



Numero 3 / 2026

Lucio SCOTTI

Precarietà strutturale e cattiva amministrazione: l'abuso del tempo determinato alla prova del principio del risultato

Precarietà strutturale e cattiva amministrazione: l'abuso del tempo determinato alla prova del principio del risultato

Lucio SCOTTI

Foro di Taranto

Con la sentenza n. 30779 del 23 novembre 2025 la Corte di Cassazione, pronunciandosi sul ricorso del Ministero dell'Istruzione contro una decisione della Corte d'Appello di Perugia, ha affrontato nuovamente il tema dell'abuso dei contratti a termine nel pubblico impiego, affermando che neppure l'indizione di un concorso straordinario e riservato ai precari risulta idonea a sanare l'illegittimità derivante dalla reiterazione di rapporti a tempo determinato oltre il limite dei trentasei mesi. La pronuncia si inserisce in uno dei terreni più sensibili del diritto pubblico contemporaneo, nel quale emergono con particolare evidenza le tensioni tra legalità formale, buon andamento dell'azione amministrativa ed effettività delle tutele imposte dal diritto eurounitario contro fenomeni di abuso strutturale. Il caso riguardava una docente di religione cattolica che aveva prestato servizio per anni mediante una successione di contratti a termine, utilizzati per soddisfare esigenze strutturali e permanenti dell'amministrazione scolastica, e che aveva ottenuto il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno per abuso, nonostante l'esistenza di procedure concorsuali riservate finalizzate alla stabilizzazione del personale precario. La Suprema Corte ha chiarito che tali concorsi, pur articolati per titoli ed esami, attribuiscono al lavoratore soltanto una mera *chance* di assunzione e non eliminano l'illegittimità già consumata, poiché l'esito resta condizionato da valutazioni comparative e dal numero dei posti disponibili, con la conseguenza che l'abuso deve essere comunque sanzionato attraverso una tutela effettiva e dissuasiva, secondo parametri ormai stabilizzati anche a livello eurounitario, che vincolano l'azione amministrativa oltre la dimensione del singolo rapporto¹.

La decisione si colloca nel solco di un orientamento ormai consolidato², che già in precedenza aveva visto la giurisprudenza di legittimità confrontarsi con il tema dell'abuso del lavoro a termine nel pubblico impiego – pur in termini non sempre lineari e talora con affermazioni di carattere incidentale³ – rafforzandone significativamente la portata sistemica, poiché sposta il baricentro dell'analisi dalla dimensione strettamente lavoristica alla qualità dell'azione amministrativa che ha dato origine alla precarizzazione.

L'uso reiterato del contratto a termine non viene qualificato come un mero vizio del singolo rapporto, bensì come espressione di una patologia organizzativa della pubblica amministrazione, che ricorre in modo strutturale a strumenti flessibili per coprire fabbisogni stabili, eludendo le

¹In linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha costantemente affermato l'incompatibilità con la direttiva 1999/70/CE di sistemi fondati sulla reiterazione di contratti a termine per esigenze permanenti in assenza di sanzioni effettive e dissuasive (CGUE, *Mascolo*; *Carratù*; *Papalia*).

²Cfr., *ex multis*, Cass. Civ., 23 dicembre 2014, n. 27363.

³In dottrina, si è sottolineato come le affermazioni sull'abuso del lavoro a termine oltre il limite dei trentasei mesi, pur rilevanti sul piano sistematico e in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, avessero natura meramente *obiter dictum* e lasciassero irrisolto il tema dell'individuazione di sanzioni effettive e dissuasive idonee a prevenire il reiterarsi dell'abuso nel pubblico impiego; v. M. Miscione, *La Cassazione condanna l'abuso del precariato nella pubblica amministrazione*, in Altalex, 2015.

regole del reclutamento ordinario e scaricando sui lavoratori e sul sistema giurisdizionale i costi della propria inefficienza. La reiterazione oltre i limiti consentiti, in assenza di causali temporanee effettive, non costituisce un accidente occasionale, ma il prodotto di scelte organizzative seriali, spesso riconducibili a una programmazione carente o addirittura omessa del fabbisogno di personale. In questo senso, l'abuso si pone in diretto contrasto con l'art. 97 Cost., che impone all'amministrazione non soltanto il rispetto della legalità formale, ma anche il perseguimento del buon andamento e dell'imparzialità quali parametri sostanziali di razionalità organizzativa dell'*agere publicum*. Su questo piano assiologico, l'abuso del contratto a termine può essere letto alla luce del principio del risultato, quale criterio di valutazione sostanziale dell'azione amministrativa, poiché un'organizzazione che soddisfa fabbisogni stabili mediante strumenti precari non persegue un risultato conforme alla propria funzione istituzionale, determinando una strutturale inefficienza⁴.

Nel settore scolastico tale distorsione assume un rilievo emblematico, poiché la precarizzazione sistemica del personale docente incide indirettamente sulla qualità del servizio educativo e, dunque, sulla effettività del diritto all'istruzione garantito dall'art. 34 Cost., che non può essere assicurato in modo pieno e continuativo in presenza di un'organizzazione fondata su una flessibilità permanente anziché su una pianificazione responsabile. La reiterazione dei contratti a termine, spesso segnalata dai sindacati come vera e propria "supplentite", diviene così sintomatica di una carenza programmatoria che non riguarda soltanto il rapporto di lavoro, ma l'assetto complessivo del servizio pubblico scolastico⁵.

È su questo crinale che la Cassazione valorizza la funzione del risarcimento del danno, quantificato in via equitativa, secondo la giurisprudenza, in un *range* compreso tra due e mezzo e cinque mensilità della retribuzione di riferimento, quale strumento non meramente compensativo, bensì autenticamente dissuasivo – seppur estraneo a logiche punitive, in linea con i parametri sovranazionali di effettività della tutela giurisdizionale⁶. Tuttavia, la funzione dissuasiva della tutela accordata al lavoratore non può essere letta esclusivamente in chiave lavoristica o compensativa, dovendo essere intesa come meccanismo di emersione di una responsabilità organizzativa dell'amministrazione, che si riflette sulle scelte – o sulle omissioni – della dirigenza chiamata a programmare il fabbisogno di personale. L'abuso reiterato del lavoro a termine segnala infatti un *deficit* di governo delle risorse umane, riconducibile non a singole violazioni episodiche, ma a una gestione strutturalmente inadeguata del potere organizzativo. Il risarcimento non tutela soltanto l'interesse individuale del lavoratore precarizzato, ma assume una valenza pubblicistica, poiché incide sulle scelte organizzative dell'amministrazione, disincentivando la reiterazione di condotte illegittime e sollecitando una corretta pianificazione

⁴Sul passaggio dalla legalità formale alla legalità del risultato e sulla qualificazione della precarietà strutturale come indice di cattiva amministrazione e fallimento dell'organizzazione pubblica, v. L. Scotti, *Dalla legalità formale alla legalità del risultato: la precarietà strutturale come fallimento dell'organizzazione pubblica*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 2026.

⁵In una prospettiva sistemica, le criticità connesse alla precarizzazione strutturale del personale scolastico sono state rilevate di recente anche dal Comitato europeo dei diritti sociali, che, decidendo su reclamo collettivo proposto da ANIEF contro l'Italia, ha evidenziato come l'elevato ricorso a contratti precari, in particolare per gli insegnanti di sostegno, incida negativamente sull'effettività del diritto all'istruzione inclusiva garantito dalla Carta sociale europea.

⁶Sul requisito dell'effettività e della capacità dissuasiva dei rimedi giurisdizionali, v. CEDU, *Scordino c. Italia* (n. 1), 29 marzo 2006, che ha escluso la compatibilità convenzionale di rimedi meramente simbolici o inidonei a incidere sulle cause strutturali della violazione.

del fabbisogno di personale, che costituisce espressione necessaria del principio di buon andamento e presupposto indefettibile di un'amministrazione orientata al risultato. In questa prospettiva, tale tutela svolge anche una funzione conformativa dell'azione amministrativa, orientata a ricondurre l'esercizio del potere organizzativo entro i binari della legalità sostanziale. Ciò nondimeno, tale funzione non può spingersi fino a supplire integralmente al deficit di organizzazione dell'amministrazione, poiché il giudice non è chiamato a sostituirsi alle scelte di programmazione e reclutamento che restano affidate alla responsabilità dirigenziale e politica. Pur non potendosi trascurare che l'ammontare del risarcimento potrebbe risultare insufficiente a esercitare una reale pressione, sebbene dotato di un'efficace funzione simbolica, sussiste il rischio che una tutela esclusivamente risarcitoria venga assorbita come costo fisiologico di gestione, senza incidere in modo strutturale sulle logiche di programmazione del personale, che restano il vero nodo irrisolto della precarizzazione pubblica.

La decisione assume rilievo ulteriore nella parte in cui esclude che il ricorso a concorsi riservati possa costituire una sorta di sanatoria *ex post* dell'abuso, poiché ciò equivarrebbe a trasformare uno strumento di accesso al pubblico impiego in un rimedio surrettizio alla cattiva amministrazione. Il concorso pubblico, infatti, è presidio di imparzialità e non può essere piegato a funzione riparatoria, tanto meno quando l'illegittimità deriva da una sistematica omissione di atti di programmazione e reclutamento doverosi. La precarietà protratta nel tempo non è il frutto di una scelta discrezionale legittima, bensì il sintomo di una inerzia organizzativa qualificata, che si pone in contrasto con i principi costituzionali e che, proprio per questo, deve essere oggetto di sindacato e di sanzione. Una tale inerzia non è neutra sul piano della responsabilità amministrativa, poiché incide direttamente sulla capacità dell'apparato di perseguire i risultati istituzionali assegnati, alterando il rapporto tra potere, dovere di organizzazione e rendicontazione dell'azione pubblica.

In definitiva, la sentenza n. 30779 del 2025 conferma che il contrasto all'abuso dei contratti a termine nel pubblico impiego non può essere affidato a soluzioni episodiche o a procedure straordinarie di stabilizzazione. Richiede, invece, un ripensamento complessivo delle modalità di esercizio del potere organizzativo da parte delle amministrazioni. La tutela risarcitoria riconosciuta al lavoratore non rappresenta un'eccezione tollerata dal sistema, bensì il segnale di una legalità che si fa sostanziale e funzionale, orientata al risultato e alla responsabilizzazione dell'apparato pubblico. L'abuso del tempo determinato diviene così un osservatorio privilegiato del passaggio da una legalità meramente formale a una legalità funzionale, attenta agli effetti concreti dell'azione pubblica. In questa prospettiva, la protezione dei diritti dei singoli lavoratori precari si salda con la tutela dell'interesse collettivo a servizi pubblici efficienti e programmati, riaffermando una concezione sostanziale della legalità pubblica come spazio di equilibrio tra l'esercizio del potere pubblico e la salvaguardia dei diritti dei cittadini.