



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI VERONA

Sezione lavoro

Il Giudice, dott. Alessandro Gasparini, all'udienza del 19/05/2026, svolta con le modalità previste dall'art. 127-bis c.p.c. ha pronunciato, mediante deposito telematico del dispositivo e della contestuale motivazione, la seguente

SENTENZA

nella causa di lavoro n. **1691 / 2025 RCL** promossa con ricorso depositato il **07/09/2025** avente ad oggetto: personale ATA/abuso dei contratti a termine/risarcimento danno eurounitario

da

OMISSIS con il patrocinio dell'avv. NASO DOMENICO e dell'avv. GANZERLI
CINZIA, elettivamente domiciliato in Indirizzo

Telematico(avv.domeniconaso@ordineavvocatiroma.org;cinzia.ganzerli@mantova.pecavvocati.it)

contro

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO (C.F. 80185250588), **UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL VENETO** (C.F. 80015150271), con il patrocinio ex art. 417-bis c.p.c. del dott. LO GUARRO DARIO elettivamente domiciliato in Indirizzo Telematico (uspvr@postacert.istruzione.it)

Motivi della decisione

1. Con ricorso depositato il 7.9.2025 OMISSIS ha convenuto in giudizio il Ministero dell'Istruzione e del Merito per l'accoglimento delle seguenti conclusioni: *“In via principale: 1. accertare e dichiarare, l'illegittimità dei contratti a tempo determinato, così come individuati in atti, per abuso reiterato dei contratti a tempo determinato stipulati in successione dal ricorrente con l'Amministrazione resistente per un periodo superiore al limite dei 36 mesi e, conseguentemente 2. accertare e dichiarare il diritto del ricorrente al risarcimento del danno conseguente alla illegittima reiterazione dei contratti a tempo determinato, così come individuati in atti, stipulati in successione dal ricorrente con l'Amministrazione resistente per un periodo superiore al limite dei 36 mesi; e, per l'effetto, 3. condannare l'Amministrazione resistente al risarcimento del danno derivante dall'abuso reiterato dei contratti a tempo*



determinato, così come individuati in atti, determinato in conformità dei criteri stabiliti dalla legge pro tempore vigente, legge 14 novembre 2024, n. 166 di conversione del Decreto Legge del 16 settembre 2024, n.131, pari ad una indennità omnicomprensiva, determinata tra un minimo di 4 ed un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'art. 8, Legge 15 luglio 1966, n. 604; Il tutto con vittoria di spese, competenze ed onorari di causa da distrarsi in favore dei procuratori che si dichiarano antistatari, oltre al rimborso del Contributo Unificato versato". Ha in fatto dedotto di prestare servizio, al momento del deposito del ricorso, come assistente tecnico presso l'Ipia di Verona, in forza di contratto dal 1.9.2025 (essendo stato immesso in ruolo con decorrenza 1.9.2025) e di avere in precedenza, in quanto inserito nelle graduatorie di istituto, stipulato con l'amministrazione scolastica, plurimi contratti a tempo indeterminato per supplenze annuali su posti vacanti e disponibili ed in particolare:

1) a.s. 2018/2019 contratto individuale di lavoro a tempo determinato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art.44 del CCNL del 29.11.2007 per il comparto Scuola in qualità di supplente fino al termine delle attività didattiche, poi prorogato, su tipologia posto interno, con decorrenza giuridica ed economica dal 18/9/2018 sino al 31.8.2019, presso IPIA Giovanni Giorgi ;

2) a.s. 2021/2022 contratto individuale di lavoro a tempo determinato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art.44 del CCNL del 29.11.2007 per il comparto Scuola in qualità di supplente annuale su tipologia posto interno, con decorrenza giuridica ed economica dal 21/9/2021 sino al 31.8.2022 presso IPIA Giovanni Giorgi;

3) a.s. 2022/2023 contratto individuale di lavoro a tempo determinato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art.44 del CCNL del 29.11.2007 per il comparto Scuola in qualità di supplente annuale su tipologia postointerno, con decorrenza giuridica ed economica dal 06/9/2022 sino al 31.8.2023 presso IPIA Giovanni Giorgi;

4) a.s. 2023/2024 contratto individuale di lavoro a tempo determinato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art.44 del CCNL del 29.11.2007 per il comparto Scuola in qualità di supplente annuale su tipologia posto interno, con decorrenza giuridica ed economica dal 01/9/2023 sino al 31.8.2024 presso IPIA Giovanni Giorgi;

5) a.s. 2024/2025 contratto individuale di lavoro a tempo determinato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art.44 del CCNL del 29.11.2007 per il comparto Scuola in qualità di supplente annuale su tipologia posto interno, con decorrenza giuridica ed economica dal 06/9/2024 sino al 31.8.2025 presso IPIA Giovanni Giorgi.



Ha contestato che nessuno dei contratti menzionati indica l'esigenza che avrebbe giustificato l'apposizione del termine e che pertanto il loro reiterato utilizzo oltre i 36 mesi ne rivela l'uso abusivo a fronte del fabbisogno permanente e durevole per consentire il servizio scolastico ed educativo. Ha evidenziato come la normativa italiana non preveda alcuna misura diretta a prevenire il predetto abuso, non potendosi ritenere a tal fine sufficiente l'astratta *chance* di stabilizzazione. Chiede pertanto il risarcimento del danno in base ai nuovi parametri introdotti dal DL 131/2024 conv. in L. 166/2024 che ha modificato l'art. 36, comma 5, dlgs 165/2001.

2. Si è costituita l'amministrazione scolastica chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato in fatto ed in diritto. Ha eccepito in particolare: l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione stragiudiziale dei singoli contratti a termine entro i termini di legge (art. 32 L. 183/2010 e 28 dlgs 81/2015), la prescrizione quinquennale o in subordine decennale dei crediti; l'intervenuta immissione in ruolo a decorrere dal 1.9.2025 (per scorrimento della graduatoria), quale misura soddisfacente idonea a cancellare le conseguenze dell'abuso e a riparare il pregiudizio lamentato, escludendo ulteriori risarcimenti; la specialità del sistema scolastico per cui il reclutamento nella scuola risponde a ragioni oggettive e necessità organizzative (variabilità dell'organico, flussi migratori, copertura universale del servizio) che giustificano il ricorso a contratti a termine in attesa dell'espletamento dei concorsi; la non configurabilità di un danno *in re ipsa* e la mancanza di prova circa pregiudizi concreti o perdita di diverse *chances* lavorative, onere che grava interamente sul lavoratore; l'inapplicabilità dei nuovi limiti risarcitori introdotti dal D.L. 131/2024 (da 4 a 24 mensilità) ai contratti già esauriti o in vigore prima della sua entrata in vigore (17 settembre 2024), in virtù del principio di irretroattività della legge; ha contestato il calcolo basato sulle buste paga che includono voci accessorie non rilevanti; ha chiesto, in caso di condanna, che vengano scomutate le somme già percepite, inclusa l'eventuale indennità di disoccupazione (NASpI) erogata dall'INPS nei periodi di vacanza contrattuale; ha indicato come unico parametro di riferimento lo stipendio annuo lordo tabellare previsto dai CCNL di comparto, con esclusione di RPD/CIA e tredicesima mensilità ove già liquidate.

3. Il giudice, sentite le difese delle parti all'udienza del 31.3.2026 ha rinviato per la discussione, ritenendo la causa di natura documentale e autorizzando le difese al deposito di note di replica alle deduzioni in fatto ed in diritto. All'odierna udienza sentite le conclusioni, il Giudice si è ritirato in camera di consiglio e all'esito ha pronunciato la presente sentenza, depositata telematicamente.



4. In via preliminare, come già affermato da questo Tribunale in casi analoghi (sent. 184/2026) l'eccezione di decadenza è infondata, poiché l'applicazione delle norme invocate si limita esclusivamente alle ipotesi di in cui venga proposta azione di nullità del termine apposto al singolo contratto di lavoro; mentre, nel caso di specie, parte ricorrente rivendica l'illegittimità dei contratti a termine stipulati in successione con il Ministero oltre i 36 mesi (cfr. pure Cass. Sez. lav., 01.02.2021 n. 2175; id. 03.12.2018 n. 31175).

5. Il Ministero ha poi eccepito l'intervenuta prescrizione del diritto di parte ricorrente, maturata prima del quinquennio o in via subordinata del decennio antecedente alla domanda giudiziale (ricorso notificato il 16.9.2025), o nei diversi limiti in cui essa sia invocabile. L'eccezione è infondata. La parte ricorrente ha dedotto l'illegittimità della successione di contratti a tempo determinato e ha chiesto il risarcimento del danno. Trova, pertanto, applicazione il termine di prescrizione decennale. Poiché il danno per abusiva reiterazione di contratti a tempo determinato consistente nella perdita di *chance* di una occupazione alternativa migliore (Cass. 5740/2020), si è verificato per la prima volta al momento del superamento dei 36 mesi e si è protratto per tutto il periodo dell'abusivo ricorso ai contratti a termine, alcuna prescrizione può ritenersi compiuta (App. Sassari, 25/01/2023, n. 9; App. Catania sez. lav., 25/02/2022, n.157; Trib. Chieti sez. lav., 23/02/2023, n. 88).

6. Nel merito, nel particolare settore del personale ATA, deve essere richiamata la recentissima pronuncia della Corte di Giustizia UE, C- 155/25 del 13.5.2026 che all'esito di un giudizio di inadempimento ex art. 258 TFUE, promosso dalla Commissione europea contro la Repubblica Italiana ha statuito: *“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”*.

Appare opportuno in particolare richiamare il quadro normativo interno di riferimento e il conseguente iter argomentativo di cui alla citata sentenza, con cui la Corte ha preso puntuale posizione sulle argomentazioni svolte anche in questa sede dalla difesa dell'amministrazione scolastica e a cui questo Giudice ritiene di doversi conformare.

“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»)

[...]

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 contraddistinguono 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”.

7. Nel caso di specie, il ricorrente risulta avere stipulato con l'amministrazione scolastica, in quanto utilmente collocato nelle graduatorie di istituto degli aspiranti a supplenze ATA, cinque contratti di supplenza di fatto consecutivi al 31.8 (dall'a. s. 2018-2019 – il primo inizialmente fino al termine delle attività didattiche ma poi prorogato al 31.8, e poi ulteriori fino al 31.8 con decorrenze dal 21.9, dal 6.9, dal 1.9 e dal 6.9), fino all'immissione in ruolo avvenuta il 1.9.2025, per la copertura del medesimo posto (assistente tecnico area meccanica) presso il medesimo istituto (Istituto Professionale Industria e Artigianato “Giovanni Giorgi” di Verona) e su orario settimanale completo, avendo ottenuto un punteggio utile nella graduatoria provinciale permanente definitiva (“procedura concorsuale per soli titoli”). L'abuso nel quadro normativo delineato dalla CGUE deve ritenersi limitato agli anni scolastici successivi ai primi tre, quindi tra il 2023/2024 e il 2024/2025, quindi per 2 annualità (non potendovi far rientrare i contratti precedenti, che ne costituiscono l'antecedente necessario ma che rimangono “leciti”), in assenza evidentemente di meccanismi idonei ad evitare l'abuso.

Come affermato dalla giurisprudenza di legittimità in tema di danno eurounitario con riferimento al personale docente infatti: *“In definitiva, chi abbia lavorato per oltre un triennio in forza di rapporti annuali a rinnovo automatico o comunque senza soluzione di continuità*



matura, dopo la terza annualità non accompagnata da indizione di concorso, il diritto al risarcimento del danno c.d. eurounitario. L'inadempimento datoriale è interrotto dalla successiva indizione del concorso, ma solo per il futuro e per le tre annualità successive” e: “I predetti diritti restano altresì indifferenti all’eventuale successiva immissione nel ruolo dei docenti a tempo indeterminato mediante concorso e non a seguito di procedure connotate da automaticità” (Cass. 22 maggio 2021, n. 14815).” Nel caso del personale ATA è la CGUE nella sentenza richiamata ad escludere che gli attuali sistemi di reclutamento del personale amministrativo possa ritenersi idonea a sanzionare l’abuso.

8. La quantificazione del pregiudizio, va parametrata alle previsioni contenute nell’art. 12 DL 131/2024 in vigore dal 17.9.2024, conv. in L. 166/2024 (risarcimento del danno patito dal lavoratore in misura tra un minimo di 4 e un massimo di 24 mensilità dell’ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto). La norma deve ritenersi infatti applicabile anche alle situazioni maturate anteriormente alla sua entrata in vigore. Infatti, il Governo è intervenuto proprio per adeguare la vigente normativa dei contratti a termine nella P.A. alle indicazioni ripetutamente pervenute dalla Commissione Europea e quindi per evitare una procedura di infrazione.

Sulla questione, sono intervenute due recentissime pronunce di legittimità (Cass., 5538 e 5539/2026 dell’11.3.2026) secondo cui: *“20. La Corte territoriale ha correttamente dato per accertato l’abuso e ha proceduto alla liquidazione del danno in base ai parametri aggiornati, contenuti nella norma nel frattempo sopravvenuta (art. 12 del d.l. n.131 del 2024, che ha modificato il comma 5 dell’art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001). Da questo punto di vista, la sentenza ha correttamente applicato il costante indirizzo della Corte, secondo cui lo ius superveniens concernente i criteri legali di liquidazione di un danno si applica, in mancanza di norme transitorie contrarie, anche ai giudizi in corso (v. ad es. Cass., Sez. 1, Sentenza n. 12625 del 26/05/2006 o anche, sia pure a contrario, Sez. 3, Sentenza n. 9367 del 10/05/2016)”*.

9. Il massimo danno liquidabile, a fronte di una potenziale intera carriera lavorativa da precario in assenza di concorsi, del massimo grado di gravità della violazione anche in relazione al numero dei contratti intervenuti in successione e alla durata complessiva del rapporto è di 24 mensilità, mentre il legislatore ha riconosciuto comunque il diritto ad un risarcimento minimo di 4 mensilità per il primo anno successivo al compimento della fattispecie generatrice dell’inadempimento (36 mesi). Appare equo, nel caso di specie, attribuire mediamente agli anni scolastici successivi al primo (abusivo), il valore liquidatorio di una mensilità ciascuno e quindi



nei limiti sopra indicati, va quantificata in complessive 5 mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR.

Sull'importo spettante va riconosciuta – altresì - la maggior somma tra interessi legali e rivalutazione monetaria ai sensi dell'art. 22, comma 36, della l. n. 724/1994, ma ciò solamente dalla data odierna al saldo (cfr. Cass., sez. lavoro, 3027/2014). Data la natura forfettaria e onnicomprensiva dell'indennità (Cass. sez. 6-L ord. 5344 del 2016), gli interessi e rivalutazione, nei limiti fissati dall'art. 22, comma 36 della legge 23/12/1994 n. 724, decorrono dalla data di pronuncia della presente sentenza.

10. Le spese di lite, stante la novità della questione nel mutato quadro normativo e le contrastanti pronunce di merito in materia devono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale di Verona in funzione di giudice del lavoro, definitivamente pronunciando, ogni contraria e diversa domanda ed eccezione rigettata

1. accerta che il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha utilizzato abusivamente il ricorrente per più di 36 mesi mediante contratti a tempo determinato di durata annuale;
2. condanna il Ministero dell'Istruzione e del Merito, al pagamento, in favore della parte ricorrente, di 5 mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR in godimento alla data del deposito del ricorso, oltre al maggior importo tra rivalutazione ed interessi, dalla presente pronuncia al saldo effettivo, a titolo di risarcimento del danno illegittima reiterazione dei contratti a termine;
3. dichiara integralmente compensate tra le parti le spese di lite.

Verona, 19.5.2026

IL GIUDICE

Dott. Alessandro Gasparini