Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kümnes koda)

13. mai 2026*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – ELTL artikkel 258 – Sotsiaalpoliitika – Direktiiv 1999/70/EÜ – Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) raamkokkulepe tähtajalise töö kohta – Klausli 5 lõige 1 – Liikmesriikide kohustus kehtestada meetmed, et vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist ja selle eest karistada – Selliste meetmete puudumine – Mõiste „objektiivsed alused“, mis õigustavad selliste lepingute uuendamist

Kohtuasjas C-155/25,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 21. veebruaril 2025 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: S. Delaude ja D. Recchia,

hageja,

versus

Itaalia Vabariik, esindaja: S. Fiorentino, keda abistasid *avvocati dello Stato* A. Berti Suman ja L. Fiandaca,

kostja,

EUROOPA KOHUS (kümnes koda),

koosseisus: koja president J. Passer, kohtunikud D. Gratsias ja B. Smulders (ettekandja),

kohtujurist: R. Norkus,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

kohtuotsuse

1 Euroopa Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul:

– tuvastada, et kuna Itaalia Vabariik ei ole võtnud meetmeid riigikoolides asendajana töötavate haldus-, tehniliste ja abitöötajate (edaspidi „ATA-kategooria töötajad“) järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise vältimiseks, on Itaalia Vabariik rikkunud kohustusi, mis tulenevad nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (EÜT 1999, L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368), lisas toodud 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta (edaspidi „raamkokkulepe“) klauslist 5, ning

– mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

2 Raamkokkuleppe klausli 5 „Meetmed kuritarvituste vältimiseks“ lõikes 1 on sätestatud:

„Järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise võimaliku kuritarvitamise vältimiseks kehtestavad liikmesriigid, olles kooskõlas siseriikliku õiguse, kollektiivlepingute või praktikaga konsulteerinud tööturu osapooltega, ja/või tööturu osapooled konkreetsete sektorite ja/või töötajakategooriate vajadusi arvestades ühe või mitu järgmistest meetmetest, juhul kui kuritarvituste vältimiseks puuduvad samaväärsed juriidilised meetmed:

a) objektiivsed alused, mis õigustaksid selliste töölepingute või töösuhete uuendamist;

b) järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete maksimaalne kogukestus;

c) selliste töölepingute või töösuhete uuendamiste arv.“

Itaalia õigus

3 16. aprilli 1994. aasta seadusandliku dekreedi nr 297, millega kinnitatakse igat tüüpi koolides kõikidel tasemetel õpetamist käsitlevate õigusnormide konsolideeritud redaktsioon (decreto legislativo n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) (*GURI* nr 115, 19.5.1994, regulaarne lisa nr 79; edaspidi „seadusandlik dekreet nr 297/1994“), artiklis 554 on sätestatud:

„1. Neljanda tasandi ametikohale nimetatakse alaliselt ametisse kvalifikatsioonil põhineva konkursi korras, mille haridusasutused korraldavad provintsi tasandil igal aastal vabade ametikohtade piires haridusministri määruse alusel, milles täpsustatakse nõutav kvalifikatsioon ja hindamiskriteeriumid.

2. Sellel konkursil võivad osaleda koosseisuvälised ATA-kategooria töötajad, kellel on vähemalt kaheaastane teenistusstaaž konkursialusel ametikohal ja kellel puudub distsiplinaarkaristus. Osaleda on võimalik ainult konkursil, mis korraldatakse provintsis, kus kandidaat konkursiteate avaldamise kuupäeva seisuga töötab.

3. Koosseisuvälistel ATA-kategooria töötajatel, kellel on vähemalt kaheaastane täielik või osaline teenistusstaaž konkursialusest ametikohast kõrgemal ametikohal, on õigus osaleda vahetult madalama ametikoha konkursil.

[…]

8. Alaliselt ametisse nimetamine toimub vabade ametikohtade piires vastavalt järjestusele alalistes värbamisnimekirjades, mida täiendatakse ja ajakohastatakse eespool nimetatud kriteeriumide alusel.“

4 3. mai 1999. aasta seaduse nr 124, mis käsitleb kiireloomulisi sätteid koolitöötajate kohta (legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) (*GURI* nr 107, 10.5.1999; edaspidi „seadus nr 124/1999“), artiklis 4 on sätestatud:

„1. Õpetajakohad, mis on enne 31. detsembrit tegelikult täitmata ja vabad ning jäävad tõenäoliselt täitmata ja vabaks kogu õppeaastaks, võib juhul, kui neid ei ole võimalik täita provintsi koosseisuliste õpetajate või varutöötajatega ning kui neile kohtadele ei ole koosseisulisi töötajaid mis tahes alusel määratud, täita aastase tähtajaga asenduslepingute alusel seniks, kuni konkurss koosseisuliste õpetajate töölevõtmiseks on lõpule jõudnud.

2. Selliste täidetud õpetajakohtade täitmiseks, mis jäävad enne 31. detsembrit tegelikult vabaks ja on seda õppeaasta lõpuni, kasutatakse õppetöö lõpuni kestvaid tähtajalisi asenduslepinguid. Õppetöö lõpuni kestvaid tähtajalisi asenduslepinguid kasutatakse ka selliste õppetundide tagamiseks, mis ei võimalda moodustada täisajaga õpetajakohta.

3. Muudel juhtudel kui lõigetes 1 ja 2 nimetatud kasutatakse tähtajalisi asenduslepinguid.

[…]

11. Eelnevate lõigete sätteid kohaldatakse ka ATA-kategooria töötajatele.“

5 13. detsembri 2000. aasta ministri dekreedi nr 430, millega kehtestatakse 3. mai 1999. aasta seaduse nr 124/1999 artikli 4 alusel haldus-, tehniliste ja abitöötajate asendamise üksikasjalikud eeskirjad (decreto ministeriale n. 430 – Regolamento recante norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario ai sensi dell’articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124) (*GURI* nr 19, 24.1.2001), artiklis 1 „Vabad ametikohad ja asendamine“ on ette nähtud:

„1. Kui vastavalt [seaduse nr 124/1999] artikli 4 lõigetele 1, 2, 3 ja 11 ei ole vabasid [ATA-kategooria töötajate] ametikohti võimalik täita teenistuses olevate varutöötajate või mis tahes alusel tähtajatu lepinguga töötajate tööle võtmise teel:

a) võetakse enne 31. detsembrit täitmata ja vabadele ametikohtadele, mis tõenäoliselt jäävad täitmata ja vabaks kogu õppeaastaks, aastaks tööle asendajad;

b) võetakse täidetud ametikohtadele, kuid mis on enne 31. detsembrit vabad ja jäävad vabaks kuni õppeaasta lõpuni, tööle ajutised asendajad kuni õppetöö lõpuni;

c) võetakse tööle ajutised asendajad artikli 6 sätete kohaselt kõigi muude vajaduste katmiseks, mida eespool nimetatud juhtumid ei hõlma.“

6 30. märtsi 2001. aasta seadusandliku dekreedi nr 165, millega kehtestatakse avaliku sektori asutuste töökorralduse üldeeskirjad (decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) (*GURI* nr 106, 9.5.2001, regulaarne lisa nr 112; edaspidi „seadusandlik dekreet nr 165/2001“), artiklis 36 „Tähtajalise lepinguga või paindlike töösuhete raames tööle võetud töötajad“ on sätestatud:

„1. Tavapäraste vajaduste katteks võtavad avaliku sektori asutused töötajaid tööle üksnes tähtajatu töölepingu alusel […]

2. Avaliku sektori asutused võivad sõlmida tähtajalisi töölepinguid, koolitus- ja praktikalepinguid ning tähtajalise tööjõu vahendamise lepinguid ning kasutada tsiviilseadustikus ja muudes ettevõtte töösuhteid reguleerivates õigusaktides ette nähtud paindlikke lepinguvorme üksnes ulatuses ja korras, mis on ette nähtud nende kohaldamiseks avaliku sektori asutustes. Avaliku sektori asutused võivad sõlmida käesoleva lõike esimeses lauses osutatud lepinguid ainult juhul, kui on tõendatud ajutised või erandlikud vajadused, ning artiklis 35 sätestatud töölevõtmise tingimuste ja korda järgides. Tähtajalisi töölepinguid võib sõlmida 15. juuni 2015. aasta seadusandliku dekreedi nr 81 töölepingute ühtsete eeskirjade ning tööülesannete valdkonna õigusnormide muutmise kohta vastavalt 10. detsembri 2014. aasta seaduse nr 183 artikli 1 lõikele 7 (decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 – Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell’articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (*GURI* nr 144, 24.6.2015, regulaarne lisa nr 34; edaspidi „seadusandlik dekreet nr 81/2015“) artiklit 19 ja sellele järgnevaid artikleid järgides […]

[…]

5. Töötajate töölevõtmist ja tööd puudutavate imperatiivsete õigusnormide rikkumine avaliku sektori asutuste poolt ei saa ühelgi juhul tuua kaasa nende asutustega tähtajatu töösuhte tekkimist; see ei mõjuta nende võimalikku vastutust ja sanktsioone. Asjaomasel töötajal on õigus imperatiivsete õigusnormidega vastuolus tehtud tööst tuleneva kahju hüvitamisele. Kui kahju tuleneb järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamisest, määrab kohus, ilma et see piiraks töötaja õigust tõendada täiendavat kahju, vähemalt nelja kuupalga ja maksimaalselt 24 kuupalga vahele jääva hüvitise, mis arvutatakse töölepingu lõppemise hüvitise arvutamise aluseks võetava viimase töötasu alusel, ning võttes arvesse rikkumise raskust tulenevalt eelkõige poolte vahel sõlmitud järjestikuste lepingute arvust ja töösuhte kogukestusest.

[…]

5*quinquies*. Ilma et see piiraks lõike 5 kohaldamist, ei kohaldata käesolevat artiklit [ATA-kategooria töötajate] tähtajalise lepinguga töölevõtmise suhtes riigi ja kohalike omavalitsusüksuste õppe- ja haridusasutustes ning kunsti-, muusika- ja tantsu kõrgkoolides. […]“.

7 Seadusandliku dekreedi nr 81/2015 III peatükis „Tähtajaline töö“ on sätestatud tähtajaliste töölepingute maksimaalne kestus (artikkel 19) ja uuendamiste maksimaalne arv (artikkel 21). Artikli 29 lõike 2 punkti c kohaselt ei kohaldata III peatükki „[ATA-kategooria töötajatega] asendamiseks sõlmitud tähtajaliste lepingute suhtes“ ning selle artikli lõikes 4 on ette nähtud, et „[k]ohaldatakse endiselt seadusandliku dekreedi [nr 165/2001] artikli 36 sätteid“.

8 13. juuli 2015. aasta seaduse nr 107, mis käsitleb riikliku õppesüsteemi reformi ja kehtivate õigusnormide ümberkujundamist (legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) (*GURI* nr 162, 15.7.2015; edaspidi „seadus nr 107/2015“), artikli 1 lõikega 131 kehtestati riigikoolide õpetajate ja ATA-kategooria töötajate tähtajaliste töölepingute maksimaalseks kestuseks 36 kuud, isegi kui need lepingud ei ole järjestikused. See säte tunnistati kehtetuks 12. juuli 2018. aasta dekreetseaduse nr 87 kiireloomuliste sätete kehtestamise kohta töötajate ja ettevõtjate väärikuse jaoks (decreto-legge n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese) (*GURI* nr 161, 13.7.2018; edaspidi „dekreetseadus nr 87/2018“) artikliga 4*bis*.

Kohtueelne menetlus

9 Komisjon saatis 26. juulil 2019 Itaalia Vabariigile ametliku kirja, milles ta väljendas kahtlusi muu hulgas selle suhtes, kas mitu riigisisest sätet, mida kohaldatakse riigikoolides töötavate ATA-kategooria asendustöötajate suhtes, on kooskõlas raamkokkuleppe klausliga 5 osas, mis puudutab tähtajaliste lepingute kasutamise kuritarvitamist.

10 Itaalia Vabariik saatis ametlikus kirjas esitatud etteheidetele ja küsimustele vastuseks mitu teatist. Pärast 29. novembri 2019. aasta teatist saatis komisjon Itaalia Vabariigile 3. detsembril 2020 täiendava ametliku kirja, millele see liikmesriik vastas muu hulgas 6. aprilli ja 21. septembri 2021. aasta kirjadega.

11 19. aprillil 2023 saatis komisjon Itaalia Vabariigile põhjendatud arvamuse, milles ta jäi muu hulgas oma seisukoha juurde, et Itaalia õigusnormid ei ole kooskõlas raamkokkuleppe klausliga 5 osas, mis puudutab ATA-kategooria asendustöötajate kaitset tähtajaliste lepingute kuritarvitamise eest, ning kutsus seda liikmesriiki üles võtma selle täitmiseks vajalikke meetmeid kahe kuu jooksul arvamuse kättesaamisest.

12 Põhjendatud arvamusele 8. veebruaril 2024 antud vastuses väljendas Itaalia Vabariik uuesti oma mittenõustumist komisjoni seisukohaga.

13 Kuna see vastus komisjoni ei veennud, esitas ta liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi.

Hagi

14 Komisjon heidab oma hagis Itaalia Vabariigile ette, et viimane on rikkunud raamkokkuleppe klausli 5 lõikest 1 tulenevaid kohustusi, kuna ta ei ole võtnud meetmeid, et vältida riigikoolides töötavate ATA-kategooria asendustöötajate järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamist.

Poolte argumendid

15 Esimesena väidab komisjon, et Itaalia õiguses ei ole ühtegi raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 alapunktide b ja c alusel võetud meedet, mis puudutaks ATA-kategooria asendustöötajatega sõlmitavate tähtajaliste töölepingute maksimaalset kogukestust või nende lepingute uuendamiste arvu. Nimelt tuleneb seadusandliku dekreedi nr 165/2001 artikli 36 lõikest 5*quinquies* ja seadusandliku dekreedi nr 81/2015 artikli 29 lõike 2 punktist c, et sätted, millega kehtestatakse nende tähtajaliste lepingute maksimaalne kestus ja maksimaalne arv, mille avaliku sektori asutused võivad töötajate töölevõtmiseks sõlmida, ei ole kohaldatavad lepingutele, mis sõlmitakse riigikoolides töötavate ATA-kategooria töötajatega. Lisaks, kui varem nägi seaduse nr 107/2015 artikli 1 lõige 131 selles osas ette piirangud, siis dekreetseadusega nr 87/2018 tunnistati see säte kehtetuks.

16 Teisena väidab komisjon, et Itaalia õiguses puuduvad ka sellised meetmed, nagu on ette nähtud raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktis a ja mis käsitlevad objektiivseid aluseid, mis õigustavad riigikoolides töötavate ATA-kategooria töötajatega sõlmitud tähtajaliste töölepingute uuendamist.

17 Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõigetes 1 ja 11, mis lubavad võtta ATA-kategooria töötajaid tööle, et ajutiselt täita vabasid ja täitmata ametikohti riiklikus haridussüsteemis, ei mainita ühtegi nõuet, näiteks riikliku haridussüsteemile omane paindlikkuse nõue, mida võiks seostada mõistega „objektiivsed alused“ raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses. Lisaks näivad Ministero dell'Istruzione (haridusministeerium, Itaalia) avaldatud andmed õpilaste arvu ja töötajate koosseisu muutumise kohta sellise nõude olemasolu suhtes vasturääkivad. Kuigi alates 2017/2018. õppeaastast on õpilaste arv pidevalt vähenenud, on tähtajalise lepinguga ATA-kategooria töötajate arv ja osakaal samal ajavahemikul hoopis kasvanud.

18 Komisjon järeldab sellest, et isegi kui on mõeldav, et kõnealused riigisisesed õigusnormid võiksid teoreetiliselt tugineda sellisele objektiivsele alusele nagu riigikooli eripäraga seotud paindlikkuse nõue, ei ole sellist nõuet praktikas olemas.

19 Teiseks ei piisa igal juhul vaid objektiivse aluse olemasolust, et teha kindlaks kõnealuste riigisiseste õigusnormide kooskõla raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktiga a, kuna arvestades 26. novembri 2014. aasta kohtuotsusest Mascolo jt (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401) tulenevaid järeldusi, eeldab selline kooskõla, et need õigusnormid võimaldavad välja selgitada objektiivsed ja läbipaistvad kriteeriumid, mille alusel kontrollida, kas ATA-kategooria asendustöötajatega sõlmitud tähtajaliste lepingute uuendamine vastab tõepoolest tegelikule vajadusele ja järgib proportsionaalsuse põhimõtet.

20 Kõnealused riigisisesed õigusnormid ei võimalda aga selliseid kriteeriume kindlaks teha. Vastupidi, ATA-kategooria töötajate töölevõtmine tähtajaliste lepingute alusel on tegelikult tavapärane töölevõtmise viis. Et osaleda ATA-kategooria asendustöötajatele ette nähtud alaliste ametikohtade täitmiseks korraldatud konkursil, peavad nimelt asjaomased isikud olema kõigepealt tähtajalise lepingu alusel tööle võetud ja neil peab olema vähemalt kaheaastane teenistusstaaž, mis läheb ilmselgelt vastuollu raamkokkuleppe aluseks oleva eeldusega, et määramata tähtajaga töölepingud on töösuhete üldine vorm. Lisaks ei korraldata neid konkursse kindla ajakava järgi, kuna nende korraldamist piiravad eelarvevahendid ning pealegi sõltub see koosseisulise personali loomulikust vähenemisest.

21 Seetõttu leiab komisjon, et ATA-kategooria asendustöötajaid võetakse tööle tähtajalise töölepinguga, ilma et kohaldatavas riigisiseses õiguses oleks ette nähtud objektiivseid aluseid raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses – vastupidi, riigisiseses õiguses lubatakse kasutada selliseid lepinguid püsivate ja kestvate vajaduste rahuldamiseks. Komisjon märgib selles kontekstis oma repliigis, et Itaalia Vabariik on seda kostja vastuses ise tunnistanud, väites, et ATA-kategooria töötajad võetakse tööle tähtajaliselt, et tulla toime personali „struktuurse puudusega“.

22 Kolmandana lisab komisjon täielikkuse huvides, et kui Itaalia Vabariik peaks leidma, et viimastel aastatel mitme konkursi korraldamine kuulub raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses mõiste „samaväärsed juriidilised meetmed“ alla, siis tuleb asuda seisukohale, et selline konkursside korraldamine kujutab endast vaid vajaduspõhist meedet, mis võimaldab äärmisel juhul mõnes aspektis lõpetada juba tekkinud kuritarvitusliku olukorra, ilma et sellega oleks võimalik vältida tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist riigikoolides töötavate ATA-kategooria töötajate suhtes. Sama tuleb öelda ka Itaalia Vabariigi viidatud õigusaktide eelnõude kohta, mille kohaldamine piirdub teatud õppeaastatega.

23 Itaalia Vabariik leiab omalt poolt, et ta on täitnud raamkokkuleppe klausli 5 lõikest 1 tulenevad kohustused.

24 Esimesena märgib Itaalia Vabariik, et riiklikus haridussüsteemis on võimalik pääseda alalisele ametikohale seadusandliku dekreedi nr 297/1994 artiklis 554 ette nähtud valikumenetluse kaudu, milles saavad osaleda üksnes koosseisuvälised ATA-kategooria töötajad, kellel on vähemalt kaheaastane teenistusstaaž, ja mille raames võetakse arvesse töökogemust. Tähtajalise lepingu alusel töötamine teeb seega võimalikuks sellise töökogemuse arvessevõtmise ja aitab kaasa tähtajatu lepingu sõlmimisele. Seetõttu oli see süsteem algusest peale kavandatud selliselt, et soodustada ATA-kategooria asendustöötajatega sõlmitud tähtajaliste lepingute uuendamist, kuivõrd selline uuendamine hõlbustaks alalisele ametikohale pääsemist. Seda silmas pidades otsustati dekreetseadusega nr 87/2018 kehtetuks tunnistada seaduse nr 107/2015 artikli 1 lõikes 131 varem selliste lepingute jaoks ette nähtud maksimaalne kestus 36 kuud.

25 Teisena võtab selline töölevõtmise mehhanism arvesse koolisüsteemi iseärasusi, nimelt suurt varieeruvust nõudluses ATA-kategooria töötajate järele olenevalt õpilaste arvust eri koolides ja geograafilistes piirkondades ning tihedat seost ATA-kategooria töötajate vajaliku arvu ja õpilaste arvu vahel. Need iseärasused kujutavad endast objektiivseid aluseid raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a mõttes.

26 Selles kontekstis rõhutab Itaalia Vabariik esiteks, et selles sättes ei näi olevat nõutud, et sellised objektiivsed alused peavad olema ette nähtud positiivses õiguses.

27 Teiseks on ATA-kategooria töötajate arvu suurenemine, millele komisjon viitab, tingitud vajadusest kõrvaldada struktuurne personalipuudus süsteemis, milles tuleb järgida töötajate roteerumist. Selle kohta rõhutab Itaalia Vabariik oma vasturepliigis siiski, et tema argumente ei tohiks mõista nii, et struktuurne personalipuudus iseenesest oleks objektiivne alus raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses.

28 Kolmandana piiras haridusministeerium aastatel 2019–2021 ATA-kategooria töötajate puhul tähtajaliste töölepingute kasutamist ja viis selleks läbi mitu töölevõtmise menetlust. Lisaks lubati 2023/2024. õppeaastal võtta alaliselt ametisse nimetamisega tööle kokku 9975 töötajat järgmise

ametikohtade jaotuse alusel: 2163 haldusassistenti, 717 tehnilist assistenti, 7066 kooli tugitöötajat, 13 kooli tehnilist tugitöötajat (põllumajandustööde tegemiseks), 8 riidehoiutöötajat, 4 kokka ja 4 meditsiiniõde.

29 Neljandana märgib Itaalia Vabariik, loobumata oma kaitseväidetest, et ta töötab välja kohaldatavate õigusnormide muudatusi, mille eesmärk on anda kõigile riigikoolides töötavatele ATA-kategooria asendustöötajatele tõsine võimalus kindlustada endale alaline töökoht sellega, et erandina ATA-kategooria töötajate tavapärasest töölevõtmise korrast täidetakse kohe kõik hetkel vabad olevad alalised ametikohad. Lisaks valmistatakse ette uut ATA-kategooria töötajate ametialast klassifitseerimise süsteemi, mis hõlmab uusi karjääri- ja töölevõtmise mehhanisme. Igasugune töölevõtmise mehhanismide reform peab siiski sündima tööturu osapoolte ja teiste asjasse puutuvate haldusasutustega peetava dialoogi tulemusel.

30 Seetõttu palub Itaalia Vabariik Euroopa Kohtul jätta komisjoni hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata või teise võimalusena peatada menetlus Euroopa Kohtu kodukorra artikli 55 alusel, et ta saaks mõistliku aja jooksul vastu võtta vajalikud seadusandlikud muudatused.

Euroopa Kohtu hinnang

31 Tuleb meelde tuletada, et raamkokkuleppe klausel 5, mille eesmärk on rakendada ühte raamkokkuleppega taotletavatest eesmärkidest, see tähendab reguleerida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamist, paneb lõikes 1 liikmesriikidele kohustuse kehtestada tõhusalt ja siduvalt vähemalt üks selles loetletud meetmetest, juhul kui riigi õiguses samaväärsed juriidilised meetmed puuduvad. Selle klausli lõike 1 punktides a–c loetletud meetmed, mida on kolm, puudutavad vastavalt objektiivseid aluseid, mis õigustaksid selliste töölepingute või töösuhete uuendamist, nende järjestikuste töölepingute või töösuhete maksimaalset kogukestust ja uuendamiste arvu (19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 83 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Liikmesriikidel on selles suhtes kaalutlusruum, kuna neil on võimalik valida, kas kasutada üht või mitut klausli 5 lõike 1 punktides a–c loetletud meedet või tugineda samaväärsetele olemasolevatele juriidilistele meetmetele (25. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

33 Mis puudutab esimesena raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktides b ja c ette nähtud meetmeid, mis käsitlevad tähtajaliste töölepingute maksimaalset kogukestust ja uuendamiste arvu, leiab komisjon, ilma et Itaalia Vabariik talle vastu vaidleks, et riigikoolides töötavate ATA-kategooria töötajate kohta Itaalia õiguses selliseid meetmeid ei ole. Komisjon rõhutab sellega seoses, et Itaalia õigusnormid, millega kehtestatakse tähtajaliste töölepingute maksimaalne kestus ja maksimaalne arv, mida avaliku sektori asutused võivad töötajate töölevõtmiseks sõlmida, ei ole sõnaselgelt kohaldatavad ATA-kategooria töötajatega sõlmitud lepingute suhtes, samas kui säte, mis nägi varem ette selliste lepingute maksimaalse kestuse 36 kuud, tunnistati 2018. aastal kehtetuks.

34 Komisjoni väidetele vastu vaieldes märgib Itaalia Vabariik, et kuigi säte, mis näeb ette ATA-kategooria töötajatega sõlmitud tähtajaliste töölepingute maksimaalse kestuse 36 kuud, tunnistati tõepoolest kehtetuks, oli kehtetuks tunnistamise eesmärk tegelikult võimaldada nendel töötajatel omandada kogemusi, sõlmides korduvalt tähtajalisi töölepinguid, ja suurendada seeläbi oma võimalusi hiljem alaliselt ametisse nimetamiseks, mille puhul võetakse muu hulgas arvesse tähtajalise lepingu alusel töötamisel saadud kogemust.

35 Tuleb aga tõdeda, et need argumendid üksnes kinnitavad, et Itaalia õiguses puuduvad meetmed, mis piiraksid kõnealuste ATA-kategooria töötajatega sõlmitavate tähtajaliste töölepingute maksimaalset kestust või arvu, ning järelikult seda, et puuduvad meetmed, mis aitaksid vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktide b ja c tähenduses.

36 Neil asjaoludel tuleb teisena analüüsida, kas Itaalia õigus näeb ATA-kategooria töötajatega sõlmitud tähtajaliste töölepingute puhul ette raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktis a nimetatud meetme, mis puudutab objektiivseid aluseid, mis õigustavad tähtajaliste töölepingute või töösuhete uuendamist.

37 Euroopa Kohus on sellega seoses varem otsustanud, et mõistet „objektiivsed alused“ tuleb mõista nii, et sellega on silmas peetud täpseid ja konkreetseid asjaolusid, mis iseloomustavad kindlaksmääratud tegevust ning mis sellest lähtudes õigustavad järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamist selles konkreetses olukorras. Sellised asjaolud võivad tuleneda eelkõige tööülesannete eripärast, mille täitmiseks asjaomased lepingud on sõlmitud, ning nimetatud tööülesannete olemuslikest tunnustest või – kui see on asjakohane – liikmesriigi sotsiaalpoliitika õiguspärase eesmärgi taotlemisest (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 87 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Seevastu niisugune riigisisene säte, mis piirdub seadus- või määrusandliku võimu normiga, mille kohaselt on järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamine üldiselt ja abstraktselt lubatud, ei ole kooskõlas käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis täpsustatud nõuetega. Nimelt ei võimalda selline puhtformaalne norm välja selgitada objektiivseid ja läbipaistvaid kriteeriume, mille alusel kontrollida, kas selliste lepingute uuendamine vastab tõepoolest tegelikule vajadusele ning on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik. Selline säte kannab endas seega reaalset ohtu põhjustada seda tüüpi lepingute kuritarvitamist ega ole seega kooskõlas raamkokkuleppe eesmärgi ja soovitava toimega (26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 88 ja seal viidatud kohtupraktika).

39 Käesoleval juhul nähtub komisjoni selgitustest, et tema kriitika puudutab peamiselt seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõigete 1 ja 11 sätteid, mis olid kõne all ka kohtuasjas, milles tehti 26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt (C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401), ning mille kohaselt on nende sätete koostoimes lubatud ATA-kategooria töötajate ametikohad, mis on kooliaasta „enne 31. detsembrit tegelikult täitmata ja vabad“, täita aastase tähtajaga asenduslepingute alusel „seniks, kuni konkurss koosseisuliste [töötajate] töölevõtmiseks on lõpule jõudnud“.

40 Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et kuigi Itaalia Vabariik ei näi käesolevas asjas viitavat raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses objektiivse alusena vajadusele täita ajutiselt koosseisulistele töötajatele ette nähtud töökohti, st seniks, kuni konkurss selliste töötajate töölevõtmiseks on lõpule jõudnud, tuleb siiski meelde tuletada, et võttes arvesse selle kohta esitatud komisjoni argumente ning seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõike 1 sõnastust, milles sellele vajadusele sõnaselgelt viidatakse, on Euroopa Kohus varem otsustanud, et selline vajadus võib õigustada järjestikuste tähtajaliste lepingute kasutamist (vt selle kohta 26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 96).

41 Selleks et riigisiseseid õigusnorme, millega sellist vajadust arvesse võetakse, saaks pidada objektiivse alusena põhjendatuks, peab pädevatel asutustel siiski olema võimalik nende õigusnormide konkreetsel kohaldamisel välja selgitada objektiivsed ja läbipaistvad kriteeriumid,

mille alusel kontrollida, kas tähtajaliste töölepingute uuendamine vastab tõepoolest tegelikule vajadusele ning on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik, kusjuures tuleb täpsustada, et nimetatud õigusnorme ei saa pidada raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a alusel põhjendatuks, kui need võimaldavad uuendada tähtajalisi töölepinguid selliste vajaduste katmiseks, mis ei ole tegelikult ajutised, vaid hoopis püsivad ja kestvad (vt selle kohta 26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punktid 99 ja 100 ning seal viidatud kohtupraktika).

42 Selles kontekstis väidab komisjon, ilma et Itaalia Vabariik talle vastu vaidleks, et ühelt poolt ei ole kõnealustes riigisisestes õigusnormides kehtestatud ühtegi konkreetset tähtaega konkursimenetluste korraldamiseks, mille kohta ta täpsustab, et nende korraldamist piiravad eelarvevahendid ja pealegi sõltub see koosseisulise personali loomulikust vähenemisest. Teiselt poolt märgib komisjon, et ATA-kategooria töötajate võimalus osaleda sellistel konkurssidel sõltub lisaks tingimusest, et need töötajad on töötanud tähtajaliselt vähemalt kaks aastat, mida see liikmesriik on ka ise kinnitanud, viidates seadusandliku dekreedi nr 297/1994 artiklile 554, mis käsitleb muu hulgas alaliselt ametisse nimetamist konkursi korraldamise teel ning mille lõikes 2 on selline tingimus ette nähtud.

43 Nimetatud asjaolud, mida Itaalia Vabariik ei ole ümber lükanud või on neid koguni tunnistanud, näitavad, et kuigi kõnealused riigisisesed õigusnormid piiravad formaalselt riigi hallatavates koolides vabade ja täitmata ametikohtade aastaseks asendamiseks tähtajaliste töölepingute kasutamist üksnes ajutise ajavahemikuga, mis lõpeb konkursi lõpule jõudmisega, ei võimalda need õigusnormid tagada, et selle objektiivse aluse konkreetsel juhul kohaldamine – arvestades asjaomase tegevuse iseärasusi ja tingimusi – on raamkokkuleppe nõuetega kooskõlas, vaid võimaldavad vastupidi raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a rikkudes uuendada selliseid lepinguid vajaduste katmiseks, mis ei ole tegelikult ajutised, vaid püsivad ja kestvad (vt selle kohta 26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punktid 108 ja 109).

44 Eelkõige asjaolu, et seadusandliku dekreedi nr 297/1994 artikli 554 lõike 2 kohaselt peavad ATA-kategooria töötajad selleks, et nad saaksid osaleda konkurssidel, mis võivad päädida alaliselt ametisse nimetamise ja seeläbi koosseisulisele ametikohale saamisega, vastama tingimusele, et neil „on vähemalt kaheaastane teenistusstaaž konkursialusel ametikohal“, võib iseenesest ja olenemata konkursside korraldamise juhuslikust ja ettenägematust laadist suurendada järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise ohtu, kuna kõnealuse minimaalse kaheaastase perioodi jooksul võidakse neid lepinguid uuendada, ilma et oleks vaja tagada, et uuendamise tinginud vajadus on ajutine, mitte püsiv ja kestev.

45 Neil asjaoludel ei saa seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõikes 1 nimetatud vajadust täita ajutiselt koosseisulisi ametikohti seniks, kuni koosseisuliste töötajate töölevõtmiseks korraldatud konkurss on lõpule jõudnud, pidada käesoleval juhul „objektiivseks aluseks“, mis õigustab riigikoolides töötavate ATA-kategooria töötajatega sõlmitud tähtajaliste töölepingute uuendamist vastavalt raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktist a tulenevatele nõuetele.

46 Mis puudutab teiseks riiklikule haridussüsteemile omast vajadust paindlikkuse järele, millele Itaalia Vabariik tugineb, siis tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohus on varem otsustanud, et sellist vajadust, eelkõige osas, mis puudutab riiklikus haridussüsteemis töötavate töötajate arvu ja õpilaste arvu vastavust, võib üldjuhul samuti arvesse võtta „objektiivse alusena“ raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punkti a tähenduses (vt selle kohta 26. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mascolo jt, C-22/13, C-61/13–C-63/13 ja C-418/13, EU:C:2014:2401, punktid 94 ja 95).

47 Samas, kuigi käesoleval juhul on mõeldav, et seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõiked 2 ja 3 võiksid olla osa sellisest vajadusest paindlikkuse järele ATA-kategooria töötajate töölevõtmisel, kuivõrd need sätted käsitlevad võimalust täita muid ajutiselt vabasid ametikohti, mis ei ole täitmata ametikohad, siis nimetatud artikli lõigete 1 ja 11 sätted, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 39 ja mis puudutavad ATA-kategooria töötajatele mõeldud vabasid ja täitmata ametikohti, ei sisalda seevastu ühtegi asjaolu, mis võiks viidata sellele, et nende eesmärk on tõepoolest vastata paindlikkuse vajadusele, või veelgi vähem määratleda tingimusi, mis reguleerivad võimalust sõlmida nende töötajatega järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid.

48 Neil asjaoludel, isegi kui eeldada, et kõnealused riigisisesed õigusnormid järgivad Itaalia Vabariigi viidatud eesmärki, nimelt võimalust võtta arvesse riiklikule haridussüsteemile omast vajadust paindlikkuse järele, ei täida ATA-kategooria töötajate õiguslik olukord tulenevalt kõnealustest õigusnormidest, nagu need on esitatud Euroopa Kohtule, selguse ja täpsuse nõudeid, millele liikmesriigi ülevõtmismeetmed peavad vastama.

49 Selline eesmärk ei muuda neid õigusnorme raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktiga a kooskõlas olevaks, sest see ei võimalda näidata, et eksisteerivad täpsed ja konkreetsed asjaolud, mis iseloomustavad kõnealust tegevust ning mis sellest lähtuvalt õigustavad järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamist selles konkreetses olukorras, kooskõlas käesoleva kohtuotsuse punktis 37 meenutatud kohtupraktikaga (vt analoogia alusel 26. veebruari 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, punkt 50).

50 See on nii seda enam, et seaduse nr 124/1999 artikli 4 lõigetes 1 ja 11 nimetatud vabad ja täitmata ametikohad on mõeldud täitmiseks koosseisuliste töötajatega ning on seega *a priori* mitte ajutised, vaid alalised.

51 Sellest järeldub, et riiklikule haridussüsteemile omane vajadus paindlikkuse järele, millele Itaalia Vabariik viitab, ei saa käesoleval juhul olla aluseks seisukohale, et kõnealused riigisisesed õigusnormid näevad kooskõlas raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktiga a ette „objektiivse aluse“, mis õigustab riigikoolides töötavate ATA-kategooria töötajatega sõlmitud tähtajaliste töölepingute uuendamist.

52 Kolmandana tuleb raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 tähenduses „samaväärsete juriidiliste meetmete“ võimaliku olemasolu kohta Itaalia õiguses meelde tuletada, et selle väljendiga on mõeldud mis tahes liikmesriigi õiguse meetmeid, mille eesmärk on – sarnaselt selles klauslis nimetatud meetmetega – tõhusalt vältida järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise kuritarvitamist (23. aprilli 2009. aasta kohtuotsus Angelidaki jt, C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 76 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Käesoleval juhul tuleb täpsustada, et kuigi komisjon peab võimalikuks, et Itaalia Vabariik võib tahta tugineda selliste samaväärsete juriidiliste meetmete võtmise argumendile, kuna ta on viimastel aastatel korraldanud hulga konkursse, mis on teinud võimalikuks paljude ATA-kategooria töötajate alaliselt ametisse nimetamise, ei viita miski sellele, et see liikmesriik oleks tegelikult soovinud „samaväärse juriidilise meetmena“ tugineda konkursside korraldamisele.

54 Samas tuleb igal juhul tõdeda, et Euroopa Kohus on otsustanud, et ette nähtud tähtaja jooksul valikumenetluse korraldamine selleks, et alaliselt täita töökohad, millel ajutiselt töötavad tähtajalised töötajad, võimaldab vältida nende töötajate ebakindla olukorra pikaajaliseks muutumist, tagades, et nende töökohad täidetakse kiiresti alaliselt. Seega võib selline meede olla

sobiv järjestikuste tähtajaliste töösuhete kasutamise kuritarvitamise vältimiseks ja seega olla „samaväärseks juriidiliseks meetmeks“ (vt selle kohta 19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punktid 93–95).

55 Siiski, nagu rõhutas komisjon, ilma et Itaalia Vabariik talle vastu vaidleks, ilmneb käesolevas asjas, et viimastel aastal ei ole ATA-kategooria töötajate alaliselt ametisse nimetamiseks korraldatud konkursid toimunud selleks kindlaks määratud konkreetsetel tähtaegadel, vaid vastupidi, vajaduspõhiselt ja ettenägematult, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 42, mistõttu ei saa neid käesoleva kohtuotsuse punktides 43 ja 44 esitatud põhjustega analoogsetel põhjustel pidada „samaväärseks juriidiliseks meetmeks“ raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 tähenduses (vt selle kohta 19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Sánchez Ruiz jt, C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 98).

56 Neljandana ja viimaseks ei saa nõustuda Itaalia Vabariigi argumentidega, milles ta leiab, et menetlus tuleb peatada, kuni võetakse vastu teatavad väljatöötamisel olevad seadusandlikud muudatused, mis hõlmavad uusi ATA-kategooria töötajate karjääri- ja töölevõtmise mehhanisme, mis tema arvates lõpetaksid kõik võimalikud rikkumised seoses raamkokkuleppe klausli 5 lõikega 1. Sellega seoses piisab, kui märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumise olemasolu hinnata põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemisel asjaomases liikmesriigis esineva olukorra alusel (14. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Luksemburg, C-519/03, EU:C:2005:234, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika), st käesoleval juhul 19. juunil 2023.

57 Seega tuleb tõdeda, et kõnealused riigisisesed õigusnormid ei näe ette ühtegi raamkokkuleppe klausli 5 lõike 1 punktides a–c sätestatud meedet ega sisalda samaväärseid juriidilisi meetmeid selle sätte tähenduses. Järelikult on komisjoni esitatud hagi põhjendatud.

58 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb tõdeda, et kuna Itaalia Vabariik ei ole võtnud meetmeid riigikoolides töötavate ATA-kategooria asendustöötajate järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise vältimiseks, on Itaalia Vabariik rikkunud raamkokkuleppe klauslist 5 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

59 Kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on Itaalia Vabariigilt kohtukulude hüvitamist nõudnud ja liikmesriigi kohustuste rikkumine on tuvastatud, tuleb kohtukulud välja mõista Itaalia Vabariigilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kümnes koda) otsustab:

1. **Kuna Itaalia Vabariik ei ole võtnud meetmeid riigikoolides asendajana töötavate haldus-, tehniliste ja abitöötajate järjestikuste tähtajaliste töölepingute kasutamise kuritarvitamise vältimiseks, on Itaalia Vabariik rikkunud nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta, lisas toodud 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta klauslist 5.**

2. Mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.

Allkirjad