



Emily O'Reilly  
Mediatrice europea

## Decisione

nel caso 1087/2018/LM in merito al tempo impiegato dalla Commissione per valutare le denunce sulla contrarietà al diritto dell'UE dell'utilizzo di contratti a tempo determinato in Italia

*La denuncia riguardava il fatto che la Commissione impiegasse troppo tempo nel valutare se l'utilizzo di contratti a tempo determinato nel settore pubblico in Italia fosse contrario al diritto dell'UE.*

*La Mediatrice nota che la questione all'esame della Commissione è complessa e difficile, con un'ampia gamma di cause giudiziarie collegate, successive modifiche alla legislazione in Italia, numerose denunce e una risoluzione presentata dal Parlamento europeo risultante da petizioni. La Commissione aveva fornito una spiegazione ragionevole del perché deve aspettare l'emissione di un'altra sentenza della Corte prima di decidere se avviare una procedura di infrazione. Nella fase attuale, non sono quindi giustificate ulteriori indagini da parte della Mediatrice. Tuttavia, la Mediatrice invita la Commissione a informarla, entro due mesi dalla pronuncia della sentenza, del seguito che intende dare al caso in esame.*

## Antefatti della denuncia

1. Il denunciante, insieme a numerosi altri cittadini italiani, ha presentato una serie di denunce alla Commissione europea in cui afferma che l'utilizzo di contratti a tempo determinato nel settore pubblico italiano è contrario al diritto UE. Sulla base di tali denunce, la Commissione sta attualmente valutando<sup>1</sup> se la legislazione italiana volta a prevenire l'abuso di contratti a tempo determinato nel settore pubblico sia conforme con la direttiva dell'UE sul lavoro a tempo determinato<sup>2</sup>. Dato il numero elevato di denunce ricevute su tale questione, la Commissione tiene informati i denunciati in merito agli sviluppi del caso pubblicando un "avviso di informazione su denunce multiple" sul proprio sito web<sup>3</sup>. La Commissione non ha

<sup>1</sup> Nel contesto della procedura NIF 2014/4231.

<sup>2</sup> In particolare, con la clausola 5, paragrafo 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che forma parte dell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, GU L 175 del 10.7.1999, pag. 43.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/information-notice-multiple-complaint-chap-2013-02870\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/information-notice-multiple-complaint-chap-2013-02870_en.pdf)



ancora avviato una procedura formale nei confronti dell'Italia, tramite l'invio di una lettera di costituzione in mora.

**2.** La Mediatrice ha già svolto le proprie indagini sul tempo impiegato dalla Commissione per trattare tale questione. Ha chiuso questi casi<sup>4</sup> (uno dei quali riguardava il denunciante) nel giugno 2017 in quanto riteneva appropriato lasciare che la Commissione aspettasse una sentenza della Corte di giustizia dell'UE (causa *Santoro*)<sup>5</sup>. Secondo la Mediatrice la causa della Corte era chiaramente correlata alle questioni giuridiche sollevate nelle procedure, dato che riguardava le misure in atto in Italia per risarcire i dipendenti nel settore pubblico per l'abuso di contratti successivi a tempo determinato. La Mediatrice ha chiesto alla Commissione di informarla, entro tre mesi dalla sentenza, in merito al seguito che ha deciso di dare alle denunce relative ai contratti a tempo determinato nel settore pubblico italiano.

**3.** La Corte di giustizia dell'UE ha emesso la sua sentenza nella causa *Santoro* il 7 marzo 2018. Nonostante la richiesta della Mediatrice, la Commissione non l'ha informata, entro tre mesi dalla sentenza, in merito al seguito che ha deciso di dare alle denunce. Il denunciante si è rivolto nuovamente alla Mediatrice nel giugno del 2018.

## L'indagine

**4.** La Mediatrice ha avviato una nuova indagine sulla base della posizione del denunciante, secondo cui la Commissione sta impiegando troppo tempo per portare avanti il caso concernente i contratti a tempo determinato nel settore pubblico italiano.

**5.** Nel corso dell'indagine, la Mediatrice ha ricevuto due risposte dalla Commissione. La Mediatrice ha altresì ricevuto le osservazioni del denunciante.

## Argomenti presentati alla Mediatrice

**6.** Il denunciante ha osservato che, in una recente risoluzione, il Parlamento europeo aveva criticato la Commissione per i suoi ritardi nel trattare la questione. Il Parlamento ha dichiarato che *"la Commissione ha accumulato notevoli ritardi nel trattamento delle procedure di infrazione relative alla violazione della legislazione dell'UE in materia di lavoro da parte di alcuni Stati membri, permettendo il protrarsi per anni dell'utilizzo abusivo dei contratti a tempo determinato e delle violazioni dei diritti dei lavoratori"*<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Si veda la decisione nei casi 1234/2016/EIS, 1241/2016/EIS, 1717/2016/EIS e 1841/2016/EIS, disponibile all'indirizzo

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/80471/html.bookmark>

<sup>5</sup> Sentenza della Corte del 7 marzo 2018, *Giuseppe Santoro/Comune di Valderice e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Case C-494/16.

<sup>6</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 31 maggio 2018 sulla risposta alle petizioni riguardanti la lotta alla precarietà e all'abuso dei contratti a tempo determinato (2018/2600(RSP)).



**7.** Il denunciante sosteneva che la Commissione non gestisse in modo efficiente le proprie indagini sulla questione. La Commissione aveva perso tempo inutilmente duplicando il proprio lavoro sulla questione. Aveva analizzato la questione di un presunto abuso di contratti a tempo determinato nelle scuole pubbliche in Italia in un caso precedente<sup>7</sup>, ora chiuso. Essa sta attualmente analizzando la stessa questione ancora una volta, nel contesto del caso in corso. Inoltre, la Commissione ha fornito informazioni contraddittorie ai denunciati in merito alla portata delle indagini nei due casi.

**8.** Il denunciante ha dichiarato che i tribunali italiani non rispettano l'attuale giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE sulla direttiva sul lavoro a tempo determinato<sup>8</sup>. Pertanto, la Commissione deve avviare con urgenza una procedura di infrazione formale nei confronti dell'Italia.

**9.** La Commissione ha dichiarato che sta attualmente valutando la conformità complessiva della legislazione italiana, che disciplina il trattamento di diverse categorie di dipendenti del settore pubblico con la direttiva sul lavoro a tempo determinato. Tali categorie includono il personale occupato presso le scuole pubbliche, gli istituti pubblici di ricerca, le fondazioni lirico-sinfoniche e nel settore dell'alta formazione artistica musicale e coreutica.

**10.** L'Italia ha modificato la legislazione pertinente diverse volte e l'ultima riforma è stata attuata a metà del 2018<sup>9</sup>. Quando la Commissione ha inviato la sua risposta alla Mediatrice, le autorità italiane dovevano ancora comunicare alla Commissione se un progetto di atto legislativo era stato adottato<sup>10</sup>.

**11.** La Commissione ha dichiarato che, per finalizzare la sua valutazione, doveva aspettare due ulteriori sentenze della Corte di giustizia dell'UE, la causa *Rossato*<sup>11</sup> e la causa *Sciotto*<sup>12</sup>. La causa *Rossato* riguarda le disposizioni per la conversione dei contratti a tempo determinato degli insegnanti precari in contratti a durata indeterminata, senza la concessione di alcun risarcimento danni. La causa *Sciotto* riguarda la legislazione nazionale italiana applicabile alle fondazioni lirico-sinfoniche italiane.

**12.** La Commissione ha spiegato che la precedente indagine sui contratti a tempo determinato nelle scuole pubbliche era stata chiusa perché nel 2015 le autorità

---

<sup>7</sup> NIF 2010/2124

<sup>8</sup> Il denunciante faceva riferimento, in particolare, alla sentenza n. 481/2018 pubblicata il 14/05/2018 della Corte d'Appello di Palermo, alla sentenza n. 2006/2018 pubblicata il 18/12/2018 della Corte di Appello di Bari, e alla sentenza della Corte Costituzionale n. 248/2018.

<sup>9</sup> Il cosiddetto "Decreto Dignità", decreto-legge 12 luglio 2018 n. 87 Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96.

<sup>10</sup> Schema di decreto del Presidente della Repubblica sul "Regolamento recante le procedure e le modalità per la programmazione e il reclutamento del personale docente e del personale amministrativo e tecnico del comparto AFAM" (alta formazione artistica musicale e coreutica).

<sup>11</sup> Causa C-494/17, *Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti*.

<sup>12</sup> La sentenza della Corte di giustizia del 25 ottobre 2018, *Martina Sciotto/Fondazione Teatro dell'Opera di Roma*, C-331/17 è stata emessa dopo che la Commissione ha inviato la sua risposta alla Mediatrice.



italiane avevano adottato una riforma del settore della pubblica istruzione<sup>13</sup>, che era intesa a risolvere il problema individuato nell'indagine. Tuttavia, la Commissione ha deciso di riaprire l'indagine concernente i contratti a tempo determinato nelle scuole pubbliche poiché, dopo che la riforma era stata approvata, aveva ricevuto diverse nuove denunce concernenti la questione.

**13.** La Commissione ha osservato che i denunciati erano stati informati individualmente per iscritto del fatto che ogni ulteriore corrispondenza in merito alle loro denunce sarebbe avvenuta attraverso "l'avviso di informazione su denunce multiple" pubblicato sul suo sito web.

## Valutazione della Mediatrice

**14.** Alla Commissione incombe di vigilare sull'applicazione, l'attuazione e l'esecuzione effettiva del diritto dell'UE da parte degli Stati membri<sup>14</sup>. Nel caso in cui uno Stato membro non ottemperi ad un obbligo previsto dai trattati, la Commissione può adottare misure (procedure d'infrazione) per porre fine a tale infrazione. Tuttavia, la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale nel decidere se e quando avviare una procedura d'infrazione nei confronti di uno Stato membro<sup>15</sup>.

**15.** La Commissione ha riconosciuto che i cittadini apportano un contributo importante all'attività di controllo della Commissione, riferendo eventuali carenze mediante denunce di infrazione<sup>16</sup>. In linea di massima, la Commissione esamina le denunce di infrazione al fine di arrivare ad una decisione di costituzione in mora o di archiviazione entro il termine di un anno a decorrere dalla registrazione della denuncia<sup>17</sup>. Qualora la Commissione non sia in grado di rispettare tale termine dovrebbe presentare valide ragioni che spieghino perché la valutazione richiede ulteriore tempo.

**16.** Il denunciante ha presentato la sua prima denuncia su tale questione alla Commissione nel 2013. La questione è quindi rimasta in sospeso per diversi anni e riguarda potenzialmente centinaia di migliaia di dipendenti del settore pubblico in Italia.

**17.** La Mediatrice prende atto che la questione all'esame della Commissione è complessa e difficile, con un'ampia gamma di cause giudiziarie pertinenti, successive modifiche alla legislazione in Italia, numerose denunce e una risoluzione presentata dal Parlamento risultante da petizioni.

---

<sup>13</sup> La cosiddetta riforma "Buona Scuola", Legge 13 luglio 2015, n. 107, Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti - 15G00122 / GU n.162 del 15-7-2015).

<sup>14</sup> Articolo 17, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea e articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>15</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 6 dicembre 1989, *Commissione europea/Grecia*, C-329/88.

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione: "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", punto 1, [https://ec.europa.eu/info/publications/communication-commission-eu-law-better-results-through-better-application\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/communication-commission-eu-law-better-results-through-better-application_it)

<sup>17</sup> Punto 8 dell'allegato alla comunicazione della Commissione: "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione".



**18.** La Mediatrice nota che, ancora una volta, la Commissione ha spiegato che deve aspettare una sentenza della Corte (in questo caso, la sentenza *Rossato*<sup>18</sup>) prima di decidere se avviare o meno una procedura di infrazione<sup>19</sup>. La Mediatrice ritiene che la Commissione abbia pertanto fornito una spiegazione ragionevole del motivo per cui, esercitando il proprio margine di discrezionalità, non è ancora pronta ad avviare una procedura di infrazione. La Commissione ha inoltre piena facoltà, entro il proprio margine di discrezionalità, di riprendere l'esame di una questione, quale l'utilizzo di contratti a tempo determinato nelle scuole pubbliche in Italia se, nonostante le modifiche apportate alla legislazione italiana, eventuali denunce suggeriscano che il problema persiste.

**19.** La Commissione ha pertanto fornito spiegazioni ragionevoli sul motivo per cui la sua valutazione della questione è ancora in corso. La Mediatrice sollecita tuttavia la Commissione a procedere il più rapidamente possibile dopo che la Corte di giustizia avrà pronunciato la sua sentenza nella causa *Rossato*. Invita la Commissione ad informarla, entro due mesi dal pronunciamento della sentenza *Rossato*, in merito al seguito che intende dare al caso in questione e confida nel fatto che la Commissione agirà di conseguenza. La Mediatrice chiude pertanto il caso poiché per ora ulteriori indagini non appaiono giustificate.

**20.** Infine, la Commissione ha tenuto informati i denunciati in merito agli sviluppi del caso in questione attraverso il suo sito web. L'avviso di informazione sul sito web spiega quali questioni giuridiche la Commissione deve ancora chiarire, prima di finalizzare la sua valutazione. La Mediatrice plaude al fatto che la Commissione fornisca tali informazioni e incoraggia la Commissione a tenere gli avvisi di informazione sulle denunce multiple il più aggiornati possibile.

## Conclusioni

Alla luce dell'indagine, la Mediatrice archivia il caso sulla base della seguente conclusione<sup>20</sup>:

**Nella fase attuale, non sono giustificate ulteriori indagini in merito alla denuncia.**

Il denunciante e la Commissione saranno informati della presente decisione.

---

<sup>18</sup> Al momento attuale, non è ancora stata emessa una sentenza nella causa *Rossato*. La Corte di giustizia ha annunciato, sul suo sito web, che prevede di pronunciare la sentenza l'8 maggio 2019. La sentenza nella causa *Sciotto* è stata pronunciata il 25 ottobre 2018.

<sup>19</sup> Si veda, a tale riguardo, il paragrafo 8 della decisione del Mediatore europeo recante raccomandazioni in seguito alla sua indagine strategica OI/5/2016/AB sulla tempestività e la trasparenza nella gestione da parte della Commissione delle denunce di infrazione:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/83646>

<sup>20</sup>Le informazioni sulla procedura di ricorso del Mediatore sono disponibili sul nostro sito web: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/resources/otherdocument.faces/it/70669/html.bookmark>



Emily O'Reilly  
Mediatrice europea

Strasburgo, 17/05/2019