

I Jolly in pillole

*Libertà di circolazione dei lavoratori
all'interno dell'Unione europea e pubblico
impiego: i punti fermi della giurisprudenza
comunitaria*

*Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione sesta,
sentenza 15 giugno 2023, C-132/22, Np contro MIUR*



<https://www.youtube.com/anzanisimona>

a cura di Simona Anzani

Focus

La Corte di giustizia dell'Unione europea delinea l'estensione della libertà di circolazione all'interno dell'Unione europea evidenziando come le esperienze professionali maturate dai lavoratori nei singoli Stati-membri devono essere valutate – anche al fine dell'assunzione presso le pubbliche amministrazioni – in modo equipollente a quelle omologhe maturate nell'ambito del diritto nazionale.





Keywords

- Rinvio pregiudiziale
- Libera circolazione dei lavoratori
- Articolo 45 TFUE (Trattato di funzionamento dell'Unione Europea)
- Quadro normativo comunitario
- Quadro normativo nazionale
- Interpretazione del caso di specie
- Conclusioni

Rinvio pregiudiziale

Il rinvio pregiudiziale in oggetto vede il T.a.r. per il Lazio, sez. III-bis, con ordinanza 13 dicembre 2021, n. 12862, chiedere alla Corte di Giustizia un intervento interpretativo del giudice comunitario nell'ambito di un giudizio:

- per l'impugnazione del decreto ministeriale con il quale il MIUR ha disciplinato la costituzione di graduatorie nazionali per l'attribuzione di incarichi di docenza nelle istituzioni statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica statali (AFAM), nella parte in cui prevede che alla procedura possano partecipare **solo gli aspiranti docenti che abbiano effettuato almeno tre anni accademici di insegnamento in Italia (e non in altri paesi dell'Unione Europea)**;

Quesito posto dal TAR : il T.a.r., dopo avere ricostruito il quadro normativo nazionale ed eurounitario, ex art. 267 TFUE, ha formulato il seguente quesito: "Se l'articolo 45, paragrafi 1 e 2, TFUE e l'articolo 3, paragrafo 1, lettera b) del Regolamento europeo n. 492/2011 debbano essere interpretati nel senso che **essi ostano ad una norma** come quella prevista dall'articolo 1, comma 655 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, **ai sensi della quale, per la partecipazione alla procedura per l'iscrizione nelle graduatorie finalizzate alla successiva stipula di contratti di insegnamento a tempo indeterminato e determinato nelle istituzioni AFAM italiane, sia presa in considerazione esclusivamente l'esperienza professionale maturata dai candidati presso tali istituti nazionali, e non anche presso istituzioni di pari livello presenti in altri Paesi europei, considerata la peculiare finalità della procedura in questione di contrastare il fenomeno del precariato nazionale** e, ove la normativa italiana non fosse ritenuta dalla Corte adita astrattamente in contrasto con il quadro normativo europeo, **se le misure dalla stessa contemplate possano essere ritenute proporzionate, in concreto, rispetto all'anzidetto obiettivo di interesse generale da raggiungere"**

Libera circolazione dei lavoratori

Una delle quattro libertà di cui godono i cittadini dell'UE è la **libera circolazione dei lavoratori**. Essa include i:

- i diritti di circolazione e di soggiorno dei lavoratori;
- i diritti di ingresso e di soggiorno dei loro familiari;
- il diritto di svolgere un'attività lavorativa in un altro Stato membro;
- il diritto di essere trattati su un piano di parità rispetto ai cittadini di quello Stato.

Base giuridica

Articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE); articolo 4, paragrafo 2, lettera a), e articoli 20, 26 e da 45 a 48 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Le quattro libertà dei cittadini dell'UE

Libera circolazione:

- delle merci
- dei servizi
- dei capitali
- delle persone



Libera circolazione dei lavoratori

Obiettivi

La **libera circolazione dei lavoratori** è uno dei principi fondamentali dell'UE sin dalla sua istituzione. È sancita all'**articolo 45 TFUE** ed è un **diritto fondamentale dei lavoratori**, che va a completare la **libera circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi all'interno del mercato unico europeo**. Essa implica l'**abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro**.

Il suddetto articolo stabilisce inoltre che **un lavoratore dell'UE ha il diritto di rispondere a offerte di lavoro effettive, di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio di uno Stato membro, di prendervi dimora al fine di svolgervi un'attività di lavoro e di rimanere nel suo territorio, a determinate condizioni, dopo aver occupato un impiego**.

Alcuni cittadini di paesi terzi hanno il diritto di lavorare in uno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini dell'UE.

I cittadini dell'Islanda, del Liechtenstein e della Norvegia (**ossia i paesi non appartenenti all'UE che fanno parte dello Spazio economico europeo**) possono lavorare nell'UE con gli stessi diritti e obblighi dei lavoratori dell'UE. L'UE ha anche accordi speciali con altri paesi terzi.

Approfondimenti:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/41/libera-circolazione-dei-lavoratori#:~:text=La%20libera%20circolazione%20dei%20lavoratori%20%C3%A8%20uno%20dei%20principi%20fondamentali,interno%20del%20mercato%20unico%20europeo>

Articolo 45 TFUE (Trattato di funzionamento dell'Unione Europea)

Le disposizioni comunitarie – segnatamente l'art. 45 TFUE e l'art. 3, par. 1, del Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 – relative alla libera circolazione dei lavoratori:

- mirano ad agevolare l'esercizio di qualsiasi tipo di attività lavorativa nel territorio dell'Unione da parte dei cittadini degli Stati membri;
- ostano ai provvedimenti che possano sfavorire tali cittadini quando intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro;

La costante giurisprudenza comunitaria, in ordine al riconoscimento dei periodi di pertinente attività lavorativa all'interno degli stati membri, si è più volte espressa nei seguenti termini:

- *«l'articolo 45 TFUE ha in particolare lo scopo di evitare che un lavoratore che, avvalendosi del suo diritto di libera circolazione, abbia svolto attività lavorative in più di uno Stato membro riceva, senza giustificazione oggettiva, un trattamento meno favorevole di quello che ha svolto tutta la sua carriera in un solo Stato membro»* v. Corte di giustizia UE, sez. VI, 28 aprile 2022, C-86/21, Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (in Foro it., 2022, IV, 557);

Articolo 45 TFUE (Trattato di funzionamento dell'Unione Europea)

- **che nell'ambito di applicazione dell'articolo 45 TFUE** – volto a tutelare non solo i lavoratori, ma anche i datori di lavoro (v. Corte di giustizia UE, sez. IV, 11 febbraio 2021, C-407/19 e C-471/19, Katoen Natie Bulk Terminals e General Services Antwerp, in Foro it., 2022, IV, 200) – **ricadono anche le condizioni e i requisiti di assunzione in settori di attività della pubblica amministrazione**, allorché diversi da quelli di cui all'art. 45, paragrafo 4, TFUE, individuandosi, quest'ultimi nelle attività espressione di pubblici poteri e servente alla tutela di interessi generali (cfr. Corte di giustizia CE, 26 maggio 1982, C-149/79, Commissione c. Belgio, in Foro it., 1983, IV, 1);
- **costituiscono ostacoli alla libertà di circolazione dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 1, TFUE, le disposizioni nazionali che impediscano o dissuadano un lavoratore, cittadino di uno Stato membro, dall'abbandonare il suo Stato di origine per esercitare il suo diritto alla libera circolazione**, anche qualora esse si applichino indipendentemente dalla nazionalità dei lavoratori interessati (Corte di giustizia UE, Gerencia Regional de Salud de Castilla y León);
- **lo scopo dell'articolo 45 TFUE sia quello di evitare che un lavoratore comunitario riceva, senza giustificazione oggettiva, un trattamento meno favorevole rispetto a chi abbia svolto tutta la sua carriera in un solo Stato membro sol perché, avvalendosi del suo diritto alla libera circolazione, abbia svolto attività lavorative in più di uno Stato membro;**

Articolo 45 TFUE (Trattato di funzionamento dell'Unione Europea)

- **di avere ribadito come viola l'art. 45, comma 1, TFUE, una normativa nazionale che non prenda in considerazione tutti i precedenti periodi di attività equivalente, maturati in uno Stato membro diverso da quello di origine del lavoratore migrante, può rendere meno attraente la libera circolazione dei lavoratori (Corte di giustizia UE, sez. VII, 23 aprile 2020, C710/18, Land Niedersachsen, sez. II, 10 ottobre 2019, C-703/17, Krah, 30 settembre 2003, C-224/01, Köbler, in Foro it., 2004, IV, 4, con nota di SCODITTI, in Giornale dir. amm., 2003, 12, 1295 nota di CHITI);**
- **come contrasti con la libertà di circolazione sopracitata, la determinazione di un ente pubblico di uno Stato membro il quale – nel momento in cui assuma personale per posti che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE – stabilisca di tener conto delle attività lavorative precedentemente svolte dai candidati presso una pubblica amministrazione nazionale, operando così una distinzione e discriminazione in ragione dello Stato membro in cui tali attività siano state esercitate, (Corte di giustizia UE, sez. II, 12 maggio 2005, C-278/03, Commissione c. Italia, 23 febbraio 1994, C-419/92, Scholz).**

Quadro normativo comunitario

- **l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 492/2011** del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 secondo cui “Nel quadro del presente regolamento **non sono applicabili le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative o le pratiche amministrative di uno Stato membro:** (...) b) che, **sebbene applicabili senza distinzione di nazionalità, hanno per scopo o effetto esclusivo o principale di escludere i cittadini degli altri Stati membri dall'impiego offerto.**”;
- **l'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, costituente 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 intitolata “Misure di prevenzione degli abusi”, alla clausola 5 stabilisce che**
“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;*”

Quadro normativo nazionale

- l'articolo 1, commi 653 e 655, della n. 205 del 2017, prevede quanto segue:

«653. Al fine di superare il precariato nelle istituzioni dell'alta formazione artistica musicale e coreutica sono stanziati 1 milione di euro per l'anno 2018, 6,6 milioni di euro per l'anno 2019, 11,6 milioni di euro per l'anno 2020, 15,9 milioni di euro per l'anno 2021, 16,4 milioni di euro per l'anno 2022, 16,8 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, 16,9 milioni di euro per l'anno 2026, 17,5 milioni di euro per l'anno 2027, 18,1 milioni di euro per l'anno 2028 e 18,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2029. (...) (...)

655. Il personale docente che non sia già titolare di contratto a tempo indeterminato nelle istituzioni di cui al comma 653 che abbia superato un concorso selettivo ai fini dell'inclusione nelle graduatorie di istituto e abbia maturato, fino all'anno accademico 2020-2021 incluso, almeno tre anni accademici di insegnamento, anche non continuativi, negli ultimi otto anni accademici, in una delle predette istituzioni nei corsi previsti dall'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 212, e nei percorsi formativi di cui all'articolo 3, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249, è inserito in apposite graduatorie nazionali utili per l'attribuzione degli incarichi di insegnamento a tempo indeterminato e determinato, in subordine alle vigenti graduatorie nazionali per titoli e di quelle di cui al comma 653, nei limiti dei posti vacanti disponibili. L'inserimento è disposto con modalità definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca»;

Interpretazione del caso di specie

La normativa nazionale italiana:

- **dissuade il lavoratore nel suo diritto alla libera circolazione previsto dall'art. 45 TFUE** , poiché prevede cumulativamente:
 - a) un **requisito di esperienza professionale minima** per l'iscrizione dei candidati nelle graduatorie istituite ai sensi del d.m. n. 597 del 2018 **ai fini dell'assunzione, mediante contratti di lavoro a tempo determinato e indeterminato, di personale nelle istituzioni statali italiane dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica;**
 - b) **una preclusione a prendere in considerazione, a tal fine, l'esperienza maturata in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana;**
- costituisce un **disincentivo al lavoratore a lasciare il suo Stato di origine** e ad andare a lavorare e stabilirsi in uno Stato membro;
- **integra una discriminazione indiretta una disposizione del diritto nazionale che tenda ad incidere più sui lavoratori cittadini di altri Stati membri che sui lavoratori nazionali** e, di conseguenza, **rischia di risultare sfavorevole in modo particolare ai primi**, a meno che non sia obiettivamente giustificata e proporzionata all'obiettivo perseguito

Interpretazione del caso di specie

La normativa nazionale italiana:

- **concretizza una disparità di trattamento indiretta fondata sulla nazionalità** poiché, con ragionevole probabilità, il cittadino comunitario non italiano non ha maturato un'esperienza professionale presso le istituzioni statali italiane dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, **non giustificata dall'obiettivo di interesse generale** – indicato dal giudice del rinvio – **di contrastare e superare il precariato storico dell'impiego nel settore dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica**

Conclusioni

La Corte (Sesta Sezione) dichiara:

L'articolo 45 TFUE e l'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, devono essere interpretati nel senso che:

essi ostano a una normativa nazionale la quale prevede che solo i candidati che abbiano maturato una determinata esperienza professionale nelle istituzioni statali nazionali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica possono essere ammessi a una procedura di iscrizione nelle graduatorie finalizzate all'assunzione di personale in tali istituti, mediante contratti di lavoro a tempo indeterminato e determinato, e che impedisce quindi di prendere in considerazione, ai fini dell'ammissione a tale procedura, l'esperienza professionale maturata in altri Stati membri.

Sentenza per esteso al link

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62022CJ0132>

<https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/34040781/News+n.+97+del+20+luglio+2023.pdf/f47fcda0-1ca8-d3ee-edd6-375b0f9b6056?t=1689871575157>



“Grazie per l’attenzione

Mi trovi anche su ...”

<https://community.omniavis.it/>

<https://www.youtube.com/channel/UCkXXWPcvX97TrIb-1bORtLA>

<https://www.facebook.com/groups/rassegnagiuridica>

Simona Anzani