Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

13. maj 2026 *

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – socialpolitik – direktiv 1999/70/EF – rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP – § 5, stk. 1 – pligt for medlemsstaterne til at fastsætte bestemmelser for at forhindre og sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter – ingen sådanne bestemmelser – begrebet »objektive omstændigheder«, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter«

I sag C-155/25,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 21. februar 2025,

Europa-Kommissionen ved S. Delaude og D. Recchia, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved S. Fiorentino, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato A. Berti Suman og L. Fiandaca,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J. Passer, og dommerne D. Gratsias og B. Smulders (refererende dommer),

generaladvokat: R. Norkus,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: italiensk.

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at

– det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til § 5 i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, indgået den 18. marts 1999 (herefter »rammeaftalen«), som findes i bilaget til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT 1999, L 175, s. 43), idet den ikke har fastsat bestemmelser for at forhindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for vikarierende administrativt, teknisk og assisterende personale (herefter »ATA-personale«) ved de offentlige uddannelsesinstitutioner, og at

– Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retsforskrifter

EU-retten

2 Rammeaftalens § 5 med overskriften »Bestemmelser om misbrug« fastsætter i stk. 1:

»For at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold fastsættes, medmindre der allerede findes tilsvarende retsregler, bestemmelser af medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter i henhold til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis – og/eller af arbejdsmarkedets parter, hvorved der tages hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere, og som regulerer et eller flere af følgende forhold:

a) objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold

b) den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold

c) antallet af gange sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornys.«

Italiensk ret

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 (lovdekret nr. 297 om godkendelse af den konsoliderede lovtekst vedrørende bestemmelserne om undervisning på skoler af enhver art og på alle niveauer) af 16. april 1994 (GURI nr. 115 af 19.5.1994, almindeligt tillæg nr. 79) (herefter »lovdekret nr. 297/1994«), bestemmer i artikel 554:

»1. Fastansættelser til funktioner på fjerde niveau sker gennem udvælgelsesprøver på provinsniveau på grundlag af kvalifikationsbeviser, der afholdes årligt, i det omfang, der er ledige stillinger, af skolemyndighederne på grundlag af en bekendtgørelse fra undervisningsministeren, hvori bl.a. de krævede kvalifikationer og bedømmelseskriterierne præciseres.

2. Disse udvælgelsesprøver er åbne for ikke-fastansat ATA-personale, der har mindst to tjenesteår, uden at være blevet anset for mindre fortjenstfuldt, i funktioner svarende til dem, som udvælgelsesprøverne afholdes for. Det er kun muligt at deltage i den udvælgelsesprøve, der afholdes i den provins, hvor ansøgeren er i tjeneste på datoen for offentliggørelsen af meddelelsen.

3. Ikke-fastansat ATA-personale, der har tilbagelagt mindst to tjenesteår helt eller delvist i højere funktioner end dem, som udvælgelsesprøverne afholdes for, har ret til at deltage i udvælgelsesprøverne for den umiddelbart lavere funktion.

[...]

8. Fastansættelserne sker i det omfang, der er ledige stillinger, i henhold til rækkefølgen på de permanente lister over egnede ansøgere, suppleret og ajourført med de ovennævnte kriterier.«

4 Artikel 4 i legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (lov nr. 124 om hastebestemmelser vedrørende skolepersonale) af 3. maj 1999 (GURI nr. 107 af 10.5.1999, herefter »lov nr. 124/1999«) med overskriften »Vikariater« fastsætter:

»1. Når det ikke er muligt at besætte lærer- og underviserstillinger, der rent faktisk er ledige og disponible før den 31. december, og hvor det er sandsynligt, at de vil forblive det i hele skoleåret, med det fastansatte skolepersonale, der udgør en del af arbejdsstyrken i provinsen, eller med ekstra personale, og forudsat at det fastansatte personale ikke allerede er blevet ansat i disse stillinger i en eller anden funktion, dækkes disse stillinger af årlige vikariater, indtil der er gennemført udvælgelsesprocedurer med henblik på ansættelse af fastansat undervisningspersonale.

2. Lærer- og underviserstillinger, der ikke er ledige, men som de facto bliver ledige inden den 31. december og frem til skoleårets afslutning, dækkes af midlertidige vikariater med udløb ved undervisningsperiodens udgang. Undervisningstimer, der ikke kan udgøre stillinger på fuld tid eller deltid, dækkes ligeledes af midlertidige vikariater med udløb ved undervisningsperiodens udgang.

3. I andre tilfælde end dem, der følger af stk. 1 og 2, dækkes stillingerne af midlertidige vikariater.

[...]

11. Bestemmelserne i ovenstående stykker finder ligeledes anvendelse på ATA-personale.«

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 (ministerielt dekret nr. 430 om regler for tildeling af vikariater for administrativt, teknisk og assisterende personale i overensstemmelse med artikel 4 i lov nr. 124 af 3.5.1999) af 13. december 2000 (GURI nr. 19 af 24.1.2001), fastsætter i artikel 1 med overskriften »Ledige stillinger og typer af vikariater« følgende:

»1. I overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, 2, 3 og 11, i [lov nr. 124/1999] anvendes der, når det ikke er muligt at besætte de ledige stillinger som [ATA-personale] ved at benytte overskydende personale i tjeneste eller, uanset på hvilket grundlag, personale med en tidsubegrænset ansættelseskontrakt,

a) årlige vikariater med henblik på at besætte ledige stillinger, der er disponible inden den 31. december, og som kan forventes at forblive disponible i hele skoleåret

b) midlertidige vikariater indtil afslutningen af undervisningsaktiviteterne for at dække ikke-ledige stillinger, der er disponible inden den 31. december og indtil skoleårets afslutning

c) midlertidige vikariater til ethvert andet behov for vikariater, der ikke falder ind under de ovenstående tilfælde, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 6.«

6 Artikel 36 i decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (lovdekret nr. 165 om generelle regler vedrørende tilrettelæggelse af arbejdet i offentlige forvaltninger) af 30. marts 2001 (GURI nr. 106 af 9.5.2001, almindeligt tillæg nr. 112, herefter »lovdekret nr. 165/2001«) med overskriften »Personale med en tidsbegrænset ansættelseskontrakt eller personale, der er ansat på fleksible ansættelseskontrakter« bestemmer:

»1. For at dække det almindelige behov foretager offentlige myndigheder udelukkende ansættelse på grundlag af tidsubegrænsede ansættelseskontrakter [...]

2. De offentlige myndigheder kan indgå tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, uddannelses- og arbejdskontrakter samt kontrakter om tilrådighedsstillelse af ansatte med tidsbegrænset ansættelse og gøre brug af de fleksible kontraktformer, der er fastsat i civillovbogen og anden lovgivning om ansættelsesforhold i virksomhederne, udelukkende inden for de grænser og efter de nærmere bestemmelser, der er fastsat for anvendelsen heraf inden for de offentlige myndigheder. De offentlige myndigheder kan kun indgå de kontrakter, der er omhandlet i dette stykkes første punktum, til påviste behov, der udelukkende er af midlertidig eller exceptionel karakter, og under overholdelse af de ansættelsesvilkår og -procedurer, der er fastsat i artikel 35. De tidsbegrænsede ansættelseskontrakter kan indgås under overholdelse af artikel 19 ff. 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 (lovdekret nr. 81 om systematisk regulering af ansættelseskontrakter og ændring af lovgivningen om arbejdsmæssige forpligtelser i overensstemmelse med artikel 1, stk. 7, i lov nr. 183 af 10.12.2014) af 15. juni 2015 (GURI nr. 144 af 24.6.2015, almindeligt tillæg nr. 34, herefter »lovdekret nr. 81/2015«)] [...]

[...]

5. Under alle omstændigheder kan offentlige myndigheders tilsidesættelse af ufravigelige bestemmelser vedrørende rekruttering og ansættelse af arbejdstagere ikke medføre, at der indgås tidsubegrænsede ansættelsesforhold med disse myndigheder, uden at dette berører muligheden for, at myndighederne i øvrigt ifalder ansvar eller pålægges en sanktion. Den pågældende arbejdstager har krav på erstatning for den skade, der forårsages under udførelsen af arbejde i strid med ufravigelige bestemmelser. I det særlige tilfælde, hvor der er tale om en skade, som er et resultat af et misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, fastsætter retten en godtgørelse på mindst [4] og højst 24 måneders løn på grundlag af den sidste løn, som bliver anvendt som reference til beregningen af fratrædelsesgodtgørelser, henset til overtrædelsens grovhed, navnlig på grund af antallet af på hinanden følgende kontrakter mellem parterne og forholdets samlede varighed, uden at dette berører arbejdstagerens mulighed for at bevise eventuelle yderligere tab.

[...]

5d. Uanset stk. 5 finder denne artikel ikke anvendelse på tidsbegrænset ansættelse af [ATA-personale] i statslige og lokale skoler og uddannelsesinstitutioner samt i højere uddannelsesinstitutioner inden for kunst, musik og dans. [...]«

7 Lovdekret nr. 81/2015 fastsætter i kapitel III med overskriften »Tidsbegrænset ansættelse« en maksimal varighed for tidsbegrænsede ansættelseskontrakter (artikel 19) og et maksimalt antal fornyelser (artikel 21). I henhold til artikel 29, stk. 2, litra c), finder kapitel III ikke anvendelse på »tidsbegrænsede kontrakter indgået med [ATA-personale] med henblik på tildeling af vikariater [...]«, idet denne artikels stk. 4 fastsætter, at »[b]estemmelserne i artikel 36 i lovdekret [nr. 165/2001] finder fortsat anvendelse«.

8 Legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (lov nr. 107 om ændring af det nationale uddannelsessystem og uddelegering med henblik på revision af de gældende lovbestemmelser) af 13. juli 2015 (GURI nr. 162 af 15.7.2015, herefter »lov nr. 107/2015«) havde i artikel 1, stk. 131, indført en maksimal varighed på 36 måneder – selv med afbrydelser – for tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for lærere og ATA-personale ved de offentlige uddannelsesinstitutioner. Denne bestemmelse blev ophævet ved artikel 4a i decreto-legge n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (lovdekret nr. 87 om hastebestemmelser for arbejdstageres og virksomheders værdighed) af 12. juli 2018 (GURI nr. 161 af 13.7.2018, herefter »lovdekret nr. 87/2018«).

Den administrative procedure

9 Den 26. juli 2019 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Den Italienske Republik, hvori den udtrykte tvivl om navnlig foreneligheden med rammeaftalens § 5 af flere nationale bestemmelser, der finder anvendelse på vikarierende ATA-personale ved de offentlige uddannelsesinstitutioner, for så vidt angår misbrug af tidsbegrænsede kontrakter.

10 Den Italienske Republik besvarede de klagepunkter og de spørgsmål, der var rejst i åbningsskrivelsen, ved flere meddelelser. I forlængelse af en meddelelse af 29. november 2019 sendte Kommissionen den 3. december 2020 medlemsstaten en supplerende åbningsskrivelse, som medlemsstaten navnlig besvarede ved skrivelser af 6. april og 21. september 2021.

11 Den 19. april 2023 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Den Italienske Republik, hvori den navnlig fastholdt sin holdning om, at den italienske lovgivning ikke er i overensstemmelse med rammeaftalens § 5 for så vidt angår beskyttelsen af vikarierende ATA-personale mod misbrug af tidsbegrænsede kontrakter, og opfordrede medlemsstaten til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf.

12 Den Italienske Republik gav i sit svar af 8. februar 2024 på den begrundede udtalelse på ny udtryk for, at den ikke var enig i Kommissionens synspunkt.

13 Da Kommissionen ikke fandt dette svar overbevisende, har den anlagt dette traktatbrudssøgsmål.

Om søgsmålet

14 Kommissionen har med sit søgsmål foreholdt Den Italienske Republik, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, idet den ikke har fastsat bestemmelser for at forhindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for vikarierende ATA-personale ved de offentlige uddannelsesinstitutioner.

Parternes argumenter

15 Kommissionen har for det første gjort gældende, at der i italiensk ret ikke er vedtaget nogen bestemmelser i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, litra b) og c), vedrørende den maksimale samlede varighed af de tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der kan indgås med vikarierende ATA-personale, eller antallet af gange, disse kontrakter kan fornys. Det følger nemlig af artikel 36, stk. 5d, i lovdekret nr. 165/2001 og artikel 29, stk. 2, litra c), i lovdekret nr. 81/2015, at bestemmelserne om fastsættelse af den maksimale varighed og det maksimale antal af tidsbegrænsede kontrakter, som de offentlige myndigheder kan indgå med henblik på ansættelse af deres personale, ikke finder anvendelse på de kontrakter, der indgås med ATA-personale ved de offentlige uddannelsesinstitutioner. Kommissionen har tilføjet, at artikel 1, stk. 131, i lov nr. 107/2015 ganske vist tidligere fastsatte grænser i denne henseende, men at denne bestemmelse blev ophævet ved lovdekret nr. 87/2018.

16 For det andet har Kommissionen anført, at der i italiensk ret heller ikke findes bestemmelser som dem, der er omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), vedrørende objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med ATA-personale ved de offentlige uddannelsesinstitutioner.

17 Den har herved i første række påpeget, at bestemmelserne i artikel 4, stk. 1 og 11, i lov nr. 124/1999, som gør det muligt at ansætte ATA-personale med henblik på midlertidigt at besætte ledige og disponible stillinger i de offentlige uddannelsesinstitutioner, ikke nævner noget om et krav, såsom et særligt krav om fleksibilitet inden for de offentlige uddannelsesinstitutioner, der kan henføres under begrebet objektive omstændigheder som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a). Desuden synes de tal, som Ministero dell'Istruzione (undervisningsministeriet, Italien) har offentliggjort vedrørende udviklingen i antallet af elever og sammensætningen af personalet, at tale imod, at der findes et sådant krav. Selv om der siden skoleåret 2017/2018 har været et fortsat fald i antallet af elever, er antallet og andelen af ATA-personale med tidsbegrænsede ansættelseskontrakter nemlig kun steget i samme periode.

18 Kommissionen har heraf udledt, at selv om det er tænkeligt, at den omhandlede nationale lovgivning i teorien kan være baseret på en objektiv omstændighed såsom et krav om fleksibilitet, der er forbundet med de særlige forhold, som gør sig gældende for de offentlige skoler, findes der ikke et sådant krav i praksis.

19 I anden række og under alle omstændigheder kan det forhold, at der foreligger en objektiv omstændighed, ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at godtgøre, at den omhandlede nationale lovgivning er forenelig med rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), eftersom en sådan forenelighed, henset til den lære, der kan udledes af dom af 26. november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401), forudsætter, at den pågældende lovgivning gør det muligt at udskille de objektive og gennemsigtige kriterier for at efterprøve, om fornyelsen af de tidsbegrænsede kontrakter, der indgås med vikarierende ATA-personale, rent faktisk opfylder et reelt behov og overholder proportionalitetsprincippet.

20 Den omhandlede nationale lovgivning gør det imidlertid ikke muligt at udskille sådanne kriterier. Ansættelse af ATA-personale på grundlag af tidsbegrænsede kontrakter er tværtimod i virkeligheden den sædvanlige ansættelsesmetode. For at kunne deltage i de udvælgelsesprøver, der afholdes med henblik på besættelse af faste stillinger til vikarierende ATA-personale, skal de pågældende personer nemlig først have været ansat i henhold til tidsbegrænsede kontrakter og have mindst to tjenesteår, hvilket er i åbenbar modstrid med den forudsætning, som rammeaftalen hviler på, hvorefter tidsubegrænsede ansættelseskontrakter udgør den sædvanlige ansættelsesform. Desuden sker afholdelsen af disse udvælgelsesprøver ikke efter en præcis tidsplan, idet den er underlagt budgetmæssige begrænsninger og derudover afhænger af naturlig afgang blandt det fastansatte personale.

21 Følgelig sker ansættelsen af vikarierende ATA-personale ved tidsbegrænsede kontrakter ifølge Kommissionen, uden at der i den gældende nationale lovgivning er fastsat objektive omstændigheder som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), idet lovgivningen tværtimod tillader, at der anvendes sådanne kontrakter til at dække faste og varige behov. Kommissionen har i denne sammenhæng i replikken anført, at Den Italienske Republik selv har anerkendt dette i sit svarskrift ved at hævde, at ATA-personale ansættes tidsbegrænset for at imødegå en »strukturbetinget mangel« på personale.

22 I tredje række har Kommissionen for fuldstændighedens skyld tilføjet, at såfremt Den Italienske Republik måtte finde, at afholdelsen af flere udvælgelsesprøver i de seneste år falder ind under begrebet »tilsvarende retsregler« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), må det antages, at en sådan afholdelse af udvælgelsesprøver kun udgør en engangsforanstaltning, der højst gør det muligt i visse henseender at bringe et allerede begået misbrug til ophør, men ikke kan forhindre misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter over for ATA-personale ved de offentlige uddannelsesinstitutioner. Det samme gør sig gældende for de lovforslag, som Den Italienske Republik har påberåbt sig, og som kun gælder for visse skoleår.

23 Den Italienske Republik er af den opfattelse, at den har overholdt de forpligtelser, der følger af rammeaftalens § 5, stk. 1.

24 For det første har medlemsstaten anført, at adgangen til fastansættelse ved de offentlige uddannelsesinstitutioner sker ved hjælp af de udvælgelsesprocedurer, der er omhandlet i artikel 554 i lovdekret nr. 297/1994, som udelukkende er åbne for ikke-fastansat ATA-personale, der har mindst 2 års tjeneste, og i forbindelse med hvilke der tages hensyn til den opnåede erfaring. Den tjeneste, der er udført inden for rammerne af en tidsbegrænset kontrakt, gør det

således muligt at udnytte denne erfaring og bidrager til indgåelsen af en tidsubegrænset kontrakt. Denne ordning er derfor altid blevet udformet på en sådan måde, at den favoriserer en gentagelse af tidsbegrænsede kontrakter indgået med vikarierende ATA-personale, for så vidt som en sådan gentagelse letter adgangen til fastansættelse. Ud fra samme synsvinkel blev det ved lovdekret nr. 87/2018 besluttet at ophæve den maksimale varighed på 36 måneder, der tidligere var fastsat for sådanne kontrakter i artikel 1, stk. 131, i lov nr. 107/2015.

25 For det andet tager en sådan ansættelsesmekanisme hensyn til de særlige forhold i skolesystemet, nemlig den store variation i efterspørgslen efter ATA-personale afhængigt af antallet af elever på de forskellige skoler og i de forskellige geografiske områder og den tætte forbindelse mellem størrelsen af det nødvendige ATA-personale og antallet af elever. Disse særlige forhold udgør objektive omstændigheder som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a).

26 Den Italienske Republik har i denne sammenhæng i første række understreget, at den nævnte bestemmelse ikke synes at kræve, at sådanne objektive omstændigheder skal fremgå af den positive ret.

27 Den har i anden række anført, at den forøgelse af ATA-personalet, som Kommissionen har henvist til, skyldes behovet for at afhjælpe den strukturbetingede mangel på personale i et system, der kræver, at rotationen af dette personale overholdes. Hvad angår det sidste har medlemsstaten imidlertid i sin duplik understreget, at dens argumentation ikke skal forstås således, at denne strukturbetingede mangel på personale som sådan udgør en objektiv omstændighed som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a).

28 For det tredje begrænsede undervisningsministeriet i perioden 2019-2021 anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for så vidt angår ATA-personale ved at iværksætte forskellige ansættelsesprocedurer. Det blev i øvrigt for skoleåret 2023/2024 tilladt at fastansætte i alt 9 975 personaleenheder fordelt således: 2 163 administrative assistenter, 717 tekniske assistenter, 7 066 skolemedarbejdere, 13 tekniske skolemedarbejdere (tjenestegørende på landbrugsbedrifter), 8 garderobemedarbejdere, 4 kokke og 4 sygeplejersker.

29 For det fjerde har Den Italienske Republik uden at frafalde de anbringender, den har fremført til sit forsvar, anført, at den forbereder ændringer af den gældende lovgivning med henblik på at give alt vikarierende ATA-personale ved de offentlige uddannelsesinstitutioner reelle muligheder for at fremtidssikre dets ansættelse gennem en øjeblikkelig besættelse af alle de faste stillinger, der i øjeblikket er ledige, hvilket er en fravigelse af de sædvanlige regler for ansættelse af ATA-personale. Der er desuden ved at blive udarbejdet et nyt fagligt klassifikationssystem for ATA-personale, der omfatter nye mekanismer for forfremmelse og ansættelse. Enhver eventuel reform af ansættelsesmekanismerne bør dog være resultatet af en dialog med arbejdsmarkedets parter og de øvrige berørte forvaltninger.

30 Den Italienske Republik har derfor nedlagt påstand om frifindelse eller subsidiært udsættelse af sagen i henhold til artikel 55 i Domstolens procesreglement, således at den inden for en rimelig frist kan vedtage de nødvendige lovændringer.

Domstolens bemærkninger

31 Det skal bemærkes, at rammeaftalens § 5, der har til formål at gennemføre et af rammeaftalens mål, nemlig at begrænse anvendelsen af flere på hinanden følgende ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, i stk. 1 pålægger medlemsstaterne effektivt og ufravigeligt at vedtage i det

mindste en af de foranstaltninger, der opregnes i bestemmelsen, når der ikke er fastsat tilsvarende retsregler i national ret. De tre opregnede foranstaltninger i § 5, stk. 1, litra a)-c), vedrører henholdsvis objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold, den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold og antallet af gange, sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornys (dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

32 Medlemsstaterne råder i denne henseende over en skønsmargen, da de har valget mellem at benytte sig af en eller flere af de foranstaltninger, der er opregnet i den nævnte § 5, stk. 1, litra a)-c), eller at opretholde en allerede eksisterende tilsvarende retsregel (dom af 25.10.2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

33 Hvad for det første angår de i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra b) og c), omhandlede bestemmelser vedrørende den maksimale samlede varighed af tidsbegrænsede kontrakter og antallet af gange, de kan fornys, har Kommissionen i det foreliggende tilfælde uden at blive modsagt af Den Italienske Republik anført, at der for så vidt angår ATA-personale ved de offentlige uddannelsesinstitutioner ikke findes sådanne bestemmelser i italiensk ret. Den har i denne forbindelse understreget, at de bestemmelser i italiensk ret, der fastsætter den maksimale varighed og det maksimale antal af tidsbegrænsede kontrakter, som de offentlige myndigheder må indgå med henblik på ansættelse af deres personale, udtrykkeligt ikke gælder for kontrakter indgået med dette ATA-personale, mens den bestemmelse, der tidligere fastsatte en maksimal varighed på 36 måneder for sådanne kontrakter, blev ophævet i løbet af 2018.

34 Den Italienske Republik har bestridt Kommissionens påstande ved at anføre, at bestemmelsen om en maksimal varighed på 36 måneder for tidsbegrænsede ansættelseskontrakter indgået med det pågældende ATA-personale ganske vist er blevet ophævet, men at denne ophævelse i realiteten havde til formål at gøre det muligt for det nævnte personale at akkumulere erfaring gennem gentagen indgåelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og således øge dets muligheder for at blive fastansat på et senere tidspunkt, hvilket navnlig sker på grundlag af den således opnåede erfaring.

35 Det må imidlertid konstateres, at en sådan argumentation blot bekræfter, at der i italiensk ret ikke findes bestemmelser, der har til formål at begrænse den maksimale varighed eller antallet af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, som kan indgås med det pågældende ATA-personale, og følgelig at der ikke findes bestemmelser til forebyggelse af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra b) og c).

36 Under disse omstændigheder skal det for det andet undersøges, om der i italiensk ret for så vidt angår tidsbegrænsede ansættelseskontrakter indgået med vikarierende ATA-personale er fastsat den i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), omhandlede bestemmelse vedrørende objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.

37 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at begrebet »objektive omstændigheder« skal forstås således, at det henviser til præcise og konkrete omstændigheder i forbindelse med en bestemt aktivitet, som følgelig i denne særlige sammenhæng kan begrunde anvendelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter. Disse omstændigheder kan bl.a. opstå på grund af den særlige art opgaver, som sådanne kontrakter er indgået med henblik på udførelsen

af, samt de hermed forbundne forhold eller i givet fald på grund af medlemsstatens forfølgelse af et lovligt socialpolitisk formål (dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).

38 Derimod er en national bestemmelse, der blot generelt og abstrakt i form af en retsforskrift eller administrativ bestemmelse giver mulighed for at anvende flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, ikke i overensstemmelse med de krav, der fremgår af nærværende doms foregående præmis. En sådan bestemmelse, der udelukkende er formel, gør det nemlig ikke muligt at udskille de objektive og gennemsigtige kriterier for at efterprøve, om fornyelsen af sådanne kontrakter rent faktisk opfylder et reelt behov, er egnet til at nå det forfulgte formål og nødvendig herfor. En sådan bestemmelse indebærer således en reel risiko for misbrug af sådanne kontrakter og er derfor uforenelig med rammeaftalens formål og effektive virkning (dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

39 I det foreliggende tilfælde fremgår det af Kommissionens forklaringer, at dens kritik hovedsageligt vedrører bestemmelserne i artikel 4, stk. 1 og 11, i lov nr. 124/1999, som ligeledes var genstand for den sag, der gav anledning til dom af 26. november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401), og i henhold til hvilke det ud fra en samlet læsning er tilladt at besætte stillinger som ATA-personale, der »rent faktisk er ledige og disponible før den 31. december« i skoleåret, med årlige vikariater, »indtil der er gennemført udvælgelsesprocedurer med henblik på ansættelse af fastansat [personale]«.

40 Herved bemærkes i første række, at selv om Den Italienske Republik i den foreliggende sag ikke synes at påberåbe sig behovet for at besætte stillinger bestemt til fastansat personale midlertidigt, dvs. indtil der er gennemført udvælgelsesprocedurer med henblik på ansættelse af sådant personale, som en objektiv omstændighed som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), skal det ikke desto mindre, henset til de argumenter, som Kommissionen har fremført i denne henseende, og til selve ordlyden af artikel 4, stk. 1, i lov nr. 124/1999, som udtrykkeligt henviser til dette behov, bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at et sådant behov kan begrunde anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter (jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 96).

41 For at en national lovgivning, der har til formål at tage hensyn til et sådant behov, kan anses for at være begrundet i en objektiv omstændighed, skal de kompetente myndigheder imidlertid i forbindelse med den konkrete anvendelse af denne lovgivning være i stand til at udskille de objektive og gennemsigtige kriterier for at efterprøve, om fornyelsen af tidsbegrænsede kontrakter rent faktisk opfylder et reelt behov, er egnet til at nå det forfulgte mål og er nødvendig herfor, idet det skal præciseres, at den nævnte lovgivning ikke kan være begrundet i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), hvis den gør det muligt at foretage en sådan fornyelse for at dække behov, der faktisk ikke er midlertidige, men derimod faste og varige (jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 99 og 100 og den deri nævnte retspraksis).

42 I denne sammenhæng har Kommissionen, uden at blive modsagt af Den Italienske Republik, på den ene side gjort gældende, at den omhandlede nationale lovgivning ikke fastsætter nogen præcis frist for afholdelsen af udvælgelsesprocedurerne, som ifølge Kommissionen er underlagt budgetmæssige begrænsninger og i øvrigt afhænger af naturlig afgang blandt det fastansatte personale. På den anden side har Kommissionen anført, at muligheden for vikarierende ATA-personale for at deltage i sådanne udvælgelsesprøver desuden er betinget af, at de

pågældende medarbejdere har tilbagelagt mindst to tjenesteår i forbindelse med udøvelsen af deres tidsbegrænsede beskæftigelse, hvilket Den Italienske Republik i øvrigt selv har bekræftet ved at henvise til artikel 554 i lovdekret nr. 297/1994, der navnlig handler om fastansættelse gennem afholdelse af udvælgelsesprøver, og hvis stk. 2 fastsætter en sådan betingelse.

43 Disse forhold, som Den Italienske Republik ikke har tilbagevist eller endog har anerkendt, viser, at den omhandlede nationale lovgivning, selv om den formelt set begrænser anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter ved tildeling af årlige vikariater i forbindelse med ledige og disponible stillinger i de skoler, der drives af staten, til en midlertidig periode, som ophører ved afslutningen af udvælgelsesprocedurerne, ikke gør det muligt at sikre, at den konkrete anvendelse af denne objektive omstændighed, henset til de særlige omstændigheder ved den pågældende aktivitet og betingelserne for udøvelsen heraf, er i overensstemmelse med kravene i rammeaftalen, men tværtimod i strid med rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), kan muliggøre en fornyelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold for at dække behov, der faktisk ikke er midlertidige, men derimod faste og varige (jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 108 og 109).

44 Navnlig har den omstændighed, at ATA-personale i henhold til artikel 554, stk. 2, i lovdekret nr. 297/1994 for at kunne deltage i de udvælgelsesprøver, der kan føre til fastansættelse og dermed til en fast stilling, skal opfylde betingelsen om »mindst to tjenesteår [...] i funktioner svarende til dem, som udvælgelsesprøverne afholdes for«, i sig selv og uafhængigt af den tilfældige og uforudsigelige karakter af afholdelsen af disse udvælgelsesprøver tendens til at øge risikoen for misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, for så vidt som sådanne kontrakter i denne minimumsperiode på to år kan fornys, uden at det er nødvendigt at sikre, at det behov, der giver anledning til en sådan fornyelse, er midlertidigt og ikke fast og varigt.

45 Under disse omstændigheder kan det i artikel 4, stk. 1, i lov nr. 124/1999 nævnte behov for at besætte faste stillinger midlertidigt, indtil der er gennemført udvælgelsesprocedurer med henblik på ansættelse af fastansat personale, ikke i det foreliggende tilfælde anses for at udgøre en »objektiv omstændighed«, der begrunder en fornyelse af de tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der er indgået med ATA-personale ved de offentlige uddannelsesinstitutioner, i overensstemmelse med de krav, der følger af rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a).

46 Hvad i anden række angår det særlige behov for fleksibilitet inden for de offentlige uddannelsesinstitutioner, som Den Italienske Republik har påberåbt sig, skal det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at et sådant behov, navnlig for så vidt som det drejer sig om en passende overensstemmelse mellem antallet af arbejdstagere, der beklæder stillinger ved de offentlige uddannelsesinstitutioner, og antallet af elever, i princippet også kan tages i betragtning som en »objektiv omstændighed« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a) (jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 94 og 95).

47 Selv om det i det foreliggende tilfælde er tænkeligt, at artikel 4, stk. 2 og 3, i lov nr. 124/1999 falder inden for rammerne af et sådant behov for fleksibilitet med hensyn til ansættelse af ATA-personale, for så vidt som disse bestemmelser vedrører muligheden for at besætte andre disponible stillinger end dem, der er ledige, midlertidigt, indeholder bestemmelserne i samme artikels stk. 1 og 11, der er nævnt i denne doms præmis 39, og som vedrører ledige og disponible

stillinger til ATA-personale, imidlertid derimod ingen holdepunkter for, at de faktisk sigter mod at opfylde et sådant behov for fleksibilitet, og endnu mindre mod at fastlægge betingelserne for muligheden af at indgå flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med dette personale.

48 Selv hvis det antages, at den omhandlede nationale lovgivning forfølger det formål, som Den Italienske Republik har påberåbt sig, nemlig at gøre det muligt at tage hensyn til det særlige behov for fleksibilitet inden for de offentlige uddannelsesinstitutioner, opfylder ATA-personales retlige stilling, der følger af denne lovgivning som fremlagt for Domstolen, under disse omstændigheder ikke de krav om klarhed og præcision, der må stilles til nationale gennemførelsesforanstaltninger.

49 Et sådant formål kan nemlig ikke medføre, at denne lovgivning bliver forenelig med rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), idet det ikke gør det muligt at godtgøre, at der foreligger præcise og konkrete omstændigheder, som karakteriserer den omhandlede aktivitet, og som følgelig i denne særlige sammenhæng begrunder anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i overensstemmelse med den retspraksis, der er anført i denne doms præmis 37 (jf. analogt dom af 26.2.2015, Kommissionen mod Luxembourg, C-238/14, EU:C:2015:128, præmis 50).

50 Dette gælder så meget desto mere i den foreliggende sag, som de ledige og disponible stillinger, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1 og 11, i lov nr. 124/1999, er beregnet til at blive besat med fastansat personale og således a priori ikke er midlertidige, men faste.

51 Det følger heraf, at det særlige behov for fleksibilitet inden for de offentlige uddannelsesinstitutioner, som Den Italienske Republik har påberåbt sig, ikke i det foreliggende tilfælde kan give grundlag for at fastslå, at den omhandlede nationale lovgivning i overensstemmelse med rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), fastsætter en »objektiv omstændighed«, der begrunder en fornyelse af de tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der er indgået med ATA-personale ved de offentlige uddannelsesinstitutioner.

52 For det tredje skal det hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der i italiensk ret findes »tilsvarende retsregler« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, bemærkes, at dette udtryk sigter til samtlige nationale retsregler, der i lighed med de foranstaltninger, der er opregnet i bestemmelsen, har til formål effektivt at forhindre misbrug ved anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold (dom af 23.4.2009, Angelidaki m.fl., C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

53 Det skal i foreliggende tilfælde præciseres, at Kommissionen ganske vist har nævnt muligheden af, at Den Italienske Republik kunne forsøge at gøre gældende, at der er vedtaget sådanne tilsvarende retsregler, med den begrundelse, at den i de seneste år har afholdt en række udvælgelsesprøver, der gør det muligt at fastansætte et antal arbejdstagere, der tilhører ATA-personalet, men at der ikke er noget, der tyder på, at medlemsstaten faktisk har haft til hensigt at påberåbe sig afholdelsen af disse udvælgelsesprøver som en »tilsvarende retsregel«.

54 Imidlertid har Domstolen under alle omstændigheder fastslået, at afholdelsen inden for de krævede frister af udvælgelsesprocedurer, der tilsigter permanent besættelse af de stillinger, der midlertidigt er besat med personer med tidsbegrænset ansættelse, kan hindre, at disse arbejdstageres usikre status fastholdes, idet den sikrer, at de stillinger, som de bestrider, hurtigt besættes permanent. En sådan foranstaltning kan således vise sig at kunne forhindre misbrug

hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold og således udgøre en »tilsvarende retsregel« (jf. i denne retning dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, EU:C:2020:219, præmis 93-95).

55 Som Kommissionen har understreget, uden at blive modsagt af Den Italienske Republik, fremgår det imidlertid i det foreliggende tilfælde, at de udvælgelsesprøver, der for nylig er blevet afholdt med henblik på fastansættelse af ATA-personale, ikke er blevet afholdt inden for præcise frister, der er fastsat med henblik herpå, men derimod på en punktuel og uforudsigelig måde, i lighed med dem, der er nævnt i denne doms præmis 42, hvorfor de af grunde svarende til dem, der er anført i denne doms præmis 43 og 44, ikke kan anses for at udgøre en »tilsvarende retsregel« som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 19.3.2020, Sánchez Ruiz m.fl., C-103/18 og C-429/18, EU:C:2020:219, præmis 98).

56 For det fjerde og endelig bemærkes, at der ikke kan gives Den Italienske Republik medhold i, at sagen bør udsættes, indtil der er vedtaget visse lovændringer, som er under udarbejdelse og indeholder nye mekanismer for forfremmelse og ansættelse af ATA-personale, og som ifølge Den Italienske Republik kan bringe ethvert eventuelt traktatbrud for så vidt angår rammeaftalens § 5, stk. 1, til ophør. Det skal i denne forbindelse blot bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (dom af 14.4.2005, Kommissionen mod Luxembourg, C-519/03, EU:C:2005:234, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis), det vil i den foreliggende sag sige den 19. juni 2023.

57 Det må derfor fastslås, at den omhandlede nationale lovgivning ikke fastsætter nogen af de bestemmelser, som er omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a)-c), eller indeholder tilsvarende retsregler som omhandlet i denne bestemmelse. Der bør derfor gives Kommissionen medhold i det anlagte søgsmål.

58 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til rammeaftalens § 5, idet den ikke har fastsat bestemmelser for at forhindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for vikarierende ATA-personale ved de offentlige uddannelsesinstitutioner.

Sagsomkostninger

59 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tiende Afdeling):

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til § 5 i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, indgået den 18. marts 1999, som findes i bilaget til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP, idet den ikke har fastsat bestemmelser for at forhindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for vikarierende administrativt, teknisk og assisterende personale ved de statslige uddannelsesinstitutioner.**

2) Den Italienske Republik betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter