanto riguarda i lavoratori soggetti alle norme di diritto comune del lavoro, in quanto la giurisprudenza del Tribunal Supremo (Corte suprema) ha sancito la nozione di «lavoratore a tempo indeterminato non permanente», con tutte le conseguenze che ne derivano nel diritto nazionale e, segnatamente, il diritto del lavoratore alla conservazione del suo posto di lavoro.

47 In ragione del fatto che tale nozione non è applicabile al personale assunto dalle pubbliche amministrazioni in base a disposizioni di diritto pubblico, non esisterebbe invece alcuna misura effettiva per evitare ed, eventualmente, sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato nei confronti di tale personale.

48 Conformemente alla giurisprudenza ricordata ai punti 40 e 41 della presente sentenza, la clausola 5 dell'accordo quadro non osta, in linea di principio, a che un destino differente sia riservato all'accertamento di un ricorso abusivo a contratti o a rapporti di lavoro a tempo determinato successivi in base al settore o alla categoria in cui rientra il personale in questione, purché l'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato contempli, in tale settore o nei confronti di tale categoria di personale, un'altra misura effettiva per evitare e sanzionare gli abusi.

49 Pertanto, se il giudice del rinvio dovesse constatare l'inesistenza, nel diritto spagnolo, di una qualsiasi altra misura effettiva per evitare e sanzionare gli abusi nei confronti del personale assunto nelle amministrazioni in regime di diritto pubblico, una tale situazione sarebbe idonea a pregiudicare l'obiettivo e l'effetto utile dell'accordo quadro.

50 Secondo costante giurisprudenza, l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di raggiungere il risultato previsto da quest'ultima, nonché il loro dovere, ai sensi dell'articolo 4 TUE, di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi dei detti Stati, ivi compresi, nell'ambito della loro competenza, quelli giurisdizionali (v., segnatamente, sentenza del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punto 106 e giurisprudenza ivi citata).

51 Spetta alle autorità giurisdizionali dello Stato membro interessato garantire il rispetto della clausola 5, paragrafo 1, dell'accordo quadro, vegliando che i lavoratori i quali abbiano subito un abuso in conseguenza dell'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato successivi non siano dissuasi dal far valere dinanzi alle autorità nazionali, ivi incluse quelle giurisdizionali, i diritti loro conferiti dalla normativa nazionale nell'ambito dell'attuazione di tutte le misure preventive di cui alla clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro, nella speranza di continuare a lavorare nel settore pubblico (sentenza del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punto 165).

52 Più specificamente, il giudice nazionale adito deve accertarsi che tutti i lavoratori assunti «a tempo determinato» ai sensi della clausola 3, paragrafo 1, dell'accordo quadro possano vedere applicate, nei confronti dei rispettivi datori di lavoro, le sanzioni previste dalla normativa nazionale qualora abbiano

subito un abuso in conseguenza dell'utilizzo di contratti successivi, e ciò indipendentemente dalla qualificazione del loro contratto secondo il diritto interno (sentenza del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punto 166).

53 Atteso che nei procedimenti principali, non esiste nei confronti del personale assunto nelle amministrazioni in regime di diritto pubblico, nessun'altra misura equivalente ed efficace di tutela, l'equiparazione di tale personale a tempo determinato a «lavoratori a tempo indeterminato non permanenti», conformemente alla giurisprudenza nazionale esistente, potrebbe pertanto costituire una misura idonea a sanzionare l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato e a eliminare le conseguenze della violazione delle disposizioni dell'accordo quadro.

54 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che la clausola 5, paragrafo 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta a che una normativa nazionale, quale quella di cui ai procedimenti principali, sia applicata dai giudici nazionali dello Stato membro interessato in modo che, in caso di utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, il diritto alla conservazione del rapporto di lavoro è accordato alle persone assunte dall'amministrazione mediante un contratto di lavoro soggetto a normativa del lavoro di natura privatistica, ma non è riconosciuto, in generale, al personale assunto da tale amministrazione in regime di diritto pubblico, a meno che non esista un'altra misura efficace nell'ordinamento giuridico nazionale per sanzionare tali abusi nei confronti dei lavoratori, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

Sulla terza questione

55 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le disposizioni dell'accordo quadro, lette in combinato disposto con il principio di effettività, debbano essere interpretate nel senso che esse ostano a regole processuali nazionali che obbligano il lavoratore a tempo determinato a intentare una nuova azione ai fini della determinazione della sanzione adeguata quando sia stato accertato un ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato successivi, invece di potere chiedere un risarcimento del danno subito mediante procedimento incidentale nel corso del procedimento per l'accertamento di detto abuso.

56 Occorre ricordare che, in virtù della clausola 8, paragrafo 5, dell'accordo quadro, la prevenzione nonché la soluzione delle controversie e delle vertenze scaturite dall'applicazione del suddetto accordo dovranno procedere in conformità con le leggi, i contratti collettivi e le prassi nazionali (sentenze del 15 aprile 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punto 39, e del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punto 172, nonché ordinanze del 12 giugno 2008, Vassilakis e a., C-364/07, non pubblicata, EU:C:2008:346, punto 140, e del 24 aprile 2009, Koukou, C-519/08, non pubblicata, EU:C:2009:269, punto 95).

57 In mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ogni Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione (sentenze del 15 aprile 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punto 44, e dell'8 settembre 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, punto 87, nonché ordinanze del 12 giugno 2008, Vassilakis e a., C-364/07, non pubblicata, EU:C:2008:346, punto 141, e del 24 aprile 2009, Koukou, C-519/08, non pubblicata, EU:C:2009:269, punto 96).

58 Come si evince dal punto 37 della presente sentenza, spetta alle autorità nazionali adottare misure adeguate al fine di garantire la piena efficacia delle norme adottate in attuazione dell'accordo quadro. Le modalità di applicazione di tali norme devono essere conformi ai principi di equivalenza e di effettività (sentenza del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250,

punto 174, nonché ordinanze del 12 giugno 2008, Vassilakis e a., C-364/07, non pubblicata, EU:C:2008:346, punto 142, e del 24 aprile 2009, Koukou, C-519/08, non pubblicata, EU:C:2009:269, punto 97).

59 Tali esigenze di equivalenza e di effettività, espresse attraverso l'obbligo generale per gli Stati membri di garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza del diritto dell'Unione, valgono anche quanto alla designazione dei giudici competenti a conoscere delle azioni fondate su tale diritto. Il mancato rispetto delle suddette esigenze sotto tale profilo è, infatti, al pari di un inadempimento delle medesime sotto il profilo della definizione delle modalità procedurali, tale da ledere il principio di tutela giurisdizionale effettiva (sentenza del 15 aprile 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punti 47 e 48, nonché ordinanza del 24 aprile 2009, Koukou, C-519/08, non pubblicata, EU:C:2009:269, punto 98).

60 Spetta tuttavia al giudice del rinvio, e non alla Corte, verificare se lo Stato membro in questione abbia adottato tutte le misure necessarie che gli consentano di assicurare il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, nel rispetto dei principi di effettività e di equivalenza (v., in tal senso, segnatamente, sentenze del 15 aprile 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punti da 43 a 55, e del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punto 176, nonché ordinanze del 12 giugno 2008, Vassilakis e a., C-364/07, non pubblicata, EU:C:2008:346, punto 149, e del 24 aprile 2009, Koukou, C-519/08, non pubblicata, EU:C:2009:269, punto 101).

61 Per quanto riguarda, in particolare, il principio di effettività, occorre rammentare che la norma procedurale nazionale in questione deve essere esaminata tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali. Sotto tale profilo si devono considerare, se necessario, i principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento (v., in tal senso, sentenza dell' 8 settembre 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, punto 92).

62 Nel caso di specie, risulta che il giudice nazionale investito della controversia relativa al ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato non sia in grado, in base alle norme processuali nazionali applicabili, di statuire su un'eventuale domanda di risarcimento del danno subito dal lavoratore in questione.

63 Orbene, anche se la Corte ha già dichiarato, in tale ambito, che una normativa nazionale che stabilisce la competenza di un'autorità amministrativa indipendente per l'eventuale conversione di contratti di lavoro a tempo determinato in contratti di lavoro a tempo indeterminato risulti, prima facie, soddisfare i suddetti requisiti (sentenza del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punto 175, nonché ordinanza del 12 giugno 2008, Vassilakis e a., C-364/07, non pubblicata, EU:C:2008:346, punto 144), è pur vero che l'obbligo che incombe al lavoratore a tempo determinato di intentare una nuova azione, eventualmente dinanzi ad un'autorità differente, ai fini della determinazione della sanzione adeguata quando il ricorso abusivo a contratti a tempo determinato successivi è stato accertato da un'autorità giudiziaria, risulta non essere conforme al principio di effettività, poiché esso necessariamente comporta per tale lavoratore inconvenienti processuali in termini, segnatamente, di costo, durata e regole di rappresentanza.

64 Occorre pertanto rispondere alla terza questione posta dichiarando che le disposizioni dell'accordo quadro, lette in combinato disposto con il principio di effettività, devono essere interpretate nel senso che esse ostano a norme processuali nazionali che obbligano il lavoratore a tempo determinato a intentare una nuova azione per la determinazione della sanzione adeguata, quando un'autorità giudiziaria abbia accertato un ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato, in quanto ciò comporterebbe per tale lavoratore inconvenienti processuali, in termini, segnatamente, di costo, durata e regole di rappresentanza, tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti che gli sono conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Sulle spese

65 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

1) **La clausola 5, paragrafo 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, siglato il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che osta a che una normativa nazionale, quale quella di cui ai procedimenti principali, sia applicata dai giudici nazionali dello Stato membro interessato in modo che, in caso di utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, il diritto alla conservazione del rapporto di lavoro è accordato alle persone assunte dall'amministrazione mediante un contratto di lavoro soggetto a normativa del lavoro di natura privatistica, ma non è riconosciuto, in generale, al personale assunto da tale amministrazione in regime di diritto pubblico, a meno che non esista un'altra misura efficace nell'ordinamento giuridico nazionale per sanzionare tali abusi nei confronti dei lavoratori, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.**

2) **Le disposizioni dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato che figura in allegato alla direttiva 1999/70, lette in combinato disposto con il principio di effettività, devono essere interpretate nel senso che esse ostano a norme processuali nazionali che obbligano il lavoratore a tempo determinato a intentare una nuova azione per la determinazione della sanzione adeguata, quando un'autorità giudiziaria abbia accertato un ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato, in quanto ciò comporterebbe per tale lavoratore inconvenienti processuali, in termini, segnatamente, di costo, durata e regole di rappresentanza, tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti che gli sono conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.**

Firme