HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a zecea)

13 mai 2026 *

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Politica socială – Directiva 1999/70/CE – Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP – Clauza 5 punctul 1 – Obligația statelor membre de a introduce măsuri de prevenire și de sancționare a recurgerii abuzive la contractele de muncă pe durată determinată succesive – Lipsa unor astfel de măsuri – Noțiunea de «motive obiective» care să justifice reînnoirea unor asemenea contracte”

În cauza C-155/25,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 21 februarie 2025,

Comisia Europeană, reprezentată de S. Delaude și D. Recchia, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de S. Fiorentino, în calitate de agent, asistat de A. Berti Suman și L. Fiandaca, avvocati dello Stato,

pârâtă,

CURTEA (Camera a zecea),

compusă din domnul J. Passer, președinte de cameră, și domnii D. Gratsias și B. Smulders (raportor), judecători,

avocat general: domnul R. Norkus,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:

– constatarea faptului că, prin neadoptarea unor măsuri care să urmărească prevenirea abuzurilor care rezultă din folosirea contractelor pe durată determinată succesive pentru personalul administrativ, tehnic și auxiliar (denumit în continuare „personalul ATA”) suplinitor angajat în instituțiile de învățământ publice, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul clauzei 5 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat la 18 martie 1999 (denumit în continuare „acordul-cadru”), care figurează în anexa la Directiva 1999/70/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP (JO 1999, L 175, p. 43, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 129), și

– obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

2 Clauza 5 din acordul-cadru, intitulată „Măsuri de prevenire a abuzurilor”, prevede la punctul 1:

„Pentru a preveni abuzurile care rezultă din folosirea contractelor sau a raporturilor de muncă pe durată determinată succesive, statele membre, după consultarea partenerilor sociali, în conformitate cu legislația, convențiile colective și practicile naționale, și partenerii sociali introduc, acolo unde nu există măsuri legale echivalente de prevenire a abuzului, într-un mod care să ia în considerare nevoile unor sectoare și categorii specifice de lucrători, una sau mai multe dintre următoarele măsuri:

(a) motive obiective care să justifice reînnoirea unor asemenea contracte sau raporturi de muncă;

(b) durata totală maximă a contractelor sau raporturilor de muncă pe durată determinată succesive;

(c) numărul de reînnoiri ale unor asemenea contracte sau raporturi de muncă.”

Dreptul italian

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 (Decretul legislativ nr. 297 de aprobare a textului unic al dispozițiilor legislative aplicabile în domeniul educației, privind școlile de orice tip și grad) din 16 aprilie 1994 (GURI nr. 115 din 19 mai 1994, supliment ordinar nr. 79) (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 297/1994”) prevede la articolul 554:

„1. Titularizările în funcțiile de al patrulea nivel se efectuează prin concursuri provinciale pe bază de dosare, organizate anual în limita posturilor vacante de autoritățile școlare pe baza unui ordin al ministrului educației, în care sunt precizate în special calificările necesare și criteriile de evaluare.

2. Aceste concursuri sunt deschise personalului ATA netitular, cu cel puțin doi ani de serviciu, fără penalizări, în funcții corespunzătoare celor pentru care sunt organizate concursurile. Participarea este posibilă numai la concursul organizat în provincia în care candidatul este în serviciu la data publicării anunțului.

3. Personalul ATA netitular, care a îndeplinit cel puțin doi ani de serviciu, în totalitate sau în parte, în funcții superioare celor pentru care sunt organizate concursurile, are dreptul de a participa la concursuri pentru funcția imediat inferioară.

[…]

8. Titularizările se efectuează, în limita posturilor disponibile, potrivit ordinii din listele permanente de candidați eligibili, completate și actualizate cu criteriile indicate mai sus.”

4 Articolul 4 din legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (Legea nr. 124 privind dispoziții urgente în materie de personal didactic) din 3 mai 1999 (GURI nr. 107 din 10 mai 1999, denumită în continuare „Legea nr. 124/1999”), intitulat „Supliniri”, prevede:

„1. Ocuparea catedrelor și a posturilor didactice care sunt efectiv vacante și libere înainte de data de 31 decembrie și care vor rămâne, în mod previzibil, vacante și libere pe durata întregului an școlar, în cazul în care nu se poate asigura de către personalul didactic titular care face parte din efectivele provinciei sau prin recurgere la personal excedentar și cu condiția ca pe posturile respective să nu fi fost deja repartizat personal titular, sub orice formă, se asigură prin posturi de suplinitor anuale, în așteptarea finalizării procedurilor de concurs pentru recrutarea de personal didactic titular.

2. Ocuparea catedrelor și a posturilor didactice care nu sunt vacante și care se eliberează *de facto* înainte de 31 decembrie și până la terminarea anului școlar se asigură prin posturi de suplinitor temporare până la terminarea activităților didactice. De asemenea, se asigură prin posturi de suplinitor temporare până la terminarea activităților didactice pentru acoperirea orelor de predare care nu contribuie la crearea de catedre sau posturi cu ora.

3. În celelalte cazuri decât cele prevăzute la alineatele 1 și 2, se asigură prin posturi de suplinitor temporare.

[…]

11. Dispozițiile prevăzute la alineatele care precedă se aplică de asemenea personalului ATA.”

5 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 (Decretul ministerial nr. 430 privind regulamentul de stabilire a normelor privind modalitățile de atribuire a posturilor de suplinitor personalului administrativ, tehnic și

auxiliar în conformitate cu articolul 4 din Legea nr. 124 din 3 mai 1999) din 13 decembrie 2000 (GURI nr. 19 din 24 ianuarie 2001) prevede următoarele la articolul 1, intitulat „Disponibilitatea posturilor și tipuri de supliniri”:

„1. În conformitate cu articolul 4 alineatele 1, 2, 3 și 11 din [Legea nr. 124/1999], în cazul în care nu este posibilă ocuparea posturilor de personal [ATA] disponibile prin repartizarea personalului excedentar aflat în serviciu sau, sub orice formă, a personalului cu contract pe durată nedeterminată, se procedează prin:

a) supliniri anuale, pentru ocuparea posturilor vacante disponibile înainte de 31 decembrie și susceptibile să rămână vacante pe tot parcursul anului școlar;

b) supliniri temporare până la încheierea activităților didactice, pentru acoperirea posturilor care nu sunt vacante disponibile înainte de 31 decembrie și până la sfârșitul anului școlar;

c) supliniri temporare, pentru orice altă nevoie de suplinire care nu se încadrează în cazurile anterioare, în conformitate cu dispozițiile articolului 6.”

6 Articolul 36 din decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Decretul legislativ nr. 165 privind normele generale de organizare a muncii în administrațiile publice) din 30 martie 2001 (GURI nr. 106 din 9 mai 2001, supliment ordinar nr. 112, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 165/2001”), intitulat „Personal cu contract pe durată determinată sau angajat în cadrul unor raporturi de muncă flexibile”, prevede:

„1. Pentru cerințele legate de nevoile lor obișnuite, administrațiile publice recrutează exclusiv pe bază de contracte de muncă salariată pe durată nedeterminată […]

2. Administrațiile publice pot încheia contracte de muncă salariată pe durată determinată, contracte de formare și de muncă, precum și contracte de punere la dispoziție de personal pe durată determinată și pot recurge la formele de contracte flexibile prevăzute de Codul civil și de alte legi privind raporturile de muncă în cadrul întreprinderii, exclusiv în limitele și potrivit modalităților prevăzute pentru aplicarea lor în administrațiile publice. Administrațiile publice nu pot încheia contractele prevăzute la prima teză a prezentului alineat decât pentru nevoi dovedite de natură exclusiv temporară sau excepțională și cu respectarea condițiilor și a modalităților de recrutare definite la articolul 35. Contractele de muncă salariată pe durată determinată pot fi încheiate cu respectarea articolului 19 și următoarele din [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 (Decretul legislativ nr. 81 privind reglementarea sistematică a contractelor de muncă și revizuirea legislației privind obligațiile profesionale, în conformitate cu articolul 1 alineatul 7 din Legea nr. 183 din 10 decembrie 2014) din 15 iunie 2015 (GURI nr. 144 din 24 iunie 2015, supliment ordinar nr. 34, denumit în continuare «Decretul legislativ nr. 81/2015»)] […]

[…]

5. În orice caz, încălcarea unor dispoziții imperative în materie de recrutare sau de încadrare în muncă a lucrătorilor de către administrațiile publice nu poate conduce la constituirea unor raporturi de muncă pe durată nedeterminată cu administrațiile publice menționate, fără a aduce atingere răspunderii și sancțiunilor la care acestea se expun. Lucrătorul în cauză are dreptul la

repararea prejudiciului care decurge din prestarea de muncă efectuată cu încălcarea unor dispoziții imperative. În ipoteza specifică a unui prejudiciu care rezultă din folosirea abuzivă a unor contracte sau a unor raporturi de muncă pe durată determinată succesive, fără a aduce atingere posibilității lucrătorului de a dovedi orice prejudiciu suplimentar, instanța stabilește o indemnizație cuprinsă între minimum patru remunerații lunare și maximum 24 de remunerații lunare pe baza ultimei remunerații de referință pentru calcularea indemnizației de încetare a contractului, ținând seama de gravitatea încălcării, în considerarea între altele a numărului de contracte succesive dintre părți și a duratei totale a raportului.

[…]

5 *quinquies*. Fără a aduce atingere alineatului 5, prezentul articol nu se aplică recrutării [personalului ATA] pe durată determinată în instituțiile școlare și educaționale ale statului și ale colectivităților locale, precum și în instituțiile de înaltă formare în domeniul artei, muzicii și dansului. […]

7 Decretul legislativ nr. 81/2015 stabilește, în capitolul III, intitulat „Munca pe durată determinată”, o durată maximă pentru contractele de muncă pe durată determinată (articolul 19), precum și un număr maxim de reînnoiri (articolul 21). În temeiul articolului 29 alineatul 2 litera c), capitolul III nu se aplică „contractelor pe durată determinată încheiate cu [personalul ATA] pentru posturi de suplinitor […]”, alineatul 4 al acestui articol prevăzând că „[r]ămân aplicabile dispozițiile articolului 36 din Decretul legislativ [nr. 165/2001]”.

8 Legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (Legea nr. 107 privind reforma sistemului național de educație și formare și delegarea pentru reorganizarea dispozițiilor legislative în vigoare) din 13 iulie 2015 (GURI nr. 162 din 15 iulie 2015, denumită în continuare „Legea nr. 107/2015”) introdusese, la articolul 1 alineatul 131, o durată maximă de 36 de luni, chiar și neconsecutive, pentru contractele de muncă pe durată determinată ale personalului didactic și ATA din instituțiile de învățământ publice. Această dispoziție a fost abrogată prin articolul 4 bis din decreto-legge n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (Decretul-lege nr. 87 privind dispoziții urgente pentru demnitatea lucrătorilor și a întreprinderilor) din 12 iulie 2018 (GURI nr. 161 din 13 iulie 2018 denumit în continuare „Decretul-lege nr. 87/2018”).

Procedura precontencioasă

9 La 26 iulie 2019, Comisia a adresat Republicii Italiene o scrisoare de punere în întârziere, în care și-a exprimat îndoielile cu privire, printre altele, la conformitatea cu clauza 5 din acordul-cadru a mai multor dispoziții naționale aplicabile personalului ATA suplinitor angajat în instituțiile de învățământ publice, în ceea ce privește abuzurile care rezultă din folosirea contractelor pe durată determinată.

10 Republica Italiană a răspuns la obiecțiile și la întrebările adresate în această scrisoare de punere în întârziere prin mai multe comunicări. În urma unei comunicări din 29 noiembrie 2019, Comisia a adresat acestui stat membru, la 3 decembrie 2020, o scrisoare de punere în întârziere complementară, la care statul membru menționat a răspuns în special prin scrisorile din 6 aprilie și din 21 septembrie 2021.

11 La 19 aprilie 2023, Comisia a adresat Republicii Italiene un aviz motivat în care, printre altele, și-a menținut poziția potrivit căreia reglementarea italiană nu este conformă cu clauza 5 din acordul-cadru în ceea ce privește protecția personalului ATA suplinitor împotriva abuzurilor care rezultă din folosirea contractelor pe durată determinată și a invitat-o să ia măsurile necesare pentru a se conforma acestuia în termen de două luni de la primirea avizului respectiv.

12 În răspunsul din 8 februarie 2024 la avizul motivat, Republica Italiană și-a exprimat din nou dezacordul față de poziția Comisiei.

13 Întrucât a considerat acest răspuns neconvingător, Comisia a introdus prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

Cu privire la acțiune

14 Prin acțiunea formulată, Comisia reproșează Republicii Italiene că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul clauzei 5 punctul 1 din acordul-cadru prin faptul că nu a luat măsuri care să urmărească prevenirea abuzurilor care rezultă din folosirea contractelor pe durată determinată succesive pentru personalul ATA suplinitor angajat în instituțiile de învățământ publice.

Argumentația părților

15 Comisia arată, în primul rând, că în dreptul italian nu există nicio măsură adoptată în temeiul punctului 1 literele (b) și (c) din clauza 5 din acordul-cadru referitoare la durata maximă totală a contractelor de muncă pe durată determinată care pot fi încheiate cu personalul ATA suplinitor sau la numărul de reînnoiri ale acestor contracte. Astfel, din articolul 36 alineatul (5) *quinquies* din Decretul legislativ nr. 165/2001 și din articolul 29 alineatul 2 litera c) din Decretul legislativ nr. 81/2015 ar rezulta că dispozițiile care stabilesc durata maximă și numărul maxim de contracte pe durată determinată pe care administrațiile publice le pot încheia în vederea recrutării personalului lor nu se aplică contractelor încheiate cu personalul ATA angajat în instituțiile de învățământ publice. În plus, dacă anterior articolul 1 alineatul 131 din Legea nr. 107/2015 stabilea limite în această privință, dispoziția menționată ar fi fost abrogată prin Decretul-lege nr. 87/2018.

16 În al doilea rând, această instituție susține că în dreptul italian lipsesc de asemenea măsuri precum cele prevăzute în clauza 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru, care se referă la motivele obiective care să justifice reînnoirea contractelor de muncă pe durată determinată cu personalul ATA angajat în instituțiile de învățământ publice.

17 În această privință, *primo*, dispozițiile articolului 4 alineatele 1 și 11 din Legea nr. 124/1999, care permit recrutarea de personal ATA pentru ocuparea temporară a unor posturi vacante și libere în învățământul public, nu ar conține nicio mențiune cu privire la o cerință, precum o cerință de flexibilitate proprie învățământului public, care să poată fi legată de noțiunea de motive obiective în sensul clauzei 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru. În plus, cifrele publicate de Ministero dell'Istruzione (Ministerul Educației, Italia) referitoare la evoluția populației școlare și a compunerii efectivelor ar părea, la rândul lor, să contrazică existența unei asemenea cerințe. Astfel, deși a existat, din anul școlar 2017/2018, o diminuare continuă a numărului de studenți, numărul și proporția personalului ATA angajat pe durată determinată nu ar fi făcut decât să crească în aceeași perioadă.

18 Comisia deduce de aici că, deși este posibil ca reglementarea națională în cauză să se poată întemeia, teoretic, pe un motiv obiectiv precum o cerință de flexibilitate legată de particularitățile școlii publice, o asemenea cerință nu există în practică.

19 *Secundo* și în orice caz, simpla existență a unui motiv obiectiv nu poate fi suficientă pentru a stabili conformitatea reglementării naționale în cauză cu clauza 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru, dat fiind că, ținând seama de concluziile desprinse din Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Mascolo ș.a. (C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401), o asemenea conformitate presupune că această reglementare permite identificarea unor criterii obiective și transparente pentru a se verifica dacă reînnoirea contractelor pe durată determinată încheiate cu personalul ATA suplinitor răspunde efectiv unei nevoi reale și respectă principiul proporționalității.

20 Or, reglementarea națională în cauză nu ar permite să se identifice asemenea criterii. Dimpotrivă, angajarea personalului ATA pe baza unor contracte pe durată determinată ar constitui în realitate modul obișnuit de recrutare. Astfel, pentru a participa la concursurile organizate pentru ocuparea unor posturi permanente destinate personalului ATA suplinitor, persoanele interesate ar trebui mai întâi să fi fost angajate în cadrul unor contracte pe durată determinată și să fi îndeplinit cel puțin doi ani de serviciu, ceea ce ar fi în contradicție vădită cu premisa pe care se întemeiază acordul-cadru, potrivit căreia contractele de muncă pe durată nedeterminată sunt forma generală a raporturilor de muncă. În plus, organizarea acestor concursuri nu s-ar face potrivit unui calendar precis, întrucât ar fi supusă unor constrângeri bugetare și ar depinde, în plus, de plecările naturale ale personalului titular.

21 În consecință, potrivit Comisiei, recrutarea personalului ATA suplinitor prin contracte pe durată determinată se efectuează fără ca legislația națională aplicabilă să prevadă motive obiective în sensul clauzei 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru, această legislație permițând, dimpotrivă, utilizarea unor asemenea contracte pentru a răspunde unor nevoi permanente și durabile. În memoriul în replică, Comisia arată, în acest context, că Republica Italiană însăși ar fi recunoscut acest fapt în memoriul său în apărare, afirmând că personalul ATA este recrutat pe durată determinată pentru a face față unor „lipsuri structurale” de personal.

22 În al treilea rând și din motive de exhaustivitate, Comisia adaugă că, dacă Republica Italiană ar aprecia că organizarea în ultimii ani a mai multe concursuri intră sub incidența noțiunii de „măsuri legale echivalente” în sensul clauzei 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru, ar trebui să se considere că o astfel de organizare nu reprezintă decât o măsură punctuală care permite cel mult să se pună capăt, în anumite privințe, unei situații abuzive deja concretizate, fără ca aceasta să fie de natură să evite abuzurile care rezultă din folosirea contractelor de muncă pe durată determinată în privința personalului ATA angajat în instituțiile de învățământ publice. Situația ar fi aceeași în ceea ce privește proiectele legislative evocate de Republica Italiană, a căror aplicare ar fi limitată la anumiți ani școlari.

23 La rândul său, Republica Italiană consideră că a respectat obligațiile care decurg din clauza 5 punctul 1 din acordul-cadru.

24 În primul rând, acest stat membru arată că accesul la titularizare în cadrul învățământului public se efectuează prin intermediul procedurilor de selecție prevăzute la articolul 554 din Decretul legislativ nr. 297/1994, care ar fi deschise exclusiv personalului ATA netitular care are cel puțin doi ani de serviciu și în cadrul cărora s-ar ține seama de experiența dobândită. Prin urmare, serviciul efectuat în cadrul unui contract pe durată determinată ar permite valorificarea acestei experiențe și ar contribui la încheierea unui contract pe durată nedeterminată. Acesta este

motivul pentru care regimul menționat ar fi fost întotdeauna conceput astfel încât să favorizeze repetarea contractelor pe durată determinată încheiate cu personalul ATA suplinitor, în măsura în care o asemenea repetare ar facilita accesul la titularizare. Din aceeași perspectivă s-ar fi decis abrogarea, prin Decretul-lege nr. 87/2018, a duratei maxime de 36 de luni prevăzute anterior pentru asemenea contracte la articolul 1 alineatul 131 din Legea nr. 107/2015.

25 În al doilea rând, un astfel de mecanism de recrutare ar ține seama de particularitățile sistemului școlar, și anume de variabilitatea ridicată a cererii de personal ATA în funcție de numărul de elevi școlarizați în diferitele școli și zone geografice, precum și de legătura strânsă care există între numărul necesar de persoane care fac parte din personalul ATA și dimensiunea populației de studenți. Or, aceste particularități ar constitui motive obiective în sensul clauzei 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru.

26 În acest context, Republica Italiană subliniază, *primo*, că nu ar părea că această dispoziție impune ca asemenea motive obiective să fie înscrise în dreptul pozitiv.

27 *Secundo*, creșterea personalului ATA menționată de Comisie s-ar datora necesității de a remedia lipsa structurală de personal într-un sistem care impune respectarea rotației acestuia. În această ultimă privință, statul membru menționat subliniază însă, în memoriul în duplică, faptul că argumentația sa nu trebuie înțeleasă în sensul că această lipsă structurală de personal ar constitui, ca atare, un motiv obiectiv în sensul clauzei 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru.

28 În al treilea rând, în cursul anilor 2019-2021, Ministerul Educației ar fi limitat recurgerea la contracte de muncă pe durată determinată în ceea ce privește personalul ATA prin punerea în aplicare a diverse proceduri de recrutare. Pe de altă parte, pentru anul școlar 2023/2024, ar fi fost autorizată recrutarea cu titularizare a unui total global de 9 975 de unități de personal repartizate după cum urmează, și anume 2 163 de asistenți administrativi, 717 asistenți tehnici, 7 066 de colaboratori școlari, 13 colaboratori școlari tehnici (repartizați la exploatațiile agricole), 8 garderobieri, 4 bucătari și 4 asistenți medicali.

29 În al patrulea rând, fără a renunța la mijloacele sale de apărare, Republica Italiană arată că pregătește amendamente la reglementarea aplicabilă prin care se urmărește să se acorde întregului personal ATA suplinitor angajat în instituțiile de învățământ publice șanse serioase de permanentizare a postului lor prin ocuparea imediată a tuturor posturilor permanente în prezent vacante, prin derogare de la modalitățile obișnuite de recrutare a personalului ATA. În plus, ar fi în curs de pregătire un nou sistem de clasificare profesională a personalului ATA, care să cuprindă noi mecanisme de avansare și de recrutare. Cu toate acestea, orice eventuală reformă a mecanismelor de recrutare ar trebui să fie rezultatul unui proces de dialog cu partenerii sociali și cu alte administrații relevante.

30 Prin urmare, Republica Italiană solicită Curții respingerea acțiunii Comisiei ca nefondată sau, cu titlu subsidiar, suspendarea procedurii în temeiul articolului 55 din Regulamentul de procedură al Curții, astfel încât să îi permită să adopte în termene rezonabile modificările legislative necesare.

Aprecierea Curții

31 Trebuie amintit că clauza 5 din acordul-cadru, care are drept scop punerea în aplicare a obiectivelor urmărite de acesta, și anume reglementarea recurgerii succesive la contracte sau la raporturi de muncă pe durată determinată, impune statelor membre, la punctul 1, adoptarea efectivă și obligatorie cel puțin a uneia dintre măsurile pe care le enumeră, atunci când dreptul

lor intern nu conține măsuri legale echivalente. Măsurile astfel enumerate la punctul 1 literele (a)-(c) din clauza menționată, în număr de trei, se referă la motive obiective care să justifice reînnoirea unor asemenea contracte sau a unor asemenea raporturi de muncă, la durata totală maximă a acestor contracte sau a acestor raporturi de muncă succesive și, respectiv, la numărul de reînnoiri ale acestora (Hotărârea din 19 martie 2020, Sánchez Ruiz ș.a., C-103/18 și C-429/18, EU:C:2020:219, punctul 83, precum și jurisprudența citată).

32 Statele membre dispun în această privință de o marjă de apreciere, întrucât pot alege să recurgă la una sau la mai multe dintre măsurile enunțate în clauza 5 punctul 1 literele (a)-(c) sau la măsuri legale echivalente existente (Hotărârea din 25 octombrie 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punctul 33 și jurisprudența citată).

33 În speță, în ceea ce privește, în primul rând, măsurile prevăzute în clauza 5 punctul 1 literele (b) și (c) din acordul-cadru, referitoare la durata maximă totală a contractelor pe durată determinată, precum și la numărul de reînnoiri ale acestora, Comisia arată, fără a fi contrazisă de Republica Italiană, că, în ceea ce privește personalul ATA angajat în instituțiile de învățământ public, astfel de măsuri nu există în dreptul italian. Ea subliniază, în acest cadru, că dispozițiile dreptului italian care stabilesc durata maximă și numărul maxim de contracte pe durată determinată pe care administrațiile publice sunt autorizate să le încheie în vederea recrutării personalului lor sunt în mod expres inaplicabile contractelor încheiate cu acest personal ATA, în condițiile în care dispoziția care prevedea anterior o durată maximă de 36 de luni pentru asemenea contracte a fost abrogată în cursul anului 2018.

34 Pentru a contesta afirmațiile Comisiei, Republica Italiană arată că, deși dispoziția care prevede o durată maximă de 36 de luni pentru contracte de muncă pe durată determinată încheiate cu personalul ATA în cauză a fost efectiv abrogată, o asemenea abrogare era în realitate destinată să permită acestui personal să acumuleze experiență prin încheierea repetată de contracte de muncă pe durată determinată și să își sporească în acest mod șansele de a fi titularizat într-un stadiu ulterior, titularizare care s-ar face în special în funcție de experiența astfel dobândită.

35 Or, trebuie să se constate că o asemenea argumentație nu face decât să confirme lipsa, în dreptul italian, a unor măsuri prin care să se urmărească limitarea duratei maxime sau a numărului de contracte de muncă pe durată determinată care pot fi încheiate cu personalul ATA în cauză și, în consecință, lipsa unor măsuri de prevenire a recurgerii abuzive la contracte de muncă pe durată determinată succesive în sensul clauzei 5 punctul 1 literele (b) și (c) din acordul-cadru.

36 În aceste împrejurări, trebuie să se examineze, în al doilea rând, dacă dreptul italian prevede, pentru contractele de muncă pe durată determinată încheiate cu personalul ATA suplinitor, măsura prevăzută în clauza 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru, referitoare la motivele obiective care să justifice reînnoirea contractelor sau a raporturilor de muncă pe durată determinată.

37 În această privință, Curtea a statuat deja că noțiunea de „motive obiective” trebuie înțeleasă ca având în vedere împrejurări precise și concrete ce caracterizează o activitate determinată și, prin urmare, de natură să justifice în acel context specific utilizarea contractelor de muncă pe durată determinată succesive. Aceste împrejurări pot rezulta cu precădere din natura specifică a atribuțiilor pentru îndeplinirea cărora au fost încheiate contractele menționate și din caracteristicile inerente ale acestora sau, dacă este cazul, din urmărirea unui obiectiv legitim de politică socială a unui stat membru (Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Mascolo ș.a., C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401, punctul 87, precum și jurisprudența citată).

38 În schimb, o dispoziție națională care s-ar limita să autorizeze în mod general și abstract, printr-o normă legislativă sau administrativă, recurgerea la contracte de muncă pe durată determinată succesive nu ar fi conformă cerințelor de natura celor menționate la punctul anterior din prezenta hotărâre. Astfel, o asemenea dispoziție de natură pur formală nu permite identificarea unor criterii obiective și transparente în scopul de a verifica dacă reînnoirea unor asemenea contracte răspunde efectiv unei nevoi reale, este de natură să asigure atingerea obiectivului urmărit și este necesară în acest scop. Prin urmare, o asemenea dispoziție implică un risc real de a conduce la o recurgere abuzivă la acest tip de contracte și, în consecință, nu este compatibilă cu obiectivul și cu efectul util al acordului-cadru (Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Mascolo ș.a., C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401, punctul 88, precum și jurisprudența citată).

39 În speță, din explicațiile furnizate de Comisie rezultă că critica sa vizează în principal dispozițiile articolului 4 alineatele 1 și 11 din Legea nr. 124/1999, care erau de asemenea în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Mascolo ș.a. (C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401), și în temeiul cărora, coroborate, este permisă ocuparea unor posturi de personal ATA „efectiv vacante și libere înainte de data de 31 decembrie” din anul școlar prin suplinire anuale, „în așteptarea finalizării procedurilor de concurs pentru recrutarea de personal […] titular”.

40 În această privință, în primul rând, deși Republica Italiană nu pare, în prezenta cauză, să invoce, cu titlu de motiv obiectiv în sensul clauzei 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru, nevoia de a ocupa temporar posturi destinate personalului titular, cu alte cuvinte până la finalizarea procedurilor de concurs pentru recrutarea unui astfel de personal, trebuie totuși amintit, ținând seama de argumentele invocate de Comisie în această privință, precum și de însuși modul de redactare a articolului 4 alineatul 1 din Legea nr. 124/1999, care evocă în mod expres această nevoie, că Curtea a statuat deja că o asemenea nevoie poate justifica recurgerea la contracte pe durată determinată succesive (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Mascolo ș.a., C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401, punctul 96).

41 În aceste condiții, pentru ca o reglementare națională care urmărește să ia în considerare o asemenea nevoie să poată fi considerată justificată de un motiv obiectiv, autoritățile competente trebuie să fie în măsură să identifice, cu ocazia aplicării concrete a acestei reglementări, criterii obiective și transparente pentru a verifica dacă reînnoirea contractelor pe durată determinată răspunde efectiv unei nevoi reale, este de natură să atingă obiectivul urmărit și este necesară în acest scop, cu precizarea că reglementarea menționată nu poate fi justificată în temeiul clauzei 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru dacă permite efectuarea unei astfel de reînnoiri pentru a acoperi nevoi care, în fapt, nu au un caracter provizoriu, ci, dimpotrivă, permanent și durabil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Mascolo ș.a., C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401, punctele 99 și 100, precum și jurisprudența citată).

42 În acest context, Comisia arată, fără a fi contrazisă de Republica Italiană, pe de o parte, că reglementarea națională în cauză nu stabilește niciun termen precis în ceea ce privește organizarea procedurilor de concurs, cu privire la care precizează că este supusă unor constrângeri bugetare și depinde, în plus, de plecările naturale ale personalului titular. Pe de altă parte, această instituție arată că posibilitatea personalului ATA suplinitor de a participa la astfel de concursuri este, în plus, supusă condiției ca membrii acestui personal să fi îndeplinit cel puțin doi ani de serviciu în exercitarea activității lor pe durată determinată, ceea ce acest stat membru însuși a confirmat, de altfel, referindu-se la articolul 554 din Decretul legislativ nr. 297/1994 referitor, printre altele, la titularizarea prin intermediul organizării de concursuri, al cărui alineat 2 prevede o asemenea condiție.

43 Or, aceste elemente, care nu au fost respinse sau chiar au fost recunoscute de Republica Italiană, demonstrează că reglementarea națională în cauză, deși limitează în mod formal recurgerea la contractele de muncă pe durată determinată pentru a se efectua supliniri anuale pentru posturi vacante și libere în școlile administrate de stat numai la o perioadă temporară care se încheie la finalizarea procedurilor de concurs, nu permite să se asigure că aplicarea concretă a acestui motiv obiectiv, având în vedere particularitățile activității în cauză și condițiile exercitării sale, este conformă cu cerințele acordului-cadru, ci, dimpotrivă, este de natură să permită, cu încălcarea clauzei 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru, reînnoirea unor asemenea contracte pentru a acoperi nevoi care nu au, în fapt, un caracter provizoriu, ci permanent și durabil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Mascolo ș.a., C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401, punctele 108 și 109).

44 În special, împrejurarea că, potrivit articolului 554 alineatul 2 din Decretul legislativ nr. 297/1994, personalul ATA trebuie, pentru a putea participa la concursurile care pot conduce la titularizare și, prin urmare, la un post permanent, să îndeplinească condiția de a avea „cel puțin doi ani de serviciu […] în funcții corespunzătoare celor pentru care sunt organizate concursurile” tinde, în sine și independent de caracterul aleatoriu și imprevizibil al organizării acestor concursuri, să crească riscul unei recurgeri abuzive la contracte pe durată determinată succesive prin faptul că, în această perioadă minimă de doi ani, asemenea contracte pot fi reînnoite fără a fi necesar să se garanteze că nevoia care determină o astfel de reînnoire are un caracter provizoriu, iar nu permanent și durabil.

45 În aceste condiții, nevoia de a ocupa temporar posturi permanente în așteptarea finalizării procedurilor de concurs organizate pentru recrutarea de personal titular, astfel cum este evocată la articolul 4 alineatul 1 din Legea nr. 124/1999, nu poate fi considerată, în speță, ca reprezentând un „motiv obiectiv” care să justifice reînnoirea contractelor de muncă pe durată determinată încheiate cu personalul ATA angajat în instituțiile de învățământ publice, în conformitate cu cerințele care decurg din clauza 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru.

46 În ceea ce privește, în al doilea rând, nevoia de flexibilitate specifică învățământului public, de care se prevalează Republica Italiană, trebuie amintit că Curtea a statuat deja că o asemenea nevoie, în special în măsura în care ține de o concordanță între numărul de lucrători care ocupă posturi în cadrul învățământului public și numărul de elevi, poate fi de asemenea luată în considerare în principiu ca „motiv obiectiv” în sensul clauzei 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Mascolo ș.a., C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401, punctele 94 și 95).

47 În aceste condiții, deși, în speță, este posibil ca alineatele 2 și 3 ale articolului 4 din Legea nr. 124/1999 să se înscrie în cadrul unei astfel de nevoi de flexibilitate în ceea ce privește recrutarea personalului ATA, în măsura în care aceste dispoziții vizează posibilitatea de a ocupa posturi temporar libere, altele decât cele care sunt vacante, dispozițiile alineatelor 1 și 11 ale acestui articol, evocate la punctul 39 din prezenta hotărâre și care privesc posturi vacante și libere destinate personalului ATA, nu cuprind, în schimb, niciun element susceptibil să indice că urmăresc efectiv să răspundă unei astfel de nevoi de flexibilitate și nici, cu atât mai puțin, să definească condițiile care guvernează posibilitatea de a încheia contracte de muncă pe durată determinată succesive cu acest personal.

48 În aceste condiții, chiar presupunând că reglementarea națională în cauză urmărește obiectivul invocat de Republica Italiană, și anume acela de a permite luarea în considerare a nevoii de flexibilitate specifice învățământului public, situația juridică a personalului ATA care rezultă din această reglementare, astfel cum este prezentată Curții, nu îndeplinește cerințele de claritate și de precizie care trebuie să caracterizeze măsurile naționale de transpunere.

49 Astfel, un asemenea obiectiv nu poate face această reglementare conformă cu clauza 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru, având în vedere că nu permite să se demonstreze existența unor împrejurări precise și concrete ce caracterizează activitatea în cauză și, prin urmare, să justifice în acest context specific utilizarea contractelor de muncă pe durată determinată succesive, conform jurisprudenței amintite la punctul 37 din prezenta hotărâre (a se vedea prin analogie Hotărârea din 26 februarie 2015, Comisia/Luxemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, punctul 50).

50 Acest lucru este valabil cu atât mai mult, în speță, cu cât posturile vacante și libere la care se referă articolul 4 alineatele 1 și 11 din Legea nr. 124/1999 au vocația de a fi ocupate de personal titular și au, așadar, un caracter *a priori* nu temporar, ci permanent.

51 Rezultă că nevoia de flexibilitate proprie învățământului public, astfel cum a fost invocată de Republica Italiană, nu poate fi reținută în speță pentru a considera că reglementarea națională în cauză prevede, în conformitate cu clauza 5 punctul 1 litera (a) din acordul-cadru, un „motiv obiectiv” care să justifice reînnoirea contractelor de muncă pe durată determinată încheiate cu personalul ATA angajat în instituțiile de învățământ publice.

52 În al treilea rând, în ceea ce privește eventuala existență, în dreptul italian, a unor „măsuri legale echivalente”, în sensul clauzei 5 punctul 1 din acordul-cadru, trebuie amintit că această expresie este de natură să privească orice măsură de drept național care, în același mod precum măsurile prevăzute de clauza respectivă, are drept obiect să prevină în mod efectiv abuzurile care rezultă din folosirea contractelor sau a raporturilor de muncă pe durată determinată succesive (Hotărârea din 23 aprilie 2009, Angelidaki ș.a., C-378/07-C-380/07, EU:C:2009:250, punctul 76 și jurisprudența citată).

53 În speță, trebuie precizat că, deși Comisia abordează eventualitatea ca Republica Italiană să încerce să își întemeieze argumentul pe adoptarea unor asemenea măsuri legale echivalente, pentru motivul că ar fi organizat în ultimii ani o serie de concursuri care permiteau titularizarea numărului de lucrători care aparțin personalului ATA, nimic nu indică faptul că acest stat membru a intenționat efectiv să se prevaleze de organizarea acestor concursuri cu titlu de „măsură legală echivalentă”.

54 În aceste condiții și în orice caz, este adevărat că Curtea a statuat că organizarea în termenele impuse a unor proceduri de selecție care vizează ocuparea definitivă a posturilor ocupate provizoriu de lucrători pe durată determinată este de natură să evite ca statutul precar al acestor lucrători să se permanentizeze, asigurând că posturile pe care le ocupă sunt ocupate rapid în mod definitiv. Prin urmare, o asemenea măsură se poate dovedi susceptibilă să prevină abuzurile care rezultă din recurgerea la raporturi de muncă pe durată determinată succesive și să constituie astfel o „măsură legală echivalentă” (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 martie 2020, Sánchez Ruiz ș.a., C-103/18-C-429/18, EU:C:2020:219, punctele 93-95).

55 Cu toate acestea, după cum a subliniat Comisia fără a fi contrazisă de Republica Italiană, rezultă, în speță, că concursurile organizate într-un trecut recent pentru a titulariza lucrători care fac parte din personalul ATA nu au fost organizate în termene precise stabilite în acest scop, ci, dimpotrivă,

în mod punctual și imprevizibil, precum cele menționate la punctul 42 din prezenta hotărâre, astfel încât nu se poate considera, pentru motive analoge celor expuse la punctele 43 și 44 din prezenta hotărâre, că acestea constituie o „măsură legală echivalentă” în sensul clauzei 5 punctul 1 din acordul-cadru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 martie 2020, Sánchez Ruiz ș.a., C-103/18-C-429/18, EU:C:2020:219, punctul 98).

56 În al patrulea rând și în sfârșit, în măsura în care Republica Italiană apreciază că este necesar să se suspende procedura în așteptarea adoptării anumitor amendamente legislative în curs de pregătire care să cuprindă noi mecanisme de avansare și de recrutare a personalului ATA și susceptibile, în opinia sa, să pună capăt oricărei eventuale neîndepliniri a obligațiilor în ceea ce privește clauza 5 punctul 1 din acordul-cadru, o astfel de argumentație nu poate fi admisă. În această privință, este suficient să se amintească faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat (Hotărârea din 14 aprilie 2005, Comisia/Luxemburg, C-519/03, EU:C:2005:234, punctul 18 și jurisprudența citată), și anume, în speță, la 19 iunie 2023.

57 Prin urmare, trebuie să se constate că reglementarea națională în cauză nu prevede niciuna dintre măsurile prevăzute în clauza 5 punctul 1 literele (a)-(c) din acordul-cadru și nici nu cuprinde măsuri legale echivalente în sensul acestei dispoziții. În consecință, acțiunea formulată de Comisie este fondată.

58 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se constate că, prin neadoptarea unor măsuri care să urmărească prevenirea abuzurilor care rezultă din folosirea contractelor pe durată determinată succesive pentru personalul ATA suplinitor angajat în instituțiile de învățământ publice, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul clauzei 5 din acordul-cadru.

Cu privire la cheltuielile de judecată

59 În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată, iar neîndeplinirea obligațiilor a fost constatată, se impune obligarea acesteia din urmă la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a zecea) declară și hotărăște:

1) **Prin neadoptarea unor măsuri care să urmărească prevenirea abuzurilor care rezultă din folosirea contractelor pe durată determinată succesive pentru personalul administrativ, tehnic și auxiliar suplinitor angajat în instituțiile de învățământ publice, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul clauzei 5 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat la 18 martie 1999, care figurează în anexa la Directiva 1999/70/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP.**

2) **Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături