



Corte di giustizia UE: la storia infinita delle tutele europee riconosciute ai lavoratori a termine (personale ATA)

Celeste Pesce

## Introduzione

Il [13 maggio 2026](#), la Corte di giustizia dell'Unione europea (causa C-155/25, *Commissione europea c. Repubblica italiana*) si è pronunciata sul sistema italiano di reclutamento del personale amministrativo, tecnico e ausiliario nella scuola (ATA).

Pure restando nei margini del diritto dell'Unione, occorre dire, molto brevemente, che nel nostro Paese il personale ATA è assunto con contratti a tempo determinato per coprire temporaneamente posti vacanti e può essere assunto a tempo indeterminato a seguito di concorsi riservati a coloro che abbiano maturato almeno due anni di esperienza (precariato) come personale ATA (art. 554, comma 2, del [decreto legislativo n. 297/1994](#)). In buona sostanza, il legislatore consente di ricorrere ai precari per coprire vuoti strutturali di organico, reiterandone i contratti.

A giudizio della Corte di giustizia, la disciplina italiana viola [l'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE](#), in particolare, la clausola 5, punto 1 (in seguito: clausola 5), poiché ammette l'abuso sistematico dei contratti a termine, è priva di ragioni oggettive e non garantisce procedure concorsuali regolari.

In altri termini, le norme italiane favoriscono il precariato e non pongono limiti all'uso dei contratti a tempo determinato. Per contro, la clausola 5 limita il ricorso a una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, impone agli Stati membri l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle misure ivi elencate [lettere a), b), c)], vale a dire ragioni obiettive a giustificazione del rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato, la durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi e il numero dei rinnovi (Corte giust., 19 marzo 2020, cause riunite C-103/18 e C-429/18, [Sánchez Ruiz e a.](#)). Ciò non intacca la discrezionalità degli Stati membri di scegliere una o a più misure oppure norme equivalenti (Corte giust., 25 ottobre 2018, causa C-331/17, [Sciotto](#)).

La sentenza, qui succintamente annotata, condanna, dunque, il sistema italiano che giustifica il rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato del personale ATA e rafforza il panorama dei diritti e delle tutele di quei lavoratori in ragione del diritto dell'Unione



Corte di giustizia UE: la storia infinita delle tutele europee riconosciute ai lavoratori a termine (personale ATA)

Celeste Pesce

primario, derivato e giurisprudenziale.

La conclusione cui la Corte UE giunge - incompatibilità della normativa interna con il diritto UE - non è del tutto inedita, anzi riprende la giurisprudenza europea a tutela dei docenti (Corte giust., 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, [Mascolo e a.](#)) e, in generale, dei lavoratori a tempo definito, secondo cui lo Stato membro deve privilegiare procedure di assunzione a tempo indeterminato o comunque tendere alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro in un periodo ragionevole [*ex multis*: Corte giust., 16 luglio 2020, causa C-658/18, [Governo della Repubblica italiana \(Status dei giudici di pace italiani\)](#), annotata in questa [Rivista](#); 7 aprile 2022, causa C-236/20, [Ministero della giustizia e a. \(Status dei giudici di pace italiani\)](#), segnalata in questa [Rivista](#); 27 giugno 2024, causa C-41/23, [Peigli](#); 4 settembre 2025, causa C-253/24, [Pelavi](#), segnalata in questa [Rivista](#). Cfr. [C. Pesce, La magistratura onoraria italiana alla luce del diritto dell'Unione europea](#), in questa [Rivista](#), 2021, fasc. 2, pp. 24-43 ; Id, [Le tutele che l'Unione riconosce ai giudici onorari italiani hanno seguito nelle pronunce nazionali?](#), in questa [Rivista](#), 17 settembre 2025; Id, ["La giurisprudenza della Corte di Giustizia U.E. \[...\] ha efficacia vincolante, diretta e prevalente sull'ordinamento nazionale": Consiglio di Stato, 2 aprile 2026, sentenza n. 2716/2026](#), in questa [Rivista](#), 8 aprile 2026]. La pronuncia, cioè, estende al personale ATA i principi giurisprudenziali vincolanti enunciati, in particolare modo, a partire dal caso [Mascolo](#) e, benché non innovativa sotto il profilo dei principi, merita un approfondimento.

### **Il ricorso ex art. 258 TFUE della Commissione europea**

Il procedimento trae origine da un ricorso per inadempimento ex [art. 258 TFUE](#), promosso dalla Commissione europea nell'ambito del monitoraggio sul rispetto degli obblighi comunitari.

A suo avviso, la disciplina italiana non garantisce misure effettive in grado di prevenire il ricorso abusivo ai contratti a tempo determinato del personale ATA e viola la clausola 5 che impone agli Stati membri di adottare misure concrete per prevenire gli abusi derivanti dalla successione di rapporti a termine.



Corte di giustizia UE: la storia infinita delle tutele europee riconosciute ai lavoratori a termine (personale ATA)

Celeste Pesce

Le doglianze della Commissione hanno trovato pieno accoglimento dinanzi ai giudici del Lussemburgo.

### **Le argomentazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea**

Passando al setaccio il sistema italiano, la Corte di giustizia ha un tono di chiara condanna dal momento che esso non offre strumenti effettivi di prevenzione e contrasto dell'abuso nella reiterazione dei rapporti a termine del personale ATA, come invece imposto dalla clausola 5.

La normativa italiana non prevede una durata massima dei rapporti a termine né un limite al numero di rinnovi contrattuali; il requisito dei due anni di servizio necessario per partecipare ai concorsi favorisce il reiterno dei contratti a tempo determinato anche per esigenze strutturali e permanenti. Ancora, non sussistono esigenze di flessibilità sorrette da circostanze precise e concrete tali da giustificare la successione dei contratti; infine, i concorsi sporadici non configurano misure idonee a prevenire gli abusi.

Del resto, le disposizioni di diritto italiano che fissano la durata massima e il numero massimo dei contratti a tempo determinato che le pubbliche amministrazioni possono concludere ai fini dell'assunzione di personale sono inapplicabili ai lavoratori ATA. Inoltre, una analoga disposizione a tutela della categoria qui in esame è stata abrogata nel 2018 e i motivi avanzati dall'Italia a difesa dell'abrogazione confermano l'assenza di misure volte a limitare la durata massima o il numero dei contratti di lavoro a tempo determinato del personale ATA.

La Corte di giustizia "boccia" l'Italia per mancanza di «ragioni obiettive» capaci di giustificare il rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato conclusi con il personale ATA.

In supporto sovviene la ben nota giurisprudenza europea [Mascolo](#), secondo cui la nozione di «ragioni obiettive» si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e che possono giustificare la successione di contratti di lavoro a tempo



## Corte di giustizia UE: la storia infinita delle tutele europee riconosciute ai lavoratori a termine (personale ATA)

Celeste Pesce

determinato in un contesto del tutto peculiare (particolare natura delle mansioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi i contratti; perseguimento di finalità di politica sociale interna).

Viceversa, la disposizione italiana si limita ad autorizzare, in modo generale e astratto, il ricorso ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, non stabilisce criteri oggettivi e trasparenti, né permette di accertare che il rinnovo risponda a esigenze reali. Secondo i principi sanciti nel caso [Mascolo](#), essa comporta 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.

È indubbio che la Corte di giustizia ammette l'esigenza di coprire temporaneamente posti destinati a personale di ruolo con una successione di contratti a tempo determinato, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali di assunzione ([Mascolo e a.](#)). Tuttavia, la normativa nazionale, in violazione della clausola 5, consente il rinnovo dei contratti per coprire esigenze strutturali di personale che hanno, cioè, carattere non già provvisorio, bensì permanente e duraturo. E il limite, pure previsto, di ricorrere a contratti di lavoro a tempo determinato per supplenze annuali su posti vacanti e disponibili nelle scuole statali solo a un periodo temporaneo (fino all'espletamento delle procedure concorsuali) ha un tono meramente formale.

Peraltro, osserva la Corte di giustizia, il requisito secondo cui la partecipazione al concorso presuppone almeno due anni di servizio con contratto a tempo determinato favorisce il ricorso a forme contrattuali a tempo e il loro abuso. Ne deriva che l'esigenza di coprire temporaneamente posti permanenti in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali non è una «ragione obiettiva».

Per quanto riguarda l'esigenza di flessibilità tipica della pubblica istruzione, pure invocata dall'Italia, la Corte ricorda che essa può, in linea di principio, considerarsi una «ragione obiettiva» ai sensi della clausola 5 ([Mascolo e a.](#)). Purtroppo, la situazione giuridica del personale ATA, quale presentata alla Corte, non soddisfa i requisiti di chiarezza e di precisione che devono caratterizzare le misure nazionali di recepimento. Anzi, nel caso di



specie, i posti vacanti e disponibili sono destinati a essere occupati da personale di ruolo e hanno, dunque, carattere *a priori* non temporaneo.

Dunque, la flessibilità, come invocata dall'Italia, non prova il sussistere di circostanze precise e concrete, né giustifica la successione di contratti di lavoro a tempo (Corte giust., 26 febbraio 2015, causa C-238/14, [Commissione c. Lussemburgo](#)).

In merito all'esistenza nel diritto italiano di «norme equivalenti» ai sensi della clausola 5, l'espressione si riferisce alle disposizioni di diritto interno tese a prevenire in modo effettivo l'utilizzo abusivo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato (Corte giust., 23 aprile 2009, cause riunite da C-378/07 a C-380/07, [Angelidaki e a.](#)).

È pure 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 può configurare una norma equivalente poiché evita che la precarietà si protragga o, comunque, è finalizzata a prevenire la successione abusiva di rapporti di lavoro a tempo definito ([Sánchez Ruiz e a.](#)).

Tuttavia, i concorsi per l'immissione in ruolo del personale ATA non sono stati organizzati entro termini precisi; essi, al contrario, hanno seguito logiche opportunistiche, talvolta, imprevedibili, connesse a vincoli finanziari di bilancio. Essi, dunque, non rientrano in cronoprogrammi conformi ai principi di certezza del diritto e di trasparenza e non possono avere natura di «norma equivalente» ai sensi del diritto dell'Unione ([Sánchez Ruiz e a.](#)).

### **Brevi considerazioni conclusive**

La sentenza del 13 maggio scorso conferma che il ricorso ai contratti a tempo definito è compatibile con il diritto dell'Unione solo in presenza di esigenze temporanee effettive e purché siano previste misure concrete e dissuasive contro l'abuso della reiterazione contrattuale.

Essa, inoltre, ribadisce che la Corte valuta l'inadempimento in base alla situazione dello



## Corte di giustizia UE: la storia infinita delle tutele europee riconosciute ai lavoratori a termine (personale ATA)

Celeste Pesce

Stato membro alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (Corte giust., 14 aprile 2005, causa C-519/03, [Commissione c. Lussemburgo](#)). Sicché la richiesta, pure avanzata dall'Italia, di sospendere il procedimento in attesa dell'adozione di taluni emendamenti legislativi tesi a introdurre nuovi meccanismi di progressione e di reclutamento del personale ATA non ha alcun rilievo, tantomeno, prova che il legislatore nazionale intende porre fine a violazioni della clausola 5.

Nel complesso, dunque, la pronuncia restituisce uno scenario giuridico interno preoccupante, ove vuoti normativi e di tutele dei lavoratori a termine perdurano senza alcuna prospettiva di soluzione, pure a fronte di un sistema europeo forte e consolidato di diritti. In una visione allargata, essa riporta l'attenzione sulla difficoltà di quelle garanzie ad affermarsi a livello nazionale, ponendo fine a dinieghi di tutele e a percorsi ermeneutici tortuosi, miopi e incompatibili con il diritto dell'Unione e con l'appartenenza dell'Italia a essa.

Sul piano interno, la sentenza può dare avvio ad azioni di risarcimento del danno connesso alla reiterazione abusiva dei contratti a termine. Del resto, la decisione della Corte di giustizia indica ai giudici nazionali parametri interpretativi chiari e vincolanti per misurare la gravità dell'abuso, in particolare quando i rinnovi siano serviti a coprire fabbisogni di carattere permanente. Quanto al legislatore, il monito è chiaro e va nella direzione di rivedere le norme sul reclutamento, renderle coerenti con i principi del diritto dell'Unione europea, eliminare cioè le discriminazioni originate da pregresse normative e programmare la stabilizzazione dei lavoratori in parola che, tutto sommato, garantiscono il funzionamento della scuola italiana in condizione di precarietà. In caso contrario, la Commissione europea potrà avviare un nuovo procedimento e chiedere l'irrogazione di sanzioni pecuniarie.

Il tema dei contratti a termine, la loro reiterazione abusiva e le azioni risarcitorie legittimate dalle pronunce garantiste del giudice dell'Unione riguardano anche altre figure professionali precarie previste nel nostro ordinamento, come i magistrati onorari che vivono una storia infinita di tutele europee negate a livello nazionale. Solo di recente, la magistratura amministrativa (Consiglio di Stato 2 aprile 2026, [sentenza n. 2716/2026](#)) e



## Corte di giustizia UE: la storia infinita delle tutele europee riconosciute ai lavoratori a termine (personale ATA)

Celeste Pesce

quella costituzionale (Corte Costituzionale 13 maggio 2026, sentenza 71/2026), quest'ultima nello stesso giorno in cui la Corte di giustizia si pronunciava a tutela del personale ATA, rispettivamente, disapplicano e dichiarano incostituzionale la normativa italiana di riferimento in ragione del diritto dell'Unione, della sua primazia sul diritto interno. Ciò nonostante, il riconoscimento dei diritti europei dei giudici non togati resta un percorso in salita. Come per il personale ATA, il legislatore italiano non è ancora intervenuto a riformare il sistema incostituzionale e incompatibile con il diritto dell'Unione.

Vi è da dire, inoltre, che la magistratura ordinaria, qualora si reputi competente a pronunciarsi, continua a mostrarsi reticente a definire la vicenda dei giudici onorari alla luce del diritto primario, derivato e giurisprudenziale europeo; continuano le procedure di infrazione nei confronti dell'Italia per violazione degli obblighi comunitari in relazione alle tutele dei magistrati incaricati (n. 2016/4081; n. 2025/2159). Sul fronte dell'Unione, si attende la definizione del ricorso per inadempimento ([C-863/25](#)) nei confronti dell'Italia per il mancato allineamento al diritto dell'UE delle norme sulle condizioni di lavoro dei magistrati onorari assunti dopo il 15 agosto 2017, come pure la risposta pregiudiziale *Terpesira* ([C-875/24](#)) sui diritti spettanti a quegli stessi lavoratori in ragione della direttiva 2003/88/CE (articolo 7), concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, e della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio.

In definitiva, rinviando ad altre sedi opportuni approfondimenti, per gli uni (ATA) e per gli altri (giudici onorari) lo scenario continua a essere incerto unicamente a livello nazionale. L'Unione è ferma nel garantire le tutele lavoristiche e nel basare la disciplina di settore sul principio di *favor laboratoris*. La Corte di giustizia si è (sinora) mostrata granitica nell'affermare le difese essenziali e irrinunciabili che l'Unione assicura al personale ATA, ai magistrati onorari, vale a dire alla complessa categoria dei lavoratori precari, nutrendo un filone giurisprudenziale del tutto consolidato.