



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
EVGENI TANCHEV  
presentate il 18 marzo 2021<sup>1</sup>

**Causa C-282/19**

**YT,  
ZU,  
AW,  
BY,  
CX,  
DZ,  
EA,  
FB,  
GC,  
IE,  
JF  
KG,  
LH,  
MI,  
NY,  
PL,  
HD,  
OK**

**contro**

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR,  
Ufficio Scolastico Regionale per la Campania  
con l'intervento di:  
Federazione GILDA-UNAMS**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Napoli (Italia)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Lavoro a tempo determinato – Direttiva 1999/70/CE – Contratti conclusi con gli insegnanti di religione cattolica del settore pubblico – Assenza di misure volte a prevenire il ricorso abusivo a contratti a tempo determinato – Clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE – Ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei contratti a tempo determinato – Mezzi di ricorso – Articolo 17, paragrafo 1,

<sup>1</sup> Lingua originale: l'inglese.

TFUE, relativo allo status dei gruppi religiosi – Articoli 20, 21 e 47 della Carta dei diritti fondamentali – Impedimenti costituzionali all'applicazione del diritto dell'Unione europea»

1. Il presente rinvio pregiudiziale proposto dal Tribunale di Napoli, Italia (in prosieguo: il «giudice del rinvio»), fa parte di una serie di cause riguardanti il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico in Italia e le norme interne che ostano alla loro conversione in contratti a tempo indeterminato<sup>2</sup>. Esso rientra in un sottoinsieme delle suddette domande di pronuncia pregiudiziale, vale a dire quelle relative all'assunzione di insegnanti nelle scuole pubbliche<sup>3</sup>, volte anche a chiarire le ripercussioni sull'esito dei procedimenti dell'articolo 17, paragrafo 1, TFUE, in base al quale l'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni religiose godono in virtù del diritto nazionale. Queste problematiche si pongono perché i ricorrenti nel procedimento principale sono insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche italiane.
2. Sono giunto alla conclusione che i fatti oggetto del procedimento principale non attivano le tutele riconosciute alle organizzazioni religiose quanto al loro status in forza del diritto nazionale, come sancito dall'articolo 17, paragrafo 1, TFUE. In tali circostanze, la controversia principale è risolvibile con riferimento alla giurisprudenza costante della Corte in materia di direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP<sup>4</sup> sul lavoro a tempo determinato (in prosieguo: l'«accordo quadro»), come interpretata alla luce del divieto di discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali, sancito dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), e del diritto a un ricorso effettivo per il suo esercizio ai sensi dell'articolo 47, primo comma, della Carta<sup>5</sup>.
3. Il giudice del rinvio nutre due dubbi principali. In primo luogo, se le circostanze del procedimento principale presentino «ragioni obiettive» per giustificare il ricorso a contratti a tempo determinato, come previsto dalla clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro. In secondo luogo, il giudice del rinvio chiede se un divieto, disposto dalla normativa di uno Stato membro e ribadito dalla Corte costituzionale italiana<sup>6</sup>, di trasformare i propri contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato sia conforme alla clausola 5 dell'accordo quadro o sia altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione, compreso l'articolo 21 della Carta.
4. Ho concluso che, sulla base dei fatti di cui al procedimento principale, non si pone nessuna questione tale da incidere sullo «status» della Chiesa cattolica ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TFUE e che non esistono «ragioni obiettive», ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, che giustificano il ricorso ripetuto ai contratti a tempo determinato.

<sup>2</sup> V., in particolare, sentenze del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517); del 7 settembre 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518); del 7 marzo 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166). V. altresì ordinanza del 1° ottobre 2010, Affatato (C-3/10, non pubblicata, EU:C:2010:574) e sentenze di cui alla nota 3. Per i casi sorti nell'ambito di rapporti di lavoro nel settore privato v. sentenze del 3 luglio 2014, Fiamingo e a. (C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044), e del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859). Ricordo che, al punto 43 di quest'ultima sentenza, la Corte ha dichiarato che il carattere pubblico o privato del datore di lavoro «non incide sulla tutela di cui beneficia un lavoratore in base alla clausola 5 dell'accordo quadro».

<sup>3</sup> Sentenze del 26 novembre 2014, Mascolo e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401), e dell'8 maggio 2019, Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387).

<sup>4</sup> GU 1999, L 175, pag. 43.

<sup>5</sup> Tra numerose sentenze vertenti sulla regola di interpretazione conforme alla Carta del diritto derivato dell'Unione, v., a titolo di esempio, sentenze del 19 marzo 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punto 78), e del 14 gennaio 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo e Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, punto 52).

<sup>6</sup> Sentenza 248/18, del 23 ottobre 2018.

5. Tuttavia, dato che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro è priva dei presupposti per l'effetto diretto<sup>7</sup> e che la normativa dello Stato membro risulta escludere chiaramente la trasformazione dei contratti a tempo determinato dei ricorrenti in contratti a tempo indeterminato<sup>8</sup>, l'obbligo imposto dalla giurisprudenza della Corte in merito all'interpretazione delle norme nazionali pertinenti al fine di garantire l'efficacia della clausola 5<sup>9</sup> non può spingersi fino a prescrivere un'interpretazione *contra legem* della normativa dello Stato membro tale da minacciare la certezza del diritto o il principio di non retroattività<sup>10</sup>.

6. Pertanto, il giudice del rinvio sarà tenuto a convertire i contratti a tempo determinato dei ricorrenti in contratti a tempo indeterminato solo in caso di violazione del loro diritto a non essere discriminati a motivo della religione o delle convinzioni personali, tutelato dall'articolo 21 della Carta, e il diritto ad un ricorso effettivo per correggere tale discriminazione, ai sensi dell'articolo 47, primo comma, della Carta, in conformità ai principi enunciati dalla Corte nella sentenza Egenberger<sup>11</sup>. Qualora ciò venga accertato, la revoca del divieto di conversione dei contratti a tempo determinato in questione sarà imposta dal diritto dell'Unione, in mancanza di uno o più rimedi giurisdizionali nell'ordinamento giuridico nazionale interessato<sup>12</sup>, consentendo di garantire, anche indirettamente, i diritti spettanti ai ricorrenti ai sensi degli articoli 21 e 47 della Carta<sup>13</sup>.

## I. Contesto normativo

### A. Diritto dell'Unione

7. L'articolo 17, paragrafo 1, TFUE recita:

«L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale».

<sup>7</sup> Sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 119 e giurisprudenza ivi citata). V., parimenti, sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 79). V., più recentemente, sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 64).

<sup>8</sup> V. le disposizioni riportate ai paragrafi 12 e 14 infra.

<sup>9</sup> Sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punti 121, 122 e 124 nonché giurisprudenza ivi citata). V., più recentemente, sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punti 65, 66 e 68).

<sup>10</sup> Sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 123). V., più recentemente, sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 67).

<sup>11</sup> Sentenza del 17 aprile 2018 (C-414/16, EU:C:2018:257).

<sup>12</sup> Sentenza del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 104), che fa riferimento alla sentenza del 13 marzo 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punto 40). V. altresì sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 70), riportata infra, paragrafo 66.

<sup>13</sup> Si tratta di un ricorso autonomo diretto, in via principale, a contestare la conformità di disposizioni nazionali alle norme del diritto dell'Unione. V., di recente, sentenza del 24 settembre 2020, NK (pensioni aziendali del personale dirigente) (C-223/19, EU:C:2020:753, punto 96 e giurisprudenza ivi citata).

8. La clausola 5 dell'accordo quadro è intitolata «Misure di prevenzione degli abusi». Il primo comma così recita:

«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».

### ***B. Diritto dello Stato membro***

9. L'articolo 3 della legge 18 luglio 2003, n. 186 – Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado (GURI n. 170 del 24 luglio 2003; in prosieguo: la «legge n. 186/03»), precisa, al suo terzo comma, che i candidati nei concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli di insegnanti di religione cattolica devono essere in possesso di un certificato che attesti la loro idoneità rilasciato dall'ordinario diocesano competente per territorio. Ai sensi dell'articolo 3, ottavo comma, l'assunzione dei vincitori con contratto di lavoro a tempo indeterminato è disposta dal dirigente regionale, d'intesa con l'ordinario diocesano competente territorialmente. Ai sensi dell'articolo 3, nono comma, la revoca dell'idoneità da parte dell'ordinario diocesano competente è un motivo di risoluzione del rapporto di lavoro.

10. L'articolo 5, comma 4-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE del Consiglio relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dalla CES e dal CEEP (GURI n. 235 del 9 ottobre 2001; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 368/2001») così recita:

«(...) qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato (...)»<sup>14</sup>.

11. L'articolo 10, paragrafo 4-bis, del decreto legislativo n. 368/2001 escludeva l'applicazione dell'articolo 5, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 368/2001 ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario, per garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> L'articolo 19 del decreto legislativo del 15 giugno 2015, n. 81 – Disciplina organica dei contratti di lavoro, recante disposizioni in materia di contratti di lavoro (GURI n. 144 del 24 giugno 2015) ha abrogato e sostituito il decreto legislativo n. 368/2001, e ripristinato in sostanza l'articolo 5, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 368/2001.

<sup>15</sup> L'articolo 10, paragrafo 4-bis, del decreto legislativo n. 368/2001 è stato abrogato dal decreto legislativo n. 81/2015 ed è stato ripreso, sostanzialmente, nell'articolo 29, paragrafo 2, del decreto legislativo n. 81/2015.

12. L'articolo 36 del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (supplemento ordinario alla GURI n.106 del 9 maggio 2001; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 165/2001») prevede, al primo comma, che le pubbliche amministrazioni assumono di regola esclusivamente con contratti di lavoro a tempo indeterminato. Tuttavia, ai sensi del secondo comma dell'articolo 36, possono avvalersi di forme contrattuali flessibili previste dalla legge per far fronte a esigenze di carattere temporaneo o eccezionale. Il paragrafo 5 di detto articolo 36 precisa che, «[i]n ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. (...)».

13. L'articolo 309, sull'«Insegnamento della religione cattolica», del decreto legislativo del 16 aprile 1994, n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (GURI n. 115, del 19 maggio 1994; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 297/1994») riguardo all'insegnamento della religione cattolica prevede, al suo primo comma, che nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado l'insegnamento della religione cattolica è disciplinato dall'accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, e dal relativo protocollo addizionale, ratificato con legge 25 marzo 1985, n. 121, nonché dalle intese previste dal predetto protocollo al punto 5, lettera b). Ai sensi dell'articolo 309, quarto comma, «[p]er l'insegnamento della religione cattolica il capo di istituto conferisce incarichi annuali d'intesa con l'ordinario diocesano». Ai sensi del terzo comma dell'articolo 309 del decreto legislativo n. 297/1994, i docenti incaricati dell'insegnamento della religione cattolica fanno parte della componente docente negli organi scolastici con gli stessi diritti e doveri degli altri docenti. Tuttavia, essi partecipano alle valutazioni periodiche e finali solo per gli alunni che si sono avvalsi dell'insegnamento della religione cattolica. Ai sensi dell'articolo 309, quarto comma, del decreto legislativo n. 297/1994, per l'insegnamento della religione cattolica, in luogo di voti e di esami, viene redatta a cura del docente e comunicata alla famiglia, per gli alunni che di esso si sono avvalsi, una speciale nota, da consegnare unitamente alla scheda o alla pagella scolastica, riguardante l'interesse con il quale l'alunno segue l'insegnamento e il profitto che ne trae.

14. L'articolo 1, comma 95, della legge n. 107 – Riforma del Sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, del 13 luglio 2015 (GURI n. 162 del 15 luglio 2015; in prosieguo: la «legge n. 107/2015») prevede che, per l'anno scolastico 2015/2016, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è autorizzato ad attuare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per le istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado.

15. Ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 5, del C.C.N.L. (Contratto collettivo nazionale di lavoro) Scuola, del 27 novembre 2007 (in prosieguo: il «C.C.N.L. del 27 novembre 2007») «[g]li insegnanti di religione cattolica sono assunti secondo la disciplina di cui [all'articolo 309 del decreto legislativo n. 297/1994], mediante contratto di incarico annuale che si intende confermato qualora permangano le condizioni ed i requisiti prescritti dalle vigenti disposizioni di legge».

16. Ai sensi dell'articolo 1 dell'accordo del 18 febbraio 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede (in prosieguo: l'«accordo del 18 febbraio 1984»):

«La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese».

17. L'articolo 9, secondo comma, dell'accordo del 18 febbraio 1984 stabilisce quanto segue:

«La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado. Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento.

All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione».

18. Ai sensi del punto 2.5 dell'Intesa tra Autorità scolastica italiana e Conferenza Episcopale Italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, firmata il 14 dicembre 1985, «[l]insegnamento della religione cattolica è impartito da insegnanti in possesso di idoneità riconosciuta dall'ordinario diocesano e da esso non revocata, nominati, d'intesa con l'ordinario diocesano, dalle competenti autorità scolastiche ai sensi della normativa statale. (...)»<sup>16</sup>.

19. Secondo il canone 804, paragrafo 2, del codice di diritto canonico<sup>17</sup> l'ordinario diocesano assicura che gli insegnanti di religione nelle scuole, anche non cattoliche, siano eccellenti per retta dottrina, per testimonianza di vita cristiana e per abilità pedagogica.

## II. Fatti e questione pregiudiziale

20. YT e altri diciotto (in prosieguo: i «ricorrenti») sono insegnanti di religione cattolica assunti dal Ministero resistente sulla base di contratti di lavoro a tempo determinato. I rapporti di lavoro sono oggetto di incarichi annuali, che vengono automaticamente riconfermati, ai sensi dell'articolo 40, comma 5, del C.C.N.L. del 27 novembre 2007 (paragrafo 15 supra). Tutti i ricorrenti sono in possesso del riconoscimento di idoneità rilasciato da parte dell'ordinario diocesano.

21. I ricorrenti sono stati assunti con atto di nomina dell'autorità scolastica, su proposta dell'ordinario diocesano. Ogni singolo contratto a tempo determinato in questione ha una durata totale complessiva superiore a 36 mesi (v. paragrafo 10 supra). In alcuni casi i contratti superano i 20 anni<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> V. altresì punto 5 del protocollo addizionale all'accordo del 18 febbraio 1984.

<sup>17</sup> Si tratta di una disposizione del diritto ecclesiastico cattolico e non del diritto degli Stati membri.

<sup>18</sup> Dalle osservazioni scritte dei ricorrenti emerge che la durata del servizio varia da 8 a 30 anni.

22. Il 31 luglio 2015, i ricorrenti hanno intentato un'azione dinanzi al giudice del rinvio chiedendo (i) la trasformazione dei loro contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato e, in subordine, (ii) il risarcimento del danno. Si è inoltre costituita in giudizio la Federazione GILDA-UNAMS, sindacato firmatario del C.C.N.L. del 27 novembre 2007.

23. Il Ministero resistente si è opposto al ricorso.

24. Il giudice del rinvio precisa che la direttiva 1999/70 è stata trasposta nel diritto italiano dal decreto legislativo n. 368/2001 (v. paragrafi 10 e 11 supra). L'articolo 5, comma 4-bis, nella versione in vigore all'epoca dei fatti del procedimento principale, prevedeva in particolare la trasformazione del rapporto di lavoro da rapporto a tempo determinato a rapporto a tempo indeterminato qualora il medesimo, a seguito di una successione di contratti a termine tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, superasse complessivamente i 36 mesi<sup>19</sup>.

25. Queste disposizioni, in particolare l'obbligo di trasformazione in contratto a tempo indeterminato, non sono tuttavia applicabili ai lavoratori del pubblico impiego. Come già illustrato (paragrafo 12 supra), per questi ultimi, l'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001 prevede in particolare che le pubbliche amministrazioni possono ricorrere all'assunzione del personale, mediante contratti a tempo determinato, solo per esigenze temporanee o eccezionali, e che la violazione di disposizioni imperative non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Il lavoratore ha invece diritto al risarcimento del danno da parte della pubblica amministrazione.

26. Dall'applicazione del decreto legislativo n. 165/2001 sono tuttavia esclusi i contratti a tempo determinato conclusi nell'ambito del settore scolastico per il conferimento delle supplenze del personale docente e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) (v. paragrafo 11 supra).

27. Pertanto, gli impedimenti e le sanzioni per la reiterazione dei contratti a tempo determinato previsti dalla normativa nazionale non sono applicabili al settore scolastico.

28. Il giudice del rinvio riferisce che i loro rapporti di lavoro sono assolutamente precari e privi di tutela. L'articolo 309 del decreto legislativo n. 297/1994 prevede infatti che per l'insegnamento della religione cattolica il dirigente scolastico conferisce incarichi annuali d'intesa con l'ordinario diocesano secondo le disposizioni di cui all'accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede e alle intese tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche (paragrafi 15, 16 e 17 supra). Le intese dispongono che gli insegnanti di religione cattolica devono essere in possesso di idoneità riconosciuta dall'ordinario diocesano e da esso non revocata, nominati, d'intesa con l'ordinario diocesano, dalle competenti autorità scolastiche (paragrafo 18 supra).

29. La revoca dell'idoneità da parte dell'ordinario diocesano competente, per gli insegnanti di religione cattolica assunti con l'unico concorso pubblico mai realizzato, costituisce parimenti motivo di risoluzione del rapporto di lavoro, ai sensi del nono comma dell'articolo 3 della legge n. 186/2003 (paragrafo 9 supra).

<sup>19</sup> Come rilevato supra alla nota 14, detta disposizione è stata sostanzialmente riprodotta all'articolo 19 del successivo decreto legislativo n. 81/2015.

30. Il giudice del rinvio rileva altresì un contrasto tra la giurisprudenza derivante dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *Sciotto*<sup>20</sup> per quanto riguarda l'interpretazione della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, e la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato, nella sentenza 248/18<sup>21</sup>, che «non può che confermarsi l'impossibilità per tutto il settore pubblico di conversione del rapporto da tempo determinato a tempo indeterminato – secondo la pacifica giurisprudenza eurounitaria e nazionale». Ne risultava che il giudice interno non può mai disporre rapporti di lavoro a tempo indeterminato nei vari settori della pubblica amministrazione, anche in mancanza, secondo il giudice del rinvio, di qualsiasi misura ostativa ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

31. La sentenza 248/2018 riguardava il sindacato di costituzionalità dell'articolo 10, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 368/2001 (paragrafo 11 supra) e dell'articolo 36, commi 5, 5 ter e 5 quater, del decreto legislativo n. 165/2001 (paragrafo 12 supra) che fa riferimento, tra l'altro, alle sentenze del 7 marzo 2018, *Santoro*<sup>22</sup> e del 7 settembre 2006, *Marrosu e Sardino*<sup>23</sup>.

32. Il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità della legislazione italiana che attua la direttiva 1999/70, in particolare la clausola 5 dell'accordo quadro, con l'articolo 21 della Carta e la direttiva 2000/78/CE, del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro,<sup>24</sup> relativamente al diverso trattamento riservato agli insegnanti di religione cattolica rispetto agli altri insegnanti.

33. Il giudice del rinvio ricorda che tutti gli insegnanti diversi dagli insegnanti di religione cattolica hanno ottenuto l'immissione in ruolo con conseguente contratto a tempo indeterminato, grazie al piano straordinario di assunzioni di cui alla legge n. 107/2015 (paragrafo 14 supra) e si chiede se sia possibile, sulla base dell'articolo 21 della Carta, della clausola 4 dell'accordo quadro e dell'articolo 1 della direttiva 2000/78, disapplicare le norme interne che impediscono la conversione automatica di un contratto a tempo determinato in indeterminato qualora il rapporto di lavoro superi una certa durata.

34. Per questi motivi, il giudice del rinvio chiede di rispondere alle seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diverso trattamento riservato ai soli insegnanti di religione cattolica, quali gli istanti, costituisca discriminazione per motivi religiosi, ai sensi dell'articolo 21 della Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea] e della direttiva 2000/78/CE ovvero se la circostanza che [l']idoneità già in possesso del lavoratore possa essere revocata sia ragione giustificatrice idonea perché solo gli insegnanti di religione cattolica, quali gli istanti, siano trattati diversamente dagli altri docenti, non beneficiando di alcuna misura ostativa prevista dalla Clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato stipulato il 18 marzo 1999, figurante nell'allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato;

<sup>20</sup> Sentenza del 25 ottobre 2018 (C-331/17, EU:C:2018:859).

<sup>21</sup> V. nota 6 supra.

<sup>22</sup> C-494/16, EU:C:2018:166.

<sup>23</sup> C-53/04, EU:C:2006:517.

<sup>24</sup> GU 2000, L 303, pag. 16.



- 2) in ipotesi di ritenuta sussistenza di discriminazione diretta, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a) della direttiva 2000/78/CE, per motivi religiosi (articolo 1), nonché ai sensi della Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea], deve interrogarsi la Corte circa gli strumenti che questo giudice può adoperare per eliminarne le conseguenze, tenuto conto che tutti i docenti diversi dagli insegnanti di religione cattolica sono stati destinatari del piano straordinario di assunzioni di cui alla legge 107/15, ottenendo la immissione in ruolo con conseguente contratto di lavoro a tempo indeterminato, e, dunque, se questo giudice debba costituire un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Amministrazione convenuta;
- 3) se la clausola 5 dell'accordo quadro di cui alla direttiva 1999/70/CE debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi, in forza della quale le norme di diritto comune disciplinanti i rapporti di lavoro, intese a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato tramite la conversione automatica del contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato qualora il rapporto di lavoro perduri oltre una data precisa, non sono applicabili al settore scuola, con specifico riferimento ai docenti di religione cattolica, in modo tale da consentire una successione di contratti di lavoro a tempo determinato per un periodo di tempo indefinito; in particolare se possa costituire ragione obiettiva ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, la necessità d'intesa con l'ordinario diocesano, ovvero, di contro, debba ritenersi una discriminazione vietata ai sensi dell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- 4) in ipotesi di risposta positiva al quesito sub 3 se l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la clausola 4 dell'accordo quadro di cui alla direttiva 1999/70/CE e/o l'articolo 1 della direttiva 2000/78/CE consentano la disapplicazione delle norme che impediscono la conversione automatica di un contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato qualora il rapporto di lavoro perduri oltre una data precisa».

35. Osservazioni scritte sono state depositate presso la Corte dalla Federazione GILDA-UNAMS (sostenute da tutti i diciotto ricorrenti), dalla Repubblica italiana e dalla Commissione europea. Non ha avuto luogo alcuna udienza.

### **III. Analisi**

#### **A. Osservazioni preliminari**

##### *1. Il ruolo dell'articolo 17, paragrafo 1, TFUE nella risoluzione della controversia*

36. Contrariamente a quanto sostenuto nelle osservazioni scritte della Repubblica italiana, le circostanze del procedimento principale non incidono sullo «status», secondo il diritto dello Stato membro, di un'organizzazione religiosa di cui all'articolo 17, paragrafo 1, TFUE. L'argomento della Repubblica italiana in merito all'ammissibilità deve, quindi, essere respinto.

37. In primo luogo, come sottolineato nelle osservazioni scritte della Commissione, il rilascio del certificato di idoneità per gli insegnanti di religione cattolica è irrilevante ai fini della stabilità o meno del contratto. Questo perché il certificato è richiesto sia per gli insegnanti di religione

cattolica con contratto a tempo determinato, sia per gli insegnanti di religione cattolica con contratto a tempo indeterminato (v. paragrafi 9 e 18 supra). Inoltre, le conseguenze della revoca da parte dell'ordinario diocesano sono le stesse per gli insegnanti con entrambi i tipi di contratto.

38. Inoltre, due precedenti sentenze che hanno interpretato l'articolo 17, paragrafo 1, TFUE hanno illustrato una chiara articolazione della perdita di «status» da seguire per le organizzazioni religiose ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TFUE, ove le norme dell'Unione pertinenti siano applicate ad esse<sup>25</sup>. L'articolo 17, paragrafo 1, TFUE prevede una «deroga» a siffatta applicazione. Tuttavia, questo non è il caso del procedimento principale. Non solo non viene messa in discussione l'autorità dell'ordinario diocesano di rilasciare il certificato di idoneità, ma tale autorità resterà inalterata indipendentemente dal fatto che i ricorrenti riescano o meno a convertire i loro contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato.

39. Le preoccupazioni generiche sull'indipendenza delle chiese in base alla costituzione degli Stati membri (v. paragrafo 16 supra) e sul ruolo di una chiesa nell'approvazione degli insegnanti di religione (v. paragrafi 9, 13 e 18 supra), espresse nelle osservazioni scritte della Repubblica italiana, non sono sufficienti a determinare l'applicazione dell'articolo 17, paragrafo 1, TFUE.

40. Nelle memorie della Repubblica italiana si suggerisce inoltre che, se il 30% degli insegnanti di religione cattolica non ha un contratto a tempo determinato, alla luce dell'impatto pratico dello schema legislativo esposto nella precedente parte I(B), l'erogazione dell'insegnamento di questa religione nelle scuole pubbliche italiane sarà compromessa a causa della necessità di flessibilità. Tuttavia, tutti i ricorrenti lavorano alle dipendenze del convenuto da molto tempo<sup>26</sup>, alcuni da oltre 20 anni. Anche in questo caso non è evidente cosa sia in gioco in termini dello «status» di cui all'articolo 17, paragrafo 1, TFUE, dato che, in pratica, la domanda è rimasta costante.

41. L'applicazione dell'accordo quadro alle circostanze del procedimento principale non equivale a un giudizio sul carattere facoltativo dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche italiane, come suggerito nelle osservazioni scritte della Repubblica italiana. Essa riguarda piuttosto le condizioni di impiego di coloro che insegnano una materia facoltativa.

42. Così, sebbene la Corte abbia riconosciuto che l'articolo 17, paragrafo 1, TFUE esprime la neutralità dell'Unione europea nei confronti dell'organizzazione, da parte degli Stati membri, dei loro rapporti con le chiese e le associazioni o comunità religiose<sup>27</sup>, essa ha anche dichiarato che le disposizioni nazionali che mirano a concedere ai lavoratori, membri di talune chiese, un giorno festivo supplementare che coincide con una festa religiosa importante per tali chiese non sono dirette a organizzare i rapporti tra uno Stato membro e le suddette chiese<sup>28</sup>. Allo stesso modo, le

<sup>25</sup> Nella sentenza del 17 aprile 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257) il convenuto mirava a tutelare il limitato controllo giurisdizionale previsto dal diritto tedesco sul potere da parte delle chiese, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2000/78, di stabilire se un datore di lavoro come l'Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV, o la Chiesa per conto di esso, potesse decidere se, per la natura delle attività o per il contesto in cui venivano espletate, l'appartenenza a una determinata religione cristiana da parte del candidato a un posto di lavoro costituisca un requisito essenziale, legittimo e giustificato per lo svolgimento dell'attività lavorativa, tenuto conto dell'etica dell'Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV.V. altresì sentenza dell'11 settembre 2018, IR (C-68/17, EU:C:2018:696), in cui il giudice del rinvio si interrogava sulla questione se le chiese, o altre organizzazioni pubbliche o private la cui etica è fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, possano determinare loro stesse, in maniera definitiva, cosa costituisce un atteggiamento di lealtà e di correttezza «nei confronti dell'etica dell'organizzazione», a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2000/78, e se esse possano altresì, su tale questione, prevedere in maniera autonoma – come è consentito dal diritto costituzionale tedesco – una graduazione degli obblighi di lealtà per le stesse funzioni direttive tenendo conto unicamente della confessione dei dipendenti.

<sup>26</sup> V. nota 18 supra.

<sup>27</sup> Sentenza del 22 gennaio 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punto 33), che fa riferimento alle sentenze del 17 aprile 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punto 58), e dell'11 settembre 2018, IR (C-68/17, EU:C:2018:696, punto 48).

<sup>28</sup> Ibidem.

norme nazionali che consentono a uno Stato membro di stipulare con il 30% degli insegnanti di una determinata religione una successione di contratti a tempo determinato, e precludono la conversione di tali contratti in contratti a tempo indeterminato anche in caso di abusi ai sensi dell'articolo 5 dell'accordo quadro, non mirano a organizzare le relazioni tra tale Stato membro e la chiesa cattolica.

## *2. L'articolo 351 TFUE non rende irricevibile l'ordinanza di rinvio*

43. Contrariamente a quanto sostenuto nelle osservazioni scritte della Repubblica italiana, la ricevibilità dell'ordinanza di rinvio non può essere messa in discussione dall'articolo 351, paragrafo 1, TFUE. Ai sensi di questa disposizione, i diritti e gli obblighi derivanti da accordi di diritto internazionale pubblico conclusi da uno Stato membro prima dell'adesione all'Unione europea con uno Stato non membro non sono pregiudicati dal diritto dell'Unione. Tuttavia, gli accordi con la Santa Sede o ad essa connessi restano impregiudicati dalla controversia nel procedimento principale, dato che riguardano la facoltà dell'ordinario diocesano di rilasciare e revocare i certificati di idoneità (v. paragrafi 9 e 18 supra); facoltà che resta impregiudicata dalla clausola 5 dell'accordo quadro. L'articolo 351 TFUE offre agli Stati membri la possibilità di mantenere eventuali obblighi internazionali assunti prima della loro adesione all'Unione<sup>29</sup>. Tuttavia, l'articolo 351 TFUE è pertinente solo in caso di convenzioni internazionali che incidono sull'applicazione del diritto dell'Unione<sup>30</sup>. Non è questo il caso nel procedimento principale.

## *3. La direttiva 2000/78 è una norma sussidiaria per la risoluzione del procedimento principale*

44. L'accordo quadro, piuttosto che la direttiva 2000/78, costituisce la misura primaria di diritto dell'Unione per la disciplina del procedimento principale. Nelle circostanze del procedimento principale, sia le questioni sollevate sulla discriminazione che quelle sui rimedi devono essere risolte con riferimento al diritto primario dell'Unione, ossia, rispettivamente, gli articoli 21 e 47 della Carta.

45. La clausola 5 dell'accordo quadro è la fonte della giurisprudenza pertinente alla soluzione del procedimento principale. Inoltre, il giudice del rinvio chiede, in effetti, se il divieto di discriminazione fondata sulla religione di cui all'articolo 21 della Carta, disposizione alla quale la clausola 5 dell'accordo quadro è tenuta a conformarsi, imponga al giudice del rinvio di rimuovere preclusione legale di diritto italiano alla conversione dei contratti a tempo determinato dei ricorrenti in contratti a tempo indeterminato. Inoltre, dato che la clausola 5 dell'accordo quadro non presenta i presupposti per l'effetto diretto<sup>31</sup>, la causa principale va analizzata con riferimento alla sentenza della Corte nella causa Egenberger<sup>32</sup>. Anche in questo caso l'effetto diretto era

<sup>29</sup> V. conclusioni presentate dall'avvocato generale Kokott nella causa *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:135, paragrafo 97), che fanno riferimento alle sentenze del 28 marzo 1995, *Evans Medical e Macfarlan Smith* (C-324/93, EU:C:1995:84, punto 27); del 14 gennaio 1997, *Centro-Com* (C-124/95, EU:C:1997:8, punto 56); e del 21 dicembre 2011, *Air Transport Association of America e altri* (C-366/10, EU:C:2011:864, punto 61).

<sup>30</sup> V. le conclusioni presentate dall'avvocato generale Kokott nella causa *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:135, paragrafo 96). V. inoltre parere 2/15 (Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore) del 16 maggio 2017 (EU:C:2017:376, punti da 253 a 256).

<sup>31</sup> Sentenza del 19 marzo 2020, *Sánchez Ruiz e a.* (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punti 118 e 119 e giurisprudenza ivi citata). V., analogamente, sentenza del 15 aprile 2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 80). V., più recentemente, sentenza dell'11 febbraio 2021, *M.V. e a.* (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 64).

<sup>32</sup> Sentenza del 17 aprile 2018 (C-414/16, EU:C:2018:257).

precluso, trattandosi di una controversia orizzontale tra due soggetti privati, per cui le parti si sono avvalse dell'articolo 21 della Carta, nonché dell'articolo 47 della Carta, per cercare di rimuovere un ostacolo legislativo al ricorso<sup>33</sup>.

46. Dal fascicolo del procedimento emerge che la differenza di trattamento lamentata risiede nel fatto che il 30% degli insegnanti di religione cattolica lavora con contratti a tempo determinato che non possono, in base al diritto dello Stato membro, essere convertiti in contratti a tempo indeterminato, causando così un accesso discriminatorio ai mezzi di ricorso quando tali insegnanti vengono confrontati con altri insegnanti del settore pubblico. Vi è inoltre disaccordo sulla sussistenza di una ragione obiettiva che giustifichi il ricorso ad una successione di contratti a tempo determinato ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro.

47. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, tali questioni sono disciplinate dalla clausola 5 dell'accordo quadro (v. paragrafi da 59 a 62 infra). Dato che il fulcro della controversia consiste nel sapere se la legislazione dello Stato membro che impedisce la conversione dei contratti dei ricorrenti in contratti a tempo indeterminato debba, in base al diritto dell'UE, essere disapplicata, e quale sia il ruolo della clausola 5 dell'accordo quadro nel decidere ciò, gli argomenti dei ricorrenti sulla discriminazione fondata sulla religione devono essere esaminati con riferimento al diritto primario dell'Unione, ossia l'articolo 21<sup>34</sup> della Carta, e il principio della parità di trattamento come tutelato dall'articolo 20<sup>35</sup> della Carta. Le questioni prima e seconda sottoposte dal giudice del rinvio sulla direttiva 2000/78 si limitano ai mezzi di ricorso nel contesto della discriminazione diretta<sup>36</sup>. La tutela garantita dal diritto primario dell'Unione, e più specificatamente dagli articoli 20 e 21 della Carta include, comunque, la discriminazione indiretta (v. paragrafi da 71 a 75 infra). La giurisprudenza della Corte ha stabilito da tempo che tutta la legislazione dell'Unione deve essere interpretata in conformità con il principio della parità di trattamento, ora riflesso nell'articolo 20 della Carta<sup>37</sup>, così come le leggi degli Stati membri che attuano le misure dell'UE<sup>38</sup>.

48. L'approccio qui propugnato trova sostegno nella prassi consolidata della Corte quando si asserisce la sussistenza di una violazione degli articoli 20 e 21 della Carta, in contesti che vanno oltre la direttiva 2000/78. Nella sentenza Léger<sup>39</sup>, nel valutare se il ricorrente fosse stato oggetto di discriminazione fondata sul suo orientamento sessuale con l'attuazione da parte dello Stato membro del punto 2.1 dell'allegato III della direttiva 2004/33/CE della Commissione, del

<sup>33</sup> La situazione che si presenta nel procedimento principale è quindi diversa dalle sentenze in cui la Corte ha esaminato in binomio l'accordo quadro e la direttiva 2000/78, e in cui non era oggetto di esame nessuna questione di diritto primario dell'Unione, come una disposizione della Carta, né una domanda di disapplicazione di una disposizione di uno Stato membro *contra legem*. V., ad esempio, sentenze dell'8 ottobre 2020, *Universitatea "Lucian Blaga" Sibiu* e a. (C-644/19, EU:C:2020:810), e del 28 febbraio 2018, *John* (C-46/17, EU:C:2018:131).

<sup>34</sup> Sentenze del 29 ottobre 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, EU:C:2020:872); e del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* e a. (C-336/19, EU:C:2020:1031).

<sup>35</sup> V., a titolo di esempio, sentenze del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* e a. (C-336/19, EU:C:2020:1031); del 29 ottobre 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, EU:C:2020:872), e del 3 febbraio 2021, *Fussl Modestraße Mayr* (C-555/19, EU:C:2021:89).

<sup>36</sup> Riguardo alla discriminazione diretta ai sensi della direttiva 2000/78 v. sentenza del 22 gennaio 2019, *Cresco Investigation* (C 193/17, EU:C:2019:43).

<sup>37</sup> V., in via classica, sentenza del 1° marzo 2011, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats* e a. (C-236/09, EU:C:2011:100).

<sup>38</sup> V., di recente, a titolo di esempio, sentenza del 3 febbraio 2021, *Fussl Modestraße Mayr* (C-555/19, EU:C:2021:89, punto 95). Specificatamente sulla discriminazione religiosa v. sentenza del 29 ottobre 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, EU:C:2020:872, punti 34 e 35).

<sup>39</sup> Sentenza del 29 aprile 2015 (C-528/13, EU:C:2015:288).

22 marzo 2004, che applica la direttiva 2002/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a taluni requisiti tecnici del sangue e degli emocomponenti<sup>40</sup>, la Corte si è basata sugli articoli 20 e 21 della Carta.

49. Analogamente, nella sentenza della Corte nella causa Glatzel<sup>41</sup>, le accuse di violazione degli articoli 20, 21 e 26 della Carta, per quanto riguarda la discriminazione fondata sulla disabilità, hanno comportato una discussione della direttiva 2000/78 solo nella misura necessaria a determinare il significato di «disabilità»<sup>42</sup>. Questo perché la presunta disparità di trattamento si è verificata nel contesto dell'attuazione, da parte dello Stato membro, dell'allegato III, punto 6.4, della direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, concernente la patente di guida<sup>43</sup> (disposizioni asseritamente invalide), per cui la discriminazione è stata valutata con riferimento agli articoli 20 e 21 della Carta.

50. Va quindi sottolineato che la direttiva 2000/78 non è l'unica norma di diritto dell'Unione a tutela contro le discriminazioni illecite, siano esse fondate sulla religione, sull'orientamento sessuale o su qualsiasi altro motivo menzionato nell'articolo 21 della Carta. La conseguenza della sentenza Léger, e di altre ancora, per il procedimento principale è che tutte le disposizioni dell'accordo quadro, compresa la clausola 5 e le norme sui rimedi che la accompagnano (v. paragrafi da 63 a 77 infra), devono essere interpretate in conformità al principio di non discriminazione di cui all'articolo 20 della Carta, e ai divieti menzionati nell'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, incluso il divieto di discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, dato che esso è sancito nella disposizione primaria del diritto dell'Unione, ossia l'articolo 21 della Carta<sup>44</sup>. Lo stesso vale per l'articolo 47 della Carta, data la pertinenza per la risoluzione della controversia della giurisprudenza consolidata sulle norme di tutela legate alla clausola 5 dell'accordo quadro, che rientrano nell'articolo 47<sup>45</sup>.

51. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'articolo 51 della Carta, a rispettare la Carta, compresi gli articoli 20, 21 e 47, quando «attuano» la clausola 5 dell'accordo quadro<sup>46</sup>, un obbligo che si estende alla designazione dei rimedi giuridici<sup>47</sup>. La Repubblica italiana è quindi tenuta, nel fornire mezzi di tutela contro il ricorso abusivo a contratti a tempo determinato, a farlo in modo

<sup>40</sup> GU 2004, L 91, pag. 25.

<sup>41</sup> Sentenza del 22 maggio 2014 (C-356/12, EU:C:2014:350).

<sup>42</sup> Ibidem, punto 45.

<sup>43</sup> GU 2006, L 403, pag. 18. V. altresì sentenza del 5 luglio 2017, Fries (C-190/16, EU:C:2017:513) relativa alla contestazione della validità dell'allegato I, punto FCL.065, lettera b) del regolamento (UE) n. 1178/2011 della Commissione, del 3 novembre 2011, che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativamente agli equipaggi dell'aviazione civile ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2011, L 311, pag. 1). Il fondamento della contestazione era la violazione del divieto di discriminazione fondata sull'età sancito dall'articolo 21 della Carta. Al punto 42 la Corte ha fatto riferimento all'articolo 2, paragrafo 5, e all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, ma solo per ricordare che essa aveva dichiarato che l'obiettivo di garantire la sicurezza del traffico aereo costituisce un obiettivo legittimo ai sensi delle summenzionate disposizioni. La Corte ha fatto riferimento alla sentenza del 13 settembre 2011, Prigge e a. (C-447/09, EU:C:2011:573, punti 58 e 69).

<sup>44</sup> Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, il diritto derivato dell'Unione deve essere interpretato in conformità alla Carta. V., ad esempio, sentenze del 14 gennaio 2021, Okrazhna prokuratura - Haskovo e Apelativna prokuratura - Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, punto 52), e del 19 marzo 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punto 78).

<sup>45</sup> V., ad esempio, conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nella causa Santoro (C-494/16, EU:C:2017:822, paragrafo 53), in cui detto avvocato generale fa riferimento a tre casi nei quali era rilevante, nel contesto della clausola 5 dell'accordo quadro, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Si tratta della sentenza del 23 aprile 2009, Angelidaki e a. (da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punto 176), nonché delle ordinanze del 12 giugno 2008, Vassilakis e a. (C-364/07, non pubblicata, EU:C:2008:346, punto 149), e del 24 aprile 2009, Koukou (C-519/08, non pubblicata, EU:C:2009:269, punto 101).

<sup>46</sup> Sentenza del 29 aprile 2015, Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, punto 40). V. altresì cause citate alla nota 38 supra. Sulla nozione di attuazione del diritto dell'Unione v., ad esempio, recentemente, sentenza del 6 ottobre 2020, État luxembourgeois (Tutela giurisdizionale nei confronti di richieste di informazioni in materia fiscale) (C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795, punti 45 e 46).

<sup>47</sup> Sentenza del 22 dicembre 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811). V. più recentemente, ad esempio, conclusioni presentate dall'avvocato generale Pikamäe nelle cause riunite R.N.N.S. e K.A. (C-225/19 e C-226/19, EU:C:2020:679, paragrafo 119 e giurisprudenza ivi citata).

da rispettare il diritto dei ricorrenti a non essere oggetto di discriminazione fondata sulla loro religione o sulle loro convinzioni, come garantito dall'articolo 21 della Carta, e ad assicurare che i mezzi di ricorso disponibili siano effettivi, come richiesto dall'articolo 47, primo comma, della Carta.

52. Il ruolo degli articoli 21 e 47 della Carta nella definizione del suddetto procedimento sarà ulteriormente approfondito in seguito (paragrafi da 63 a 77).

53. Pertanto, si darà risposta solo alle questioni 3 e 4.

#### *4. Approccio alla soluzione delle questioni 3 e 4*

54. La terza questione chiede se esista una ragione obiettiva tale da giustificare il ricorso a una successione di contratti a tempo determinato<sup>48</sup>. Quali conseguenze ne derivano, in termini di mezzi di tutela, qualora si constati l'assenza di una ragione obiettiva? La quarta questione verte su come si debba agire con una normativa di uno Stato membro, comprese norme di valore costituzionale, che impedisca il mezzo di ricorso richiesto dal diritto dell'Unione. Alle questioni 3 e 4 sarà pertanto data una risposta congiunta.

55. Come sottolineato dal giudice del rinvio, la principale censura dei ricorrenti è quella di essere stati discriminati rispetto agli insegnanti che hanno beneficiato della riforma introdotta dalla legge n. 107/2015 (paragrafo 14 supra), con la quale i contratti a tempo determinato degli insegnanti sono stati trasformati in contratti a tempo indeterminato.

56. Osservo tuttavia che la Corte ha dichiarato, nello specifico contesto della legge n. 107/2015 (paragrafo 14 supra), che «la disparità di trattamento tra due categorie di lavoratori a tempo determinato risultante da una riforma della normativa applicabile non rientra nell'ambito del principio di non discriminazione sancito alla clausola 4 dell'accordo quadro»<sup>49</sup>. Stando così le cose, la clausola 4 è irrilevante per il procedimento principale e pertanto essa non figurerà nella risposta alla quarta questione.

57. Tuttavia, la constatazione della Corte a questo proposito non attenua in alcun modo l'obbligo più ampio del giudice del rinvio di tutelare il diritto dei ricorrenti di non essere discriminati a motivo della loro religione, come protetto dagli articoli 20 e 21 della Carta, essendo quest'ultimo espressione del principio generale della parità di trattamento nel diritto dell'Unione (v. paragrafi da 63 a 77 infra).

#### ***B. Risposta alle questioni pregiudiziali***

58. Occorre rispondere alle questioni 3 e 4 nel senso che l'obbligo per gli insegnanti di religione cattolica di ottenere l'approvazione dell'ordinario diocesano come condizione preliminare all'insegnamento nelle scuole pubbliche non costituisce una ragione obiettiva ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, che giustifica il rinnovo dei contratti a tempo

<sup>48</sup> L'osservazione scritta della Repubblica italiana contiene suggerimenti sul fatto che il ricorso alla successione di contratti a tempo determinato nella causa principale non è abusivo. Dato che nessuna questione è stata sollevata su questo punto, propongo di lasciare ogni dubbio su questa questione al giudice del rinvio, che ha il vantaggio della conoscenza di tutte le circostanze di fatto.

<sup>49</sup> Sentenza dell'8 maggio 2019, *Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti* (C-494/17, EU:C:2019:387, punto 44), che fa riferimento alla sentenza del 21 novembre 2018, *Viejobueno Ibáñez e de la Vara González* (C-245/17, EU:C:2018:934, punti 50 e 51). Cfr. sentenza dell'8 ottobre 2020, *Universitatea «Lucian Blaga» Sibiu e a.* (C-644/19, EU:C:2020:810).

determinato. Nelle circostanze del procedimento principale, e poiché l'articolo 5 dell'accordo quadro è privo dei presupposti per l'effetto diretto, il giudice del rinvio è tenuto a disapplicare un divieto legislativo assoluto del diritto nazionale che impedisce la conversione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, solo se la mancata conversione comporta una discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni, in violazione dell'articolo 21 della Carta, e l'indisponibilità di un ricorso effettivo per correggerla, in violazione dell'articolo 47, primo comma, della Carta, il che spetta al giudice del rinvio verificare. In tal caso, tutte le norme del diritto dello Stato membro che non possono essere interpretate in modo conforme al divieto di discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni di cui all'articolo 21 della Carta e al rimedio alla sua violazione garantito dall'articolo 47, primo paragrafo, della Carta, devono essere disapplicate, comprese le norme di natura costituzionale.

### *1. Introduzione*

59. L'accordo quadro si applica al personale assunto nel settore dell'insegnamento<sup>50</sup>. La Repubblica italiana non ha introdotto misure che limitano la durata massima totale di contratti, o il numero di rinnovi, ai sensi della clausola 5, punto 1, lettere b) e c), dell'accordo quadro. Né sembra che la legislazione italiana preveda misure equivalenti a quelle di cui alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro<sup>51</sup>. Eppure, la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro impone agli Stati membri, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle misure che essa elenca, qualora il loro diritto interno non contenga misure giuridiche equivalenti<sup>52</sup>. Pertanto, le «ragioni obiettive che giustificano il rinnovo di tali contratti o rapporti» ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), vanno considerate come un mezzo per prevenire gli abusi<sup>53</sup>.

### *2. Assenza di una ragione obiettiva per il rinnovo*

60. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, «per quanto riguarda la nozione di “ragioni obiettive”, quest'ultima dev'essere intesa nel senso che si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in tale peculiare contesto, l'utilizzo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. Dette circostanze possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi i contratti in questione, dalle caratteristiche ad esse inerenti o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro»<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Sentenza del 26 novembre 2014, Mascolo e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 69 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>51</sup> Ibidem, punti 84 e 85.

<sup>52</sup> Sentenza del 14 settembre 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, punto 28 e giurisprudenza ivi citata). V. inoltre, ad esempio, sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 55). V., più recentemente, sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 54).

<sup>53</sup> Sentenza del 26 novembre 2014, Mascolo e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 86), che fa riferimento alle sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punto 67), e del 3 luglio 2014, Fiamingo e a. (C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, punto 58). V. altresì, a titolo di esempio, sentenza del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punto 38).

<sup>54</sup> Sentenza del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

61. È necessario stabilire se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, se esso sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tal fine<sup>55</sup>. Tuttavia, i criteri non possono essere «oggettivi» quando non presentano alcuna differenza sostanziale rispetto ai criteri applicabili ai dipendenti con contratto a tempo indeterminato e che svolgono le stesse mansioni dei dipendenti con contratto a tempo determinato. Qui mi riferisco al requisito per gli insegnanti di religione cattolica di avere un certificato di idoneità in corso di validità emesso dall'ordinario diocesano, che è comune per insegnanti di religione cattolica con contratti a tempo determinato e per insegnanti con contratti a tempo indeterminato (v. paragrafi 9 e 18 supra). Fattori come le regole speciali per la valutazione degli studenti di religione cattolica (v. paragrafo 13 supra), e il fatto che si tratta di una materia facoltativa (v. paragrafo 17 supra), non sono sufficienti a differenziare gli insegnanti di queste materie dagli altri insegnanti per quanto riguarda le mansioni essenziali (paragrafo 13 supra).

62. Benché ciò non sia menzionato nella questione 3, gli argomenti della Repubblica italiana fanno riferimento all'esigenza di flessibilità<sup>56</sup> nell'insegnamento di una materia facoltativa. Tuttavia, in termini pratici<sup>57</sup>, è difficile da accettare come «vera» l'esigenza di flessibilità, atteso che molti dei ricorrenti sono assunti con contratti a tempo determinato da oltre 20 anni. Non viene soddisfatta un'esigenza di carattere provvisorio<sup>58</sup>, come dimostra «il numero di detti contratti successivi stipulati con la stessa persona oppure per lo svolgimento di uno stesso lavoro»<sup>59</sup>. La Corte ha affermato che i contratti a tempo determinato non possono essere rinnovati, in modo permanente e duraturo, per le mansioni che normalmente rientrano nella normale attività del settore interessato<sup>60</sup>. Nel procedimento principale, la durata dei rapporti di lavoro dimostra che il ricorso a una successione di contratti a tempo determinato risponde alle «esigenze permanenti e durature (...) in materia di personale» del datore di lavoro convenuto, nonostante il carattere facoltativo della religione cattolica come materia<sup>61</sup>. Infine, la normativa in questione non subordina ad alcuna condizione la concreta verifica che il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione miri a soddisfare esigenze provvisorie<sup>62</sup>, né persegue un obiettivo di politica sociale<sup>63</sup>.

### 3. *Conseguenze per i mezzi di ricorso*

63. Il procedimento principale presenta le tre complessità seguenti. In primo luogo, l'ordinanza di rinvio suggerisce che i ricorrenti non dispongono di alcun rimedio nell'ordinamento giuridico dello Stato membro per far valere i loro diritti ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, dato che essa lascia intendere che essi non hanno diritto né alla conversione dei loro

<sup>55</sup> V., ad esempio, sentenze del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punto 40 e giurisprudenza ivi citata), V., più recentemente, sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 28).

<sup>56</sup> Ciò è stato riconosciuto dalla Corte come legittimo nel contesto del settore dell'istruzione. Sentenza del 26 novembre 2014, Mascolo e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 95).

<sup>57</sup> Ibidem, punti 97, 99, 104 e 108; sentenza del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punto 57).

<sup>58</sup> Sentenza del 26 novembre 2014, Mascolo e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punti 91 e 100).

<sup>59</sup> Ibidem, punto 102. V. anche sentenza del 26 gennaio 2012, Küçük (C-586/10, EU:C:2012:39, punto 40).

<sup>60</sup> Sentenza del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punto 49).

<sup>61</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nelle cause riunite Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2019:874, paragrafo 50), che fanno riferimento alla sentenza del 14 settembre 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, punto 49).

<sup>62</sup> Sentenza del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punti 50 e 51).

<sup>63</sup> Secondo una giurisprudenza costante ciò comprende, tra l'altro, tutelare la gravidanza e la maternità nonché consentire agli uomini e alle donne di conciliare i loro obblighi professionali e familiari. Ad esempio, sentenza del 26 novembre 2014, Mascolo e a. (C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 93).



contratti in contratti a tempo indeterminato né a un risarcimento (paragrafo 27 supra)<sup>64</sup>. Di conseguenza, e in secondo luogo, questo chiama in causa il primo paragrafo dell'articolo 47 della Carta. In terzo luogo, il divieto di discriminazione sulla base della religione, quale sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, è in gioco, come lo è la garanzia di pari trattamento di cui all'articolo 20 della Carta, perché la clausola 5 dell'accordo quadro deve essere interpretata in conformità alle disposizioni della Carta<sup>65</sup>, e gli Stati membri sono tenuti a rispettare gli articoli 20 e 21, paragrafo 1, nel contesto di qualsiasi misura di attuazione della clausola 5 da essi adottata<sup>66</sup>, compresi i rimedi giuridici<sup>67</sup>. Le misure adottate dalla normativa nazionale per sanzionare l'abuso di contratti (a tempo determinato) da parte di datori di lavoro nel settore privato attuano il diritto dell'UE<sup>68</sup>. I ricorrenti lamentano un sistema di rimedi giuridici sfavorevole di cui dispongono in base alla normativa dello Stato membro rispetto a quello di cui si possono avvalere gli altri insegnanti del settore pubblico che hanno lavorato con contratti a tempo determinato per più di 36 mesi. I ricorrenti affermano che questa differenza di trattamento è legata alla loro religione.

64. In assenza di questi tre elementi, l'accordo quadro non obbligherebbe in alcun modo il giudice del rinvio a rimuovere una inequivocabile preclusione legale alla conversione dei contratti a tempo determinato dei ricorrenti in contratti a tempo indeterminato. Occorre ricordare che l'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001 stabilisce che «[i]n ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, *non può* comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione» (paragrafo 12 supra, il corsivo è mio). Né le riforme specificamente indicate per l'anno scolastico 2015-2016 (paragrafo 14 supra) sembrano prestarsi ad un'interpretazione che includa i ricorrenti.

65. I principi pertinenti per la sanzione del ricorso abusivo ai contratti a tempo determinato sono ben definiti dalla giurisprudenza. Le autorità nazionali devono adottare nei confronti della violazione sanzioni di carattere proporzionato, sufficientemente energico e dissuasivo<sup>69</sup>, in modo da rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione<sup>70</sup>. L'accordo quadro non impone agli Stati membri un obbligo generale di prevedere la conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Il diritto interno dello Stato membro interessato deve tuttavia contenere un'altra misura efficace per prevenire e, se del caso, sanzionare l'abuso di contratti di lavoro a tempo determinato successivi<sup>71</sup>. Si tratta di una questione di autonomia procedurale nazionale, nel rispetto dei principi di equivalenza<sup>72</sup> e di

<sup>64</sup> Cfr., ad esempio, la situazione affrontata dalla Corte nella sentenza del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punto 63), in cui la Repubblica italiana suggerisce che la chiamata in causa della responsabilità dei dirigenti potrebbe essere un rimedio effettivo.

<sup>65</sup> V., ad esempio, sentenze del 14 gennaio 2021, Okrazhna prokuratura - Haskovo e Apelativna prokuratura - Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, punto 52), e del 19 marzo 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punto 78).

<sup>66</sup> Sentenze del 29 aprile 2015, Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, punto 40), del 29 ottobre 2020, Veselibas ministrija (C 243/19, EU:C:2020:872, punti 34 e 35) e del 3 febbraio 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89). Sulla nozione di attuazione del diritto dell'Unione v., ad esempio, recentemente sentenza del 6 ottobre 2020, État luxembourgeois (Tutela giurisdizionale nei confronti di richieste di informazioni in materia fiscale) (C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795, punti 45 e 46).

<sup>67</sup> Sentenza del 22 dicembre 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811). V. più recentemente, ad esempio, conclusioni presentate dall'avvocato generale Pikamäe nelle cause riunite R.N.N.S. e K.A. (C-225/19 e C-226/19, EU:C:2020:679, paragrafo 119 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>68</sup> Sentenza del 7 marzo 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, punto 40).

<sup>69</sup> Sentenza del 14 settembre 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>70</sup> Ad esempio, sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 88 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>71</sup> Sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>72</sup> Il principio di equivalenza non impone di concludere che la posizione dei ricorrenti sia «analogo» a quella degli insegnanti del settore pubblico i cui contratti a tempo determinato sono già stati convertiti in un contratto a tempo indeterminato. Questo perché il principio di equivalenza si riferisce a rivendicazioni nazionali *di natura puramente interna* e non a misure adottate da uno Stato membro per far valere diritti che hanno il proprio fondamento nel diritto dell'Unione. V. sentenza del 7 marzo 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

effettività<sup>73</sup>. L'interpretazione del diritto degli Stati membri in materia spetta esclusivamente al giudice del rinvio, che deve determinare se il diritto degli Stati membri previene e punisce adeguatamente il ricorso abusivo a contratti a tempo determinato in violazione della clausola 5 dell'accordo quadro<sup>74</sup>. La Corte può tuttavia fornire un orientamento<sup>75</sup>.

66. In assenza di una dimensione relativa ai diritti derivanti dalla Carta, la giurisprudenza pone dei limiti agli obblighi interpretativi del giudice del rinvio, a causa del fatto che l'articolo 5 è privo dei presupposti per l'effetto diretto<sup>76</sup>. Il giudice del rinvio è tenuto ad «[adoperarsi] al meglio» nei limiti della sua competenza, «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 effettività dell'accordo quadro<sup>77</sup>. Il giudice del rinvio non è tuttavia tenuto a disapplicare *contra legem* le disposizioni del diritto dello Stato membro, come la disposizione menzionata al precedente paragrafo 64 che esclude espressamente i ricorrenti dal diritto alla conversione dei loro contratti in contratti a tempo indeterminato, poiché un siffatto obbligo sarebbe contrario alla certezza del diritto e alla non retroattività del diritto dell'Unione<sup>78</sup>. L'espressione «non può» (v. paragrafo 64 *supra*) sembrerebbe impossibile da interpretare in conformità con le conseguenze correttive che accompagnano il mancato rispetto degli obblighi inerenti alla clausola 5 dell'accordo quadro. La Corte ha recentemente statuito che «[n]el caso in cui il giudice nazionale dovesse concludere nel senso che la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato (...) non fosse possibile, dal momento che condurrebbe a un'interpretazione *contra legem* dell'articolo 103, paragrafi 7 e 8, della Costituzione ellenica, tale giudice dovrebbe verificare se vi siano altre misure effettive in tal senso nel diritto ellenico<sup>79</sup>. Nondimeno, se il quadro si completasse così, concorderei con l'affermazione della Corte costituzionale italiana secondo cui «non può che confermarsi l'impossibilità per tutto il settore pubblico di conversione del rapporto da tempo determinato a tempo indeterminato – secondo la pacifica giurisprudenza eurounitaria e nazionale»<sup>80</sup>.

67. Tuttavia, una volta che entrano in gioco gli articoli 21 e 47 della Carta, i giudici degli Stati membri sono tenuti a fare di più. Nella sentenza della Corte nella causa Egenberger<sup>81</sup> è stato stabilito che entrambi gli articoli 21 e 47 della Carta sono sufficienti, di per sé, per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale, che non necessita di essere precisato mediante

<sup>73</sup> *Ibidem*, punto 30 e giurisprudenza citata. V. anche, per esempio, sentenza del 14 settembre 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, punto 32 e giurisprudenza *ivi* citata).

<sup>74</sup> Sentenza del 14 settembre 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, punti 34 e 35 e giurisprudenza *ivi* citata). V. altresì, ad esempio, sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punti 89 e 90).

<sup>75</sup> Sentenza del 14 settembre 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, punto 36). V. altresì, ad esempio, sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 91 e giurisprudenza *ivi* citata).

<sup>76</sup> Sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 119 e giurisprudenza *ivi* citata). V., analogamente, sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 79). V., più recentemente, sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 64).

<sup>77</sup> Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 101 e giurisprudenza *ivi* citata). V. altresì, ad esempio, sentenze del 10 marzo 2011, Deutsche Lufthansa (C-109/09, EU:C:2011:129, punto 56), del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punto 69 e la giurisprudenza citata), del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punti da 121 a 124 e giurisprudenza citata). V., più di recente, sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punti 65 e 66).

<sup>78</sup> Sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 123 e la giurisprudenza *ivi* citata). V., più di recente, sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 67).

<sup>79</sup> Sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 70).

<sup>80</sup> V. *supra* paragrafo 30.

<sup>81</sup> Sentenza del 17 aprile 2018 (C-414/16, EU:C:2018:257).

disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale<sup>82</sup>. Di conseguenza, nella causa Egenberger è stato affermato che il giudice del rinvio è tenuto a disapplicare all'occorrenza le disposizioni del diritto nazionale per garantire l'efficacia dei diritti tutelati dagli articoli 21 e 47 della Carta<sup>83</sup>. Questi principi si applicano al procedimento principale indipendentemente dal fatto che la clausola 5 dell'accordo quadro sia priva di efficacia diretta<sup>84</sup>, dato che la causa Egenberger era una controversia orizzontale tra due parti private, in cui l'effetto diretto era ugualmente irrilevante<sup>85</sup>.

68. Pertanto se, dopo aver adempiuto all'obbligo di «[adoperarsi] al meglio» nella sua competenza, «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 effettività dell'accordo quadro<sup>86</sup>, il giudice del rinvio si trova ancora impossibilitato dal diritto dello Stato membro a far valere i diritti dei ricorrenti derivanti dall'articolo 21 o i rimedi correlati ai sensi dell'articolo 47 della Carta, allora le disposizioni pertinenti del diritto dello Stato membro dovrebbero essere disapplicate. Se l'unico rimedio previsto dal diritto dello Stato membro in grado di far rispettare il divieto di discriminazioni fondate sulla religione, tutelato dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, e il correlato diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47, primo comma, della Carta, è la conversione dei loro contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, tale rimedio deve essere disponibile.

69. Ribadisco che la giurisprudenza sino a oggi elaborata in materia di conseguenze, quanto a mezzi di tutela, del ricorso abusivo a contratti a tempo determinato in violazione della clausola 5 dell'accordo quadro, in assenza di questioni relative all'applicazione dei diritti contenuti nella Carta, rimane chiara. Essa non prevede il diritto alla conversione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato<sup>87</sup>. Come ha recentemente osservato l'avvocato generale Kokott, lasciare ai giudici nazionali, al fine di sanzionare un abuso, la possibilità di riconoscere nel singolo caso l'impiego di un dipendente assunto a tempo determinato quale impiego di ruolo, avrebbe gravi conseguenze per l'accesso all'intero settore pubblico e metterebbe seriamente in discussione la funzione delle procedure di selezione<sup>88</sup>. Il diritto interno dello Stato membro interessato deve, tuttavia, contenere un'altra misura efficace per prevenire e, se del caso, sanzionare l'abuso di contratti di lavoro a tempo determinato successivi<sup>89</sup>.

70. Ciò che qui viene proposto, con riferimento alla conversione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, in caso di ricorso abusivo ai contratti a tempo determinato non conforme alla clausola 5 dell'accordo quadro, si limita quindi alla circostanza

<sup>82</sup> Ibidem, punto 78. V., anche, riguardo al divieto di discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, sentenza del 29 ottobre 2020, Veselibas ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>83</sup> Ibidem, punto 79.

<sup>84</sup> Sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 119 e giurisprudenza ivi citata). V., parimenti, sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 79). V., più di recente, sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 64).

<sup>85</sup> Sul mantenimento del divieto di effetto diretto orizzontale delle direttive si vedano in particolare, le sentenze del 10 ottobre 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745) e del 7 agosto 2018, Smith (C 122/17, EU:C:2018:631).

<sup>86</sup> Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 101 e giurisprudenza ivi citata). V. altresì, ad esempio, sentenze del 10 marzo 2011, Deutsche Lufthansa (C-109/09, EU:C:2011:129, punto 56), del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punto 69), e del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punti da 121 a 124).

<sup>87</sup> Sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 58 e la giurisprudenza ivi citata).

<sup>88</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nelle cause riunite Sánchez Ruiz e a. (C-103/18 e C-429/18, EU:C:2019:874, paragrafo 84).

<sup>89</sup> Sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico) (C-760/18, EU:C:2021:113, punto 58, e la giurisprudenza ivi citata).

insolita in cui la mancata conversione possa comportare una violazione dell'articolo 21, paragrafo 1, e del requisito di un rimedio effettivo che ne consegue ai sensi del primo paragrafo dell'articolo 47 della Carta.

71. Per quanto riguarda l'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, spetta al giudice del rinvio decidere se, nelle circostanze di fatto del procedimento principale, e insolitamente, il diritto dei ricorrenti a non essere discriminati sulla base delle loro convinzioni religiose sia compromesso dal regime dei mezzi di tutela in vigore in Italia che è qui in esame. Il divieto di discriminazione in base alla religione è un principio vincolante generale del diritto dell'Unione<sup>90</sup> cui devono conformarsi gli Stati membri quando implementano il diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 2, della Carta<sup>91</sup>.

72. Come la Corte ha recentemente ribadito riguardo all'articolo 21 della Carta, «il divieto di discriminazione è solo l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza che fa parte dei principi fondamentali del diritto dell'Unione, e che tale principio impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato»<sup>92</sup>. Il principio generale di non discriminazione è sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta<sup>93</sup>. La direttiva 2000/78 è *una* mera espressione dello stesso<sup>94</sup>.

73. Questa analisi deve essere lasciata al giudice del rinvio, che ha il beneficio di conoscere tutte le circostanze di fatto pertinenti di tutti i 18 ricorrenti, e che è in grado di valutare l'impatto pratico del regime dei mezzi di tutela in questione sul trattamento dei ricorrenti alla luce delle loro convinzioni religiose. Tuttavia, a scopo di orientamento, si offrono le seguenti considerazioni.

74. Il giudice del rinvio deve piuttosto decidere se le restrizioni dello Stato membro ai rimedi giuridici a disposizione dei ricorrenti per quanto riguarda il ricorso abusivo a contratti a tempo determinato si traduca in una disparità di trattamento, di fatto o sul piano giuridico, fondata sulla loro religione, rispetto a un gruppo comparabile, in assenza di una giustificazione obiettiva<sup>95</sup>. Il giudice del rinvio deve considerare se è sorta una differenza di trattamento direttamente o indirettamente basata sulla religione<sup>96</sup>. Una differenza di trattamento è giustificata se si fonda su

<sup>90</sup> Sentenza del 29 ottobre 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, EU:C:2020:872, punto 36).

<sup>91</sup> *Ibidem*, punto 34.

<sup>92</sup> V. sentenza del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* (C-336/19, EU:C:2020:1031, punto 85), che fa riferimento alle sentenze del 19 ottobre 1977, *Ruckdeschel e a.* (117/76 e 16/77, EU:C:1977:160, punto 7), e del 16 dicembre 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e a.* (C-127/07, EU:C:2008:728, punto 23). V. altresì le conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa *Marrosu e Sardino* (C-53/04, EU:C:2005:569, paragrafo 37). L'avvocato generale ha fatto riferimento alle sentenze del 13 luglio 1989, *Wachauf* (5/88, EU:C:1989:321, punto 19), e del 14 dicembre 2004, *Arnold André* (C-434/02, EU:C:2004:800, punto 68). V. inoltre sentenza del 21 novembre 2018, *Diego Porras* (C-619/17, EU:C:2018:936, punto 60).

<sup>93</sup> Sentenza del 17 aprile 2018, *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257, punto 47).

<sup>94</sup> *Ibidem*. Il corsivo è mio.

<sup>95</sup> V., a titolo di esempio, l'approccio della Corte alle questioni di discriminazione emerse nelle sentenze del 22 maggio 2014, *Glatzel* (C-356/12, EU:C:2014:350), del 5 luglio 2014, *Fries* (C-190/16, EU:C:2017:513) e del 29 aprile 2015, *Léger* (C-528/13, EU:C:2015:288).

<sup>96</sup> Sentenza del 29 ottobre 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, EU:C:2020:872, punto 40). Si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Hogan (EU:C:2020:325, paragrafo 75). Sebbene l'ordinanza di rinvio menzioni solo la discriminazione diretta fondata sulla religione o sulle convinzioni personali ai sensi della direttiva 2000/78, valutata da ultimo dalla Corte nella sentenza del 22 gennaio 2019, *Cresco Investigation* (C-193/17, EU:C:2019:43), la giurisprudenza sulla discriminazione indiretta fondata sulla religione ai sensi della direttiva 2000/78 rimane pertinente, dato che essa è ugualmente protetta dall'articolo 21 della Carta. V., a titolo di esempio, sentenza del 14 marzo 2017, *Bougnaoui e ADDH* (C 188/15, EU:C:2017:204, punto 32), in cui la Corte ha sostenuto che spetta al giudice del rinvio verificare se «il licenziamento della sig.ra Bougnaoui si è basato sul mancato rispetto di una norma interna che era in vigore in detta impresa, la quale vieta di esibire qualunque segno visibile di convinzioni politiche, filosofiche o religiose, e che tale norma, in apparenza neutra, comporta, di fatto, un particolare svantaggio per le persone che aderiscono ad una determinata religione o ideologia, come la sig.ra Bougnaoui, si dovrebbe concludere per l'esistenza di una disparità di trattamento indirettamente fondata sulla religione o sulle convinzioni, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/78» (v., a tal fine, sentenza odierna, *G4S Secure Solutions*, C-157/15, punti 30 e 34).

un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi»<sup>97</sup>. Tuttavia, come osservato supra, ho già escluso che il rilascio da parte dell'ordinario diocesano dei certificati di idoneità (paragrafo 61 supra), il carattere facoltativo della religione cattolica come materia offerta (paragrafo 61 supra), e una presunta necessità di flessibilità per cui il 30% degli insegnanti di religione cattolica, compresi i ricorrenti, devono avere contratti a tempo determinato (paragrafo 62 supra) siano «ragioni obiettive» ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a) dell'accordo quadro. Lo stesso sembra valere per quanto riguarda la giustificazione oggettiva, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.

75. Pur riconoscendo le peculiarità del ruolo dell'insegnamento della religione cattolica, come il fatto che si tratta di una materia facoltativa (paragrafo 17 supra), che ha un proprio sistema di valutazione separato e distinto (paragrafo 13 supra), e che gli incarichi sono conferiti in collaborazione con le autorità della chiesa cattolica (paragrafi 9, 18 e 19 supra), il fatto dirimente è che gli insegnanti di religione cattolica fanno parte del corpo docente delle scuole e hanno gli stessi diritti e doveri degli altri insegnanti (paragrafo 13 supra). Il gruppo comparabile con i ricorrenti sembra quindi essere rappresentato dagli insegnanti della scuola pubblica che hanno lavorato con contratti a tempo determinato per più di 36 mesi.

76. Infine, sembra che il procedimento principale sia insolito in quanto un diritto sancito dalla Carta, ossia il divieto di discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali sancito nell'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, viene utilizzato come metro di valutazione della compatibilità con il diritto dell'Unione dei rimedi disponibili a livello di Stato membro per far rispettare una disposizione sostanziale del diritto dell'Unione, ossia la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro. Normalmente la valutazione dei rimedi giuridici per il rispetto della Carta avviene nel contesto dell'articolo 47. Per completezza, osservo che vincolare gli Stati membri a rispettare i divieti di cui all'articolo 21 della Carta nel prevedere rimedi giuridici per far valere i diritti dell'Unione non equivale a un'espansione della competenza dell'Unione con riferimento alla Carta, contraria all'articolo 6 TUE e all'articolo 51, paragrafo 2, della Carta<sup>98</sup>. Questo perché il diritto dell'Unione si è esteso fissando parametri alla discrezionalità degli Stati membri per quanto riguarda le norme procedurali e i rimedi nell'applicazione del diritto dell'Unione ben prima dell'entrata in vigore della Carta nel 2009, sin dal 1976<sup>99</sup>. Il suggerimento qui proposto, quindi, non sembra estendere la competenza dell'Unione in contrasto con l'articolo 51, paragrafo 2, della Carta<sup>100</sup>.

77. Per quanto riguarda il diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47, la Corte ha dichiarato, infatti, nella sentenza *Sciotto* che se i lavoratori vittime di un ricorso abusivo a contratti a tempo determinato successivi non possono ottenere, secondo il diritto nazionale, né la conversione del loro contratto in uno a tempo indeterminato, né un risarcimento, spetta al giudice del rinvio individuare, entro i limiti delle sue competenze, altri rimedi che rivestano un carattere sufficientemente effettivo e dissuasivo tale da garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro<sup>101</sup>. L'assenza di qualsiasi rimedio nell'ambito del diritto dello Stato membro sarebbe idonea a pregiudicare l'obiettivo e l'effetto utile della clausola

<sup>97</sup> Sentenza del 29 ottobre 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, EU:C:2020:872, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>98</sup> Su tale questione si veda l'analisi esauriente dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa *Commissione/Ungheria (Usufrutto su terreni agricoli)* (C-235/17, EU:C:2018:971, paragrafi da 64 a 112).

<sup>99</sup> Sentenza del 16 dicembre 1976, *Comet* (45/76, EU:C:1976:191).

<sup>100</sup> Ciò che è decisivo è se le questioni relative alla Carta sorgono nel contesto dell'attuazione del diritto dell'UE.V., ad esempio, sentenza del 25 ottobre 2018, *Anodiki Services EPE* (C-260/17, EU:C:2018:864, punti 38 e 39).

<sup>101</sup> Sentenza del 25 ottobre 2018, *Sciotto* (C-331/17, EU:C:2018:859, punti da 63 a 70).

5 dell'accordo quadro<sup>102</sup>. In tali circostanze, in base ai principi elaborati nella sentenza Egenberger<sup>103</sup>, le norme del diritto degli Stati membri che ostacolano la conversione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato dovrebbero essere disapplicate.

#### IV. Conclusione

78. Concludo quindi che alla terza e alla quarta questione poste dal Tribunale di Napoli (Italia), si dovrebbe rispondere come segue:

L'obbligo per gli insegnanti di religione cattolica di ottenere l'approvazione dell'ordinario diocesano come condizione preliminare all'insegnamento nelle scuole pubbliche non costituisce una ragione obiettiva ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, che giustifica il rinnovo dei contratti a tempo determinato. Nelle circostanze del procedimento principale, e poiché la clausola 5 dell'accordo quadro è priva dei presupposti per l'effetto diretto, il giudice del rinvio è tenuto a disapplicare un divieto legislativo assoluto prescritto dal diritto dello Stato membro che impedisce la conversione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, solo se la mancata conversione comporta una discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, in violazione dell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e l'indisponibilità di un ricorso effettivo per correggere tale discriminazione, in contrasto con l'articolo 47, primo comma, della Carta, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. In tal caso, tutte le norme del diritto dello Stato membro che non possono essere interpretate in modo conforme al divieto di discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali sancito dall'articolo 21 della Carta, e il rimedio per la sua violazione garantito dal primo paragrafo dell'articolo 47 della Carta, devono essere disapplicate, comprese le norme di natura costituzionale.

<sup>102</sup> Sentenza del 25 ottobre 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punto 66).

<sup>103</sup> Sentenza del 17 aprile 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).