

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

4 luglio 2006 *

Nel procedimento C-212/04,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Monomeles Protodikeio Thessalonikis (Grecia), con decisione 8 aprile 2004, pervenuta in cancelleria il 17 maggio 2004, nella causa tra

Konstantinos Adeneler,

Pandora Kosa-Valdirka,

Nikolaus Markou,

Agapi Pantelidou,

Christina Topalidou,

Apostolos Alexopoulos,

Konstantinos Vasiniotis,

* Lingua processuale: il greco.

Vasiliki Karagianni,

Apostolos Tsitsionis,

Aristeidis Andreou,

Evangelia Vasila,

Kalliopi Peristeri,

Spyridon Sklivanitis,

Dimosthenis Tselefis,

Theopisti Patsidou,

Dimitrios Vogiatzis,

Rousas Voskakis,

Vasileios Giatakis

e

Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG),

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas e J. Malenovský, presidenti di sezione, dai sigg. J.-P. Puissochet, R. Schintgen (relatore), dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. J. Klučka, U. Löhmus e E. Levits, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 13 settembre 2005,

considerate le osservazioni presentate:

- per il sig. Adeneler e gli altri 17 ricorrenti, dai sigg. V. Christianos, A. Kazakos e C. Nikoloutsopoulos, dikigori;
- per l'Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG), dai sigg. K. Mamelis, P. Tselepidis e I. Tsitouridis, dikigori;
- per il governo greco, dalle sig.re A. Samoni-Rantou e E.-M. Mamouna, nonché dai sigg. I. Bakopoulos e V. Kyriazopoulos, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalle sig.re M. Patakia e N. Yerrell, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 ottobre 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione delle clausole 1 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999 (in prosieguo: l'«accordo quadro»), che figura in allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175, pag. 43), nonché sull'estensione dell'obbligo di interpretazione conforme imposto ai giudici degli Stati membri.

- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il sig. Adeneler e altri 17 dipendenti e il loro datore di lavoro, l'Ellinikos Organismos Galaktos (Ente ellenico del latte; in prosieguo: l'«ELOG»), avente ad oggetto il mancato rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato che li vincolavano a quest'ultimo.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

- 3 La direttiva 1999/70 si basa sull'art. 139, n. 2, CE e, ai sensi del suo art. 1, è diretta ad «attuare l'accordo quadro (...), che figura nell'allegato, concluso (...) fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE)».

- 4 Dai 'considerando' terzo, sesto, settimo, dal tredicesimo al quindicesimo e diciassettesimo della detta direttiva nonché dai commi dal primo al terzo del preambolo e dai punti 3, 5-8 e 10 delle considerazioni generali dell'accordo quadro risulta che:
 - la realizzazione del mercato interno deve portare ad un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori nella Comunità europea mediante il ravvicinamento di tali condizioni, soprattutto per quanto riguarda le forme di lavoro diverse dal lavoro a tempo indeterminato, al fine di raggiungere un equilibrio migliore tra la flessibilità dell'orario di lavoro e la sicurezza dei lavoratori;

 - questi obiettivi non possono essere realizzati in modo sufficiente dagli Stati membri, pertanto è stato ritenuto adeguato il ricorso ad un provvedimento comunitario giuridicamente vincolante elaborato in stretta collaborazione con le parti sociali rappresentative;

- le parti dell'accordo quadro riconoscono che i contratti a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro, poiché contribuiscono alla qualità della vita dei lavoratori interessati e al miglioramento delle loro prestazioni, ma che, in alcune circostanze, i contratti di lavoro a tempo determinato rispondono alle necessità sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori;

- l'accordo quadro sancisce i principi generali e i requisiti minimi relativi al lavoro a tempo determinato, stabilendo, in particolare, un regime di carattere generale volto a garantire la parità di trattamento ai lavoratori a tempo determinato proteggendoli dalle discriminazioni, nonché a prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato, rimettendo agli Stati membri e alle parti sociali la definizione delle modalità dettagliate di applicazione dei detti principi e disposizioni, al fine di tenere conto delle realtà di situazioni specifiche nazionali, settoriali e stagionali;

- pertanto il Consiglio dell'Unione europea ha considerato che l'atto adeguato per l'attuazione di tale accordo quadro è una direttiva, in quanto essa vincola gli Stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ma lascia a questi ultimi la scelta della forma e dei mezzi;

- con riferimento più in particolare ai termini impiegati nell'accordo quadro, ma che non sono in esso definiti in modo specifico, la direttiva 1999/70 lascia agli Stati membri il compito di definirli in conformità alla legislazione e/o alla prassi nazionale, purché tali definizioni rispettino l'accordo quadro;

- secondo le parti firmatarie dell'accordo quadro, l'utilizzo dei contratti di lavoro a tempo determinato fondato su ragioni obiettive costituisce un mezzo di prevenzione degli abusi a danno dei lavoratori.

5 Ai sensi della clausola 1 dell'accordo quadro «[l]'obiettivo [di quest'ultimo] 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 prevede:

«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 La clausola 3 dello stesso accordo è formulata come segue:

- «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;

- 2. Ai fini del presente accordo, il termine “lavoratore a tempo indeterminato comparabile” indica un lavoratore con un contratto o un rapporto di lavoro di durata indeterminata appartenente allo stesso stabilimento e addetto a lavoro/occupazione identico o simile, tenuto conto delle qualifiche/competenze.

In assenza di un lavoratore a tempo indeterminato comparabile nello stesso stabilimento, il raffronto si dovrà fare in riferimento al contratto collettivo applicabile o, in mancanza di quest'ultimo, in conformità con la legge, i contratti collettivi o le prassi nazionali».

8 La clausola 5 dell'accordo quadro enuncia:

«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 della 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».

9 La clausola 8 dell'accordo quadro stabilisce:

«1. Gli Stati membri e/o le parti sociali possono mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli per i lavoratori di quelle stabilite nel presente accordo.

(...)

3. L'applicazione del presente accordo non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell'ambito coperto dall'accordo stesso.

(...).

10 Ai sensi dell'art. 2, commi primo e secondo, della direttiva 1999/70:

«Gli Stati membri mettono in atto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva al più tardi entro il 10 luglio 2001 o si assicurano che, entro tale data, le parti sociali introducano le

disposizioni necessarie mediante accordi. Gli Stati membri devono prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Gli Stati membri possono fruire di un periodo supplementare non superiore ad un anno, ove sia necessario e previa consultazione con le parti sociali, in considerazione di difficoltà particolari o dell'attuazione mediante contratto collettivo. Essi devono informare immediatamente la Commissione di tali circostanze».

11 L'art. 3 della stessa direttiva enuncia quanto segue:

«La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*».

La normativa nazionale

12 Secondo le indicazioni della Commissione, il governo ellenico ha informato tale istituzione che esso intendeva fare uso della facoltà, prevista nell'art. 2, secondo comma, della direttiva 1999/70, di disporre di un periodo supplementare per l'adozione delle misure di attuazione di tale direttiva; di conseguenza, in ragione di tale proroga, il termine scadeva soltanto il 10 luglio 2002.

- 13 Il recepimento della detta direttiva nell'ordinamento giuridico greco è intervenuto nel corso dell'aprile 2003.
- 14 Infatti, il decreto presidenziale n. 81/2003, recante disposizioni relative ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato (FEK A' 77/2.4.2003), che costituisce la prima misura di attuazione della direttiva 1999/70, è entrato in vigore il 2 aprile 2003.
- 15 L'art. 2, n. 1, del detto decreto precisa che quest'ultimo è «applicabile a lavoratori con contratto o rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato».
- 16 In seguito, in applicazione dell'art. 1 del decreto presidenziale n. 180/2004 (FEK A' 160/23.8.2004), entrato in vigore il 23 agosto 2004, l'art. 2, n. 1, del detto decreto presidenziale è stato sostituito con il seguente testo:

«Il presente decreto presidenziale si applica ai lavoratori dipendenti del settore privato con contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato (...)».

- 17 Nella sua versione iniziale l'art. 5 del decreto presidenziale n. 81/2003, intitolato «Disposizioni per la protezione del lavoratore e per la prevenzione di elusioni della legge a suo danno», enunciava che:

«1. Il rinnovo illimitato dei contratti di lavoro a tempo determinato è consentito se giustificato da una ragione obiettiva.

a) Sussiste una ragione obiettiva in particolare:

(...) qualora la stipulazione di un contratto a tempo determinato sia prevista da una disposizione legislativa o regolamentare (...)

b) Salvo prova contraria da parte del lavoratore, l'esistenza di una ragione obiettiva si presume nei settori di attività che vi si prestano in ragione della loro natura o del lavoro in essi svolto (...)

(...)

3. Se la durata dei successivi contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato supera complessivamente i due anni in assenza di una delle ragioni di cui al n. 1 di questo articolo, si presume che con essi si intenda far fronte ad un fabbisogno permanente e durevole dell'impresa o dell'attività, con la conseguenza che essi vengono convertiti in contratti o rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Se nel detto periodo di due anni vi sono stati più di tre rinnovi successivi, ai sensi del n. 4 di questo articolo, in assenza di una delle ragioni di cui al n. 1 di questo articolo, si presume che con essi si intenda far fronte ad un fabbisogno permanente e durevole dell'impresa o dell'attività, con la conseguenza che i contratti corrispondenti vengono convertiti in contratti o rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

In ognuna di tali fattispecie l'onere della prova contraria ricade sul datore di lavoro.

4. Sono considerati “successivi” i contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati con condizioni di lavoro identiche o simili tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore tra i quali intercorra un periodo non superiore a venti giorni lavorativi.

5. Le disposizioni di questo articolo si applicano ai contratti o ai rinnovi di contratti o di rapporti di lavoro stipulati dopo l’entrata in vigore di questo decreto».

18 Dopo l’entrata in vigore del decreto presidenziale n. 180/2004, il detto art. 5 è formulato come segue:

«1. Il rinnovo illimitato dei contratti di lavoro a tempo determinato è consentito se giustificato da una ragione obiettiva. Una siffatta ragione sussiste in particolare:

se il rinnovo è giustificato dalla forma, dal tipo o dall’attività del datore di lavoro o dell’impresa o da motivi o esigenze particolari, qualora tali circostanze risultino direttamente o indirettamente dal contratto interessato, come ad esempio in caso di sostituzione provvisoria del lavoratore, di esecuzione di lavori provvisori, di temporaneo sovraccarico di lavoro, oppure, nel caso in cui la durata limitata è legata all’istruzione o alla formazione, qualora il rinnovo del contratto avvenga con lo scopo di facilitare il passaggio del lavoratore ad un’occupazione analoga, o di realizzare un’opera o un programma specifici, o è relativo al raggiungimento di un risultato specifico (...)

(...)

3. Se la durata dei successivi contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato supera complessivamente i due anni, si presume che con essi si intenda far fronte ad un fabbisogno permanente e durevole dell'impresa o dell'attività, con la conseguenza che essi vengono convertiti in contratti o rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Se nel detto periodo di due anni vi sono stati più di tre rinnovi successivi, ai sensi del n. 4 di questo articolo, si presume che con essi si intenda far fronte ad un fabbisogno permanente e durevole dell'impresa o dell'attività, con la conseguenza che i contratti corrispondenti vengono convertiti in contratti o rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

In ognuna di tali fattispecie l'onere della prova contraria ricade sul datore di lavoro.

4. Sono considerati "successivi" i contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati con condizioni di lavoro identiche o simili tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore tra i quali non intercorrano più di quarantacinque giorni, lavorativi o meno.

Qualora si tratti di un gruppo di imprese, l'indicazione "stesso datore di lavoro", ai fini dell'applicazione del precedente comma, deve intendersi riferita anche alle imprese del gruppo.

5. Le disposizioni di questo articolo si applicano ai contratti o ai rinnovi di contratti o di rapporti di lavoro stipulati dopo l'entrata in vigore del presente decreto».

- 19 L'art. 21 della legge n. 2190/1994, relativo all'istituzione di un'autorità indipendente per la selezione del personale e la gestione amministrativa (FEK A' 28/3.3.1994), stabilisce quanto segue:

«1. Le amministrazioni pubbliche e gli enti morali (...) possono assumere personale con contratto di lavoro di diritto privato a tempo determinato per far fronte a fabbisogni di carattere stagionale o ad altre esigenze di carattere periodico o temporaneo, alle condizioni e secondo la procedura di seguito previste.

2. La durata dell'impiego del personale di cui al n. 1 non può eccedere gli otto mesi nell'ambito di un periodo complessivo di 12 mesi. Quando viene assunto personale a tempo determinato per far fronte, in base alle disposizioni in vigore, ad un fabbisogno urgente, a causa di assenze del personale o di vacanza di impieghi, la durata dell'impiego, per la medesima persona, non può superare i quattro mesi. La proroga di un contratto o la conclusione di un nuovo contratto nel corso dello stesso anno nonché la trasformazione in contratto a tempo indeterminato sono nulle».

- 20 Il decreto presidenziale n. 164/2004, recante disposizioni riguardanti i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato nel settore pubblico (FEK A'134/19.7.2004), ha recepito la direttiva 1999/70/CE nella legislazione ellenica applicabile al personale statale e del settore pubblico in senso lato. Esso è entrato in vigore il 19 luglio 2004.

- 21 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, del detto decreto presidenziale:

«Il presente decreto si applica al personale del settore pubblico (...) nonché al personale delle imprese municipali assunto con un contratto o rapporto di lavoro a

tempo determinato, o con un contratto d'opera, oppure con un altro contratto o rapporto il quale dissimuli un rapporto di lavoro subordinato».

22 L'art. 5 del decreto presidenziale n. 164/2004 contiene in particolare le seguenti disposizioni:

«1. Sono vietati i contratti successivi stipulati ed eseguiti tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore nell'ambito dello stesso settore o di un settore simile, con condizioni di lavoro identiche o simili, qualora tra questi contratti intercorra un lasso temporale inferiore a tre mesi.

2. La stipulazione di tali contratti è eccezionalmente consentita se giustificata da una ragione obiettiva. Una ragione obiettiva sussiste se i contratti successivi al contratto originario sono stipulati per soddisfare bisogni particolari dello stesso genere, direttamente o indirettamente riconducibili alla forma, al tipo o all'attività dell'impresa.

(...)

4. In nessun caso il numero dei contratti successivi può essere superiore a tre (...).

23 L'art. 11 del decreto presidenziale n. 164/2004 contiene le seguenti disposizioni transitorie:

«1. I contratti successivi ai sensi dell'art. 5, n. 1, [di questo decreto] stipulati prima della sua entrata in vigore e validi sino a tale data divengono d'ora in poi contratti di lavoro a tempo indeterminato se sussistono cumulativamente le seguenti condizioni:

- a) la durata complessiva dei contratti successivi sia di almeno 24 mesi fino all'entrata in vigore del decreto, indipendentemente dal numero dei rinnovi contrattuali, oppure al minimo 3 rinnovi successivi al contratto originario ai sensi dell'art. 5, n. 1, [di questo decreto] con una durata totale dell'attività lavorativa di almeno 18 mesi nell'ambito di un periodo complessivo di 24 mesi, calcolati a partire dal contratto originario;
- b) l'attività lavorativa complessiva sia stata svolta interamente, ai sensi della lett. a) presso la stessa istituzione, con la stessa o con un'analoga qualifica professionale e con condizioni di lavoro identiche o analoghe a quelle indicate nel contratto originario (...);
- c) oggetto dei contratti siano attività direttamente e immediatamente riconducibili a un fabbisogno permanente e durevole dell'istituzione interessata, così come definito dal pubblico interesse che tale istituzione serve;
- d) l'attività lavorativa complessiva ai sensi delle lettere precedenti sia stata svolta a tempo pieno o a tempo parziale e in funzioni identiche o simili a quelle indicate nel contratto originario (...)

4. Le disposizioni di questo articolo si applicano ai lavoratori del settore pubblico (...) nonché ai lavoratori delle aziende municipali (...)

5. Le disposizioni del n. 1 di questo articolo si applicano anche ai contratti scaduti nei tre mesi precedenti all'entrata in vigore del presente decreto; tali contratti sono considerati contratti successivi validi fino all'entrata in vigore di questo decreto. La condizione indicata nel n. 1, lett. a), di questo articolo deve risultare soddisfatta alla scadenza del contratto.

(...».

Causa principale e questioni pregiudiziali

- 24 Dal fascicolo trasmesso alla Corte dal giudice del rinvio risulta che i ricorrenti nella causa principale, che esercitano le professioni di addetti al prelievo di campioni, di segretari, di tecnici e di veterinari, hanno stipulato — a partire dal maggio 2001 e prima del termine ultimo entro il quale la direttiva 1999/70 avrebbe dovuto essere recepita nell'ordinamento giuridico ellenico, vale a dire il 10 luglio 2002 — con l'ELOG, persona giuridica di diritto privato appartenente al settore pubblico con sede a Salonicco, diversi contratti di lavoro a tempo determinato successivi, gli ultimi dei quali sono scaduti tra il giugno e il settembre 2003 senza essere rinnovati (in prosieguo: i «contratti controversi»). Ciascuno di tali contratti, sia il contratto iniziale sia ogni contratto successivo, era stipulato per una durata di 8 mesi e tra i diversi contratti intercorrevano periodi di durata variabile tra un minimo di 22 giorni e un massimo di 10 mesi e 26 giorni. I ricorrenti nella causa principale venivano ogni volta riassunti per occupare lo stesso posto di lavoro per il quale era stato stipulato il contratto originario. Tutti i lavoratori interessati erano titolari di un siffatto contratto a tempo determinato alla data di entrata in vigore del decreto presidenziale n. 81/2003.

- 25 A seguito del mancato rinnovo dei loro contratti di lavoro gli interessati risultano disoccupati ovvero provvisoriamente occupati presso l'ELOG a seguito di provvedimenti giudiziari d'urgenza.
- 26 I ricorrenti nella causa principale hanno pertanto adito il Monomeles Protodikeio Thessalonikis al fine di far dichiarare che i contratti controversi devono essere considerati come contratti di lavoro a tempo indeterminato, in conformità all'accordo quadro. A tale effetto essi rilevano di aver fornito all'ELOG prestazioni regolari corrispondenti a «fabbisogni permanenti e durevoli», ai sensi della normativa nazionale, di modo che la conclusione successiva di contratti di lavoro a tempo determinato con il loro datore di lavoro era abusiva, poiché nessuna ragione obiettiva giustificava il divieto, previsto nell'art. 21, n. 2, della legge n. 2190/1994, di trasformare i rapporti di lavoro controversi in contratti di lavoro a tempo indeterminato.
- 27 Secondo il giudice del rinvio, una siffatta riqualificazione dei contratti controversi costituisce condizione necessaria alla decisione in merito ad ulteriori domande dei ricorrenti della causa principale, quali la loro reintegrazione e il pagamento dei loro arretrati salariali.
- 28 Il giudice del rinvio, ritenendo che la clausola 5 dell'accordo quadro conferisca agli Stati membri un ampio potere discrezionale per il suo recepimento nell'ordinamento giuridico interno di questi ultimi e non abbia carattere sufficientemente preciso e incondizionato per avere un'efficacia diretta, si chiede innanzitutto a partire da quale data, in caso di tardiva attuazione della direttiva 1999/70, il diritto nazionale debba essere interpretato in conformità a quest'ultima. Egli indica a tal proposito diverse date, vale a dire quella della pubblicazione della detta direttiva nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, che corrisponde alla data di entrata in vigore di quest'ultima, quella della scadenza del termine di attuazione e quella di entrata in vigore del decreto presidenziale n. 81/2003.

- 29 Egli si interroga inoltre sulla portata della nozione di «ragioni obiettive» ai sensi della clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro, che possono giustificare il rinnovo dei contratti o dei rapporti di lavoro a tempo determinato, tenuto conto dell'art. 5, n. 1, lett. a), del decreto presidenziale n. 81/2003 che consente il rinnovo illimitato dei contratti di lavoro a tempo determinato, in particolare quando la durata determinata sia prevista da una disposizione legislativa o regolamentare.
- 30 Il giudice del rinvio si chiede altresì se le condizioni di rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato, quali risultanti dal combinato disposto dei nn. 3 e 4 dell'art. 5 del decreto presidenziale n. 81/2003, siano conformi al principio di proporzionalità e all'effetto utile della direttiva 1999/70.
- 31 Infine, dopo aver constatato che il ricorso, nella prassi, all'art. 21 della legge n. 2190/1994 per giustificare la conclusione di contratti di lavoro di diritto privato a tempo determinato quando tali contratti hanno la finalità di soddisfare «fabbisogni permanenti e durevoli» è abusivo, il giudice del rinvio si chiede se in un'ipotesi siffatta il divieto enunciato al n. 2, ultima frase, del detto art. 21 di trasformare contratti conclusi a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato pregiudichi l'effetto utile del diritto comunitario e se esso sia conforme alla finalità enunciata nella clausola 1, lett. b), dell'accordo quadro, che mira a prevenire gli abusi risultanti dal ricorso ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.
- 32 In tale contesto, il Monomeles Protodikeio Thessalonikis ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, nella versione rettificata dalla decisione di quest'ultimo in data 5 luglio 2004:

«1) Se il giudice nazionale debba interpretare il proprio diritto nazionale — nei limiti del possibile — in modo conforme ad una direttiva tardivamente recepita nell'ordinamento giuridico interno

- a) dal momento in cui la direttiva è entrata in vigore, oppure

 - b) dal momento in cui il termine per recepire la direttiva nell'ordinamento interno è scaduto senza che tale recepimento sia avvenuto, o

 - c) dal momento in cui il provvedimento nazionale di recepimento è entrato in vigore.
- 2) Se la clausola 5, [punto] 1, lett. a), dell'accordo quadro (...) debba essere interpretata nel senso che una ragione obiettiva per il ripetuto rinnovo o per la conclusione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi, al di là dei motivi che dipendono dalla natura, dal tipo, dalle caratteristiche del lavoro prestato e da altre ragioni analoghe, è rappresentata dal semplice fatto che la stipulazione di un contratto a tempo determinato sia prevista da una disposizione legislativa o regolamentare.
- 3) a) Se una disposizione nazionale come l'art. 5, n. 4, del decreto presidenziale n. 81/2003, la quale precisa che contratti di lavoro successivi sono quelli stipulati tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore con condizioni di lavoro identiche o simili e intervallati da un lasso temporale non superiore a 20 giorni, sia conforme alla clausola 5, [punti] 1 e 2, dell'accordo quadro (...).
- b) Se la clausola 5, [punti] 1 e 2, dell'accordo quadro (...) possa essere interpretata nel senso che la sussistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato tra il lavoratore e il suo datore di lavoro può presumersi soltanto quando sia soddisfatta la condizione stabilita dalla disposizione di diritto interno di cui all'art. 5, n. 4, del decreto presidenziale n. 81/2003;

- 4) Se il divieto di conversione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi in contratti a tempo indeterminato previsto dalla disposizione di diritto interno di cui all'art. 21 della legge n. 2190/1994 sia compatibile con il principio dell'effettività del diritto comunitario e con la finalità del combinato disposto dalle clausole 5, [punti] 1 e 2, e 1 dell'accordo quadro (...), qualora tali contratti vengano, sì, stipulati a tempo determinato per soddisfare un bisogno straordinario o stagionale del datore di lavoro, ma, effettivamente, con il fine di far fronte ad un suo fabbisogno permanente e durevole».

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

Osservazioni presentate alla Corte

- 33 La Commissione, senza sollevare esplicitamente l'irricevibilità della prima questione, ritiene che la rilevanza di quest'ultima per la soluzione della controversia di cui alla causa principale non sia manifesta. Essa basa i suoi dubbi al riguardo sulla circostanza che i contratti di cui trattasi sono scaduti soltanto dopo l'entrata in vigore del decreto presidenziale n. 81/2003, specificamente destinato ad attuare la direttiva 1999/70 nell'ordinamento giuridico ellenico. Pertanto non risulterebbe chiara la ragione per la quale il giudice del rinvio si pone la domanda relativa all'obbligo, ad esso già incombente precedentemente all'attuazione di tale direttiva, di interpretare il suo diritto nazionale in modo conforme a quest'ultima.
- 34 Quanto al governo ellenico, esso mette in dubbio la rilevanza delle questioni seconda e terza al fine della soluzione della controversia di cui alla causa principale.
- 35 Esso osserva al riguardo che, come risulta dall'art. 2, n. 1, del decreto presidenziale n. 81/2003, quale modificato dal decreto presidenziale n. 180/2004, le disposizioni del primo di questi due decreti erano applicabili soltanto ai lavoratori dipendenti impiegati nel settore privato e vincolati al loro datore di lavoro con un contratto a tempo determinato.

- 36 Riguardo al personale statale e del settore pubblico in senso lato, l'attuazione della direttiva 1999/70 sarebbe stata invece realizzata dal decreto presidenziale n. 164/2004. Orbene, tenuto conto delle disposizioni transitorie enunciate nell'art. 11 di tale decreto, quest'ultimo avrebbe regolarizzato le conseguenze risultanti dalla tardiva attuazione di tale direttiva.
- 37 Il detto art. 11 convertirebbe infatti i contratti di lavoro successivi conclusi con agenti del settore pubblico nel luglio 2002 — termine ultimo stabilito per l'attuazione della direttiva 1999/70 — in contratti a tempo indeterminato, a condizione che tali contratti fossero ancora validi il 19 luglio 2004, data di entrata in vigore del decreto presidenziale n. 164/2004, o che fossero scaduti nel corso dei tre mesi precedenti tale data.
- 38 Di conseguenza, le questioni seconda e terza, che sono state poste con riferimento alle disposizioni del decreto presidenziale n. 81/2003, sarebbero prive di oggetto dopo l'entrata in vigore del decreto presidenziale n. 164/2004, essendo il primo di questi due decreti inapplicabile alla controversia di cui alla causa principale. Peraltro, 9 dei 18 ricorrenti nella causa principale soddisferebbero le condizioni richieste per la conversione dei loro contratti di lavoro in contratti a tempo indeterminato, in conformità alle disposizioni dell'art. 11 del decreto presidenziale n. 164/2004.

Giudizio della Corte

- 39 Al riguardo si deve ricordare che, ai sensi dell'art. 234 CE, quando una questione sull'interpretazione del Trattato CE o degli atti derivati adottati dalle istituzioni della Comunità è sollevata dinanzi ad un giudice di uno Stato membro, tale giudice può, o, se del caso, deve, qualora per emanare la sua sentenza reputi necessaria una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla detta questione (v., in particolare, sentenze 21 marzo 2002, causa C-451/99, Cura Anlagen, Racc. pag. I-3193, punto 22, e 22 novembre 2005, causa C-144/04, Mangold, Racc. pag. I-9981, punto 33).

40 Come risulta da una giurisprudenza costante, il procedimento previsto dall'art. 234 CE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto comunitario di cui essi necessitano per risolvere le controversie che sono chiamati a diminuire (v., in particolare, sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

41 Nell'ambito di tale cooperazione, il giudice nazionale cui è stata sottoposta la controversia, che è il solo ad avere una conoscenza diretta dei fatti da cui essa ha origine e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, è, alla luce delle particolari circostanze della causa, colui che meglio può valutare sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale, ai fini della propria decisione, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, dal momento che queste ultime vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., segnatamente, sentenze citate Schmidberger, punto 31, e Mangold, punti 34 e 35).

42 Tuttavia, la Corte considera che per verificare la propria competenza le spetta esaminare le condizioni in cui è stata adita dal giudice nazionale. Infatti, lo spirito di collaborazione che deve presiedere al funzionamento del rinvio pregiudiziale implica che, dal canto suo, il giudice nazionale tenga presente la funzione assegnata alla Corte, che è quella di contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri e non di esprimere pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche (v., in particolare, sentenza Mangold, cit., punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

43 In considerazione di questo compito la Corte ha ritenuto di non poter statuire su una questione pregiudiziale sollevata dinanzi ad un giudice nazionale quando risulti manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario non ha alcun rapporto con la realtà o con l'oggetto della causa principale (v. sentenza Mangold, cit., punto 37).

- 44 Nella specie, si deve tuttavia constatare che non risulta manifesto che le questioni sollevate dal giudice ad quo rientrino nell'ambito di una siffatta fattispecie.
- 45 In effetti, con riferimento in primo luogo ai dubbi espressi dalla Commissione riguardo alla rilevanza della prima questione, dal fascicolo trasmesso alla Corte dal giudice del rinvio risulta che, per un numero non trascurabile di ricorrenti della causa principale, il primo contratto di lavoro di 8 mesi è stato concluso da questi ultimi con l'ELOG prima del 10 luglio 2002, data ultima stabilita per l'attuazione della direttiva 1999/70, se non addirittura prima del 10 luglio 2001, data normalmente prevista ai fini dell'attuazione di tale direttiva negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Risulta peraltro dal detto fascicolo che per alcuni di loro i contratti di lavoro a tempo determinato successivi con lo stesso datore di lavoro sono stati conclusi soltanto 22 giorni dopo la scadenza del contratto precedente.
- 46 Inoltre, anche presumendo che la Repubblica ellenica abbia rispettato le formalità richieste per fare valido uso della facoltà di proroga sino al 10 luglio 2002 del termine di attuazione della direttiva 1999/70, tale attuazione è in ogni caso intervenuta tardivamente, come lo stesso governo ellenico ha riconosciuto, poiché il primo provvedimento attuativo è entrato in vigore in questo Stato membro soltanto nell'aprile 2003 (v. punti 13 e 14 della presente sentenza). Del resto la prima questione è chiaramente posta in considerazione di una siffatta attuazione tardiva della detta direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale. Inoltre, le disposizioni dell'art 5 del decreto presidenziale n. 81/2003 non si applicano ai contratti conclusi prima dell'entrata in vigore di tale decreto.
- 47 Pertanto il giudice del rinvio può fondatamente porsi la questione di quale sia la data a partire dalla quale sorge a carico dei giudici degli Stati membri l'obbligo d'interpretazione del diritto interno in conformità ad una direttiva e, in particolare, se un siffatto obbligo sussista a decorrere dalla data di entrata in vigore di quest'ultima o, perlomeno, a decorrere dalla scadenza del termine imposto agli Stati membri per il suo recepimento.

- 48 Nondimeno, la questione relativa alla portata dell'obbligo d'interpretazione conforme che incombe ai giudici nazionali potrà essere oggetto di esame utile soltanto qualora la risposta fornita dalla Corte ad una o più delle altre questioni proposte possa condurre il giudice del rinvio a esaminare la conformità di una norma di diritto interno alle prescrizioni del diritto comunitario. Pertanto la prima questione dovrà, eventualmente, essere esaminata per ultima.
- 49 In secondo luogo, riguardo alle questioni seconda e terza, si deve rilevare che per sapere quale dei decreti presidenziali n. 81/2003, n. 164/2004 e n. 180/2004 debba applicarsi alla situazione dei ricorrenti nella causa principale occorre attendere la discussione dinanzi al giudice del rinvio, unica istanza cui spetta pronunciarsi sul punto.
- 50 Inoltre, è incontestato il fatto che non tutti i ricorrenti nella causa principale possono trarre vantaggio dalle disposizioni transitorie che figurano nella regolamentazione adottata nel 2004 dalla Repubblica ellenica per disciplinare specificamente il settore pubblico.
- 51 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, non può validamente sostenersi che, nella presente fattispecie, la Corte sarebbe chiamata a pronunciarsi su questioni prive di rilevanza rispetto alla decisione che il giudice del rinvio è chiamato a rendere.
- 52 Infatti né la decisione di rinvio né il fascicolo trasmesso alla Corte dal giudice nazionale contengono alcun elemento che possa porre in dubbio la concretezza della controversia della causa principale e la valutazione operata da quest'ultimo della necessità di una pronuncia pregiudiziale per consentirgli di risolvere tale controversia sulla base delle risposte della Corte alle questioni poste.

53 La domanda di pronuncia pregiudiziale dev'essere pertanto considerata ricevibile.

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

54 Al fine di rispondere utilmente alle questioni proposte, si deve anzitutto precisare che la direttiva 1999/70 e l'accordo quadro sono applicabili ai contratti e ai rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi con le amministrazioni e altri enti del settore pubblico.

55 Infatti, le disposizioni di questi due atti non contengono alcuna indicazione dalla quale possa dedursi che il loro campo di applicazione si limiti ai contratti a tempo determinato conclusi dai lavoratori con datori di lavoro del solo settore privato.

56 Al contrario, da un lato, come risulta dalla stessa formulazione della clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro, il campo di applicazione di quest'ultimo è concepito in senso lato, riguardando in maniera 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». Inoltre, la definizione della nozione di «lavoratori a tempo determinato» ai sensi dell'accordo quadro, figurante nella clausola 3, punto 1, di quest'ultimo, include tutti i lavoratori, senza operare distinzioni basate sulla natura pubblica o privata del loro datore di lavoro.

57 D'altro lato, la clausola 2, punto 2, dello stesso accordo quadro, lungi dal prevedere l'esclusione dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi con un datore di lavoro del settore pubblico, si limita a offrire 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».

Sulla seconda questione

58 Tale questione riguarda l'interpretazione della nozione di «ragioni obiettive», le quali, ai sensi della clausola 5, punto 1, lett. a), dell'accordo quadro, giustificano il rinnovo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi.

59 In tale contesto il giudice del rinvio chiede più in particolare se, come nel caso di una disciplina nazionale quale quella che figura nell'art. 5, n. 1, lett. a), del decreto presidenziale n. 81/2003, nella sua versione iniziale, una siffatta ragione obiettiva possa essere rappresentata dalla sola circostanza che la conclusione di un contratto a tempo determinato sia prevista da una disposizione legislativa o regolamentare di uno Stato membro.

60 Tenuto conto del fatto che tale nozione di «ragioni obiettive» non è definita dall'accordo quadro, il suo senso e la sua portata devono essere determinati considerando lo scopo perseguito da quest'ultimo nonché il contesto in cui la detta clausola 5, punto 1, lett. a), si inserisce (v. in tal senso, in particolare, sentenze 7 giugno 2005, causa C-17/03, VEMW e a., Racc. pag. I-4983, punto 41, e giurisprudenza ivi citata, nonché 9 marzo 2006, causa C-323/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-2161, punto 23).

- 61 A questo proposito, l'accordo quadro parte 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 rappresentano una caratteristica dell'impiego in alcuni settori e per determinate occupazioni e attività (v. nn. 6 e 8 delle considerazioni generali dell'accordo quadro).
- 62 Di conseguenza, il beneficio della stabilità dell'impiego è inteso come un elemento portante della tutela dei lavoratori (v. sentenza Mangold, cit., punto 64), mentre soltanto in alcune circostanze i contratti di lavoro a tempo determinato sono atti a rispondere alle esigenze sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori (v. secondo comma del preambolo e n. 8 delle considerazioni generali dell'accordo quadro).
- 63 In quest'ottica l'accordo quadro intende delimitare il ripetuto ricorso a quest'ultima categoria di rapporti di lavoro, considerata come potenziale fonte di abuso a danno dei lavoratori, prevedendo un certo numero di disposizioni di tutela minima volte ad evitare la precarizzazione della situazione dei lavoratori dipendenti.
- 64 In questo senso, la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro è volta specificamente a «prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato».
- 65 A tal fine la detta clausola impone agli Stati membri l'obbligo di introdurre nel loro ordinamento giuridico una o più delle misure elencate nel suo n. 1, lett. a)-c), qualora non siano già in vigore nello Stato membro interessato disposizioni normative equivalenti volte a prevenire in modo effettivo l'utilizzazione abusiva di contratti di lavoro a tempo determinato successivi.

- 66 Tra le dette misure la clausola 5, punto 1, lett. a), prevede le «ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti».
- 67 Le parti firmatarie dell'accordo quadro hanno infatti considerato che l'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato basata su ragioni obiettive è un modo di prevenire gli abusi (v. n. 7 delle considerazioni generali dell'accordo quadro).
- 68 Vero è che l'accordo quadro rinvia agli Stati membri nonché alle parti sociali per la definizione delle modalità dettagliate di applicazione dei principi e delle prescrizioni che esso detta, al fine di garantire la loro conformità al diritto e/o alle prassi nazionali e la debita considerazione delle peculiarità delle situazioni concrete (v. n. 10 delle considerazioni generali dell'accordo quadro). Pur se gli Stati membri beneficiano pertanto di un potere discrezionale in materia, nondimeno essi restano tenuti a garantire il risultato imposto dal diritto comunitario, così come risulta non solo dall'art. 249, terzo comma, CE, ma anche dall'art. 2, primo comma, della direttiva 1999/70, letto alla luce del diciassettesimo 'considerando' di quest'ultima.
- 69 Tenuto conto di quanto sopra, la nozione di «ragioni obiettive» ai sensi della clausola 5, punto 1, lett. a), dell'accordo quadro deve essere intesa nel senso che si riferisce a circostanze precise e concrete caratterizzanti una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare in questo particolare contesto l'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi.
- 70 Tali circostanze possono risultare segnatamente dalla particolare natura delle mansioni per l'espletamento delle quali siffatti contratti sono stati conclusi e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro.

- 71 Per contro, una disposizione nazionale che si limiti ad autorizzare, in modo generale e astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato successivi non soddisferebbe i requisiti precisati nei due punti precedenti.
- 72 Infatti, una siffatta disposizione, di natura meramente formale e che non giustifica in modo specifico l'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi con l'esistenza di fattori oggettivi relativi alle caratteristiche dell'attività interessata e alle condizioni del suo esercizio, comporta un rischio concreto di determinare un ricorso abusivo a tale tipo di contratti e non è pertanto compatibile con lo scopo e l'effettività dell'accordo quadro.
- 73 Quindi, il fatto di ammettere che una disposizione nazionale possa, di diritto e senza ulteriore precisazione, giustificare contratti di lavoro a tempo determinato successivi equivarrebbe a ignorare la finalità dell'accordo quadro, che consiste nel proteggere i lavoratori dall'instabilità dell'impiego, e a svuotare di contenuto il principio secondo il quale contratti a tempo indeterminato costituiscono la forma generale dei rapporti di lavoro.
- 74 Più in particolare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato sulla sola base di una disposizione legislativa o regolamentare di carattere generale, senza relazione con il contenuto concreto dell'attività considerata, non consente di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale e sia atto a raggiungere lo scopo perseguito e necessario a tale effetto.
- 75 Di conseguenza, alla seconda questione si deve rispondere che la clausola 5, punto 1, lett. a), dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta all'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi che sia giustificata dalla sola circostanza di essere prevista da una disposizione legislativa o

regolamentare generale di uno Stato membro. Al contrario, la nozione di «ragioni obiettive» ai sensi della detta clausola esige che il ricorso a questo tipo particolare di rapporti di lavoro, quale previsto dalla normativa nazionale, sia giustificato dall'esistenza di elementi concreti relativi in particolare all'attività di cui trattasi e alle condizioni del suo esercizio.

Sulla terza questione

76 Con la sua terza questione, suddivisa in due parti strettamente connesse tra loro e che è opportuno, pertanto, esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio intende ottenere precisazioni sulla nozione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato «successivi», ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro.

77 Dalla motivazione della decisione di rinvio risulta che la detta questione riguarda sostanzialmente la condizione, enunciata nell'art. 5, n. 4, del decreto presidenziale n. 81/2003, nella sua versione iniziale, secondo la quale contratti di lavoro a tempo determinato possono essere considerati successivi se tra di essi intercorra un lasso temporale non superiore a 20 giorni lavorativi.

78 Al riguardo il giudice del rinvio chiede più specificamente se una definizione così limitativa del carattere successivo dei rapporti di lavoro intercorrenti tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, caratterizzati da condizioni di lavoro identiche o simili, non possa pregiudicare lo scopo e l'effettività dell'accordo quadro, soprattutto dal momento che la detta condizione costituisce una condizione preliminare necessaria affinché il detto lavoratore possa beneficiare, ai sensi dell'art. 5, n. 3, dello stesso decreto presidenziale, della trasformazione in contratti a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro a tempo determinato che superino complessivamente due anni nel corso dei quali siano stati rinnovati più di tre volte.

- 79 Al fine di decidere in ordine a tale questione, si deve ricordare che, come risulta dalle clausole 1, lett. b), e 5, punto 1, dell'accordo quadro, quest'ultimo ha il fine di creare un contesto normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di un susseguirsi di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato.
- 80 A tal fine l'accordo quadro elenca, in particolare nella sua clausola 5, punto 1, lett. a)-c), diverse misure dirette a prevenire detti abusi, e gli Stati membri sono tenuti a introdurre almeno una di tali misure nel loro ordinamento interno.
- 81 Per il resto, il n. 2 della detta clausola lascia in linea di principio agli Stati membri la cura di stabilire a quali condizioni i contratti o i rapporti di lavoro a tempo determinato vengono considerati, da un lato, come successivi e, dall'altro, come conclusi a tempo indeterminato.
- 82 Anche se un siffatto rinvio alle autorità nazionali per la definizione delle modalità concrete di applicazione dei termini «successivi» e «a tempo indeterminato» ai sensi dell'accordo quadro si spiega con la volontà di salvaguardare la diversità delle normative nazionali in materia, è comunque importante ricordare che la discrezionalità così lasciata agli Stati membri non è illimitata, poiché non può in alcun caso arrivare a pregiudicare lo scopo o l'effettività dell'accordo quadro (v. punto 68 della presente sentenza). In particolare, tale discrezionalità non deve essere esercitata dalle autorità nazionali in modo tale da condurre ad una situazione che possa generare abusi e pertanto ostacolare il detto obiettivo.
- 83 Una siffatta interpretazione si impone in particolare con riferimento ad una nozione chiave, quale quella del carattere successivo dei rapporti di lavoro, che è determinante per la definizione del campo di applicazione perfino delle disposizioni nazionali volte ad attuare l'accordo quadro.

- 84 Orbene, si deve constatare al riguardo che una disposizione nazionale che consideri successivi i soli contratti di lavoro a tempo determinato separati da un lasso temporale inferiore o pari a 20 giorni lavorativi dev'essere considerata tale da compromettere l'obiettivo, la finalità nonché l'effettività dell'accordo quadro.
- 85 Infatti, come hanno rilevato sia il giudice del rinvio sia la Commissione, nonché l'avvocato generale nei paragrafi 67-69 delle sue conclusioni, una definizione così rigida e restrittiva del carattere successivo di diversi contratti di lavoro che si susseguono consentirebbe di assumere lavoratori in modo precario per anni, poiché, nella pratica, il lavoratore non avrebbe nella maggior parte dei casi altra scelta che quella di accettare interruzioni dell'ordine di 20 giorni lavorativi nel contesto di una serie di contratti con il suo datore di lavoro.
- 86 Inoltre, una normativa nazionale quale quella controversa nella causa principale rischia di avere non solo l'effetto di escludere di fatto un gran numero di rapporti di lavoro a tempo determinato dal beneficio della tutela dei lavoratori perseguito dalla direttiva 1999/70 e dall'accordo quadro, svuotando di gran parte del suo significato l'obiettivo perseguito da questi ultimi, ma anche quello di permettere l'utilizzazione abusiva di siffatti rapporti da parte dei datori di lavoro.
- 87 Nella causa principale, una siffatta normativa può addirittura comportare conseguenze ancora più gravi per i lavoratori dipendenti, tenuto conto del fatto che essa rende praticamente inoperante la misura nazionale che le autorità elleniche hanno scelto di adottare al fine specifico di dare attuazione alla clausola 5 dell'accordo quadro, misura secondo la quale alcuni contratti di lavoro a tempo determinato si presumono stipulati a tempo indeterminato a condizione, in particolare, che siano da considerare successivi ai sensi del decreto presidenziale n. 81/2003.

- 88 Al datore di lavoro sarebbe quindi sufficiente, al termine di ogni contratto di lavoro a tempo determinato, lasciare trascorrere un periodo di soli 21 giorni lavorativi prima di stipulare un altro contratto della stessa natura per escludere automaticamente la trasformazione dei contratti successivi in un rapporto di lavoro più stabile, e ciò indipendentemente sia dal numero di anni durante i quali il lavoratore interessato è stato occupato con lo stesso impiego, sia dalla circostanza che i detti contratti soddisfino fabbisogni non limitati nel tempo, ma al contrario «permanenti e durevoli». Viene, pertanto, rimessa in discussione la tutela dei lavoratori contro l'utilizzazione abusiva dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, che costituisce la finalità della clausola 5 dell'accordo quadro.
- 89 Tenuto conto delle argomentazioni che precedono, si deve rispondere alla terza questione che la clausola 5 dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale, quale quella controversa nella causa principale, che stabilisce che soltanto i contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato non separati gli uni dagli altri da un lasso temporale superiore a 20 giorni lavorativi devono essere considerati «successivi» ai sensi della detta clausola.

Sulla quarta questione

- 90 Con la sua quarta questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'accordo quadro deve essere interpretato nel senso che osta all'applicazione di una normativa nazionale che vieta, nel settore pubblico, di convertire in contratto a tempo indeterminato una successione di contratti di lavoro a tempo determinato intesi, di fatto, a soddisfare «fabbisogni permanenti e durevoli» del datore di lavoro.

- 91 In primo luogo si deve rilevare al riguardo che l'accordo quadro non stabilisce un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione in contratti a tempo indeterminato dei contratti di lavoro a tempo determinato, così come non stabilisce nemmeno le condizioni precise alle quali si può fare uso di questi ultimi.
- 92 Tuttavia esso impone agli Stati membri di adottare almeno una delle misure elencate nella clausola 5, punto 1, lett. a)-c), dell'accordo quadro, che sono dirette a prevenire efficacemente l'utilizzazione abusiva di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi.
- 93 Inoltre gli Stati membri sono tenuti, nell'ambito della libertà che viene loro lasciata dall'art. 249, terzo comma, CE, a scegliere le forme e i mezzi più idonei al fine di garantire l'efficacia pratica delle direttive (v. sentenze 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer, Racc. pag. 497, punto 75, e 12 settembre 1996, cause riunite C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 e C-157/95, Gallotti e a., Racc. pag. I-4345, punto 14).
- 94 Pertanto, quando, come nel caso di specie, il diritto comunitario non prevede sanzioni specifiche neppure nel caso in cui sono stati comunque accertati abusi, spetta alle autorità nazionali adottare misure adeguate per far fronte ad una siffatta situazione, 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.
- 95 Anche se le modalità di attuazione di siffatte norme rientrano nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in virtù del principio dell'autonomia procedurale di questi ultimi, esse non devono tuttavia essere meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe di natura interna (principio di

equivalenza), né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v., in particolare, sentenza 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck, Racc. pag. I-4599, punto 12, e giurisprudenza ivi citata).

- 96 In secondo luogo, con riferimento più precisamente al contesto nel quale la quarta questione è stata posta, si devono formulare le seguenti osservazioni.
- 97 Anzitutto, dal fascicolo trasmesso alla Corte dal giudice del rinvio risulta che, anche se il legislatore ellenico ha scelto di prevedere, quale misura adottata in attuazione dell'accordo quadro, la trasformazione, a determinate condizioni, in contratti a tempo indeterminato dei contratti di lavoro a tempo determinato (v. art. 5, n. 3, del decreto presidenziale n. 81/2003), l'ambito di applicazione di tale disciplina è stata limitata, in forza dell'art. 1 del decreto presidenziale n. 180/2004, ai contratti di lavoro a tempo determinato dei lavoratori impiegati nel settore privato.
- 98 Al contrario, relativamente al settore pubblico, l'art. 21, n. 2, della legge n. 2190/1994 vieta, in modo assoluto e a pena di nullità, ogni riqualificazione in contratti a tempo indeterminato dei contratti di lavoro a tempo determinato contemplati nel n. 1 del detto articolo.
- 99 Inoltre, dalla decisione di rinvio risulta che, nella prassi, l'art. 21 della legge n. 2190/1994 rischia di essere deviato dal suo scopo per il fatto che, invece di servire come base giuridica limitatamente alla stipulazione dei contratti a tempo determinato volti a far fronte a fabbisogni di carattere esclusivamente temporaneo, sembra che esso venga utilizzato per concludere siffatti contratti allo scopo di soddisfare di fatto «fabbisogni permanenti e durevoli». Anche il giudice del rinvio, nella motivazione della sua decisione, ha già constatato il carattere abusivo, ai sensi dell'accordo quadro, del ricorso, nella fattispecie di cui alla causa principale, al detto art. 21 per giustificare la conclusione di contratti di lavoro a tempo determinato

volti, in realtà, a rispondere a «fabbisogni permanenti e durevoli». Detto giudice si limita pertanto a chiedere se, in una tale ipotesi, il divieto generale stabilito dalla detta disposizione di trasformare in contratti a tempo indeterminato siffatti contratti a tempo determinato pregiudichi lo scopo e l'effettività dell'accordo quadro.

100 Infine, non è stato sostenuto dinanzi alla Corte che nel settore pubblico sarebbe esistita nel diritto ellenico, perlomeno sino all'entrata in vigore del decreto presidenziale n. 164/2004, una qualsiasi misura volta a evitare e a sanzionare in modo adeguato l'utilizzazione abusiva di contratti di lavoro a tempo determinato successivi.

101 Orbene, come è stato già esposto nei punti 91-95 della presente sentenza, l'accordo quadro non stabilisce un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, ma il punto 1 della sua clausola 5 impone l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle misure elencate in tale disposizione volte a prevenire l'utilizzazione abusiva di contratti a tempo determinato successivi, allorché il diritto nazionale non prevede già misure equivalenti.

102 Peraltro, quando una siffatta utilizzazione abusiva abbia comunque avuto luogo, deve poter essere applicata una misura che presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela del lavoratore al fine di sanzionare debitamente tale abuso e cancellare le conseguenze della violazione del diritto comunitario. Infatti, secondo i termini stessi dell'art. 2, primo comma, della direttiva 1999/70, gli Stati membri devono «prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla [detta] direttiva».

103 La Corte non è competente a pronunciarsi sull'interpretazione del diritto interno, spettando tale compito esclusivamente al giudice del rinvio, che deve nel caso di specie stabilire se gli obblighi ricordati al punto precedente siano soddisfatti dalle disposizioni della normativa nazionale rilevante.

104 Se il detto giudice dovesse riscontrare che ciò non si verifica, si dovrebbe concludere che l'accordo quadro osta all'applicazione di tale normativa nazionale.

105 Alla quarta questione si deve di conseguenza rispondere che, in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, l'accordo quadro deve essere interpretato nel senso che, qualora l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato non preveda nel settore considerato altra misura effettiva per evitare e, se del caso, sanzionare l'utilizzazione abusiva di contratti a tempo determinato successivi, l'accordo quadro osta all'applicazione di una normativa nazionale che vieta in maniera assoluta, nel solo settore pubblico, di trasformare in un contratto di lavoro a tempo indeterminato una successione di contratti a tempo determinato che, di fatto, hanno avuto il fine di soddisfare «fabbisogni permanenti e durevoli» del datore di lavoro e che devono essere considerati abusivi.

Sulla prima questione

106 Considerate le risposte fornite alle ultime tre questioni sollevate dal giudice del rinvio, dalle quali risulta che, in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, tale giudice potrà eventualmente essere portato a esaminare la conformità di determinate disposizioni della normativa nazionale rilevante alle prescrizioni della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro, occorre altresì statuire sulla prima questione.

107 Come risulta dalla motivazione della decisione di rinvio, tale questione è diretta in sostanza a determinare, nel caso di tardivo recepimento nell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato di una direttiva nonché in mancanza di efficacia diretta delle disposizioni rilevanti di quest'ultima, a partire da quale momento i giudici nazionali sono tenuti ad interpretare le norme di diritto interno in modo

conforme a tali disposizioni. Il giudice del rinvio si chiede in tale contesto, in particolare, se sia rilevante la data in cui la direttiva in parola è stata pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* e che corrisponde alla data della sua entrata in vigore nei confronti degli Stati membri destinatari, la data di scadenza del termine di attuazione della direttiva o quella di entrata in vigore delle disposizioni nazionali di attuazione di quest'ultima.

108 Si deve ricordare che, nell'applicare il diritto interno, i giudici nazionali devono interpretarlo per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 249, terzo comma, CE (v., segnatamente, sentenza 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., Racc. pag. I-8835, punto 113, e giurisprudenza ivi citata). Tale obbligo di interpretazione conforme riguarda l'insieme delle disposizioni del diritto nazionale, sia anteriori sia posteriori alla direttiva di cui trattasi (v., in particolare, sentenze 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing, Racc. pag. I-4135, punto 8, e Pfeiffer e a., cit., punto 115).

109 L'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale è infatti inerente al sistema del Trattato, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia delle norme comunitarie quando risolve la controversia ad esso sottoposta (v., in particolare, sentenza Pfeiffer e a., cit., punto 114).

110 Certamente, l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (v., per analogia, sentenza 16 giugno 2005, causa C-105/03, Pupino, Racc. pag. I-5285, punti 44 e 47).

- 111 Il principio di interpretazione conforme richiede nondimeno che i giudici nazionali facciano tutto quanto compete loro, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia della direttiva di cui trattasi e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima (v. sentenza Pfeiffer e a., cit., punti 115, 116, 118 e 119).
- 112 Peraltro, nel caso in cui il risultato prescritto da una direttiva non possa essere conseguito mediante interpretazione, occorre ricordare che, secondo la sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a. (Racc. pag. I-5357, punto 39), il diritto comunitario impone agli Stati membri di risarcire i danni da essi causati ai singoli a causa della mancata attuazione di tale direttiva, purché siano soddisfatte tre condizioni. Anzitutto la direttiva deve avere lo scopo di attribuire diritti a favore dei singoli. Deve essere poi possibile individuare il contenuto di tali diritti sulla base delle disposizioni della detta direttiva. Infine deve esistere un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato membro e il danno subito (v., in tal senso, sentenza 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, Racc. pag. I-3325, punto 27).
- 113 Al fine di determinare con maggiore precisione a partire da quale data i giudici nazionali devono applicare il principio di interpretazione conforme, occorre sottolineare che tale obbligo, derivante dagli artt. 10, secondo comma, CE e 249, terzo comma, CE nonché dalla stessa direttiva interessata, è stato imposto in particolare nel caso di mancanza di efficacia diretta di una disposizione di una direttiva, sia che la disposizione rilevante non sia sufficientemente chiara, precisa e incondizionata per esplicitare una tale efficacia, sia che si tratti di una controversia esclusivamente tra singoli.
- 114 Si deve aggiungere che, prima della scadenza del termine di attuazione di una direttiva, non si può contestare agli Stati membri di non aver ancora adottato i provvedimenti di recepimento di quest'ultima nel loro ordinamento giuridico (v. sentenza 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Racc. pag. I-7411, punto 43).

- 115 Ne consegue che, nel caso di tardiva attuazione di una direttiva, l'obbligo generale che incombe ai giudici nazionali di interpretare il diritto interno in modo conforme alla direttiva esiste solamente a partire dalla scadenza del termine di attuazione di quest'ultima.
- 116 Consegue necessariamente da quanto precede che, nell'ipotesi di attuazione tardiva di una direttiva, la data — indicata dal giudice del rinvio nella sua prima questione, lett. c) — alla quale le misure nazionali di attuazione entrano effettivamente in vigore nello Stato membro interessato non costituisce il riferimento pertinente. Infatti, una siffatta soluzione comprometterebbe gravemente la piena efficacia del diritto comunitario nonché l'applicazione uniforme di tale diritto, in particolare attraverso le direttive.
- 117 Peraltro, riguardo alla data considerata della prima questione, lett. a), e al fine di statuire in modo completo su quest'ultima, si deve precisare che risulta già dalla giurisprudenza della Corte che l'obbligo di uno Stato membro, ai sensi degli artt. 10, secondo comma, CE e 249, terzo comma, CE nonché della stessa direttiva considerata, di adottare tutti i provvedimenti necessari per raggiungere il risultato prescritto da quest'ultima si impone a tutti gli organi nazionali, compresi, nell'ambito delle loro competenze, quelli giurisdizionali (v., in particolare, sentenze citate Inter-Environnement Wallonie, punto 40, e Pfeiffer e a., punto 110, e giurisprudenza ivi citata).
- 118 Inoltre, in conformità all'art. 254, n. 1, CE, le direttive sono o pubblicate nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, e in tal caso entrano in vigore nella data da esse stabilita, altrimenti, in mancanza di data, nel ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, o notificate ai loro destinatari e acquistano allora efficacia in virtù di tale notificazione, ai sensi del n. 3 del detto articolo.
- 119 Da quanto precede risulta che una direttiva produce effetti giuridici nei confronti dello Stato membro destinatario — e pertanto di tutti gli organi nazionali —, a seconda dei casi, a seguito della sua pubblicazione o dalla data della sua notifica.

- 120 Nel caso di specie, la direttiva 1999/70 precisa, nel suo art. 3, che essa entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, vale a dire il 10 luglio 1999.
- 121 Orbene, secondo la giurisprudenza della Corte, dal combinato disposto degli artt. 10, secondo comma, CE e 249, terzo comma, CE e della stessa direttiva interessata risulta che in pendenza del termine di attuazione di una direttiva gli Stati membri destinatari di quest'ultima devono astenersi dall'adottare disposizioni che possono compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto da tale direttiva (sentenze *Inter-Environnement Wallonie*, cit., punto 45; 8 maggio 2003, causa C-14/02, *ATRAL*, Racc. pag. I-4431, punto 58, e *Mangold*, cit., punto 67). A questo proposito poco rileva il fatto che la norma di diritto nazionale in parola, adottata dopo l'entrata in vigore della direttiva di cui trattasi, sia o meno finalizzata al recepimento di tale direttiva (sentenze citate *ATRAL*, punto 59, e *Mangold*, punto 68).
- 122 Tenuto conto che tutte le autorità degli Stati membri sono soggette all'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni del diritto comunitario (v. sentenze *Francovich e a.*, cit., punto 32; 13 gennaio 2004, causa C-453/00, *Kühne & Heitz*, Racc. pag. I-837, punto 20, nonché *Pfeiffer e a.*, cit., punto 111), l'obbligo di astensione quale enunciato nel punto precedente si impone anche ai giudici nazionali.
- 123 Ne consegue che dalla data in cui una direttiva è entrata in vigore i giudici degli Stati membri devono astenersi per quanto possibile dall'interpretare il diritto interno in un modo che rischierebbe di compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di attuazione, la realizzazione del risultato perseguito da questa direttiva.
- 124 Tenuto conto delle argomentazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione che, nell'ipotesi di tardiva attuazione di una direttiva nell'ordinamento

giuridico dello Stato membro interessato e in mancanza di efficacia diretta delle disposizioni rilevanti di quest'ultima, i giudici nazionali devono nella misura del possibile interpretare il diritto interno, a partire dalla scadenza del termine di attuazione, alla luce del testo e della finalità della direttiva di cui trattasi al fine di raggiungere i risultati perseguiti da quest'ultima, privilegiando l'interpretazione delle disposizioni nazionali che è maggiormente conforme a tale finalità, per giungere così ad una soluzione compatibile con le disposizioni della detta direttiva.

Sulle spese

¹²⁵ Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento 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 (Grande Sezione) dichiara:

- 1) La clausola 5, punto 1, lett. a), dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che osta all'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi che sia giustificata dalla sola circostanza di essere prevista da una disposizione legislativa o regolamentare generale di uno Stato membro. Al contrario, la nozione di «ragioni obiettive» ai sensi della detta clausola esige che il ricorso a questo tipo particolare di rapporti di lavoro, quale previsto dalla normativa nazionale, sia giustificato dall'esistenza di elementi concreti relativi in particolare all'attività di cui trattasi e alle condizioni del suo esercizio.

- 2) **La clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale, quale quella controversa nella causa principale, che stabilisce che soltanto i contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato non separati gli uni dagli altri da un lasso temporale superiore a 20 giorni lavorativi devono essere considerati «successivi» ai sensi della detta clausola.**

- 3) **In circostanze quali quelle di cui alla causa principale, l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretato nel senso che, qualora l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato non preveda nel settore considerato altra misura effettiva per evitare e, se del caso, sanzionare l'utilizzazione abusiva di contratti a tempo determinato successivi, il detto accordo quadro osta all'applicazione di una normativa nazionale che vieta in maniera assoluta, nel solo settore pubblico, di trasformare in un contratto di lavoro a tempo indeterminato una successione di contratti a tempo determinato che, di fatto, hanno avuto il fine di soddisfare «fabbisogni permanenti e durevoli» del datore di lavoro e che devono essere considerati abusivi.**

- 4) **Nell'ipotesi di tardiva attuazione di una direttiva nell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato e in mancanza di efficacia diretta delle disposizioni rilevanti di quest'ultima, i giudici nazionali devono nella misura del possibile interpretare il diritto interno, a partire dalla scadenza del termine di attuazione, alla luce del testo e della finalità della direttiva di cui trattasi al fine di raggiungere i risultati perseguiti da quest'ultima, privilegiando l'interpretazione delle disposizioni nazionali che è maggiormente conforme a tale finalità, per giungere così ad una soluzione compatibile con le disposizioni della detta direttiva.**

Firme