



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Tribunale di Brescia
lavoro, previdenza ed assistenza obbligatoria

Il Giudice, dott.ssa Chiara Cucinella in funzione di Giudice del lavoro, - in applicazione presso il Tribunale di Brescia ex art. 3, comma 9 D.L. 117/2025 convertito in legge n. 148/2025, previo decreto presidenziale n. 94/2025 - all'esito dell'udienza del 13.3.2026 sostituita dal deposito delle note scritte, ex art. 127 ter c.p.c., ha depositato

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 2570 /2024 vertente

TRA

██████████, nato a ██████████ (ME) il ██████████, rappresentato e difeso dall'avv. MELARA VINCENZO, come in atti

RICORRENTE

E

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. AVVOCATURA DELLO STATO DISTRETTUALE DI BRESCIA, come in atti

RESISTENTE

OGGETTO: illecita reiterazione di contratti a termine e risarcimento del danno

CONCLUSIONI: come in atti e verbali di causa

FATTO E DIRITTO

Con ricorso depositato in data 25/11/2024 la ricorrente in epigrafe premetteva di essere stata assunta con i seguenti contratti a tempo determinato:

o **Anno scolastico 2022/2023:** contratto di lavoro dal 08/09/2022 al 30/06/2023 per un totale di 18 ore settimanali presso l'Istituto Superiore Polo Tecnico Professionale di ██████████ (RA).

o **Anno scolastico 2023/2024:** contratto dal 02/09/2023 e cessazione al 30/06/2024, per n. 8 ore settimanali di lezione presso l'istituto comprensivo "S. ██████████" di ██████████ (RA) avente codice ██████████.

o **Anno scolastico 2024/2025:** contratto di lavoro a tempo determinato in qualità di docente supplente, con decorrenza dal 30/09/2024 e cessazione al 30/06/2025, per n. 6 ore settimanali di lezione presso ██████████ - "LORENZO ██████████" (██████████),



nonché con decorrenza dal 05/09/2024 e cessazione al 30/06/2025, per n. 10 ore settimanali di lezione presso "██████████" - ██████████ (██████████).

Tanto premesso chiedeva condannarsi il Ministero dell'Istruzione e del Merito al pagamento di un indennizzo economico ex art. 36, comma 5, D.Lgs. 165/2001, come modificato dal D.L. 131/2024, da determinarsi tra un minimo di 4 e un massimo di 24 mensilità della retribuzione lorda percepita dalla ricorrente nell'ultimo contratto, con vittoria di spese, diritti e onorari di causa, da distrarsi ai sensi dell'art. 93 c.p.c. a favore del difensore antistatario, Avv. Vincenzo Melara.

Si costituiva il Ministero che resisteva, anche in via riconvenzionale, al ricorso insistendo per il rigetto.

Il presente fascicolo veniva affidato alla scrivente in applicazione presso il Tribunale di Brescia ex art. 3, comma 9 D.L. 117/2025 convertito in legge n. 148/2025, con decreto presidenziale n. 94/2025.

Con decreto ritualmente comunicato alle parti è stata disposta la trattazione con le modalità previste dall'art. 127 ter c.p.c.; il Tribunale, lette le note, decideva la causa con il deposito della presente sentenza.

In via preliminare va dichiarata la competenza del Tribunale adito.

Il ricorso in esame infatti è rivolto ad accertare l'illegittimità della condotta del datore di lavoro pubblico attuata nei confronti della lavoratrice ricorrente in virtù della quale la stessa chiede che ne scaturiscano tutte le conseguenze di legge, in particolare, la conversione dei contratti e, solo di conseguenza, la condanna al risarcimento per responsabilità contrattuale anche per mancata attuazione/violazione della direttiva del Consiglio dell'Unione Europea del 28 giugno 1999 n.1999/70 CE .

L'articolo 409 del codice di procedura civile, infatti, afferma che sono devolute al giudice del lavoro i giudizi relativi a rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici e altri rapporti di lavoro pubblico, sempre che non siano devoluti dalla legge ad altro giudice.

Ciò posto, quanto al merito, va premesso che si è in presenza di un comparto della pubblica amministrazione in cui, per dare attuazione agli artt. 33 e 34 della Costituzione, che affermano, disciplinano e tutelano il diritto fondamentale allo studio, lo Stato è tenuto ad organizzare il servizio in modo continuativo, diffuso ed adeguato ai costanti cambiamenti numerici e qualitativi della popolazione scolastica; esso è pertanto oggetto di una disciplina specifica, implementata anche dopo l'entrata in vigore delle previsioni generali di cui al d.lgs. n. 368 del 2001.

La specialità riguarda in particolare il sistema del reclutamento, regolato da un coacervo di norme che appare necessario riportare:

- l'art. 70, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001 già disponeva che per il reclutamento del personale della scuola erano fatte salve le procedure di cui al d. l. 16 aprile 1994, n. 297 (Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), le quali disciplinano la formazione del rapporto con il personale scolastico;



- gli artt. 399 e 551 del d.lgs. n. 297 del 1994, come modificati dalla l. n. 124 del 1999, hanno introdotto il cd “doppio canale” secondo cui l'accesso ai ruoli del personale docente ed amministrativo avviene per il 50 % dei posti tramite concorso e per il 50 % tramite le graduatorie permanenti, nelle quali è inserito il personale assunto a tempo determinato e abilitato all'insegnamento;

- la l. n. 296 del 2006, all'art. 1, comma 605, ha trasformato le graduatorie permanenti, di cui all'art. 401 T.U. citato, in graduatorie ad esaurimento “in un'ottica di contenimento della spesa pubblica e di assorbimento del precariato”, così precludendo l'inserimento di nuovi aspiranti prima che sia completata l'immissione in ruolo dei lavoratori già inseriti nelle graduatorie medesime;

- l'art. 4 della l. n. 124 del 1999, come integrato dall'art. 1 del d. m. 13 giugno 2007, n. 131, contiene la disciplina del conferimento delle supplenze per la copertura dei posti vacanti dei docenti e del personale ATA ed in particolare prevede le seguenti tipologie:

al comma 1, le supplenze annuali, su posti vacanti e disponibili di diritto, in quanto privi di titolare benché inseriti in organico, con durata sino al termine dell'anno scolastico (31 agosto) , ed in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo;

al comma 2, le supplenze temporanee su posti non vacanti di diritto, ma ugualmente disponibili di fatto, o per la copertura delle ore di insegnamento che non concorrono a costituire cattedre o posti orario, con durata fino al termine delle attività didattiche (ultimo giorno fissato dal calendario scolastico);

al comma 3, le supplenze temporanee per ogni altra necessità, ossia supplenze brevi. Per l'attribuzione delle supplenze di cui ai primi due commi si utilizzano le graduatorie ad esaurimento, per quelle di cui al terzo comma le graduatorie di circolo o di istituto;

- l'art. 1 del d.l. n. 134 del 2009, conv. in l. n. 167 del 2009, ha aggiunto il comma 14-bis all'art. 4 della l. n. 124/99, statuendo che *“i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze previste dai commi 1, 2 e 3, in quanto necessari per garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo, possono trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato solo nel caso di immissione in ruolo, ai sensi delle disposizioni vigenti e sulla base delle graduatorie previste dalla presente legge e dall'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n.296, e successive modificazioni”*;

- l'art. 9, comma 18 del D.L. 13.5.2011, n. 70, conv. in l. 12.7.2011, n. 106, ha aggiunto, all'art. 10 del d.lgs. n. 368 del 2001, il comma 4 bis, e così escluso espressamente l'applicazione della disciplina generale del contratto a termine a *“i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato. In ogni caso non si applica l'articolo 5, comma 4-bis, del presente decreto”*.

La Suprema Corte, nella sentenza 20 giugno 2012 n. 10127, ha ricostruito la disciplina in materia di reclutamento del personale scolastico come un corpus speciale autonomo, sottratto alla disciplina generale di cui al d. lgs. n. 368 del 2001, già prima dell'aggiunta del comma 4 bis all'art. 10, sulla base delle seguenti considerazioni:



Sentenza a verbale (art. 127 ter cpc) del 14/05/2026

- per quanto riguarda il comparto scuola, il D. Lgs. 165/2001 sancisce all'art. 70, comma 8 che *“ sono fatte salve le procedure di reclutamento del personale della scuola di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994 n. 297 e successive modificazioni ed integrazioni ”*; ne consegue, sulla base del coordinamento delle previsioni di cui di cui al richiamato D.Lgs. 165/2001, che il sistema di reclutamento del personale della scuola, di cui al d.Lgs. n. 297/1994 e successive modificazioni ed integrazioni, è escluso dall'ambito di applicazione della normativa dei contratti a termine prevista per i lavoratori privati;
- la prima parte del secondo comma dell'art. 2 D.Lgs. 165/2001 stabilisce che *“ I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto ... ”*;
- la disciplina sul reclutamento del personale assunto a termine nel c.d. settore scolastico, ex d.lgs. n. 297/1994, non può ritenersi abrogata dal d.lgs. n. 368/2001; quest'ultimo provvedimento legislativo costituisce una successiva modificazione o integrazione della disciplina del contratto a termine in generale rispetto alla quale vi è la specifica previsione di esclusione, ex comma ottavo dell'art. 70 del d.lgs. 165/2001, che vale a conferire alla normativa relativa al reclutamento scolastico il connotato di specialità rispetto alla legge in generale, così da escluderne ogni incidenza da parte di successivi interventi legislativi di tal genere; ciò in forza del principio immanente nel nostro ordinamento giuridico secondo il quale *lex posterior generalis non derogat legi priori specialis* (cfr. anche Cass. 31 gennaio 2012 n. 392);
- in senso contrario non rileva l'art. 9 del D.L. n. 70/2011, convertito in legge n. 106/2011, il quale, con il comma 18, ha aggiunto all'art. 10 del d. lgs. n. 368/2001, il comma 4 bis, in quanto tale norma non può che avere valore di interpretazione autentica per rendere chiaro ed espresso quello che si evinceva dal sistema; trattasi di esplicitazione di un principio che, in quanto già enucleabile dal precedente sistema, non ha comportato alcuna innovazione e risponde piuttosto alla esigenza, avvertita dal legislatore, di ribadire, a fronte del proliferare di controversie sulla illegittimità delle assunzioni a termine nel settore scuola, di una regola iuris già insita nella legislazione concernente la c.d. privatizzazione del pubblico impiego.

La Corte di legittimità esprime poi un giudizio di valore positivo del sistema delle supplenze in quanto rappresenta un percorso formativo - selettivo, volto a garantire la migliore formazione scolastica, attraverso il quale il personale della scuola viene immesso in ruolo in virtù di un sistema alternativo a quello del concorso per titoli ed esami; risponde all'esigenza di bilanciare nella scuola una flessibilità in entrata, che comporta una situazione di precarietà, con una sostanziale e garantita, anche se futura, immissione in ruolo che, per altri dipendenti del pubblico impiego è ottenibile solo attraverso il concorso, e per quelli privati può risultare di fatto un approdo irraggiungibile; soddisfa indifferibili esigenze di carattere economico che impongono -in una situazione di generale crisi economica e di deficit di bilancio facenti parte del notorio- risparmi doverosi laddove, come ha osservato il giudice delle leggi- la politica del reclutamento del personale presso



le amministrazioni dello Stato è dettata in conformità del contenimento della spesa pubblica perché l'assunzione di nuovo personale e le disponibilità economiche dello Stato devono adeguarsi al "*principio di coordinamento della finanza pubblica*" Cfr. Corte Cost. 17 dicembre 2004 n. 300); è funzionale alla esigenza di sopperire alla necessità della copertura dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre (L. n. 124 del 1999, art. 4, comma 1 cit.), ovvero alla copertura dei posti di insegnamento non vacanti che si rendano di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre (L. n. 124 del 1999, art. 4, comma 2 cit.), ovvero ancora ad altre necessità quale quella di sostituire personale assente con diritto alla conservazione del posto di lavoro (L. n. 124 del 1999, art. 4, comma 3 cit.), tenuto conto della discrasia fisiologica che sempre sussiste tra l'organico di fatto -ossia quello che si forma all'interno dell'Istituto scolastico all'inizio dell'anno scolastico e a seguito della popolazione scolastica che risulta iscritta- e l'organico di diritto -costituito dall'insieme del corpo docente e/o del personale ATA che il Ministero assegna ad un determinato Istituto scolastico in base alla popolazione scolastica che istituzionalmente dovrebbe essere iscritta presso quell'istituto.

La ricostruzione ermeneutica che porta ad individuare nel sistema di reclutamento scolastico un corpo normativo connotato di specialità ed autonomia, integralmente sottratto alla disciplina di cui al d. lgs. n. 368 del 2001, va certamente condivisa, in assenza di dati normativi che possano scalfirne il rigore argomentativo, e costituisce del resto un punto di partenza ormai acquisito anche delle autorevoli pronunce che si sono succedute in materia. La Corte Costituzionale infatti, nella nota ordinanza n. 207 del 24-7-13, con cui ha ritenuto di operare per la prima volta un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, nell'ambito di una questione di legittimità costituzionale, sollevata relativamente all'articolo 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, nonché alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, premette al suo dubbio interpretativo proprio il suindicato assetto normativo speciale del comparto scuola, che infatti ricostruisce negli stessi termini proposti dalla Suprema Corte.

Di converso anche la sentenza della Corte di Giustizia UE C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13 del 26 novembre 2014, che ha deciso su tale rinvio pregiudiziale, dà per acquisito che quella sia l'unica disciplina vigente, ed applicabile in materia, nell'ordinamento italiano.

Sgombrato il campo dunque da ogni possibile valutazione di legittimità dei contratti a termine oggetto di impugnazione rispetto alle misure di prevenzione degli abusi previsti dal d. lgs n. 368 del 2001, non resta che verificare se il sistema autonomo del reclutamento scolastico sia a sua volta conforme alla direttiva 1999/70/CE.

L'accordo quadro non esclude infatti nessun settore particolare dalla sua sfera d'applicazione ed è pertanto applicabile anche al personale assunto nel settore dell'insegnamento (v., in tal senso, sentenza CGUE Fiamingo e a., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044 punto 38 e da ultimo sentenza Mascolo e a. C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13 del 26 novembre 2014, punto 69).

La norma comunitaria più rilevante in materia è senza dubbio la clausola 5 dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 1999/70/CE che richiede agli Stati membri la previsione di



misure di prevenzione dell'utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

Intitolata " Misure di prevenzione degli abusi " recita al primo comma:

“ 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 ”

Tale clausola che è forse la più invocata della Direttiva, dà concretezza al secondo obiettivo individuato dalla clausola 1 individuando le misure di prevenzione degli abusi nella successione di contratti a termine; è priva di efficacia diretta, e quindi in caso di contrasto con una norma interna incompatibile non ne consente mai la disapplicazione, in quanto non è incondizionata, non detta regole sufficientemente precise per il ricorso ai contratti a tempo determinato, non vincola gli Stati membri ad adottare una specifica tra le diverse misure preventive che vi sono previste.

Poiché riguarda la prevenzione contro l'uso abusivo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, l'obbligo da essa imposto agli Stati membri di adottare, conformemente al suo punto 1, lett. a), una misura che richieda il ricorso a ragioni oggettive verte unicamente sul rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione e non si applica pertanto alla conclusione di un primo o unico contratto di lavoro a tempo determinato.

Dal momento che è pacifico che la normativa in esame consenta di assumere docenti con una successione di contratti di lavoro a tempo determinato per il conferimento di supplenze, senza prevedere alcuna misura che limiti la durata massima totale di tali contratti o il numero dei loro rinnovi, ai sensi del punto 1, lettere b) e c), ai fini di un giudizio positivo di compatibilità con detta clausola non resta che verificare se il rinnovo dei contratti di lavoro sia giustificato da una «ragione obiettiva» ai sensi del punto 1, lettera a).

Secondo la consolidata giurisprudenza comunitaria (per tale definizione si veda tra le tante in sentenze CGUE Adeneler e a. C-212/04, Angelidaki e a. da C-378/07 a C-380/07, Küçük C- 586/10) la nozione di ragione obiettiva, rilevante ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), deve essere intesa nel senso che essa si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, sono tali da giustificare, in quel peculiare contesto, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato successivi; dette circostanze possono risultare dalla particolare natura delle funzioni 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 e se presenti possono costituire un mezzo per prevenire gli



abusi (v. sentenze CGUE Adeneler e a., EU:C:2006:443, punto 67, nonché Fiamingo e a., EU:C:2014:2044, punto 58).

La Suprema Corte, sempre nella sentenza n. 10127/2012, aveva esaminato anche la questione della conformità alla direttiva 1999/70/CE in riferimento alla clausola 5 punto 1) lett. a) e, in presenza di una consolidata giurisprudenza comunitaria che – a suo giudizio - rendeva superfluo il ricorso al rinvio pregiudiziale, aveva concluso che tale disciplina avesse tutte le caratteristiche per essere ritenuta “*norma equivalente*” preesistente per la prevenzione degli abusi e quindi idonea a configurare una “*ragione obiettiva per la giustificazione*” della reiterazione degli incarichi.

In tale pronuncia la Corte di legittimità aveva affermato che la normativa speciale sul reclutamento del personale scolastico, poiché consente “*la stipula di contratti a tempo determinato in relazione alla oggettiva necessità di far fronte con riferimento al singolo istituto scolastico - e, quindi, al caso specifico - alla copertura di posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili*”, fa riferimento a circostanze precise e concrete che caratterizzano la particolarità dell’attività scolastica; che ai fini del giudizio positivo di conformità alla direttiva europea andava tenuto conto anche di un altro fattore oggettivo, quello dello stretto collegamento tra la necessità di ricorrere alla supplenza e la ciclica variazione in aumento o in difetto della popolazione scolastica e della sua collocazione geografica, nonché del fatto che la reiterazione degli incarichi non avviene nell’esercizio di un potere discrezionale della p.a. ma nel rispetto della articolata normativa in tema di graduatorie ad esaurimento che assicurano l’oggettività della scelta, la migliore formazione scolastica e la futura immissione in ruolo dell’incaricato.

Attualmente la valutazione di compatibilità comunitaria del sistema di reclutamento scolastico espressa dalla Corte di Cassazione è stata sottoposta ad una revisione critica limitatamente ai casi di reiterazione di contratti di lavoro a termine di durata complessiva superiore ai 36 mesi.

Nell’ambito del giudizio relativo alla questione di legittimità costituzionale, sollevata relativamente all’articolo 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124, in riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione, nonché alla clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, la Corte Costituzionale, pur dando atto che il sistema scolastico italiano presenta delle esigenze di flessibilità fisiologica, per cui è indispensabile il ricorso ad una certa percentuale di contratti a tempo determinato, analizzato il fenomeno in concreto con l’utilizzo di dati numerici e temporali, ha concentrato la sua attenzione sull’ultima proposizione del comma 1 dell’art. 4 della legge n. 124 del 1999, secondo cui il conferimento delle supplenze annuali su posti effettivamente vacanti e disponibili ha luogo “*in attesa dell’espletamento delle procedure concorsuali per l’assunzione di personale docente di ruolo*” e sollevato rispetto a tale norma dei dubbi interpretativi di compatibilità comunitaria.

Nell’ordinanza n. 207 del 24-7-13, con cui ha effettuato il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, osserva la Corte che poiché tale disposizione consente più rinnovi dei contratti a tempo determinato, senza che a detta possibilità si accompagni la previsione di tempi certi per lo svolgimento dei concorsi, e ancora che non vi sono norme che riconoscano, per i lavoratori della scuola, il diritto al risarcimento del danno in favore di chi è stato assoggettato ad un’indebita ripetizione di contratti di lavoro a tempo



determinato, potrebbe porsi un problema di conflitto con la clausola 5, punto 1, della direttiva n. 1999/70/CE.70.

Come è ormai noto, con la sentenza del 26 novembre 2014 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affermato il principio secondo cui *“La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro [...] deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo. Risulta, infatti, che tale normativa, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, da un lato, non consente di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di tali contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tal fin e, e, dall'altro, non prevede nessun'altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato”*.

Il giudice europeo ha, quindi, ritenuto che la normativa nazionale statale, così interpretata, non risulterebbe prevedere alcuna misura di prevenzione del ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, in violazione della clausola dell'articolo 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a termine.

Il diritto dell'Unione europea, ha osservato la Corte, impone agli Stati membri di adottare in caso di successione dei contratti a termine almeno una delle misure indicate dalla clausola 5 ovvero:

- lettera a): ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo;
- lettera b): durata massima totale dei contratti a termine successivi;
- lettera c) : numero dei rinnovi.

Orbene, esclusa la applicazione del termine di durata massima di cui all'art. 5 co. 4 bis D.Lvo 368/2001 (lettera b) e non essendovi alcuna previsione del numero di rinnovi (lettera c) , resterebbe da verificare se il regime dei rinnovi possa essere giustificato da ragioni obiettive (lettera a) .

Tali ragioni obiettive non sono state rinvenute dal giudice europeo nella normativa italiana delle supplenze della scuola statale nella ipotesi della successione di contratti a termine su posti vacanti e disponibili, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale (art. 4, comma 1, L.124/99).

La Corte di Giustizia ha rilevato che seppure in punto di principio il rinnovo dei contratti a termine in attesa dell' esito di dette procedure concorsuali possa essere giustificato da ragioni oggettive, la normativa italiana nella sua applicazione non è conforme alla clausola 5, in quanto in essa non vi è alcuna certezza riguardo alla data di indizione della procedura concorsuale .

Essa dunque consente -di fatto- di soddisfare esigenze permanenti e durevoli delle scuole statali, derivanti dalla mancanza strutturale di personale di ruolo.



Sentenza a verbale (art. 127 ter cpc) del 14/05/2026

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte è però riferito all'ipotesi specifica della supplenza annuale (per la copertura di posti vacanti).

Analoga esigenza non si pone, al contrario, per i casi di docenti che vengano ripetutamente assunti per supplenze temporanee su posti vacanti rispetto all'organico di fatto e non a quello di diritto, con durata quindi fino al termine delle attività didattiche, previste dal comma 2 dell'art. 4 della legge n. 124 del 1999, norma che attualmente non è oggetto del sindacato della Corte Costituzionale, né è stata presa in considerazione dalla CGUE.

Per chiarire ulteriormente le differenze tra supplenze annuali e supplenze temporanee si evidenzia che secondo la normativa delineata dall'art. 4, L. n. 124/1994, e dai relativi decreti attuativi, ogni anno scolastico si procede all'individuazione del *cd. "organico di diritto o provvisorio"*, che viene determinato dopo il 31 gennaio di ogni anno a chiusura delle iscrizioni per l'anno successivo, e alla definizione della pianta organica del personale di ruolo.

Poiché questo organico viene stabilito sulla base di dati suscettibili di variazione per le più svariate ragioni, è possibile che lo stesso al termine dell'anno scolastico e dell'effettuazione degli scrutini necessiti di una revisione.

Per organico di diritto dunque si intende la dotazione delle cattedre e dei posti del personale, assegnata annualmente alle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, in riferimento al numero di alunni iscritti e di classi previste; si tratta di un organico provvisorio determinato tenendo conto delle classi autorizzate sulla base del numero degli alunni iscritti e dei piani orari delle singole materie di insegnamento.

Rispetto ai posti così determinati si possono verificare situazioni di esubero o di vacanza; i posti vacanti sono utilizzati innanzitutto per consentire le operazioni di trasferimento o passaggio e per sistemare i docenti individuati come soprannumerari in altre scuole, poi per le nuove immissioni in ruolo, infine le cattedre che rimangono vacanti dopo le immissioni in ruolo vengono coperte con le supplenze annuali fino al 31 agosto, regolate dall'art. 4 comma 1, L. n. 124/1999.

Sistematicamente però nel corso dell'anno scolastico e, comunque dopo la scadenza delle iscrizioni da parte degli studenti, si verificano delle variazioni nell'organico di diritto a causa della variazione del numero degli alunni, che si ripercuote nella formazione delle classi, dovuta a richieste di trasferimenti in altra scuola da parte degli allievi, alla presenza di un numero di alunni ripetenti, al sopraggiungere di nuove iscrizioni, per cui si rende necessario adeguare la previsione alla realtà e determinare quell'organico di fatto che consentirà realmente, all'inizio dell'anno scolastico, la piena realizzazione delle condizioni di funzionalità e di efficienza dei servizi scolastici.

All'inizio dell'anno scolastico è anche possibile che si rendano vacanti, e quindi disponibili di fatto, altri posti in conseguenza di richieste di part-time, di esigenze particolari ed eccezionali, di alcune tipologie di assenze del personale docente quali comandi, servizi presso altri enti, mandati politici o sindacali ecc.

Se a seguito di questa nuova determinazione dell'organico di fatto si rende necessaria la copertura di posti vacanti, si procede con le operazioni di utilizzazione e assegnazione provvisoria, cioè la mobilità annuale del personale docente di ruolo, e poi con le supplenze sino al termine delle attività didattiche fissato al 30 giugno, regolate dal comma 2 dell'art. 4.



Da tale ricostruzione emerge con chiarezza che solo per la prima tipologia di supplenze si può porre in concreto un problema di immotivata reiterazione, a fronte di esigenze talmente prevedibili da aver giustificato la previsione del posto in organico, e quindi la necessità di una supplenza in attesa della sua copertura con una immissione in ruolo ; tali posti sono infatti quelli potenzialmente destinati alle assunzioni con il doppio canale, la cui perdurante scopertura è sintomatica della presenza di esigenze permanenti e durevoli che avrebbero meritato di essere soddisfatte con una assunzione a tempo indeterminato, con l'effetto di rendere abusiva la reiterata copertura con contratti a tempo determinato.

Analoghe valutazioni non possono, invece, essere fatte, a parere di chi scrive, anche aderendo al più recente orientamento della Suprema Corte di Cassazione (sentenza n. 22552 del 7 novembre 2016), **per le supplenze temporanee su posti disponibili solo nell'organico di fatto**, che sono il prodotto fisiologico di quella aleatorietà ben evidenziata dalla Suprema Corte e riconosciuta dalla Corte Costituzionale, riconducibile a fattori diversi quali ad es. il mutamento quantitativo e la variazione territoriale della popolazione scolastica, le richieste di trasferimento o altre forme di assenze dei docenti, che le rende funzionali ad esigenze per definizione temporanee e variabili che ben possono dunque costituire delle *"ragioni oggettive"*, tali da giustificare, per il peculiare contesto in cui si svolgono, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato successivi.

Del resto la presenza di tali ragioni è stata anche riconosciuta dalla CGUE nella sentenza del 26-11-14 allorchè ai punti da 91 a 95 dà atto che *"l'insegnamento è correlato a un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione della Repubblica italiana che impone a tale Stato l'obbligo di organizzare il servizio scolastico in modo da garantire un adeguamento costante tra il numero di docenti e il numero di scolari. Orbene, non si può negare che tale adeguamento dipenda da un insieme di fattori, taluni dei quali possono, in una certa misura, essere difficilmente controllabili o prevedibili, quali, in particolare, i flussi migratori esterni ed interni o le scelte di indirizzi scolastici da parte degli scolari"*

La Corte ritiene che fattori del genere determinano nel settore dell'insegnamento un'esigenza particolare di flessibilità idonea *"a giustificare oggettivamente, alla luce della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, il ricorso a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato per rispondere in maniera adeguata alla domanda scolastica ed evitare di esporre lo Stato, quale datore di lavoro in tale settore, al rischio di dover immettere in ruolo un numero di docenti significativamente superiore a quello effettivamente necessario per adempiere i propri obblighi in materia"*.

Va, dunque, ritenuto che il rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati ai sensi del comma 2 dell'art. 4 della l. 124 del 1999 sia giustificato da una *"ragione obiettiva"* ai sensi del punto 1, lettera a) della clausola 5 della Direttiva n. 1999/70/CE.70 e che, pertanto, si possa concludere per un giudizio positivo di compatibilità di detta norma con detta clausola che porta ad escludere ogni ulteriore profilo di illegittimità.

Sul punto tuttavia si osserva che la sentenza della Corte di Cassazione 35145/ 2023 la quale ha stabilito con orientamento consolidato, che : *" Il principio dell'effetto "sanante" della stabilizzazione è stato in particolare enunciato in riferimento ai precari della scuola, con le sentenze del 18 ottobre 2016, dalla n. 22552 alla n. 22557,*



Sentenza a verbale (art. 127 ter cpc) del 14/05/2026

nelle quali questa Corte si è confrontata con la disciplina dettata dalla L. 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, commi 95 e segg., che, per quanto in questa sede rileva, ha previsto un piano straordinario di assunzioni del (solo) personale docente della scuola statale per l'anno scolastico 2015/2016, articolato in tre fasi e sancito la definitiva perdita di efficacia delle graduatorie ad esaurimento, se effettivamente esaurite (art. 1, comma 105).

Si è osservato che la nuova legge certamente non ha eliminato, per il solo fatto di aver previsto procedimenti di stabilizzazione, i pregressi illeciti consistiti nella abusiva reiterazione di contratti a termine; la stabilizzazione disposta dal legislatore del 2015 rappresenta, tuttavia, una misura ben più satisfattiva di quella per equivalente che sarebbe spettata, alla stregua del "diritto vivente" (Cass. S.U. sentenza n. 5072/2016), al personale scolastico assunto con una serie ripetuta e non consentita di contratti a termine.

L'idoneità a cancellare le conseguenze dell'abuso (ferma la possibilità del docente di allegare e provare danni ulteriori e diversi, in applicazione dei principi affermati da Cass. SU n. 5072 del 2016) è stata ritenuta sussistere tanto nel caso di concreta assegnazione del posto di ruolo, quanto nell'ipotesi della certezza di fruire, in tempi certi e ravvicinati, di un accesso privilegiato al pubblico impiego, nel tempo compreso fino al totale scorrimento delle graduatorie ad esaurimento, secondo quanto previsto dalla L. n. 107 del 2015, art. 1, comma 109.

E' stato tuttavia precisato (punti 91 e 92 delle sentenze citate) che la astratta "chance" di stabilizzazione, la quale può ravvisarsi nei casi in cui il conseguimento del posto di ruolo non è certo ovvero non è conseguibile in tempi ravvicinati, non costituisce nel diritto interno misura proporzionata, effettiva, sufficientemente energica ed idonea a sanzionare debitamente l'abuso e a cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione, in quanto connotata da evidente aleatorietà, con la conseguenza che in siffatte ipotesi, oltre che in quelle nelle quali l'interessato non ha mai potuto accedere alla prospettiva di stabilizzazione, deve essere riconosciuto il diritto al risarcimento del danno in conformità a quanto previsto nell'Accordo Quadro allegato alla Direttiva, secondo i principi affermati da Cass. SU n. 5072 del 2016. Si è ritenuta idonea a sanzionare l'abuso perpetrato ed a riparare (tendenzialmente) l'illecito l'immissione in ruolo ottenuta dal personale docente ed ATA della scuola attraverso il previgente sistema di reclutamento, fondato sull'avanzamento nelle graduatorie ad esaurimento in ragione della stipula dei contratti a termine.

L'efficacia riparatoria della stabilizzazione è stata riconosciuta dalla giurisprudenza successiva anche in ipotesi di reiterazione abusiva di contratti a termine da parte del datore di lavoro pubblico in settori diversi da quello scolastico. La Suprema Corte ha dunque evidenziato che l'efficacia sanante della assunzione in ruolo presuppone una "stretta correlazione" fra abuso del contratto a termine e procedura di stabilizzazione (Cass. nn. 6935, 7060, 7061, 29779/2018), sia sotto il profilo soggettivo -nel senso che entrambe devono provenire dal medesimo ente pubblico datore di lavoro (Cass. n. 7982/2018) - sia sotto il profilo oggettivo, nel senso della esistenza di un rapporto di "causa-effetto" tra abuso ed assunzione (Cass. n. 15353/2020). Come già esposto nella citata pronuncia n. 15353/2020, affinché tale rapporto di derivazione causale



sussista non è sufficiente che l'assunzione in ruolo sia stata "agevolata" dalla successione dei contratti a termine, ma occorre che essa sia stata "determinata" da quest'ultima. Si è dunque affermato che il rapporto diretto ed immediato ex art. 1223 c.c., sussiste nei casi di effettiva assunzione in ruolo: per effetto automatico della reiterazione dei contratti a termine - come accadeva nel settore scolastico in virtù dell'avanzamento nelle graduatorie ad esaurimento- o, comunque, all'esito di procedure riservate ai dipendenti reiteratamente assunti a termine e bandite allo specifico fine di superare il precariato, che offrano già ex ante una ragionevole certezza di stabilizzazione (anche se attraverso blande procedure selettive), come nelle ipotesi del piano straordinario di assunzioni del personale docente ex lege n. 107 del 2015, e delle procedure avviate ex lege n. 296 del 2006, art. 1, comma 519. Si è invece ritenuto che qualora l'immissione in ruolo avvenga all'esito di una procedura di tipo concorsuale, l'assunzione non è in relazione immediata e diretta con l'abuso ma, piuttosto, è l'effetto diretto del superamento della selezione di merito, in ragione di capacità e professionalità proprie del dipendente, essendo anche tale conclusione è conforme all'interpretazione della clausola 5 dell'accordo quadro enunciata dalla Corte di Giustizia.

Sulla scorta di tali principi, si è dunque evidenziato che il principio dell'inidoneità di una procedura concorsuale per l'immissione in ruolo a sanzionare l'abuso del contratto a termine non è messo in discussione nelle ipotesi in cui l'amministrazione bandisca concorsi riservati, interamente o per una quota di assunzioni, ai dipendenti già impiegati con una successione di contratti a termine, procedure svincolate da qualsiasi finalità di riparazione dell'abusiva successione di detti contratti; in caso di concorsi riservati la reiterazione del contratto a termine opera come mero antecedente (remoto) della assunzione ed offre al dipendente precario una semplice chance di assunzione, chance la cui valenza riparatoria è stata esclusa da questa Corte sin dalle sentenze del 18 ottobre 2016 sui precari della scuola.

La Suprema Corte ha dunque enunciato il seguente principio di diritto: "Nel lavoro pubblico privatizzato, nelle ipotesi di abusiva successione di contratti a termine, la avvenuta immissione in ruolo del lavoratore già impiegato a tempo determinato ha efficacia riparatoria dell'illecito nelle sole ipotesi di stretta correlazione tra l'abuso commesso dalla amministrazione e la stabilizzazione ottenuta dal dipendente. Detta stretta correlazione presuppone, sotto il profilo soggettivo, che la stabilizzazione avvenga nei ruoli dell'ente pubblico che ha posto in essere la condotta abusiva e, sotto il profilo oggettivo, che essa sia l'effetto diretto ed immediato dell'abuso. Tale ultima condizione non ricorre quando l'assunzione a tempo indeterminato avvenga all'esito di una procedura concorsuale, ancorché interamente riservata ai dipendenti già assunti a termine" (Cass. n. 14815/2021, con principi richiamati anche da Cassazione civile sez. lav., 15/12/2023, n.35145).

Applicati tali principi, deve allora osservarsi che il sopravvenire di nuovi concorsi che implicano una valutazione di merito e che pertanto non danno certezza dell'immissione in ruolo, non costituisce una misura riparatoria efficace e dissuasiva per porre fine all'abusivo ricorso ai contratti a termine. Solo la prova diretta a carico del Ministero del mancato ingresso del supplente per condotta ad esso ascrivibile di



mancata partecipazione alle procedure automatiche potrebbe dunque costituire misura proporzionata, effettiva ed energica idonea, da un lato a sanzionare l'abuso e, dall'altro, a riparare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione.

A fronte, dunque, della mancata stabilizzazione del lavoratore sottoposto ad una abusiva reiterazione di contratti a termine abusiva ovvero in assenza di esigenza obiettive, l'unico rimedio esperibile resta quello risarcitorio.

Il parametro del risarcimento del danno era prima costituito dall'art 32 comma 5 della legge 183/2010 poi dal Dlgs 81/2015 art 28, comma 2 (Cassazione rod. 9323/2023), salva la prova del maggior danno sofferto.

Frattanto è stato modificato l'art 36 comm5 del dlgs 165/2001 per effetto dell'art 12 comma 1 del dl 131/2014, convertito con modificazioni in legge 14 novembre 2024 n. 166 che è oggi il seguente : *“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”*.

Deve a questo punto valutarsi l'applicabilità dell'attuale disposizione alle liti in corso o nei casi in cui l'abusiva reiterazione abbia avuto luogo prima dell'entrata in vigore della novella. Occorre ricordare che l'introduzione di questa previsione normativa è stata decisa a fronte della procedura di infrazione nr. 231/ 2014 con la quale l'Unione Europea ha ritenuto non corretto recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 1999 /70/CEE del Consiglio che vieta la discriminazione dei lavoratori a tempo determinato e obbliga gli Stati membri a disporre misure atte a prevenire e sanzionare l'utilizzo abusivo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato. Quindi, pur in carenza di una disciplina transitoria, la previsione introdotta dal decreto legge n.131/2024, è applicabile anche ai processi in corso, rappresentando la risposta adeguatamente energica e dissuasiva pretesa dal diritto unionale. La nuova normativa entrata in vigore il 17 settembre 2024 deve quindi trovare immediata applicazione anche ai giudizi in corso, trattandosi di norma diretta a porre rimedio ad una situazione che è stata ritenuta dalla Commissione Europea contraria alla Direttiva 1999/70/CE, il cui perdurare comporterebbe il procrastinarsi di una situazione di mancato recepimento da parte dell'Italia della Direttiva citata, col rischio concreto di ulteriori sanzioni a carico del paese.



Esame del caso concreto: sussistenza di abusiva reiterazione di contratti a termine e risarcimento del danno

In applicazione dei principi sopra nel caso concreto è riscontrabile che per tutti e tre gli anni l'amministrazione scolastica ha stipulato contratti a termine da settembre a giugno; la ricorrente ha sostanzialmente ricoperto l'intero anno scolastico e per tutti e tre gli anni non risulta provata alcuna esigenza sostitutiva.

Può quindi ritenersi che vi sia stato l'abusivo ricorso al contratto a termine.

Si ritiene pertanto, di quantificare l'indennità risarcitoria spettante alla docente ex l'art 36 comm5 del dlgs 165/2001 in 4 mensilità (di cui 4 quale minimo sanzionatorio, visto il numero limitato di annualità).

Spese di lite

Le spese di lite vanno liquidate secondo i valori minimi ex dm 55/2014 dello scaglione di riferimento, con la riduzione ex art 4 stesso dm, trattandosi di limitate questioni in contenzioso seriale e della modesta attività processuale.

P.Q.M.

Il Tribunale di Brescia, definitivamente pronunciando, respinta ogni diversa istanza, deduzione, eccezione, così provvede:

- a) accoglie il ricorso e, per l'effetto, condanna il Ministero dell'Istruzione e del Merito, in persona del Ministro pro tempore, al risarcimento del danno in favore della ricorrente che si quantifica in 4 mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo di trattamento di fine rapporto, oltre alla maggior somma tra rivalutazione monetaria ed interessi, dalla cessazione dell'ultimo contratto al saldo;
- b) condanna il Ministero dell'Istruzione e del Merito in epigrafe al pagamento delle spese di lite che si liquidano in complessivi euro 1.700,00, oltre IVA e CPA oltre C.U. con distrazione in favore del difensore antistatario.

Si comunichi

Brescia, 13/03/2026

Il giudice
dott.ssa Chiara Cucinella

