

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 4 dicembre 2008¹

I — Introduzione

1. Ancora una volta la Corte è adita in relazione ad un'aspra controversia concernente la tutela dei lavoratori a tempo determinato nel pubblico impiego greco. Questa volta, tuttavia, la lite verte su una questione soltanto sfiorata nella precedente giurisprudenza Adeneler² e Vassilakis³: ci si chiede se le disposizioni in materia di lavoro a tempo determinato vigenti in Grecia per il settore pubblico violino il *divieto di reformatio in peius*, previsto dal diritto comunitario. L'interpretazione di tale divieto, qui richiesta alla Corte, potrebbe avere una rilevanza ben al di fuori della sola Grecia.

2. Oggetto d'esame è, in particolare, la disposizione greca in base alla quale nel settore pubblico è vietata la conversione dei rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato; tale disposizione attualmente è addirittura contenuta

nella Costituzione greca. Ciononostante, il giudice a quo e alcuni dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte sono dell'avviso che la precedente normativa greca per i lavoratori a tempo determinato fosse decisamente più favorevole di quella attualmente in vigore; essi, pertanto, dubitano della conformità della nuova normativa con le previsioni del diritto comunitario, in particolare con il divieto di *reformatio in peius*.

3. Ai fini della soluzione alle tre domande di pronuncia pregiudiziale in oggetto assume una certa rilevanza anche la criticatissima sentenza Mangold⁴. Preciso subito, tuttavia, che in questa sede non verranno in rilievo i controversi passi della citata sentenza concernenti il divieto di discriminazioni in base all'età, in particolare non verranno in rilievo né il fondamento dogmatico di tale divieto, né i suoi effetti nelle controversie tra privati.

¹ — Lingua originale: il tedesco.

² — Sentenza 4 luglio 2006, causa C-212/04, Adeneler e a. (Racc. pag. I-6057).

³ — Ordinanza 12 giugno 2008, causa C-364/07, Vassilakis e a. (Racc. pag. I-90, punto 49).

⁴ — Sentenza 22 novembre 2005, causa C-144/04, Mangold (Racc. pag. I-9981).

II — Contesto normativo

A — Normativa comunitaria

4. La normativa comunitaria nell'ambito della quale occorre inquadrare il presente caso è costituita dalla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato⁵ (in prosieguo: la «direttiva 1999/70»). Con tale direttiva è stata data attuazione all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (in prosieguo anche: l'«accordo quadro»), concluso il 18 marzo 1999 fra tre organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, UNICE e CEEP), allegato alla direttiva.

5. L'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato va inteso quale contributo ai fini di un migliore equilibrio fra flessibilità dell'orario di lavoro e sicurezza dei lavoratori⁶. Da un lato, tale accordo poggia sulla considerazione «che i contratti a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro fra i datori di lavoro e i lavoratori»⁷. Dall'altro lato, tuttavia, l'accordo quadro riconosce che i contratti di lavoro a tempo determinato «rappresentano una caratteristica dell'impiego in alcuni settori, occupazioni e attività atta a soddisfare sia i datori di

lavoro sia i lavoratori»⁸. L'accordo quadro poggia, altresì, sulla seguente considerazione generale: «l'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato basata su ragioni oggettive è un modo di prevenire gli abusi»⁹.

6. La clausola 1 dell'accordo quadro stabilisce il proprio obiettivo nei seguenti termini:

«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».

⁵ — GU L 175, pag. 43.

⁶ — Primo comma del preambolo dell'accordo quadro; v. anche nn. 3 e 5 delle relative considerazioni generali.

⁷ — Secondo comma del preambolo dell'accordo quadro; v. anche n. 6 delle relative considerazioni generali.

⁸ — N. 8 delle considerazioni generali dell'accordo quadro; v. anche il secondo comma del relativo preambolo.

⁹ — N. 7 delle considerazioni generali dell'accordo quadro.

7. Per quanto concerne il proprio ambito di applicazione, la clausola 2, n. 1, dell'accordo quadro dispone quanto segue:

«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».

8. In base alla definizione contenuta nella clausola 3, n. 1, dell'accordo quadro, ai fini dell'accordo stesso 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».

9. La clausola 5 dell'accordo quadro concerne le misure di prevenzione degli abusi derivanti

dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato:

«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:
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.

a) devono essere considerati "successivi";

(...)).

b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato».

10. Infine, la clausola 8 dell'accordo quadro, sotto la rubrica «Disposizioni di attuazione», dispone quanto segue:

«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.

11. La direttiva 1999/70 lascia agli Stati membri il compito di provvedere alla definizione, secondo la legislazione e/o la prassi nazionale, dei termini utilizzati nell'accordo quadro, ma ivi non definiti con precisione, purché dette definizioni rispettino il contenuto dell'accordo quadro¹⁰. In tal modo si è voluto tener conto della situazione di ciascuno Stato membro e delle circostanze relative a particolari settori e occupazioni, comprese le attività di tipo stagionale¹¹.

12. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 1999/70, gli Stati membri hanno l'obbligo di mettere «in atto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva al più tardi entro il 10 luglio 2001», o di assicurarsi che, entro tale data «le parti sociali introducano le disposizioni necessarie mediante accordi». Ai sensi dell'art. 2, n. 2, della direttiva, gli Stati membri possono fruire di

(...)

¹⁰ — Diciassettesimo 'considerando' della direttiva 1999/70.

¹¹ — N. 10 delle considerazioni generali dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato; v. anche il terzo comma del relativo preambolo.

un periodo supplementare per l'attuazione dell'accordo quadro 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. La Grecia ha ottenuto una siffatta proroga di un anno fino al 10 luglio 2002¹².

con successivo decreto presidenziale n. 180/2004¹⁵, entrato in vigore il 23 agosto 2004, il suo ambito di applicazione è stato circoscritto ai rapporti di lavoro nel settore privato¹⁶.

B — *Normativa nazionale*

13. Per quanto riguarda il diritto greco, occorre fare riferimento, da un lato, ai decreti presidenziali appositamente emanati per trasporre la direttiva 1999/70, e, dall'altro lato, all'art. 103 della Costituzione greca, nonché a varie disposizioni delle leggi nn. 2190/1994, 3250/2004¹³ e 2112/1920.

15. Con il decreto presidenziale n. 164/2004¹⁷, entrato in vigore il 19 luglio 2004, sono state infine emanate disposizioni speciali riguardanti i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato nel settore pubblico. L'art. 2, n. 1, di tale decreto ne stabilisce l'ambito di applicazione nei seguenti termini:

1. I decreti presidenziali emanati per trasporre la direttiva 1999/70

14. Il decreto presidenziale n. 81/2003¹⁴, entrato in vigore il 2 aprile 2003, e recante «disposizioni relative ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato», in base al suo art. 2, n. 1, era originariamente applicabile a «lavoratori con contratto o rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato». Tuttavia,

«Il presente decreto si applica al personale del settore pubblico (...), nonché al personale delle aziende municipali assunto con contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, ovvero operante in base a contratto d'opera o ad altro contratto o rapporto il quale dissimuli un rapporto di lavoro subordinato».

12 — V. anche sentenza Adeneler, cit. alla nota 2, (punto 12).

13 — FEK A' 124, 7 luglio 2004.

14 — FEK A' 77, 2 aprile 2003.

15 — FEK A' 160, 23 agosto 2004. Il decreto presidenziale n. 180/2004 entra in vigore, ai sensi del suo art. 5, n. 1, alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, salvo diversa previsione nelle singole disposizioni.

16 — V. art. 1 del decreto presidenziale n. 180/2004.

17 — FEK A' 134, 19 aprile 2004. Il decreto presidenziale n. 164/2004 entra in vigore, ai sensi del suo art. 12, n. 1, alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, salvo diversa previsione nelle singole disposizioni.

16. In merito all'ammissibilità di successivi contratti nel settore pubblico, l'art. 5 del decreto presidenziale n. 164/2004 dispone, inter alia, quanto segue:

- «1. Sono vietati i contratti successivi stipulati ed eseguiti tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore con le stesse o simili mansioni e 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 ragioni obiettive. Una ragione obiettiva sussiste qualora i contratti successivi al contratto originario siano stipulati per soddisfare esigenze particolari dello stesso genere, direttamente e immediatamente riconducibili alla forma, al tipo o all'attività dell'impresa.

(...)

4. Fatto salvo quanto previsto al n. 2 dell'articolo seguente, in nessun caso il numero dei contratti successivi può essere superiore a tre».

17. All'art. 6 del decreto presidenziale n. 164/2004 si trovano, inoltre, disposizioni relative alla durata massima dei contratti:

«1. I contratti successivi stipulati ed eseguiti tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore con le stesse o simili mansioni e con condizioni di lavoro identiche o simili, non possono superare i ventiquattro mesi nel periodo complessivo di lavoro, indipendentemente dal fatto che siano stipulati in applicazione dell'articolo precedente o in applicazione di altre disposizioni della legislazione vigente.

2. Una durata complessiva del periodo di lavoro superiore a ventiquattro mesi è consentita soltanto con riferimento a categorie speciali di lavoratori, per natura e genere dell'attività, previste dalla legislazione vigente, quali, in particolare, il personale dirigente, i lavoratori assunti nell'ambito di uno specifico programma di ricerca o di altro programma sovvenzionato o finanziato, nonché i lavoratori assunti per la realizzazione di lavori connessi all'adempimento di obblighi derivanti da convenzioni stipulate con organismi internazionali».

18. Per quanto attiene alle conseguenze di eventuali infrazioni, l'art. 7 del decreto presidenziale n. 164/2004 dispone quanto segue:

«1. Qualsiasi contratto concluso in violazione delle disposizioni degli artt. 5 e 6 del presente decreto è nullo di diritto.

2. Nel caso in cui il contratto nullo sia stato in tutto o in parte eseguito, devono essere versate al lavoratore le somme dovute in base ad esso e quelle eventualmente già versate non sono ripetibili. Il lavoratore ha diritto, per il periodo in cui sia stato eseguito il contratto di lavoro nullo, al percepimento, a titolo di risarcimento, della somma cui avrebbe diritto il corrispondente lavoratore a tempo indeterminato in caso di recesso dal contratto. Se i contratti nulli sono più d'uno, il periodo considerato ai fini del calcolo del risarcimento del danno è quello della durata complessiva del periodo di lavoro in base ai contratti nulli. Le somme versate dal datore di lavoro al lavoratore sono imputate al responsabile.

3. Chiunque violi le disposizioni degli artt. 5 e 6 del presente decreto è punito con la pena detentiva (...). Se l'illecito è stato commesso per colpa, il responsabile è punito con la pena detentiva fino ad un anno. La violazione costituisce al tempo stesso anche grave infrazione disciplinare».

19. Le disposizioni transitorie di cui all'art. 11 del decreto presidenziale n. 164/2004 dispongono, tra l'altro, quanto segue:

«1. I contratti successivi ai sensi dell'art. 5, n. 1, del presente decreto, stipulati anteriormente all'entrata in vigore dello stesso e ancora in corso a tale data, si considerano per il futuro quali contratti di lavoro a tempo indeterminato qualora sussistano cumulativamente le seguenti condizioni:

- a) che la durata complessiva dei contratti successivi sia stata di almeno ventiquattro (24) mesi fino all'entrata in vigore del decreto, indipendentemente dal numero dei rinnovi contrattuali, oppure che vi siano stati almeno tre rinnovi successivi al contratto originario ai sensi dell'art. 5, n. 1, del presente decreto, per una durata complessiva dell'attività lavorativa di almeno diciotto (18) mesi in un arco di tempo complessivo di ventiquattro (24) mesi, calcolato a decorrere dal contratto originario;
- b) che il periodo complessivo dell'attività lavorativa di cui alla lett. a) sia stato effettivamente svolto presso il medesimo ente, con la stessa o simile qualifica professionale e con condizioni di lavoro identiche o simili a quanto indicato nel contratto originario (...);

c) che oggetto del contratto siano attività direttamente e immediatamente riconducibili ad esigenze permanenti e durevoli dell'ente interessato, così come definiti dal pubblico interesse la cui tutela sia rimessa a tale ente;

d) che il periodo complessivo dell'attività lavorativa, calcolato ai sensi delle lettere precedenti, sia stato svolto a tempo pieno o a tempo parziale e con funzioni identiche o simili a quelle indicate nel contratto originario (...).

2. Ai fini dell'accertamento della sussistenza delle condizioni menzionate al precedente n. 1, il lavoratore deve presentare all'ente interessato, entro il termine perentorio di due mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, una domanda contenente i dati dai quali risulti la sussistenza delle predette condizioni. L'autorità competente a pronunciarsi, con decisione motivata, sulla sussistenza, caso per caso, delle condizioni menzionate al precedente n. 1, è il relativo consiglio d'azienda o l'organo ad esso equiparato ovvero, in loro assenza, il consiglio o l'organo di amministrazione della persona giuridica di cui trattasi, o l'organo ad esso equiparato secondo la normativa vigente. Per le aziende municipali la competenza spetta, in ogni caso, al consiglio del rispettivo ente di amministrazione locale, il quale decide dopo aver sentito il consiglio o l'organo di amministrazione dell'impresa. Detta autorità competente valuta altresì se i contratti d'opera o gli altri contratti o rapporti dissimolino un rapporto di lavoro subordinato. L'autorità competente ai sensi delle precedenti disposizioni emette la propria decisione al più tardi

entro cinque mesi dall'entrata in vigore del presente decreto.

3. Le decisioni delle autorità competenti ai sensi del precedente n. 2, siano esse positive o negative, sono immediatamente comunicate all'Anotato Symvoulio Epilogis Prosopikou (A.S.E.P.; Consiglio superiore per la selezione del personale), che decide in merito ad esse entro tre mesi dalla rispettiva comunicazione.

4. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai lavoratori del settore pubblico (...), nonché a quelli delle aziende municipali (...).

5. Le disposizioni di cui al n. 1 del presente articolo si applicano anche ai contratti scaduti nel corso degli ultimi tre mesi precedenti l'entrata in vigore del presente decreto; tali contratti vengono considerati, fino all'entrata in vigore del presente decreto, quali validi contratti successivi. La condizione menzionata al n. 1, lett. a), del presente articolo deve sussistere alla scadenza del contratto.

(...)».

2. Ulteriori disposizioni concernenti il lavoro a tempo determinato

È vietata la nomina in ruolo di detto personale nonché la conversione dei rispettivi contratti in contratti a tempo indeterminato. Tali divieti si applicano anche alle persone operanti sulla base di contratto d'opera».

a) Disposizioni della Costituzione greca

20. L'art. 103, n. 2, della Costituzione greca dispone quanto segue:

b) Le leggi nn. 2190/1994, 2527/1997 e 3250/2004

«I dipendenti pubblici possono essere assunti solo per l'organico previsto per legge. Con legge speciale possono essere previste deroghe unicamente per far fronte ad esigenze impreviste e urgenti mediante personale assunto a tempo determinato con contratto di diritto privato».

21. L'art. 103, n. 8, della Costituzione greca, entrato in vigore il 7 aprile 2001, dispone quanto segue:

«La legge stabilisce le condizioni e la durata dei rapporti di lavoro di diritto privato nel settore statale e nel settore pubblico in senso lato, così come di volta in volta definito, destinati a coprire l'organico fuori dei casi previsti dal precedente n. 3, prima frase, ovvero destinati a far fronte ad esigenze temporanee o impreviste e urgenti ai sensi del precedente n. 2, seconda frase. La legge stabilisce altresì le funzioni che possono essere svolte dal personale sopra menzionato.

22. Dall'art. 21 della legge n. 2190/1994¹⁸ risulta che in Grecia le amministrazioni pubbliche e le persone giuridiche di diritto pubblico possono assumere personale con contratto di lavoro di diritto privato a tempo determinato per far fronte ad esigenze di carattere stagionale o ad altre esigenze di carattere ricorrente o temporaneo. La durata del rapporto con il predetto personale non può eccedere gli otto mesi nell'arco di un periodo complessivo di dodici mesi. Nel caso in cui venga assunto personale a tempo determinato per far fronte, in base alle vigenti disposizioni, ad un fabbisogno urgente dovuto all'assenza di personale o alla vacanza degli organici, la durata del rapporto con la medesima persona non può superare i quattro mesi. Il rinnovo di un contratto o la conclusione di un nuovo contratto nel corso dello stesso anno, nonché la trasformazione in contratto a tempo indeterminato sono nulli.

23. Ai sensi dell'art. 1 della legge n. 3250/2004, lo Stato, gli enti territoriali di

¹⁸ — FEK A' 28, 3 marzo 1994; v. in proposito anche sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 19).

primo e secondo grado e le persone giuridiche di diritto pubblico possono assumere personale con contratto di lavoro di diritto privato a tempo determinato e parziale per far fronte ad esigenze connesse alla prestazione di servizi di carattere sociale ai cittadini. Tali assunzioni sono dirette esclusivamente a far fronte all'esigenza di prestazioni sociali suppletive per i cittadini e non hanno alcuna influenza sull'organico degli uffici degli enti sopra menzionati. La durata di tali contratti non può superare i diciotto mesi. Un nuovo contratto con lo stesso lavoratore può essere concluso solo dopo che siano trascorsi almeno quattro mesi dalla scadenza del precedente contratto. L'orario di lavoro di ogni singolo lavoratore non può superare le venti ore settimanali.

anche qualora si tratti di lavoratori del settore pubblico²⁰. L'art. 8, n. 3, di tale legge²¹ dispone quanto segue:

«Le disposizioni della presente legge si applicano anche ai contratti di lavoro a tempo determinato nel caso in cui la durata determinata del contratto non sia giustificata dalla natura del contratto stesso, ma sia stata intenzionalmente fissata al fine di eludere le disposizioni della presente legge in materia di recesso obbligatorio dal contratto di lavoro».

24. La conclusione di contratti d'opera da parte degli uffici e delle persone giuridiche del settore pubblico presuppone, tra l'altro, in base all'art. 6, n. 1, della legge n. 2527/1997, che l'opera da realizzare non rientri tra le funzioni ordinarie dei dipendenti dell'ente interessato e non possa essere da questi realizzata. Un contratto d'opera destinato a far fronte ad esigenze permanenti e durevoli è integralmente nullo di diritto.

26. Come riferisce il giudice a quo richiamando la giurisprudenza greca, per effetto dell'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920, un contratto di lavoro a tempo determinato si considera a tempo indeterminato laddove manchi una ragione obiettiva che ne giustifichi la durata determinata. Ciò varrebbe anche nel caso di un singolo contratto di lavoro a tempo determinato, senza che sia necessariamente richiesta una successione di più rapporti di lavoro a tempo determinato.

c) La legge n. 2112/1920

25. In base a quanto riferito dal giudice a quo, ai rapporti di lavoro a tempo determinato può altresì essere applicata la legge n. 2112/1920¹⁹,

27. Il giudice a quo riferisce, inoltre, che l'*Areios Pagos*²² greco avrebbe ritenuto la

19 — FEK B' 11, 18 marzo 1920.

20 — A tal proposito il giudice a quo richiama, in particolare, la necessità del recesso scritto dal contratto di lavoro e l'obbligo del pagamento di un'indennità di licenziamento.

21 — Il governo greco precisa che si tratta dell'art. 8 della legge n. 2112/1920, così come modificato dalla legge n. 547/1937.

22 — Corte di cassazione.

disposizione di cui all'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920 quale norma equivalente ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro, e ciò a prescindere dal fatto che si tratti di contratti di lavoro a tempo determinato del settore privato o del settore pubblico; l'art. 103, n. 8, della Costituzione greca non osterebbe ad una siffatta interpretazione²³.

28. Come risulta, tuttavia, dagli atti, lo stesso Areios Pagos ha successivamente mutato indirizzo, stabilendo che, per effetto del divieto di cui all'art. 103, n. 8, della Costituzione greca, i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati nel settore pubblico non possono essere convertiti in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, nemmeno qualora attraverso di essi venga soddisfatta un'esigenza permanente e duratura²⁴.

durata di diciotto mesi e nessuno di essi fu prolungato o rinnovato alla sua scadenza²⁶.

30. La ricorrente del procedimento principale nella causa C-379/07 e i due ricorrenti del procedimento principale nella causa C-380/07, invece, erano stati legati all'ente territoriale convenuto, il Dimos Geropotamou²⁷ sull'isola di Creta, ciascuno da tre successivi rapporti di lavoro. Questi rapporti si basavano su contratti a tempo determinato, denominati in alcuni casi come contratti d'opera, e in altri come contratti di lavoro subordinato a tempo determinato. Come risulta dagli atti di causa, i contratti riguardavano il periodo compreso tra il dicembre 2003 ed il dicembre 2006; in un caso, alla scadenza di un contratto a tempo determinato seguì subito un nuovo contratto a tempo determinato, mentre negli altri casi tra i vari contratti trascorsero periodi di durata compresa tra un minimo di un giorno ed un massimo di ventotto giorni²⁸.

III — Fatti e procedimenti principali

29. Le ricorrenti del procedimento principale nella causa C-378/07 nel 2005 stipularono ciascuna un contratto di lavoro di diritto privato con l'ente territoriale convenuto, il Normarchiaki Aftodioikisi Rethymnis²⁵ sull'isola di Creta. Ciascuno di tali contratti aveva

26 — In base ai dati riferiti dall'ente territoriale convenuto, uno dei contratti aveva avuto decorrenza dal 3 maggio 2006 al 2 novembre 2006, mentre tutti gli altri dal 20 aprile 2005 al 21 ottobre 2006.

27 — Comune di Geropotamos.

28 — Nel caso della ricorrente nella causa C-379/07, si tratta di tre successivi contratti d'opera, di cui il primo aveva avuto decorrenza dal 1° dicembre 2003 al 30 novembre 2004, il secondo dal 1° dicembre 2004 al 30 novembre 2005 ed il terzo dal 5 dicembre 2005 al 4 dicembre 2006. Nel caso del primo ricorrente nella causa C-380/07, si tratta di tre successivi contratti d'opera, di cui il primo aveva avuto decorrenza dal 1° luglio 2004 al 1° dicembre 2004, il secondo dal 29 dicembre 2004 al 28 dicembre 2005 ed il terzo dal 30 dicembre 2005 al 29 dicembre 2006. Nel caso del secondo ricorrente nella causa C-380/07, si tratta di un primo contratto di lavoro subordinato a tempo determinato con decorrenza dal 1° luglio 2004 al 1° dicembre 2004, seguito da due contratti d'opera con decorrenza, rispettivamente, dal 29 dicembre 2004 al 28 dicembre 2005 e dal 30 dicembre 2005 al 29 dicembre 2006. Nei contratti oggetto della causa C-380/07 figurava come parte, oltre al Comune di Geropotamos, anche la persona giuridica di diritto pubblico «O Geropotamos» (un'azienda municipale).

23 — Areios Pagos, sentenza 22 giugno 2006, n. 18.

24 — Areios Pagos, sentenze 11 giugno 2007, n. 19, e 11 giugno 2007, n. 20.

25 — Amministrazione della Prefettura di Rethymnon.

31. Dinanzi al Monomeles Protodikeio Rethymnis²⁹ (in prosiegua anche: il «giudice a quo») i ricorrenti di tutti e tre i procedimenti principali sostengono che i loro rapporti di lavoro fossero in realtà destinati a soddisfare un fabbisogno permanente e durevole e che fossero stati formulati in termini di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato o di contratti d'opera soltanto per eludere le disposizioni di legge in materia di lavoro³⁰. I predetti richiamano, tra l'altro, l'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920, che dovrebbe essere interpretato ed applicato in modo conforme alla direttiva 1999/70; i loro contratti, pertanto, dovrebbero essere considerati quali contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. A ciò non osterebbe l'art. 103, n. 8, della Costituzione greca in quanto il divieto, in vigore nel settore pubblico, di conversione dei rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato si riferirebbe soltanto a quei contratti effettivamente destinati a soddisfare esigenze temporanee, impreviste o urgenti del datore di lavoro di diritto pubblico.

32. In base a tali premesse i ricorrenti in tutti e tre i procedimenti principali chiedono al giudice di dichiarare che essi sono legati al rispettivo ente territoriale convenuto da contratti di lavoro a tempo indeterminato e che devono continuare a lavorare alle sue dipendenze.

²⁹ — Tribunale monocratico di Rethymnon.

³⁰ — Le disposizioni di legge in materia di lavoro in questione riguardano, in particolare, il requisito del recesso scritto e l'obbligo del pagamento di un'indennità di licenziamento.

IV — Domande di pronuncia pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

A — Causa C-378/07

33. Nella causa C-378/07 il giudice a quo con ordinanza 19 luglio 2007 ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la clausola 5 e la clausola 8, nn. 1 e 3, dell'[accordo quadro], costituente parte integrante della [direttiva 1999/70], debbano essere interpretate nel senso che il diritto comunitario non consente allo Stato membro di adottare provvedimenti motivati con il richiamo all'applicazione del predetto accordo quadro quando:

- a) nell'ordinamento giuridico nazionale già esistano, prima dell'entrata in vigore di tale direttiva, norme equivalenti ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro, e
- b) con i provvedimenti adottati per l'attuazione dell'accordo quadro venga ridotto il livello generale di tutela offerto ai lavoratori a tempo determinato nell'ordinamento giuridico nazionale.

- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se la riduzione del livello della tutela garantito ai lavoratori nei casi in cui non sussistano molteplici e successivi contratti di lavoro a tempo determinato, bensì un solo e unico contratto, che abbia in realtà ad oggetto la prestazione di servizi da parte del lavoratore destinati al soddisfacimento non già di esigenze temporanee, straordinarie o urgenti, ma “permanenti e durevoli”, sia riconducibile all'applicazione di detto accordo quadro e di detta direttiva e se, di conseguenza, tale riduzione sia vietata oppure consentita dal punto di vista del diritto comunitario.
- 3) In caso di risposta affermativa alla prima questione, qualora nell'ordinamento giuridico nazionale preesistano all'entrata in vigore della [direttiva 1999/70] norme equivalenti ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro, come l'art. 8, n. 3, della legge 2112/1920 rilevante nel caso di specie, se costituisca una riduzione non consentita del livello generale di tutela dei lavoratori a tempo determinato nell'ordinamento giuridico nazionale, ai sensi della clausola 8, nn. 1 e 3, dell'accordo quadro, l'adozione di un provvedimento legislativo motivato con il richiamo all'applicazione del predetto accordo quadro come l'art. 11 del decreto presidenziale 164/2004, di cui si discute nella causa principale,
 - a) qualora, nell'ambito di applicazione del menzionato provvedimento legislativo diretto all'applicazione dell'accordo quadro siano ricom-
 - presi esclusivamente i casi di molteplici contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi e non siano inclusi i casi di agenti contrattuali che abbiano stipulato (non molteplici e successivi contratti ma) un solo e unico contratto di lavoro a tempo determinato per il soddisfacimento da parte del lavoratore di esigenze “permanenti e durevoli” del datore di lavoro, mentre la preesistente norma equivalente riguardava tutti i casi di contratti di lavoro a tempo determinato, ivi compresi i casi in cui il lavoratore aveva stipulato un solo e unico contratto di lavoro a tempo determinato, il quale tuttavia aveva in realtà ad oggetto la prestazione di servizi da parte del lavoratore destinati al soddisfacimento di esigenze non temporanee, straordinarie o urgenti, ma “permanenti e durevoli”;
 - b) qualora il menzionato provvedimento legislativo diretto all'applicazione dell'accordo quadro preveda come conseguenza giuridica per la tutela dei lavoratori a tempo determinato e la prevenzione degli abusi ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato la conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato con effetto per il futuro (ex nunc), mentre le preesistenti norme equivalenti prevedevano la conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato con effetto a partire dal momento della loro iniziale stipulazione (ex tunc).

- 4) In caso di risposta affermativa alla prima questione, qualora nell'ordinamento giuridico nazionale preesistano all'entrata in vigore della [direttiva 1999/70] norme equivalenti ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro, come l'art. 8, n. 3, della legge 2112/1920, rilevante nel caso di specie, se costituisca una riduzione non consentita del livello generale di tutela dei lavoratori a tempo determinato nell'ordinamento giuridico nazionale, ai sensi della clausola 8, nn. 1 e 3, dell'accordo quadro, la scelta del legislatore greco, in sede di trasposizione della detta direttiva nell'ordinamento giuridico greco, consistente, da un lato, nell'escludere dall'ambito di tutela del summenzionato decreto presidenziale 164/2004 i citati casi di abusi, in cui il lavoratore ha stipulato un solo e unico contratto di lavoro a tempo determinato, che tuttavia ha in realtà ad oggetto la prestazione di servizi da parte del lavoratore per il soddisfacimento non di esigenze temporanee, straordinarie o urgenti, ma "permanenti e durevoli" e, dall'altro lato, nell'omettere di adottare un provvedimento analogo, specifico per il caso concreto ed efficace, che determini un effetto giuridico a tutela dei lavoratori rispetto a questo caso specifico di abuso, in aggiunta alla tutela generale prevista dal diritto comune del lavoro dell'ordinamento giuridico greco, in ogni caso di prestazione di lavoro sulla base di un contratto nullo, indipendentemente dall'esistenza di un abuso ai sensi dell'accordo quadro, e che comprende la rivendicazione da parte del lavoratore del pagamento della retribuzione e dell'indennità di licenziamento, a prescindere dal fatto che egli abbia lavorato con un contratto di lavoro valido oppure no, tenuto conto del fatto che:
- a) l'obbligo di pagamento della retribuzione e dell'indennità di licenziamento è previsto dal diritto nazionale in ogni caso di rapporto di lavoro e non è diretto specificamente a prevenire gli abusi ai sensi dell'accordo quadro, e
- b) l'applicazione della preesistente norma equivalente ha come conseguenza giuridica la conversione del (solo e unico) contratto di lavoro a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato.
- 5) In caso di risposta affermativa alle precedenti questioni, se il giudice nazionale, nell'interpretare il suo diritto nazionale in conformità della [direttiva 1999/70], debba disapplicare le disposizioni incompatibili con tale direttiva contenute nei provvedimenti motivati con il richiamo all'applicazione del predetto accordo quadro, le quali però determinano una riduzione del livello generale di tutela dei lavoratori a tempo determinato nell'ordinamento giuridico interno, come quelle del decreto presidenziale 164/2004, che tacitamente e indirettamente, ma chiaramente, escludono una corrispondente tutela nei casi di abusi in cui il lavoratore ha stipulato un solo e unico contratto di lavoro a tempo determinato, che tuttavia in realtà ha ad oggetto la prestazione di servizi da parte del lavoratore per soddisfare esigenze non temporanee, straordinarie o urgenti, ma "permanenti e durevoli", ed applicare al loro posto le disposizioni contenute nel provvedimento nazionale equivalente, preesistente all'entrata in vigore della direttiva, come quelle dell'art. 8, n. 3, della legge 2112/1920.

6) Nel caso in cui il giudice nazionale ritenesse in via di principio applicabile, in una causa che riguarda il lavoro a tempo determinato, una disposizione (nella fattispecie l'art. 8, n. 3, della legge 2112/1920) che costituisce norma equivalente ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro e, sulla base di tale disposizione, la constatazione che la stipulazione di un contratto di lavoro — fosse anche di uno solo — è avvenuta a tempo determinato senza ragione obiettiva collegata alla natura o alle caratteristiche del contratto o dell'attività prestata, comportasse la conversione di tale contratto in un contratto di lavoro a tempo indeterminato,

a) se sia conforme al diritto comunitario un'interpretazione e applicazione del diritto nazionale da parte del giudice nazionale, in virtù della quale sussiste sempre una ragione obiettiva per la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato qualora, a titolo di fondamento normativo della loro stipulazione, sia stata utilizzata una disposizione di legge relativa all'assunzione con contratti di lavoro a tempo determinato di personale destinato a soddisfare esigenze sociali stagionali, periodiche, temporanee, straordinarie o aggiuntive (nella specie, le disposizioni della legge 3250/2004), anche qualora le esigenze soddisfatte siano in realtà permanenti e durevoli;

b) se sia conforme al diritto comunitario un'interpretazione e applicazione del diritto nazionale da parte del giudice nazionale, in virtù della quale una disposizione che vieti nel settore pubblico la conversione dei

contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, deve interpretarsi nel senso che nel settore pubblico sia assolutamente e in ogni caso vietata la conversione di un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, anche qualora esso sia stato illegittimamente stipulato a tempo determinato, vale a dire anche qualora le esigenze soddisfatte siano in realtà permanenti e durevoli, e nel senso che al giudice nazionale non sia consentito, in una siffatta ipotesi, accertare il reale carattere del rapporto di lavoro controverso e la sua corretta qualificazione come contratto a tempo indeterminato; ovvero se tale divieto debba essere applicato limitatamente ai soli contratti di lavoro a tempo determinato che siano stati effettivamente stipulati per il soddisfacimento di esigenze temporanee, impreviste, urgenti, straordinarie, o simili particolari esigenze, e non anche ai casi in cui i contratti siano stati in realtà stipulati per il soddisfacimento di esigenze permanenti e durevoli».

B — *Causa C-379/07*

34. Nella causa C-379/07 il giudice a quo con ordinanza 20 luglio 2007 ha sospeso il

procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la clausola 5 e la clausola 8, nn. 1 e 3, dell'[accordo quadro], costituente parte integrante della [direttiva 1999/70], debbano essere interpretate nel senso che, in base al diritto comunitario, non sia consentito ad uno Stato membro di adottare provvedimenti motivati con il richiamo all'applicazione del predetto accordo quadro quando:

- a) nell'ordinamento giuridico nazionale preesistano all'entrata in vigore della direttiva norme equivalenti ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro, e
- b) con i provvedimenti adottati per l'applicazione dell'accordo quadro venga ridotto il livello generale di tutela offerto ai lavoratori a tempo determinato nell'ordinamento giuridico nazionale.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, qualora nell'ordinamento giuridico nazionale preesistano all'entrata in vigore della [direttiva 1999/70] norme equivalenti ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro, come l'art. 8, n. 3, della legge 2112/1920, rilevante nel caso di specie, se costituisca una riduzione non consentita del livello generale di tutela dei lavoratori a tempo determi-

nato nell'ordinamento giuridico nazionale, ai sensi della clausola 8, nn. 1 e 3 dell'accordo quadro, l'adozione di un provvedimento legislativo motivato con il richiamo all'applicazione dell'accordo quadro come l'art. 11 del decreto presidenziale 164/2004, di cui si discute nella causa principale:

a) quando tale provvedimento normativo, diretto all'applicazione dell'accordo quadro, venga adottato dopo la scadenza del termine per la trasposizione della [direttiva 1999/70] ma nel suo ambito di applicazione *rationae temporis* rientrino solo i contratti e rapporti di lavoro a tempo determinato che erano in corso alla sua entrata in vigore o che sono scaduti entro un determinato lasso di tempo prima della sua entrata in vigore, ma dopo la scadenza del termine di trasposizione della direttiva, mentre le norme equivalenti preesistenti non hanno un ambito di applicazione limitato nel tempo e comprendono tutti i contratti di lavoro a tempo determinato che sono stati stipulati, erano in corso o sono scaduti alla data di entrata in vigore della suddetta direttiva e di scadenza del termine per la sua trasposizione;

b) quando nell'ambito di applicazione di tale provvedimento normativo, diretto all'applicazione dell'accordo

- quadro, rientrano solo contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato che, per essere considerati successivi ai fini del provvedimento summenzionato devono cumulativamente soddisfare le seguenti condizioni: 1) che tra di essi intercorra un periodo non superiore a tre mesi e, inoltre, 2) che essi presentino una durata complessiva di almeno ventiquattro mesi all'entrata in vigore di tale provvedimento, indipendentemente dal numero di rinnovi contrattuali, o che vi sia stato sulla base di essi un periodo di occupazione complessivo di almeno diciotto mesi entro un periodo complessivo di ventiquattro mesi a partire dal contratto iniziale nel caso in cui vi siano almeno tre rinnovi oltre al contratto iniziale, mentre le preesistenti norme equivalenti non stabiliscono tali condizioni, comprendendo invece tutti i contratti (successivi) di lavoro a tempo determinato, a prescindere da un periodo minimo di occupazione e da un numero minimo di rinnovi contrattuali;
- c) quando il provvedimento normativo in esame, diretto all'applicazione dell'accordo quadro, prevede come conseguenza giuridica per la tutela dei lavoratori a tempo determinato e la prevenzione degli abusi ai sensi dell'accordo quadro la conversione del contratto di lavoro a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato con effetto per il futuro (*ex nunc*), mentre le preesistenti norme equivalenti prevedono la conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato dal momento della loro iniziale stipulazione (*ex tunc*).
- 3) In caso di risposta affermativa alla prima questione, qualora nell'ordinamento giuridico nazionale preesistano all'entrata in vigore della [direttiva 1999/70] norme equivalenti, ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro, come l'art. 8, n. 3, della legge 2112/1920, rilevante nel caso di specie, se costituisca una riduzione non consentita del livello generale di tutela dei lavoratori a tempo determinato nell'ordinamento giuridico nazionale, ai sensi della clausola 8, nn. 1 e 3, dell'accordo quadro, l'adozione di un provvedimento normativo, motivato con il richiamo all'applicazione dell'accordo quadro, come l'art. 7 del decreto presidenziale 164/2004, di cui si discute nella causa principale, quando esso prevede come unico mezzo di tutela dei lavoratori a tempo determinato contro gli abusi l'obbligo per il datore di lavoro di pagare la retribuzione e l'indennità di licenziamento, in caso di occupazione abusiva con contratti di lavoro a tempo determinato successivi, tenuto conto del fatto che:
- a) l'obbligo per il datore di lavoro di corrispondere la retribuzione e l'indennità di licenziamento è previsto dal diritto nazionale in qualsiasi caso di rapporto di lavoro e non è diretto specificamente a evitare gli abusi, ai sensi dell'accordo quadro, e
- b) l'applicazione delle preesistenti norme equivalenti produce come conseguenza giuridica la conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato successivi in contratti a tempo indeterminato.

- 4) In caso di risposta affermativa alle precedenti questioni, se il giudice nazionale, nell'interpretare il suo diritto nazionale in conformità della [direttiva 1999/70], debba disapplicare le disposizioni incompatibili con tale direttiva contenute nei provvedimenti adottati motivando con il richiamo all'applicazione dell'accordo quadro, le quali però determinano una riduzione del livello generale di tutela dei lavoratori a tempo determinato nell'ordinamento giuridico interno, come quelle degli artt. 7 e 11 del decreto presidenziale 164/2004 e applicare al loro posto le disposizioni contenute nel provvedimento nazionale equivalente, preesistente all'entrata in vigore della direttiva, come quelle dell'art. 8, n. 3, della legge 2112/1920.
- 5) Nel caso in cui il giudice nazionale ritenesse in via di principio applicabile, in una causa che riguarda il lavoro a tempo determinato, una disposizione (nella fattispecie l'art. 8, n. 3, della legge 2112/1902) che costituisce norma equivalente, ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro e, sulla base di tale disposizione, la constatazione che la stipulazione di contratti successivi di lavoro è avvenuta a tempo determinato senza ragione obiettiva collegata alla natura o alle caratteristiche del contratto o dell'attività prestata, comporti il riconoscimento che tali contratti sono contratti di lavoro a tempo indeterminato,
 - a) se sia compatibile con il diritto comunitario un'interpretazione e applicazione del diritto nazionale da parte del giudice nazionale, secondo cui in ogni caso costituisce una ragione obiettiva per la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato il fatto che, come fondamento giuridico della loro stipulazione, è stata utilizzata una norma sull'occupazione con contratti di lavoro a tempo determinato per il soddisfacimento di esigenze stagionali, periodiche, temporanee o straordinarie, anche se in realtà le esigenze soddisfatte sono «permanenti e durevoli»;
 - b) se sia compatibile con il diritto comunitario un'interpretazione e applicazione del diritto nazionale da parte del giudice nazionale secondo cui una disposizione che vieta la conversione di contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico in contratti di lavoro a tempo indeterminato deve interpretarsi nel senso che nel settore pubblico, è assolutamente e in ogni caso vietata la conversione di un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato in un contratto o rapporto a tempo indeterminato, anche qualora abusivamente esso sia stato stipulato a tempo determinato, in quanto in realtà le esigenze soddisfatte sono «permanenti e durevoli» e al giudice nazionale non è lasciata la possibilità, in un caso del genere, di dichiarare la reale natura del rapporto giuridico di lavoro controverso e la corretta qualificazione di esso come contratto a tempo indeterminato; oppure se tale divieto debba essere circoscritto ai soli contratti di lavoro a tempo determinato che siano stati effettivamente stipulati per il soddisfacimento di esigenze temporanee, impreviste, urgenti, straordinarie o simili, e non anche nel caso in cui in realtà siano stati stipulati per il soddisfacimento di esigenze «permanenti e durevoli».

C — *Causa C-380/07*V — **Ricevibilità delle domande di pronuncia pregiudiziale**

35. Nella causa C-380/07 il giudice a quo con ordinanza 23 luglio 2007 ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le medesime questioni pregiudiziali della causa C-379/07³¹.

38. Nelle osservazioni scritte di alcuni dei predetti soggetti sono stati espressi dubbi in ordine alla ricevibilità delle questioni pregiudiziali.

D — *Procedimento dinanzi alla Corte*A — *Sulla generale divergenza di opinioni in merito al diritto greco*

36. Con ordinanza 12 novembre 2007 il presidente della Corte ha riunito le tre cause C-378/07, C-379/07 e C-380/07 ai fini della loro trattazione scritta e orale e decisione comune.

39. L'acuta divergenza di opinioni in merito all'applicabilità e all'interpretazione di determinate disposizioni del diritto interno greco, in particolare dell'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920, ha indotto il governo greco a mettere in dubbio la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale.

37. Dinanzi alla Corte hanno presentato osservazioni scritte e orali i ricorrenti dei tre procedimenti principali, il governo greco e la Commissione delle Comunità europee. I convenuti dei tre procedimenti principali ed il governo italiano hanno presentato osservazioni scritte.

40. A mio avviso tali dubbi non sono condivisibili. L'esposizione del contesto normativo nazionale contenuta nelle ordinanze di rinvio è sufficientemente chiara per consentire alla Corte di assumere una decisione utile. Nel risolvere le questioni pregiudiziali sottoposte la Corte deve basarsi soltanto sulle informazioni sul diritto nazionale fornitele dal giudice a quo, in quanto non spetta alla Corte stabilire come debbano

31 — Riportate al paragrafo 34 delle presenti conclusioni.

essere interpretate le disposizioni nazionali o se la loro interpretazione da parte del giudice a quo sia corretta³². Il fatto che dalle osservazioni di alcuni dei predetti soggetti emergano divergenze in ordine alla ricostruzione del contesto normativo operata dal giudice a quo non influisce, quindi, sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale.

le questioni pregiudiziali nella causa C-378/07 in ogni caso non risultano manifestamente irrilevanti ai fini di una decisione nella controversia principale. In un caso del genere la Corte è tenuta a fornire una soluzione alle questioni sottoposte in merito all'interpretazione del diritto comunitario³³.

B — Sull'assenza di una pluralità di contratti a tempo determinato nella causa C-378/07

41. Il governo greco e la Commissione osservano, altresì, che nella causa C-378/07 viene in rilievo soltanto un unico rapporto di lavoro a tempo determinato, mentre l'accordo quadro riguarderebbe gli abusi derivanti dall'utilizzo di successivi rapporti di lavoro a tempo determinato. Entrambi dubitano, pertanto, che sia possibile fornire una soluzione utile alle questioni pregiudiziali relative alla causa C-378/07, o per lo meno ad alcune di esse.

42. Anche questi dubbi sono infondati. Occorre, infatti, tener presente che le questioni pregiudiziali nella causa C-378/07, al pari delle questioni pregiudiziali nelle altre due cause, sono state sollevate nella prospettiva del divieto di reformatio in peius (clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro). Né dall'accordo quadro né dall'attuale giurisprudenza della Corte è possibile desumere con certezza che anche questo divieto di reformatio in peius possa essere applicato al solo fine di tutelare i lavoratori in caso di plurimi rapporti di lavoro a tempo determinato. Ciò premesso,

C — Sull'inapplicabilità della disposizione transitoria greca (art. 11 del decreto presidenziale n. 164/2004) nelle cause C-379/07 e C-380/07

43. Il governo italiano, infine, ritiene che la seconda questione pregiudiziale nelle cause C-379/07 e C-380/07 abbia natura ipotetica e sia, quindi, irricevibile. A sostegno di tale opinione il governo italiano rileva che la possibilità di convertire i contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, prevista dalla disposizione transitoria di cui all'art. 11 del decreto presidenziale n. 164/2004, non possa applicarsi alle fattispecie oggetto delle cause principali.

44. Anche questa opinione non mi sembra persuasiva. Vero è che i ricorrenti dei

32 — Sentenze 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, Orfanopoulos e Oliveri (Racc. pag. I-5257, punto 42); 17 luglio 2008, causa C-500/06, Corporación Dermoestética (Racc. pag. I-5785, punto 20); 2 ottobre 2008, causa C-360/06, Heinrich Bauer Verlag (Racc. pag. I-7333, punto 15), nonché sentenza 9 ottobre 2008, causa C-404/07, Katz (Racc. pag. I-7607, punto 34).

33 — Giurisprudenza costante; v., ex pluris, sentenze 10 gennaio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA (Racc. pag. I-403, punto 24); 17 aprile 2008, causa C-404/06, Quelle (Racc. pag. I-2685, punti 19 e 20), nonché sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (punti 40-43).

procedimenti principali nelle cause C-379/07 e C-380/07 non sembrano in effetti rientrare nell'ambito di applicazione della disposizione transitoria di cui all'art. 11 del decreto presidenziale n. 164/2004. Tuttavia, la seconda questione del giudice a quo in entrambe le cause è rivolta proprio a verificare la correttezza dell'esclusione di lavoratori quali i ricorrenti dall'ambito di applicazione della predetta disposizione transitoria. Occorre verificare se anche i ricorrenti de quibus debbano poter beneficiare, in forza del diritto comunitario, di questa disposizione transitoria, in modo tale che i loro contratti di lavoro a tempo determinato possano essere convertiti in contratti a tempo indeterminato.

D — *Conclusione*

45. Le tre domande di pronuncia pregiudiziale sono pertanto, nel loro complesso, ricevibili.

VI — *Valutazione nel merito delle questioni pregiudiziali*

46. Con il suo lungo ed intricato catalogo di questioni il giudice a quo desidera in sostanza sapere se una normativa nazionale, come quella greca, sia conforme all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. In particolare, il Monomeles Protodikeio Rethymnis chiede se integri una violazione

del divieto di reformatio in peius di cui alla clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro, il fatto che il decreto presidenziale n. 164/2004 si discosti, per quanto riguarda il settore pubblico, dalla normativa nazionale previgente, e segnatamente dall'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920, che prevede la possibilità di una conversione o trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato.

47. A tal proposito la domanda di pronuncia pregiudiziale si fonda sulla premessa che l'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920 fosse ancora in vigore alla data di trasposizione della direttiva 1999/70, che tale articolo fosse effettivamente applicabile sia nel settore privato sia in quello pubblico³⁴, e che sulla sua base fosse possibile convertire o trasformare contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Tutto ciò è assai controverso tra i soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte nel presente procedimento. Tuttavia, come sopra esposto, per quanto riguarda il diritto nazionale la Corte deve basarsi su quanto riferitole dal giudice a quo³⁵. Conseguentemente, nel formulare la mia proposta di soluzione delle varie questioni pregiudiziali parto dal presupposto che la tesi del Monomeles Protodikeio Rethymnis in merito alla vigenza e al contenuto dispositivo dell'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920 sia corretta.

48. Per ragioni di semplificazione propongo alla Corte di non risolvere le questioni

34 — Che nel settore pubblico greco il ricorso all'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920 corrispondesse effettivamente ad una prassi corrente non sembra essere una circostanza pacifica; v. in proposito le mie conclusioni presentate il 27 ottobre 2005 nella causa Adeneler, cit. alla nota 2 (paragrafo 81).

35 — V. sul punto supra, paragrafo 40 delle presenti conclusioni, e la giurisprudenza ivi citata.

pregiudiziali nell'ordine seguito dal giudice nazionale, bensì di raggrupparle per argomento e di sintetizzarle. Inizierò con quelle questioni che riguardano, in linea del tutto generale, la portata del divieto di *reformatio in peius* ed il significato del concetto di «norme equivalenti» (v. *infra*, A); mi rivolgerò, poi, alle questioni relative alla conformità con l'accordo quadro di una normativa come quella greca (v. *infra*, B), per poi passare all'esame delle conseguenze di un'eventuale violazione dell'accordo quadro (v. *infra*, C).

A — *Le questioni pregiudiziali concernenti la portata del divieto di reformatio in peius ed il significato del concetto di «norme equivalenti»*

49. Sulla portata del divieto di *reformatio in peius* e del significato del concetto di «norme equivalenti» vertono la prima e la seconda questione nella causa C-378/07, nonché la prima questione nelle cause C-379/07 e C-380/07, qui di seguito trattate congiuntamente.

1. Il margine di discrezionalità che residua agli Stati membri in sede di trasposizione in presenza di una «norma equivalente»

50. La clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro obbliga gli Stati membri ad introdurre determinate misure per prevenire gli abusi deri-

vanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato «in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi».

51. A tal proposito, il giudice a quo desidera in sostanza sapere quale margine di discrezionalità residui ad uno Stato membro in sede di trasposizione della direttiva 1999/70, qualora il relativo diritto nazionale contenga già «norme equivalenti». Tale questione si fonda sull'assunto del giudice nazionale secondo cui l'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920 dovrebbe essere considerato come una siffatta norma equivalente — un'opinione controversa, sulla quale, tuttavia, poggia in modo decisivo l'intera domanda di pronuncia pregiudiziale.

a) Il concetto di norma equivalente

52. L'accordo quadro non definisce il concetto di norma equivalente. In via di principio può quindi trattarsi di una qualsivoglia disposizione del diritto nazionale. Dalla finalità dell'accordo quadro, consistente nel prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di

una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, può desumersi soltanto che deve trattarsi di una disposizione che contribuisca in modo effettivo a prevenire tali abusi³⁶.

53. Affinché una disposizione del diritto interno possa essere considerata quale norma equivalente, non occorre che essa sia stata appositamente emanata per prevenire gli abusi, né occorre che il suo ambito di applicazione riguardi esclusivamente successivi contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato. Piuttosto, a tal fine è sufficiente che l'ambito di applicazione e il contenuto dispositivo di tale disposizione possano contribuire *quantomeno anche* ad un'effettiva prevenzione dell'utilizzo abusivo di successivi contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.

54. Il solo fatto, quindi, che una disposizione quale l'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920 non distingua tra un unico rapporto di lavoro a tempo determinato e una successione di più rapporti di lavoro a tempo determinato, potendosi essa, invece, applicare, apparentemente, fin dal primo rapporto a tempo determinato, non osta alla sua qualificazione in termini di norma equivalente ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro. Come sopra rilevato, l'unico fattore decisivo è il fatto che la disposizione, tenuto conto del suo ambito di applicazione e del suo contenuto dispositivo, possa contribuire ad un'effettiva

prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.

55. Spetta al giudice nazionale valutare se ciò avvenga nel caso di specie. Nell'effettuare tale valutazione il giudice a quo dovrà confrontarsi con le opinioni profondamente divergenti sostenute a tal proposito nel corso del procedimento dinanzi alla Corte: mentre i ricorrenti dei procedimenti principali ritengono che la possibilità di una conversione o trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato abbia un effetto dissuasivo, il governo greco contesta che un siffatto effetto possa prodursi nel settore pubblico, osservando che gli oneri economici di un'eventuale conversione dei contratti di lavoro ricadrebbero, in questo caso, sulla comunità e pertanto — a differenza di quanto avviene nel settore privato — non sarebbero percepiti da uno specifico datore di lavoro.

b) Il margine di discrezionalità che residua agli Stati membri in sede di trasposizione

56. Anche in caso di presenza di norme equivalenti dirette alla prevenzione degli abusi, gli Stati membri non restano privi di qualsiasi margine di discrezionalità nella trasposizione della direttiva. La clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro non può essere intesa nel senso che essa imponga il congelamento del diritto nazionale del lavoro nel suo stato attuale senza possibilità di alcuna

36 — V. in proposito clausole 1, lett. b), e 5, n. 1, dell'accordo quadro, nonché sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (punti 65, 80, 92 e 101).

modificazione successiva. Tale disposizione si limita, piuttosto, a precisare che gli Stati membri, in sede di trasposizione della direttiva 1999/70, non sono obbligati ad introdurre nuove misure di prevenzione degli abusi quando il diritto nazionale vigente già consenta un'effettiva prevenzione di tali abusi. Rientra, quindi, nel potere discrezionale degli Stati membri la scelta se adottare una o più delle misure enunciate nella clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro, o ricorrere, invece, a norme equivalenti già in vigore³⁷.

c) Conclusione

58. In conclusione, si deve quindi affermare quanto segue:

Anche se il diritto nazionale contiene già norme equivalenti volte alla prevenzione degli abusi ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70, gli Stati membri sono liberi di adottare disposizioni in materia di lavoro a tempo determinato, purché esse siano conformi a tutte le prescrizioni del diritto comunitario.

57. Conseguentemente, gli Stati membri sono liberi di adottare anche in futuro disposizioni concernenti la materia del lavoro a tempo determinato, purché esse siano conformi a tutte le prescrizioni del diritto comunitario. Perfino una completa riforma del diritto nazionale in materia di lavoro a tempo determinato resta possibile, a patto che essa, da un lato, consenta un'effettiva prevenzione degli abusi [clausola 1, lett. b), nel combinato disposto con la clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro], e, dall'altro, non violi il divieto di *reformatio in peius* (clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro)³⁸ né altre disposizioni del diritto comunitario³⁹.

2. Il divieto di *reformatio in peius*

59. Ai sensi della clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro, l'applicazione di tale accordo non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell'ambito coperto dall'accordo stesso. Questo divieto è tradizionalmente denominato *divieto di reformatio in peius*⁴⁰.

37 — Sentenza 15 aprile 2008, causa C-268/06, Impact (Racc. pag. I-2483, punto 71).

38 — V. in proposito subito infra, paragrafi 59-71 delle presenti conclusioni.

39 — Nel controverso caso Mangold (sentenza cit. alla nota 4, punti 55-78), la Corte ha esaminato una disposizione nazionale concernente il lavoro a tempo determinato non solo alla luce del divieto di *reformatio in peius* di cui all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, ma anche alla luce del divieto di discriminazioni in base all'età.

40 — V. sul punto le conclusioni dell'avvocato generale Tizzano, presentate il 30 giugno 2005 nella causa Mangold, cit. alla nota 4 (paragrafo 54, con ulteriori rinvii e precisazioni).

a) L'ambito di applicazione *ratione materiae* del divieto di *reformatio in peius*

60. Soprattutto con la sua seconda questione nella causa C-378/07 il giudice a quo chiede, in sostanza, se il divieto di *reformatio in peius* valga soltanto per tutelare i lavoratori in caso di abusi derivanti dall'utilizzo di plurimi rapporti di lavoro a tempo determinato, oppure se esso si applichi anche in relazione ad un'eventuale riduzione del livello di tutela dei lavoratori in caso di abusi derivanti dall'utilizzo, per la prima o unica volta, di un rapporto di lavoro a tempo determinato. Presupposto di tale questione è il fatto che l'utilizzo per la prima o unica volta di un contratto di lavoro a tempo determinato non sembra rientrare nell'ambito della tutela apprestata dal decreto presidenziale n. 164/2004.

61. Il divieto di *reformatio in peius* vieta di ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori *nell'ambito coperto dall'accordo quadro*, quale definito alla clausola 2 dell'accordo stesso. Ai sensi della clausola 2, n. 1, l'accordo quadro 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. Una limitazione dell'ambito di applicazione tale per cui l'accordo quadro dovrebbe applicarsi soltanto ai lavoratori con successivi rapporti di lavoro a tempo determinato non risulta né dal n. 1 né dal n. 2 della clausola 2. Una siffatta limitazione non emerge nemmeno dalla definizione del concetto di lavoratore a tempo determinato di cui alla clausola 3, n. 1, dell'accordo quadro.

62. Vero è che la disposizione contenuta nella clausola 5, n. 1 [nel combinato disposto con la clausola 1, lett. b)] dell'accordo quadro si limita specificamente ad obbligare gli Stati membri ad introdurre concrete misure per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una *successione* di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato⁴¹. Tuttavia, ciò non implica affatto che anche tutte le altre disposizioni dell'accordo quadro, e, in particolare, il divieto di *reformatio in peius* di cui alla clausola 8, n. 3, riguardino esclusivamente i contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi. Ciò risulta chiaramente da uno sguardo alla definizione dell'ambito di applicazione *ratione materiae* e *ratione personae* dell'accordo quadro ai sensi delle clausole 2, n. 1, e 3, n. 1.

63. L'ambito di applicazione dell'accordo quadro in generale e quello del divieto di *reformatio in peius* in particolare non possono essere interpretati restrittivamente⁴². Mediante l'accordo quadro si intende, infatti, fornire un contributo ad un migliore equilibrio fra la flessibilità dell'orario di lavoro e la sicurezza dei lavoratori⁴³. In tal modo si dà rilievo ad obiettivi fondamentali della politica sociale della Comunità, quali sono in particolare indicati nell'art. 136, primo comma, CE, e cioè il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e la garanzia di una protezione sociale adeguata. Questi stessi obiettivi risultano menzionati anche nel Preambolo del

41 — V. in proposito anche sentenza Mangold, cit. alla nota 4 (punti 40-43).

42 — Nello stesso senso cfr. sentenze 13 settembre 2007, causa C-307/05, Del Cerro Alonso (Racc. pag. I-7109, punto 38), e Impact, cit. alla nota 37 (punto 114), entrambe relative al divieto di discriminazioni di cui alla clausola 4 dell'accordo quadro.

43 — Primo comma del preambolo dell'accordo quadro; v. anche nn. 3 e 5 delle relative considerazioni generali.

Trattato UE⁴⁴ e in quello del Trattato CE⁴⁵, nonché nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori⁴⁶ e nella Carta sociale europea⁴⁷. Essi depongono a favore di un'interpretazione quanto più possibilmente ampia dei principi e dei divieti previsti nell'accordo quadro.

64. Alla luce di quanto sopra, il divieto di reformatio in peius deve essere applicato anche nell'ipotesi in cui uno Stato membro decida di riportare il proprio regime di tutela dei lavoratori, fino a quel momento più favorevole, al livello minimo prescritto in termini vincolanti dall'accordo quadro. Ogni riduzione del livello generale di tutela dei lavoratori esistente in uno Stato membro in materia di lavoro a tempo determinato deve, infatti, avvenire nel rispetto delle prescrizioni risultanti dalla clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro.

44 — Nel preambolo del Trattato UE viene ribadita l'importanza dei diritti sociali fondamentali (quarto 'considerando'), e si sottolinea l'obiettivo del progresso economico e sociale (ottavo 'considerando').

45 — Nel preambolo del Trattato CE si sottolinea l'importanza del progresso economico e sociale (secondo 'considerando'), e si individua nel miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei popoli dell'Europa uno scopo essenziale (terzo 'considerando'); in proposito v. pure sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, Defrenne (Racc. pag. 455, punti 10 e 11).

46 — La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori è stata adottata in occasione della riunione del Consiglio europeo del 9 dicembre 1989 a Strasburgo ed è stata riprodotta nel documento della Commissione 2 ottobre 1989 COM/89/471. Il punto 7 di tale Carta dispone quanto segue: «La realizzazione del mercato interno deve portare ad un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori nella Comunità europea. Tale processo avverrà mediante il ravvicinamento di tali condizioni, che costituisca un progresso, soprattutto per quanto riguarda la durata e l'organizzazione dell'orario di lavoro e le forme di lavoro diverse dal lavoro a tempo indeterminato, come il lavoro a tempo determinato, il lavoro a tempo parziale, il lavoro temporaneo e il lavoro stagionale». Il punto 10, n. 1, di tale Carta aggiunge che «secondo le modalità specifiche di ciascun paese: (...) ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto ad una protezione sociale adeguata (...)».

47 — La Carta sociale europea è stata firmata il 18 ottobre 1961 a Torino dagli Stati membri del Consiglio d'Europa. Ai punti 2 e 4 della Parte I di tale Carta viene sottolineato il diritto di tutti i lavoratori ad eque condizioni di lavoro e ad un'equa retribuzione; tale diritto deve essere considerato un obiettivo da perseguire [v. Parte III, art. A, n. 1, lett. a), della Carta].

65. Se, pertanto, il diritto nazionale di uno Stato membro offre tutela ai lavoratori non solo nel caso di plurimi contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, ma anche nel caso di utilizzo abusivo, per la prima o unica volta, di un contratto o di un rapporto di lavoro a tempo determinato, il divieto di reformatio in peius di cui alla clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro si estende anche a tale tutela⁴⁸.

66. Per ragioni di completezza si deve altresì aggiungere che la clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro non si applica affatto soltanto alla riduzione della tutela offerta ai lavoratori da «norme equivalenti» ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro. Benché il giudice a quo ed alcuni dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte sembrino presupporre una siffatta correlazione, né il tenore letterale, né la finalità, né il contesto della clausola 8, n. 3, depongono, in realtà, nel senso di una siffatta limitazione del suo ambito di applicazione *ratione materiae*. Invero, il parametro del divieto di reformatio in peius può essere impiegato per valutare nel suo insieme la tutela prevista nel diritto nazionale per i lavoratori a tempo determinato, a prescindere dal fatto che tale tutela sia più ampia o più ristretta rispetto a quanto richiederebbe lo standard di una norma equivalente per la prevenzione degli abusi ai sensi della clausola 5, n. 1.

48 — Nel caso Mangold la Corte ha già avuto occasione di interpretare il divieto di reformatio in peius in relazione ad un caso concernente un rapporto di lavoro per la prima volta a tempo determinato (sentenza cit. alla nota 4, punti 50-54).

b) La portata del divieto di reformatio in peius

possono determinare un abbassamento della tutela minima perseguita attraverso l'accordo quadro⁵¹.

67. A fronte di un ampio ambito di applicazione *ratione materiae* della clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro, quale sopra descritto⁴⁹, il suo contenuto dispositivo risulta, invece, relativamente modesto. Il contenuto del divieto di reformatio in peius si esaurisce, infatti, nell'impedire che l'applicazione dell'accordo quadro possa costituire un motivo valido per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori. Ne derivano due conseguenze.

68. In primo luogo, una contrazione della tutela offerta ai lavoratori nel settore dei contratti a tempo determinato non è, in quanto tale, vietata dall'accordo quadro; piuttosto, una siffatta contrazione risulta consentita qualora non sia in alcun modo collegata con l'*applicazione di detto accordo quadro*⁵⁰. Il divieto di reformatio in peius di cui alla clausola 8, n. 3, non costituisce, quindi, una clausola di stand-still tale da vietare in assoluto una riduzione del livello di tutela esistente nel diritto nazionale alla data della trasposizione della direttiva 1999/70. Gli Stati membri e le parti sociali possono continuare ad adottare, mediante legge o mediante contratto collettivo, autonomi provvedimenti concernenti la disciplina del lavoro a tempo determinato; solo che tali provvedimenti devono essere adottati, a prescindere dall'applicazione dell'accordo quadro, in modo trasparente, e non possono ovviamente comportare alcuna violazione del restante diritto comunitario, in particolare non

69. In secondo luogo, il divieto di reformatio in peius di cui alla clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro si riferisce esclusivamente ad una riduzione del *livello generale* di tutela offerto ai lavoratori in materia di lavoro a tempo determinato. Il divieto di reformatio in peius non osta, quindi, all'abrogazione o al depotenziamento di una specifica misura di tutela dei lavoratori, a meno che in tal modo non si diminuisca, nel suo complesso, il livello di tutela offerto ai lavoratori a tempo determinato. Non può escludersi che una misura con la quale si diminuisca la tutela dei lavoratori assuma solo un peso irrilevante rispetto al livello generale di tutela, ovvero che essa intervenga, unitamente ad altre misure migliorative della tutela dei lavoratori che ne compensano l'effetto, sicché nel complesso non si produca alcuna riduzione del livello generale di tutela.

70. Se si riportano tali considerazioni ad un caso come quello in esame, può rilevarsi quanto segue.

71. La questione se l'abrogazione dell'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920, intorno alla

49 — Paragrafi 60-65 delle presenti conclusioni.

50 — Sentenza Mangold, cit. alla nota 4 (punto 52).

51 — V. in proposito le conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa Mangold, cit. alla nota 4 (paragrafi 61, 62, 63, 65 e 70).

quale ruota l'argomentazione del giudice nazionale, abbia avuto effetto per il settore pubblico già prima della trasposizione della direttiva 1999/70, oppure solo a far data dalla sua trasposizione, non può essere chiarita in termini certi sulla scorta delle informazioni qui disponibili concernenti la normativa nazionale. È certo, tuttavia, che già la legge n. 2190/1994 imponeva un divieto per il settore pubblico in Grecia di conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato⁵². Tale circostanza induce a ritenere che, in ogni caso, le premesse per l'abrogazione dell'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920 nel settore pubblico erano state poste ben prima dell'entrata in vigore della direttiva 1999/70, sicché tale abrogazione poggiava su un'autonoma decisione del legislatore greco che non aveva nulla a che fare con la trasposizione della direttiva 1999/70.

72. In ogni caso, tuttavia, l'abrogazione dell'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920 può costituire una violazione del divieto di reformatio in peius solo nel caso in cui essa abbia un peso tale da provocare una riduzione del livello generale di tutela offerto ai lavoratori in materia di lavoro a tempo determinato. La valutazione in ordine a tale profilo spetta al giudice a quo. In tale sede il giudice nazionale dovrà altresì chiedersi se altre misure, migliorative della tutela offerta ai lavoratori, abbiano compensato l'abrogazione dell'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920⁵³.

73. A tal riguardo è irrilevante la circostanza che alcune delle modifiche del diritto greco, la cui portata è controversa tra i soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte, ed in particolare l'introduzione del nuovo art. 103, n. 8, della Costituzione greca, siano intervenute in pendenza del termine per la trasposizione della direttiva 1999/70⁵⁴. Se è vero che gli Stati membri non possono compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto da una direttiva in pendenza del termine per la sua trasposizione⁵⁵, da questo generale divieto di compromettere il risultato delle direttive non possono, tuttavia, desumersi prescrizioni più ampie di quelle derivanti dalle specifiche disposizioni contenute nello stesso accordo quadro e, in particolare, dal divieto di reformatio in peius.

c) Conclusione

74. In conclusione, può quindi affermarsi quanto segue:

L'ambito di applicazione del divieto di reformatio in peius di cui alla clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato non è circoscritto alla tutela dei lavoratori dagli abusi derivanti da una succes-

52 — V. sul punto sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (in particolare, punti 19 e 99).

53 — Per maggiori indicazioni sul punto, v. paragrafi 76-93 delle presenti conclusioni.

54 — Tale circostanza è stata sottolineata dal giudice a quo e da alcuni dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte; v. anche ordinanza Vassilakis e a., cit. alla nota 3 (punto 29).

55 — Sentenze 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (Racc. pag. I-7411), e Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 121).

sione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato. Una disposizione nazionale che si limiti ad abrogare o a depotenziare una specifica misura di tutela dei lavoratori non rientra nel divieto di cui alla clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, a meno che in tal modo non sia stato ridotto il livello generale di tutela offerto ai lavoratori a tempo determinato.

B — *Le questioni pregiudiziali concernenti la conformità all'accordo quadro di una normativa come quella greca*

75. Le questioni pregiudiziali qui di seguito affrontate (terza, quarta e sesta questione nella causa C-378/07, nonché seconda, terza e quinta questione nelle cause C-379/07 e C-380/07) concernono specificamente la conformità all'accordo quadro di una normativa come quella contenuta nel decreto presidenziale greco n. 164/2004.

1. Divieto di reformatio in peius in relazione alle sanzioni per l'utilizzo abusivo di rapporti di lavoro a tempo determinato

76. Con la terza e la quarta questione nella causa C-378/07, nonché con la seconda e la terza questione nelle cause C-379/07 e C-380/07 il giudice a quo desidera in sostanza sapere se una modifica normativa, come quella intervenuta in Grecia per il settore

pubblico, violi il divieto di reformatio in peius di cui alla clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro. In tal modo il giudice a quo intende confrontare il livello di tutela dei lavoratori risultante dall'applicazione del decreto n. 164/2004 con quello risultante dall'applicazione dell'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920.

77. Si tratta, in ultima analisi, di verificare se il legislatore greco abbia violato il divieto di reformatio in peius sopprimendo per il settore pubblico la possibilità, originariamente prevista, di convertire con effetto *ex tunc* i contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, o comunque ammettendo — per i vecchi contratti — tale possibilità solo a condizioni molto restrittive e solo con effetto *ex nunc* (artt. 5-7 e 11 del decreto presidenziale n. 164/2004). Inoltre, specie la causa C-378/07 solleva la questione se il divieto di reformatio in peius poteva impedire al legislatore greco di escludere completamente dall'ambito di tutela del decreto presidenziale n. 164/2004 i contratti di lavoro stipulati per la prima o unica volta a tempo determinato.

78. La Corte non può prendere posizione in termini definitivamente vincolanti su tale questione, giacché la sua soluzione implica l'interpretazione del diritto nazionale per la quale è competente soltanto il giudice nazionale⁵⁶. Tuttavia, la Corte può fornire al giudice a quo tutti gli elementi utili per l'interpretazione e l'applicazione del divieto comunitario di reformatio in peius e delle altre prescrizioni dell'accordo quadro⁵⁷.

56 — V. in proposito supra, paragrafo 40 delle presenti conclusioni, e la giurisprudenza ivi citata.

57 — V., ex pluris, sentenze 11 marzo 2008, causa C-420/06, Jäger (Racc. pag. I-1315, punto 46), e 10 luglio 2008, causa C-54/07, Feryn (Racc. pag. I-5187, punto 19).

79. In via preliminare, occorre sottolineare che le controverse modifiche introdotte nel diritto greco dal decreto presidenziale n. 164/2004 riguardano soltanto una specifica misura della tutela dei lavoratori a tempo determinato, vale a dire la possibilità di convertire o trasformare i contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato.

80. Come già esposto supra⁵⁸, tuttavia, può ritenersi sussistente una *reformatio in peius* ai sensi della clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro solo nel caso in cui la modifica delle disposizioni applicabili comporti una *riduzione del livello generale di tutela offerto ai lavoratori* in materia di lavoro a tempo determinato. Il divieto di *reformatio in peius* non osta, invece, all'abrogazione o al depotenziamento di una specifica misura di tutela dei lavoratori, a meno che in tal modo non sia stato diminuito il livello di tutela dei lavoratori nel suo complesso.

81. È pacifico che il decreto presidenziale n. 164/2004 limiti fortemente nel settore pubblico la possibilità di conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, e che esso addirittura sopprime del tutto tale possibilità per il futuro. Ad avviso del giudice nazionale, inoltre, al momento non sono più previste altre sanzioni per i casi di abuso, equivalenti alla conversione. In particolare, secondo il giudice a quo il pagamento della retribuzione e di un'indennità di licenziamento (art. 7 del decreto presidenziale n. 164/2004) è sempre previsto, a prescindere dalla sussistenza di un eventuale abuso, e quindi non costituisce una specifica sanzione contro gli abusi. A tal proposito i ricorrenti nei procedimenti principali aggiungono, inoltre, che anche le

sanzioni penali e disciplinari previste per i responsabili degli abusi non hanno, in Grecia, pressoché alcuna rilevanza pratica.

82. Alla luce di tali elementi appare possibile concludere nel senso che il diritto interno, da quando è entrato in vigore il decreto presidenziale n. 164/2004, dispone di sanzioni meno effettive per l'utilizzo abusivo del lavoro a tempo determinato nel settore del pubblico impiego, di quelle previste, in base alla ricostruzione fatta dal giudice a quo, dalla normativa previgente.

83. Tuttavia, ciò non implica necessariamente una riduzione del livello generale della tutela dei lavoratori nei termini previsti dalla clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro in materia di lavoro a tempo determinato.

84. Da un lato, infatti, la riforma introdotta con il decreto presidenziale n. 164/2004 non riguarda i lavoratori a tempo determinato in Grecia in generale, bensì soltanto un gruppo specifico di essi, e segnatamente i lavoratori a tempo determinato del settore pubblico greco. Per quanto riguarda, in particolare, l'esclusione dei contratti di lavoro stipulati per la prima o unica volta a tempo determinato dall'ambito di tutela del decreto presidenziale n. 164/2004, di cui si discute nella causa C-378/07, occorre rilevare che questa misura concerne soltanto una parte del lavoro a tempo determinato nel settore pubblico. Già questi rilievi impediscono di ritenere che vi sia stata una riduzione del livello generale di tutela offerto ai lavoratori a tempo determinato.

⁵⁸ — V. supra, paragrafo 69 delle presenti conclusioni.

85. Dall'altro lato, un depotenziamento del diritto interno sul versante delle sanzioni può essere compensato mediante nuove misure preventive ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro. Il decreto presidenziale n. 164/2004, in effetti, con i suoi artt. 5 e 6 introduce ex novo varie misure per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo del lavoro a tempo determinato nel settore pubblico: il requisito di una ragione obiettiva, la previsione di una durata massima per i contratti o i rapporti di lavoro successivi, nonché la previsione di un limite per i rinnovi di siffatti contratti o rapporti.

86. In una siffatta riforma si realizza uno spostamento del baricentro dalla repressione degli abusi alla loro prevenzione, che non comporta necessariamente un peggioramento del livello generale di tutela offerto ai lavoratori ai sensi della clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro. Del resto anche le parti sociali europee nell'accordo quadro puntano sulla prevenzione degli abusi, specie con riferimento ai contratti o ai rapporti di lavoro a tempo determinato successivi. Ciò risulta, tra l'altro, dalla lettura della clausola 1, lett. b), ove si parla della creazione di un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.

87. Anche dalla clausola 5 dell'accordo quadro risulta che, dal punto di vista del diritto comunitario, l'attenzione è stata rivolta principalmente alla prevenzione degli abusi: gli Stati membri hanno l'obbligo, in base alla clausola 5, n. 1, di introdurre almeno una delle misure ivi previste per la prevenzione degli abusi, qualora non dispongano già di norme

equivalenti. Per contro, non sono obbligatoriamente prescritte specifiche sanzioni contro gli abusi. La stessa sanzione della conversione dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato in contratti o rapporti a tempo indeterminato, espressamente menzionata nella clausola 5, n. 2, lett. b), dell'accordo quadro, è rimessa, per effetto dell'inciso «se del caso» che la precede, alla discrezionalità degli Stati membri: il diritto nazionale, pertanto, può prevedere una siffatta sanzione, ma può legittimamente ricorrere anche ad altre sanzioni, sempre a patto che sussistano, nel complesso, misure effettive per la prevenzione e, se del caso, per la punizione degli abusi⁵⁹.

88. Alla luce di tali elementi sono del parere che in un caso come quello attuale non si possa ritenere necessariamente sussistente una riduzione del livello generale di tutela offerto ai lavoratori a tempo determinato ai sensi della clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro.

89. Al di là, tuttavia, della sua conformità al divieto di *reformatio in peius*, ogni singola modifica della tutela dei lavoratori in materia di lavoro a tempo determinato deve essere conforme alle altre disposizioni dell'accordo quadro, nonché al resto del diritto comunitario. Pertanto, anche se il decreto presidenziale n. 164/2004 non ha comportato una riduzione del livello generale di tutela offerto ai lavoratori a tempo determinato ai sensi della clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro, il

59 — In tal senso v. sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (punti 102 e 105); v. pure le mie conclusioni in tale causa, paragrafo 73.

depotenziamento delle sanzioni per gli abusi connessi al lavoro a tempo determinato, prodotto dal suddetto decreto presidenziale, non può, in nessun caso, scendere al di sotto del livello minimo stabilito dal diritto comunitario per la tutela dei lavoratori a tempo determinato.

90. Benché, come sopra esposto, l'accordo quadro con la sua clausola 5 abbia spostato il baricentro sulla prevenzione degli abusi, rimane comunque l'obbligo a carico degli Stati membri di prevedere sanzioni adeguate in caso di effettiva verifica di un abuso⁶⁰. A tal riguardo, se pur spetta agli Stati membri o alle parti sociali individuare e definire le sanzioni applicabili⁶¹, si deve comunque garantire che le violazioni del diritto comunitario siano punite, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in forme analoghe a quelle previste per le violazioni del diritto interno simili per natura e importanza e che, in ogni caso, la sanzione stessa abbia carattere *effettivo, proporzionale e dissuasivo*⁶².

91. Se, quindi, si è verificato un abuso, 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 comunitario⁶³. A tal proposito, dall'accordo quadro, ed in particolare dalla clausola 5, n. 2, lett. b), di tale accordo, si può solo desumere che la conversione dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato in contratti o rapporti a tempo indeterminato rappresenta una delle sanzioni ipotizzabili⁶⁴; ciò non esclude, peraltro, altri tipi di sanzioni.

92. Per valutare l'effettività delle sanzioni, così come sono state concepite con specifico riferimento al pubblico impiego greco dall'art. 7 del decreto presidenziale n. 164/2004, il giudice a quo dovrà parimenti verificare, inter alia, se i lavoratori interessati siano invogliati a far valere i diritti loro riconosciuti, chiedendone un'effettiva attuazione. I lavoratori assunti con contratti abusivamente stipulati a tempo determinato, potrebbero, infatti, incorrere nella tentazione di tollerare comunque un tale abuso nella speranza di continuare a lavorare anche in futuro nel settore pubblico e di godere, in tal modo, di garanzie sociali. Questi lavoratori, per paura di non ottenere più in futuro alcun contratto di lavoro, sia pur a tempo determinato, potrebbero rinunciare a far valere il loro diritto all'indennità di licenziamento, oppure omettere di denunciare i responsabili delle prassi abusive affinché siano puniti in sede disciplinare o penale.

93. In conclusione si può, quindi, affermare che:

60 — Sentenze Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 94); 7 settembre 2006, causa C-53/04, Marrosu e Sardino (Racc. pag. I-7213, punto 51), e causa C-180/04, Vassallo (Racc. pag. I-7251, punto 36).

61 — Diciassettesimo 'considerando' della direttiva 1999/70, e n. 10 delle considerazioni generali dell'accordo quadro.

62 — Giurisprudenza costante a partire dalla sentenza 21 settembre 1989, causa 68/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. 2965, punti 23 e 24); v., più di recente, sentenza 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e a. (Racc. pag. I-3565, punto 65); v. pure — con specifico riferimento all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato — sentenze Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 94); Marrosu e Sardino, cit. alla nota 60 (punto 51), nonché sentenza Vassallo, cit. alla nota 60 (punto 36).

63 — Sentenze Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 102); Marrosu e Sardino, cit. alla nota 60 (punto 53), nonché sentenza Vassallo, cit. alla nota 60 (punto 38).

64 — Per ulteriori considerazioni al riguardo, v. paragrafi 109-118 delle presenti conclusioni.

L'abrogazione o il depotenziamento di una sanzione contro gli abusi derivanti dall'utilizzo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato in relazione ad una specifica categoria di lavoratori a tempo determinato non viola la clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, se tali misure sono compensate da un contestuale rafforzamento delle misure per la prevenzione degli abusi. Ciò nondimeno permane l'obbligo a carico degli Stati membri di introdurre o conservare per i casi di abuso sanzioni effettive, proporzionali e dissuasive.

2. Sulla nozione di ragione obiettiva di cui alla clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro

94. Con la sesta questione, lett. a), nella causa C-378/07, nonché con la quinta questione, lett. a), nelle cause C-379/07 e C-380/07, il giudice a quo chiede chiarimenti in ordine all'interpretazione della nozione di ragione obiettiva di cui alla clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro. Il giudice nazionale chiede, in sostanza, se la semplice circostanza che una disposizione legislativa sia stata utilizzata quale fondamento per ricorrere ad un rapporto di lavoro a tempo determinato possa costituire una ragione obiettiva ai sensi dell'accordo quadro, perfino nel caso in cui i requisiti previsti da tale disposizione legislativa non risultassero soddisfatti.

95. Tale questione sembra prima facie sollevare un problema già affrontato dalla sentenza *Adeneler*. In tale causa la Corte ha stabilito che 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 costituisce un'adeguata giustificazione per l'utilizzo di contratti di tal tipo. La normativa nazionale deve, invece, assicurare che il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato successivi risulti giustificato dalla sussistenza di elementi concreti relativi, in particolare, all'attività di cui trattasi e alle condizioni del suo esercizio⁶⁵.

96. A ben guardare, tuttavia, nella specie la questione per il giudice a quo non è data dal fatto che il fondamento normativo per il ricorso ai rapporti di lavoro a tempo determinato qui controversi fosse troppo generico ed indeterminato. Piuttosto, egli ritiene che i requisiti legislativi — assai dettagliati — per poter ricorrere al lavoro a tempo determinato in questi casi non siano stati affatto rispettati. Tali rapporti a tempo determinato sarebbero stati, infatti, fondati su disposizioni che consentivano il «soddisfacimento di fabbisogni sociali stagionali, periodici, temporanei, straordinari o aggiuntivi»⁶⁶, mentre in realtà si sarebbe trattato di fabbisogni «permanenti e durevoli».

97. A tal proposito, occorre preliminarmente sottolineare che l'interpretazione del diritto nazionale e la sua applicazione al caso di specie spetta esclusivamente al giudice nazionale⁶⁷. La Corte ha, tuttavia, il compito di

65 — Sentenza *Adeneler*, cit. alla nota 2 (v. le considerazioni ivi svolte in relazione alla seconda questione, in particolare ai punti 71-75).

66 — Il giudice a quo richiama espressamente la legge n. 3250/2004; simili disposizioni risultano dalle leggi nn. 2190/1994 e 2527/1997 (v. in proposito supra, paragrafi 22-24 delle presenti conclusioni).

67 — Sentenze 19 gennaio 2006, causa C-265/04, *Bouanich* (Racc. pag. I-923, punto 51), e 11 settembre 2008, causa C-11/07, *Eckelkamp e a.* (Racc. pag. I-6845, punto 32).

fornire utili indicazioni sulle prescrizioni del diritto comunitario⁶⁸, e nel presente caso, in particolare, sulle prescrizioni dell'accordo quadro.

98. In base all'accordo quadro, il ricorso a contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato non richiede necessariamente la sussistenza di una ragione obiettiva. Vero è che l'accordo quadro parte dal presupposto che il lavoro a tempo determinato ha carattere eccezionale⁶⁹ e che l'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato basata su ragioni oggettive è un modo di prevenire gli abusi⁷⁰. Ciò nondimeno l'accordo quadro rimette alla valutazione discrezionale degli Stati membri la scelta di quale delle tre misure menzionate nella clausola 5, n. 1, lett. a), b) e c), introdurre⁷¹, a patto che le misure introdotte siano vincolanti e consentano un'effettiva prevenzione degli abusi⁷².

99. Uno Stato membro, pertanto, non deve optare necessariamente per la prima delle tre misure prospettate alternativamente dalla clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro, vale a dire il requisito della presenza di ragioni

obiettive. Nulla gli impedisce di stabilire semplicemente, in luogo del requisito delle ragioni obiettive, la durata massima complessiva dei rapporti di lavoro successivi, o il numero massimo dei rinnovi consentiti per i rapporti di lavoro a tempo determinato allo scopo di prevenire, in tal modo, gli abusi⁷³.

100. A fortiori gli Stati membri non sono obbligati, in virtù dell'accordo quadro, ad imporre il requisito della presenza di una ragione obiettiva già per i contratti o rapporti di lavoro stipulati per la prima o unica volta a tempo determinato. La clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro, riguarda, infatti, soltanto la definizione di ragioni obiettive che possano giustificare il *rinnovo* di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato; si tratta, in altre parole, di casi in cui vi è una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato.

101. Nel caso in cui, tuttavia, uno Stato membro introduca la misura prevista nella clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro e definisca le ragioni obiettive che possano o debbano giustificare (anche) il rinnovo dei contratti o dei rapporti di lavoro a tempo determinato, allora sorge a suo carico, ai sensi dell'art. 249, terzo comma, CE, l'obbligo di esercitare la propria discrezionalità in conformità agli obiettivi della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro ad essa allegato⁷⁴.

68 — V. in proposito la giurisprudenza citata alla nota 57.

69 — V. nn. 6 e 7 delle considerazioni generali dell'accordo quadro, nonché secondo comma del relativo preambolo; nello stesso senso, v. anche sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 62).

70 — V. n. 7 delle considerazioni generali dell'accordo quadro. A tal proposito occorre rilevare che nella versione linguistica tedesca dell'accordo quadro la terminologia non è uniforme, giacché nel n. 7 delle considerazioni generali si parla di «objektiven Gründen», mentre nella clausola 5, n. 1, lett. a), di «sachlichen Gründen». Uno sguardo ad altre versioni linguistiche, tuttavia, rivela che questo è un problema peculiare alla versione tedesca e non comporta alcuna differenza di significato.

71 — Oltre che a tali misure, gli Stati membri possono ricorrere alle loro norme equivalenti già in vigore per la prevenzione degli abusi: v. sentenza Impact, cit. alla nota 37 (punto 71).

72 — Sentenze Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 101, nonché punti 65, 80 e 92), e Impact, cit. alla nota 37 (punto 70).

73 — V. le mie conclusioni presentate il 9 gennaio 2008 nella causa Impact, cit. alla nota 37 (paragrafo 112).

74 — Sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 68).

102. La definizione di dette ragioni obiettive deve fare riferimento, secondo la giurisprudenza, 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. Tali circostanze possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle mansioni per l'espletamento delle quali siffatti contratti sono stati conclusi, nonché dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro⁷⁵.

103. Le disposizioni di diritto interno delle leggi nn. 2190/1994, 2527/1997 e 3250/2004, citate dal giudice a quo, stabiliscono specificamente, con formulazioni tra loro analoghe, le ragioni per le quali possono essere stipulati contratti di lavoro a tempo determinato. Si tratta, come sopra esposto, del soddisfacimento di fabbisogni stagionali o temporanei (art. 21, n. 1, della legge n. 2190/1994), o dell'esigenza di prestazioni sociali suppletive per i cittadini (art. 1 della legge n. 3250/2004), che si contrappongono, quindi, a fabbisogni permanenti e durevoli (art. 6, n. 1, della legge n. 2527/1997).

104. In sostanza, stando a quanto riferito dal giudice a quo, dalle menzionate disposizioni e, in generale, dalla giurisprudenza greca, emerge che nel pubblico impiego la stipulazione di contratti a tempo determinato è consentita solo per soddisfare fabbisogni

temporanei e non per soddisfare fabbisogni permanenti e durevoli.

105. Un fabbisogno meramente temporaneo del datore di lavoro può senza dubbio costituire una ragione obiettiva ai sensi della clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro, in via di principio idonea a giustificare il ricorso a rapporti di lavoro a tempo determinato. Ciò risulta con particolare evidenza nelle ipotesi di lavoro stagionale e di realizzazione di determinati progetti, limitati quanto a durata ed oggetto, qualora essi comportino per il datore di lavoro un picco occupazionale ma non determinino un carico di lavoro duraturo.

106. Se, tuttavia, vi sono disposizioni legislative che definiscono in tal senso il fabbisogno temporaneo del datore di lavoro quale ragione obiettiva per l'utilizzo del lavoro a tempo determinato, tutte le autorità nazionali — comprese quelle amministrative e giudiziarie — devono peraltro assicurare, nel rispettivo ambito di competenza, un'applicazione di queste disposizioni conforme alla direttiva, affinché le stesse possano consentire un'*effettiva* prevenzione degli abusi⁷⁶.

107. Risulterebbe in contrasto con la finalità di prevenzione degli abusi che sta alla base della clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo

⁷⁵ — Sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (punti 69 e 70).

⁷⁶ — Sul requisito di una *effettiva* prevenzione degli abusi, v. sentenze Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 101, nonché punti 65, 80 e 92), e Impact, cit. alla nota 37 (punto 70).

quadro, se le suddette disposizioni di legge nella prassi venissero convertite nel loro contrario, fornendo una giustificazione per il ricorso a rapporti di lavoro a tempo determinato proprio nei casi in cui, in realtà, non viene soddisfatto un fabbisogno temporaneo, bensì un fabbisogno permanente e durevole del datore di lavoro.

108. In conclusione:

Se uno Stato membro, con disposizioni di diritto interno, definisce le ragioni obiettive ai sensi della clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, sorge l'obbligo a carico delle autorità nazionali di assicurare, in relazione ad ogni singolo caso e nel rispettivo ambito di competenza, un'applicazione di dette disposizioni conforme alla direttiva, di modo che gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato possano essere *effettivamente* prevenuti.

3. Sul divieto di conversione dei rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato nel pubblico impiego greco

109. Con la sesta questione, lett. b), nella causa C-378/07, nonché con la quinta questione, lett. b), nelle cause C-379/07 e

C-380/07, il giudice a quo chiede, in sostanza, se un divieto assoluto, vigente nel settore pubblico, di conversione dei contratti o dei rapporti di lavoro a tempo determinato in contratti o rapporti a tempo indeterminato sia conforme al diritto comunitario.

110. Sullo sfondo di tali questioni si colloca il corrispondente divieto introdotto dal legislatore greco nel settore pubblico, da un lato, con l'art. 21 della legge n. 2190/1994 e, dall'altro, con il nuovo art. 103, n. 8, della Costituzione greca.

111. Di tale divieto — per lo meno della sua formulazione a livello di legge ordinaria di cui all'art. 21 della legge n. 2190/1994 — la Corte si è già occupata nella sentenza Adeneler. In tale occasione la Corte ha stabilito che l'accordo quadro osta all'applicazione di una normativa nazionale che, in caso di abusi, vieti in termini assoluti, nel solo settore pubblico, di convertire in un contratto di lavoro a tempo indeterminato una successione di contratti a tempo determinato⁷⁷.

112. Tuttavia, tale affermazione contenuta nella sentenza Adeneler vale espressamente solo «in circostanze quali quelle di cui alla causa principale», che possono essere sostanzialmente riassunte nei seguenti termini:

⁷⁷ — Sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 105).

- si trattava di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, diretti, in realtà, allo scopo di soddisfare «fabbisogni permanenti e durevoli» del datore di lavoro e che dovevano essere considerati abusivi⁷⁸;
- quei contratti di lavoro riguardavano il periodo compreso tra il maggio 2001 e il settembre 2003⁷⁹, ed erano quindi scaduti prima dell'entrata in vigore del decreto presidenziale n. 164/2004;

desumere sic et simpliciter che il divieto, vigente in Grecia per il settore pubblico, di convertire i rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato violi tuttora l'accordo quadro. Anche nel caso in esame il giudice a quo parte pacificamente dal presupposto che i contratti a tempo determinato dei ricorrenti dei procedimenti principali fossero abusivi, in quanto diretti, in realtà, a soddisfare fabbisogni permanenti e durevoli. Il giudice nazionale, tuttavia, dovrà inoltre attentamente verificare se anche le ulteriori circostanze dei procedimenti principali siano effettivamente simili a quelle che, all'epoca, furono prese in esame nella sentenza Adeneler.

- in base alle informazioni di cui all'epoca disponeva la Corte, il diritto nazionale non prevedeva per il settore pubblico — per lo meno fino all'entrata in vigore del decreto presidenziale n. 164/2004 — altra misura effettiva per prevenire e, se del caso, sanzionare l'utilizzazione abusiva di successivi contratti di lavoro a tempo determinato⁸⁰.

113. Tenuto conto di tali circostanze particolari, dalla sentenza Adeneler non è possibile

114. In particolare, il detto giudice dovrà valutare se, nel frattempo, il diritto greco non abbia introdotto altre misure effettive per prevenire e, se del caso, sanzionare l'utilizzazione abusiva di contratti di lavoro a tempo determinato successivi. Se, infatti, oggi giorno dovessero risultare applicabili altre misure effettive per prevenire e, se del caso, sanzionare gli abusi, l'accordo quadro non osterebbe più alla previsione, nel settore pubblico, di un divieto di conversione. Tali misure potrebbero ad esempio consistere in disposizioni vincolanti che disciplinino la durata ed il rinnovo dei contratti o dei rapporti di lavoro a tempo determinato, o che riconoscano un diritto al risarcimento dei danni in caso di abuso⁸¹.

⁷⁸ — Sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (punti 99 e 105).

⁷⁹ — Sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 24).

⁸⁰ — Sentenza Adeneler, cit. alla nota 2 (punti 100 e 105); v. nello stesso senso sentenze Marrosu e Sardino (punto 49), e Vassallo (punto 34), entrambe cit. alla nota 60.

⁸¹ — Sentenze Marrosu e Sardino (punto 55), e Vassallo (punto 40), entrambe cit. alla nota 60.

115. A tal proposito occorre ancora una volta richiamare il decreto presidenziale n. 164/2004 entrato nel frattempo in vigore⁸², col quale, come sopra esposto⁸³, sono state inserite ex novo varie misure per prevenire e sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo del lavoro a tempo determinato nel settore pubblico: il requisito di una ragione obiettiva, la previsione di una durata massima per contratti o rapporti di lavoro successivi, la previsione di un limite per i rinnovi di siffatti contratti o rapporti, il diritto ad un'indennità di licenziamento, nonché eventuali sanzioni penali e disciplinari⁸⁴.

117. L'accordo quadro, d'altro canto, nemmeno vieta che gli Stati membri riservino un trattamento differente al ricorso abusivo a contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato a seconda che tali contratti siano stati conclusi nel settore privato o nel settore pubblico⁸⁶. Lo stesso accordo quadro, d'altronde, riconosce espressamente che la sua «applicazione dettagliata deve tener conto delle realtà specifiche delle situazioni nazionali, settoriali e stagionali»⁸⁷. Tra tali realtà possono rientrare determinati principi che informano la disciplina del pubblico impiego, ad esempio il principio dei posti in organico, il modello dell'impiegato di ruolo e il requisito del superamento di un concorso di selezione per ottenere un'assunzione a tempo indeterminato; l'applicazione di tali principi deve naturalmente essere conforme al restante diritto comunitario⁸⁸.

116. Dalla direttiva e dall'accordo quadro non discende un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato⁸⁵: la clausola 5, n. 2, lett. b), dell'accordo quadro non prevede un siffatto obbligo generale di conversione né in caso di abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, né in caso di abusi derivanti da un unico rapporto di lavoro a tempo determinato; né un obbligo di tal tipo è previsto in altra parte dell'accordo quadro.

118. In conclusione:

L'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato non osta ad una normativa nazionale in virtù della quale sia vietata nel settore pubblico la conversione dei rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato, salvo che il diritto nazionale non contenga per tale settore alcun'altra misura effettiva per prevenire e, se del caso, sanzionare gli abusi derivanti

82 — Mediante l'inciso «perlomeno sino all'entrata in vigore del decreto presidenziale n. 164/2004» la Corte, nella sentenza *Adeneler*, cit. alla nota 2 (punto 100), precisa che la valutazione della situazione normativa nazionale in relazione al periodo successivo all'entrata in vigore di tale decreto presidenziale potrebbe anche mutare.

83 — V. supra, paragrafo 85 delle presenti conclusioni.

84 — Sulla valutazione dell'effettività delle sanzioni, v. quanto detto supra, paragrafo 92 delle presenti conclusioni.

85 — Sentenze *Adeneler*, cit. alla nota 2 (punto 91), e *Marrosu e Sardino*, cit. alla nota 60 (punto 47).

86 — Sentenze *Marrosu e Sardino* (punto 48), e *Vassallo* (punto 33), entrambe citate alla nota 60.

87 — Così il terzo comma del Preambolo dell'accordo quadro; v. anche il n. 10 delle relative considerazioni generali.

88 — In argomento, v. le mie conclusioni nella causa *Adeneler*, cit. alla nota 2 (paragrafi 84-86), nonché le conclusioni riunite dell'avvocato generale Poiares Maduro presentate il 20 settembre 2005 nella causa *Marrosu e Sardino*, e nella causa *Vassallo* (Racc. pag. I-7215, paragrafi 42 e 43).

dall'utilizzo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

121. Certamente, tale obbligo di interpretazione conforme alla direttiva 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 ⁹⁰.

C — Sulle conseguenze di un'eventuale violazione dell'accordo quadro

119. Con la quinta questione nella causa C-378/07, nonché con la quarta questione nelle cause C-379/07 e C-380/07, il giudice a quo desidera sapere quali conseguenze derivino, ai fini della decisione della causa principale, da un'eventuale violazione della direttiva 1999/70 o dell'accordo quadro ad essa allegato. In concreto, con tale questione si chiede se il giudice nazionale sia tenuto, per effetto del diritto comunitario, in un certo senso a «far rivivere» una previgente disposizione ritenuta più favorevole, quale l'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920, fondando su di essa la decisione nella causa principale.

122. Ciò nondimeno, il principio di interpretazione conforme alla direttiva richiede 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 ⁹¹. In altre parole, i giudici nazionali hanno l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla direttiva (v. art. 2, n. 1, della direttiva 1999/70) e cancellare le conseguenze di un'eventuale violazione del diritto comunitario ⁹². A tal fine essi devono utilizzare fino in fondo la discrezionalità che il diritto nazionale riconosce loro ⁹³.

120. Secondo costante giurisprudenza, il giudice nazionale ha l'obbligo, nell'applicare il diritto interno, di interpretarlo per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo di una direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi in tal modo all'art. 249, terzo comma, CE ⁸⁹.

⁸⁹ — V., ex pluris, sentenze 10 aprile 1984, causa 14/83, von Colson e Kamann (Racc. pag. 1891, punto 26); 5 ottobre 2004, cause riunite C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a. (Racc. pag. I-8835, punto 113); Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 108), nonché sentenza Impact, cit. alla nota 37 (punto 98).

⁹⁰ — Sentenze 16 giugno 2005, causa C-105/03, Pupino (Racc. pag. I-5285, punti 44 e 47); Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 110), nonché sentenza Impact, cit. alla nota 37 (punto 100).

⁹¹ — Sentenze Pfeiffer, cit. alla nota 89 (punto 115, 116, 118 e 119); Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 111), nonché sentenza Impact, cit. alla nota 37 (punto 101); in precedenza, in senso analogo, sentenza 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing (Racc. pag. I-4135, punto 8), ove la Corte sottolinea che il giudice nazionale «deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva».

⁹² — Sentenze Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 102); Marrosu e Sardino, cit. alla nota 60 (punto 53), nonché sentenza Vassallo, cit. alla nota 60 (punto 38).

⁹³ — Sentenza Von Colson e Kamann, cit. alla nota 89 (punto 28); v. anche sentenze 4 febbraio 1988, causa 157/86, Murphy e a. (Racc. pag. 673, punto 11), e 11 gennaio 2007, causa C-208/05, ITC (Racc. pag. I-181, punto 68).

123. Spetta al giudice a quo verificare se e in qual misura il diritto nazionale applicabile nel presente caso possa essere interpretato, nei predetti termini, in conformità con le prescrizioni della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro ad essa allegato. Rientra parimenti nell'esclusiva competenza del giudice nazionale appurare quali conseguenze giuridiche derivino per le cause principali da una siffatta interpretazione, compresa anche la valutazione della questione se possano essere disapplicate nel procedimento principale disposizioni nazionali, con applicazione, al loro posto, di una disposizione come l'art. 8, n. 3, della legge n. 2112/1920.

124. Qualora non dovesse risultare possibile raggiungere il risultato prescritto dalla direttiva 1999/70 e dall'accordo quadro in via di interpretazione conforme, lo Stato membro inadempiente, in conformità alla sentenza Francovich e alle condizioni ivi previste, può essere obbligato a risarcire ai cittadini il danno derivante dalla non corretta trasposizione della direttiva 1999/70⁹⁴.

125. Solo per ragioni di completezza si segnala, altresì, che nel presente caso non può venire in rilievo un *effetto diretto* delle clausole 5 e 8, n. 3, dell'accordo quadro,

nonostante l'esistenza di un rapporto giuridico verticale tra i lavoratori e i loro datori di lavoro di diritto pubblico⁹⁵.

126. Per quanto riguarda la clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro, la Corte ha già espressamente dichiarato l'assenza di effetti diretti⁹⁶. Ciò vale, a fortiori, anche per la clausola 5, n. 2, in quanto essa è formulata in termini ancor più indeterminati e in sede di trasposizione concede agli Stati membri una discrezionalità ancor più ampia rispetto alla clausola 5, n. 1. Il testo stesso di tale disposizione con il suo inciso introduttivo «se del caso» rende evidente che non sorge a carico degli Stati membri l'obbligo di introdurre alcuna delle misure menzionate nella clausola 5, n. 2, lett. a) e b).

127. Anche il divieto di *reformatio in peius* di cui alla clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro non è idoneo a produrre effetti diretti. Ciò è dovuto non tanto all'utilizzo di nozioni giuridiche indeterminate, come quella di «livello generale di tutela offerto ai lavoratori»⁹⁷, quanto al fatto che con tale disposizione non si intende affatto concedere al singolo diritti di tutela azionabili a difesa dei suoi interessi di lavoratore. Ciò risulta, in primo luogo, dalla collocazione sistematica

94 — Sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a. (Racc. pag. I-5357, punti 30-46), e successiva giurisprudenza costante; v. anche sentenze Adeneler, cit. alla nota 2 (punto 112), e 19 aprile 2007, causa C-356/05, Farrell (Racc. pag. I-3067, punto 43).

95 — Le disposizioni di una direttiva munite di effetti diretti possono essere fatte valere anche nei confronti dello Stato nella sua qualità di datore di lavoro; v., ex pluris, sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall (Racc. pag. 723, punto 49), e 20 marzo 2003, causa C-187/00, Kutz-Bauer (Racc. pag. I-2741, punti 31 e 71).

96 — Sentenza Impact, cit. alla nota 37 (punti 69-80).

97 — Una disposizione del diritto comunitario può avere effetti diretti anche qualora al suo interno siano utilizzate nozioni giuridiche indeterminate: v. in proposito le mie conclusioni nella causa Impact, cit. alla nota 37 (paragrafo 98, con ulteriori rinvii).

del divieto di *reformatio in peius* all'interno della clausola 8 dell'accordo quadro, vale a dire tra le «disposizioni di attuazione» le quali si limitano a precisare il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri e le parti sociali nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro. In secondo luogo, ciò emerge anche dal contenuto sostanziale della clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro: tale disposizione, in ultima analisi, non vieta la riduzione del livello generale di tutela offerto ai lavoratori in quanto tale, ma si limita ad impedire che le autorità nazionali competenti attuino un eventuale peggioramento di tale tutela sotto il mantello protettivo della trasposizione dell'accordo quadro⁹⁸.

I giudici nazionali, in osservanza del loro obbligo di interpretare il diritto nazionale in conformità alle direttive, sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla direttiva 1999/70 e cancellare le conseguenze di eventuali violazioni del diritto comunitario. A tal fine essi devono utilizzare fino in fondo la discrezionalità che il diritto nazionale riconosce loro.

128. In conclusione:

VII — Conclusione

129. Alla luce di quanto sopra esposto, suggerisco alla Corte di risolvere congiuntamente le tre domande di pronuncia pregiudiziale del Monomeles Protodikeio Rethymnis nei seguenti termini:

- 1) Anche qualora il diritto nazionale contenga già norme equivalenti per la prevenzione degli abusi ai sensi della clausola 5, n. 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70, gli Stati membri sono liberi di adottare disposizioni in materia di lavoro a tempo determinato, purché esse siano conformi a tutte le prescrizioni del diritto comunitario.

⁹⁸ —Sentenza Mangold, cit. alla nota 4 (punto 52); v. inoltre paragrafo 67 delle presenti conclusioni.

- 2) a) L'ambito di applicazione del divieto di reformatio in peius di cui alla clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato non è circoscritto alla tutela dei lavoratori dagli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.
- b) Una disposizione nazionale che si limiti ad abrogare o a depotenziare una specifica misura di tutela dei lavoratori non ricade nel divieto di cui alla clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, a meno che in tal modo non sia stato ridotto il livello generale di tutela offerto ai lavoratori a tempo determinato.
- c) L'abrogazione o il depotenziamento di una sanzione contro gli abusi derivanti dall'utilizzo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato in relazione ad una specifica categoria di lavoratori a tempo determinato non viola la clausola 8, n. 3, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, se tali misure sono compensate da un contestuale rafforzamento delle misure per la prevenzione degli abusi. Ciò nondimeno rimane l'obbligo a carico degli Stati membri di introdurre o conservare per i casi di abuso sanzioni effettive, proporzionali e dissuasive.
- 3) Se uno Stato membro, con disposizioni di diritto interno, definisce le ragioni obiettive ai sensi della clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, sorge l'obbligo a carico delle autorità nazionali di assicurare, in relazione ad ogni singolo caso e nel rispettivo ambito di competenza, un'applicazione di dette disposizioni conforme alla direttiva, di modo che gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato possano essere effettivamente prevenuti.
- 4) L'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato non osta ad una normativa nazionale in virtù della quale sia vietata nel settore pubblico la conversione dei rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato, a meno

che il diritto nazionale non contenga per tale settore alcun'altra misura effettiva per prevenire e, se del caso, sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

- 5) I giudici nazionali, in osservanza del loro obbligo di interpretare il diritto nazionale in conformità alle direttive, sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla direttiva 1999/70 e cancellare le conseguenze di eventuali violazioni del diritto comunitario. A tal fine essi devono utilizzare fino in fondo la discrezionalità che il diritto nazionale riconosce loro.