Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

13. svibnja 2026.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Socijalna politika – Direktiva 1999/70/EZ – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP – Članak 5. stavak 1. – Obveza država članica da uvedu mjere za sprječavanje i kažnjavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme – Nepostojanje takvih mjera – Pojam ‚objektivni razlozi' koji opravdavaju obnavljanje takvih ugovora"

U predmetu C-155/25,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 21. veljače 2025.,

Europska komisija, koju zastupaju S. Delaude i D. Recchia, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Talijanske Republike, koju zastupa S. Fiorentino, u svojstvu agenta, uz asistenciju A. Berti Suman i L. Fiandaca, *avvocati dello Stato*,

tuženika,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: J. Passer, predsjednik vijeća, D. Gratsias i B. Smulders (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: R. Norkus,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da je Talijanska Republika, time što nije poduzela mjere za sprečavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme za zamjensko administrativno, tehničko i pomoćno osoblje (u daljnjem tekstu: osoblje ATP) zaposleno u javnim obrazovnim ustanovama, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum), koji se nalazi u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.), i

– naloži Talijanskoj Republici snošenje troškova.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 Članak 5. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Mjere za sprečavanje zlouporaba”, u stavku 1. određuje:

„Kako bi spriječile zlouporabe, koje proizlaze iz uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, države članice uvode, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, u skladu s nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili praksom, i/ili socijalni partneri, kada ne postoje odgovarajuće pravne mjere za sprečavanje zlouporaba, tako da uzimaju u obzir potrebe pojedinačnih sektora i/ili kategorija radnika, jednu ili više sljedećih mjera:

(a) objektivn[e] razlo[ge] kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili odnosa;

(b) najdulje ukupno trajanje uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme;

(c) broj obnavljanja tih ugovora ili odnosa.”

Talijansko pravo

3 Decreto legislativo n° 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (Zakonodavna uredba br. 297 o odobravanju jedinstvenog teksta odredbi primjenjivih u području obrazovanja koje se odnose na škole svih vrsta i razina) od 16. travnja 1994. (GURI br. 115 od 19. svibnja 1994., redovni dodatak br. 79) (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 297/1994) u članku 554. određuje:

„1. Zapošljavanje za stalno na radna mjesta četvrte razine provodi se putem provincijskih natječaja na temelju kvalifikacija, koje svake godine organiziraju školska tijela u granicama slobodnih radnih mjesta na temelju rješenja ministra obrazovanja, u kojem se navode, među ostalim, zahtijevane kvalifikacije i kriteriji ocjenjivanja.

2. Ti su natječaji otvoreni za osoblje ATP, zaposleno na određeno vrijeme, koje ima najmanje dvije godine službe, bez negativne ocjene, na dužnostima koje odgovaraju onima za koje su natječaji organizirani. Sudjelovanje je moguće samo na natječaju organiziranom u provinciji u kojoj je kandidat u službi na dan objave obavijesti o natječaju.

3. Članovi osoblja ATP, zaposleni na određeno vrijeme, koji su bili dvije godine, u cijelosti ili djelomično zaposleni na radnom mjestu koje je sistematizirano više od onog za koje je natječaj organiziran, imaju pravo sudjelovati na natječaju za neposredno niže sistematizirano radno mjesto.

[…]

8. Zapošljavanje na neodređeno vrijeme provodi se, u granicama raspoloživih radnih mjesta, prema redoslijedu iz stalnih popisa prikladnih kandidata, nadopunjenih i ažuriranih u skladu s prethodno navedenim kriterijima.”

4 Članak 4. leggea n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (Zakon br. 124 o hitnim odredbama u području školskog osoblja) od 3. svibnja 1999. (GURI br. 107 od 10. svibnja 1999., u daljnjem tekstu: Zakon br. 124/1999), naslovljen „Zamjene”, određuje:

„1. Kada nije moguće popuniti profesorska i nastavnička mjesta, koja su stvarno raspoloživa i slobodna prije 31. prosinca i kada je predvidljivo da će ona takva i ostati tijekom cijele školske godine, zapošljavanjem na neodređeno vrijeme nastavničkog osoblja koje je dio osoblja zaposlenog u pokrajini ili osoblja koje je višak, te pod uvjetom da na ta radna mjesta nisu već raspoređeni nastavnici zaposleni na neodređeno vrijeme na bilo kojem temelju, ona se popunjavaju godišnjim zamjenama do završetka postupaka natječaja za zapošljavanje nastavničkog osoblja na neodređeno vrijeme.

2. Radna mjesta profesora i nastavnika koja nisu raspoloživa, a koja se stvarno oslobode prije 31. prosinca i do kraja školske godine, popunjavaju se privremenim zamjenama do kraja nastavnih aktivnosti. Isto tako se privremenim zamjenama do kraja predmetnih nastavničkih aktivnosti popunjavaju sati nastave na temelju kojih nije moguće otvoriti nastavnička radna mjesta na puno ili nepuno radno vrijeme.

3. U slučajevima koji nisu predviđeni stavcima 1. i 2., provode se privremene zamjene.

[…]

11. Odredbe prethodnih stavaka na jednak se način primjenjuju na osoblje ATP.”

5 Decreto ministeriale n. 430 – Regolamento recante norma sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario ai sensi dell’articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Ministarska odluka br. 430 o utvrđivanju pravila za imenovanje zamjena za

administrativno, tehničko i pomoćno osoblje u skladu s člankom 4. Zakona br. 124, od 3. svibnja 1999.) od 13. prosinca 2000. (GURI br. 19 od 24. siječnja 2001.) u svojem članku 1., naslovljenom „Dostupnost radnih mjesta i vrste zamjena”, predviđa kako slijedi:

„1. U skladu s člankom 4. stavcima 1., 2., 3. i 11. [Zakona br. 124/1999], ako nije moguće popuniti raspoloživa radna mjesta [osoblja ATP] raspoređivanjem viška u službi ili, na bilo kojem temelju, osoblja zaposlenog na temelju ugovora na neodređeno vrijeme, provode se:

(a) godišnje zamjene, radi popunjavanja upražnjenih radnih mjesta koja su raspoloživa prije 31. prosinca i za koja se očekuje da će ostati takva tijekom školske godine;

(b) privremene zamjene do kraja nastavnih aktivnosti, radi popunjavanja radnih mjesta koja nisu upražnjena, a raspoloživa su prije 31. prosinca i do kraja školske godine;

(c) privremene zamjene, za sve druge potrebe za zamjenom koje nisu obuhvaćene prethodnim slučajevima, u skladu s odredbama članka 6.”

6 Članak 36. decreta legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Zakonodavna uredba br. 165 o općim pravilima o organizaciji rada u javnoj upravi) od 30. ožujka 2001. (GURI br. 106 od 9. svibnja 2001., redovni dodatak br. 112, u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 165/2001), naslovljen „Osoblje zaposleno na temelju ugovora na određeno vrijeme ili u okviru fleksibilnih radnih odnosa”, određuje:

„1. U sklopu svojih redovnih potreba javna uprava zapošljava isključivo na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme […]

2. Javna uprava može sklapati ugovore o radu na određeno vrijeme, ugovore o osposobljavanju i radu, kao i ugovore o ustupanju osoblja na određeno vrijeme te koristiti fleksibilne oblike ugovora predviđene Građanskim zakonikom i drugim zakonodavstvom o radnim odnosima u poduzeću, isključivo u granicama i u skladu s pravilima predviđenima za njihovu primjenu u javnoj upravi. Javna uprava može sklapati ugovore navedene u prvoj rečenici ovog stavka samo radi utvrđenih potreba isključivo privremenog ili iznimnog karaktera i u skladu s uvjetima i postupcima zapošljavanja propisanima u članku 35. Ugovori o radu na određeno vrijeme mogu se sklopiti u skladu s člankom 19. i sljedećim člancima [decreta 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 (Zakonodavna uredba br. 81 o sustavnom uređenju ugovora o radu i reviziji zakonodavstva o profesionalnim obvezama, u skladu s člankom 1. stavkom 7. Zakona br. 183 od 10. prosinca 2014.) od 15. lipnja 2015. (GURI br. 144 od 24. lipnja 2015., redovni dodatak br. 34, u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 81/2015) […]

[…]

5. Ako javna uprava krši obvezne odredbe o zapošljavanju i radu radnika, to ni u kojem slučaju ne može dovesti do sklapanja ugovora o radu na neodređeno vrijeme s tom javnom upravom, ne dovodeći pri tome u pitanje odgovornosti i sankcije koje uslijed toga mogu nastati. Radnik o kojem je riječ ima pravo na naknadu štete koja proizlazi iz obavljanja rada u suprotnosti s obveznim odredbama. U posebnom slučaju štete koja proizlazi iz zlouporabe uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, ne dovodeći u pitanje mogućnost radnika da dokaže bilo kakvu dodatnu štetu, sud određuje novčanu naknadu u iznosu najmanje četiri mjesečne plaće

i najviše 24 mjesečne plaće na temelju posljednje referentne plaće za izračun naknade zbog prestanka ugovora, uzimajući u obzir težinu povrede, osobito zbog broja uzastopnih ugovora između stranaka i ukupnog trajanja odnosa.

[…]

5. quinquies Ne dovodeći u pitanje stavak 5., ovaj se članak ne primjenjuje na zapošljavanje [osoblja ATP] na određeno vrijeme u školskim i obrazovnim ustanovama države i jedinica lokalne samouprave te u visokoškolskim ustanovama u području umjetnosti, glazbe i plesa. […]”

7 U poglavlju III. Zakonodavne uredbe br. 81/2015, naslovljenom „Rad na određeno vrijeme”, utvrđuje se najdulje trajanje ugovora o radu na određeno vrijeme (članak 19.), kao i najveći broj obnavljanja (članak 21.). Na temelju njegova članka 29. stavka 2. točke (c), poglavlje III. ne primjenjuje se na „ugovore na određeno vrijeme sklopljene s [osobljem ATP] radi zamjena […]” s obzirom na to da se stavkom 4. tog članka predviđa da se „[i] dalje primjenjuju odredbe članka 36. Zakonodavne uredbe [br. 165/2001]”.

8 Legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (Zakon br. 107 o reformi nacionalnog sustava obrazovanja i osposobljavanja te delegaciji za izmjenu važećih zakonskih odredbi) od 13. srpnja 2015. (GURI br. 162 od 15. srpnja 2015., u daljnjem tekstu: Zakon br. 107/2015) u članku 1. stavku 131. uveo je najdulje trajanje od 36 mjeseci, čak i ako nisu uzastopni, za ugovore o radu na određeno vrijeme nastavničkog osoblja i osoblja ATP javnih obrazovnih ustanova. Ta je odredba stavljena izvan snage člankom 4.bis decreto-leggea n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (Uredba sa zakonskom snagom br. 87 o hitnim odredbama za dostojanstvo radnika i poduzeća) od 12. srpnja 2018. (GURI br. 161 od 13. srpnja 2018., u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 87/2018).

Predsudski postupak

9 Komisija je 26. srpnja 2019. Talijanskoj Republici uputila pismo opomene u kojem je izrazila sumnje u pogledu, među ostalim, usklađenosti više nacionalnih odredbi primjenjivih na zamjensko osoblje ATP zaposleno u javnim obrazovnim ustanovama s člankom 5. Okvirnog sporazuma u pogledu zlouporabe ugovora na određeno vrijeme.

10 Talijanska Republika odgovorila je na prigovore i pitanja istaknuta u tom pismu opomene s nekoliko dopisa. Nakon dopisa od 29. studenoga 2019. Komisija je 3. prosinca 2020. toj državi članici uputila dodatno pismo opomene, na koje je navedena država članica odgovorila, među ostalim, dopisima od 6. travnja i 21. rujna 2021.

11 Komisija je 19. travnja 2023. Talijanskoj Republici uputila obrazloženo mišljenje u kojem je, među ostalim, ostala pri svojem stajalištu prema kojem talijanski propis nije u skladu s člankom 5. Okvirnog sporazuma u pogledu zaštite članova zamjenskog osoblja ATP od zlouporabe ugovora na određeno vrijeme te ju je pozvala da poduzme potrebne mjere kako bi postupila u skladu s njim u roku od dva mjeseca od primitka tog mišljenja.

12 U svojem odgovoru od 8. veljače 2024. na obrazloženo mišljenje Talijanska Republika ponovno je izrazila svoje neslaganje s Komisijinim stajalištem.

13 Budući da Komisija nije bila zadovoljna tim odgovorom, podnijela je ovu tužbu zbog povrede obveze.

O tužbi

14 Svojom tužbom Komisija Talijanskoj Republici prigovara da je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma time što nije poduzela mjere za sprečavanje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme za zamjensko osoblje ATP zaposleno u javnim obrazovnim ustanovama.

Argumentacija stranaka

15 Na prvom mjestu, Komisija ističe da u talijanskom pravu ne postoji nijedna mjera donesena na temelju članka 5. stavka 1. točaka (b) i (c) Okvirnog sporazuma o najduljem ukupnom trajanju ugovora o radu na određeno vrijeme koji se mogu sklopiti sa zamjenskim osobljem ATP ili o broju obnavljanja tih ugovora. Naime, iz članka 36. stavka 5. quinquies Zakonodavne uredbe br. 165/2001 i članka 29. stavka 2. točke (c) Zakonodavne uredbe br. 81/2015 proizlazi da se odredbe kojima se utvrđuju najdulje trajanje i najveći mogući broj ugovora na određeno vrijeme koje tijela javne uprave mogu sklopiti radi zapošljavanja svojeg osoblja ne primjenjuju na ugovore sklopljene s osobljem ATP zaposlenim u javnim obrazovnim ustanovama. Usto, iako su prethodno člankom 1. stavkom 131. Zakona br. 107/2015 u tom pogledu utvrđena ograničenja, ta je odredba stavljena izvan snage Uredbom sa zakonskom snagom br. 87/2018.

16 Na drugom mjestu, ta institucija tvrdi da u talijanskom pravu također ne postoje mjere poput onih iz članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, koje se odnose na objektivne razloge koji opravdavaju obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme s osobljem ATP zaposlenim u javnim obrazovnim ustanovama.

17 U tom pogledu, kao prvo, odredbe članka 4. stavaka 1. i 11. Zakona br. 124/1999, kojima se dopušta zapošljavanje osoblja ATP radi privremenog popunjavanja upražnjenih i slobodnih radnih mjesta u javnom obrazovanju, ne sadržavaju nikakvo navođenje zahtjeva, kao što je zahtjev fleksibilnosti svojstven javnom obrazovanju, koji se može povezati s pojmom objektivnih razloga u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma. Osim toga, čini se da su brojke koje je objavio Ministero dell'Istruzione (Ministarstvo obrazovanja, Italija) o trendovima u školskoj populaciji i sastavu osoblja pak proturječne postojanju takvog zahtjeva. Naime, iako je od školske godine 2017./2018. došlo do kontinuiranog smanjenja broja učenika, broj i udio osoblja ATP zaposlenog na određeno vrijeme samo su se povećali tijekom istog razdoblja.

18 Komisija iz toga zaključuje da, čak i ako je moguće da se predmetni nacionalni propis u teoriji može temeljiti na objektivnom razlogu kao što je zahtjev fleksibilnosti povezan s posebnostima javnog školstva, takav zahtjev u praksi ne postoji.

19 Kao drugo i u svakom slučaju, samo postojanje objektivnog razloga ne može biti dovoljno za utvrđivanje usklađenosti predmetnog nacionalnog propisa s člankom 5. stavkom 1. točkom (a) Okvirnog sporazuma, s obzirom na to da, uzimajući u obzir zaključke proizišle iz presude od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401), takva usklađenost pretpostavlja da taj propis omogućuje utvrđivanje objektivnih i transparentnih kriterija kako bi se provjerilo odgovara li obnavljanje ugovora na određeno vrijeme sklopljenih sa zamjenskim osobljem ATP doista stvarnoj potrebi i poštuje li načelo proporcionalnosti.

20 Međutim, nacionalni propis o kojem je riječ ne omogućuje utvrđivanje takvih kriterija. Naprotiv, zapošljavanje osoblja ATP na temelju ugovora na određeno vrijeme zapravo je uobičajeni način zapošljavanja. Naime, kako bi mogle sudjelovati na natječajima organiziranima za popunjavanje stalnih radnih mjesta namijenjenih zamjenskom osoblju ATP, zainteresirane osobe morale su prvo biti zaposlene na temelju ugovora na određeno vrijeme i imati najmanje dvije godine službe, što je u očitoj suprotnosti s pretpostavkom na kojoj se temelji Okvirni sporazum, prema kojoj su ugovori o radu na neodređeno vrijeme opći oblik radnih odnosa. Usto, organizacija tih natječaja ne provodi se u skladu s preciznim rasporedom jer je podvrgnuta proračunskim ograničenjima i usto ovisi o prirodnom odlasku osoblja zaposlenog na neodređeno vrijeme.

21 Slijedom toga, prema Komisijinu mišljenju, zapošljavanje zamjenskog osoblja ATP na temelju ugovora na određeno vrijeme provodi se a da primjenjivo nacionalno zakonodavstvo ne predviđa objektivne razloge u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, pri čemu to zakonodavstvo, naprotiv, omogućuje korištenje takvim ugovorima kako bi se zadovoljile stalne i trajne potrebe. U svojoj replici Komisija u tom kontekstu ističe da je Talijanska Republika to sama priznala u svojem odgovoru na tužbu, tvrdeći da je osoblje ATP zaposleno na određeno vrijeme kako bi se riješio „strukturni manjak” osoblja.

22 Na trećem mjestu i radi potpunosti, Komisija dodaje da, ako Talijanska Republika smatra da je organizacija više natječaja posljednjih godina obuhvaćena pojmom „odgovarajuće pravne mjere” u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, valja smatrati da takva organizacija predstavlja samo jednokratnu mjeru koja u najboljem slučaju omogućuje da se u određenim pogledima okonča već izvršena zlouporaba, a da se pritom ne može izbjeći zlouporaba ugovora o radu na određeno vrijeme u odnosu na osoblje ATP zaposleno u javnim obrazovnim ustanovama. Isto vrijedi i za zakonodavne nacrte na koje se poziva Talijanska Republika, čija je primjena ograničena na određene školske godine.

23 Talijanska Republika pak smatra da je poštovala obveze koje proizlaze iz članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma.

24 Na prvom mjestu, ta država članica ističe da se pristup zapošljavanju na neodređeno vrijeme u javnom obrazovanju provodi postupcima odabira iz članka 554. Zakonodavne uredbe br. 297/1994, koji su dostupni isključivo osoblju ATP zaposlenom na određeno vrijeme koje ima najmanje dvije godine službe i u okviru kojih se uzima u obzir stečeno iskustvo. Tako rad obavljen u okviru ugovora na određeno vrijeme omogućuje vrednovanje tog iskustva i pridonosi sklapanju ugovora na neodređeno vrijeme. Stoga je taj sustav uvijek bio osmišljen tako da potiče ponavljanje ugovora na određeno vrijeme sklopljenih sa zamjenskim osobljem ATP, s obzirom na to da bi takvo ponavljanje olakšalo pristup zapošljavanju na neodređeno vrijeme. U tom istom kontekstu, Uredbom sa zakonskom snagom br. 87/2018 odlučeno je da se stavi izvan snage najdulje trajanje od 36 mjeseci koje je prethodno bilo predviđeno za takve ugovore u članku 1. stavku 131. Zakona br. 107/2015.

25 Na drugom mjestu, takav mehanizam zapošljavanja uzima u obzir posebnosti školskog sustava, odnosno veliku promjenjivost potražnje osoblja ATP ovisno o broju učenika koji se školuju u različitim školama i zemljopisnim područjima kao i usku vezu koja postoji između potrebnog broja osoba iz osoblja ATP i veličine učeničke populacije. Te posebnosti predstavljaju objektivne razloge u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma.

26 U tom kontekstu Talijanska Republika naglašava, kao prvo, da se ne čini da ta odredba zahtijeva da takvi objektivni razlozi budu utvrđeni u pozitivnom pravu.

27 Kao drugo, povećanje osoblja ATP na koje upućuje Komisija posljedica je potrebe da se ispravi strukturni manjak osoblja u sustavu kojim se nalaže poštovanje rotacije tog osoblja. Međutim, u tom pogledu ta država članica u svojem odgovoru na repliku naglašava da njezinu argumentaciju ne treba razumjeti na način da je taj strukturni manjak osoblja sam po sebi objektivan razlog u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma.

28 Na trećem mjestu, Ministarstvo obrazovanja od 2019. do 2021. ograničilo je primjenu ugovora o radu na određeno vrijeme u pogledu osoblja ATP provedbom različitih postupaka zapošljavanja. Osim toga, za školsku godinu 2023./2024. bilo je dopušteno zaposliti ukupno 9975 članova osoblja na neodređeno vrijeme, raspoređenih na sljedeći način, odnosno 2163 administrativna pomoćnika, 717 tehničkih pomoćnika, 7066 članova školskog pomoćnog osoblja, 13 članova tehničkog školskog osoblja (raspoređenog na poljoprivredne poslove), 8 domara, 4 kuhara i 4 medicinske sestre.

29 Na četvrtom mjestu Talijanska Republika napominje, a da se pritom ne odriče svojih sredstava obrane, da priprema izmjene primjenjivih propisa kojima se svom zamjenskom osoblju ATP zaposlenom u javnim obrazovnim ustanovama nastoji pružiti ozbiljne izglede za održivost njihova radnog mjesta neposrednim popunjavanjem svih trenutačno upražnjenih stalnih radnih mjesta, i to odstupajući od uobičajenih načina zapošljavanja osoblja ATP. Osim toga, u tijeku je priprema novog sustava profesionalne klasifikacije osoblja ATP, koji obuhvaća nove mehanizme napredovanja i zapošljavanja. Međutim, svaka moguća reforma mehanizama zapošljavanja trebala bi biti rezultat dijaloga sa socijalnim partnerima i drugim relevantnim upravama.

30 Talijanska Republika stoga od Suda zahtijeva da odbije Komisijinu tužbu kao neosnovanu ili, podredno, da prekine postupak na temelju članka 55. Poslovnika Suda kako bi joj se omogućilo da u razumnom roku donese potrebne zakonodavne izmjene.

Ocjena Suda

31 Valja podsjetiti na to da članak 5. Okvirnog sporazuma – čiji je smisao provedba jednog od ciljeva kojima teži, a to je urediti uzastopnu primjenu ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme – u stavku 1. nalaže državama članicama da donesu najmanje jednu od mjera koje nabraja, koja će biti učinkovita i obvezujuća, kada njihovo domaće pravo ne sadržava odgovarajuće pravne mjere. Tri mjere tako nabrojane u stavku 1. točkama (a) do (c) tog članka redom se odnose na objektivne razloge kojima se opravdava obnavljanje takvih ugovora ili takvih radnih odnosa, na najdulje ukupno trajanje tih uzastopnih ugovora o radu ili tih radnih odnosa na određeno vrijeme i na broj njihova obnavljanja (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 83. i navedena sudska praksa).

32 Države članice u tom pogledu raspolažu marginom prosudbe, s obzirom na to da mogu izabrati hoće li se koristiti jednom ili više mjera koje su spomenute u navedenom članku 5. stavku 1. točkama (a) do (c) ili postojećim odgovarajućim pravnim mjerama (presuda od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 33. i navedena sudska praksa).

33 U ovom slučaju, kad je riječ, na prvom mjestu, o mjerama predviđenima u članku 5. stavku 1. točkama (b) i (c) Okvirnog sporazuma, koje se odnose na ukupno najdulje trajanje ugovora na određeno vrijeme kao i na broj njihovih obnavljanja, Komisija navodi, a da joj Talijanska Republika ne proturječi, da takve mjere ne postoje u talijanskom pravu kad je riječ o osoblju ATP zaposlenom u javnim obrazovnim ustanovama. U tom okviru naglašava da se odredbe talijanskog prava kojima se utvrđuju najdulje trajanje i najveći broj ugovora na određeno vrijeme koje su tijela

javne uprave ovlaštena sklopiti radi zapošljavanja svojeg osoblja izričito ne primjenjuju na ugovore sklopljene s tim osobljem ATP, dok je odredba koja je prethodno predviđala najdulje trajanje od 36 mjeseci za takve ugovore stavljena izvan snage tijekom 2018.

34 Kako bi osporila Komisijine tvrdnje, Talijanska Republika ističe da, iako je odredba kojom se predviđa najdulje trajanje od 36 mjeseci za ugovore o radu na određeno vrijeme sklopljene s predmetnim osobljem ATP doista stavljena izvan snage, takvo je stavljanje izvan snage zapravo imalo za cilj omogućiti tom osoblju da akumulira iskustvo ponovljenim sklapanjem ugovora o radu na određeno vrijeme i tako poveća svoje izglede za zapošljavanje na neodređeno vrijeme u kasnijoj fazi, koje bi se provodilo, među ostalim, s obzirom na tako stečeno iskustvo.

35 Međutim, valja utvrditi da takva argumentacija samo potvrđuje da u talijanskom pravu ne postoje mjere za ograničavanje najduljeg trajanja ili broja ugovora o radu na određeno vrijeme koji se mogu sklopiti s predmetnim osobljem ATP i, slijedom toga, da ne postoje mjere za sprečavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. točaka (b) i (c) Okvirnog sporazuma.

36 U tim okolnostima valja ispitati, na drugom mjestu, predviđa li talijansko pravo, za ugovore o radu na određeno vrijeme sklopljene sa zamjenskim osobljem ATP, mjeru iz članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, koja se odnosi na objektivne razloge koji opravdavaju obnavljanje ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.

37 U tom pogledu, Sud je već presudio da pojam „objektivni razlog” treba razumjeti kao da se odnosi na precizne i konkretne okolnosti koje karakteriziraju neku djelatnost i koje, stoga, mogu u tom konkretnom kontekstu opravdati uporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme. Te okolnosti mogu proizlaziti ponajprije iz osobite naravi zadaća za izvršenje kojih su takvi ugovori sklopljeni i iz značajki svojstvenih takvim zadaćama ili, ovisno o slučaju, iz provođenja nekog legitimnog cilja socijalne politike jedne države članice (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 87. i navedena sudska praksa).

38 S druge strane, nacionalna odredba kojom se zakonom ili drugim propisom na općenit i apstraktan način samo dopušta uporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme nije u skladu sa zahtjevima navedenima u prethodnoj točki ove presude. Naime, takva odredba, koja je isključivo formalne prirode, ne omogućuje utvrđivanje objektivnih i transparentnih kriterija radi provjere toga odgovara li obnavljanje takvih ugovora stvarnoj potrebi te je li primjereno za postizanje traženog cilja i potrebno u tu svrhu. Takva odredba sadržava, dakle, stvarnu opasnost od mogućih zlouporaba te vrste ugovora i stoga nije u skladu s ciljem i korisnim učinkom Okvirnog sporazuma (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 88. i navedena sudska praksa).

39 U ovom slučaju iz objašnjenja koja je pružila Komisija proizlazi da se njezina kritika ponajprije odnosi na odredbe članka 4. stavaka 1. i 11. Zakona br. 124/1999, o kojima je također bila riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401), na temelju kojih, tumačenih zajedno, dopušteno je popuniti radna mjesta za osoblje ATP koja su „[upražnjena i raspoloživa] prije 31. prosinca” školske godine godišnjim zamjenama, i to „do završetka postupaka natječaja za zapošljavanje […] osoblja na neodređeno vrijeme”.

40 U tom pogledu, kao prvo, iako se čini da se Talijanska Republika u ovom predmetu, kao objektivan razlog u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, ne poziva na potrebu privremenog popunjavanja radnih mjesta za stalno zaposleno osoblje, odnosno do završetka postupaka natječaja za zapošljavanje takvog osoblja, ipak valja podsjetiti na to da uzimajući u obzir argumente koje je Komisija iznijela u tom pogledu kao i sam tekst članka 4. stavka 1. Zakona br. 124/1999 koji izričito spominje tu potrebu, Sud je već presudio da takva potreba može opravdati primjenu uzastopnih ugovora na određeno vrijeme (vidjeti u tom smislu presudu od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 96.).

41 S obzirom na navedeno, kako bi se moglo smatrati da je nacionalni propis kojim se uzima u obzir takva potreba opravdan objektivnim razlogom, nadležna tijela moraju moći utvrditi, prilikom konkretne primjene tog propisa, objektivne i transparentne kriterije kako bi provjerila je li obnavljanje ugovora na određeno vrijeme stvarno potrebno, je li prikladno za postizanje traženog cilja i nužno u tu svrhu, pri čemu valja pojasniti da se navedeni propis ne može opravdati na temelju članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma ako omogućuje takvo obnavljanje kako bi se pokrile potrebe koje zapravo nisu privremene, nego, naprotiv, stalne i trajne (vidjeti u tom smislu presudu od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 99. i 100. i navedenu sudsku praksu).

42 U tom kontekstu Komisija ističe, a da joj Talijanska Republika ne proturječi, s jedne strane, da se predmetnim nacionalnim propisom ne utvrđuje nikakav precizan rok u pogledu organizacije natječajnih postupaka, za koju pojašnjava da je podvrgnuta proračunskim ograničenjima i da, osim toga, ovisi o prirodnom odlasku stalno zaposlenog osoblja. S druge strane, ta institucija ističe da je mogućnost zamjenskog osoblja ATP da sudjeluje na takvim natječajima usto uvjetovana time da su članovi tog osoblja imali najmanje dvije godine službe u obavljanju svoje djelatnosti na određeno vrijeme, što je uostalom i sama ta država članica potvrdila pozivajući se na članak 554. Zakonodavne uredbe br. 297/1994 koji se, među ostalim, odnosi na zapošljavanje na neodređeno vrijeme putem organizacije natječaja, čiji stavak 2. predviđa takav uvjet.

43 Međutim, ti elementi, koje Talijanska Republika nije osporila nego ih je, dapače, priznala, dokazuju da se predmetnim nacionalnim propisom, iako se njime primjena ugovora o radu na određeno vrijeme radi godišnjih zamjena za upražnjena i slobodna radna mjesta u školama kojima upravlja država formalno ograničava samo na određeno razdoblje koje traje do trenutka završetka postupaka natječaja, ne osigurava da konkretna primjena tog objektivnog razloga, uzimajući u obzir osobitosti predmetne djelatnosti i uvjete njezina obavljanja, bude u skladu sa zahtjevima Okvirnog sporazuma, nego, naprotiv, protivno članku 5. stavku 1. točki (a) prema Okvirnom sporazumu, omogućuje obnavljanje takvih ugovora kako bi se pokrile potrebe koje zapravo nisu privremene, već stalne i trajne prirode (vidjeti u tom smislu presudu od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 108. i 109.).

44 Konkretno, okolnost da, u skladu s člankom 554. stavkom 2. Zakonodavne uredbe br. 297/1994, članovi osoblja ATP moraju, kako bi mogli sudjelovati u natječajima za zaposlenje na neodređeno vrijeme, a time i za stalno radno mjesto, ispuniti uvjet da „najmanje dvije godine službe obavljaju poslove koji odgovaraju onima za koje su natječaji organizirani”, sama po sebi i neovisno o neizvjesnosti i nepredvidljivosti organizacije tih natječaja, povećava rizik od zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme jer se tijekom tog minimalnog razdoblja od dvije godine takvi ugovori mogu produljiti a da pritom nije potrebno osigurati da je potreba koja dovodi do takvog obnavljanja privremene, a ne trajne prirode.

45 U tim se okolnostima potreba privremenog popunjavanja stalnih radnih mjesta do završetka postupaka natječaja organiziranih za zapošljavanje stalnog osoblja, kako je navedeno u članku 4. stavku 1. Zakona br. 124/1999, u ovom slučaju ne može smatrati „objektivnim razlogom” koji opravdava obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme sklopljenih s osobljem ATP zaposlenim u javnim obrazovnim ustanovama, u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma.

46 Kao drugo, kad je riječ o potrebi fleksibilnosti svojstvene javnom obrazovanju, na koju se poziva Talijanska Republika, valja podsjetiti na to da je Sud već presudio da se takva potreba, osobito u dijelu u kojem se odnosi na primjeren odnos između broja radnika na radnim mjestima u javnom obrazovanju i broja učenika, u načelu također može uzeti u obzir kao „objektivni razlog” u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 94. i 95.).

47 Međutim, iako je u ovom slučaju moguće zamisliti da stavci 2. i 3. članka 4. Zakona br. 124/1999 ulaze u okvir takve potrebe za fleksibilnošću u pogledu zapošljavanja osoblja ATP, s obzirom na to da se te odredbe odnose na mogućnost popunjavanja privremeno slobodnih radnih mjesta, koja nisu upražnjena, odredbe stavaka 1. i 11. tog članka, navedene u točki 39. ove presude i koje se odnose na upražnjena radna mjesta namijenjena osoblju ATP, suprotno tomu, ne sadržavaju nijedan element koji bi mogao upućivati na to da se njima stvarno nastoji odgovoriti na takvu potrebu za fleksibilnošću, a još manje definirati uvjete kojima se uređuje mogućnost sklapanja uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme s tim osobljem.

48 U tim okolnostima, čak i pod pretpostavkom da se predmetnim nacionalnim propisom nastoji postići cilj na koji se poziva Talijanska Republika, odnosno omogućiti uzimanje u obzir potrebe za fleksibilnošću svojstvene javnom obrazovanju, pravna situacija osoblja ATP koja proizlazi iz tog propisa, kako je predstavljena Sudu, ne ispunjava zahtjeve jasnoće i preciznosti što ih nacionalne mjere prenošenja moraju ostvariti.

49 Naime, takav cilj ne može imati za učinak da taj propis bude usklađen s člankom 5. stavkom 1. točkom (a) Okvirnog sporazuma jer ne omogućuje dokazivanje postojanja preciznih i konkretnih okolnosti koje obilježavaju predmetnu djelatnost i stoga u tom posebnom kontekstu opravdavaju primjenu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 37. ove presude (vidjeti po analogiji presudu od 26. veljače 2015., Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, t. 50.).

50 To vrijedi tim više u ovom slučaju jer su upražnjena i slobodna radna mjesta na koja se odnosi članak 4. stavci 1. i 11. Zakona br. 124/1999 namijenjena za popunjavanje stalnim osobljem i stoga *a priori* nisu privremene prirode, nego trajne.

51 Iz toga slijedi da se u ovom slučaju ne može prihvatiti potreba za fleksibilnošću svojstvenom javnom obrazovanju, na koju se poziva Talijanska Republika, kako bi se smatralo da predmetni nacionalni propis predviđa, u skladu s člankom 5. stavkom 1. točkom (a) Okvirnog sporazuma, „objektivan razlog” koji opravdava obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme sklopljenih s osobljem ATP zaposlenim u javnim obrazovnim ustanovama.

52 Na trećem mjestu, kad je riječ o eventualnom postojanju, u talijanskom pravu, „odgovarajuće pravne mjere” u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma, valja podsjetiti na to da se taj izraz odnosi na svaku mjeru nacionalnog prava čiji je cilj, poput mjera propisanih tim člankom,

učinkovito spriječiti zlouporabu uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme (presuda od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 76. i navedena sudska praksa).

53 U ovom slučaju valja pojasniti da, iako Komisija razmatra mogućnost da Talijanska Republika može pokušati temeljiti argument na donošenju takvih odgovarajućih pravnih mjera jer je posljednjih godina organizirala niz natječaja koji omogućuju zapošljavanje na neodređeno vrijeme osoblja ATP, ništa ne upućuje na to da se ta država članica stvarno namjeravala pozvati na organizaciju tih natječaja kao „odgovarajuću pravnu mjeru”.

54 S obzirom na to, i u svakom slučaju, točno je da je Sud presudio da se organizacijom u propisanim rokovima postupaka odabira radi konačnog popunjavanja radnih mjesta na kojima su privremeno zaposleni radnici na određeno vrijeme, može izbjeći nastavak privremenog statusa tih radnika, osiguravajući da se njihova radna mjesta ubrzo konačno popune. Stoga se može pokazati da takva mjera može spriječiti zlouporabe koje proizlaze iz uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme i stoga predstavljati „odgovarajuću pravnu mjeru” (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 93. do 95.).

55 Međutim, kao što je to istaknula Komisija, a da joj Talijanska Republika nije proturječila, u ovom slučaju očito je da natječaji koji su nedavno organizirani kako bi se zaposlili radnici osoblja ATP na neodređeno vrijeme nisu provedeni u točno određenim rokovima koji su u tu svrhu utvrđeni, nego, naprotiv, s vremena na vrijeme i na nepredvidljiv način, poput onih iz točke 42. ove presude, tako da ih se ne može smatrati, zbog razloga sličnih onima iznesenima u točkama 43. i 44. ove presude, „odgovarajućom pravnom mjerom” u smislu članka 5. točke 1. Okvirnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 98.).

56 Na četvrtom i posljednjem mjestu, u dijelu u kojem Talijanska Republika smatra da treba prekinuti postupak do donošenja određenih zakonodavnih izmjena koje su u pripremi, a koje sadržavaju nove mehanizme napretka i zapošljavanja osoblja ATP i koje, prema njezinu mišljenju, mogu okončati svaku eventualnu povredu u pogledu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma, takva argumentacija ne može se prihvatiti. U tom pogledu dovoljno je podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi postojanje povrede obveze treba ocjenjivati prema stanju u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju (presuda od 14. travnja 2005., Komisija/Luksemburg, C-519/03, EU:C:2005:234, t. 18. i navedena sudska praksa), odnosno u ovom slučaju 19. lipnja 2023.

57 Stoga valja utvrditi da predmetni nacionalni propis ne predviđa nijednu od mjera predviđenih člankom 5. stavkom 1. točkama (a) do (c) Okvirnog sporazuma niti sadržava odgovarajuće pravne mjere u smislu te odredbe. Slijedom navedenog, tužba koju je podnijela Komisija je osnovana.

58 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da je Talijanska Republika, time što nije poduzela mjere za sprečavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme za zamjensko osoblje ATP zaposleno u javnim obrazovnim ustanovama, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. Okvirnog sporazuma.

Troškovi

59 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Talijanskoj Republici naloži snošenje troškova i da je povreda utvrđena, Talijanskoj Republici nalaže se snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (deseto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Talijanska Republika je, time što nije poduzela mjere za sprečavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme za zamjensko administrativno, tehničko i pomoćno osoblje zaposleno u javnim obrazovnim ustanovama, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., koji se nalazi u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP.**

2. **Talijanskoj Republici nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi