

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

14 aprile 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Direttiva 1999/70/CE – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico – Clausola 5 – Misure volte a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato – Trasformazione di una successione di contratti a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato – Normativa nazionale che non consente tale trasformazione, ma prevede altre misure dirette a prevenire e a sanzionare un siffatto ricorso abusivo – Misure sanzionatorie effettive, dissuasive e proporzionate »

Nella causa C-418/24 [Obadal] (i),

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), con decisione del 30 aprile 2024, pervenuta in cancelleria il 12 giugno 2024, nel procedimento

TJ

contro

Comunidad de Madrid,

con l'intervento di:

Ministerio Fiscal,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz, vicepresidente, F. Biltgen, K. Jürimäe e L. Arastey Sahún, presidenti di sezione, S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin (relatore), D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi, S. Gervasoni, N. Fenger e R. Frendo, giudici,

avvocato generale: R. Norkus

cancelliere: R. Stefanova-Kamisheva, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 24 giugno 2025,

considerate le osservazioni presentate:

- per TJ, da J. Salvador Rebolleda e M.Á. Santalices Romero, abogados;
- per la Comunidad de Madrid, da A. Caro Sánchez, letrado;
- per il Ministerio Fiscal, da E. Carrascoso López e L.M. López Sanz-Aránguez, in qualità di agenti;
- per il governo spagnolo, da A. Gavela Llopis e A. Pérez-Zurita Gutiérrez, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, da S. Fiorentino, in qualità di agente, assistito da L. Fiandaca, avvocato dello Stato;
- per la Commissione europea, da I. Galindo Martín, D. Recchia e N. Ruiz García, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 9 ottobre 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 (in prosieguo: l'«accordo quadro»), che figura nell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU 1999, L 175, pag. 43).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra TJ e la Comunidad de Madrid (Comunità autonoma di Madrid, Spagna), in merito alla qualificazione del rapporto di lavoro che lega l'interessata a detta amministrazione pubblica.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 1999/70

- 3 L'articolo 2, primo comma, della direttiva 1999/70 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri mettono in atto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva [e devono] prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla presente direttiva. (...)».

Accordo quadro

4 Ai sensi del secondo comma del preambolo dell'accordo quadro:

«Le parti firmatarie dell'accordo riconoscono che i contratti a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro fra i datori di lavoro e i lavoratori. Esse inoltre riconoscono che i contratti a tempo determinato rispondono, in alcune circostanze, sia alle esigenze dei datori di lavoro sia a quelle dei lavoratori».

5 I punti 6 e 8 delle considerazioni generali dell'accordo quadro in parola così recitano:

«6. considerando che i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro e contribuiscono alla qualità della vita dei lavoratori interessati e a migliorare il rendimento;

(...)

8. considerando che i contratti di lavoro a tempo determinato rappresentano una caratteristica dell'impiego in alcuni settori, occupazioni e attività atta a soddisfare sia i datori di lavoro sia i lavoratori».

6 La clausola 5 di detto accordo quadro, intitolata «Misure di prevenzione degli abusi», dispone quanto segue:

«1. 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.

2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse dovranno, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato:

- a) devono essere considerati "successivi";
- b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato».

Diritto spagnolo

La Costituzione

- 7 L'articolo 23, paragrafo 2, della Constitución española (Costituzione spagnola; in prosieguo: la «Costituzione») dispone che i cittadini «hanno il diritto di accedere in condizioni di parità alle funzioni e alle cariche pubbliche, nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla legge».
- 8 L'articolo 103, paragrafo 3, della Costituzione prevede, in particolare, che la legge definisca lo statuto dei dipendenti pubblici e disciplini l'accesso alla funzione pubblica conformemente ai principi di merito e di capacità.

Statuto dei lavoratori

- 9 L'articolo 15, paragrafo 3, della Ley del Estatuto de los Trabajadores (legge sullo statuto dei lavoratori), nella sua versione risultante dal Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (regio decreto legislativo 2/2015, recante approvazione del testo rifuso della legge sullo Statuto dei lavoratori), del 23 ottobre 2015 (BOE n. 255, del 24 ottobre 2015, pag. 100224), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: lo «Statuto dei lavoratori»), stabilisce che «[i] contratti a tempo determinato conclusi in violazione della legge si considerano conclusi a tempo indeterminato».
- 10 L'articolo 15, paragrafo 5, dello Statuto dei lavoratori dispone quanto segue:
- «Fatte salve le disposizioni del paragrafo 1, lettera a), e dei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, i lavoratori che sono stati assunti, con o senza interruzione, per un periodo superiore a 24 mesi su un periodo di 30 mesi per occupare un posto di lavoro identico o diverso all'interno della stessa impresa o dello stesso gruppo di imprese nell'ambito di almeno due contratti a tempo determinato, direttamente o mediante la loro messa a disposizione da parte di agenzie di lavoro interinale e secondo modalità contrattuali a tempo determinato identiche o diverse, acquisiscono la qualità di lavoratori permanenti. (...)».

- 11 La quindicesima disposizione aggiuntiva dello Statuto dei lavoratori, che verte sull'«[a]pplicazione dei limiti di durata al contratto per un incarico o un servizio determinati e alla successione di contratti nelle amministrazioni pubbliche» precisa che la violazione di tali limiti nelle «amministrazioni pubbliche e (...) organismi pubblici che hanno legami con esse o che sono da esse dipendenti» non può impedire «l'applicazione dei principi costituzionali di uguaglianza, di merito e di capacità all'accesso al pubblico impiego e non osta all'obbligo di coprire i posti di cui trattasi con le procedure ordinarie, conformemente alle disposizioni previste nella normativa applicabile», cosicché «il lavoratore conserva il posto da lui occupato fino alla copertura del medesimo in applicazione delle suddette procedure, momento in cui cessa il rapporto di lavoro, salvo che il lavoratore in parola acceda ad un impiego pubblico superando la relativa procedura di selezione».

EBEP

- 12 Il Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (regio decreto legislativo 5/2015, recante approvazione del testo rifuso della legge sullo statuto di base dei dipendenti pubblici), del 30 ottobre 2015

(BOE n. 261, del 31 ottobre 2015, pag. 103105), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: l'«EBEP»), è stato, in particolare, modificato dalla Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (legge 20/2021, recante misure urgenti volte a ridurre il lavoro a tempo determinato nel settore pubblico), del 28 dicembre 2021 (BOE n. 312, del 29 dicembre 2021; in prosieguo: la «legge 20/2021»).

13 L'articolo 8 dell'EBEP prevede quanto segue:

«1. Sono dipendenti pubblici i lavoratori che svolgono funzioni retribuite presso le amministrazioni pubbliche al servizio dell'interesse generale.

2. I dipendenti pubblici si inquadrano come segue:

a) dipendenti pubblici di ruolo;

b) dipendenti pubblici *ad interim*;

c) personale a contratto, che sia permanente, a tempo indeterminato o a tempo determinato;

d) personale assunto occasionalmente».

14 Ai sensi dell'articolo 11, paragrafi 1 e 3, dell'EBEP:

«1. Per personale a contratto si intende chiunque, in forza di un contratto di lavoro concluso per iscritto, in una qualsiasi delle modalità di assunzione previste dal diritto del lavoro, presti servizi retribuiti dalle amministrazioni pubbliche. A seconda della sua durata, il contratto può essere di assunzione permanente, a tempo indeterminato o a tempo determinato.

(...)

3. Le procedure di selezione del personale a contratto sono pubbliche e in ogni caso sono disciplinate dai principi di uguaglianza, merito e capacità. Il caso di personale a contratto a tempo determinato è del pari disciplinato dal principio di celerità, allo scopo di rispondere a ragioni di necessità e urgenza espressamente giustificate».

15 L'articolo 55, paragrafo 1, dell'EBEP dispone quanto segue:

«Tutti i cittadini hanno diritto ad accedere a un impiego nella funzione pubblica, conformemente ai principi costituzionali di uguaglianza, di merito e di capacità, alle disposizioni del presente statuto e alle altre norme vigenti nell'ordinamento giuridico».

16 L'articolo 70 dell'EBEP prevede quanto segue:

«1. Il fabbisogno di risorse umane coperto da una dotazione di bilancio e che deve essere soddisfatto mediante l'assunzione di nuovo personale è oggetto di un'offerta di pubblico

impiego o è soddisfatto mediante un altro strumento analogo di gestione della copertura del fabbisogno di personale, il che comporta l'organizzazione delle corrispondenti procedure di selezione per i posti previsti, con un margine di un ulteriore [10%], e la fissazione del termine massimo di pubblicazione dei bandi. In ogni caso, l'offerta di pubblico impiego o lo strumento analogo devono essere messi in atto entro un termine non prorogabile di tre anni.

2. L'offerta di pubblico impiego o lo strumento analogo, approvata/o annualmente dagli organi direttivi della pubblica amministrazione, è oggetto di pubblicazione nella relativa gazzetta ufficiale.

(...))».

17 Una nuova diciassettesima disposizione aggiuntiva è stata introdotta nell'EBEP dall'articolo 1, paragrafo 3, della legge 20/2021. Ai sensi di tale diciassettesima disposizione aggiuntiva:

«1. Le amministrazioni pubbliche sono responsabili del rispetto delle disposizioni contenute nel presente statuto e, in particolare, provvedono a evitare qualsiasi tipo di irregolarità nell'assunzione di personale a contratto a tempo determinato e nelle nomine di dipendenti pubblici *ad interim*.

(...)

2. Gli atti irregolari commessi nella presente materia impegnano le responsabilità che si impongono conformemente alla normativa in vigore in ciascuna delle amministrazioni pubbliche.

3. Sono nulli di diritto qualsiasi atto, patto, accordo o disposizione regolamentare, nonché le misure adottate in applicazione o in esecuzione degli stessi il cui contenuto comporti direttamente o indirettamente l'inosservanza da parte dell'amministrazione delle durate massime di esercizio delle funzioni in qualità di membro del personale a tempo determinato.

(...)

5. Nel caso del personale a contratto a tempo determinato, il mancato rispetto dei periodi massimi di esercizio delle funzioni dà diritto al percepimento dell'indennità finanziaria di cui al presente paragrafo, fatta salva l'indennità eventualmente dovuta per violazione della normativa in materia di diritto del lavoro specifica.

Tale indennità corrisponde, se del caso, alla differenza tra il massimo di [20] giorni di retribuzione fissa per anno di servizio, nel limite di [12] mensilità, e l'indennità che il personale avrebbe diritto di percepire per la risoluzione del suo contratto, mentre i periodi inferiori a un anno sono calcolati proporzionalmente ai mesi compiuti. Il diritto a tale indennità sorge alla data della cessazione effettiva dal servizio e il suo importo si riferisce esclusivamente al contratto che ha dato luogo alla violazione. Nel caso in cui detta indennità fosse riconosciuta per via giudiziale, gli importi sono compensati.

Nessun diritto all'indennità descritta sorge se il rapporto di lavoro cessa per licenziamento disciplinare riconosciuto giustificato o per dimissioni volontarie».

Legge 20/2021

18 L'articolo 2 della legge 20/2021, intitolato «Procedura di stabilizzazione dell'occupazione a tempo determinato», prevede quanto segue:

«1. Oltre a quanto stabilito all'articolo 19, paragrafo 1, punto 6, della Ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 [(legge 3/2017 relativa al bilancio generale dello Stato per l'anno 2017), del 27 giugno 2017 (BOE n. 153, del 28 giugno 2017, pag. 53787),] e all'articolo 19, paragrafo 1, punto 9, della Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 [(legge 6/2018 relativa al bilancio generale dello Stato per l'anno 2018), del 3 luglio 2018 (BOE n. 161, del 4 luglio 2018, pag. 66621),] la presente legge autorizza un tasso supplementare di stabilizzazione dell'occupazione a tempo determinato, che include i posti di natura strutturale previsti nel bilancio occupati ininterrottamente e a tempo determinato per almeno i tre anni precedenti il 31 dicembre 2020, indipendentemente dal fatto che tali posti siano o meno inclusi negli elenchi di posti di lavoro, negli organici o nelle altre forme di organizzazione delle risorse umane applicate nelle varie amministrazioni pubbliche.

(...)

2. Le offerte di impiego che attuano le procedure di stabilizzazione di cui al paragrafo 1 nonché la nuova procedura di stabilizzazione saranno approvate e pubblicate nelle relative gazzette ufficiali prima del 1° giugno 2022 e saranno coordinate dalle amministrazioni pubbliche competenti.

I bandi di concorso per le procedure di selezione destinate a coprire i posti indicati nelle offerte di impiego pubblico sono pubblicati prima del 31 dicembre 2022.

Tali procedure di selezione devono essere concluse entro il 31 dicembre 2024.

3. Il tasso di copertura dei posti da parte di lavoratori a tempo determinato deve essere inferiore all'[8%] dei posti strutturali.

4. L'attuazione di tali procedure di selezione, che, in ogni caso, garantirà il rispetto dei principi di libera concorrenza, di uguaglianza, di merito, di capacità e di pubblicità, può essere oggetto di contrattazioni in ciascuno degli ambiti territoriali dell'amministrazione generale dello Stato, delle Comunità Autonome e degli enti locali, e possono essere adottate misure all'interno della Comisión de Coordinación del Empleo Público [(Commissione per il coordinamento del pubblico impiego, Spagna)] per consentire il coordinamento dell'attuazione di tali procedure tra le diverse amministrazioni pubbliche.

(...)

6. Ai dipendenti pubblici *ad interim* o ai membri del personale a contratto a tempo determinato il cui rapporto contrattuale con l'amministrazione, mentre i medesimi sono in servizio in suddetta qualità, fosse risolto a causa del mancato superamento della procedura di selezione volta alla stabilizzazione, spetta una compensazione economica equivalente a [20] giorni di retribuzione fissa per anno di servizio, laddove i periodi inferiori a un anno sono calcolati proporzionalmente ai mesi compiuti, fino ad un massimo di 12 mesi.

Per il personale a contratto a tempo determinato, tale indennità corrisponde alla differenza tra, da un lato, un massimo di [20] giorni di retribuzione fissa per anno di servizio, fino ad un massimo di 12 mesi, e, dall'altro, l'indennità spettante al lavoratore a causa della risoluzione del contratto, laddove i periodi inferiori ad un anno sono calcolati proporzionalmente ai mesi compiuti. Nel caso in cui detta indennità fosse riconosciuta per via giudiziale, gli importi sono compensati.

La mancata partecipazione del candidato o della candidata alla procedura di selezione volta alla stabilizzazione non dà diritto in nessun caso ad alcuna indennità economica.

(...)).».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 19 TJ svolge funzioni di puericultrice in un centro educativo, in qualità di membro del personale a contratto, dal 2 marzo 2016. Il suo rapporto di lavoro è stato fondato su una successione di sei contratti a tempo determinato, tutti destinati a coprire un posto vacante o a sostituire un lavoratore. L'ultimo di tali contratti è stato concluso l'8 settembre 2017.
- 20 Il 19 luglio 2021 TJ ha presentato un ricorso allo Juzgado de lo Social nº 13 de Madrid (Tribunale del lavoro n. 13 di Madrid, Spagna) diretto a far dichiarare permanente o, in subordine, non permanente a tempo indeterminato il suo rapporto di lavoro.
- 21 Con sentenza del 13 marzo 2023, tale giudice ha parzialmente accolto detto ricorso, qualificando il rapporto di lavoro di TJ come «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato», per il motivo che tale rapporto si era protratto per una durata superiore a tre anni senza che il datore di lavoro avesse coperto, conformemente alla normativa spagnola, il posto occupato da TJ.
- 22 Con sentenza del 27 novembre 2023, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sezione per le cause in materia di lavoro e sicurezza sociale della Corte superiore di giustizia di Madrid, Spagna) ha respinto l'appello proposto da TJ. Quest'ultima ha quindi proposto impugnazione dinanzi al Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), giudice del rinvio, sostenendo che il suo rapporto di lavoro doveva essere qualificato come «rapporto di lavoro permanente».
- 23 Il giudice del rinvio rileva che la sentenza del 22 febbraio 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e a. (C-59/22, C-110/22 e C-159/22,

EU:C:2024:149), in cui la Corte ha statuito, in particolare, sugli obblighi derivanti dalla clausola 5 dell'accordo quadro, è stata oggetto di un'applicazione divergente da parte dei giudici spagnoli investiti di controversie, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, vertenti sulla qualificazione di un rapporto di lavoro in situazioni caratterizzate da un utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato.

24 Secondo il giudice del rinvio, che, come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, è competente ad unificare l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni esistenti in materia di diritto del lavoro operate dall'insieme dei giudici spagnoli, occorrerebbe che la Corte fornisca chiarimenti affinché tale giudice possa determinare, ai fini della risoluzione della controversia principale, se la normativa spagnola, come interpretata dalla sua giurisprudenza, sia conforme a detta clausola 5.

25 In proposito, in primo luogo, il giudice del rinvio precisa che tale normativa limita il riconoscimento dello status di «lavoratore permanente» nel settore pubblico alle persone che accedono al pubblico impiego dopo aver superato una procedura di selezione conformemente ai principi di uguaglianza, di merito e di capacità, quali previsti dalla Costituzione, nonché ai principi di uguaglianza e di non discriminazione, sanciti dagli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tali principi sarebbero, d'altronde, applicabili sia ai dipendenti pubblici sia al personale a contratto. Inoltre, l'accesso allo status di «lavoratore permanente» nel settore pubblico in violazione di detti principi potrebbe comportare che i cittadini degli altri Stati membri siano privati della possibilità di accedere ad un impiego pubblico alle stesse condizioni applicabili ai cittadini spagnoli, il che implicherebbe una violazione della libera circolazione dei lavoratori, quale sancita dall'articolo 45 TFUE.

26 Detta normativa qualificerebbe, per contro, come «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato», a partire dalla data di assunzione iniziale della persona interessata, il rapporto che lega la pubblica amministrazione ad una persona, assunta in assenza di una procedura di selezione, e la cui successione di contratti di lavoro a tempo determinato sia stata oggetto di un utilizzo abusivo.

27 In secondo luogo, il giudice del rinvio indica che tale qualificazione ha l'effetto giuridico di mantenere il rapporto contrattuale fino a quando il posto occupato dall'interessato non sia definitivamente coperto mediante una procedura di selezione. Inoltre, il lavoratore non permanente a tempo indeterminato beneficerebbe degli stessi diritti dei lavoratori permanenti per tutti gli aspetti del rapporto di lavoro, quali la retribuzione e la promozione professionale.

28 Nel momento in cui tale posto è definitivamente coperto mediante una procedura di selezione, il rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato cesserebbe, e ciò darebbe luogo al versamento di un'indennità corrispondente a 20 giorni di retribuzione per anno di servizio, entro il limite di 12 mensilità. Il lavoratore interessato non avrebbe diritto a tale indennità nel caso in cui l'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato fosse legittimo e non abusivo, il che dimostrerebbe che detta indennità non può essere

considerata indipendente da qualsiasi considerazione relativa al carattere legittimo o abusivo dell'utilizzo di tali contratti.

29 Ciò premesso, il giudice del rinvio rileva che l'indennità di 20 giorni di retribuzione per anno di servizio, entro il limite di 12 mensilità, corrisponde a quella prevista, nel diritto spagnolo, in caso di risoluzione di un contratto di lavoro per motivi oggettivi derivanti dalle esigenze dell'impresa, il che potrebbe ostare a che tale indennità sia considerata una misura adeguata per prevenire e sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato. In un'ipotesi del genere, detto giudice si chiede se il pagamento dell'indennità legale massima prevista dal diritto spagnolo in caso di licenziamento abusivo, vale a dire un'indennità corrispondente a 33 giorni di retribuzione per anno di servizio, entro il limite di 24 mensilità, possa costituire una siffatta misura adeguata.

30 Secondo il giudice del rinvio, il regime giuridico relativo alla nozione di «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato», come descritto ai punti da 26 a 28 della presente sentenza, che è stato sviluppato nell'ambito della sua giurisprudenza, sarebbe conforme alla clausola 5 dell'accordo quadro, in quanto tale regime giuridico prevedrebbe misure dirette a sanzionare un utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato.

31 Lo stesso giudice ritiene, inoltre, che la legge 20/2021 contenga altre misure dirette a prevenire e a sanzionare un siffatto utilizzo.

32 Da un lato, tale legge, che prevede una procedura di stabilizzazione del pubblico impiego, avrebbe introdotto nel diritto spagnolo misure specifiche affinché, in particolare, l'organizzazione di procedure di selezione non sia indipendente da qualsiasi considerazione relativa al carattere abusivo del ricorso a una successione di contratti a tempo determinato. Sebbene tali procedure siano aperte a candidati che non sono stati vittime di un ricorso abusivo a siffatti contratti, il legislatore attribuirebbe, nell'ambito di tali procedure, un valore determinante all'esperienza precedente dei lavoratori a tempo determinato interessati e al tempo di servizio dedicato da questi ultimi allo svolgimento delle proprie mansioni, il che compenserebbe adeguatamente l'abuso subito, facilitando al contempo il loro accesso definitivo al posto di lavoro in qualità di «lavoratore permanente».

33 Dall'altro lato, detta legge avrebbe altresì introdotto nell'EBEP una nuova disposizione aggiuntiva che prevede un regime di responsabilità delle amministrazioni pubbliche in caso di inosservanza, in particolare, delle disposizioni in materia di assunzione di personale a contratto a tempo determinato.

34 In tali circostanze, il Tribunal Supremo (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) In via principale: Se osti alla clausola 5 dell'accordo quadro l'orientamento giurisprudenziale che, [al fine di conciliare la libera circolazione dei lavoratori con il rispetto dei] principi di uguaglianza, merito, capacità e non discriminazione, nega il riconoscimento della qualità di lavoratori permanenti del settore pubblico ai lavoratori non permanenti assunti a tempo indeterminato.

- 2) In via subordinata. In caso di risposta affermativa alla [prima] questione: Se il riconoscimento di un'indennità dissuasiva al lavoratore non permanente assunto a tempo indeterminato al momento della cessazione del suo rapporto di lavoro possa essere considerato una misura adeguata per prevenire e, se del caso, sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro».

Procedimento dinanzi alla Corte

- 35 Il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di sottoporre la presente causa al procedimento accelerato previsto all'articolo 105 del regolamento di procedura della Corte.
- 36 Con ordinanza del 4 settembre 2024, Obadal (C-418/24, EU:C:2024:717), il presidente della Corte ha respinto tale domanda. Tuttavia, esso ha ritenuto che la natura della causa e l'importanza delle questioni che essa solleva giustificassero il fatto che la Corte statuisse su quest'ultima in via prioritaria, in applicazione dell'articolo 53, paragrafo 3, del regolamento di procedura.
- 37 L'8 gennaio 2025 il governo spagnolo ha chiesto alla Corte, a norma dell'articolo 16, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, di riunirsi in grande sezione.

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

- 38 Secondo una consolidata giurisprudenza, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita all'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia sottopostagli. In tale prospettiva, spetta alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte. Al riguardo, spetta ad essa trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale, e in particolare dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi di diritto dell'Unione che richiedano un'interpretazione tenuto conto dell'oggetto della controversia (v. sentenze del 29 novembre 1978, Redmond, 83/78, EU:C:1978:214, punto 26, nonché del 2 dicembre 2025, Russmedia Digital e Inform Media Press, C-492/23, EU:C:2025:935, punto 44).
- 39 Nel caso di specie, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che, a causa di un utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato, il rapporto di lavoro tra TJ e la Comunità autonoma di Madrid è stato qualificato come «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato». In tale contesto, le questioni del giudice del rinvio mirano a stabilire se la normativa e la giurisprudenza nazionali relative alla nozione di «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato» siano conformi ai requisiti derivanti dalla clausola 5 dell'accordo quadro, vale a dire se esse contengano misure adeguate a sanzionare gli abusi

risultanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico.

40 In proposito, detto giudice afferma che la normativa nazionale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, osta al riconoscimento dello status di «lavoratore permanente» del settore pubblico ai lavoratori, come TJ, che abbiano subito un utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato. Esso ritiene tuttavia che detta giurisprudenza sia conforme alla clausola 5 dell'accordo quadro, dato che il rapporto di lavoro di tale lavoratore è qualificato come «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato» e questa qualificazione costituisce una misura che consente di sanzionare detto utilizzo abusivo. Inoltre, secondo lo stesso giudice, la normativa nazionale contiene altre misure che perseguono il medesimo oggetto, in particolare quella consistente nel versare, al momento della cessazione di tale rapporto di lavoro, un'indennità corrispondente a 20 giorni di retribuzione per anno di servizio, entro il limite di 12 mensilità, o addirittura un'indennità corrispondente a 33 giorni di retribuzione per anno di servizio, entro il limite di 24 mensilità. Tra queste altre misure figurerebbero anche quelle previste dalla legge 20/2021, vale a dire un regime di responsabilità delle amministrazioni pubbliche e l'organizzazione di procedure di selezione.

41 Il medesimo giudice precisa, tuttavia, che, tenuto conto, da un lato, delle risposte fornite dalla Corte alle questioni sollevate nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 22 febbraio 2024, *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e a.* (C-59/22, C-110/22 e C-159/22, EU:C:2024:149), e, dall'altro, dell'applicazione divergente di tale sentenza da parte dei giudici spagnoli investiti di controversie vertenti sulla qualificazione di un rapporto di lavoro in caso di utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato nel settore pubblico, come la controversia principale, persisterebbero dubbi quanto alla conformità dell'insieme delle misure di cui al punto precedente con la clausola 5 dell'accordo quadro.

42 In tali circostanze, si deve considerare che, con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la clausola 5 dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che, da un lato, essa osta ad una normativa nazionale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, che prevede come misura volta a sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato la trasformazione di tali contratti in un «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato» e, dall'altro lato, costituiscono misure adeguate per prevenire e sanzionare siffatti abusi un insieme di misure consistenti nel versamento di indennità forfettarie, soggette ad un doppio massimale, al momento della cessazione di tale rapporto di lavoro, un regime di responsabilità delle amministrazioni pubbliche e l'organizzazione di procedure di selezione.

43 Da una giurisprudenza costante risulta che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro assegna agli Stati membri un obiettivo generale, consistente nella prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, lasciando loro al contempo la scelta dei mezzi per conseguirlo, purché essi non rimettano in discussione l'obiettivo o l'effetto utile dell'accordo quadro (v., in tal senso, sentenze del 15

aprile 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punto 70, e del 4 settembre 2025, Pelavi, C-253/24, EU:C:2025:660, punto 51 nonché giurisprudenza citata).

- 44 Come precisato dalla Corte, l'accordo quadro non enuncia un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Infatti, la clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro lascia, in linea di principio, agli Stati membri il compito di stabilire a quali condizioni i contratti o i rapporti di lavoro a tempo determinato si considerano conclusi a tempo indeterminato. Da ciò discende che l'accordo quadro non detta le condizioni in presenza delle quali si può fare uso dei contratti a tempo indeterminato (sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punti 81 e 91, nonché del 4 settembre 2025, Pelavi, C-253/24, EU:C:2025:660, punto 56).
- 45 La clausola 5 dell'accordo quadro non prevede nemmeno sanzioni specifiche nel caso in cui siano stati constatati abusi. In un caso del genere, spetta alle autorità nazionali adottare misure che siano non soltanto proporzionate, ma altresì sufficientemente efficaci e dissuasive da garantire la piena efficacia delle norme adottate in attuazione dell'accordo quadro, consentendo, di conseguenza, di assicurare l'effetto utile di quest'ultimo (sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punti 93 e 94, nonché del 13 gennaio 2022, MIUR e Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, punto 81 nonché giurisprudenza citata).
- 46 Quando si sia verificato un ricorso abusivo ad una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, deve potersi applicare una misura che presenti garanzie efficaci ed equivalenti di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso e di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione. Infatti, secondo i termini stessi dell'articolo 2, primo comma, della direttiva 1999/70, gli Stati membri devono «prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti da [tale] direttiva» (sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a., C-212/04, EU:C:2006:443, punto 102, e del 13 gennaio 2022, MIUR e Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, punto 84 nonché giurisprudenza citata).
- 47 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che, affinché una normativa nazionale, se del caso come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, che vieta, nel settore pubblico, la trasformazione in contratto di lavoro a tempo indeterminato di una successione di contratti a tempo determinato, possa essere considerata conforme all'accordo quadro, l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato deve prevedere, in tale settore, un'altra misura effettiva destinata ad evitare e, eventualmente, a sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato [sentenze del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punto 49, e del 7 aprile 2022, Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani), C-236/20, EU:C:2022:263, punto 62 nonché giurisprudenza citata].
- 48 Al riguardo, occorre ricordare che non spetta alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni di diritto interno, compito che incombe ai giudici nazionali competenti, i quali

devono determinare se le prescrizioni di cui alla clausola 5 dell'accordo quadro siano soddisfatte e se l'effettività di tale clausola sia garantita dalla normativa nazionale, quale interpretata dai giudici nazionali (v., in tal senso, sentenza del 13 gennaio 2022, MIUR e Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, punto 86 nonché giurisprudenza citata).

49 Spetterà quindi al giudice del rinvio valutare entro quali limiti le condizioni di applicazione e l'effettiva attuazione delle disposizioni nazionali di cui trattasi nel procedimento principale costituiscano misure adeguate, vale a dire misure effettive, dissuasive e proporzionate, per sanzionare debitamente l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato e per rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 13 gennaio 2022, MIUR e Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, punto 87 nonché giurisprudenza citata).

50 Ciò premesso, la Corte, statuendo sul rinvio pregiudiziale, può eventualmente apportare precisazioni per guidare il giudice del rinvio nella sua valutazione (sentenza del 13 gennaio 2022, MIUR e Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, punto 88 nonché giurisprudenza citata).

Sulla trasformazione di una successione di contratti a tempo determinato in un «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato»

51 Dalla decisione di rinvio risulta che, quando una pubblica amministrazione spagnola ricorre, in modo abusivo, ad una successione di contratti a tempo determinato, il giudice nazionale, investito della controversia tra il lavoratore interessato e tale amministrazione, qualifica, come misura che sanziona un siffatto ricorso abusivo, tali contratti come «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato». Detta qualificazione del rapporto di lavoro che vincola gli interessati produce effetti a decorrere dalla data di assunzione iniziale di tale lavoratore e può essere riconosciuta solo in forza di una decisione giudiziaria.

52 Il giudice del rinvio rileva che la nozione di «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato» è stata introdotta per via giurisprudenziale tenuto conto dell'impossibilità, nel diritto nazionale, di attribuire ai lavoratori che sono stati oggetto di un utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato lo status di «lavoratori a contratto permanenti», dal momento che tali lavoratori non hanno avuto accesso al pubblico impiego al termine di una procedura di selezione conforme ai principi di uguaglianza, di merito e di capacità, quali sanciti nel diritto nazionale, in particolare nella Costituzione.

53 La qualificazione come «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato» comporta, dal punto di vista giuridico, che l'ultimo contratto a tempo determinato concluso tra il lavoratore e la pubblica amministrazione interessata non può essere risolto, cosicché il rapporto contrattuale che vincola gli interessati viene mantenuto fino a quando il posto occupato dal lavoratore in questione non sia definitivamente coperto mediante una procedura di selezione. Pertanto, come indicato, in sostanza, dal giudice del rinvio, il rapporto

contrattuale cessa con il verificarsi di un determinato evento, vale a dire la conclusione di una procedura di selezione.

54 Di conseguenza, un lavoratore il cui rapporto di lavoro sia stato qualificato come «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato» deve essere considerato un «lavoratore a tempo determinato», ai sensi dell'accordo quadro (v., in tal senso, sentenza del 22 febbraio 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e a., C-59/22, C-110/22 e C-159/22, EU:C:2024:149, punto 66), e, pertanto, il rapporto che lega tale lavoratore alla pubblica amministrazione interessata rimane un rapporto di lavoro a tempo determinato, ai sensi di detto accordo quadro.

55 La Corte ha altresì dichiarato che la clausola 5 dell'accordo quadro doveva essere interpretata nel senso che l'espressione «utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato», contenuta in tale clausola, comprende una situazione in cui, non avendo l'amministrazione interessata organizzato, entro il termine impartito, una procedura di selezione diretta a coprire, in via definitiva, il posto occupato da un lavoratore non permanente assunto a tempo indeterminato, il rapporto di lavoro a tempo determinato che lega il lavoratore in parola a detta amministrazione è stato prorogato *ipso iure* (sentenza del 22 febbraio 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e a., C-59/22, C-110/22 e C-159/22, EU:C:2024:149, punto 82).

56 Ne consegue che la trasformazione di una successione di contratti a tempo determinato in un «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato» non impedisce la proroga di un utilizzo abusivo di siffatti contratti, poiché il rapporto contrattuale che vincola gli interessati resta di natura temporanea e mantiene quindi una situazione di precarietà del lavoratore interessato.

57 In proposito, occorre ricordare che la clausola 5 dell'accordo quadro ha lo scopo di attuare uno degli obiettivi perseguiti dallo stesso, vale a dire limitare il ricorso ad una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, considerato come potenziale fonte di abuso a danno dei lavoratori, prevedendo un certo numero di disposizioni di tutela minima volte ad evitare la precarizzazione della situazione dei lavoratori dipendenti (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 53 nonché giurisprudenza citata).

58 Infatti, come risulta dal secondo comma del preambolo dell'accordo quadro nonché dai punti 6 e 8 delle considerazioni generali di quest'ultimo, il beneficio della stabilità dell'impiego è inteso come un elemento portante della tutela dei lavoratori, mentre soltanto in alcune circostanze i contratti di lavoro a tempo determinato sono atti a rispondere alle esigenze sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, punto 54 nonché giurisprudenza citata).

59 In tali circostanze, una misura nazionale adottata mediante decisione giudiziaria, la quale, per sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato, trasforma tali contratti in un rapporto di lavoro di natura temporanea, quale il «rapporto di

lavoro non permanente a tempo indeterminato», non può essere considerata una misura che consente di sanzionare debitamente un siffatto utilizzo e di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione, conformemente ai requisiti ricordati ai punti 45 e 46 della presente sentenza. Infatti, una siffatta misura mantiene la situazione di precarietà del lavoratore interessato e, pertanto, rimette in discussione l'effetto utile dell'accordo quadro.

60 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 97 delle sue conclusioni, anche supponendo che, nel caso di specie, come indicato dal giudice del rinvio, il personale non permanente a tempo indeterminato benefici di diritti equivalenti a quelli del personale permanente, in particolare in materia di retribuzione e di promozione professionale, una siffatta equivalenza non consente tuttavia al personale non permanente a tempo indeterminato di beneficiare, al pari del personale permanente, della stabilità dell'impiego, che, come ricordato al punto 58 della presente sentenza, è stata concepita dall'accordo quadro come un elemento fondamentale della tutela dei lavoratori.

61 Dalle considerazioni che precedono risulta che la clausola 5 dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, che prevede come misura volta a sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato, ai sensi di tale clausola 5, la trasformazione di questi contratti in un «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato», dato che tale misura, poiché equivale a mantenere un rapporto di lavoro di natura temporanea e quindi la situazione di precarietà del lavoratore interessato, non consente né di sanzionare debitamente tale utilizzo abusivo né di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione.

Sul versamento di indennità

62 Dalla decisione di rinvio risulta che, conformemente al diritto spagnolo, un'indennità forfettaria, pari a 20 giorni di retribuzione per anno di servizio, entro il limite di 12 mensilità, è dovuta al lavoratore non permanente a tempo indeterminato al momento della cessazione del suo rapporto di lavoro a causa dell'assunzione nel posto in questione di un'altra persona, al termine di una procedura di selezione, il che presuppone o che tale lavoratore abbia partecipato a detta procedura senza superarla, oppure che non vi abbia partecipato.

63 Il giudice del rinvio precisa che il lavoratore interessato ha diritto a tale indennità unicamente se è vincolato all'amministrazione da un rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato, la cui qualificazione risulterebbe da un ricorso illegittimo e abusivo da parte di detta amministrazione ad una successione di contratti a tempo determinato. Pertanto, secondo lo stesso giudice, detta indennità non può essere considerata indipendente da qualsiasi considerazione relativa al carattere legittimo o abusivo del ricorso a questi ultimi contratti. Di conseguenza, tale indennità costituirebbe una misura che consente di prevenire e di sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato.

64 Detto giudice rileva tuttavia che l'indennità di 20 giorni di retribuzione per anno di servizio, entro il limite di 12 mensilità, corrisponde a quella prevista, nel diritto spagnolo, in caso di

risoluzione di un contratto di lavoro per motivi oggettivi derivanti dalle esigenze dell'impresa, il che potrebbe ostare a che tale indennità sia considerata una misura adeguata per prevenire e sanzionare gli abusi derivanti da un siffatto utilizzo. In un'ipotesi del genere, lo stesso giudice si chiede se il pagamento dell'indennità legale massima prevista dal diritto spagnolo, corrispondente al caso dei licenziamenti abusivi, vale a dire un'indennità corrispondente a 33 giorni di retribuzione per anno di servizio, entro il limite di 24 mensilità, possa costituire una siffatta misura adeguata.

65 È vero che, come osserva il giudice del rinvio, l'indennità forfettaria versata in caso di cessazione del rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato presuppone che il lavoratore interessato sia stato vittima di un ricorso abusivo e illegittimo ad una successione di contratti a tempo determinato.

66 Tuttavia, resta il fatto che si tratta di un'indennità forfettaria che viene versata al lavoratore interessato unicamente al momento della cessazione di tale rapporto di lavoro a causa dell'assunzione di un'altra persona nel posto precedentemente occupato da detto lavoratore.

67 Occorre altresì precisare che, qualora il risarcimento pecuniario sia la misura scelta da uno Stato membro per prevenire e sanzionare un ricorso abusivo ad una successione di contratti a tempo determinato, ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro, tale Stato è tenuto a compensare integralmente il danno subito dal lavoratore che è stato vittima di un siffatto ricorso abusivo. In proposito, la Corte ha dichiarato che il principio del risarcimento integrale del danno subito e il principio di proporzionalità impongono agli Stati membri di prevedere un'adeguata riparazione, che deve andare oltre il risarcimento puramente simbolico, senza tuttavia oltrepassare la compensazione integrale del danno subito da tale lavoratore (sentenza dell'8 maggio 2019, Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punti 42 e 43 nonché giurisprudenza citata).

68 Al fine di determinare l'importo di un risarcimento destinato a riparare il danno subito a causa del ricorso abusivo ad una successione di contratti a tempo determinato, occorre, in linea di principio, tener conto di tutte le circostanze del caso di specie, in particolare della natura delle funzioni svolte dal lavoratore di cui trattasi nonché del numero e della durata cumulativa dei contratti in questione. L'importo dell'indennità dovrebbe altresì essere valutato in funzione dei vantaggi finanziari a cui l'interessato avrebbe potuto avere diritto in assenza di abuso e del danno subito a causa della situazione di incertezza in cui lo stesso si è trovato.

69 Sebbene gli Stati membri, ai quali spetta adottare misure proporzionate, efficaci e dissuasive per garantire la piena efficacia delle disposizioni adottate in attuazione dell'accordo quadro, possano concepire regimi sanzionatori e di risarcimento sotto forma di versamenti di natura forfettaria, occorre altresì che tali regimi siano non solo in grado di garantire un risarcimento adeguato dei danni subiti a causa del ricorso abusivo ad una successione di contratti a tempo determinato, ma devono essere anche atti a sanzionare a livello adeguato gli inadempimenti constatati.

- 70 Nel caso di specie, l'indennità forfettaria dovuta al lavoratore non permanente a tempo indeterminato al momento della cessazione del suo rapporto di lavoro è soggetta a un doppio massimale, vale a dire la limitazione a 20 giorni di retribuzione per anno di servizio e il limite di 12 mensilità. Di conseguenza, una siffatta indennità non può costituire né un risarcimento proporzionato ed effettivo delle situazioni di abuso che superino una certa durata in termini di anni, né un risarcimento adeguato e integrale dei danni derivanti da tali abusi (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya e Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 e C-332/22, EU:C:2024:496, punto 81). Lo stesso vale per l'indennità di 33 giorni di retribuzione per anno di servizio, entro il limite di 24 mensilità, prevista in caso di licenziamento abusivo, che il giudice del rinvio ritiene possa essere idonea a prevenire e a sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato, dal momento che anche tale indennità prevede un doppio massimale.
- 71 Peraltro, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 111 e 117 delle sue conclusioni, poiché siffatte indennità sono versate solo al momento della cessazione del rapporto di lavoro a causa della conclusione della procedura di selezione, il loro versamento non risulta idoneo a porre effettivamente rimedio a tutti i casi di abuso, dato che i lavoratori che vanno in pensione, si dimettono o sono licenziati prima della fine della procedura di selezione non sembrano poterne beneficiare.
- 72 Ne consegue che siffatte indennità non appaiono idonee a rimuovere, in tutte le situazioni di ricorso abusivo ad una successione di contratti a tempo determinato, le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione, in spregio ai requisiti menzionati nei punti 45 e 46 della presente sentenza.
- 73 Da quanto precede risulta che la clausola 5 dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che non costituisce una misura adeguata per prevenire e sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato, a norma della stessa clausola 5, il versamento di indennità forfettarie, soggette a un doppio massimale, al momento della cessazione del rapporto di lavoro di un lavoratore il cui datore di lavoro abbia fatto ricorso a un utilizzo abusivo di siffatti contratti, qualora dette indennità non consentano né di sanzionare debitamente tale utilizzo abusivo né di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione.

Sul regime di responsabilità delle amministrazioni pubbliche

- 74 Il giudice del rinvio afferma che la legge 20/2021, al fine di prevedere misure efficaci per prevenire e sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti a tempo determinato, ha introdotto, in particolare, una nuova disposizione aggiuntiva nell'EBEP, vale a dire la diciassettesima, che prevedrebbe un regime di responsabilità delle amministrazioni pubbliche in caso di inosservanza, segnatamente, delle disposizioni in materia di assunzione di personale a contratto a tempo determinato. Conformemente a questa nuova disposizione aggiuntiva, «[l]e amministrazioni pubbliche sono responsabili del rispetto delle disposizioni contenute nel[EBEP] e, in particolare, provvedono ad evitare qualsiasi tipo di irregolarità

nelle assunzioni di personale a contratto a tempo determinato e nelle nomine di dipendenti pubblici *ad interim*». Del pari, detta nuova disposizione aggiuntiva stabilisce che «[g]li atti irregolari in materia fanno sorgere le responsabilità del caso conformemente alla normativa in vigore in ciascuna delle amministrazioni pubbliche».

75 Al riguardo, occorre rilevare che, nella sentenza del 7 marzo 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), la Corte ha dichiarato che un meccanismo nazionale di responsabilità delle amministrazioni, purché sia accompagnato da altre misure effettive e dissuasive che consentono di prevenire e di sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato, può, fatte salve le verifiche spettanti al giudice nazionale, garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro.

76 In tale sentenza, la Corte ha fondato la sua valutazione su disposizioni nazionali in forza delle quali le amministrazioni sono tenute a recuperare, nei confronti dei dirigenti responsabili, le somme pagate ai lavoratori a titolo di risarcimento del danno subito a causa della violazione delle disposizioni relative all'assunzione o all'impiego, qualora tale violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. Nell'ambito della causa che ha dato luogo a detta sentenza, dal fascicolo di cui disponeva la Corte risultava altresì che una siffatta violazione, inoltre, fosse stata presa in considerazione ai fini della valutazione dell'operato di tali dirigenti, i quali, a causa della citata violazione, non avrebbero potuto ottenere un premio di risultato. Inoltre, il diritto nazionale di cui si trattava in detta causa prevedeva che le amministrazioni pubbliche che avessero agito in violazione delle norme relative all'assunzione o all'impiego non potessero procedere, a nessun titolo, ad assunzioni nei tre anni successivi a detta violazione (v. sentenza del 7 marzo 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punto 52).

77 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 78 e 79 delle sue conclusioni, un meccanismo nazionale che consente di far valere la responsabilità individuale del personale della pubblica amministrazione può costituire una misura che sanziona debitamente l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato, purché tale meccanismo sia accompagnato da altre misure effettive, dissuasive e proporzionate che consentano di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione. In proposito, un siffatto meccanismo non può limitarsi ad una mera possibilità astratta o puramente teorica, ma deve, in particolare, fondarsi su disposizioni nazionali precise, deve essere prevedibile e applicabile nella pratica. Infatti, qualora ciò avvenga, il diritto nazionale prevede allora misure sanzionatorie che offrono garanzie effettive di tutela dei lavoratori, come richieste dal diritto dell'Unione, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 46 della presente sentenza.

78 Orbene, la Corte ha considerato, nell'ambito di una causa che riguardava disposizioni nazionali simili, o addirittura, come rilevato dalla Comunità autonoma di Madrid in udienza, identiche a quelle di cui trattasi nel procedimento principale, che la formulazione delle disposizioni in questione sembrava essere di un livello di ambiguità e di astrazione tale da non essere paragonabili alle disposizioni nazionali che disciplinano il meccanismo italiano di responsabilità delle amministrazioni, al quale la Corte ha fatto riferimento nella sentenza del 7 marzo 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) (v. sentenza del 22 febbraio 2024,

Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e a., C-59/22, C-110/22 e C-159/22, EU:C:2024:149, punto 113).

79 Ciò premesso, spetterà al giudice del rinvio verificare, da un lato, se il regime di responsabilità delle amministrazioni pubbliche previsto nel diritto spagnolo si fonda su disposizioni nazionali precise, prevedibili e applicabili nella pratica, di modo che esso costituisca una misura che consente di sanzionare debitamente l'amministrazione pubblica interessata e, dall'altro, se tale regime sia accompagnato da altre misure effettive, dissuasive e proporzionate che consentono di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione.

80 Dalle considerazioni che precedono risulta che la clausola 5 dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che non costituisce una misura adeguata per prevenire e sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato, ai sensi di detta clausola 5, un regime di responsabilità delle amministrazioni pubbliche, qualora tale regime, da un lato, tenuto conto del suo carattere ambiguo, astratto e imprevedibile, non consenta di sanzionare debitamente un siffatto utilizzo e, dall'altro, non sia accompagnato da altre misure effettive, dissuasive e proporzionate che consentano di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione.

Sulle procedure di selezione

81 Come menzionato al punto 32 della presente sentenza, secondo il giudice del rinvio, la legge 20/2021, che prevede una procedura di stabilizzazione del pubblico impiego, avrebbe introdotto nel diritto spagnolo misure specifiche affinché, in particolare, l'organizzazione di procedure di selezione non sia indipendente da qualsiasi considerazione relativa al carattere abusivo del ricorso a una successione di contratti a tempo determinato. Sebbene tali procedure siano aperte a candidati che non sono stati vittime di un ricorso abusivo a siffatti contratti, il legislatore attribuirebbe, nell'ambito di dette procedure, un valore determinante all'esperienza precedente dei lavoratori a tempo determinato interessati e al tempo di servizio dedicato da questi ultimi allo svolgimento delle proprie mansioni, il che compenserebbe adeguatamente l'abuso subito, facilitando al contempo il loro accesso definitivo al posto di lavoro in questione in qualità di «lavoratore permanente».

82 In proposito, occorre rilevare che, in una causa vertente sulla conformità di procedure di selezione, previste all'articolo 2 della legge 20/2021, alla clausola 5 dell'accordo quadro, la Corte ha ricordato che l'organizzazione e la chiusura di procedure di selezione forniscono ai lavoratori che sono stati assunti in modo abusivo nell'ambito di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato l'occasione di tentare di accedere alla stabilità dell'impiego, potendo questi ultimi, in linea di principio, partecipare a tali procedure (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya e Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 e C-332/22, EU:C:2024:496, punto 75 nonché giurisprudenza citata).

- 83 Inoltre, l'attribuzione, da parte del legislatore spagnolo, nell'ambito di siffatte procedure, di un valore determinante all'esperienza precedente del lavoratore in parola, vittima di un ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato, e al tempo di servizio dedicato da quest'ultimo allo svolgimento delle proprie mansioni sembra essere idonea a favorire l'accesso di detto lavoratore alla stabilità dell'impiego, purché questi decida di partecipare alla procedura di selezione e la sua candidatura sia accolta.
- 84 Tuttavia, dalla giurisprudenza della Corte emerge che siffatte circostanze non possono essere sufficienti per ritenere che l'organizzazione e la chiusura di procedure di selezione, come quelle previste dalla legge 20/2021, consentano di sanzionare debitamente il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato e di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya e Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 e C-332/22, EU:C:2024:496, punti 75, 76 e 78 nonché giurisprudenza citata).
- 85 Infatti, in una situazione in cui il lavoratore interessato non partecipi a una siffatta procedura di selezione, o in cui la sua candidatura non sia accolta, l'organizzazione di tale procedura non consentirebbe né di sanzionare debitamente l'abuso di cui detto lavoratore è stato vittima né di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione.
- 86 Peraltro, fatte salve le verifiche spettanti al giudice del rinvio, la presa in considerazione dell'esperienza precedente dei lavoratori a tempo determinato interessati e del tempo di servizio dedicato da questi ultimi allo svolgimento delle proprie mansioni non sembra essere limitata ai soli lavoratori che sono stati vittime di un ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato, ma va a beneficio di tutti i lavoratori a tempo determinato che dispongono di una siffatta esperienza, compresi quelli che non sono stati vittime di tale abuso. Di conseguenza, la presa in considerazione di detta esperienza e di detto tempo di servizio non può essere considerata come diretta a sanzionare un simile ricorso abusivo né a rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione che ne deriva.
- 87 Pertanto, si deve ritenere che la clausola 5 dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che non costituisce una misura adeguata per prevenire e sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato, ai sensi di detta clausola 5, l'organizzazione di procedure di selezione che, pur tenendo conto dell'esperienza precedente del lavoratore interessato e del tempo di servizio dedicato da quest'ultimo allo svolgimento delle proprie mansioni, non limitano tale presa in considerazione ai candidati che sono stati vittime di un siffatto abuso, qualora la misura in parola non consenta né di sanzionare debitamente detto ricorso abusivo né di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione.
- 88 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che la clausola 5 dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che:

- da un lato, essa osta a una normativa nazionale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, che prevede come misura volta a sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato, ai sensi della stessa clausola 5, la trasformazione di tali contratti in un «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato», dato che questa misura, poiché equivale a mantenere un rapporto di lavoro di natura temporanea e quindi la situazione di precarietà del lavoratore interessato, non consente né di sanzionare debitamente detto utilizzo abusivo né di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione, nonché
- dall'altro lato, non costituiscono misure adeguate per prevenire e sanzionare simili abusi un insieme di misure, consistenti, in primo luogo, nel versamento di indennità forfettarie, soggette a un doppio massimale, al momento della cessazione di tale rapporto di lavoro, in secondo luogo, in un regime di responsabilità delle amministrazioni pubbliche di carattere ambiguo, astratto e imprevedibile nonché, in terzo luogo, nell'organizzazione di procedure di selezione che, pur tenendo conto dell'esperienza precedente del lavoratore interessato e del tempo di servizio dedicato da quest'ultimo allo svolgimento delle proprie mansioni, non limitino tale presa in considerazione ai candidati che sono stati vittime di un siffatto abuso, qualora dette misure non consentano né di sanzionare debitamente tale utilizzo abusivo né di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione.

Sulle spese

- 89 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

La 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,

deve essere interpretata nel senso che:

- **da un lato, essa osta a una normativa nazionale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, che prevede come misura volta a sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato, ai sensi della stessa clausola 5, la trasformazione di tali contratti in un «rapporto di lavoro non permanente a tempo indeterminato», dato che questa misura, poiché equivale a mantenere un rapporto di lavoro di natura**

temporanea e quindi la situazione di precarietà del lavoratore interessato, non consente né di sanzionare debitamente detto utilizzo abusivo né di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione, nonché

- **dall'altro lato, non costituiscono misure adeguate per prevenire e sanzionare simili abusi un insieme di misure, consistenti, in primo luogo, nel versamento di indennità forfettarie, soggette a un doppio massimale, al momento della cessazione di tale rapporto di lavoro, in secondo luogo, in un regime di responsabilità delle amministrazioni pubbliche di carattere ambiguo, astratto e imprevedibile nonché, in terzo luogo, nell'organizzazione di procedure di selezione che, pur tenendo conto dell'esperienza precedente del lavoratore interessato e del tempo di servizio dedicato da quest'ultimo allo svolgimento delle proprie mansioni, non limitino tale presa in considerazione ai candidati che sono stati vittime di un siffatto abuso, qualora dette misure non consentano né di sanzionare debitamente tale utilizzo abusivo né di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione.**

Firme

* Lingua processuale: lo spagnolo.

i Il nome della presente causa è un nome fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.