« 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 contratti, ricorrente, contro **Repubblica italiana,** rappresentata da S. Fiorentino, in qualità di agente, assistito da A. Berti Suman e L. Fiandaca, avvocati dello Stato, convenuta, 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 non procedere alle conclusioni, ha pronunciato la seguente

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 o rapporti di lavoro a tempo determinato in relazione al personale amministrativo, tecnico e ausiliario di cui alla legge n. 124/1999, la Repubblica italiana ha venuto meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP 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 – convenuto, conformemente, – 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»), prevede, in particolare:

«1. Le assunzioni nei ruoli della guarta 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. Il consentita la partecipazione ai concorsi indetti nella provincia di residenza del coniuge, nella stessa 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 alla 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 «Supplente», enuncia quanto segue:

«1. Alle opportune 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 da parte dei dirigenti scolastici.

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 supplente temporanee fino al termine delle attività didattiche. Si provvede parimenti al conferimento di supplente temporanee fino al termine delle attività didattiche per la copertura delle ore di insegnamento che non concorrono a costituire cattedre o posti orario.

(...)

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

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, (GU n. 19, del 24 gennaio 2001), al terzo considerando, prevede quanto segue:

«Ritenuto che, ai sensi dell'articolo 4, comma 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 che:

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

b) supplente temporaneo 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) supplente temporaneo, 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 ricorrere alla somministrazione di lavoro subordinato a tempo determinato, a contratti di formazione e lavoro e a 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 prevede l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche possono, in ogni caso, stipulare contratti di lavoro subordinato per comporre nuclei temporanei e occasionali per il tempo strettamente necessario a fronteggiare situazioni delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35. I contratti di lavoro subordinato a tempo determinato possono essere stipulati dopo espletati gli obblighi di informazione ai sensi dell'articolo 19 e seguenti del decreto legislativo del 15 giugno 2015, n. 81. Disciplina comune. Il contratto di lavoro a revisione della normativa in tema di mansione, 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 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). Il medesimo decreto, al capo VI, intitolato «Disposizioni di carattere finale e transitorie», prevede che «[e]sta fatto 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»), prevede, al considerando 1, quanto segue:

«Il sistema nazionale di istruzione e formazione è stato oggetto di numerosi interventi normativi, che hanno modificato, per i contratti di lavoro a tempo determinato per il personale docente e ATA delle istituzioni scolastiche statali. La disposizione suscitata è stata abrogata dall'articolo 4 bis del decreto legge del 12 luglio2018, 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 suppletive 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 formulate in tale lettera di diffida. A seguito di una comunicazione del 29 novembre 2019, la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana un parere motivato, invitandola a prendere le misure necessarie per ottemperare a tale parere motivato, entro il termine di 2 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 totale del personale ATA suppletivo 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 suppletivo 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 suppletivo o al numero di rinnovi di tali contratti. Infatti, dall'articolo 36, comma 5 quinquies, del decreto legislativo n. 165/2001 e dall'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015, emerge che le disposizioni che fissano il termine massimo per la durata e il numero massimo di contratti a tempo determinato non si applicano alle amministrazioni pubbliche che si fanno 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 36, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001 stabiliva dei limiti al riguardo, tale disposizione è stata abrogata dal decreto legge n. 87/2018.

16 In secondo luogo, l'utilizzazione in parola sostiene che, nel diritto italiano, manchino parimenti misure come quelle di cui alla clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro relative alle ragioni obiettive che giustificano il rinnovo dei contratti a tempo determinato.

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 contemplerebbero 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. Sotto un secondo profilo, le disposizioni dell'articolo 4, commi 1 e 11, della legge n. 124/1999 non consentirebbero di ovviare alla mancanza di ragioni obiettive, in quanto, da un lato, contribuirebbero all'esistenza di una siffatta esigenza. Infatti, sebbene si sia stata, a partire dall'anno scolastico 2017/2018, una diminuzione continua del numero di studenti, il numero e la percentuale del personale docente e ATA non sarebbero diminuiti in proporzione, tenuto conto delle deroghe alla normativa nazionale in materia di rapporto tra alunni e personale docente. Orbene, tali particolarità costituirebbero ragioni obiettive ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro.

18 La Commissione ne deduce che, anche se si ipotizzasse 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 In terzo luogo, la Commissione ritiene che, in ogni caso, la normativa 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 stabilisca criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo dei contratti a tempo determinato concluso con il personale ATA suppletivo 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 del personale ATA suppletivo impiegato presso le istituzioni scolastiche statali. Inoltre, il personale ATA suppletivo, gli interessati dovrebbero accertarsi 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 natura fiorisciuta del personale di ruolo.

21 Di conseguenza, secondo la Commissione, l'assunzione del personale ATA suppletivo 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 così l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato. Tale normativa nazionale, pertanto, violerebbe la clausola 5 punto 1, lettera a), dell'accordo quadro.

22 Il Governo italiano, in primo luogo, ritiene 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 conformi alla clausola 5 del suddetto accordo quadro, in quanto prevedono il possesso di requisiti minimi di esperienza professionale. Tali requisiti di esperienza sarebbero, secondo la giurisprudenza, sufficienti a fare di un contratto a tempo determinato consentitone di volta in volta per una determinata e contribuendo alla conclusione di un contratto a tempo indeterminato. Il è motivo per cui il regime di cui si tratta sarebbe sempre stato idoneo in tutti i casi in cui si è ritenuto che la normativa nazionale in materia di rapporto tra alunni e personale docente non consentisse di ovviare alla mancanza di ragioni obiettive. Tale regime, inoltre, sarebbe stato sempre stato idoneo a garantire, sotto il profilo della tutela dei diritti dei lavoratori, la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di contratti a tempo determinato. Tale circostanza possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle mansioni per l'espletamento delle quali, in ogni caso, il personale docente e ATA è tenuto a partecipare a concorsi, dal periodo di prova, dalla durata massima di tre anni, dalla circostanza che, al termine di tale periodo, l'esito di un'ispezione, dal fatto che, nel caso in cui il rapporto di lavoro a tempo determinato non sia stato interrotto, il rapporto di lavoro a tempo determinato non sia stato interrotto, il rapporto di lavoro a tempo determinato non sia stato interrotto,