

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. LXXXIX
n. 17

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
DEL 15 MARZO 2012, EMESSA NELL'AMBITO DEL
PROCEDIMENTO C-157/11 (GIUSEPPE SIBILIO CONTRO
COMUNE DI AFRAGOLA) CONCERNENTE
L'APPLICAZIONE DELL'ACCORDO QUADRO SUL
LAVORO A TEMPO DETERMINATO CONCLUSO IL 18
GIUGNO 1999 AI LAVORATORI SOCIALMENTE UTILI

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

—————
Comunicata alla Presidenza il 16 marzo 2012
—————

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

15 marzo 2012 (*)

«Politica sociale – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Direttiva 1999/70/CE – Clausola 2 – Nozione di “un contratto o un rapporto di lavoro definito dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascun Stato membro” – Ambito di applicazione dell’accordo quadro – Clausola 4, punto 1 – Principio di non discriminazione – Persone che svolgono “lavori socialmente utili” presso amministrazioni pubbliche – Normativa nazionale che esclude l’esistenza di un rapporto di lavoro – Normativa nazionale che prevede una differenza tra l’indennità pagata ai lavoratori socialmente utili e la retribuzione percepita dai lavoratori a tempo determinato e/o indeterminato assunti dalle stesse amministrazioni e che svolgono le medesime attività»

Nella causa C-157/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunale di Napoli, con decisione del 22 febbraio 2011, pervenuta in cancelleria il 31 marzo 2011, nel procedimento

Giuseppe Sibilio

contro

Comune di Afragola,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dal sig. U. Løhmus, presidente di sezione, dai sigg. A. Ó Caoimh (relatore) e C. G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: sig. N. Jääskinen

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per G. Sibilio, da F. Del Mondo, avvocato;
- per il Comune di Afragola, da L. Schiavone, avvocato;
- per il governo italiano, da G. Palmicri, in qualità di agente, assistita da S. Varone, avvocato dello Stato;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da M. van Beek e C. Cattabriga, 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 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione delle clausole 2 e 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 (in prosieguo: l'«accordo quadro»), che compare in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175, pag. 43).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Sibilio, ricorrente principale, e il Comune di Afragola (in prosieguo: il «Comune»), l'amministrazione pubblica che lo ha assunto come «lavoratore socialmente utile», in merito alla natura del rapporto di lavoro tra essi costituito e alla differenza tra la retribuzione percepita dai lavoratori socialmente utili e gli altri lavoratori impiegati presso la stessa amministrazione per svolgere attività identiche alle sue.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

La direttiva 1999/70

- 3 Il diciassettesimo considerando della direttiva 1999/70, che è basata sull'articolo 139, paragrafo 2, CE, è così formulato:

«per quanto riguarda i termini utilizzati nell'accordo quadro la presente direttiva, senza definirli precisamente, lascia agli Stati membri il compito di provvedere alla loro definizione secondo la legislazione e/o la prassi nazionale, come per altre direttive adottate nel settore sociale che utilizzano termini simili, purché dette definizioni rispettino il contenuto dell'accordo quadro».
- 4 Ai sensi dell'articolo 1 di detta direttiva, il suo scopo è «attuare l'accordo quadro (...), che figura nell'allegato, concluso (...) fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE)».
- 5 Ai termini della clausola 1 dell'accordo quadro:

«L'obiettivo del presente accordo quadro è:

 - a) migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il rispetto del principio di non discriminazione;
 - b) 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 2 dell'accordo quadro dispone quanto segue:
 1. Il presente accordo si applica ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro.
 2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali e/o le parti sociali stesse

possono decidere che il presente accordo non si applichi ai:

- a) rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato;
- b) contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici».

7 In base alla clausola 3, punto 1, del medesimo accordo quadro, un «lavoratore a tempo determinato» è «una persona con un contratto o un rapporto di lavoro [a tempo determinato] 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».

8 Il punto 1 della clausola 4 dell'accordo quadro, relativa al principio di non discriminazione, così prevede:

«Per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive».

La normativa nazionale

9 I «lavori socialmente utili» sono definiti all'articolo 1 del decreto legislativo n. 468, revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della legge 24 giugno 1997, n. 196, del 1° dicembre 1997 (GURI n. 5, dell'8 gennaio 1998, pag. 3; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 468/97»), come «le attività che hanno per oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva, mediante l'utilizzo di particolari categorie di soggetti».

10 Conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettere c) e d), del decreto legislativo n. 468/97, le persone che possono svolgere lavori socialmente utili sono, da un lato, i lavoratori licenziati che sono iscritti nelle liste di mobilità e che percepiscono un'indennità o un altro trattamento speciale di disoccupazione, e, dall'altro, i lavoratori di imprese la cui attività è sospesa per ristrutturazione, riorganizzazione o trasformazione dell'impresa o per crisi di quest'ultima, e che, sebbene conservino il posto, sono messi in congedo e percepiscono a tale titolo un trattamento straordinario di integrazione salariale.

11 Le liste di mobilità sono liste speciali previste dalla legge n. 223 (legge n. 223, norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro, supplemento ordinario alla GURI n. 175, del 27 luglio 1991), nelle quali si iscrivono le persone che sono state oggetto di un licenziamento collettivo o individuale da parte delle imprese in seguito ad una cessazione, trasformazione o riduzione dell'attività o del lavoro.

12 L'articolo 7 del decreto legislativo n. 468/97 stabilisce che le amministrazioni pubbliche italiane possono ricorrere alle persone di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere c) e d), dello stesso decreto legislativo, ai fini dell'esercizio di attività socialmente utili.

13 L'articolo 8 del decreto legislativo n. 468/97 e l'articolo 4 del decreto legislativo n. 81, integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144, 28 febbraio 2000 (GURI n. 82, del 7 aprile 2000, pag. 28; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 81/2000»), prevedono che l'utilizzo di lavoratori per le attività socialmente utili non determini l'instaurazione di un rapporto di

lavoro con le amministrazioni pubbliche utilizzatrici e non comporti la sospensione né la cancellazione dei soggetti interessati dalle liste di collocamento o di mobilità.

14 I lavoratori socialmente utili, conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, del decreto legislativo n. 468/97, non possono effettuare un orario inferiore alle 20 ore settimanali.

15 Per tale orario, in base all'articolo 8, paragrafo 2, del decreto legislativo n. 468/97 e all'articolo 4 del decreto legislativo n. 81/2000, i lavoratori socialmente utili hanno diritto ad un'indennità mensile fissa, versata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale e finanziata dal Fondo nazionale per l'occupazione. Le ore di lavoro effettuate oltre la soglia delle 20 ore settimanali sono remunerate secondo il livello retributivo di base previsto per i lavoratori dipendenti che svolgono attività analoghe presso l'amministrazione pubblica utilizzatrice e le ritenute previdenziali sono detratte da tale retribuzione.

16 L'articolo 8, paragrafi 9-11, del decreto legislativo n. 468/97 dispone che i lavoratori socialmente utili sono assicurati contro gli infortuni e le malattie professionali, godono di giorni di ferie retribuite e hanno diritto ad un periodo massimo di assenza per malattia. Questi lavoratori, a norma dei paragrafi 15-17 del medesimo articolo, sono altresì soggetti alle norme concernenti il congedo di maternità obbligatorio, il congedo parentale nonché il congedo previsto per l'assistenza ai disabili e si avvalgono del diritto di partecipare alle assemblee sindacali allo stesso titolo dei lavoratori dipendenti dell'amministrazione pubblica per cui lavorano.

17 Dalla decisione di rinvio emerge che, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 81/2000 e dell'articolo 78, paragrafo 2, della legge n. 388, riguardante le disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria per il 2001), 23 dicembre 2000, (supplemento ordinario alla GURI n. 302, del 29 dicembre 2000), l'utilizzo da parte di un'amministrazione pubblica di una persona per svolgere lavori socialmente utili non può eccedere un periodo di sei mesi, rinnovabile per una durata massima di otto mesi.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18 Il ricorrente principale è stato assunto dal 1° luglio 1998 al 29 gennaio 2002 in qualità di lavoratore socialmente utile ed è stato assegnato al servizio di stato civile del Comune. L'indennità da egli percepita per le attività svolte in tale servizio era inferiore all'importo della retribuzione dei lavoratori dipendenti assunti da detto Comune, che svolgevano le medesime attività e avevano la sua stessa anzianità lavorativa.

19 Il 29 gennaio 2002 il ricorrente principale è stato integrato nei servizi di detto Comune a seguito di una procedura di stabilizzazione.

20 Il ricorso proposto dal ricorrente avverso il Comune verte sulla differenza tra l'importo delle indennità che egli ha percepito nella sua qualità di lavoratore socialmente utile e quello della retribuzione cui ritiene di avere diritto in relazione al summenzionato periodo.

21 Il ricorrente principale sostiene che le clausole 3, punto 1, e 4, punto 1, dell'accordo quadro ostano ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nella procedimento principale, che rifiuta di considerare i lavoratori socialmente utili come lavoratori che svolgono un lavoro a tempo determinato, che esclude detti lavoratori dall'ambito di applicazione dell'accordo quadro nonché dalle relative tutele e che autorizza pertanto nei loro confronti un trattamento meno favorevole di quello di cui beneficiano i lavoratori a tempo indeterminato che esercitano le stesse funzioni e hanno la medesima anzianità lavorativa.

- 22 Nella sua decisione di rinvio, il Tribunale di Napoli esprime dubbi circa la conformità della normativa italiana all'accordo quadro. Esso constata che i lavoratori iscritti nelle liste di mobilità o i disoccupati di lunga durata sono utilizzati da più di un decennio per lavori o servizi di pubblica utilità. Sebbene questi ultimi avessero all'origine carattere temporaneo, questa temporaneità, col tempo, sarebbe scomparsa. Il giudice del rinvio rileva altresì che le attività svolte dai lavoratori socialmente utili sono dirette normalmente a soddisfare le esigenze istituzionali degli enti utilizzatori e non gli obiettivi aventi carattere eccezionale. Peraltro, il legislatore italiano avrebbe espressamente incluso l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili, nella normativa nazionale pertinente, tra i soggetti su cui è necessario raccogliere informazioni per lottare contro gli abusi di rapporti di lavoro flessibile.
- 23 Il giudice del rinvio sostiene che, sebbene il diritto interno degli Stati membri, conformemente alla giurisprudenza della Corte relativa all'accordo quadro, possa stabilire liberamente gli elementi che consentono di ritenere che esista un rapporto di lavoro, non risulta tuttavia possibile escludere dall'ambito di applicazione di tale accordo quadro una categoria di rapporti di lavoro a causa delle sole modalità costitutive dello specifico rapporto, vale a dire, nella fattispecie, del fatto che le persone interessate siano iscritte nelle liste di mobilità o di collocamento.
- 24 Tanto premesso, il Tribunale di Napoli ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) se la direttiva 1999/70 (...) sia applicabile ai lavoratori socialmente utili ovvero se detti lavoratori debbano ritenersi ai sensi della clausola 3, comma 1, [dell'accordo quadro], persone con (...) un rapporto di lavoro definito 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 costituita nel caso di specie dalla fine del progetto;
 - 2) se la clausola 4 [dell'accordo quadro] osti a che un lavoratore socialmente utile/lavoratore di pubblica utilità (...) percepisca una retribuzione inferiore a quella di un lavoratore a tempo indeterminato che svolga le medesime mansioni ed abbia la medesima anzianità lavorativa per il solo fatto che il suo "rapporto" lavorativo sia iniziato come descritto in precedenza ovvero se ciò costituisca una ragione oggettiva atta a giustificare un trattamento retributivo meno favorevole».

Sulla ricevibilità della domanda pregiudiziale

- 25 Il Comune sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere dichiarata manifestamente irricevibile, poiché, in primo luogo, l'interpretazione richiesta del diritto dell'Unione, allo stato attuale del procedimento, non ha alcun rapporto con la realtà o l'oggetto della controversia principale. In secondo luogo, a suo parere, il problema sollevato nella decisione di rinvio ha natura meramente ipotetica. In terzo luogo, esso fa valere che la Corte non dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni sottoposte.
- 26 Il Comune sostiene, segnatamente, che una domanda di pronuncia pregiudiziale che cerchi di stabilire l'esistenza di una disparità di trattamento come quella asserita dal ricorrente principale, senza aver preliminarmente esaminato la questione della comparabilità tra i lavoratori socialmente utili e gli agenti pubblici assunti dal Comune, deve essere dichiarata irricevibile in quanto solleva una questione ipotetica.
- 27 In proposito occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, nel contesto della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali prevista dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve

- assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la pertinenza delle questioni che sottopone alla Corte. Pertanto, dal momento che le questioni poste riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in via di principio, tenuta a statuire (v., segnatamente, sentenze del 13 marzo 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Racc. pag. I-2099, punto 38; del 22 maggio 2003, *Korhonen e a.*, C-18/01, Racc. pag. I-5321, punto 19, nonché del 19 aprile 2007, *Asemfo*, C-295/05, Racc. pag. I-2999, punto 30).
- 28 Ne consegue che la presunzione di rilevanza inerente alle questioni proposte in via pregiudiziale dai giudici nazionali può essere esclusa solo in casi eccezionali e, segnatamente, qualora risulti manifestamente che la sollecitata interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione considerate in tali questioni non abbia alcun rapporto con la realtà o con l'oggetto del procedimento principale (v., segnatamente, sentenze del 15 dicembre 1995, *Bosman*, C-415/93, Racc. pag. I-4921, punto 61, nonché del 1° aprile 2008, *Governo della Comunità francese e governo vallone*, C-212/06, Racc. pag. I-1683, punto 29).
- 29 Tenuto conto dell'oggetto del ricorso principale e delle informazioni fornite dalla decisione di rinvio, è giocoforza constatare che le questioni sottoposte non sembrano meramente ipotetiche e che la Corte dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari a fornire una risposta utile a tali questioni.
- 30 Va altresì constatato che il fatto che il giudice del rinvio non abbia ancora effettuato il confronto, richiesto dalla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, tra le attività svolte dai lavoratori socialmente utili e dagli altri lavoratori dipendenti assunti dal Comune non comporta che le questioni sollevate da detto giudice siano meramente ipotetiche.
- 31 Infatti, la scelta del momento più idoneo per interrogare la Corte in via pregiudiziale è di competenza esclusiva del giudice nazionale (v., in particolare, sentenze del 30 marzo 2000, *JämO*, C-236/98, Racc. pag. I-2189, punti 30 e 31, nonché del 7 gennaio 2004, *X*, C-60/02, Racc. pag. I-651, punto 28 e la giurisprudenza ivi citata).
- 32 Nel caso di specie, il Tribunale di Napoli ha deciso di esaminare preliminarmente la questione se la direttiva 1999/70 e l'accordo quadro si applichino ad un rapporto, come quello di cui al procedimento principale, tra un lavoratore socialmente utile e l'amministrazione pubblica per la quale svolge determinate attività, dato che un siffatto rapporto non è qualificato come rapporto di lavoro nel diritto nazionale. Se così fosse, detto Tribunale chiede altresì se una normativa nazionale come quella che ha dato origine alla controversia sottopostagli violi il principio di non discriminazione sancito dalla clausola 4 dell'accordo quadro.
- 33 Pertanto, è giocoforza constatare che non risulta in modo manifesto che l'interpretazione della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro chiesta dal giudice del rinvio sia irrilevante rispetto alla decisione che quest'ultimo è chiamato ad emettere.
- 34 Di conseguenza, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere dichiarata ricevibile.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 35 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il rapporto stabilito tra i lavoratori socialmente utili e le amministrazioni pubbliche per cui svolgono le loro attività, previsto da una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale, rientri nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro.
- 36 Il Comune, i governi italiano e polacco nonché la Commissione europea ritengono che la direttiva 1999/70 e l'accordo quadro non si applichino in una situazione come quella principale. In proposito, essi sottolineano, in particolare, il fatto che, a differenza di altre direttive adottate in materia sociale, il legislatore dell'Unione, riguardo alla direttiva 1999/70, ha deciso di dare alle nozioni di «rapporto di lavoro» e di «lavoratore» il senso attribuito dalla normativa nazionale, dai contratti collettivi e dalla prassi nazionale in vigore nello Stato membro interessato. L'esistenza di un contratto o di un rapporto di lavoro definito come tale dalla legislazione, dai contratti collettivi o dalla prassi nazionale in vigore in ciascuno Stato membro rappresenterebbe pertanto un requisito essenziale per l'applicazione dell'accordo quadro.
- 37 Il governo polacco e la Commissione rilevano altresì, in subordine, la facoltà di cui gli Stati membri dispongono, conformemente alla clausola 2, punto 2, lettera b), dell'accordo quadro, di escludere l'applicazione di quest'ultimo ai contratti o ai rapporti di lavoro conclusi nell'ambito di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico. A loro parere, i lavori socialmente utili, che formano oggetto della controversia principale, rientrano in tale categoria.
- 38 Al riguardo, va ricordato che l'accordo quadro muove dalla premessa che i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro, pur riconoscendo che i contratti di lavoro a tempo determinato sono una caratteristica dell'impiego in alcuni settori o per determinate occupazioni e attività (vedere punti 6 e 8 delle considerazioni generali dell'accordo quadro, nonché sentenza del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, Racc. pag. I-6057, punto 61).
- 39 Di conseguenza, il beneficio della stabilità dell'impiego è inteso come un elemento portante della tutela dei lavoratori, mentre soltanto in alcune circostanze i contratti di lavoro a tempo determinato sono atti a rispondere alle esigenze sia dei datori di lavoro che dei lavoratori (v. secondo comma del preambolo e punto 8 delle considerazioni generali dell'accordo quadro, nonché sentenza Adeneler e a., cit., punto 62).
- 40 In tale prospettiva, l'accordo quadro è inteso a delimitare il ripetuto ricorso a quest'ultima categoria di rapporti di lavoro, da un lato, prevedendo un certo numero di disposizioni di tutela minima volte ad evitare la precarizzazione della situazione dei lavoratori dipendenti e, dall'altro, enunciando, alla clausola 4, punto 1, del medesimo accordo quadro, un divieto di trattare, per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive (v., segnatamente, sentenze Adeneler e a., cit., punto 63, nonché del 15 aprile 2008, Impact, C-268/06, Racc. pag. I-2483, punti 59 e 69).
- 41 Tuttavia, al fine di beneficiare della tutela risultante dall'accordo quadro, il contratto o il rapporto di lavoro di cui trattasi devono rientrare nell'ambito di applicazione di tale accordo.
- 42 Sebbene l'ambito di applicazione dell'accordo quadro, come emerge dal testo della sua clausola 2, punto 1, sia inteso in senso ampio, riguardando, in linea generale, i «lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro», resta

cionondimeno il fatto che la definizione dei contratti e dei rapporti di lavoro cui si applica detto accordo quadro rientra non in quest'ultimo o nel diritto dell'Unione, ma nella legislazione e/o nella prassi nazionale.

- 43 Come discende dalla giurisprudenza della Corte, laddove il legislatore dell'Unione si è espressamente richiamato alla legislazione, ai contratti collettivi o alla prassi in vigore negli Stati membri, non spetta alla Corte dare ai termini impiegati una definizione autonoma e uniforme, ai sensi del diritto dell'Unione, della nozione di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 18 gennaio 1984, Ekro, 327/82, Racc. pag. 107, punto 14).
- 44 Quanto all'accordo quadro, dal diciassettesimo considerando della direttiva 1999/70 risulta esplicitamente che agli Stati membri viene lasciato il compito di definire i termini utilizzati in detto accordo quadro che non sono definiti precisamente in quest'ultimo, secondo la legislazione e/o la prassi nazionale, come per altre direttive adottate nel settore sociale che utilizzano termini simili.
- 45 Ne consegue che spetta agli Stati membri e/o alle parti sociali definire ciò che costituisce un contratto o un rapporto di lavoro rientrante nell'accordo quadro, conformemente alla clausola 2, punto 1, del medesimo.
- 46 Sia dalla decisione di rinvio sia dalle disposizioni del diritto italiano in essa menzionate emerge che l'utilizzo di lavoratori per le attività socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche in base a tale diritto.
- 47 Pertanto, risulta a prima vista che i lavoratori socialmente utili, non beneficiando di un rapporto di lavoro corrispondente a quello definito dalla legislazione, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore in Italia, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro.
- 48 Si deve tuttavia constatare che, a parere del Comune, che si riferisce, al riguardo, ad una giurisprudenza dei giudici nazionali, il diritto italiano non esclude che le prestazioni fornite nel contesto di un progetto di lavori socialmente utili possano, in realtà, presentare concretamente le caratteristiche di una prestazione di lavoro subordinato. Se così è, il legislatore italiano non può rifiutare la qualifica giuridica di rapporto di lavoro subordinato a rapporti che, oggettivamente, rivestono una siffatta natura. Spetta al giudice del rinvio e non alla Corte verificare la fondatezza di tale valutazione del diritto nazionale.
- 49 Tenuto conto degli obiettivi perseguiti dall'accordo quadro, quali richiamati al punto 40 della presente sentenza, si deve rilevare che la qualificazione formale, da parte del legislatore nazionale, del rapporto costituito tra una persona che svolge lavori socialmente utili e l'amministrazione pubblica per cui vengono effettuati questi lavori non può escludere che a detta persona debba tuttavia essere conferita la qualità di lavoratore in base al diritto nazionale, se tale qualifica formale è solamente fittizia e nasconde in tal modo un reale rapporto di lavoro ai sensi di tale diritto.
- 50 Infatti, agli Stati membri non è consentito applicare una normativa che possa pregiudicare la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e, conseguentemente, privare la direttiva medesima del proprio effetto utile (sentenza del 1° marzo 2012, O'Brien, C-393/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 35).
- 51 Poiché dal diciassettesimo considerando della direttiva 1999/70 emerge che gli Stati membri, nel determinare ciò che costituisce un contratto o un rapporto di lavoro secondo la legislazione e/o la prassi nazionale, e, pertanto, nello stabilire l'ambito di applicazione dell'accordo quadro, devono rispettare i requisiti di quest'ultimo, la definizione di tali

nozioni non può comportare l'esclusione arbitraria di una categoria di persone dal beneficio della tutela offerta dalla direttiva 1999/70 e dall'accordo quadro (v., per analogia, sentenza O'Brien, cit., punto 51).

52 Tuttavia, anche se il giudice del rinvio dovesse giungere alla conclusione che, tenuto conto delle sue caratteristiche e delle circostanze in cui vengono effettuati i lavori socialmente utili da persone quali il ricorrente principale, il rapporto tra quest'ultimo e l'amministrazione pubblica italiana che lo ha assunto costituisce, in realtà, un rapporto di lavoro ai sensi del diritto nazionale, occorre comunque ricordare che la clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro conferisce agli Stati membri un margine di discrezionalità riguardo all'applicazione dell'accordo quadro a talune categorie di contratti o di rapporti di lavoro.

53 Infatti, la clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro offre agli Stati membri e/o alle parti sociali la facoltà di sottrarre al campo di applicazione di tale accordo quadro i «rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato» nonché i «contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici» (sentenza Adeneler e a., cit., punto 57).

54 Ne consegue che, quand'anche si ammettesse che il giudice del rinvio giunga alla conclusione che l'accordo quadro è applicabile in una situazione come quella del ricorrente principale in ragione del fatto che il rapporto stabilito tra quest'ultimo in quanto lavoratore socialmente utile e il Comune può essere qualificato come «rapporto di lavoro» nel diritto italiano, resta nondimeno il fatto che tale rapporto potrebbe comunque essere sottratto all'applicazione dell'accordo quadro in forza della clausola 2, punto 2, di quest'ultimo, come fatto valere dal governo polacco e dalla Commissione.

55 Conformemente al testo della clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro, spetta alle parti sociali e/o agli Stati membri, a questi ultimi previa consultazione delle parti sociali, esercitare il potere discrezionale previsto dal legislatore dell'Unione.

56 L'applicazione dei criteri stabiliti sul fondamento di detto potere discrezionale deve essere indubbiamente effettuata in modo trasparente e poter essere controllata per impedire che un lavoratore impiegato in un programma che non rientri nelle categorie elencate nella clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro sia privato della tutela che quest'ultimo intende garantirgli (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2011, Rosado Santana, C-177/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 77).

57 Nel caso di specie, dall'informazione fornita alla Corte emerge che i lavori socialmente utili sarebbero effettuati nell'ambito di programmi specifici di inserimento o di riqualificazione professionale pubblici o che usufruiscono di contributi pubblici ai sensi della clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro.

58 Sulla base delle osservazioni svolte, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che la clausola 2 dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che prevede che il rapporto costituito tra i lavoratori socialmente utili e le amministrazioni pubbliche per cui svolgono le loro attività non rientri nell'ambito di applicazione di detto accordo quadro, qualora, circostanza che spetta al giudice del rinvio accertare, tali lavoratori non beneficino di un rapporto di lavoro quale definito dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi nazionale in vigore, oppure gli Stati membri e/o le parti sociali abbiano esercitato la facoltà loro riconosciuta al punto 2 di detta clausola.

Sulla seconda questione

- 59 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda questione relativa al principio di non discriminazione sancito alla clausola 4 dell'accordo quadro.

Sulle spese

- 60 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, 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 (Sesta Sezione) dichiara:

La clausola 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che compare in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che prevede che il rapporto costituito tra i lavoratori socialmente utili e le amministrazioni pubbliche per cui svolgono le loro attività non rientri nell'ambito di applicazione di detto accordo quadro, qualora, circostanza che spetta al giudice del rinvio accertare, tali lavoratori non beneficino di un rapporto di lavoro quale definito dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi nazionale in vigore, oppure gli Stati membri e/o le parti sociali abbiano esercitato la facoltà loro riconosciuta al punto 2 di detta clausola.

Firme

* Lingua processuale: l'italiano.