



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

13 maggio 2026 *

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 258 TFUE – Politica sociale – Direttiva 1999/70/CE – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Clausola 5, punto 1 – Obbligo per gli Stati membri di introdurre misure volte a prevenire e sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato – Assenza di misure siffatte – Nozione di “ragioni obiettive” per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti»

Nella causa C-155/25,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell’articolo 258 TFUE, proposto il 21 febbraio 2025,

Commissione europea, rappresentata da S. Delaude e D. Recchia, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata da S. Fiorentino, in qualità di agente, assistito da A. Berti Suman e L. Fiandaca, avvocati dello Stato,

convenuta,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da J. Passer, presidente di sezione, D. Gratsias e B. Smulders (relatore), giudici,

avvocato generale: R. Norkus

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

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

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l’italiano.

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede che la Corte voglia:
 - dichiarare che, non avendo previsto misure volte a prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato in relazione al personale amministrativo, tecnico e ausiliario (in prosieguo: il «personale ATA») supplente impiegato presso le istituzioni scolastiche statali, la Repubblica italiana ha mancato agli obblighi ad essa incombenti in virtù 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 della 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), e
 - condannare la Repubblica italiana al pagamento delle spese processuali.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 2 La clausola 5 dell'accordo quadro, intitolata «Misure di prevenzione degli abusi», prevede, al suo punto 1, quanto segue:

«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».

Diritto italiano

- 3 Il 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 (supplemento ordinario alla GURI n. 115, del 19 maggio 1994) in prosieguo: il «decreto legislativo n. 297/1994»), all'articolo 554 così dispone:

«1. Le assunzioni nei ruoli della quarta qualifica sono effettuate mediante concorsi provinciali per titoli, indetti annualmente nei limiti delle vacanze dell'organico, dai provveditori agli studi sulla base di un'ordinanza del Ministro della pubblica istruzione, la quale indicherà, fra l'altro, i titoli ed i criteri di valutazione.

2. Ai predetti concorsi è ammesso il personale A.T.A. non di ruolo, con almeno due anni di servizio prestato, senza demerito, con qualifiche corrispondenti a quelle dei ruoli per i quali i

concorsi sono indetti. È consentita la partecipazione al solo concorso indetto nella provincia in cui si presta servizio alla data di pubblicazione del bando.

3. Il personale A.T.A. non di ruolo, che abbia prestato almeno due anni di servizio, in tutto o in parte, in qualifiche superiori a quelle per le quali i concorsi sono stati indetti, ha titolo a partecipare ai concorsi per la qualifica immediatamente inferiore.

(...)

8. Le nomine sono disposte, nei limiti dei posti disponibili, secondo l'ordine delle graduatorie permanenti, integrate ed aggiornate con i criteri sopra indicati».

4 L'articolo 4 della legge del 3 maggio 1999, n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico, (GURI n. 107, del 10 maggio 1999; in prosieguo: la «legge n. 124/1999»), dal titolo «Supplenze», enuncia quanto segue:

«1. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, qualora non sia possibile provvedere con il personale docente di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o mediante l'utilizzazione del personale in soprannumero, e sempreché ai posti medesimi non sia stato già assegnato a qualsiasi titolo personale di ruolo, si provvede mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo.

2. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento non vacanti che si rendano di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell'anno scolastico si provvede mediante il conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche. Si provvede parimenti al conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche per la copertura delle ore di insegnamento che non concorrono a costituire cattedre o posti orario.

3. Nei casi diversi da quelli previsti ai commi 1 e 2 si provvede con supplenze temporanee.

(...)

11. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano anche al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA)».

5 Il decreto ministeriale del 13 dicembre 2000, n. 430 – Regolamento recante norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (GURI n. 19, del 24 gennaio 2001), al suo articolo 1, dal titolo «Disponibilità di posti e tipologia di supplenze», prevede quanto segue:

«1. Ai sensi dell'articolo 4, commi 1, 2, 3 e 11 della [legge n. 124/1999], nei casi in cui non sia stato possibile assegnare sulle disponibilità di posti di personale [ATA], personale soprannumerario in utilizzazione o, a qualsiasi titolo, personale con contratto a tempo indeterminato, si dispone con:

a) supplenze annuali, per la copertura dei posti vacanti, disponibili entro la data del 31 dicembre, e che rimangano presumibilmente tali per tutto l'anno scolastico;

- b) supplenze temporanee sino al termine delle attività didattiche, per la copertura di posti non vacanti, di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell'anno scolastico;
- c) supplenze temporanee, per ogni altra necessità di supplenza diversa dai casi precedenti, secondo quanto specificato all'articolo 6».

6 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»), intitolato «Personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile», è così formulato:

«1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (...)

2. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35. I contratti di lavoro subordinato a tempo determinato possono essere stipulati nel rispetto degli articoli 19 e seguenti del [decreto legislativo del 15 giugno 2015, n. 81 – Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (supplemento ordinario n. 144, del 24 giugno 2015; in prosieguo il “decreto legislativo n. 81/2015”)] (...)

(...)

5. In 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. Nella specifica ipotesi di danno conseguente all'abuso nell'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, fatta salva la facoltà per il lavoratore di provare il maggior danno, il giudice stabilisce un'indennità nella misura compresa tra un minimo di quattro e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, avuto riguardo alla gravità della violazione anche in rapporto al numero dei contratti in successione intervenuti tra le parti e alla durata complessiva del rapporto.

(...)

5 *quinquies*. Il presente articolo, fatto salvo il comma 5, non si applica al reclutamento del [personale ATA], a tempo determinato presso le istituzioni scolastiche ed educative statali e degli enti locali, le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica. (...)».

- 7 Il decreto legislativo n. 81/2015 stabilisce, al capo III, intitolato «Lavoro a tempo determinato», un termine massimo per la durata dei contratti di lavoro a tempo determinato (articolo 19), nonché un numero massimo di rinnovi (articolo 21). In virtù del suo articolo 29, comma 2, lettera c), il capo III non si applica ai «contratti a tempo determinato stipulati con il [personale ATA] per il conferimento delle supplenze (...)» e al suo comma 4, prevede che «[r]esta fermo quanto disposto dall'articolo 36 del decreto legislativo [n. 165/2001]».
- 8 La legge del 13 luglio 2015, n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, (GURI n. 162, del 15 luglio 2015; in prosieguo la «legge n. 107/2015»), aveva introdotto, mediante il suo articolo 1, comma 131, una durata massima di 36 mesi, anche non continuativi, per i contratti di lavoro a tempo determinato per il personale docente e ATA delle istituzioni scolastiche statali. La disposizione succitata è stata abrogata dall'articolo 4-*bis* del decreto-legge del 12 luglio 2018, n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese, (GURI n. 161, del 13 luglio 2018; in prosieguo il «decreto-legge n. 87/2018»).

Procedimento precontenzioso

- 9 In data 26 luglio 2019, la Commissione inviava alla Repubblica italiana una lettera di diffida nella quale ha espresso i propri dubbi vertenti, in particolare, sulla conformità alla clausola 5 dell'accordo quadro di svariate disposizioni nazionali applicabili al personale ATA supplente impiegato presso le istituzioni scolastiche statali, per quanto riguarda l'utilizzo abusivo dei contratti a tempo determinato.
- 10 La Repubblica italiana ha risposto mediante varie comunicazioni agli addebiti e alle domande formulati in tale lettera di diffida. A seguito di una comunicazione del 29 novembre 2019, la Commissione ha inviato alla stessa, in data 3 dicembre 2020, una lettera di diffida complementare, alla quale detto Stato membro ha risposto, in particolare, con lettere del 6 aprile e del 21 settembre 2021.
- 11 Il 19 aprile 2023 la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana un parere motivato nel quale, in particolare, ha mantenuto la sua posizione secondo cui la normativa italiana non è conforme alla clausola 5 dell'accordo quadro per quanto riguarda la tutela del personale ATA supplente dall'abuso dei contratti a tempo determinato, e ha invitato quest'ultima ad adottare le misure necessarie per conformarsi a quest'ultimo entro due mesi dal ricevimento di tale parere.
- 12 Nella sua risposta dell'8 febbraio 2024 al parere motivato, la Repubblica italiana ha nuovamente espresso il proprio disaccordo rispetto alla posizione della Commissione.
- 13 Non persuasa da detta risposta, la Commissione ha proposto il presente ricorso per inadempimento.

Sul ricorso

- 14 Con il suo ricorso, la Commissione contesta alla Repubblica italiana di aver mancato agli obblighi ad essa incombenti in virtù della clausola 5 punto 1, dell'accordo quadro non avendo previsto misure volte a prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato in relazione al personale ATA supplente impiegato presso le istituzioni scolastiche statali.

Argomenti delle parti

- 15 La Commissione deduce, in primo luogo, che non esiste, nel diritto italiano, alcuna misura adottata ai sensi del punto 1, lettere b) e c), della clausola 5 dell'accordo quadro relativa alla durata massima totale dei contratti di lavoro a tempo determinato che possono essere conclusi con il personale ATA supplente o al numero di rinnovi di tali contratti. Infatti, dall'articolo 36, comma 5 *quinquies*, del decreto legislativo n. 165/2001 e dall'articolo 29, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 81/2015 risulterebbe che le disposizioni che fissano il termine massimo per la durata e il numero massimo di contratti a tempo determinato che le pubbliche amministrazioni possono concludere ai fini dell'assunzione del loro personale non si applicano ai contratti conclusi con il personale ATA impiegato presso le istituzioni scolastiche statali. Inoltre, se, in precedenza, l'articolo 1, comma 131, della legge n. 107/2015 stabiliva dei limiti al riguardo, tale disposizione è stata abrogata dal decreto-legge n. 87/2018.
- 16 In secondo luogo, l'istituzione in parola sostiene che, nel diritto italiano, mancano parimenti misure come quelle di cui alla clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, relative alle ragioni obiettive che giustificano il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato con il personale ATA impiegato presso le istituzioni scolastiche statali.
- 17 A tal riguardo, sotto un primo profilo, le disposizioni dell'articolo 4, commi 1 e 11, della legge n. 124/1999, le quali consentono l'assunzione di personale ATA per coprire temporaneamente posti vacanti e liberi nell'insegnamento pubblico, non conterrebbero alcuna menzione di un'esigenza, quale un'esigenza di flessibilità tipica della pubblica istruzione, che possa essere ricollegata alla nozione di ragioni obiettive ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro. Inoltre, le cifre pubblicate dal Ministero dell'Istruzione (Italia) relative all'evoluzione della popolazione scolastica e della composizione dell'organico sembrerebbero, dal canto loro, contraddire l'esistenza di una siffatta esigenza. Infatti, sebbene vi sia stata, a partire dall'anno scolastico 2017/2018, una diminuzione continua del numero di studenti, il numero e la percentuale del personale ATA assunto a tempo determinato non avrebbero fatto altro che aumentare durante lo stesso periodo.
- 18 La Commissione ne deduce che, anche se è ipotizzabile che la normativa nazionale in discussione possa, in teoria, fondarsi su una ragione obiettiva quale un'esigenza di flessibilità legata alle particolarità della scuola pubblica, un'esigenza del genere non esiste nella pratica.
- 19 Sotto un secondo profilo, e in ogni caso, la mera esistenza di una ragione obiettiva non può essere sufficiente per dimostrare la conformità della normativa nazionale in discussione con la clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, dato che, tenuto conto degli insegnamenti tratti dalla 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), una siffatta conformità presuppone che tale normativa consenta di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo dei contratti a tempo determinato conclusi con il personale ATA supplente risponda effettivamente a un'esigenza reale e rispetti il principio di proporzionalità.
- 20 Orbene, la normativa nazionale in discussione non consentirebbe di stabilire siffatti criteri. Al contrario, l'assunzione del personale ATA sulla base di contratti a tempo determinato costituirebbe in realtà la modalità ordinaria di assunzione. Infatti, per partecipare ai concorsi organizzati per coprire posti permanenti destinati al personale ATA supplente, gli interessati dovrebbero anzitutto essere stati assunti nell'ambito di contratti a tempo determinato e vantare almeno due anni di servizio, il che sarebbe in contraddizione frontale con la premessa su cui si

fonda l'accordo quadro, secondo la quale i contratti di lavoro a tempo indeterminato sono la forma comune dei rapporti di lavoro. Inoltre, l'organizzazione di tali concorsi non avverrebbe secondo un calendario preciso, in quanto sarebbe soggetta a vincoli di bilancio e dipenderebbe, per di più, dalla naturale fuoriuscita del personale di ruolo.

- 21 Di conseguenza, secondo la Commissione, l'assunzione del personale ATA supplente mediante contratti a tempo determinato avviene senza che la normativa nazionale applicabile preveda ragioni obiettive ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, consentendo tale normativa, al contrario, di utilizzare siffatti contratti per soddisfare esigenze permanenti e durevoli. Nella sua replica, la Commissione rileva, in tale contesto, che la stessa Repubblica italiana l'avrebbe riconosciuto nel suo controricorso, affermando che il personale ATA è assunto a tempo determinato al fine di porre rimedio a «strutturali carenze» di personale.
- 22 In terzo luogo, e a fini di esaustività, la Commissione aggiunge che, se la Repubblica italiana dovesse reputare che l'organizzazione negli ultimi anni di diversi concorsi rientri nella nozione di «norme equivalenti» ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, si dovrebbe ritenere che una siffatta organizzazione rappresenti solo una misura puntuale che consente, tutt'al più, di porre fine, per alcuni versi, ad una situazione di abuso già perpetrata, senza che essa sia idonea ad evitare l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato nei confronti del personale ATA impiegato presso le istituzioni scolastiche statali. Lo stesso varrebbe per i progetti legislativi menzionati dalla Repubblica italiana, la cui applicazione sarebbe limitata a taluni anni scolastici.
- 23 La Repubblica italiana ritiene, dal canto suo, di aver rispettato gli obblighi derivanti dalla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro.
- 24 In primo luogo, lo Stato membro in parola rileva che l'accesso all'immissione in ruolo nell'insegnamento pubblico si effettua mediante le procedure selettive di cui all'articolo 554 del decreto legislativo n. 297/1994, le quali sarebbero accessibili esclusivamente al personale ATA non di ruolo con almeno due anni di servizio e nell'ambito delle quali si terrebbe conto dell'esperienza acquisita. Pertanto, il servizio prestato nell'ambito di un contratto a tempo determinato consentirebbe di valorizzare tale esperienza e contribuirebbe alla conclusione di un contratto a tempo indeterminato. È il motivo per cui il regime di cui si tratta sarebbe sempre stato ideato in modo tale da favorire la reiterazione di contratti a tempo determinato conclusi con il personale ATA supplente, nella misura in cui una siffatta ripetizione agevolerebbe l'accesso all'immissione in ruolo. In questa stessa prospettiva, sarebbe stato deciso di abrogare, con il decreto-legge n. 87/2018, la durata massima di 36 mesi precedentemente prevista per tali contratti all'articolo 1, comma 131, della legge n. 107/2015.
- 25 In secondo luogo, un siffatto meccanismo di assunzione terrebbe conto delle peculiarità del sistema scolastico, vale a dire della forte variabilità della domanda di personale ATA in funzione del numero di scolari iscritti nelle diverse scuole e zone geografiche nonché della stretta connessione intercorrente tra il numero necessario di persone appartenenti al personale ATA e l'entità della popolazione studentesca. Orbene, tali particolarità costituirebbero ragioni obiettive ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro.
- 26 In tale contesto, la Repubblica italiana pone in rilievo, sotto un primo profilo, che non sembrerebbe che tale disposizione esiga la positivizzazione di siffatte ragioni obiettive.

- 27 Sotto un secondo profilo, l'aumento del personale ATA menzionato dalla Commissione sarebbe dovuto alla necessità di porre rimedio a strutturali carenze di organico in un sistema nel quale è necessario che si rispetti il vincolo del *turn over*. A quest'ultimo proposito, lo Stato membro in parola sottolinea tuttavia, nella sua controreplica, che la sua argomentazione non va intesa nel senso che detta strutturale carenza di personale costituirebbe, in quanto tale, una ragione obiettiva ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro.
- 28 In terzo luogo, il Ministero dell'Istruzione, nel corso degli anni dal 2019 al 2021, avrebbe limitato il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato per quanto riguarda il personale ATA procedendo all'attuazione di varie procedure di reclutamento. Peraltro, per l'anno scolastico 2023/2024, è stata autorizzata l'assunzione con immissione in ruolo di un totale complessivo pari a 9 975 unità di personale, così articolato, e cioè 2 163 assistenti amministrativi, 717 assistenti tecnici, 7 066 collaboratori scolastici, 13 collaboratori scolastici tecnici (addetti alle aziende agrarie), 8 guardarobieri, 4 cuochi e 4 infermieri.
- 29 In quarto luogo, la Repubblica italiana, senza recedere dalle sue difese, osserva che essa sta preparando emendamenti alla normativa applicabile al fine di dare a tutto il personale ATA supplente impiegato presso le istituzioni scolastiche statali serie *chances* di stabilizzazione del loro posto mediante l'immediata copertura di tutti i posti permanenti ad oggi vacanti, e ciò in deroga alle modalità ordinarie di assunzione del personale ATA. Inoltre, sarebbe in corso di preparazione un nuovo sistema di classificazione professionale del personale ATA, comprendente nuovi meccanismi di progressione e di reclutamento. Qualsiasi eventuale riforma dei meccanismi di assunzione dovrebbe tuttavia conseguire da un processo di confronto con le parti sociali e le altre amministrazioni interessate.
- 30 La Repubblica italiana chiede quindi che la Corte voglia respingere il ricorso della Commissione, in quanto infondato, o in subordine sospendere il procedimento ai sensi dell'articolo 55 del regolamento di procedura della Corte, di modo da consentirle di adottare in tempi congrui le necessarie modifiche normative.

Giudizio della Corte

- 31 Occorre ricordare che la clausola 5 dell'accordo quadro, la quale ha lo scopo di realizzare uno degli obiettivi perseguiti da quest'ultimo, ossia limitare il ricorso a una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, impone agli Stati membri, al suo punto 1, l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle misure che essa elenca, quando 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 a tempo determinato, alla durata massima totale di tali contratti o rapporti di lavoro successivi e al numero dei rinnovi di questi ultimi (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 83 e giurisprudenza citata).
- 32 Gli Stati membri dispongono di un'ampia discrezionalità a tale riguardo, dal momento che essi possono scegliere di far ricorso a una o a più misure enunciate alla clausola 5, punto 1, lettere da a) a c), oppure a norme equivalenti esistenti (sentenza del 25 ottobre 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punto 33 e giurisprudenza citata).

- 33 Nel caso di specie, per quanto riguarda, in primo luogo, le misure previste alla clausola 5, punto 1, lettere b) e c), dell'accordo quadro, relative alla durata massima totale dei contratti a tempo determinato nonché al numero dei rinnovi di questi ultimi, la Commissione afferma, senza essere contraddetta dalla Repubblica italiana, che, per quanto riguarda il personale ATA impiegato presso le istituzioni scolastiche statali, siffatte misure non esistono nel diritto italiano. Essa sottolinea, in tale contesto, che le disposizioni di diritto italiano che fissano la durata massima e il numero massimo dei contratti a tempo determinato che le pubbliche amministrazioni sono autorizzate a concludere ai fini dell'assunzione del loro personale sono espressamente inapplicabili ai contratti conclusi con il personale ATA in parola, mentre la disposizione che prevedeva in precedenza una durata massima di 36 mesi per contratti del genere è stata abrogata nel corso del 2018.
- 34 Per contestare le affermazioni della Commissione, la Repubblica italiana rileva che, sebbene la disposizione che prevede una durata massima di 36 mesi per contratti di lavoro a tempo determinato conclusi con il personale ATA in discussione sia stata effettivamente abrogata, una siffatta abrogazione era in realtà destinata a consentire a tale personale di accumulare esperienza mediante la ripetuta conclusione di contratti di lavoro a tempo determinato e di aumentare così le sue possibilità di immissione in ruolo in una fase successiva, immissione in ruolo che sarebbe avvenuta, in particolare, in funzione dell'esperienza così acquisita.
- 35 Orbene, è giocoforza constatare che un siffatto argomento altro non fa se non confermare l'assenza, nel diritto italiano, di misure volte a limitare la durata massima o il numero dei contratti di lavoro a tempo determinato che possono essere conclusi con il personale ATA in discussione e, di conseguenza, l'assenza di misure preventive del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi della clausola 5, punto 1, lettere b) e c), dell'accordo quadro.
- 36 In tali circostanze, occorre esaminare, in secondo luogo, se il diritto italiano preveda, per i contratti di lavoro a tempo determinato conclusi con il personale ATA supplente, la misura di cui alla clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, relativa alle ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato.
- 37 A tale proposito, la Corte ha già dichiarato che la nozione di «ragioni obiettive» deve 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 mansioni 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 (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 87 e giurisprudenza citata).
- 38 Per contro, una disposizione nazionale che si limitasse ad autorizzare, in modo generale e astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare, il ricorso ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, non soddisferebbe i requisiti precisati al punto precedente della presente sentenza. Infatti, una disposizione di tal genere, di natura puramente formale, non consente di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare 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. Una siffatta disposizione comporta quindi un rischio

concreto di determinare un ricorso abusivo a tale tipo di contratti e, pertanto, non è compatibile con lo scopo e l'effetto utile dell'accordo quadro (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 88 e giurisprudenza citata).

- 39 Nella fattispecie in esame, dalle spiegazioni fornite dalla Commissione risulta che la sua critica riguarda principalmente le disposizioni dell'articolo 4, commi 1 e 11, della legge n. 124/1999, che erano parimenti in discussione nella causa decisa con la 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), e in applicazione delle quali, lette congiuntamente, è consentito coprire posti di personale ATA «effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre» dell'anno scolastico, e ciò «in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale (...) di ruolo».
- 40 In proposito, sotto un primo profilo, sebbene la Repubblica italiana non sembri, nella presente causa, invocare, a titolo di ragione obiettiva ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, l'esigenza di coprire temporaneamente posti destinati a personale di ruolo, vale a dire in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di un siffatto personale, occorre tuttavia ricordare, tenuto conto degli argomenti dedotti dalla Commissione al riguardo nonché della formulazione stessa dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 124/1999, che menziona espressamente tale esigenza, che la Corte ha già dichiarato che una siffatta esigenza può giustificare il ricorso a una successione di contratti a tempo determinato (v., in tal senso, 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 96).
- 41 Ciò posto, affinché una normativa nazionale volta a prendere in considerazione una siffatta esigenza possa essere ritenuta giustificata da una ragione obiettiva, le autorità competenti devono essere in grado di stabilire, in sede di applicazione concreta della normativa di cui si tratta, criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di contratti a tempo determinato risponda effettivamente a un'esigenza reale, sia atto a raggiungere lo scopo perseguito e sia necessario a tal fine, fermo restando che detta normativa non può essere giustificata ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro se consente di procedere a un siffatto rinnovo per soddisfare esigenze che, di fatto, hanno un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e duraturo (v., in tal senso, 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 99 e 100 nonché giurisprudenza citata).
- 42 In tale contesto, la Commissione sostiene, senza essere contraddetta dalla Repubblica italiana, da un lato, che la normativa nazionale in discussione non fissa alcun termine preciso per quanto riguarda l'organizzazione delle procedure concorsuali, rispetto a cui precisa che la stessa è soggetta a vincoli finanziari di bilancio ed è, peraltro, dipendente dalla naturale fuoriuscita di personale di ruolo. D'altro lato, suddetta istituzione osserva che la possibilità per il personale ATA supplente di partecipare a concorsi siffatti è, inoltre, subordinata alla condizione, per i membri di tale personale, di aver svolto almeno due anni di servizio nell'esercizio della loro attività a tempo determinato, ciò che lo Stato membro in parola ha del resto esso stesso confermato facendo riferimento all'articolo 554 del decreto legislativo n. 297/1994 relativo, in particolare, all'immissione in ruolo mediante l'organizzazione di concorsi, il comma 2 del quale prevede siffatta condizione.
- 43 Orbene, questi elementi, non confutati, se non addirittura riconosciuti, dalla Repubblica italiana, dimostrano che la normativa nazionale in discussione, sebbene limiti formalmente il ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato al fine di procedere a supplenze annuali per posti vacanti e disponibili nelle scuole statali solo ad un periodo temporaneo fino all'espletamento delle

procedure concorsuali, non consente di assicurarsi che l'applicazione concreta di tale ragione obiettiva, in considerazione delle particolarità dell'attività di cui si tratta e delle condizioni del suo esercizio, sia conforme ai requisiti dell'accordo quadro, ma è, al contrario, tale da consentire, in violazione della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, il rinnovo di detti contratti per coprire esigenze che, di fatto, hanno un carattere non già provvisorio, bensì permanente e duraturo (v., in tal senso, 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 108 e 109).

- 44 In particolare, la circostanza che, ai sensi dell'articolo 554, comma 2, del decreto legislativo n. 297/1994, il personale ATA, per poter partecipare ai concorsi che possono condurre all'immissione in ruolo e, in tal modo, a un posto permanente, deve soddisfare la condizione di «avere almeno due anni di servizio (...) in qualifiche superiori a quelle per le quali i concorsi sono stati indetti» tende, di per sé e indipendentemente dal carattere aleatorio e imprevedibile dell'organizzazione di tali concorsi, ad aumentare il rischio di un ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato in quanto, durante il menzionato periodo minimo di due anni, contratti del genere possono essere rinnovati senza che sia necessario garantire che l'esigenza che comporta un siffatto rinnovo abbia carattere provvisorio e non permanente e duraturo.
- 45 In tali circostanze, l'esigenza di coprire temporaneamente posti permanenti in attesa in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali organizzate per l'assunzione di personale di ruolo, quale menzionata all'articolo 4, comma 1, della legge n. 124/1999, non può, nel caso di specie, essere considerata una «ragione obiettiva» che giustifichi il rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato conclusi con il personale ATA impiegato presso le istituzioni scolastiche statali, conformemente ai requisiti derivanti dalla clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro.
- 46 Per quanto riguarda, sotto un secondo profilo, l'esigenza di flessibilità tipica della pubblica istruzione, invocata dalla Repubblica italiana, occorre ricordare che la Corte ha già dichiarato che una siffatta esigenza, in particolare nella misura in cui attiene ad un adeguamento tra il numero di lavoratori che occupano posti nell'ambito della pubblica istruzione e il numero di alunni, può, in linea di principio, anch'essa, essere presa in considerazione quale «ragione obiettiva» ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro (v., in tal senso, 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 94 e 95).
- 47 Ciò posto, sebbene, nel caso di specie, sia ipotizzabile che i commi 2 e 3 dell'articolo 4 della legge n. 124/1999 si collochino nell'ambito di una siffatta esigenza di flessibilità per quanto riguarda l'assunzione del personale ATA, nella misura in cui tali disposizioni concernono la possibilità di coprire posti temporaneamente disponibili, diversi da quelli vacanti, le disposizioni dei commi 1 e 11 dell'articolo in parola, menzionate al punto 39 della presente sentenza e che vertono su posti vacanti e disponibili destinati al personale ATA, non contengono, per contro, alcun elemento che possa indicare che esse mirano effettivamente a rispondere a una siffatta esigenza di flessibilità, né, ancor meno, a definire le condizioni che disciplinano la possibilità di concludere una successione di contratti a tempo determinato con tale personale.
- 48 In tali circostanze, quand'anche la normativa nazionale in discussione perseguisse l'obiettivo invocato dalla Repubblica italiana, vale a dire consentire la presa in considerazione dell'esigenza di flessibilità tipica dell'insegnamento pubblico, la situazione giuridica del personale ATA risultante da tale normativa, quale presentata alla Corte, non soddisfa i requisiti di chiarezza e di precisione che devono caratterizzare misure nazionali di recepimento.

- 49 Infatti, un siffatto obiettivo non può rendere la normativa in parola conforme alla clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, dal momento che non consente di dimostrare l'esistenza di circostanze precise e concrete che contraddistinguano l'attività di cui si tratta e, pertanto, giustificano in tale particolare contesto l'utilizzo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 37 della presente sentenza (v., per analogia, sentenza del 26 febbraio 2015, Commissione/Lussemburgo, C-238/14, EU:C:2015:128, punto 50).
- 50 Ciò vale a maggior ragione, nel caso di specie, in quanto i posti vacanti e disponibili sui quali verte l'articolo 4, commi 1 e 11, della legge n. 124/1999 sono destinati ad essere occupati da personale di ruolo e hanno, dunque, carattere *a priori* non temporaneo, bensì permanente.
- 51 Ne consegue che l'esigenza di flessibilità tipica della pubblica istruzione, quale fatta valere dalla Repubblica italiana, non può essere addotta, nel caso di specie, per ritenere che la normativa nazionale in discussione preveda, conformemente alla clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, una «ragione obiettiva» che giustifichi il rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato conclusi con il personale ATA impiegato presso le istituzioni scolastiche statali.
- 52 In terzo luogo, per quanto riguarda l'eventuale esistenza, nel diritto italiano, di «norme equivalenti», ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, occorre ricordare che tale espressione intende includere ogni norma di diritto nazionale volta a prevenire in modo effettivo l'utilizzo abusivo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, allo stesso modo delle norme contemplate da detta clausola (sentenza del 23 aprile 2009, Angelidaki e a., da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250 punto 76 e giurisprudenza citata).
- 53 Nel caso di specie, occorre precisare che, sebbene la Commissione contempli l'eventualità che la Repubblica italiana possa cercare di far valere l'adozione di siffatte norme equivalenti, con la motivazione che essa avrebbe organizzato, negli ultimi anni, una serie di concorsi che consentono l'immissione in ruolo di un gran numero di lavoratori appartenenti al personale ATA, nulla indica che detto Stato membro abbia effettivamente inteso avvalersi dell'organizzazione di tali concorsi a titolo di «norma equivalente».
- 54 Ciò posto, e in ogni caso, è vero che la Corte ha dichiarato che l'organizzazione entro i termini prescritti di procedimenti di selezione volti 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. Una siffatta misura può dunque rivelarsi idonea a prevenire gli abusi derivanti dal ricorso a una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato e a costituire quindi una «norma equivalente» (v., in tal senso, sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punti da 93 a 95).
- 55 Tuttavia, come sottolineato dalla Commissione, senza essere contraddetta dalla Repubblica italiana, risulta, nel caso di specie, che i concorsi organizzati in un passato recente per l'immissione in ruolo dei lavoratori rientranti nel personale ATA non sono stati organizzati entro termini precisi fissati a tal fine, bensì, al contrario, in modo puntuale e imprevedibile, al pari di quelli di cui al punto 42 della presente sentenza, cosicché essi non possono essere considerati, per ragioni analoghe a quelle esposte ai punti 43 e 44 della presente sentenza, come costitutivi di una «norma equivalente» ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro (v., in tal senso, sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 98).

- 56 In quarto luogo e, da ultimo, benché la Repubblica italiana ritenga che occorra sospendere il procedimento in attesa dell'adozione di taluni emendamenti legislativi in corso di preparazione contenenti nuovi meccanismi di progressione e di reclutamento del personale ATA e idonei, a suo avviso, a porre fine a qualsiasi eventuale inadempimento per quanto riguarda la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, un siffatto argomento non può essere accolto. A tal riguardo, è sufficiente ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in base alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (sentenza del 14 aprile 2005, Commissione/Lussemburgo, C-519/03, EU:C:2005:234, punto 18 e giurisprudenza citata), vale a dire, nel caso di specie, il 19 giugno 2023.
- 57 Si deve, pertanto, constatare che la normativa nazionale in discussione non prevede alcuna delle misure di cui alla clausola 5, punto 1, lettere da a) a c), dell'accordo quadro né comporta norme equivalenti ai sensi della menzionata disposizione. Di conseguenza, il ricorso proposto dalla Commissione è fondato.
- 58 Tenuto conto delle suesposte considerazioni, occorre dichiarare che, non avendo previsto misure volte a prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato in relazione al personale ATA supplente impiegato presso le istituzioni scolastiche statali, la Repubblica italiana ha mancato agli obblighi ad essa incombenti in virtù della clausola 5 dell'accordo quadro.

Sulle spese

- 59 A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso per la condanna della Repubblica italiana al pagamento delle spese e l'inadempimento è stato constatato, occorre condannare tale Stato membro alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Decima Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Non avendo previsto misure volte a prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato in relazione al personale amministrativo, tecnico e ausiliario supplente impiegato presso le istituzioni scolastiche statali, la Repubblica italiana ha mancato agli obblighi ad essa incombenti in virtù della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.**
- 2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Passer

Gratsias

Smulders

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 maggio 2026.

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente di sezione
J. Passer