Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (десети състав)

13 май 2026 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Социална политика — Директива 1999/70/ЕО — Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) — Клауза 5, точка 1 — Задължение на държавите членки да въведат мерки за предотвратяване и санкциониране на злоупотребата с последователни срочни трудови договори — Липса на такива мерки — Понятие за обективни причини, които оправдават подновяването на такива договори“

По дело C-155/25

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 21 февруари 2025 г.,

Европейска комисия, представлявана от S. Delaude и D. Recchia,

ищец,

срещу

Италианска република, представлявана от S. Fiorentino, подпомаган от A. Berti Suman и L. Fiandaca, avvocati dello Stato,

ответник,

СЪДЪТ (десети състав),

състоящ се от: J. Passer, председател на състава, D. Gratsias и B. Smulders (докладчик), съдии,

генерален адвокат: R. Norkus,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

* Език на производството: италиански.

постанови настоящото

Решение

1 В исковата си молба Европейската комисия моли Съда:

– да установи, че като не е взела мерки за предотвратяване на злоупотребата с последователни срочни трудови договори за заместващия административен, технически и помощен персонал, нает в публичните учебни заведения (наричан по-нататък „АТП персоналът“), Италианската република не е изпълнила задълженията си по клауза 5 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г. (наричано по-нататък „Рамковото споразумение“), което се съдържа в приложението към Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) (ОВ L 175, 1999 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129),

– да осъди Италианската република да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

Правото на Съюза

2 Клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, озаглавена „Мерки за предотвратяване на злоупотребата“, гласи:

„За да предотвратят злоупотреба, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, държавите членки, след консултация със социалните партньори в съответствие с националното законодателство, колективните трудови договори или практика, и/или социалните партньори, когато няма еквивалентни правни мерки за предотвратяване на злоупотребата, въвеждат, по начин, който отчита специфичните сектори и/или категории работници, една или повече от следните мерки:

а) обективни причини, които оправдават подновяването на такива договори или правоотношения;

б) максималната обща продължителност на последователните срочни трудови договори или правоотношения;

в) броят на подновяванията на такива договори или правоотношения“.

Италианското право

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 (Законодателен декрет № 297 за одобряване на консолидирания текст на действащите в областта на образованието

законови разпоредби относно училищата от всички видове и степени) от 16 април 1994 г. (редовна притурка № 79 към GURI, бр. 115 от 19 май 1994 г.) (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 297/1994“) предвижда в член 554:

„1. Назначенията на постоянни длъжности от четвърта степен се извършват чрез провеждани в провинциите конкурси по документи, които се организират ежегодно от образователните организации в рамките на наличните свободни длъжности въз основа на заповед на министъра на образованието, в която се уточняват по-специално необходимите квалификации и критериите за оценка.

2. В тези конкурси могат да участват лицата от нещатния АТП персонал с най-малко две години стаж без провинения на длъжности, съответстващи на тези, за които се организират конкурсите. Възможно е участие само в конкурса, организиран в провинцията, в която кандидатът работи към датата на публикуване на обявлението.

3. Лицата от нещатния АТП персонал, работили поне две години изцяло или отчасти на по-високи длъжности от тези, за които са организирани конкурсите, имат право да участват в конкурсите за длъжността от непосредствено по-ниската степен.

[…]

8. Назначенията на постоянна длъжност се извършват в рамките на наличните места в съответствие с поредността в постоянните списъци с резерви, допълнени и актуализирани в съответствие с посочените по-горе критерии“.

4 Член 4 от Legge n. 124 — Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (Закон № 124 за приемане на неотложни разпоредби във връзка с училищния персонал) от 3 май 1999 г. (GURI, бр. 107 от 10 май 1999 г., наричан по-нататък „Закон № 124/1999“), озаглавен „Заместявания“, гласи:

„1. Попълването на местата за преподаватели, които действително не са заети и са свободни към 31 декември и за които се очаква, че ще останат такива през цялата учебна година, се извършва чрез заместявания за срок от една година до провеждането на конкурсни процедури за наемането на преподаватели на постоянна длъжност, когато не е възможно тези места да се попълнят от щатните преподаватели, част от щатните разписания на провинцията, или чрез използване на излишния персонал, и при условие че горепосочените места вече не са били възложени на каквото и да е основание на щатния персонал.

2. Попълването на местата за преподаватели, които не са свободни, но които на практика ще се освободят към 31 декември и до края на учебната година, се извършва чрез временни заместявания до приключване на учебните занятия. За учебни часове, които не са достатъчни, за да се създадат места на пълно или непълно работно време, също се осигуряват временни заместявания до приключване на учебните занятия.

3. В случаите, различни от тези по параграфи 1 и 2, местата се попълват чрез временни заместявания.

[…]

11. Разпоредбите, посочени в предходните параграфи, се прилагат и по отношение на АТП персонала“.

5 В член 1 („Свободни длъжности и видове заместване“) от 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 (Постановление № 430 на министъра за приемане на Наредба за определяне на реда и условията за заместване на административния, техническия и помощния персонал съгласно член 4 от Закон № 124 от 3 май 1999 г.) от 13 декември 2000 г. (GURI, бр. 19 от 24 януари 2001 г.) се предвижда следното:

„1. Съгласно член 4, параграфи 1, 2, 3 и 11 от [Закон № 124/1999], когато не е възможно длъжностите за [АТП персонала] да бъдат заети чрез назначаване на зает излишен персонал или, на каквото и да е основание, на персонал с трудов договор за неопределено време, се извършват:

a) заместванията за срок от една година, за да се заемат свободните длъжности, които са на разположение преди 31 декември и които могат да останат свободни през цялата учебна година;

b) временни заместванията до края на учебните занятия, за да се заемат длъжности, които не са свободни, но са на разположение преди 31 декември и до края на учебната година;

c) временни заместванията при всяка друга нужда от заместване извън обхвата на предходните случаи в съответствие с разпоредбите на член 6“.

6 Член 36 от Decreto legislativo n. 165 — Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Законодателен декрет № 165 за общите правила за организацията на работата в публичната администрация) от 30 март 2001 г. (редовна притурка № 112 към GURI, бр. 106 от 9 май 2001 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 165/2001“) е озаглавен „Персонал на срочен трудов договор или нает по гъвкави трудови правоотношения“ и гласи:

„1. За задоволяване на своите текущи нужди публичните администрации наемат лица на работа само чрез сключване на трудови договори за неопределено време […].

2. Публичните администрации могат да сключват срочни трудови договори, договори за обучение и трудови договори, както и договори за предоставяне на персонал за определен срок и да използват формите на гъвкави договори, предвидени в Гражданския кодекс и в други законодателни актове относно трудовите правоотношения в предприятието, само в границите и по реда и условията, предвидени за тяхното прилагане в публичните администрации. Публичните администрации могат да сключват договорите, посочени в първото изречение от настоящия параграф, само за доказани нужди само временно или извънредно и при спазване на условията и процедурите за набиране на персонал, установени в член 35. Срочните трудови договори могат да се сключват при спазване на член 19 и сл. от [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 (Законодателен декрет № 81 за установяване на правната уредба на трудовите договори и за изменение на нормативната уредба на трудовите задължения съгласно член 1, параграф 7 от Закон № 183 от 10 декември 2014 г.) от 15 юни

2015 г. (редовна притурка № 34 към GURI, бр. 144 от 24 юни 2015 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 81/2025“)] […].

[…]

5. Във всички случаи, нарушаването от страна на публичните администрации на императивните разпоредби относно назначаването или полагането на труд от работници не може да води до възникване на трудови правоотношения за неопределено време с тези публични администрации, като това не засяга отговорността и санкциите, които администрациите могат да понесат. Заинтересованият работник има право на обезщетение за вредите, произтичащи от полагането на труд в нарушение на императивни разпоредби. В специфичната хипотеза на вреди, произтичащи от злоупотребата с последователни срочни трудови договори или правоотношения, без да се засяга възможността на работника да докаже всякакви допълнителни вреди, съдът определя обезщетение в размер между най-малко четири месечни плащания и най-много 24 месечни плащания въз основа на последното референтно възнаграждение за изчисляване на обезщетението при прекратяване на договора, като взема предвид тежестта на нарушението, по-специално броя на последователните договори между страните и общата продължителност на правоотношението.

[…]

5 quinquies. Без да се засяга параграф 5, настоящият член не се прилага за наемането на [АТП персонал] на срочен договор в държавните и местните училища и учебни заведения, както и във висшите учебни заведения в областта на изкуството, музиката и танца. […]“.

7 В глава III („Срочна заетост“) от Законодателен декрет № 81/2015 се установява максимална продължителност на срочните трудови договори (член 19), както и максимален брой подновявания (член 21). Съгласно член 29, параграф 2, буква c) глава III не се прилага към „ срочните трудови договори, сключени с […] АТП персонал за извършването на замествания […]“, като параграф 4 от този член предвижда, че „[п]родължават да се прилагат разпоредбите на член 36 от Законодателен декрет [№ 165/2001]“.

8 Legge n. 107 — Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (Закон № 107 за реформа на националната система за образование и обучение и делегиране на правомощия за преработване на действащите законови разпоредби) от 13 юли 2015 г. (GURI, бр. 162 от 15 юли 2015 г., наричан по-нататък „Закон № 107/2015“) въвежда в член 1, параграф 131 за срочните трудови договори на преподавателите и АТП в публичните учебни заведения максимална продължителност от 36 месеца, дори непоследователни. Тази разпоредба е отменена с член 4 bis от Decreto-legge n. 87 — Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (Декрет-закон № 87 за приемане на неотложни разпоредби за достойнството на работниците и предприятията) от 12 юли 2018 г. (GURI, бр. 161 от 13 юли 2018 г., наричан по-нататък „Декрет-закон № 87/2018“).

Досъдебната процедура

9 На 26 юли 2019 г. Комисията изпраща на Италианската република официално уведомително писмо, в което изразява съмнения по-специално относно съответствието с клауза 5 от Рамковото споразумение на няколко национални разпоредби, приложими към заместващия АТП персонал, нает в публичните учебни заведения, що се отнася до злоупотребата със срочни договори.

10 Италианската република отговаря на твърденията за нарушение и на въпросите, повдигнати в това официално уведомително писмо, в няколко съобщения. След съобщение от 29 ноември 2019 г., на 3 декември 2020 г. Комисията изпраща на тази държава членка допълнително официално уведомително писмо, на което посочената държава членка отговаря по-специално с писма от 6 април и 21 септември 2021 г.

11 На 19 април 2023 г. Комисията изпраща на Италианската република мотивирано становище, в което по-специално поддържа позицията си, че италианската правна уредба не е в съответствие с клауза 5 от Рамковото споразумение, що се отнася до защитата на заместващия АТП персонал от злоупотреба със срочни трудови договори, и я приканва да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с това становище, в срок от два месеца, считано от получаването му.

12 В отговора си от 8 февруари 2024 г. на мотивираното становище Италианската република отново изразява несъгласието си с позицията на Комисията.

13 Тъй като не е удовлетворена от този отговор, Комисията предявява настоящия иск за неизпълнение на задължения.

По иска

14 С иска си Комисията упреква Италианската република, че не е изпълнила задълженията си по клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, като не е приела мерки за предотвратяване на злоупотребата с последователни срочни договори за заместващия АТП персонал, нает в публичните учебни заведения.

Доводи на страните

15 Комисията изтъква, на първо място, че в италианското право няма никаква мярка, приета на основание клауза 5, точка 1, букви б) и в) от Рамковото споразумение, относно максималната обща продължителност на срочните трудови договори, които могат да бъдат сключени със заместващия АТП персонал, или относно броя на подновяванията на тези договори. Всъщност от член 36, параграф 5 quinquies от Законодателен декрет № 165/2001 и от член 29, параграф 2, буква c) от Законодателен декрет № 81/2015 следвало, че разпоредбите, установяващи максималната продължителност и максималния брой срочни договори, които публичните администрации могат да сключват за наемане на своя персонал, не се прилагат за договорите, сключени с АТП персонала, нает в публичните учебни заведения. Освен това, макар преди член 1, параграф 131 от Закон № 107/2015 да установявал ограничения в това отношение, тази разпоредба била отменена с Декрет-закон № 87/2018.

16 На второ място, тази институция поддържа, че в италианското право липсват и мерки като посочените в клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, свързани с обективните причини, обосноваващи подновяването на срочни трудови договори с АТП персонала, нает в публичните учебни заведения.

17 В това отношение, първо, в разпоредбите на член 4, параграфи 1 и 11 от Закон № 124/1999, които допускат назначаването на АТП персонал с цел временно заемане на свободни и незаети длъжности в публичното образование, не се споменавало изискване като присъщото за публичното образование изискване за гъвкавост, което може да се причисли към понятието за обективни причини по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение. Освен това данните, публикувани от Ministero dell'Istruzione (Министерство на образованието, Италия) относно промените в броя на учащите и на числеността на персонала, от своя страна, изглежда, опровергавали наличието на такова изискване. Всъщност, макар от учебната 2017/2018 г. да имало непрекъснато намаляване на броя на учащите, броят и делът на срочно наетия АТП персонал само се увеличавал през същия период.

18 Въз основа на това Комисията стига до извода, че макар разглежданата национална правна уредба теоретично да може да се основава на обективна причина като изискване за гъвкавост, свързано с особеностите на публичните училища, на практика такова изискване не съществува.

19 Второ, при всички положения само по себе си наличието на обективна причина не било достатъчно, за да се установи съответствието на разглежданата национална правна уредба с клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, тъй като предвид изводите, произтичащи от решение от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др. (C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401), такова съответствие предполагало, че тази правна уредба дава възможност да се изведат обективни и прозрачни критерии, за да се провери дали подновяването на срочните договори, сключени със заместващия АТП персонал, действително отговаря на реална потребност и е в съответствие с принципа на пропорционалност.

20 От разглежданата национална правна уредба обаче не можело да се изведат такива критерии. Напротив, назначаването на АТП персонал на срочни договори всъщност било обичайният начин на наемане на работа. Всъщност, за да участват в конкурси, организирани за заемане на постоянни длъжности, предназначени за заместващ АТП персонал, заинтересованите лица трябвало първо да са били назначени по срочни договори и да имат най-малко две години стаж, което било в явно противоречие с предпоставката, на която се основава Рамковото споразумение, а именно че трудовите договори за неопределено време са общата форма на трудовите правоотношения. Освен това организирането на тези конкурси не се извършвало по точно определен график, тъй като било предмет на бюджетни ограничения и освен това зависело от естественото освобождаване на длъжности от щатния персонал.

21 Ето защо според Комисията назначаването на заместващ АТП персонал на срочни договори се извършва, без приложимото национално законодателство да предвижда обективни причини по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение. Напротив, това законодателство допускало използването на такива договори, за да се задоволят постоянни и трайни нужди. В писмената си реплика Комисията отбелязва в този контекст,

че Италианската република сама признала това в писмената си защита, като посочва, че АТП персоналът се назначава за определен срок с цел справянето със „структурен недостиг“ на персонал.

22 На трето място и от съображения за изчерпателност, Комисията добавя, че ако Италианската република счита, че организирането през последните години на няколко конкурса попада в обхвата на понятието „еквивалентни правни мерки“ по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, следва да се приеме, че това организиране представлява само еднократна мярка, която най-много дава възможност в някои аспекти да се сложи край на вече съществуващо положение, представляващо злоупотреба, без да може да предотврати злоупотребата със срочни трудови договори по отношение на АТП персонала, нает в публичните учебни заведения. Същото се отнасяло и за посочените от Италианската република законодателни проекти, чието прилагане било ограничено до определени учебни години.

23 От своя страна Италианската република счита, че е изпълнила задълженията, произтичащи от клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение.

24 На първо място, тази държава членка отбелязва, че назначаването на постоянна длъжност в публичното образование е възможно посредством процедурите за подбор, посочени в член 554 от Законодателен декрет № 297/1994, в които можел да участва само нещатният АТП персонал с най-малко две години стаж и в рамките на които се вземал предвид придобитият опит. Така стажът, придобит по срочен договор, давал възможност да се използва този опит, и допринасял за сключването на договор за неопределено време. Ето защо тази уредба винаги била замислена по такъв начин, че да благоприятства повторното сключване на срочни договори, сключени със заместващ АТП персонал, доколкото това улеснявало възможността за назначаване на постоянна длъжност. По същите съображения с Декрет-закон № 87/2018 било решено да се отмени максималната продължителност от 36 месеца, предвидена преди за такива договори в член 1, параграф 131 от Закон № 107/2015.

25 На второ място, подобен механизъм за назначаване отчитал особеностите на училищната система, а именно силната променливост на търсенето на АТП персонал в зависимост от броя на учениците, посещаващи училище в различните училища и географски райони, както и съществуващата тясна връзка между необходимия брой лица от АТП персонала и броя на учениците. Тези особености представлявали обективни причини по смисъла на клауза 5, параграф 1, буква а) от Рамковото споразумение.

26 В този контекст Италианската република подчертава, първо, че не е видно тази разпоредба да изисква такива обективни причини да бъдат закрепени в позитивното право.

27 Второ, изтъкнатото от Комисията увеличаване на АТП персонала се дължало на необходимостта от справяне със структурния недостиг на персонал в система, в която е необходимо да се спазва задължението за редуването му. Във връзка с последното посочената държава членка обаче подчертава в своята дуплика, че нейните доводи не трябва да се разбират в смисъл, че структурният недостиг на персонал сам по себе си представлява обективна причина по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение.

28 На трето място, в периода 2019—2021 г. Министерството на образованието ограничило използването на срочни трудови договори по отношение на АТП персонала, прилагайки различни процедури за назначаване. Освен това за учебната 2023/2024 г. то разрешило назначаването на постоянна длъжност на общо 9 975 бройки персонал, разпределени по следния начин: 2 163 административни асистенти, 717 технически асистенти, 7 066 училищни сътрудници, 13 технически училищни сътрудници (които работят в земеделските стопанства), 8 гардеробиери, 4 готвачи и 4 медицински сестри.

29 На четвърто място, Италианската република, като продължава да поддържа своите защитни доводи, отбелязва, че подготвя изменения на приложимата правна уредба, които имат за цел да предоставят на целия заместващ АТП персонал, нает в публичните учебни заведения, сериозни шансове да запази работата си чрез незабавното заемане на всички понастоящем свободни постоянни длъжности, в отклонение от обичайните ред и условия за наемане на АТП персонал. Освен това в процес на подготовка била нова система за професионална класификация на АТП персонала, включваща нови механизми за развитие и назначаване. Всяка евентуална реформа на механизмите за назначаване трябвало обаче да бъде резултат от процес на диалог със социалните партньори и другите заинтересовани администрации.

30 Ето защо Италианската република моли Съда да отхвърли иска на Комисията като неоснователен или, при условията на евентуалност, да спре производството на основание член 55 от Процедурния правилник на Съда, за да ѝ предостави възможност да приеме в разумен срок необходимите законодателни изменения.

Съображения на Съда

31 Следва да се припомни, че клауза 5 от Рамковото споразумение, която е насочена към постигането на една от преследваните от Споразумението цели, а именно да се ограничи последователното използване на срочни трудови договори или правоотношения, задължава в точка 1 държавите членки, когато във вътрешното им право няма еквивалентни правни мерки, да приемат като ефективна и обвързваща най-малко една от изброените в нея мерки. Така изброените в точка 1, букви а)—в) от тази клауза мерки, три на брой, са свързани съответно с обективни причини, които оправдават подновяването на такива трудови договори или правоотношения, с максималната обща продължителност на тези последователни срочни трудови договори или правоотношения и с броя на подновяванията им (решение от 19 март 2020 г., Sánchez Ruiz и др., C-103/18 и C-429/18, EU:C:2020:219, т. 83 и цитираната съдебна практика).

32 В това отношение държавите членки разполагат със свобода на преценка, тъй като имат избор да прибягнат до една или няколко от мерките, предвидени в посочената клауза 5, точка 1, букви а)—в), или да приложат съществуващи еквивалентни правни мерки (решение от 25 октомври 2018 г., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, т. 33 и цитираната съдебна практика).

33 В случая, що се отнася, на първо място, до мерките, предвидени в клауза 5, точка 1, букви б) и в) от Рамковото споразумение, отнасящи се до максималната обща продължителност на срочните договори, както и до броя на подновяванията им, Комисията посочва, без това да се оспорва от Италианската република, че в италианското право няма такива мерки по отношение на АТП персонала, нает в публичните учебни заведения. Във връзка с това тя подчертава, че разпоредбите в италианското право, установяващи максималната

продължителност и максималния брой срочни договори, които публичните администрации имат право да сключват за назначаването на своя персонал, са изрично неприложими към договорите, сключени с този АТП персонал, като разпоредбата, която преди това е предвиждала максимална продължителност от 36 месеца за такива договори, е отменена през 2018 г.

34 Италианската република оспорва твърденията на Комисията, като отбелязва, че макар разпоредбата, предвиждаща максимална продължителност от 36 месеца за срочните трудови договори, сключени с разглеждания АТП персонал, действително да е била отменена, тази отмяна всъщност е имала за цел да се предостави възможност на този персонал да натрупа опит чрез повторното сключване на срочни трудови договори и по този начин да увеличи шансовете си за назначаване на постоянна длъжност на по-късен етап, като това назначаване на постоянна длъжност се извършвало по-специално в зависимост от така придобития опит.

35 Налага се обаче изводът, че подобни доводи само потвърждават липсата в италианското право на мерки за ограничаване на максималната продължителност или броя на срочните трудови договори, които могат да бъдат сключени с разглеждания АТП персонал, и следователно липсата на мерки за предотвратяване на злоупотребата с последователни срочни трудови договори по смисъла на клауза 5, точка 1, букви б) и в) от Рамковото споразумение.

36 При тези обстоятелства следва да се провери, на второ място, дали италианското право предвижда за срочните трудови договори, сключени със заместващия АТП персонал, мярката, посочена в клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, отнасяща се до обективните причини, които обосновават подновяването на срочни трудови договори или правоотношения.

37 В това отношение Съдът вече е постановил, че понятието „обективни причини“ трябва да се разбира като отнасящо се до точни и конкретни обстоятелства, които характеризират определена дейност и поради това могат да оправдаят в този особен контекст използването на последователни срочни трудови договори. Тези обстоятелства могат да произтичат по-специално от особеното естество на задачите, за чието осъществяване са сключени такива договори, и от присъщите характеристики на задачите или евентуално от преследването на законна цел, свързана със социалната политика на държава членка (решение от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др., C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, т. 87 и цитираната съдебна практика).

38 За сметка на това национална разпоредба, която се свежда до разрешаване на използването на последователни срочни договори по общ и абстрактен начин чрез законови или подзаконови правни норми, не е в съответствие с посочените в предходната точка от настоящото решение изисквания. Всъщност такава разпоредба, която има чисто формален характер, не позволява извеждането на обективни и прозрачни критерии, за да се провери дали подновяването на такива договори действително отговаря на реална потребност, дали може да постигне преследваната цел и дали е необходимо във връзка с това. Следователно такава разпоредба създава реална опасност от злоупотреба с този вид договори и поради това не е съвместима с целта и полезното действие на Рамковото споразумение (решение от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др., C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, т. 88 и цитираната съдебна практика).

39 В случая от обясненията на Комисията следва, че критиката ѝ се отнася главно до разпоредбите на член 4, параграфи 1 и 11 от Закон № 124/1999, които също са били предмет на разглеждане по делото, по което е постановено решение от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др. (C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401), и съгласно които, разгледани заедно, е допустимо назначаването на АТП персонал на длъжности, които „действително не са заети и са свободни към 31 декември“ на учебната година, чрез заместванията за срок от една година „до провеждането на конкурсни процедури за наемането на [персонал] […] на постоянна длъжност“.

40 В това отношение, първо, макар че по настоящото дело Италианската република, изглежда, не изтъква като обективна причина по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение необходимостта от временно заемане на длъжности, предназначени за щатен персонал, тоест до приключването на конкурсни процедури за назначаването на такъв персонал, важно е все пак да се припомни, като се имат предвид доводите, изтъкнати от Комисията в това отношение, както и самият текст на член 4, параграф 1 от Закон № 124/1999, в който изрично се споменава тази необходимост, че Съдът вече е постановил, че такава необходимост може да обоснове използването на последователни срочни договори (вж. в този смисъл решение от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др. (C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, т. 96).

41 При това положение, за да може национална правна уредба, която има за цел да се вземе предвид такава необходимост, да се счита за обоснована от обективна причина, компетентните органи трябва да могат при конкретното прилагане на тази правна уредба да изведат обективни и прозрачни критерии, за да проверят дали подновяването на срочни договори действително отговаря на реална потребност, може да постигне преследваната цел и е необходимо с оглед на това, като се има предвид, че посочената правна уредба не може да бъде обоснована по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, ако допуска да се извърши такова подновяване, за да се задоволят потребности, които всъщност имат не временен, а напротив, постоянен и траен характер (вж. в този смисъл решение от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др. C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, т. 99 и 100 и цитираната съдебна практика).

42 В този контекст Комисията изтъква, без това да се оспорва от Италианската република, от една страна, че разглежданата национална правна уредба не установява точен срок за организирането на конкурсните процедури, за което тя уточнява, че е предмет на бюджетни ограничения и освен това зависи от естественото освобождаване на длъжности от щатния персонал. От друга страна, тази институция отбелязва, че възможността заместващият АТП персонал да участва в такива конкурси, освен това зависи от условието членовете на този персонал да имат най-малко две години стаж по упражняване на дейността си на срочен трудов договор, което впрочем самата тази държава членка потвърждава, като се позовава на член 554 от Законодателен декрет № 297/1994, отнасящ се по-специално до назначаването на постоянна длъжност чрез организиране на конкурси, параграф 2 от който предвижда такова условие.

43 Тези обстоятелства, които Италианската република не опровергава, а дори признава, показват, че макар формално да ограничава използването на срочни трудови договори за заемането на свободни и незаети длъжности чрез заместване за срок от една година в държавните училища само до определен период от време — до приключване на конкурсните процедури, разглежданата национална правна уредба не дава възможност да се гарантира, че конкретното прилагане на тази обективна причина с оглед на особеностите на

съответната дейност и на условията за нейното упражняване е в съответствие с изискванията на Рамковото споразумение, а напротив, може да допусне — в нарушение на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение — подновяването на такива договори за задоволяване на потребности, които всъщност не са временни, а постоянни и трайни (вж. в този смисъл решение от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др., C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, т. 108 и 109).

44 По-специално, обстоятелството, че съгласно член 554, параграф 2 от Законодателен декрет № 297/1994, за да може АТП персоналът да участва в конкурсите, които могат да доведат до заемане на постоянна длъжност, а оттам и до постоянна заетост, той трябва да отговаря на условието „да им[а] най-малко две години стаж […] на длъжности, съответстващи на тези, за които се организират конкурсите“, само по себе си и независимо от случайния и непредвидим характер на организирането на тези конкурси, способства за увеличаване на риска от злоупотреба с последователни срочни трудови договори, доколкото през този минимален период от две години такива договори могат да бъдат подновявани, без да е необходимо да се гарантира, че довелата до подновяването потребност е временна, а не постоянна и трайна.

45 При тези условия посочената в член 4, параграф 1 от Закон № 124/1999 необходимост от временно заемане на постоянни длъжности до приключването на конкурсни процедури, организирани за назначаването на щатен персонал, в случая не може да се счита за „обективна причина“, обосноваваща подновяването на срочните трудови договори, сключени с АТП персонала, нает в публичните учебни заведения, в съответствие с изискванията, произтичащи от клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение.

46 Що се отнася, второ, до присъщата за общественото образование необходимост от гъвкавост, на която се позовава Италианската република, важно е да се припомни, че Съдът вече е постановил, че такава необходимост, по-специално доколкото е свързана с осигуряването на съответствие между броя на работещите, които заемат длъжности в общественото образование, и броя на учащите, по принцип също може да се вземе предвид като „обективна причина“ по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение (вж. в този смисъл решение от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др., C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, т. 94 и 95).

47 При това положение, макар в случая да е възможно параграфи 2 и 3 от член 4 от Закон № 124/1999 да се вписват в контекста на такава необходимост от гъвкавост, що се отнася до наемането на АТП персонал, доколкото тези разпоредби се отнасят до възможността за заемане на временно незаетите длъжности, различни от свободните, разпоредбите на параграфи 1 и 11 от този член, изтъкнати в точка 39 от настоящото решение и отнасящи се до свободни и незаети длъжности, предназначени за АТП персонала, не съдържат обаче нищо, което да сочи, че те действително имат за цел да отговорят на такава необходимост от гъвкавост, нито още по-малко да определят условията, уреждащи възможността за сключване на последователни срочни трудови договори с този персонал.

48 При тези условия, дори да се предположи, че разглежданата национална правна уредба преследва изтъкнатата от Италианската република цел, а именно да се допусне вземането предвид на необходимостта от присъщата на общественото образование необходимост от гъвкавост, правното положение на АТП персонала, което е последица от тази правна уредба, така както е представена на Съда, не отговаря на изискванията за яснота и точност, които трябва да характеризират националните мерки за транспониране.

49 Всъщност подобна цел не може да приведе тази правна уредба в съответствие с клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, тъй като не предоставя възможност да се докаже наличието на точни и конкретни обстоятелства, които характеризират разглежданата дейност и следователно обосновават в този конкретен контекст използването на последователни срочни трудови договори в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 37 от настоящото решение (вж. по аналогия решение от 26 февруари 2015 г., Комисия/Люксембург, C-238/14, EU:C:2015:128, т. 50).

50 Това важи в още по-голяма степен в настоящия случай, тъй като свободните и незаетите работни места, за които се отнася член 4, параграфи 1 и 11 от Закон № 124/1999, са предназначени да бъдат заети от щатен персонал и поради това a priori имат не временен, а постоянен характер.

51 От това следва, че изтъкнатата от Италианската република присъща на публичното образование необходимост от гъвкавост в случая не може да е основание да се приеме, че в съответствие с клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение разглежданата национална правна уредба предвижда „обективна причина“, обосноваваща подновяването на срочните трудови договори, сключени с АТП персонала, нает в публичните учебни заведения.

52 На трето място, що се отнася до евентуалното наличие в италианското право на „еквивалентни правни мерки“ по смисъла на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, следва да се припомни, че този израз цели да посочи всяка мярка на националното право, която, подобно на постановените от посочената клауза мерки, има за цел ефективно да предотврати злоупотребата с последователни срочни трудови договори или правоотношения (решение от 23 април 2009 г., Angelidaki и др., C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 76 и цитираната съдебна практика).

53 В случая е важно да се уточни, че макар Комисията да разглежда възможността Италианската република да се опита да изтъкне като довод приемането на такива еквивалентни правни мерки, тъй като през последните години е организирала редица конкурси, предоставящи възможност за назначаване на постоянна длъжност на много от числящите се към АТП персонала работещи, нищо не сочи, че тази държава членка действително е възнамерявала да се позове на организирането на тези конкурси като „еквивалентна правна мярка“.

54 С оглед на това и при всички положения е вярно, че Съдът е постановил, че организирането в предвидените срокове на процедури за подбор за окончателно заемане на длъжностите, временно заети от работници на срочни трудови договори, може да предотврати продължаващото съществуване на несигурния статут на тези работници, като осигури бързо окончателно заемане на заетите от тях длъжности. Ето защо подобна мярка може да се окаже годна да предотврати злоупотребите, които произтичат от използването на последователни срочни трудови правоотношения, и поради това да представлява „еквивалентна правна мярка“ (вж. в този смисъл решение от 19 март 2020 г., Sánchez Ruiz и др., C-103/18 и C-429/18, EU:C:2020:219, т. 93—95).

55 Както обаче подчертава Комисията, без това да се оспорва от Италианската република, в случая изглежда, че конкурсите, организирани в близкото минало с цел назначаване на постоянна длъжност на числящите се към АТП персонала работещи, не са били организирани в точно определени за тази цел срокове, а напротив, еднократно и

непредвидимо, подобно на посочените в точка 42 от настоящото решение, така че по причини, аналогични на изложените в точки 43 и 44 от настоящото решение, те не могат да се считат за „еквивалентна правна мярка“ по смисъла на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение (вж. в този смисъл решение от 19 март 2020 г., Sánchez Ruiz и др., C-103/18 и C-429/18, EU:C:2020:219, т. 98).

56 На четвърто и последно място, доколкото Италианската република счита, че производството следва да се спре до приемането на някои законодателни изменения, които са в процес на подготовка и съдържат нови механизми за развитие и назначаване на АТП персонал и които според нея могат да преустановят всяко евентуално неизпълнение на задълженията по клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, тези доводи не могат да бъдат приети. В това отношение е достатъчно да се отбележи, че съгласно постоянната съдебна практика наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, посочен в мотивираното становище (решение от 14 април 2005 г., Комисия/Люксембург, C-519/03, EU:C:2005:234, т. 18 и цитираната съдебна практика), тоест в случая на 19 юни 2023 г.

57 Ето защо следва да се констатира, че разглежданата национална правна уредба не предвижда нито една от мерките, предвидени в клауза 5, точка 1, букви а)—в) от Рамковото споразумение, нито съдържа еквивалентни правни мерки по смисъла на тази разпоредба. Следователно предявеният от Комисията иск е основателен.

58 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се приеме, че като не е приела мерки за предотвратяване на злоупотребата с последователни срочни трудови договори за заместващия АТП персонал, нает в публичните учебни заведения, Италианската република не е изпълнила задълженията си по клауза 5 от Рамковото споразумение.

По съдебните разноски

59 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е направила искане за осъждането на Италианската република и неизпълнението на задълженията е установено, последната следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (десети състав) реши:

1) **Като не е взела мерки за предотвратяване на злоупотребата с последователни срочни трудови договори за заместващия административен, технически и помощен персонал, нает в публичните учебни заведения, Италианската република не е изпълнила задълженията си по клауза 5 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., което се съдържа в приложението към Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP).**

2) **Осъжда Италианската република да заплати съдебните разноски.**

Подписи