

Abuso di contratti a termine nel pubblico impiego: risarcimento senza 36 mesi

La Cassazione riconosce la tutela risarcitoria sanzionatoria al lavoratore pubblico prescindendo dal raggiungimento della soglia triennale di servizio

Federico Palumbo — Avvocato in Roma

Aggiornato al 24 Luglio 2026. Con ordinanza n. 21765 del 25 giugno 2026 la Sezione Lavoro della Cassazione chiarisce l'autonomia del danno euro-unitario nel pubblico impiego.

Abstract: L'ordinanza n. 21765 del 25 giugno 2026 della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione interviene in materia di **abuso di contratti a termine nel pubblico impiego** contrattualizzato, affermando che il diritto del lavoratore al risarcimento del danno da illecito euro-unitario non è subordinato al superamento del limite dei trentasei mesi di durata complessiva dei contratti. La Suprema Corte chiarisce che la soglia triennale prevista dalla disciplina generale costituisce un presupposto autonomo e distinto, afferente all'istituto della conversione del rapporto a tempo indeterminato, la quale nel settore pubblico rimane preclusa ex art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001. La tutela risarcitoria sanzionatoria trova invece il proprio fondamento esclusivo nella nullità della clausola appositiva del termine per carenza delle ragioni di temporaneità ed eccezionalità prescritte dalla legge. Condizionare il risarcimento al raggiungimento dei trentasei mesi significa sovrapporre impropriamente i piani della conversione e della responsabilità, privando la condotta illegittima della P.A. di qualsiasi sanzione dissuasiva in contrasto con la Direttiva 1999/70/CE.

Abstract: Supreme Court judgment No. 21765 of June 25, 2026 (Labour Section) addresses the misuse of fixed-term employment contracts within the public sector, establishing that a worker's right to compensation for EU-law damages does not depend on completing thirty-six months of aggregate service. The Court clarifies that the three-year threshold under general employment law applies solely to the automatic conversion of a contract into an indefinite one—a remedy strictly prohibited in the public sector pursuant to Article 36(5) of Legislative Decree No. 165/2001. Conversely, monetary compensation serves as an independent sanction grounded on the invalidity of the fixed-term clause due to a lack of genuine temporary or exceptional requirements. Conditioning financial relief on reaching thirty-six months improperly conflates contract conversion with employer liability, depriving unlawful administrative conduct of effective sanctions in breach of Directive 1999/70/EC.



Punti Chiave dell'Analisi

- **Autonomia della tutela risarcitoria:** Il risarcimento del danno da illecito euro-unitario prescinde dalla soglia dei trentasei mesi di servizio complessivo.
- **Nettitudine tra conversione e sanzione:** I trentasei mesi rilevano solo per la conversione del posto (preclusa nella P.A.), mentre il danno sanziona la nullità della clausola a termine.
- **Presunzione del danno da precariato:** Il lavoratore pubblico ha diritto alla liquidazione edittale presunta ex art. 36 d.lgs. 165/2001 e D.L. 131/2024.
- **Effettività del diritto UE:** Negare il risarcimento per durate inferiori ai tre anni lascerebbe l'illegittimità della P.A. del tutto priva di tutela sanzionatoria.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di pubblico impiego contrattualizzato, il diritto al risarcimento del danno da illecito euro-unitario derivante dall'abusiva reiterazione di contratti di lavoro a tempo determinato (art. 36, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001 e art. 32, comma 5, l. n. 183 del 2010) non è subordinato al superamento del limite dei trentasei mesi di durata complessiva dei rapporti. Tale limite rileva esclusivamente ai fini della conversione del contratto a tempo indeterminato, istituto precluso nella P.A. dall'art. 36, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 97 Cost.

01. Introduzione: la pronuncia Cass. Civ. Sez. Lavoro n. 21765/2026

La materia della tutela contro l'**abuso di contratti a termine nel pubblico impiego** si arricchisce di uno **snodo dogmatico decisivo** con l'ordinanza della **Cassazione civile, Sez. Lavoro, 25 giugno 2026, n. 21765**¹. La pronuncia interviene su una **questione di spiccata rilevanza pratica** e teorica: l'individuazione delle **condizioni costitutive del diritto** al risarcimento del **danno euro-unitario** in favore dei **lavoratori precari impiegati** dalle pubbliche amministrazioni. Nella prassi applicativa dei **giudici di merito** s'era fatta strada una **tesi restrittiva indebita** che subordinava la concessione del **ristoro economico edittale** al superamento della **durata complessiva di trentasei mesi** di servizio, applicando per via analogica i **limiti generali della conversione**.

La Suprema Corte confuta espressamente tale indirizzo, ribadendo la **netta separazione concettuale** tra **conversione del rapporto** e **risarcimento del danno**. Mentre il superamento della **soglia triennale edittale** costituisce il **presupposto legale autonomo** della trasformazione a tempo indeterminato (istituto riservato al settore privato e precluso nella P.A. ex [art. 36 d.lgs. 165/2001](#)), la **tutela risarcitoria sanzionatoria** si fonda unicamente sulla **nullità della clausola a termine** stipulata in difetto delle **comprovate esigenze temporali** o eccezionali prescritte dalla norma imperativa. L'assunto dei giudici territoriali solleva un'innegabile **criticità di sistema**, giacché condizionare la sanzione al triennio finirebbe per lasciare privi di **qualsiasi tutela sanzionatoria** i rapporti precari di durata inferiore, in aperta violazione dei **principi di effettività e dissuasività** imposti dalla **Direttiva 1999/70/CE**.

Il contributo esamina la decisione dei **giudici di legittimità** ripercorrendo la **genesì dell'istituto sanzionatorio** e mettendo in luce la coerenza del *dictum* con il **quadro costituzionale e sovranazionale**. L'analisi si snoda attraverso la ricostruzione del **divieto di ruolo automatico** nella P.A. sancito dall'[art. 97 Cost.](#), la riconsiderazione dei **parametri equitativi novellati** dal D.L. 131/2024 e il confronto con le **soluzioni applicative adottate** nei settori della **sanità pubblica e della scuola**, offrendo una lettura orientata alla **piena sanzionabilità del precariato pubblico illegittimo**.

02. Il quadro normativo e la giurisprudenza di legittimità sul precariato pubblico

2.1 — L'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 e il divieto di conversione del rapporto nella P.A.

L'architettura del lavoro pubblico contrattualizzato riposa sul **principio cardine imperativo** espresso dall'[art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001](#). La norma stabilisce che l'**abuso di contratti a termine nel pubblico impiego** trova argine nel fatto che le amministrazioni organizzano le proprie strutture mediante **rapporti a tempo indeterminato** stipulati all'esito di **procedure concorsuali pubbliche**, in rigorosa attuazione dell'[art. 97, quarto comma, Cost.](#) Il ricorso alle **forme contrattuali flessibili** — comprese le **assunzioni a termine** e la **somministrazione di lavoro** — è ammesso in via **meramente residuale ed eccezionale**, soltanto per soddisfare **esigenze temporanee ed ordinarie tipizzate** debitamente motivate.

Il comma 5 dell'art. 36 introduce una **netta cesura di regime** rispetto al settore privato: la violazione di **disposizioni imperative d'assunzione** da parte della P.A. **non comporta mai la conversione** del contratto a tempo indeterminato. Tale preclusione protegge il **principio del concorso pubblico**, impedendo l'accesso ai ruoli della P.A. senza la previa **verifica concorsuale imparziale**.

Onde evitare che la **preclusione della conversione** si traduca in **totale immunità datoriale** per la P.A. ed in difetto di tutele per il dipendente, la norma fa salvo il **diritto al risarcimento del danno** derivante dal lavoro prestato in **violazione di norme imperative**. La disposizione fonda una **responsabilità sanzionatoria speciale** che si affianca alla **responsabilità erariale del dirigente** che abbia stipulato i **contratti affetti da nullità**.

La **nullità della clausola a termine** nasce dalla **carenza delle causali giustificative** o dall'inosservanza delle **condizioni legali inderogabili**. L'illegittimità del termine si consuma alla stipula, determinando l'**insorgenza immediata del danno** indipendentemente dalla durata del **precariato protratto nel tempo**.

2.2 — Dal regime delle Sezioni Unite n. 5072/2016 alle modifiche del D.L. n. 131/2024

La conformazione della **tutela risarcitoria editale** ha trovato sistemazione nella pronuncia delle **Sezioni Unite 15 marzo 2016, n. 5072²**. Il Supremo Collegio ha chiarito che il **danno risarcibile ex lege** non coincide con la perdita del posto fisso, bensì nella **precarizzazione subita dal dipendente**, intesa come perdita di *chance* lavorative ed **ingiusta incertezza professionale**.

Per assicurare il rispetto dei **canoni dell'ordinamento sovranazionale**, le Sezioni Unite hanno strutturato una **presunzione iuris et de iure** di danno. Il lavoratore pubblico illegittimamente precarizzato è **sollevato dall'onere probatorio**, potendo ottenere l'**indennità sanzionatoria omnicomprensiva** prevista dall'[art. 32, comma 5, legge 183/2010](#), compresa tra 2,5 e 12 mensilità della retribuzione, fatta salva la prova del **maggior pregiudizio sofferto**.

Il quadro normativo è stato riformato dall'**art. 12 del D.L. 16 settembre 2024, n. 131** (convertito in l. 166/2024), introdotto per superare la **procedura d'infrazione europea n. 2014/4231**. La novella ha inserito nell'art. 36 d.lgs. 165/2001 un'**indennità sanzionatoria speciale** da 4 a 24 mensilità dell'ultima retribuzione utile al TFR, bilanciata alla **gravità dell'illecito datoriale**, in continuità con i principi sull'[indennizzo per illegittima cessazione del rapporto](#).

La riforma ha innalzato il **minimo edittale sanzionatorio** a 4 mensilità ed elevato il **massimo edittale risarcitorio** a 24 mensilità, dotando l'ordinamento di una **misura idonea e dissuasiva** capace di punire l'**abusiva iterazione dei contratti precari** nelle amministrazioni pubbliche.

2.3 — La convergenza tra lavoro a tempo determinato e somministrazione pubblica

Un ulteriore profilo di **rilevanza dogmatica sistematica** riguarda la **piena omogeneità sanzionatoria** tra le varie forme di **impiego flessibile nella P.A.** Come affermato da **Cass., Sez. Lavoro, ordinanza 4 gennaio 2026, n. 203³**, l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 disciplina uniformemente le **assunzioni a tempo determinato** e i contratti di **somministrazione a termine** presso l'ente pubblico utilizzatore.

La declaratoria di **nullità della clausola causale** per difetto delle **esigenze temporali ed eccezionali** produce l'**imputazione del rapporto negoziale** in capo alla P.A. utilizzatrice. Sebbene la conversione rimanga esclusa, la condotta abusiva fonda il medesimo **diritto al risarcimento presunto** liquidabile nei **parametri edittali fissati dalla legge**.

Questa convergenza pretoria dimostra come il **presupposto del ristoro economico** risieda nell'**illegittimità causale del precariato** e nella **necessità di sanzionare l'illecito**, a prescindere dal concreto **schema negoziale flessibile** adottato dalla P.A.

03. Il caso di specie e la pronuncia della Suprema Corte

3.1 — L'iter processuale: dai giudizi di merito alla decisione della Corte d'Appello di Messina

La controversia decisa dai **giudici di legittimità** s'origina dall'impugnazione promossa da varie **ausiliarie ed agenti socio-sanitarie** impiegate presso l'**Azienda Ospedaliera Policlinico "G. Martino" di Messina** con ripetuti contratti a termine. Le lavoratrici chiedevano la **stabilizzazione del rapporto lavorativo** in virtù d'una selezione pubblica del 2008 e, in subordine, la condanna dell'Azienda al **risarcimento del danno da precariato**.

Il Tribunale di Messina accoglieva la **domanda di stabilizzazione** per tre dipendenti e, per altre quattro prive dei requisiti del bando, condannava l'Azienda sanitaria al risarcimento di **12 mensilità retributive** a titolo di **indennità sanzionatoria omnicomprensiva**.

La **Corte d'Appello di Messina** (sent. n. 248/2022) riformava in parte la sentenza. Negava la stabilizzazione per **mancata maturazione dell'anzianità** nei termini fissati dall'avviso e rigettava le **domande di risarcimento del danno** delle quattro lavoratrici, sul presupposto che ciascuna non avesse raggiunto **trentasei mesi complessivi di servizio** a termine. La Corte territoriale riteneva che la **soglia triennale edittale** ex [art. 5, comma 4-bis, d.lgs. 368/2001](#) costituisse un **requisito indispensabile ed ineludibile** per la configurabilità del danno risarcibile ex art. 36 d.lgs. 165/2001.

Le lavoratrici proponevano **ricorso per cassazione**, denunciando l'erronea **subsunzione della norma sanzionatoria** ed argomentando che la **nullità della clausola a termine** fonda la tutela risarcitoria indipendentemente dal triennio.

3.2 — La ratio decidendi dell'ordinanza n. 21765/2026: il vaglio sull'autonomia del risarcimento

Con l'**ordinanza n. 21765 del 25 giugno 2026**, la Sezione Lavoro accoglie il ricorso delle dipendenti, cassando la sentenza d'appello. La Cassazione evidenzia l'**errore di diritto dei giudici di merito**, consistente nell'aver sovrapposto i **presupposti della conversione del contratto** con i requisiti del **risarcimento del danno sanzionatorio**.

Il Supremo Collegio chiarisce che il **limite dei trentasei mesi** (ex art. 5 c. 4-bis d.lgs. 368/2001) rileva soltanto ai fini della **trasformazione a tempo indeterminato** nel settore privato. Nel pubblico impiego contrattualizzato, ove la conversione è **espressamente vietata dalla legge** (art. 36 c. 5 d.lgs. 165/2001), tale condizione **non può essere pretesa** per concedere il risarcimento del danno.

Il diritto al **risarcimento da illecito euro-unitario** nasce dall'**accertata nullità della clausola a termine** per difetto delle motivazioni di temporaneità ed eccezionalità imposte ex lege. Una volta accertata la nullità, il giudice non può negare la tutela risarcitoria per il solo fatto che i contratti abbiano avuto una **durata complessiva inferiore ai 36 mesi**.

Richiamando i propri precedenti in materia (tra cui **Cass. VI, n. 23942/2016⁴** e **Cass. VI, n. 24170/2016⁵**), la Corte ribadisce che l'**illegittima apposizione del termine** rende i contratti nulli e

soggetti alla **sanzione pecuniaria presunta edittale**, rinviando alla Corte d'Appello di Messina per la liquidazione del danno.

04. Analisi critica sull'abuso di contratti a termine nel pubblico impiego

4.1 — L'equivoco concettuale dei giudici di merito sul requisito dei trentasei mesi

L'arresto della Corte di Cassazione risolve un **evidente equivoco concettuale** insorto nelle aule di merito. Talune corti territoriali avevano scambiato la **condizione speciale di conversione** (operante nel settore privato) per il **presupposto costitutivo del risarcimento** contro la P.A., introducendo una **limitazione indebita alle tutele** dei lavoratori precari.

Come già chiarito da **Cass. VI, n. 22088/2016⁶**, la fattispecie sanzionabile dell'**abuso di contratti a termine nel pubblico impiego** non si configura soltanto al superamento della durata triennale. La **nullità dell'apposizione del termine** scaturisce direttamente dall'**assenza delle causali di temporaneità** o dall'impiego del contratto precario per far fronte a **fabbisogni organici ordinari e stabili**.

Pretendere il raggiungimento dei trentasei mesi di servizio per liquidare il danno significava attuare una **palese inversione ermeneutica**: si prendeva il requisito posto per accedere al posto fisso nel privato e lo si trasformava in una **soglia minima d'accesso al risarcimento** nel pubblico. In tal modo, si sarebbe garantita alla P.A. una **zona di immunità sanzionatoria** per tutte le precarizzazioni illegittime contenute entro il triennio.

4.2 — L'effettività della tutela sanzionatoria alla luce della Direttiva 1999/70/CE

La soluzione accolta dall'ordinanza n. 21765/2026 s'impone come **interpretazione conforme al diritto dell'Unione Europea**. La clausola 5 dell'Accordo Quadro allegato alla **Direttiva 1999/70/CE**

impone agli Stati membri di adottare **misure sanzionatorie adeguate** per prevenire e punire l'**abuso di contratti a tempo determinato**.

La Corte di Giustizia UE ha costantemente affermato che, laddove l'ordinamento interno vieti la conversione del posto nella P.A., la **tutela risarcitoria alternativa** deve possedere spiccati requisiti di **effettività, proporzionalità e dissuasività**, in modo da cancellare le **conseguenze dell'illecito datoriale**.

Il risarcimento del danno da illecito euro-unitario sussiste in ragione dell'accertamento dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine non giustificati da specifiche esigenze temporali ed eccezionali, indipendentemente dal raggiungimento dei trentasei mesi

Se si fosse confermata la tesi della Corte d'Appello di Messina, la violazione della norma imperativa commessa dalla P.A. con contratti nulli inferiori a trentasei mesi sarebbe rimasta **priva di qualsiasi sanzione**: nessuna conversione e nessun risarcimento. Un simile vuoto di tutele avrebbe determinato una **palese violazione del diritto UE**, esponendo lo Stato a censure di incompatibilità sovranazionale.

4.3 — Profili applicativi e quantificazione equitativa del danno nel settore sanitario e scolastico

Gli approdi dell'ordinanza n. 21765/2026 dispiegano **effetti operativi immediati** sul contenzioso del pubblico impiego, con particolare riguardo ai **comparti della sanità pubblica e della scuola**, storicamente interessati da un **ricorso sistematico al lavoro precario** per la copertura di cattedre ed **organici assistenziali**.

La **giurisprudenza di merito** ha recepito la linea di legittimità. Il **Tribunale Lavoro di Milano (sent. n. 2679/2026)⁷** ed il **Tribunale Lavoro di Busto Arsizio (sent. n. 148/2026)⁸** hanno confermato che la **nullità dei contratti a termine** fonda il **diritto alla liquidazione edittale** ex D.L. 131/2024. Parimenti, il **Tribunale Lavoro di Genova (sent. n. 149/2026)⁹** ha sancito la **diretta applicabilità ai giudizi pendenti** della nuova **scala risarcitoria edittale** da 4 a 24 mensilità TFR.

Sentenza / Autorità	Requisito 36 mesi	Forbice Edittale Applicata	Principio Affermato
Cass. Civ. n. 21765/2026	Non necessario	Parametri art. 36 d.lgs. 165/01 e L. 183/10	Il risarcimento del danno euro-unitario spetta anche per reiterazioni inferiori a 36 mesi in presenza di nullità del termine.
Trib. Milano n. 2679/2026	Autonomo	Da 4 a 24 mensilità (D.L. 131/2024)	Applicazione della sanzione di 6 mensilità per abuso di contratti a termine su organico di fatto nella scuola.
Trib. Genova n. 149/2026	Non ostativo	Da 4 a 24 mensilità (D.L. 131/2024)	Applicabilità immediata ai giudizi in corso della nuova scala risarcitoria a tutela del precariato pubblico.
Trib. Arezzo n. 638/2025 ¹⁰	Autonomo	Parametri Sezioni Unite n. 5072/2016	Il superamento dei 36 mesi è forte indice presuntivo ma la tutela sanziona l'abuso dello schema negoziale in sé.

Nel liquidare l'**indennità sanzionatoria edittale** entro la forbice di legge, il giudice di rinvio e i giudici territoriali devono graduare la somma valutando la **gravità dell'illecito della P.A.**, il numero delle proroghe e l'**ingiusta precarizzazione sofferta**. L'orientamento della Cassazione assicura così un **vero deterrente economico sanzionatorio** contro il ricorso illegittimo all'impiego pubblico temporaneo.

05. Conclusioni e prospettive sistematiche

L'ordinanza n. 21765/2026 della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione riafferma il **rigore dogmatico nell'interpretazione** della disciplina del precariato pubblico. La materia dell'**abuso di contratti a termine nel pubblico impiego** trova così un assetto coerente, fondato sulla **netta scissione tra conversione e risarcimento** e sulla sanzionabilità di ogni illegittimità datoriale.

Il principio espresso vincola le P.A. ad una **programmazione trasparente delle assunzioni** ed all'osservanza stringente delle **causali di temporaneità ed eccezionalità** ex art. 36 d.lgs. 165/2001. La certezza che ogni clausola nula fonda la **responsabilità risarcitoria edittale presunta** costituisce

l'unico presidio idoneo a garantire la **piena conformità dell'ordinamento italiano** alla Direttiva 1999/70/CE.

La decisione offre uno **strumento di tutela effettivo** per i lavoratori precari della sanità, della scuola e degli enti locali, ribadendo che la **dignità del lavoro pubblico** e il rispetto delle regole d'ingaggio rappresentano **valori costituzionali inderogabili** del nostro sistema giuridico.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

Costituzione della Repubblica Italiana, artt. 97, 35, 36 e 38

Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 36 (Testo Unico Pubblico Impiego)

Decreto Legislativo 6 settembre 2001, n. 368, art. 5, comma 4-bis

Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, comma 5 (Collegato Lavoro)

Decreto-Legge 16 settembre 2024, n. 131, art. 12 (convertito in L. 166/2024)

Direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato

Giurisprudenza citata

1. Cassazione civile, Sez. Lavoro, ordinanza 25 giugno 2026, n. 21765. Sancisce che il risarcimento del danno euro-unitario da abuso di contratti a termine nel pubblico impiego non richiede il superamento del limite di 36 mesi di durata complessiva.
2. Cassazione civile, Sez. Unite, sentenza 15 marzo 2016, n. 5072. Configura la natura presuntiva del danno da precariato pubblico liquidabile nei parametri dell'art. 32 l. 183/2010.
3. Cassazione civile, Sez. Lavoro, ordinanza 4 gennaio 2026, n. 203. Afferma l'unicità della disciplina sanzionatoria per abuso di contratti a termine e lavoro somministrato a termine nella P.A.
4. Cassazione civile, Sez. VI, ordinanza 23 novembre 2016, n. 23942. Esclude l'equiparazione del danno da precariato all'indennità ex art. 18 St. Lav. e ribadisce la

natura presuntiva del risarcimento edittale.

5. Cassazione civile, Sez. VI, ordinanza 28 novembre 2016, n. 24170. Ribadisce i principi delle Sezioni Unite n. 5072/2016 sull'esonero dell'onere probatorio per l'abuso dei contratti precari pubblici.
6. Cassazione civile, Sez. VI, ordinanza 31 ottobre 2016, n. 22088. Chiarisce che il risarcimento per l'abuso del contratto a termine scaturisce dalla nullità dell'apposizione del termine privo di ragioni di temporaneità.
7. Tribunale lavoro Milano, sentenza 21 maggio 2026, n. 2679. Applica i parametri del D.L. 131/2024 liquidando 6 mensilità TFR per l'abuso di contratti a termine nel settore scolastico.
8. Tribunale lavoro Busto Arsizio, sentenza 27 febbraio 2026, n. 148. Riconosce il danno edittale ex art. 36 d.lgs. 165/2001 per reiterazione abusiva oltre i 36 mesi su posti vacanti in organico.
9. Tribunale lavoro Genova, sentenza 28 gennaio 2026, n. 149. Sancisce l'immediata applicabilità delle nuove sanzioni edittali (da 4 a 24 mensilità) del D.L. 131/2024 ai procedimenti in corso.
10. Tribunale lavoro Arezzo, sentenza 5 novembre 2025, n. 638. Rileva la configurabilità dell'abuso del contratto a termine scolastico mediante l'interpretazione comunitariamente orientata.



A cura di:

Federico Palumbo

Foro di Roma — Redattore di Metodo Giuridico

Si occupa di diritto civile, diritto amministrativo e diritto del lavoro. Per Metodo Giuridico firma approfondimenti e note a sentenza sui profili sostanziali e processuali del contenzioso civile e amministrativo.