Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tionde avdelningen)

den 13 maj 2026*

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Socialpolitik – Direktiv 1999/70/EG – Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP – Klausul 5.1 – Medlemsstaternas skyldighet att införa åtgärder som beivrar missbruk av på varandra följande visstidsanställningar – Avsaknad av sådana åtgärder – Begreppet ’objektiva grunder’ som motiverar att sådana avtal förnyas”

I mål C-155/25,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 21 februari 2025,

Europeiska kommissionen, företrädd av S. Delaude och D. Recchia, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av S. Fiorentino, i egenskap av ombud, biträdd av A. Berti Suman och L. Fiandaca, avvocati dello Stato,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. Passer samt domarna D. Gratsias och B. Smulders (referent),

generaladvokat: R. Norkus,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: italienska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

– fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete, undertecknat den 18 mars 1999 (nedan kallat ramavtalet), som återfinns i bilagan till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (EGT L 175, 1999, s. 43), genom att inte vidta åtgärder för att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt för administrativ, teknisk och extraanställd personal (nedan kallad TA-personal) som är anställd vid offentliga utbildningsanstalter, och

– förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

2 Klausul 5 i ramavtalet har rubriken ”Bestämmelser för att förhindra missbruk”. Punkt 1 i denna klausul har följande lydelse:

”För att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden, så skall medlemsstaterna, efter samråd med arbetsmarknadens parter i enlighet med nationell lagstiftning, kollektivavtal eller praxis, och/eller arbetsmarknadens parter, där det inte finns likvärdiga lagliga åtgärder för att förhindra missbruk, på ett sätt som tar hänsyn till behoven i särskilda branscher och/eller till kategorier av arbetstagare, införa en eller fler av följande åtgärder:

a) Bestämmelser om objektiva grunder för förnyad visstidsanställning.

b) Bestämmelser om en övre sammanlagd tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar.

c) Bestämmelser om hur många gånger en visstidsanställning får förnyas.”

Italiensk rätt

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 (lagstiftningsdekret nr 297 om godkännande av den konsoliderade lagstiftningen om undervisning i skolor av alla slag och på alla nivåer) av den 16 april 1994 (GURI nr 115 av den 19 maj 1994, ordinarie tillägg nr 79) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 297/1994) föreskriver följande i artikel 554:

”1. Tillsättning till tjänster på fjärde nivån sker genom provinsvisa uttagningsprov på grundval av meriter, vilka anordnas årligen, inom gränserna för de lediga tjänsterna, av skolmyndigheterna på grundval av ett beslut från utbildningsministern, i vilket bland annat de erforderliga meriterna och bedömningskriterierna anges.

2. Dessa uttagningsprov är öppna för icke-fastanställd TA-personal som har minst två års tjänstgöringstid utan anmärkningar i befattningar som motsvarar dem för vilka uttagningsproven anordnas. Det är endast möjligt att delta i det uttagningsprov som anordnas i den provins där sökanden är i tjänst vid tidpunkten för offentliggörandet av meddelandet om uttagningsprov.

3. Icke-fastanställd TA-personal som helt eller delvis har fullgjort minst två års tjänstgöring i högre arbetsuppgifter än de för vilka uttagningsproven anordnas har rätt att delta i uttagningsproven för den närmast lägre befattningen.

…

8. Tillsättningarna sker, inom ramen för de tillgängliga tjänsterna, i enlighet med ordningen på de permanenta reservlistorna, som kompletteras och uppdateras enligt de kriterier som anges ovan.”

4 Artikel 4 i legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (lag nr 124 om brådskande åtgärder som rör skolpersonal) av den 3 maj 1999 (GURI nr 107 av den 10 maj 1999) (nedan kallad lag nr 124/1999), med rubriken ”Vikarier”, har följande lydelse:

”1. Om det inte är möjligt att besätta professors- och lärartjänster som de facto är vakanta och lediga före den 31 december och som antas förbli så under resten av läsåret med tillsvidareanställd lärarpersonal från provinsernas ordinarie personalstyrka eller genom att använda sig av övertalig personal och under förutsättning att dessa tjänster ännu inte på något sätt har tillsatts med tillsvidareanställd personal, ska årliga vikariat tillsättas i väntan på att tillsvidareanställd lärarpersonal rekryteras genom uttagningsförfaranden.

2. Icke-vakanta lärartjänster som blir lediga före den 31 december och fram till läsårets slut ska tillsättas med tillfälliga vikariat som ska vara fram till undervisningsverksamhetens slut. Likaledes ska tillfälliga vikarier tillsättas till undervisningsverksamhetens slut för att täcka de undervisningstimmar som inte utgör en hel- eller deltidstjänster.

3. I andra fall än dem som avses i punkt 1 och 2 ovan ska tjänsterna tillsättas med tillfälliga vikarier.

…

11. De bestämmelser som avses i punkterna ovan är även tillämpliga på TA-personal.”

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 (ministerdekret nr 430 med förordning om bestämmelser för tilldelning av

vikariat till administrativ, teknisk och hjälppersonal enligt artikel 4 i lag nr 124 av den 3 maj 1999) av den 13 december 2000 (GURI nr 19, av den 24 januari 2001), föreskriver i artikel 1, med rubriken ”Tillgängliga tjänster och typer av vikariat”, följande:

”1. I enlighet med artikel 4.1, 4.2, 4.3 och 4.11 i [lag nr 124/1999] ska, om det inte är möjligt att tillsätta lediga tjänster för [TA-personal] genom omplacering av övertalig personal i tjänst eller, oavsett anledning, personal med tillsvidareanställning, följande lösning tillämpas:

a) årliga vikariat för att tillsätta lediga tjänster som är tillgängliga före den 31 december och som kan antas förbli lediga under hela läsåret,

b) tillfälliga vikariat fram till undervisningsverksamhetens slut för att täcka icke lediga tjänster som var tillgängliga före den 31 december och fram till slutet av läsåret,

c) tillfälliga vikariat för andra behov som inte omfattas av de föregående fallen, i enlighet med bestämmelserna i artikel 6.”

6 Artikel 36 i decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (lagstiftningsdekret nr 165 om allmänna bestämmelser om organisationen av arbetet vid offentliga myndigheter) av den 30 mars 2001 (GURI nr 106 av den 9 maj 2001, ordinarie tillägg nr 112) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 165/2001), med rubriken ”Personal med visstidsanställning eller med flexibla anställningsförhållanden”, har följande lydelse:

”1. För personalbehov inom den ordinarie verksamheten ska offentliga myndigheter uteslutande rekrytera genom avtal om tillsvidareanställning …

2. Offentliga myndigheter får ingå tidsbegränsade anställningsavtal, utbildnings- och lärlingsavtal samt avtal om tillhandahållande av visstidsanställd personal, och använda sig av de flexibla anställningsformer som föreskrivs i civillagen och annan lagstiftning om anställningsförhållanden inom företag, uteslutande inom de gränser och enligt de villkor som föreskrivs för deras tillämpning inom offentliga myndigheter. Offentliga myndigheter får endast ingå sådana avtal som avses i första meningen i denna punkt för påvisade behov av uteslutande tillfällig eller exceptionell karaktär och i enlighet med de anställningsvillkor och -förfaranden som fastställs i artikel 35. Avtal om visstidsanställning får ingås med iakttagande av artikel 19 och följande artiklar i [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 (lagstiftningsdekret nr 81 om systematisk reglering av anställningskontrakt och översyn av lagstiftningen om sysselsättningsskyldigheter, enligt artikel 1.7 i lag nr 183 av den 10 december 2014) av den 15 juni 2015 (GURI nr 144 av den 24 juni 2015, ordinarie tillägg nr 34) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 81/2015)] …

…

5. Ett åsidosättande från de offentliga myndigheternas sida av de tvingande bestämmelser som reglerar arbetstagares rekrytering eller anställning kan under inga omständigheter leda till uppkomsten av avtal om tillsvidareanställning hos dessa myndigheter, vilket dock inte påverkar myndigheternas ansvar och de påföljder som de kan åläggas. Den berörda arbetstagaren har rätt till ersättning för den skada han eller hon lidit genom att ha utfört arbete i strid med de tvingande bestämmelserna. I det specifika fallet av skada till följd av missbruk av på varandra följande

visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden ska domstolen, utan att det påverkar arbetstagarens möjlighet att bevisa eventuell ytterligare skada, fastställa en ersättning som uppgår till mellan minst 4 månadslöner och högst 24 månadslöner på grundval av den senaste referenslönen för beräkning av avgångsvederlaget, med beaktande av överträdelsens allvar, bland annat på grund av antalet på varandra följande avtal mellan parterna och anställningens totala varaktighet.

…

5 quinquies. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 5 ska denna artikel inte tillämpas på rekrytering av visstidsanställd [TA-personal] vid statliga och lokala myndigheters skolor och utbildningsanstalter samt vid skolor för högre utbildning inom konst, musik och dans. …”

7 I kapitel III i lagstiftningsdekret nr 81/2015, med rubriken ”Visstidsarbete”, fastställs en maximal tidsgräns för visstidsanställningskontrakt (artikel 19) och ett högsta antal förnyelser (artikel 21). Enligt artikel 29.2 c i kapitel III ska detta kapitel inte tillämpas på ”avtal om visstidsanställning med [TA-personal] för tilldelning av vikariat …”, medan det i punkt 4 i denna artikel föreskrivs att ”[b]estämmelserna i artikel 36 i lagstiftningsdekret [nr 165/2001] är fortsatt tillämpliga”.

8 Legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (lag nr 107 om reform av det nationella utbildningssystemet och om delegering för omarbetning av gällande lagbestämmelser) av den 13 juli 2015 (GURI nr 162 av den 15 juli 2015) (nedan kallad lag nr 107/2015) hade i artikel 1.131 infört en maximal varaktighet på 36 månader, även om kontrakten inte följer på varandra, för visstidsanställningskontrakt för lärar- och TA-personal vid offentliga utbildningsanstalter. Denna bestämmelse upphävdes genom artikel 4bis i decreto-legge n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (lagdekret nr 87 om brådskande åtgärder som rör arbetstagarnas och företagens värdighet) av den 12 juli 2018 (GURI nr 161 av den 13 juli 2018) (nedan kallat lagdekret nr 87/2018).

Det administrativa förfarandet

9 Den 26 juli 2019 sände kommissionen en formell underrättelse till Republiken Italien, i vilken den uttryckte tvivel om huruvida flera nationella bestämmelser som var tillämpliga på vikariatsanställd TA-personal vid offentliga utbildningsanstalter var förenliga med klausul 5 i ramavtalet, med anledning av hur visstidsanställningskontrakt hade missbrukats.

10 Republiken Italien besvarade de anmärkningar och frågor som hade tagits upp i den formella underrättelsen genom flera meddelanden. Till följd av ett meddelande av den 29 november 2019 sände kommissionen den 3 december 2020 en kompletterande formell underrättelse till denna medlemsstat, vilken medlemsstaten besvarade bland annat genom skrivelser av den 6 april och den 21 september 2021.

11 Den 19 april 2023 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Italien, i vilket den bland annat vidhöll sin ståndpunkt att den italienska lagstiftningen inte är förenlig med klausul 5 i ramavtalet vad gäller frågan hur vikarierande TA-personal skyddas mot missbruk av visstidsanställningskontrakt och uppmanade Republiken Italien att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detta yttrande inom två månader från mottagandet av yttrandet.

12 I sitt svar av den 8 februari 2024 på det motiverade yttrandet uppgav Republiken Italien, än en gång, att medlemsstaten inte delade kommissionens ståndpunkt.

13 Kommissionen övertygades inte av detta svar och väckte därför förevarande talan om fördragsbrott.

Prövning av talan

14 Kommissionen har i sin talan gjort gällande att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt klausul 5.1 i ramavtalet genom att inte vidta åtgärder för att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt för vikariatsanställd TA-personal vid offentliga utbildningsanstalter.

Parternas argument

15 Kommissionen har för det första gjort gällande att det i italiensk rätt inte finns någon bestämmelse som har instiftats med stöd av klausul 5.1 b och c i ramavtalet om en övre sammanlagd tidsgräns för avtal om visstidsanställning som kan ingås med vikarierande TA-personal eller om hur många gånger sådana avtal får förnyas. Det följer nämligen av artikel 36.5 quinquies i lagstiftningsdekret nr 165/2001 och artikel 29.2 c i lagstiftningsdekret nr 81/2015 att de bestämmelser som fastställer den maximala varaktigheten av och det högsta antalet visstidsanställningskontrakt som den offentliga förvaltningen kan ingå för att rekrytera sin personal inte är tillämpliga på avtal som ingås med TA-personal som är anställd vid offentliga utbildningsanstalter. Kommissionen menar dessutom att även om artikel 1.131 i lag nr 107/2015 tidigare innehöll begränsningar i detta avseende, så har denna bestämmelse nu upphävts genom lagdekret nr 87/2018.

16 För det andra har kommissionen gjort gällande att det i italiensk rätt inte heller finns några sådana åtgärder som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet, vilka avser de objektiva grunder som motiverar förnyelse av visstidsanställningskontrakt med TA-personal som är anställd vid offentliga utbildningsanstalter.

17 Kommissionen har i detta sammanhang till att börja med påpekat att bestämmelserna i artikel 4.1 och 4.11 i lag nr 124/1999, enligt vilka det är tillåtet att rekrytera TA-personal för tillfällig tillsättning av vakanta och lediga tjänster inom den offentliga utbildningen, inte innehåller något krav, såsom ett krav på flexibilitet inom den offentliga utbildningen, som kan hänföras till begreppet objektiva grunder, i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet. De siffror som offentliggjorts av Ministero dell'Istruzione (utbildningsministeriet, Italien) avseende utvecklingen av antalet skolelever och personalsammansättningen förefaller dessutom motsäga förekomsten av ett sådant krav. Trots att det sedan läsåret 2017/2018 skett en kontinuerlig minskning av antalet elever, verkar antalet och andelen TA-personal med tidsbegränsade anställningar ha ökat under samma period.

18 Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att även om det är tänkbart att den nationella lagstiftningen i fråga teoretiskt sett kan grunda sig på ett sådant objektivt skäl som ett krav på flexibilitet som är kopplat till särdragen hos det offentliga skolsystemet, så föreligger inte något sådant krav i praktiken.

19 Vidare, och under alla omständigheter, kan inte enbart förekomsten av ett objektivt skäl räcka för att fastställa att den aktuella nationella bestämmelsen är förenlig med klausul 5.1 a i ramavtalet, eftersom det, med beaktande av slutsatserna i domen av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401), förutsätter en sådan överensstämmelse att dessa bestämmelser gör det möjligt att fastställa objektiva och transparenta kriterier för att kontrollera om förnyelsen av tidsbegränsade avtal som ingåtts med vikarierande TA-personal faktiskt svarar mot ett verkligt behov och respekterar proportionalitetsprincipen.

20 Sådana kriterier kan emellertid inte utläsas av den aktuella nationella lagstiftningen. Tvärtom framstår rekrytering av TA-personal på grundval av tidsbegränsade anställningsavtal i själva verket som det normala rekryteringsförfarandet. För att delta i de uttagningsprov som anordnas för att tillsätta fasta tjänster för vikarierande TA-personal måste de berörda först ha anställts på visstidsanställningskontrakt och ha arbetat i minst två år, vilket uppenbart strider mot det antagande som ligger till grund för ramavtalet, enligt vilket tillsvidareanställning är den generella formen av anställningsförhållanden. Anordnandet av dessa uttagningsprov sker inte heller enligt en exakt tidsplan, eftersom det är föremål för budgetbegränsningar och dessutom beror på naturlig avgång bland den ordinarie personalen.

21 Enligt kommissionen sker följaktligen rekryteringen av vikarierande TA-personal genom visstidsanställningskontrakt utan att det i den tillämpliga nationella lagstiftningen föreskrivs några objektiva grunder, i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet, eftersom det enligt denna lagstiftning tvärtom är tillåtet att använda sådana avtal för att tillgodose permanenta och varaktiga behov. I sin replik har kommissionen i detta sammanhang påpekat att Republiken Italien själv har medgett detta i sitt svaromål, genom att ange att TA-personalen anställs för en viss tid för att hantera ”strukturella personalbrister”.

22 För det tredje har kommissionen för fullständighetens skull tillagt att om Republiken Italien skulle anse att anordnandet av flera uttagningsprov under de senaste åren omfattas av begreppet likvärdiga lagliga åtgärder, i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet, så ska detta sätt att hantera problemet endast anses utgöra en punktåtgärd som på sin höjd gör det möjligt att, i vissa avseenden, sätta stopp för missbruk av visstidsanställningskontrakt med avseende på TA-personal som är anställd vid offentliga utbildningsanstalter. Detsamma gäller de lagförslag som Republiken Italien har åberopat och vars tillämpning är begränsad till vissa läsår.

23 Republiken Italien anser för sin del att den har uppfyllt de skyldigheter som följer av klausul 5.1 i ramavtalet.

24 Denna medlemsstat har för det första påpekat att tillträde till fast anställning inom den offentliga utbildningen sker genom de urvalsförfaranden som avses i artikel 554 i lagstiftningsdekret nr 297/1994, vilka uteslutande är öppna för icke-fastanställd TA-personal med minst två års tjänstgöring och inom ramen för vilka förvärvad erfarenhet beaktas. Det arbete som har fullgjorts inom ramen för ett avtal om visstidsanställning gör det således möjligt att värdera denna erfarenhet och bidrar till att ett avtal om tillsvidareanställning ingås. Systemet har därför alltid utformats på ett sådant sätt att det främjar en upprepning av visstidsanställningskontrakt som ingåtts med vikarierande TA-personal, eftersom en sådan upprepning anses underlätta tillgången till fast anställning. Ur samma perspektiv har det beslutats att genom lagdekret nr 87/2018 upphäva den längsta varaktighet på 36 månader som tidigare föreskrevs för sådana avtal i artikel 1.131 i lag nr 107/2015.

25 För det andra tar en sådan rekryteringsmekanism hänsyn till skolsystemets särdrag, det vill säga den stora variationen i efterfrågan på TA-personal i förhållande till antalet skolelever i olika skolor och inom olika geografiska områden samt det nära sambandet mellan det nödvändiga antalet personer som ingår i TA-personalen och antalet skolelever. Dessa särdrag utgör objektiva grunder, i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet.

26 Republiken Italien har i detta sammanhang understrukit att det inte förefaller som om denna bestämmelse kräver att sådana objektiva grunder anges i tillämplig lagstiftning.

27 Vidare beror den ökning av TA-personalen som kommissionen har hänvisat till på behovet av att avhjälpa den strukturella personalbristen i ett system som kräver personalrotation. Denna medlemsstat har emellertid i sin duplik understrukit att dess argument inte ska förstås så, att den strukturella personalbristen i sig utgör en objektiv grund, i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet.

28 För det tredje begränsade utbildningsministeriet, under åren 2019–2021, användningen av tidsbegränsade anställningsavtal för TA-personal genom att genomföra olika rekryteringsförfaranden. För läsåret 2023/2024 gavs dessutom rätt att med fast anställning rekrytera totalt 9 975 anställda, fördelade enligt följande: 2 163 administrativa assistenter, 717 tekniska assistenter, 7 066 skolmedarbetare, 13 tekniska medarbetare (som tjänstgör på jordbruksföretag), 8 garderobspersonal, 4 kockar och 4 sjuksköterskor.

29 För det fjärde har Republiken Italien, utan att frångå sitt försvar mot förevarande talan om fördragsbrott, påpekat att den förbereder ändringar av de tillämpliga bestämmelserna som syftar till att ge all vikarierande TA-personal som är anställd vid de offentliga läroanstalterna seriösa möjligheter att befästa sin anställning genom att omedelbart tillsätta samtliga för närvarande vakanta fasta tjänster, och detta med avvikelse från de vanliga formerna för rekrytering av TA-personal. Dessutom håller ett nytt system för yrkesklassificering av TA-personal på att utarbetas, vilket innehåller nya mekanismer för befordran och rekrytering. En eventuell reform av rekryteringsmekanismerna bör dock vara resultatet av en dialog med arbetsmarknadens parter och andra berörda förvaltningar.

30 Republiken Italien har därför yrkat att domstolen ska ogilla kommissionens talan eller, i andra hand, vilandeförklara målet med stöd av artikel 55 i domstolens rättegångsregler, så att Republiken Italien inom rimlig tid kan anta nödvändiga lagändringar.

Domstolens bedömning

31 Det ska erinras om att klausul 5 i ramavtalet syftar till att genomföra ett av de mål som eftersträvas med detta avtal, nämligen att reglera möjligheterna att använda på varandra följande visstidsanställningar, och att medlemsstaterna i punkt 1 i denna klausul åläggs en skyldighet att på ett verksamt sätt och med bindande verkan införa minst en av de uppräknade åtgärderna när det i nationell rätt inte finns likvärdiga lagliga åtgärder. De i klausul 5.1 a–c angivna åtgärderna, vilka är tre till antalet, rör objektiva grunder för förnyad visstidsanställning, den övre sammanlagda tidsgränsen för flera på varandra följande visstidsanställningar respektive det antal gånger som en visstidsanställning får förnyas (dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

32 Medlemsstaterna har i det avseendet ett utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom de kan välja att införa en eller flera av de åtgärder som anges i punkt 1 a–c i denna klausul eller att tillämpa redan existerande likvärdiga lagstadgade åtgärder (dom av den 25 oktober 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

33 Vad för det första gäller de åtgärder som föreskrivs i klausul 5.1 b och c i ramavtalet, vilka avser den övre sammanlagda tidsgränsen för visstidsanställningar och antalet förnyelser av dessa, har kommissionen, i förevarande fall, utan att motsägas av Republiken Italien, anfört att sådana åtgärder inte är möjliga enligt italiensk rätt när det gäller TA-personal som är anställd vid offentliga utbildningsanstalter. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang understrukit att de bestämmelser i italiensk rätt som fastställer den maximala varaktigheten av och det högsta antalet visstidsanställningskontrakt som de offentliga myndigheterna får ingå för att rekrytera sin personal uttryckligen inte är tillämpliga på avtal som ingåtts med denna TA-personal, medan den bestämmelse i vilken det tidigare föreskrevs en maximal varaktighet på 36 månader för sådana avtal upphävdes under år 2018.

34 Som en invändning mot kommissionens påståenden har Republiken Italien påpekat att även om bestämmelsen om en maximal varaktighet på 36 månader för avtal om visstidsanställning som ingåtts med den aktuella TA-personalen faktiskt har upphävts, så var ett sådant upphävande i själva verket avsett att göra det möjligt för denna personal att ackumulera erfarenhet genom att ingå upprepade visstidsanställningskontrakt och på så sätt öka sina chanser att bli fast anställda i ett senare skede, i vilket bland annat den erfarenhet som förvärvats på detta sätt skulle beaktas.

35 Domstolen konstaterar att ett sådant argument endast bekräftar att det i italiensk rätt inte finns några bestämmelser som syftar till att begränsa den längsta tillåtna varaktigheten av eller antalet visstidsanställningskontrakt som kan ingås med den aktuella TA-personalen och följaktligen att det inte finns några åtgärder för att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, i den mening som avses i klausul 5.1 b och c i ramavtalet.

36 Under dessa omständigheter ska domstolen för det andra pröva huruvida det i italiensk rätt föreskrivs en sådan åtgärd som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet, avseende objektiva grunder för att förnya visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden.

37 EU-domstolen har i detta sammanhang redan slagit fast att begreppet objektiva grunder ska förstås så, att det avser precisa och konkreta omständigheter som är kännetecknande för en viss verksamhet och som därför kan motivera att på varandra följande visstidsanställningskontrakt används i det särskilda sammanhanget. Dessa omständigheter kan till exempel följa av att de arbetsuppgifter för vilkas utförande avtal om visstidsanställning har ingåtts är av ett särskilt slag och har vissa inneboende egenskaper eller, i förekommande fall, av en medlemsstats strävan efter att uppnå ett berättigat socialpolitiskt mål (dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 87 och där angiven rättspraxis).

38 En nationell bestämmelse enligt vilken det endast på ett allmänt och abstrakt sätt, i form av en bestämmelse i lag eller annan författning, är tillåtet att ingå på varandra följande visstidsanställningskontrakt uppfyller däremot inte de krav som uppställts i föregående punkt. En sådan bestämmelse av rent formell karaktär ger nämligen inte några objektiva och klara kriterier för bedömningen av huruvida förnyelsen av ett sådant kontrakt i realiteten sker för att tillgodose ett verkligt behov, huruvida den är av en sådan beskaffenhet att det eftersträvade målet kan uppnås och huruvida den är nödvändig för att uppnå detta mål. En sådan bestämmelse medför därför en reell risk för att denna typ av anställningsavtal missbrukas och är följaktligen inte

förenlig med ramavtalets syfte och ändamålsenliga verkan (dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 88 och där angiven rättspraxis).

39 I förevarande fall framgår det av kommissionens förklaringar att dess kritik huvudsakligen avser bestämmelserna i artikel 4.1 och 4.11 i lag nr 124/1999, vilka även var i fråga i det mål som avgjordes genom domen av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401). Kommissionen menar att det, med tillämpning av dessa bestämmelser, jämförda med varandra, är tillåtet att under läsåret tillsätta TA-tjänster som ”de facto är vakanta och lediga före den 31 december” med årsvisa vikariat ”i väntan på att tillsvidareanställd [personal] rekryteras genom uttagningsförfaranden”.

40 Även om Republiken Italien i förevarande mål inte verkar mena att det utgör en objektiv grund, i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet, att det finns behov av att tillfälligt tillsätta tjänster som är avsedda för fast anställd personal, det vill säga i avvaktan på att uttagningsförfaranden för rekrytering av sådan personal slutförs, ska det emellertid, med hänsyn till de argument som kommissionen har anfört i detta avseende och själva ordalydelsen i artikel 4.1 i lag nr 124/1999, i vilken detta behov uttryckligen nämns, erinras om att domstolen redan har slagit fast att sådana behov kan motivera användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 96).

41 För att en nationell lagstiftning som syftar till att beakta ett sådant behov ska kunna anses vara motiverad på objektiva grunder, måste de behöriga myndigheterna, vid den konkreta tillämpningen av denna lagstiftning, kunna fastställa objektiva och klara kriterier för att kontrollera huruvida förnyelsen av visstidsanställningskontrakt i realiteten sker för att tillgodose ett verkligt behov, huruvida den är av en sådan beskaffenhet att det eftersträvade målet kan uppnås och huruvida den är nödvändig för att uppnå detta mål, varvid det ska preciseras att nämnda lagstiftning inte kan motiveras med stöd av klausul 5.1 a i ramavtalet om den gör det möjligt att genomföra en sådan förnyelse för att tillgodose behov som egentligen inte är tillfälliga utan tvärtom konstanta och varaktiga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 99 och 100 samt där angiven rättspraxis).

42 Kommissionen har i detta sammanhang, utan att motsägas av Republiken Italien, gjort gällande att det i den aktuella nationella lagstiftningen inte fastställs någon exakt tidsfrist för anordnandet av uttagningsförfaranden, som kommissionen har preciserat är föremål för budgetbegränsningar och för övrigt är beroende av den ordinarie personalens naturliga avgångar. Kommissionen har vidare påpekat att möjligheten för vikarierande TA-personal att delta i sådana uttagningsprov dessutom är beroende av att dessa har fullgjort minst två års tjänstgöring inom ramen för sin tidsbegränsade verksamhet, vilket denna medlemsstat för övrigt själv har bekräftat med hänvisning till artikel 554 i lagstiftningsdekret nr 297/1994 om bland annat fast anställning genom anordnande av uttagningsprov, i vilken det i punkt 2 föreskrivs ett sådant villkor.

43 Dessa omständigheter, som inte har vederlagts eller till och med erkänts av Republiken Italien, visar att den aktuella nationella lagstiftningen – även om den, på det formella planet, begränsar användningen av visstidsanställningskontrakt till årliga vikariat för tjänster som är vakanta och lediga i skolor som drivs av staten till att enbart omfatta en tillfällig period som upphör då uttagningsproven har slutförts –, gör det inte möjligt att försäkra sig om att den konkreta tillämpningen av denna objektiva grund – med beaktande av den berörda verksamhetens

särskilda beskaffenhet och villkoren för dess utövande – uppfyller de krav som uppställs i ramavtalet, utan innebär tvärtom att det blir tillåtet att, i strid med klausul 5.1 a i ramavtalet, förnya sådana kontrakt för att tillgodose behov som egentligen inte är tillfälliga utan tvärtom konstanta och varaktiga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 108 och 109).

44 Den omständigheten att TA-personalen enligt artikel 554.2 i lagstiftningsdekret nr 297/1994, för att kunna delta i uttagningsprov som kan leda till fast anställning och därmed till en fast tjänst, måste uppfylla villkoret att ”[ha] minst två års tjänstgöringstid … i befattningar som motsvarar dem för vilka uttagningsproven anordnas” tenderar i sig, oberoende av om dessa uttagningsprov anordnas på ett slumpmässigt och oförutsebart sätt, till att öka risken för missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, eftersom sådana kontrakt under denna minimiperiod på två år kan förnyas utan att det är nödvändigt att säkerställa att det behov som medför en sådan förnyelse är tillfälligt och inte permanent och varaktigt.

45 Under dessa omständigheter kan behovet av att tillfälligt tillsätta fasta tjänster i avvaktan på att uttagningsförfaranden som anordnats för rekrytering av fast anställd personal, såsom anges i artikel 4.1 i lag nr 124/1999, i förevarande fall inte anses utgöra en ”objektiv grund” som motiverar att de avtal om visstidsanställning som har ingåtts med TA-personal som är anställd vid offentliga utbildningsanstalter förnyas, i enlighet med de krav som följer av klausul 5.1 a i ramavtalet.

46 Vad vidare gäller det behov av flexibilitet som är utmärkande för den offentliga utbildningen, vilket Republiken Italien har gjort gällande, ska det erinras om att domstolen redan har slagit fast att ett sådant behov, bland annat i den mån det avser förhållandet mellan antalet arbetstagare inom den offentliga utbildningen och antalet elever, i princip även kan beaktas som en ”objektiv grund”, i den mening som avses i klausul 5.1 a i ramavtalet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 94 och 95).

47 Även om det i förevarande fall är tänkbart att artikel 4.2 och 4.3 i lag nr 124/1999 kan anses vara knutna till ett sådant behov av flexibilitet vad gäller rekrytering av TA-personal, i den mån dessa bestämmelser avser möjligheten att tillsätta andra tillfälligt lediga tjänster än de som är vakanta, ska det påpekas att bestämmelserna i punkterna 1 och 11 i denna artikel, vilka nämns i punkt 39 ovan och som avser vakanta och lediga tjänster avsedda för TA-personal, däremot innehåller de inga uppgifter som tyder på att de faktiskt syftar till att tillgodose ett sådant behov av flexibilitet, och än mindre att fastställa villkoren för möjligheten att ingå på varandra följande visstidsanställningskontrakt med denna personal.

48 Även om det antas att den aktuella nationella lagstiftningen eftersträvar det mål som Republiken Italien har åberopat, nämligen att göra det möjligt att beakta det behov av flexibilitet som är utmärkande för den offentliga utbildningen, uppfyller den rättsliga situation för TA-personalen som följer av denna lagstiftning, såsom den har presenterats för domstolen, under dessa omständigheter inte kravet på att nationella införlivandeåtgärder ska vara klara och precisa.

49 Ett sådant syfte kan nämligen inte göra denna lagstiftning förenlig med klausul 5.1 a i ramavtalet, eftersom den inte gör det möjligt att visa förekomsten av precisa och konkreta omständigheter som är kännetecknande för den aktuella verksamheten och som därför kan motivera att på

varandra följande visstidsanställningskontrakt används i den särskilda situationen, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 37 ovan (se, analogt, dom av den 26 februari 2015, kommissionen/Luxemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, punkt 50).

50 Detta gäller i än högre grad i förevarande fall, eftersom de vakanta och lediga tjänster som avses i artikel 4.1 och 4.11 i lag nr 124/1999 är avsedda att innehas av fast anställd personal och således i princip inte är tillfälliga utan permanenta.

51 Av detta följer att det behov av flexibilitet som är utmärkande för den offentliga utbildningen, såsom det har åberopats av Republiken Italien, i förevarande fall inte kan godtas som skäl för att anse att den aktuella nationella lagstiftningen, i enlighet med klausul 5.1 a i ramavtalet, föreskriver en ”objektiv grund” som motiverar förnyelse av visstidsanställningskontrakt som ingåtts med TA-personal som är anställd vid offentliga utbildningsanstalter.

52 Vad för det tredje gäller den eventuella förekomsten i italiensk rätt av ”likvärdiga lagliga åtgärder”, i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet, erinrar domstolen om att detta uttryck är ägnat att avse samtliga åtgärder i nationell rätt som i likhet med de åtgärder som anges i nämnda klausul är avsedda att verkligen förhindra att användningen av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden missbrukas (dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

53 I förevarande fall är det viktigt att precisera att även om kommissionen tar upp möjligheten att Republiken Italien skulle kunna försöka åberopa antagandet av sådana likvärdiga rättsliga åtgärder, med motiveringen att den under de senaste åren har anordnat en rad uttagningsprov som gjort det möjligt att ge ett stort antal arbetstagare som tillhör TA-personalen fast anställning, så finns det inget som tyder på att denna medlemsstat faktiskt har avsett att åberopa anordnandet av dessa uttagningsprov som en ”likvärdig laglig åtgärd”.

54 Det är under alla omständigheter riktigt att domstolen har slagit fast att anordnandet inom den föreskrivna fristen av urvalsförfaranden som syftar till att definitivt tillsätta tjänster som tillfälligt innehas av visstidsanställda, kan förhindra att dessa arbetstagares osäkra ställning vidmakthålls genom att säkerställa att de tjänster som de innehar snabbt tillsätts definitivt. En sådan åtgärd kan således visa sig vara ägnad att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningsförhållanden och kan således anses utgöra en ”likvärdig laglig åtgärd” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkterna 93–95).

55 Såsom kommissionen har understrukit, utan att motsägas av Republiken Italien, framgår det emellertid i förevarande fall att de uttagningsprov som nyligen anordnades för att ge arbetstagare inom TA-personalen fast anställning inte har anordnats inom exakt fastställda tidsfrister, utan tvärtom på ett punktvis och oförutsebart sätt, i likhet med de uttagningsprov som avses i punkt 42 i förevarande dom, vilket innebär att de, av skäl som motsvarar dem som angetts i punkterna 43 och 44 ovan, inte kan anses utgöra en ”likvärdig laglig åtgärd”, i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 98).

56 För det fjärde och slutligen kan Republiken Italien inte vinna framgång med detta argument i den mån som Republiken Italien anser att förfarandet ska vilandeförklaras i avvaktan på antagandet av vissa lagändringar som håller på att förberedas och som innehåller nya mekanismer för befordran

och rekrytering av TA-personal och som enligt Republiken Italien kan leda till att varje eventuellt åsidosättande av klausul 5.1 i ramavtalet upphör. Det följer av domstolens fasta rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet (dom av den 14 april 2005, kommissionen/Luxemburg, C-519/03, EU:C:2005:234, punkt 18 och där angiven rättspraxis), vilket i förevarande fall var den 19 juni 2023.

57 Domstolen konstaterar således att den aktuella nationella lagstiftningen varken föreskriver någon av de åtgärder som föreskrivs i klausul 5.1 a–c i ramavtalet eller innehåller likvärdiga lagliga åtgärder, i den mening som avses i denna bestämmelse. Kommissionens talan ska följaktligen bifallas.

58 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt klausul 5 i ramavtalet genom att inte vidta åtgärder för att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt för TA-personal som är anställd vid offentliga utbildningsanstalter.

Rättegångskostnader

59 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tionde avdelningen) följande:

1) **Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt klausul 5 i ramavtalet om visstidsarbete, undertecknat den 18 mars 1999, som återfinns i bilagan till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP, genom att inte vidta åtgärder för att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt för administrativ, teknisk och extraanställd personal som är anställd vid offentliga utbildningsanstalter.**

2) **Republiken Italien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter