

CORTE DI GIUSTIZIA 13 MAGGIO 2026 NELLA CAUSA C-155/25, COMMISSIONE/ ITALIA (ABSENCE DE MESURES VISANT À PRÉVENIR LE RECOURS ABUSIF AUX CDD), ECLI:EU:C:2026:405

A cura di **Emanuela DE FALCO***

MASSIMA¹

Il diritto dell'Unione osta a una normativa nazionale che consenta il rinnovo reiterato di contratti a tempo determinato del personale ATA supplente in assenza di misure effettive di prevenzione dell'abuso, quali limiti alla durata complessiva o al numero dei rinnovi oppure ragioni obiettive precise e verificabili. Non costituisce giustificazione idonea la previsione di copertura di posti vacanti in attesa di concorsi non soggetti a scadenze certe, né il requisito di previa anzianità di servizio per l'accesso ai ruoli, quando tali elementi favoriscano il consolidarsi di esigenze permanenti mediante lavoro precario.

SOMMARIO

1. Antefatto della causa..... 1
2. Le motivazioni della pronuncia della Corte . 2

1. ANTEFATTO DELLA CAUSA

La Commissione europea ha proposto dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso per inadempimento nei confronti della Repubblica italiana, ritenendo che la normativa nazionale relativa al personale ATA supplente impiegato presso le istituzioni scolastiche statali non garantisca misure adeguate a prevenire l'abuso dei contratti a tempo determinato.

La procedura ha avuto origine con una lettera di diffida del 26 luglio 2019, mediante la quale la Commissione ha espresso dubbi circa la compatibilità della disciplina italiana con la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. In particolare, l'istituzione europea ha contestato l'assenza di strumenti idonei a limitare il

ricorso reiterato ai contratti a termine nel settore scolastico.

A seguito delle osservazioni trasmesse dalla Repubblica italiana, la Commissione ha inviato, il 3 dicembre 2020, una lettera di diffida complementare, cui lo Stato membro ha replicato con ulteriori comunicazioni. Successivamente, il 19 aprile 2023, la Commissione ha adottato un parere motivato nel quale ha ribadito la propria posizione, invitando l'Italia ad adottare entro due mesi le misure necessarie per conformarsi agli obblighi derivanti dall'accordo quadro. Non ritenendo soddisfacente la risposta fornita dalla Repubblica italiana nel febbraio 2024, la Commissione ha quindi adito la Corte di giustizia.

Con il ricorso, la Commissione sostiene che l'ordinamento italiano non preveda limiti sufficienti alla successione dei contratti a tempo determinato conclusi con il personale ATA supplente. In particolare, la normativa nazionale non fisserebbe né una durata massima complessiva dei rapporti a termine né un limite al numero dei rinnovi consentiti. Inoltre, il limite di 36 mesi introdotto dalla legge n. 107/2015 sarebbe stato successivamente abrogato dal decreto-legge n. 87/2018.

Secondo la Commissione, mancherebbero altresì le "ragioni obiettive" richieste dalla clausola 5 dell'accordo quadro per giustificare il rinnovo dei contratti a termine. Le disposizioni italiane che disciplinano l'assunzione del personale ATA supplente non farebbero infatti riferimento a esigenze temporanee o eccezionali del sistema scolastico. Al contrario, i dati relativi all'andamento della popolazione studentesca e dell'organico mostrerebbero un progressivo aumento del personale assunto a tempo determinato, nonostante la diminuzione del numero degli studenti.

* Dottoressa di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Padova - Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (doppia affiliazione).

¹ Massima non ufficiale.

La Commissione ritiene inoltre che il ricorso ai contratti a termine sia divenuto una modalità ordinaria di accesso al ruolo. Per partecipare alle procedure selettive destinate al personale ATA, infatti, è necessario aver maturato almeno due anni di servizio mediante rapporti a tempo determinato. A ciò si aggiunge che i concorsi non vengono banditi con regolarità, essendo subordinati ai vincoli di bilancio e alle esigenze di turn over.

La Repubblica italiana ha contestato tali argomentazioni, sostenendo che il sistema di reclutamento del personale ATA tenga conto delle peculiarità del settore scolastico, caratterizzato da una significativa variabilità del fabbisogno di personale in funzione del numero degli studenti e delle esigenze territoriali. Tali elementi costituirebbero, secondo il governo italiano, ragioni obiettive idonee a giustificare il ricorso ai contratti a termine.

Lo Stato italiano ha inoltre evidenziato che l'esperienza maturata mediante i contratti a tempo determinato rappresenta un requisito valorizzato ai fini dell'immissione in ruolo e che, negli ultimi anni, sono state avviate diverse procedure di reclutamento per ridurre il fenomeno del precariato. La Repubblica italiana ha infine richiamato le riforme in corso di preparazione per favorire la stabilizzazione del personale ATA supplente, chiedendo pertanto alla Corte di respingere il ricorso oppure, in subordine, di sospendere il procedimento al fine di consentire l'adozione delle necessarie modifiche normative.

2. LE MOTIVAZIONI DELLA PRONUNCIA DELLA CORTE

La Corte di giustizia accoglie il ricorso proposto dalla Commissione europea e dichiara che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi derivanti dalla clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, in relazione alla disciplina applicabile al personale ATA supplente impiegato presso le istituzioni scolastiche statali.

In via preliminare, la Corte ricorda che la clausola 5 ha lo scopo di prevenire l'abuso derivante dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato e impone agli Stati membri l'adozione effettiva e vincolante di

almeno una delle misure previste — relative alle ragioni obiettive per il rinnovo dei contratti, alla durata massima complessiva o al numero dei rinnovi — qualora l'ordinamento interno non contenga norme equivalenti. Gli Stati dispongono, a tale riguardo, di un ampio margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti di attuazione.

Nel caso di specie, la Corte constata, in primo luogo, che nel diritto italiano non sono previste, per il personale ATA supplente, misure che limitino né la durata massima complessiva dei contratti a tempo determinato né il numero dei rinnovi. Le disposizioni generali applicabili al pubblico impiego risultano infatti espressamente inapplicabili a tale categoria, mentre la precedente previsione di un limite massimo di 36 mesi è stata abrogata nel 2018.

La circostanza, dedotta dalla Repubblica italiana, secondo cui tale abrogazione sarebbe funzionale a favorire l'accumulo di esperienza ai fini della futura immissione in ruolo, viene ritenuta dalla Corte non dirimente, in quanto conferma, piuttosto, l'assenza di strumenti normativi idonei a circoscrivere la durata o il numero dei contratti successivi e, quindi, la mancanza di misure preventive ai sensi della clausola 5, lettere b) e c).

La Corte esamina quindi, in secondo luogo, la possibilità che il diritto italiano preveda "ragioni obiettive" idonee a giustificare il rinnovo dei contratti a termine. Essa ricorda che tali ragioni devono consistere in circostanze precise e concrete che caratterizzano l'attività lavorativa e che consentono di verificare, in modo oggettivo e trasparente, la reale necessità del ricorso a contratti successivi. Non è invece sufficiente una disciplina generale e astratta che autorizzi il rinnovo dei contratti senza criteri puntuali di controllo.

Con riguardo alla normativa nazionale, la Corte rileva che le disposizioni che consentono la copertura di posti ATA vacanti e disponibili mediante contratti a termine, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'immissione in ruolo, non sono accompagnate da elementi sufficientemente precisi e vincolanti. In particolare, tali procedure non sono soggette a scadenze certe, essendo condizionate da vincoli di bilancio e dal turn over del personale, mentre la partecipazione ai concorsi richiede comunque il

previo svolgimento di almeno due anni di servizio a tempo determinato.

Tali elementi, letti nel loro insieme, evidenziano che il sistema consente il rinnovo dei contratti a termine per soddisfare esigenze che, nella sostanza, non hanno carattere provvisorio ma permanente e strutturale. Di conseguenza, la normativa italiana non è idonea a garantire che il ricorso ai contratti a termine risponda effettivamente a una reale esigenza temporanea.

La Corte esclude inoltre che possa essere accolta l'argomentazione relativa all'esigenza di flessibilità del sistema scolastico. Sebbene tale esigenza possa, in linea di principio, integrare una "ragione obiettiva", nel caso di specie la normativa nazionale non individua circostanze precise e concrete tali da giustificare il ricorso sistematico a contratti successivi, né consente di verificare il rispetto di tale presupposto nell'applicazione pratica.

Infine, la Corte ritiene che neppure le procedure concorsuali svolte negli anni recenti possano essere qualificate come "norme equivalenti" idonee a prevenire gli abusi. Tali procedure, infatti, non presentano carattere periodico e prevedibile, ma risultano episodiche e dipendenti da fattori contingenti, con la conseguenza che non sono idonee a garantire un sistema efficace di prevenzione del ricorso abusivo ai contratti a tempo determinato.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude che la Repubblica italiana non ha adottato alcuna delle misure previste dalla clausola 5 dell'accordo quadro, né ha introdotto norme equivalenti idonee a garantire una tutela effettiva contro l'abuso della successione di contratti a termine, e dichiara pertanto fondato il ricorso della Commissione.