



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

3 giugno 2021 *

«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Direttiva 1999/70/CE – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Clausola 5 – Applicabilità – Nozione di “successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato” – Contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico – Misure dirette a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato – Nozione di “ragioni obiettive” che giustificano tali contratti – Norme equivalenti – Obbligo d’interpretazione conforme del diritto nazionale – Crisi economica»

Nella causa C-726/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Corte superiore di giustizia di Madrid, Spagna), con decisione del 23 settembre 2019, pervenuta in cancelleria il 1° ottobre 2019, nel procedimento

Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario

contro

JN,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da A. Kumin (relatore), presidente di sezione, P.G. Xuereb e I. Ziemele, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per l’Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, da L. Santiago Lara, letrada;
- per il governo spagnolo, da L. Aguilera Ruiz e S. Jiménez García, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da N. Ruiz García, M. van Beek, e I. Galindo Martín, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 (in prosieguo: l'«accordo quadro»), che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU 1999, L 175, pag. 43).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (Istituto madrilenoper la ricerca e lo sviluppo rurale, agrario e alimentare della Comunità autonoma di Madrid, Spagna) (in prosieguo: l'«Imidra») e JN in merito alla risoluzione del contratto di lavoro a tempo determinato concluso tra l'Imidra e quest'ultima per la copertura di un posto vacante.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 Ai sensi del considerando 17 della direttiva 1999/70:

«per quanto riguarda i termini utilizzati nell'accordo quadro la presente direttiva, senza definirli precisamente, lascia agli Stati membri il compito di provvedere alla loro definizione secondo la legislazione e/o la prassi nazionale, come per altre direttive adottate nel settore sociale che utilizzano termini simili, purché dette definizioni rispettino il contenuto dell'accordo quadro».
- 4 L'articolo 2, primo comma, di tale direttiva prevede quanto segue:

«Gli Stati membri mettono in atto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva al più tardi entro il 10 luglio 2001 o si assicurano che, entro tale data, le parti sociali introducano le disposizioni necessarie mediante accordi. Gli Stati membri devono prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione».
- 5 Il punto 7 delle considerazioni generali dell'accordo quadro è così formulato:

«considerando che l'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato basata su ragioni oggettive è un modo di prevenire gli abusi».
- 6 Conformemente alla clausola 1 dell'accordo quadro, quest'ultimo è inteso, da un lato, a migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il rispetto del principio di non discriminazione e, dall'altro, a creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.

- 7 La clausola 5 dell'accordo quadro, intitolata «Misure di prevenzione degli abusi», così dispone:
- «1. Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a:
- a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti;
 - b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi;
 - c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti.
2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse dovranno, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato:
- a) devono essere considerati "successivi";
 - b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato».

Il diritto spagnolo

- 8 L'articolo 9, paragrafo 3, della Constitución española (Costituzione spagnola) prevede quanto segue:
- «La Costituzione garantisce il principio di legalità, la gerarchia delle norme, la pubblicità delle norme, l'irretroattività delle disposizioni che infliggono sanzioni più severe o che limitano i diritti individuali, la certezza del diritto, la responsabilità e il divieto di arbitrarietà dei pubblici poteri».
- 9 L'articolo 4, paragrafo 1, del Real Decreto 2720/1998 por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada (regio decreto 2720/1998, recante attuazione dell'articolo 15 dello Statuto dei lavoratori in materia di contratti a tempo determinato), del 18 dicembre 1998 (BOE n. 7, dell'8 gennaio 1999, pag. 568), definisce il contratto di *interinidad* come il contratto concluso per sostituire un lavoratore dell'impresa che ha diritto a conservare il suo posto di lavoro in forza di una disposizione normativa, di un contratto collettivo o di un accordo individuale, o per coprire temporaneamente un posto di lavoro durante un procedura di assunzione o promozione in vista dell'assegnazione definitiva di tale posto.
- 10 Secondo l'articolo 4, paragrafo 2, del suddetto regio decreto, il contratto deve indicare, in particolare, il lavoratore sostituito e il motivo della sostituzione o il posto di lavoro che sarà assegnato in via definitiva in esito alla procedura di assunzione o di promozione. La durata del contratto di *interinidad* concluso per sostituire un lavoratore dell'impresa avente diritto alla conservazione del proprio posto di lavoro corrisponde a quella dell'assenza di tale lavoratore. La durata del contratto di *interinidad* concluso per coprire temporaneamente un posto di lavoro durante la procedura di assunzione o di promozione volta all'assegnazione definitiva di detto posto corrisponde alla durata della stessa procedura. Tale durata non può essere superiore a tre mesi; alla scadenza di tale termine massimo non può essere concluso un nuovo contratto con lo stesso oggetto. Nell'ambito delle procedure di assunzione svolte dalla pubblica amministrazione per l'assegnazione di posti di lavoro, la durata dei contratti di *interinidad* coincide con la durata di tali procedure conformemente a quanto previsto dalla normativa specifica pertinente.

11 Il Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (testo consolidato della legge sullo Statuto di base dei dipendenti pubblici), approvato con il Real Decreto Legislativo 5/2015 (regio decreto legislativo 5/2015) del 30 ottobre 2015 (BOE n. 261, del 31 ottobre 2015, pag. 103105; in prosieguo: l'«EBEP»), al suo articolo 70, intitolato «Offerta pubblica di impiego», dispone quanto segue:

«1. Il fabbisogno di risorse umane coperto da una dotazione di bilancio e che deve essere soddisfatto mediante l'assunzione di nuovo personale è oggetto di un'offerta pubblica di impiego o è soddisfatto mediante un altro strumento analogo di gestione della copertura del fabbisogno di personale, comportante l'organizzazione delle corrispondenti procedure di selezione per i posti previsti, con un margine di un ulteriore 10%, e la fissazione del termine massimo di pubblicazione dei bandi. In ogni caso, l'offerta pubblica di impiego o lo strumento analogo devono essere messi in atto entro un termine non prorogabile di tre anni.

2. L'offerta pubblica di impiego o lo strumento analogo, approvata/o annualmente dagli organi direttivi della pubblica amministrazione, è oggetto di pubblicazione nella relativa gazzetta ufficiale.

(...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

12 Il 23 giugno 2003 l'Imidra ha stipulato con JN un contratto a tempo determinato per la copertura di un posto vacante connesso ad un'offerta pubblica d'impiego per l'anno 2002. JN svolgeva allora funzioni di addetta alla ristorazione.

13 Nel 2005 è stato organizzato un concorso per coprire il posto occupato da JN. Tuttavia, tale posto non è stato assegnato ad alcun vincitore di detto concorso, cosicché nel 2008 il contratto di *interinidad* di JN è stato prorogato.

14 Nel 2009 la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (Consiglio della presidenza, sezione Giustizia e Interni della comunità di Madrid, Spagna) ha organizzato un nuovo concorso per l'accesso a posti di tipo contrattuale della categoria professionale di addetti alla ristorazione.

15 Con decisione del 27 luglio 2016 la Dirección General de la Función Pública (Direzione generale della funzione pubblica, Spagna) ha proceduto all'assegnazione di tali posti ai vincitori del suddetto concorso.

16 Il 3 ottobre 2016 JN ha ricevuto una lettera con la quale veniva informata della risoluzione del suo contratto di lavoro in quanto il posto vacante che ella occupava era stato assegnato ad un lavoratore a tempo indeterminato.

17 Il 24 maggio 2017 JN ha contestato il suo licenziamento dinanzi al Juzgado de lo Social n. 40 de Madrid (Tribunale del lavoro n. 40 di Madrid, Spagna).

18 Con decisione del 26 settembre 2018 detto giudice ha accolto parzialmente il ricorso di JN. Esso ha ritenuto, in sostanza, che il rapporto di lavoro in questione fosse divenuto un rapporto a tempo indeterminato non permanente, in quanto aveva ecceduto il termine di tre anni previsto all'articolo 70 dell'EBEP per coprire il posto vacante occupato da JN. Pertanto, l'Imidra è stato condannato a versare a JN un'indennità di licenziamento di EUR 3 266,48, ossia 20 giorni di retribuzione per anno di lavoro, conformemente alla giurisprudenza del Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna).

- 19 L'Imidra ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio, il Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Corte superiore di giustizia di Madrid, Spagna). Secondo tale giudice, il contratto di *interinidad* di cui al procedimento principale è stato riqualificato come contratto a tempo indeterminato in considerazione del carattere imprevedibile della sua data di scadenza. Orbene, tale imprevedibilità sarebbe in contraddizione con la natura stessa di un contratto temporaneo, di cui occorrerebbe, secondo la legge, conoscere la data di scadenza. Inoltre, detto giudice ritiene che non sia ammissibile alcuna giustificazione relativamente al ritardo accumulato nell'organizzazione di una procedura di assunzione per il posto vacante, che ha condotto, nel caso di specie, ad un rapporto di lavoro di durata superiore a tredici anni.
- 20 Il giudice del rinvio precisa tuttavia che, in applicazione della giurisprudenza del Tribunal Supremo (Corte suprema), è escluso che un contratto di *interinidad*, come quello di cui al procedimento principale, possa essere riqualificato come rapporto di lavoro a tempo indeterminato non permanente. Infatti, né la conclusione di contratti di *interinidad* successivi né la proroga di tali contratti, aventi l'effetto di prorogare il rapporto di lavoro, per un periodo che può raggiungere i 20 anni, sarebbero considerate abusive. Ne conseguirebbe che il lavoratore che, dopo aver lavorato per molti anni in forza di tali contratti, in modo inatteso perde il suo impiego per il fatto che il posto vacante è stato occupato non ha diritto ad alcuna indennità.
- 21 Inoltre, secondo il giudice del rinvio, benché sia possibile, come ha fatto il Juzgado de lo Social n. 40 de Madrid (Tribunale del lavoro n. 40 di Madrid), interpretare l'articolo 70 dell'EBEP nel senso che esso prevede una durata massima del contratto di *interinidad*, posto che tale disposizione pone un termine di tre anni per l'espletamento delle procedure di assunzione, il che consentirebbe indirettamente di evitare che i rapporti di lavoro temporanei delle persone che occupano posti vacanti si protraggano, il Tribunal Supremo (Corte suprema) ha dichiarato in svariate occasioni che così non sarebbe. Infatti, quest'ultimo giudice ritiene che il termine previsto all'articolo 70 dell'EBEP non costituisca una garanzia assoluta e non abbia carattere automatico. In particolare, secondo detto giudice, per vari motivi tale termine poteva essere prorogato sine die ed ha potuto esserlo, in particolare, a causa della grave crisi economica del 2008.
- 22 Ne consegue, secondo il giudice del rinvio, che il contratto di *interinidad* dura spesso decenni e che la sua durata è soggetta all'arbitrio del datore di lavoro, vale a dire, nel caso di specie, l'amministrazione, che può decidere, senza giustificazione, di avviare o meno il processo di assunzione per la copertura del posto vacante e di scegliere il momento opportuno in cui avviare tale processo. Orbene, una simile situazione sarebbe contraria al principio della certezza del diritto, garantito dall'articolo 9, paragrafo 3, della Costituzione spagnola.
- 23 In tale contesto, il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla conformità della normativa nazionale, come interpretata dal Tribunal Supremo (Corte suprema), con la clausola 5 dell'accordo quadro.
- 24 È in tali circostanze che il Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Corte superiore di giustizia di Madrid) ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se si possa ritenere conforme all'effetto utile della direttiva 1999/70, clausole 1 e 5, l'instaurazione di un contratto a tempo determinato come quello di "interinidad por vacante" per la copertura di un posto vacante privo di titolare, che lascia all'arbitrio del datore di lavoro la determinazione della sua durata, decidendo quest'ultimo se coprire o meno il posto vacante, quando farlo e quanto duri la procedura di selezione.
 - 2) Se si debba considerare trasposto nel diritto spagnolo l'obbligo stabilito dalla clausola 5 della direttiva [1999/70] di introdurre una o più misure ivi previste per evitare l'utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato nel caso dei contratti di "interinidad por vacante" per la copertura di un posto vacante senza titolare, poiché non si stabilisce, come richiederebbe la giurisprudenza,

una durata massima di tali rapporti di lavoro a tempo determinato, non si specificano le ragioni oggettive che ne giustificano il rinnovo e non si fissa il numero di rinnovi di siffatti rapporti di lavoro.

- 3) Se leda l'obiettivo e l'effetto utile dell'Accordo quadro l'inesistenza nel diritto spagnolo, stando alla giurisprudenza, di una misura efficace per evitare e sanzionare gli abusi nei confronti dei lavoratori assunti con contratti di "interinidad por vacante" per la copertura di un posto vacante senza titolare, dato che non è previsto limite alla durata massima complessiva dei rapporti di lavoro, né questi ultimi divengono mai a tempo indeterminato o a tempo indeterminato non permanenti, a prescindere dagli anni trascorsi, né i lavoratori hanno diritto a un'indennità alla cessazione del contratto, senza che l'amministrazione sia tenuta a giustificare il rinnovo del rapporto di lavoro di "interinidad", quando il posto vacante privo di titolare non venga offerto per anni nell'ambito di un'offerta pubblica di occupazione ("Oferta pública de empleo") oppure si prolunghi la procedura di selezione.
- 4) Se si debba ritenere conforme allo scopo della direttiva [1999/70] un rapporto di lavoro senza limiti di tempo la cui durata, secondo la sentenza della (...) Corte di giustizia dell'Unione europea [del 5 giugno 2018, *Montero Mateos* (C-677/16, EU:C:2018:393)], sia insolitamente lunga e venga lasciata interamente all'arbitrio del datore di lavoro, senza alcun limite né giustificazione, senza che il lavoratore possa prevedere quando cesserà tale rapporto, e potendo quest'ultimo durare fino alla sua collocazione a riposo, oppure si debba ritenere che siffatto rapporto sia abusivo.
- 5) Se si possa ritenere, conformemente alla sentenza della Corte di giustizia [del 25 ottobre 2018, *Sciotto* (C-331/17, EU:C:2018:859)], che la crisi economica del 2008 costituisca in astratto una causa giustificativa dell'assenza di qualsiasi misura diretta a prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato, ai sensi della clausola 5, paragrafo 1, dell'accordo quadro, idonea ad evitare o dissuadere rispetto a che la durata del rapporto di lavoro tra la [attuale ricorrente] e la Comunità di Madrid fosse prorogato dal 2003 al 2008 al momento del rinnovo e in seguito fino al 2016, prolungando in tal modo per 13 anni la temporaneità».

Sulle questioni pregiudiziali

Sull'applicabilità della clausola 5 dell'accordo quadro

- 25 L'Imidra e il governo spagnolo sostengono, in sostanza, che la domanda di pronuncia pregiudiziale è di natura ipotetica ed è quindi irricevibile, in quanto la clausola 5 dell'accordo quadro non si applica in una situazione, come quella di cui al procedimento principale, che non sarebbe caratterizzata da una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, bensì dalla conclusione di un unico contratto di *interinidad*.
- 26 Per quanto riguarda l'applicabilità della clausola 5 dell'accordo quadro al procedimento principale, occorre ricordare che tale clausola ha lo scopo di attuare uno degli obiettivi perseguiti dallo stesso, vale a dire limitare il ripetuto ricorso ai contratti o ai rapporti di lavoro a tempo determinato, considerato come potenziale fonte di abuso a danno dei lavoratori, prevedendo un certo numero di disposizioni di tutela minima volte ad evitare la precarizzazione della situazione dei lavoratori dipendenti [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 36 e giurisprudenza ivi citata].
- 27 Pertanto, 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 norme equivalenti [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 37 e giurisprudenza ivi citata].

- 28 Di conseguenza, dalla formulazione di tale disposizione dell'accordo quadro nonché da una giurisprudenza costante risulta che detta disposizione si applica solo in caso di successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, di modo che un contratto che sia il primo e unico contratto di lavoro a tempo determinato non rientra nel suo ambito di applicazione [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 38 e giurisprudenza ivi citata].
- 29 Occorre inoltre precisare che, secondo costante giurisprudenza, la clausola 5, punto 2, lettera a), dell'accordo quadro lascia, in linea di principio, agli Stati membri e/o alle parti sociali il compito di stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato debbano essere considerati «successivi» [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 40 e giurisprudenza ivi citata].
- 30 Se è vero che un siffatto rinvio alle autorità nazionali per la definizione delle modalità concrete di applicazione del termine «successivi» ai sensi dell'accordo quadro si spiega con la volontà di salvaguardare la diversità delle normative nazionali in materia, è tuttavia importante ricordare che la discrezionalità così lasciata agli Stati membri non è illimitata, poiché non può in alcun caso arrivare a pregiudicare lo scopo o l'effetto utile dell'accordo quadro. In particolare, tale potere discrezionale non deve essere esercitato dalle autorità nazionali in modo tale da condurre ad una situazione che possa generare abusi e pertanto ostacolare detto obiettivo [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 41 e giurisprudenza ivi citata].
- 31 Infatti, gli Stati membri sono tenuti a garantire il risultato imposto dal diritto dell'Unione, così come risulta non solo dall'articolo 288, terzo comma, TFUE, ma anche dall'articolo 2, primo comma, della direttiva 1999/70, letto alla luce del considerando 17 di quest'ultima [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 42 e giurisprudenza ivi citata].
- 32 I limiti alla discrezionalità riconosciuta agli Stati membri, di cui al punto 30 della presente sentenza, si impongono in particolare per quanto riguarda una nozione chiave, come quella del carattere successivo dei rapporti di lavoro, che è determinante per la definizione dell'ambito di applicazione perfino delle disposizioni nazionali volte ad attuare l'accordo quadro [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 43 e giurisprudenza ivi citata].
- 33 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che il contratto di *interinidad* concluso da JN nel 2003 è stato prorogato nel 2008, dato che il posto da lei occupato non è stato scelto da alcun vincitore del concorso organizzato nel corso del 2005 per la copertura di tale posto. Risulta quindi che non si tratta, *stricto sensu*, di una successione di due o più contratti di lavoro, che presuppongono l'esistenza e la conclusione formale di due o più contratti distinti, uno dei quali subentra all'altro, bensì di una proroga automatica di un contratto a tempo determinato iniziale.
- 34 Inoltre, il giudice del rinvio precisa che il mantenimento continuato di tale lavoratore in un posto vacante in forza di un contratto di lavoro a tempo determinato è la conseguenza del mancato rispetto da parte del datore di lavoro del suo obbligo legale di organizzare, entro il termine impartito, una procedura di selezione diretta a coprire lo stesso posto vacante in modo definitivo. Infatti, poiché tale procedura è limitata ad una durata di tre anni, qualsiasi superamento di detta durata equivarrebbe a un rinnovo tacito del contratto di *interinidad* iniziale. In aggiunta, secondo detto giudice, qualora nessun vincitore di tale procedura abbia scelto di diventare titolare del posto vacante e quest'ultimo

sia oggetto di una nuova procedura di assunzione, si deve ritenere che il contratto di *interinidad* sia stato oggetto di novazione. Nel caso di specie, pertanto, il rapporto di lavoro sarebbe stato implicitamente prorogato, o addirittura sarebbe stato oggetto di novazioni su più anni, dato che la nomina di un vincitore per il posto interessato è avvenuta solo nel corso del 2016.

- 35 Orbene, la Corte ha dichiarato che il fatto di concludere nel senso dell'assenza di rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, a norma della clausola 5 dell'accordo quadro, per il solo motivo che il primo contratto di lavoro a tempo determinato del lavoratore interessato era stato automaticamente prorogato, senza formale stipulazione, per iscritto, di uno o più nuovi contratti di lavoro a tempo determinato, in una situazione in cui, inoltre, il mantenimento continuato di tale lavoratore su un posto vacante in base a un rapporto di lavoro a tempo determinato consegua al mancato rispetto, da parte del datore di lavoro, dell'obbligo di legge ad esso incombente di organizzare entro il termine prescritto una procedura di selezione volta a coprire definitivamente tale posto vacante, e il suo rapporto di lavoro sia stato, in tal modo, implicitamente prorogato per più anni, rischierebbe di compromettere l'oggetto, lo scopo e l'effetto utile di tale accordo [v., in tale senso, sentenze del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 61, nonché dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico), C-760/18, EU:C:2021:113, punto 44].
- 36 Infatti, una siffatta interpretazione restrittiva della nozione di «successione di rapporti di lavoro a tempo determinato» consentirebbe di assumere lavoratori in modo precario per anni [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 45 e giurisprudenza ivi citata].
- 37 Inoltre, la stessa interpretazione restrittiva rischierebbe di avere non solo l'effetto di escludere di fatto un gran numero di rapporti di lavoro a tempo determinato dal beneficio della tutela dei lavoratori perseguita dalla direttiva 1999/70 e dall'accordo quadro, svuotando di gran parte del suo significato l'obiettivo da essi perseguito, ma anche di consentire l'utilizzo abusivo di simili rapporti, da parte dei datori di lavoro, per rispondere ad esigenze permanenti e durevoli in materia di personale [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 46 e giurisprudenza ivi citata].
- 38 In tale contesto, occorre altresì constatare che la nozione di «durata» del rapporto di lavoro costituisce un elemento essenziale di ogni contratto a tempo determinato. Ai sensi della clausola 3, punto 1, dell'accordo quadro, il «termine [del contratto o del rapporto di lavoro] 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». La modifica del termine di un contratto di lavoro a tempo determinato costituisce quindi un cambiamento essenziale di tale contratto, che può essere legittimamente assimilato alla conclusione di un nuovo rapporto di lavoro a tempo determinato che subentra al precedente rapporto di lavoro, rientrando così nell'ambito di applicazione della clausola 5 dell'accordo quadro [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 47].
- 39 Nel caso di specie, poiché la proroga automatica del contratto a tempo determinato iniziale può essere equiparata ad un rinnovo e, di conseguenza, alla conclusione di un contratto a tempo determinato distinto, la situazione di cui al procedimento principale è caratterizzata non dalla conclusione di uno stesso unico contratto, bensì dalla conclusione di contratti che possono effettivamente essere qualificati come «successivi», ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 40 Pertanto, occorre ritenere che la clausola 5 dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che l'espressione «successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato», ivi contenuta, comprende anche la proroga ipso iure dei contratti di lavoro a tempo determinato dei lavoratori del

settore pubblico, quale il contratto di *interinidad* di cui al procedimento principale, nonostante il fatto che la forma scritta, in linea di principio prevista per la conclusione di contratti successivi, non sia stata rispettata.

- 41 Di conseguenza, nulla osta all'applicabilità della clausola 5 dell'accordo quadro al procedimento principale, di modo che occorre rispondere alle questioni sollevate.

Sulle prime quattro questioni

- 42 Con le sue prime quattro questioni, che devono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la clausola 5 dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, la quale – relativamente ai contratti di *interinidad* – non contiene alcuna indicazione quanto alle ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo di tali contratti o la loro durata massima, non precisa il numero massimo di rinnovi di questi ultimi, non contempla norme equivalenti e non prevede alcuna indennità per i lavoratori in caso di licenziamento.
- 43 Occorre ricordare, come rilevato ai punti 26 e 27 della presente sentenza, che la clausola 5 dell'accordo quadro, che ha lo scopo di dare attuazione ad uno degli obiettivi da esso perseguiti, ossia quello di limitare l'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, al suo punto 1 impone agli Stati membri l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle misure da essa elencate, qualora il loro diritto interno non contenga norme equivalenti. Le misure così elencate al punto 1, lettere da a) a c), di detta clausola, in numero di tre, sono relative, rispettivamente, a ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti di lavoro, alla durata massima totale di tali contratti o rapporti di lavoro successivi e al numero di rinnovi di questi ultimi [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 e giurisprudenza ivi citata].
- 44 Gli Stati membri dispongono al riguardo di un margine di discrezionalità, dal momento che possono scegliere di far ricorso a una o più delle misure elencate nella clausola 5, punto 1, lettere da a) a c), dell'accordo quadro oppure a norme esistenti equivalenti, e ciò tenendo conto, al contempo, delle esigenze di settori specifici e/o di categorie di lavoratori [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 55 e giurisprudenza ivi citata].
- 45 Così facendo, la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro assegna agli Stati membri un obiettivo generale, consistente nella prevenzione di tali abusi, lasciando loro nel contempo la scelta dei mezzi per conseguirlo, purché essi non rimettano in discussione lo scopo o l'effetto utile dell'accordo quadro [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 56 e giurisprudenza ivi citata].
- 46 Inoltre quando, come nel caso di specie, il diritto dell'Unione non prevede sanzioni specifiche nell'ipotesi in cui vengano nondimeno accertati abusi, spetta alle autorità nazionali adottare misure che devono rivestire un carattere non solo proporzionato, ma anche sufficientemente energico e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro (sentenza del 25 ottobre 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).
- 47 Seppure, in mancanza di una disciplina dell'Unione in materia, le modalità di applicazione di tali norme spettino all'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in forza del principio dell'autonomia procedurale di questi ultimi, esse non devono essere però meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) né rendere in pratica

impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (sentenza del 7 marzo 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

- 48 Ne consegue che, quando si sia verificato un ricorso abusivo a una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, deve potersi applicare una misura che presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso e rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione. Difatti, secondo i termini stessi dell'articolo 2, primo comma, della direttiva 1999/70, gli Stati membri devono «prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla [stessa] direttiva» (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).
- 49 A tale proposito occorre ricordare che, come sottolineato ripetutamente dalla Corte, l'accordo quadro non enuncia un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato. Infatti, la clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro lascia, in linea di principio, agli Stati membri il compito di determinare a quali condizioni i contratti o i rapporti di lavoro a tempo determinato vadano considerati come conclusi a tempo indeterminato. Da ciò discende che l'accordo quadro non prescrive le condizioni in presenza delle quali si possa fare uso dei contratti a tempo indeterminato (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 80 e giurisprudenza ivi citata).
- 50 Nel caso di specie, per quanto concerne la normativa nazionale che istituisce il regime dei contratti d'*interinidad*, occorre ricordare che non spetta alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni di diritto interno, compito che incombe esclusivamente ai giudici nazionali competenti, i quali devono determinare se i requisiti di cui alla clausola 5 dell'accordo quadro siano soddisfatti dalle disposizioni della normativa nazionale applicabile (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 89 e giurisprudenza ivi citata).
- 51 Spetta pertanto al giudice del rinvio valutare in che misura i presupposti per l'applicazione nonché per l'effettiva attuazione delle disposizioni rilevanti del diritto interno costituiscano una misura adeguata per prevenire e, se del caso, punire l'uso abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato (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 82 e giurisprudenza ivi citata).
- 52 Tuttavia la Corte, statuendo sul rinvio pregiudiziale, può eventualmente apportare precisazioni per guidare tali giudici nella loro valutazione (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).

Sull'esistenza di misure di prevenzione del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato

- 53 Per quanto riguarda l'esistenza di misure di prevenzione del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi della clausola 5, paragrafo 1, dell'accordo quadro, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che la normativa nazionale di cui al procedimento principale consente la conclusione di contratti di *interinidad* successivi in attesa dell'organizzazione di un concorso e, se del caso, dell'assunzione di un lavoratore a tempo indeterminato per il posto fino a quel momento occupato in forza di tali contratti, senza prevedere misure che limitino la durata massima totale di detti contratti o il numero di rinnovi degli stessi, a norma del punto 1, lettere b) e c), della clausola in parola.

- 54 In tali circostanze, occorre verificare se il rinnovo di siffatti contratti di lavoro sia giustificato da una «ragione obiettiva», ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, come sostiene, in sostanza, l'Imidra e, eventualmente, se le misure nazionali relative al regime di tali contratti configurino «norme equivalenti per la prevenzione degli abusi», conformemente alla clausola in questione, come fa valere, in particolare, il governo spagnolo.
- 55 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'esistenza, nel diritto nazionale, di ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo di contatti di lavoro a tempo determinato, a norma della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, occorre rilevare che, come si evince dal punto 7 delle considerazioni generali dell'accordo quadro, i firmatari dell'accordo quadro hanno in effetti ritenuto che l'uso di contratti di lavoro a tempo determinato basato su «ragioni obiettive» sia un mezzo per prevenire gli abusi (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 e giurisprudenza ivi citata).
- 56 Inoltre, la Corte ha già dichiarato che la sostituzione temporanea di un dipendente al fine di rispondere, in sostanza, ad esigenze provvisorie del datore di lavoro in termini di personale può, in linea di principio, costituire una «ragione obiettiva» (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 91 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Ne consegue che una normativa nazionale che consenta il rinnovo di contratti a tempo determinato per coprire temporaneamente un posto in seno all'amministrazione della Comunità autonoma di Madrid in attesa dell'espletamento di procedure di assunzione di un funzionario di ruolo non è, di per sé, contraria all'accordo quadro.
- 58 Tuttavia, come la Corte ha già dichiarato in numerose occasioni, il rinnovo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare esigenze che, di fatto, hanno un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole, non è giustificato ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro. Infatti, un utilizzo siffatto dei contratti o dei rapporti di lavoro a tempo determinato è direttamente in contrasto con la premessa sulla quale si fonda tale accordo quadro, vale a dire il fatto che i contratti di lavoro a tempo indeterminato costituiscono la forma comune dei rapporti di lavoro, anche se i contratti di lavoro a tempo determinato rappresentano una caratteristica dell'impiego in alcuni settori o per determinate occupazioni e attività (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 100 e giurisprudenza ivi citata).
- 59 Il rispetto della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro esige quindi che si verifichi concretamente che il rinnovo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi miri a soddisfare esigenze provvisorie (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 101 e giurisprudenza ivi citata).
- 60 Occorre a tal fine esaminare di volta in volta tutte le circostanze del caso, prendendo in considerazione, in particolare, il numero dei contratti successivi stipulati con la stessa persona oppure per lo svolgimento di uno stesso lavoro, al fine di escludere che contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, sebbene palesemente conclusi per soddisfare un'esigenza di personale sostitutivo, siano utilizzati in modo abusivo dai datori di lavoro (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 102 e giurisprudenza ivi citata).
- 61 Sebbene, conformemente alla giurisprudenza menzionata al punto 51 della presente sentenza, ogni valutazione dei fatti rientri, nell'ambito del procedimento previsto dall'articolo 267 TFUE, nella competenza dei giudici nazionali, occorre constatare che dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che la normativa nazionale, in particolare l'articolo 70 dell'EBEP, fissa un termine di tre anni per l'organizzazione delle procedure di assunzione. Pertanto, come indicato dal giudice del rinvio, tale termine consente, indirettamente, di evitare il perpetuarsi di rapporti temporanei di lavoro delle

persone che occupano posti vacanti. Detto termine tuttavia, conformemente alla giurisprudenza del Tribunal Supremo (Corte suprema), può essere prorogato per diversi motivi, cosicché questo stesso termine è tanto variabile quanto incerto.

- 62 Ne consegue che, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, la normativa nazionale di cui trattasi, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, in mancanza di qualsiasi termine preciso per l'organizzazione e il completamento delle procedure di assunzione volte a coprire in modo definitivo il posto fino a quel momento occupato da un lavoratore in forza di un contratto a tempo determinato, appare tale da consentire, in violazione della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, il rinnovo di simili contratti di lavoro a tempo determinato per rispondere ad esigenze che hanno, di fatto, carattere non provvisorio, bensì, al contrario, permanente e durevole.
- 63 Di conseguenza, la suddetta normativa nazionale, benché formalmente sembri limitare il ricorso ai contratti di *interinidad*, conclusi in attesa dell'organizzazione di procedure di concorso al fine di coprire definitivamente il posto interessato, ad un unico periodo che si conclude al momento del completamento di dette procedure, non consente tuttavia di garantire che l'applicazione concreta di tale ragione obiettiva sia conforme ai requisiti fissati dalla clausola 5, lettera a), dell'accordo quadro, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 64 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la presenza, nel diritto nazionale, di «norme equivalenti per la prevenzione degli abusi», ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, la Corte ha dichiarato che una misura nazionale che preveda l'organizzazione entro i termini prescritti di procedure di selezione volte a coprire in maniera definitiva i posti occupati provvisoriamente da lavoratori a tempo determinato è idonea ad evitare che lo status precario di detti lavoratori si protragga, garantendo che i posti che essi occupano siano rapidamente coperti in maniera definitiva (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 94).
- 65 Pertanto, l'organizzazione entro i termini prescritti di siffatte procedure è in linea di principio idonea a prevenire gli abusi derivanti dal ricorso ad una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato in attesa che tali posti siano coperti in maniera definitiva (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 95).
- 66 Ciò precisato, dalla decisione di rinvio emerge che, come rilevato al punto 61 della presente sentenza, nonostante la previsione di un termine preciso, nel diritto spagnolo, per l'espletamento delle procedure di assunzione, tale termine, conformemente alla giurisprudenza del Tribunal Supremo (Corte suprema), non configura un termine fisso e, pertanto, non sembra di fatto rispettato.
- 67 Orbene, una normativa nazionale che preveda l'organizzazione di procedure di selezione volte a coprire in via definitiva i posti occupati provvisoriamente da lavoratori a tempo determinato nonché un termine preciso a tal fine, ma che non consenta di garantire che siffatte procedure siano effettivamente organizzate, non sembra idonea a prevenire il ricorso abusivo, da parte del datore di lavoro interessato, a una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato (v., in tale senso, sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 97).
- 68 Di conseguenza, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, la normativa nazionale di cui al procedimento principale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, non sembra configurare una «norma equivalente», ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro.
- 69 Pertanto, si deve rilevare che dagli elementi di cui dispone la Corte si evince che la normativa nazionale di cui al procedimento principale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, non sembra contemplare, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, misure di prevenzione del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, contrariamente ai requisiti richiamati ai punti 43 e 45 della presente sentenza.

Sull'esistenza di misure che sanzionano il ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato

- 70 Per quanto riguarda l'esistenza di misure dirette a sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che, conformemente alla giurisprudenza del Tribunal Supremo (Corte suprema), il ricorso a contratti di *interinidad* successivi non è qualificato come abusivo. Per tali contratti quindi, da un lato, il rapporto di lavoro non è riqualificato come rapporto di lavoro a tempo indeterminato non permanente e, dall'altro, il lavoratore interessato non ha diritto ad alcuna indennità al termine dei medesimi contratti. Pertanto, una siffatta indennità verrebbe versata soltanto alla scadenza dei contratti di lavoro a tempo determinato diversi dai contratti di *interinidad*.
- 71 A questo proposito occorre ricordare che la Corte ha precisato che, sulla scorta della giurisprudenza citata al punto 48 della presente sentenza, affinché una normativa nazionale che vieta, nel settore pubblico, la conversione in un contratto di lavoro a tempo indeterminato di contratti di lavoro a tempo determinato successivi possa essere considerata conforme all'accordo quadro, l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato deve prevedere, in tale settore, un'altra misura effettiva per evitare e, eventualmente, sanzionare, l'utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato (ordinanza del 30 settembre 2020, Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, non pubblicata, EU:C:2020:760, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).
- 72 Pertanto, se il giudice del rinvio dovesse constatare l'assenza, nella normativa nazionale di cui al procedimento principale, di una qualsiasi altra misura effettiva per evitare e sanzionare gli abusi eventualmente accertati nei confronti dei lavoratori del settore pubblico, una simile situazione sarebbe idonea a pregiudicare l'obiettivo e l'effetto utile della clausola 5 dell'accordo quadro e sarebbe, quindi, contraria a tale clausola (v., in tale senso, ordinanza del 30 settembre 2020, Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, non pubblicata, EU:C:2020:760, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).
- 73 In tale contesto, occorre rilevare che la Corte ha dichiarato che, laddove non esista, nei confronti del personale assunto nelle amministrazioni in forza del diritto amministrativo, nessun'altra misura equivalente ed efficace di tutela, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, l'equiparazione di tale personale a tempo determinato a «lavoratori a tempo indeterminato non permanenti» potrebbe costituire una misura idonea a sanzionare l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato e ad eliminare le conseguenze della violazione delle disposizioni dell'accordo quadro (sentenza del 14 settembre 2016, Martínez Andrés e Castrejana López, C-184/15 e C-197/15, EU:C:2016:680, punto 53).
- 74 Per quanto concerne la mancata concessione di un'indennità al termine dei contratti di *interinidad*, occorre ricordare che la Corte ha dichiarato che il versamento di un'indennità di fine contratto non permette di raggiungere la finalità perseguita dalla clausola 5 dell'accordo quadro, consistente nel prevenire gli abusi risultanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato. Un simile versamento sembra, infatti, essere indipendente da qualsiasi considerazione relativa al carattere legittimo o abusivo del ricorso a contratti a tempo determinato (v., in tale senso, sentenza del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punto 94).
- 75 Una misura di tal genere non appare dunque idonea a sanzionare debitamente un ricorso abusivo a una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato e a rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione e, pertanto, non sembra costituire, di per sé sola, una misura sufficientemente efficace e dissuasiva per garantire la piena efficacia delle norme adottate in attuazione dell'accordo quadro, ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 45 della presente sentenza (v., in tale senso, sentenza del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punto 95).

- 76 Inoltre, il fatto che l'indennità suddetta sia versata solo al termine dei contratti di lavoro a tempo determinato diversi da quelli di *interinidad* potrebbe pregiudicare l'obiettivo e l'effetto utile dell'accordo quadro soltanto qualora non esista, nel diritto nazionale, nessun'altra misura efficace per evitare e sanzionare gli abusi nei confronti dei lavoratori assunti per mezzo di contratti di *interinidad*, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare (v., in tale senso, sentenza del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punto 100).
- 77 Pertanto, alla luce degli elementi a disposizione della Corte, una normativa nazionale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, che, da un lato, vieti sia l'equiparazione dei lavoratori assunti sulla base di una successione di contratti di *interinidad* a «lavoratori a tempo indeterminato non permanenti» sia la concessione di un'indennità a tali lavoratori e, dall'altro, non preveda alcuna altra misura efficace per prevenire e sanzionare gli abusi eventualmente accertati nei confronti dei dipendenti pubblici non sembra soddisfare, fatte salve le verifiche che il giudice nazionale dovrà effettuare, i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza citata ai punti da 46 a 49 della presente sentenza.
- 78 Al fine di dare una risposta utile al giudice del rinvio, occorre fornire precisazioni circa gli obblighi che incombono al giudice nazionale nell'ipotesi in cui la normativa nazionale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, non fosse conforme alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro.
- 79 A tal riguardo, occorre ricordare che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro non è incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi a un giudice nazionale (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 118 e giurisprudenza ivi citata).
- 80 Orbene, una simile disposizione del diritto dell'Unione, che sia priva di effetto diretto, non può essere fatta valere, in quanto tale, nell'ambito di una controversia rientrante nel diritto dell'Unione al fine di escludere l'applicazione di una disposizione di diritto nazionale ad essa contraria (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).
- 81 Pertanto, un giudice nazionale non è tenuto a disapplicare una disposizione del proprio diritto nazionale contraria alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 120 e giurisprudenza ivi citata).
- 82 Ciò precisato, occorre ricordare che, nell'applicare il diritto interno, i giudici nazionali devono interpretarlo per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva di cui trattasi, onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'articolo 288, terzo comma, TFUE (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 121 e giurisprudenza ivi citata).
- 83 L'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale è infatti inerente al sistema del Trattato FUE, in quanto consente ai giudici nazionali di assicurare, nell'ambito delle rispettive competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione quando risolvono le controversie ad essi sottoposte (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 122 e giurisprudenza ivi citata).
- 84 Certamente, l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del diritto interno 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 (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 123 e giurisprudenza ivi citata).

- 85 Il principio di interpretazione conforme richiede nondimeno che i giudici nazionali facciano tutto quanto compete loro, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia della direttiva di cui trattasi e pervenire a una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultima (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 124 e giurisprudenza ivi citata).
- 86 In tale contesto, la Corte ha dichiarato che l'esigenza di interpretazione conforme impone ai giudici nazionali di modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto interno incompatibile con gli scopi di una direttiva. Pertanto, un giudice nazionale non può, in particolare, validamente ritenere di trovarsi nell'impossibilità di interpretare una disposizione nazionale conformemente al diritto dell'Unione per il solo fatto che detta disposizione è stata costantemente interpretata in un senso che è incompatibile con tale diritto (v., in tale senso, sentenza del 6 novembre 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).
- 87 Nel caso di specie, pertanto, spetterà al giudice del rinvio verificare se la normativa nazionale di cui al procedimento principale si presti ad un'interpretazione che sia conforme alla clausola 5 dell'accordo quadro.
- 88 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni dalla prima alla quarta dichiarando che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, la quale, da un lato, consente, in attesa dell'espletamento delle procedure di assunzione avviate al fine di coprire definitivamente posti vacanti di lavoratori nel settore pubblico, il rinnovo di contratti a tempo determinato senza indicare un termine preciso per l'espletamento di tali procedure e, dall'altro, vieta sia l'equiparazione di detti lavoratori a «lavoratori a tempo indeterminato non permanenti» sia la concessione di un'indennità agli stessi lavoratori. Appare, infatti, che detta normativa nazionale, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, non preveda alcuna misura diretta a prevenire e, se del caso, a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato.

Sulla quinta questione

- 89 Con la sua quinta questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che considerazioni puramente economiche, legate alla crisi economica del 2008, possano giustificare l'assenza, nel diritto nazionale, di qualsiasi misura destinata a prevenire e a sanzionare il ricorso a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.
- 90 Nel caso di specie, l'Imidra sostiene che il ritardo nell'organizzazione delle procedure di assunzione si spiega con il rispetto di obblighi giuridici derivanti, in particolare, dalle leggi finanziarie adottate a seguito della crisi economica del 2008, le quali prevedevano restrizioni di bilancio e, in tale contesto, vietavano, tra il 2009 e il 2017, di porre in atto offerte di pubblico impiego. Nel procedimento principale, dunque, all'amministrazione non potrebbe addebitarsi alcun abuso per quanto riguarda l'impiego dei contratti di *interinidad*.
- 91 In proposito va rilevato che, secondo una giurisprudenza consolidata, sebbene considerazioni di bilancio possano costituire il fondamento delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e possano influenzare la natura ovvero la portata delle misure che esso intende adottare, esse non configurano tuttavia, di per sé, un obiettivo perseguito da tale politica e, pertanto, non possono

giustificare l'assenza di qualsiasi misura di prevenzione del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro (sentenza del 25 ottobre 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

- 92 Ne consegue che, sebbene considerazioni puramente economiche possano giustificare l'adozione di leggi finanziarie che vietino l'organizzazione di procedure di assunzione nel settore pubblico, esse non possono limitare, o addirittura annullare, la tutela di cui godono i lavoratori a tempo determinato conformemente alla direttiva 1999/70 e, in particolare, le prescrizioni minime previste dalla clausola 5 dell'accordo quadro.
- 93 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla quinta questione dichiarando che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che considerazioni puramente economiche, legate alla crisi economica del 2008, non possono giustificare l'assenza, nel diritto nazionale, di qualsiasi misura destinata a prevenire e a sanzionare il ricorso a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

Sulle spese

- 94 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Settima Sezione) dichiara:

- 1) **La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, la quale, da un lato, consente, in attesa dell'espletamento delle procedure di assunzione avviate al fine di coprire definitivamente posti vacanti di lavoratori nel settore pubblico, il rinnovo di contratti a tempo determinato senza indicare un termine preciso per l'espletamento di tali procedure e, dall'altro, vieta sia l'equiparazione di detti lavoratori a «lavoratori a tempo indeterminato non permanenti» sia la concessione di un'indennità agli stessi lavoratori. Appare, infatti, che detta normativa nazionale, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, non preveda alcuna misura diretta a prevenire e, se del caso, a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato.**
- 2) **La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE, deve essere interpretata nel senso che considerazioni puramente economiche, legate alla crisi economica del 2008, non possono giustificare l'assenza, nel diritto nazionale, di qualsiasi misura destinata a prevenire e a sanzionare il ricorso a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.**

Firme