Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 13. maja 2026*

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Socialna politika – Direktiva 1999/70/ES – Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP – Določba 5, točka 1 – Obveznost držav članic, da uvedejo ukrepe za preprečevanje in sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas – Neobstoj takih ukrepov – Pojem ‚objektivnih razlogov', ki upravičujejo obnovitev takih pogodb"

V zadevi C-155/25,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 21. februarja 2025,

Evropska komisija, ki jo zastopata S. Delaude in D. Recchia, agentki,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopa S. Fiorentino, agent, skupaj z A. Berti Suman in L. Fiandaca, avvocati dello Stato,

tožena stranka,

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi J. Passer, predsednik senata, D. Gratsias in B. Smulders (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: R. Norkus,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni sprejela ukrepov za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, za nadomestno upravno, tehnično in pomožno osebje (v nadaljevanju: UTP osebje), ki je zaposleno v javnih izobraževalnih ustanovah, ni izpolnila obveznosti iz določbe 5 Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999 (v nadaljevanju: Okvirni sporazum), ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368), in

– Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 Določba 5 Okvirnega sporazuma, naslovljena „Ukrepi za preprečevanje zlorab“, v točki 1 določa:

„Za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerjih za določen čas, države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami ali običaji in/ali socialni partnerji, kadar ni ustreznih pravnih ukrepov, ki bi preprečevali zlorabo, uvedejo enega ali več naslednjih ukrepov tako, da upoštevajo potrebe posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev:

(a) objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev takšnih pogodb ali razmerij;

(b) najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas;

(c) število obnovitev takšnih pogodb ali razmerij.“

Italijansko pravo

3 Decreto legislativo n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (zakonska uredba št. 297 o potrditvi prečiščenega besedila določb, ki se uporabljajo na področju izobraževanja in se nanašajo na šole vseh vrst in ravni) z dne 16. aprila 1994 (GURI št. 115 z dne 19. maja 1994, redni dodatek št. 79; v nadaljevanju: zakonska uredba št. 297/1994) v členu 554 določa:

„1. Zaposlitve za nedoločen čas na delovna mesta četrte ravni se na podlagi kvalifikacij izvedejo na podlagi pokrajinskih natečajev, ki jih v okviru prostih delovnih mest letno organizirajo šolski organi na podlagi odloka ministra za izobraževanje, v katerem se med drugim določijo zahtevane kvalifikacije in merila za ocenjevanje.

2. Ti natečaji so odprti za člane UTP osebja, zaposlene za določen čas, ki so vsaj dve leti brez negativne ocene opravljali naloge, ki ustrezajo nalogam, ki so predmet natečaja. Na natečaju,

organiziranem za določeno pokrajino, lahko sodelujejo le kandidati, ki na dan objave obvestila o natečaju delajo v tej pokrajini.

3. Člani UTP osebja, zaposleni za določen čas, ki so bili vsaj dve leti, v celoti ali deloma, zaposleni na delovnem mestu, ki je sistemizirano višje od tistega delovnega mesta, za katero je organiziran natečaj, lahko sodelujejo na natečaju za neposredno nižje sistemizirano delovno mesto.

[…]

8. Zaposlitve za nedoločen čas se izvedejo v okviru razpoložljivih delovnih mest na podlagi vrstnih redov iz stalnih seznamov primernih kandidatov, ki se dopolnijo in posodobijo z zgoraj navedenimi merili.“

4 Člen 4 legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (zakon št. 124 o nujnih določbah na področju osebja šol) z dne 3. maja 1999 (GURI št. 107 z dne 10. maja 1999; v nadaljevanju: zakon št. 124/1999), naslovljen „Nadomeščanje“, določa:

„1. Če delovnih mest profesorjev in učiteljev, ki so dejansko prosta in razpoložljiva do 31. decembra in ki bodo takšna predvidoma ostala celo šolsko leto, ni mogoče zapolniti z zaposlitvijo učiteljev, ki so za nedoločen čas zaposleni v pokrajini, ali z uporabo presežnega osebja, če na ta delovna mesta niso bili že kakorkoli razporejeni učitelji, ki so zaposleni za nedoločen čas, se zapolnijo z letnimi nadomeščanji do dokončanja natečajnih postopkov za zaposlitev učnega osebja za nedoločen čas.

2. Delovna mesta profesorjev in učiteljev, ki so zasedena in dejansko postanejo razpoložljiva pred 31. decembrom in taka ostanejo do konca šolskega leta, se zapolnijo z začasnimi nadomeščanji do zaključka pedagoških dejavnosti. Z začasnimi nadomeščanji do konca pedagoških dejavnosti se zapolnijo tudi ure izobraževanja, ki ne dopuščajo določitve delovnega mesta učitelja za polni ali krajši delovni čas.

3. V drugih primerih kot so tisti iz odstavkov 1 in 2 se zagotovi začasno nadomeščanje.

[…]

11. Določbe, na katere se nanašajo prej navedeni odstavki, se uporabljajo tudi za [UTP osebje].“

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 (ministrska uredba št. 430 o pravilih za nadomeščanje upravnega, tehničnega in pomožnega osebja v skladu s členom 4 zakona št. 124 z dne 3. maja 1999) z dne 13. decembra 2000 (GURI št. 19 z dne 24. januarja 2001) v členu 1, naslovljenem „Razpoložljivost delovnih mest in vrste nadomeščanj“, določa:

„1. Člen 4(1), (2), (3) in (11) [zakona št. 124/1999] določa, da kadar razpoložljivih delovnih mest [osebja UTP] ni mogoče zapolniti z dodelitvijo presežnega osebja znotraj službe ali, na kateri koli podlagi, osebja s pogodbo za nedoločen čas, se izvedejo:

(a) letna nadomeščanja za zapolnitev prostih delovnih mest, ki so razpoložljiva pred 31. decembrom in bodo predvidoma ostala razpoložljiva celotno šolsko leto;

(b) začasna nadomeščanja do konca pedagoških dejavnosti, za zapolnitev zasedenih delovnih mest, ki so dejansko razpoložljiva pred 31. decembrom in do konca šolskega leta;

(c) začasna nadomeščanja za vse druge potrebe po nadomeščanju, ki niso zajete v prejšnjih primerih, v skladu z določbami člena 6.“

6 Člen 36 decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (zakonska uredba št. 165 o splošnih pravilih organizacije dela v javni upravi) z dne 30. marca 2001 (GURI št. 106 z dne 9. maja 2001, redni dodatek št. 112; v nadaljevanju: zakonska uredba št. 165/2001), naslovljen „Osebje, ki je zaposleno na podlagi pogodbe za določen čas ali v okviru prožnih delovnih razmerij“, določa:

„1. Javni organi za zapolnitev svojih običajnih potreb sklepajo izključno pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas […].

2. Javni organi lahko sklepajo pogodbe o zaposlitvi za določen čas, pogodbe o poklicnem usposabljanju in delu ter pogodbe o posredovanju osebja za določen čas in uporabljajo prožne oblike pogodb, določene v civilnem zakoniku in drugih predpisih, ki se nanašajo na delovna razmerja v podjetjih, izključno v mejah in v skladu s podrobnimi pravili za njihovo uporabo v javni upravi. Javna uprava lahko sklepa pogodbe iz prvega stavka tega odstavka le za izkazane potrebe, ki so izključno začasne ali izjemne, ter v skladu s pogoji in postopki zaposlovanja iz člena 35. Pogodbe o zaposlitvi za določen čas se lahko sklenejo ob upoštevanju člena 19 in naslednjih [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 (zakonska uredba št. 81 o sistematičnem urejanju pogodb o zaposlitvi in spremembah predpisov, ki se nanašajo na poklicne obveznosti, v skladu s členom 1(7) zakona št. 183 z dne 10. decembra 2014) z dne 15. junija 2015 (GURI št. 144 z dne 24. junija 2015, redni dodatek št. 34; v nadaljevanju: zakonska uredba št. 81/2015)] […].

[…]

5. Če javni organi kršijo zavezujoče določbe na področju zaposlovanja in dela delavcev, to nikakor ne more voditi do sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas s temi javnimi organi, brez poseganja v odgovornost in sankcije, ki lahko zaradi tega nastanejo. Zadevni delavec ima pravico do povrnitve škode, ki je nastala z opravljanjem dela v nasprotju z zavezujočimi določbami. V posebnem primeru škode, nastale zaradi zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas – brez poseganja v možnost delavca, da dokaže kakršno koli dodatno škodo – sodišče določi odškodnino v višini najmanj štirih mesečnih plač in največ štiriindvajsetih mesečnih plač na podlagi zadnje referenčne plače, ki se uporablja za izračun odpravnine ob prenehanju pogodbe, ob upoštevanju teže kršitve, pri čemer upošteva zlasti število zaporednih pogodb med strankama in skupno trajanje delovnega razmerja.

[…]

5d Brez poseganja v odstavek 5 se ta člen ne uporablja za zaposlovanje [UTP osebja] za določen čas v šolskih in izobraževalnih ustanovah države in lokalnih skupnosti ter v visokošolskih ustanovah na področju umetnosti, glasbe in plesa. […]“

7 Zakonska uredba št. 81/2015 v poglavju III, naslovljenem „Delo za določen čas“, določa najdaljše trajanje pogodb o zaposlitvi za določen čas (člen 19) in maksimalno število obnovitev (člen 21). V skladu s členom 29(2)(c) te zakonske uredbe se njeno poglavje III ne uporablja za „pogodbe za določen čas, sklenjene z [UPT osebjem] zaradi nadomeščanja“, saj odstavek 4 tega člena določa, da se „še naprej uporabljajo določbe člena 36 zakonske uredbe [št. 165/2001]“.

8 Legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (zakon št. 107 o reformi nacionalnega sistema izobraževanja in usposabljanja ter pooblastilu za spremembo veljavnih zakonskih določb) z dne 13. julija 2015 (GURI št. 162 z dne 15. julija 2015; v nadaljevanju: zakon št. 107/2015) je v členu 1(131) za pogodbe o zaposlitvi učiteljev in UTP osebja v javnih izobraževalnih ustanovah uvedel najdaljše trajanje pogodb o zaposlitvi za določen čas 36 mesecev, tudi če niso zaporedne. Ta določba je bila razveljavljena s členom 4a decreto-legge n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (uredba-zakon št. 87 o nujnih določbah za dostojanstvo delavcev in podjetij) z dne 12. julija 2018 (GURI št. 161 z dne 13. julija 2018; v nadaljevanju: uredba-zakon št. 87/2018).

Predhodni postopek

9 Komisija je 26. julija 2019 Italijanski republiki poslala uradni opomin, v katerem je izrazila dvome zlasti glede skladnosti več nacionalnih določb, ki se uporabljajo za nadomestno UTP osebje, zaposleno v javnih izobraževalnih ustanovah, z določbo 5 Okvirnega sporazuma, kar zadeva zlorabo pogodb o zaposlitvi za določen čas.

10 Italijanska republika je na očitke in vprašanja, navedena v tem uradnem opominu, odgovorila z več sporočili. Komisija je po sporočilu z dne 29. novembra 2019 tej državi članici 3. decembra 2020 poslala dodaten uradni opomin, na katerega je navedena država članica med drugim odgovorila z dopisoma z dne 6. aprila in 21. septembra 2021.

11 Komisija je 19. aprila 2023 Italijanski republiki poslala obrazloženo mnenje, v katerem je med drugim vztrajala pri svojem stališču, da italijanska ureditev, kar zadeva varstvo nadomestnega UTP osebja pred zlorabami pogodb o zaposlitvi za določen čas, ni v skladu z določbo 5 Okvirnega sporazuma, in jo pozvala, naj v dveh mesecih od prejema tega mnenja sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem mnenjem.

12 Italijanska republika je v odgovoru z dne 8. februarja 2024 na obrazloženo mnenje ponovno izrazila nestrinjanje s stališčem Komisije.

13 Komisije ta odgovor ni prepričal, zato je vložila to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.

Tožba

14 Komisija s tožbo Italijanski republiki očita, da s tem, da za nadomestno UTP osebje, zaposleno v javnih izobraževalnih ustanovah, ni sprejela ukrepov za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, ni izpolnila obveznosti iz določbe 5, točka 1, Okvirnega sporazuma.

Trditve strank

15 Komisija na prvem mestu trdi, da v italijanskem pravu ne obstaja noben ukrep, sprejet na podlagi točke 1(b) in (c) določbe 5 Okvirnega sporazuma, ki bi se nanašal na najdaljše skupno trajanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki se lahko sklenejo z nadomestnim UTP osebjem, ali na število obnovitev teh pogodb. Iz člena 36(5d) zakonske uredbe št. 165/2001 in člena 29(2)(c) zakonske uredbe št. 81/2015 naj bi namreč izhajalo, da se določbe o najdaljšem trajanju in največjem številu pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki jih lahko javni organi sklenejo za zaposlitev svojega osebja, ne uporabljajo za pogodbe, sklenjene z UTP osebjem, ki je zaposleno v javnih izobraževalnih ustanovah. Poleg tega naj bi člen 1(31) zakona št. 107/2015 prej sicer določal omejitve v zvezi s tem, vendar je bila ta določba razveljavljena z uredbo-zakonom št. 87/2018.

16 Ta institucija na drugem mestu trdi, da v italijanskem pravu prav tako ni ukrepov, kakršni so predvideni v določbi 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma, ki bi se nanašali na objektivne razloge, ki bi upravičevali obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas z UTP osebjem, ki je zaposleno v javnih izobraževalnih ustanovah.

17 V zvezi s tem naj, prvič, določbe člena 4(1) in (11) zakona št. 124/1999, ki omogočajo zaposlovanje UTP osebja za začasno zapolnitev prostih in razpoložljivih delovnih mest v javnem izobraževanju, ne bi vsebovale nobene zahteve, kot je zahteva po fleksibilnosti, ki je značilna za javno izobraževanje, ki bi jo bilo mogoče povezati s pojmom objektivnih razlogov v smislu določbe 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma. Poleg tega naj iz podatkov, ki jih je Ministero dell'istruzione (ministrstvo za izobraževanje, Italija) objavilo v zvezi z razvojem šolske populacije in sestave zaposlenih, taka zahteva ne bi bila razvidna. Čeprav se je namreč od šolskega leta 2017/2018 število študentov stalno zmanjševalo, naj bi se število in delež UTP osebja, zaposlenega za določen čas, v istem obdobju le povečevala.

18 Komisija na podlagi tega meni, da čeprav si je mogoče zamisliti, da bi zadevna nacionalna ureditev teoretično lahko temeljila na objektivnem razlogu, kot je zahteva po fleksibilnosti, povezana s posebnostmi javnega šolstva, taka zahteva v praksi ne obstaja.

19 Drugič, zgolj obstoj objektivnega razloga naj vsekakor ne bi mogel zadostovati za ugotovitev skladnosti zadevne nacionalne ureditve z določbo 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma, saj je ob upoštevanju ugotovitev iz sodbe z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401), pogoj za obstoj take skladnosti ta, da ta ureditev omogoča določitev objektivnih in preglednih meril za preizkus, ali je obnovitev pogodb o zaposlitvi za določen čas, sklenjenih z nadomestnim UTP osebjem, resnično potrebna in da spoštuje načelo sorazmernosti.

20 Zadevna nacionalna ureditev pa naj ne bi omogočala določitve takih meril. Nasprotno, zaposlovanje UTP osebja na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas naj bi bilo dejansko običajni način zaposlovanja. Za to, da bi lahko sodelovale na natečajih, organiziranih za zapolnitev stalnih delovnih mest, ki so namenjeni nadomestnemu UTP osebju, naj bi morale biti zadevne osebe najprej zaposlene na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas in imeti vsaj dve leti delovne dobe, kar naj bi bilo v očitnem nasprotju s premiso, na kateri temelji Okvirni sporazum, da so splošna oblika delovnih razmerij pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas. Poleg tega naj se ti natečaji ne bi organizirali v skladu z natančnim časovnim razporedom, ampak naj bi bila njihova organizacija podvržena proračunskim omejitvam in naj bi bila poleg tega odvisna od naravnih odhodov članov osebja, ki so zaposleni za nedoločen čas.

21 Zato Komisija meni, da se nadomeščanje UTP osebja na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas izvaja, ne da bi bili v nacionalni zakonodaji, ki se uporablja, določeni objektivni razlogi v smislu določbe 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma, pri čemer ta zakonodaja, nasprotno, omogoča uporabo takih pogodb za zadovoljevanje stalnih in trajnih potreb. Komisija v repliki v zvezi s tem navaja, da je Italijanska republika to sama priznala v odgovoru na tožbo s tem, da je trdila, da se UTP osebje zaposluje za določen čas zaradi „strukturnega pomanjkanja“ osebja.

22 Na tretjem mestu in zaradi izčrpnosti Komisija dodaja, da če bi Italijanska republika menila, da organizacija več natečajev v zadnjih letih spada pod pojem „ustrezni pravni ukrepi“ v smislu določbe 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma, bi bilo treba šteti, da je taka organizacija le občasen ukrep, ki v nekaterih pogledih lahko omogoča zgolj prenehanje že storjenih zlorab, ne more pa preprečiti zlorab pogodb o zaposlitvi za določen čas pri zaposlovanju UTP osebja v javnih izobraževalnih ustanovah. Enako naj bi veljalo za zakonodajne predloge, ki jih navaja Italijanska republika in katerih uporaba naj bi bila omejena le na nekatera šolska leta.

23 Italijanska republika meni, da je spoštovala obveznosti, ki izhajajo iz določbe 5, točka 1, Okvirnega sporazuma.

24 Na prvem mestu ta država članica poudarja, da se dostop do zaposlitve v javnem izobraževanju izvaja na podlagi natečajev iz člena 554 zakonske uredbe št. 297/1994, ki naj bi bili na voljo izključno UTP osebju, ki ni zaposleno za nedoločen čas in ima vsaj dve leti delovne dobe, in v okviru katerih naj bi se upoštevale pridobljene izkušnje. Tako naj bi delo, opravljeno v okviru pogodbe za določen čas, omogočalo ovrednotenje teh izkušenj in prispevalo k sklenitvi pogodbe za nedoločen čas. Zato naj bi bila ta ureditev vedno zasnovana tako, da spodbuja ponavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, sklenjenih z nadomestnim UTP osebjem, saj naj bi tako ponavljanje olajšalo dostop do zaposlitve za nedoločen čas. Iz tega istega razloga naj bi bilo odločeno, da se z uredbo-zakonom št. 87/2018 razveljavi najdaljše trajanje 36 mesecev, ki je bilo za take pogodbe prej določeno v členu 1(131) zakona št. 107/2015.

25 Na drugem mestu, s takim mehanizmom zaposlovanja naj bi se upoštevale posebnosti šolskega sistema, in sicer velika spremenljivost potreb po UTP osebju v odvisnosti od števila učencev, ki se šolajo v različnih šolah in geografskih območjih, ter tesna povezava med potrebnim številom članov UTP osebja in velikostjo učne populacije. Te posebnosti pa naj bi predstavljale objektivne razloge v smislu določbe 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma.

26 V tem okviru Italijanska republika poudarja, prvič, da se ne zdi, da bi ta določba zahtevala, da so taki objektivni razlogi vključeni v pozitivno pravo.

27 Drugič, povečanje UTP osebja, ki ga navaja Komisija, naj bi bilo posledica potrebe po odpravi strukturnega pomanjkanja osebja v sistemu, ki zahteva rotacijo tega osebja. V zvezi z zadnjenavedenim pa ta država članica v dupliki poudarja, da njene argumentacije ni mogoče razumeti tako, da je to strukturno pomanjkanje osebja kot tako objektivni razlog v smislu določbe 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma.

28 Na tretjem mestu, ministrstvo za izobraževanje naj bi v letih od 2019 do 2021 omejilo uporabo pogodb o zaposlitvi za določen čas za UTP osebje z izvedbo različnih postopkov zaposlovanja. Poleg tega naj bi bilo dovoljeno, da se za šolsko leto 2023/2024 za nedoločen čas zaposli skupaj 9975 enot osebja, razporejenih tako: 2163 upravnih pomočnikov, 717 tehničnih pomočnikov, 7066 šolskih sodelavcev, 13 šolskih tehničnih sodelavcev (ki delajo na kmetijskih gospodarstvih), 8 zaposlenih v garderobi, 4 kuharji in 4 medicinske sestre.

29 Na četrtem mestu, Italijanska republika, brez da bi se odpovedala svoji obrambi, opozarja, da pripravlja spremembe veljavnih predpisov, katerih namen je, da se vsem članom nadomestnega UTP osebja, zaposlenega v javnih izobraževalnih ustanovah, zagotovi resne možnosti za zaposlitev za nedoločen čas s takojšnjo zasedbo vseh stalnih delovnih mest, ki so trenutno prosta, in to z odstopanjem od običajnih pravil zaposlovanja UTP osebja. Poleg tega naj bi se pripravljal nov sistem poklicne klasifikacije UTP osebja, ki bo vključeval nove mehanizme napredovanja in zaposlovanja. Vsaka morebitna reforma mehanizmov zaposlovanja pa bi morala biti rezultat dialoga s socialnimi partnerji in drugimi zadevnimi upravnimi organi.

30 Italijanska republika zato Sodišču predlaga, naj tožbo Komisije zavrne kot neutemeljeno ali, podredno, da na podlagi člena 55 Poslovnika Sodišča prekine postopek, da se ji omogoči, da v razumnem roku sprejme potrebne zakonodajne spremembe.

Presoja Sodišča

31 Opozoriti je treba, da določba 5 Okvirnega sporazuma, katere namen je uresničitev enega od ciljev tega okvirnega sporazuma, in sicer regulirati veriženje pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, v točki 1 državam članicam nalaga dejansko in zavezujoče sprejetje vsaj enega od v njej naštetih ukrepov, kadar v njihovem nacionalnem pravu ni ustreznih pravnih ukrepov. Trije ukrepi, ki so tako našteti v točki 1, od (a) do (c), te določbe, se nanašajo na objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev takih pogodb ali takih delovnih razmerij, na najdaljše skupno trajanje takih zaporednih pogodb ali delovnih razmerij oziroma na število njihovih podaljšanj (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 83 in navedena sodna praksa).

32 Države članice imajo v zvezi s tem polje proste presoje, saj lahko uporabijo enega ali več ukrepov, naštetih v tej določbi 5(1), od (a) do (c), ali že obstoječe ustrezne pravne ukrepe (sodba z dne 25. oktobra 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, točka 33 in navedena sodna praksa).

33 V obravnavanem primeru, kar zadeva, na prvem mestu, ukrepe iz določbe 5, točka 1(b) in (c), Okvirnega sporazuma, ki se nanašajo na najdaljše skupno trajanje pogodb o zaposlitvi za določen čas in število njihovih obnovitev, Komisija navaja, da v italijanskem pravu taki ukrepi, kar zadeva UTP osebje, zaposleno v javnih izobraževalnih ustanovah, ne obstajajo, pri čemer Italijanska republika tega ne prereka. Komisija glede tega poudarja, da se določbe italijanskega prava, ki določajo najdaljše trajanje in največje število pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki jih javni organi lahko sklenejo pri zaposlovanju svojega osebja, izrecno ne uporabljajo za pogodbe, sklenjene s tem UTP osebjem, določba, ki je prej za take pogodbe določala najdaljše trajanje 36 mesecev, pa je bila leta 2018 razveljavljena.

34 Italijanska republika trditvam Komisije ugovarja tako, da navaja, da čeprav je bila določba, ki je določala najdaljše trajanje 36 mesecev za pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene z zadevnim UTP osebjem, dejansko razveljavljena, je bila ta razveljavitev dejansko namenjena temu, da se temu osebju omogoči, da si s ponavljajočim sklepanjem pogodb o zaposlitvi za določen čas nabere izkušnje in tako poveča svoje možnosti za kasnejšo zaposlitev za nedoločen čas, do katere naj bi prišlo na podlagi tako pridobljenih izkušenj.

35 Ugotoviti pa je treba, da ta argumentacija le potrjuje to, da italijansko pravo ne vsebuje ukrepov za omejitev najdaljšega trajanja ali števila pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki jih je mogoče skleniti z zadevnim UTP osebjem, in da posledično ni ukrepov za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5, točka 1(b) in (c), Okvirnega sporazuma.

36 V teh okoliščinah je treba na drugem mestu preučiti, ali italijansko pravo za pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene z nadomestnim UTP osebjem, določa ukrep iz določbe 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma, ki se nanaša na objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.

37 V zvezi s tem je Sodišče že presodilo, da je treba pojem „objektivni razlog“ razlagati tako, da se nanaša na natančno določene in konkretne okoliščine, ki so značilne za določeno dejavnost in ki zato v tem posebnem okviru upravičujejo veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas. Te okoliščine so lahko zlasti posledica posebnosti nalog, za izvedbo katerih so bile sklenjene take pogodbe, in njihovih notranjih značilnosti ali pa, odvisno od primera, posledica uresničevanja legitimnega cilja socialne politike države članice (sodba z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 87 in navedena sodna praksa).

38 Nacionalna določba, ki bi na splošno in abstraktno z zakonsko ali podzakonsko normo dovolila veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas, pa ne bi bila v skladu z zahtevami, kakršne so navedene v prejšnji točki te sodbe. Na podlagi take povsem formalne določbe namreč ni mogoče ugotoviti objektivnih in jasnih meril za preizkus, ali je obnovitev takih pogodb resnično potrebna, ali se z njo lahko doseže cilj, ki se ga želi doseči, in ali je za dosego tega cilja nujna. Taka določba pomeni torej dejansko tveganje, da se bodo tovrstne pogodbe zlorabljale, in torej ni združljiva s ciljem in polnim učinkom Okvirnega sporazuma (sodba z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 88 in navedena sodna praksa).

39 V obravnavani zadevi je iz pojasnil Komisije razvidno, da se njen očitek nanaša predvsem na določbe člena 4(1) in (11) zakona št. 124/1999, ki so bile obravnavane tudi v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401), in na podlagi katerih je, če se razlagajo skupaj, dovoljeno zapolniti delovna mesta za UTP osebje, ki so „dejansko prosta in razpoložljiva do 31. decembra“ šolskega leta, z letnimi nadomeščanji, in to „do dokončanja postopkov za zaposlitev učiteljev za nedoločen čas“.

40 V zvezi s tem je treba ugotoviti, prvič, da čeprav se zdi, da se Italijanska republika v tej zadevi ne sklicuje na potrebo po začasni zapolnitvi delovnih mest, ki so namenjena zaposlenim za nedoločen čas, to je do zaključka postopkov za zaposlitev takega osebja, kot na objektivni razlog v smislu določbe 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma, pa je treba ob upoštevanju trditev Komisije v zvezi s tem in besedila člena 4(1) zakona št. 124/1999, v katerem se izrecno omenja ta potreba, opozoriti, da je Sodišče že razsodilo, da taka potreba lahko upraviči veriženje pogodb za določen čas (glej v tem smislu sodbo z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 96).

41 Da pa bi bilo mogoče šteti, da je nacionalna ureditev, katere namen je upoštevanje take potrebe, utemeljena z objektivnim razlogom, morajo imeti pristojni organi možnost, da pri konkretni uporabi te ureditve ugotovijo objektivna in pregledna merila, na podlagi katerih lahko

preizkusijo, ali je obnovitev takih pogodb resnično potrebna, ali se z njo lahko doseže želeni cilj in ali je za dosego tega cilja nujna, pri čemer je treba pojasniti, da navedene ureditve ni mogoče upravičiti na podlagi določbe 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma, če omogoča tako obnavljanje za zadovoljitev potreb, ki dejansko niso začasne, ampak so, nasprotno, stalne in trajne (glej v tem smislu sodbo z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točki 99 in 100 ter navedena sodna praksa).

42 V tem kontekstu Komisija trdi, ne da bi ji Italijanska republika nasprotovala, da zadevna nacionalna ureditev ne določa nobenega natančnega roka v zvezi z organizacijo natečajev, glede katere pojasnjuje, da je podvržena proračunskim omejitvam in da je poleg tega odvisna od naravnih odhodov članov osebja, ki so zaposleni za nedoločen čas. Po drugi strani ta institucija poudarja, da je možnost nadomestnega UTP osebja, da sodeluje na takih natečajih, poleg tega odvisna od pogoja, da so člani tega osebja v okviru svoje zaposlitve za določen čas pridobili vsaj dve leti delovne dobe, kar je poleg tega ta država članica sama potrdila s tem, da se je sklicevala na člen 554 zakonske uredbe št. 297/1994, ki se med drugim nanaša na zaposlovanje za nedoločen čas prek organizacije natečajev in katerega odstavek 2 določa tak pogoj.

43 Ti elementi, ki jih Italijanska republika ni prerekala ali jih je celo priznala, pa dokazujejo, da zadevna nacionalna ureditev, čeprav formalno uporabo pogodb o zaposlitvi za določen čas omejuje na letna nadomeščanja prostih in razpoložljivih delovnih mest v državnih šolah v začasnem obdobju, ki traja do konca natečajnih postopkov, ne omogoča, da bi se zagotovilo, da je konkretna uporaba tega objektivnega razloga glede na posebnosti zadevne dejavnosti in pogoje njenega opravljanja v skladu z zahtevami Okvirnega sporazuma, ampak, nasprotno, dopušča, da se v nasprotju z določbo 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma omogoča obnavljanje takih pogodb za kritje potreb, ki dejansko niso začasne, ampak so stalne in trajne (glej v tem smislu sodbo z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točki 108 in 109).

44 Zlasti okoliščina, da morajo v skladu s členom 554(2) zakonske uredbe št. 297/1994 člani UTP osebja, da bi lahko sodelovali na natečajih, ki lahko privedejo do zaposlitve za nedoločen čas in s tem stalnega delovnega mesta, izpolnjevati pogoj da „so vsaj dve leti […] opravljali naloge, ki ustrezajo nalogam, ki so predmet natečaja“, sama po sebi in ne glede na negotovosti in nepredvidljivosti v zvezi z organizacijo teh natečajev, povečuje tveganje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, ker je v tem minimalnem obdobju dveh let take pogodbe mogoče podaljševati, ne da bi bilo treba zagotoviti, da bi bila potreba po takem podaljševanju začasna, in ne stalna in trajna.

45 V teh okoliščinah potrebe, da se stalna mesta začasno zapolnijo do zaključka natečajnih postopkov, organiziranih za zaposlitev osebja, ki bo zaposleno za nedoločen čas, kot je navedena v členu 4(1) zakona št. 124/1999, v obravnavanem primeru ni mogoče šteti za „objektivni razlog“, ki bi v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz določbe 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma, upravičeval obnovitev pogodb o zaposlitvi za določen čas, sklenjenih z UTP osebjem, zaposlenim v javnih izobraževalnih ustanovah.

46 Drugič, v zvezi s potrebo po prožnosti, ki je značilna za javno izobraževanje, na katero se sklicuje Italijanska republika, je treba opozoriti, da je Sodišče že razsodilo, da se taka potreba, zlasti v delu, v katerem se nanaša na zagotavljanje skladnosti med številom delavcev, ki zasedajo delovna mesta v javnem izobraževanju, in številom učencev, načeloma lahko upošteva kot „objektivni razlog“

v smislu določbe 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točki 94 in 95).

47 Čeprav si je v obravnavanem primeru mogoče zamisliti, da odstavka 2 in 3 člena 4 zakona št. 124/1999 spadata v okvir take potrebe po prožnosti pri zaposlovanju UTP osebja, ker se ti določbi nanašata na možnost zasedbe začasno razpoložljivih delovnih mest, ki niso prosta, pa določbe odstavkov 1 in 11 tega člena, ki so navedene v točki 39 te sodbe in se nanašajo na prosta in razpoložljiva delovna mesta, namenjena UTP osebju, ne vsebujejo nobenega elementa, ki bi lahko kazal na to, da je njihov dejanski namen zadostiti taki potrebi po prožnosti, še manj pa opredelitve pogojev za sklepanje zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas s tem osebjem.

48 V teh okoliščinah, tudi če se z zadevno nacionalno ureditvijo uresničuje cilj, na katerega se sklicuje Italijanska republika, to je omogočiti upoštevanje potrebe po prožnosti, ki je značilna za javno izobraževanje, pravni položaj UTP osebja, ki izhaja iz te ureditve, kot je bila predložena Sodišču, ne izpolnjuje zahtev po jasnosti in natančnosti, ki veljata za nacionalne ukrepe za prenos.

49 Ta cilj namreč ne more učinkovati tako, da zaradi njega ta ureditev postane skladna z določbo 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma, ker ne omogoča, da bi se dokazal obstoj natančno določenih in konkretnih okoliščin, ki so značilne za zadevno dejavnost, s čimer bi bilo mogoče v tem posebnem okviru upravičiti veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas, kot se to zahteva s sodno prakso, navedeno v točki 37 te sodbe (glej po analogiji sodbo z dne 26. februarja 2015, Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, točka 50).

50 To velja še toliko bolj, ker so prosta in razpoložljiva delovna mesta, na katera se nanaša člen 4(1) in (11) zakona št. 124/1999, namenjena temu, da jih zasede osebje, zaposleno za nedoločen čas, in torej *a priori* niso začasna, ampak stalna.

51 Iz tega sledi, da na podlagi potrebe po prožnosti javnega izobraževanja, kot jo navaja Italijanska republika, v obravnavanem primeru ni mogoče ugotoviti, da zadevna nacionalna ureditev v skladu z določbo 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma določa „objektivni razlog“, ki upravičuje obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, sklenjenih z UTP osebjem, zaposlenim v javnih izobraževalnih ustanovah.

52 Na tretjem mestu, glede morebitnega obstoja „ustreznih pravnih ukrepov“ v smislu določbe 5, točka 1, Okvirnega sporazuma v italijanskem pravu je treba opozoriti, da se ta izraz nanaša na vse ukrepe nacionalnega prava, katerih namen je – po zgledu ukrepov, navedenih v omenjeni določbi – učinkovito preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas (sodba z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 76 in navedena sodna praksa).

53 V obravnavani zadevi je treba pojasniti, da čeprav Komisija omenja možnost, da bi se Italijanska republika lahko sklicevala na sprejetje takih ustreznih pravnih ukrepov, ker naj bi v zadnjih letih organizirala vrsto natečajev, na podlagi katerih naj bi se nekaterim delavcem, ki spadajo med UTP osebje, omogočila zaposlitev za nedoločen čas, nič ne kaže na to, da se je ta država članica dejansko nameravala sklicevati na organizacijo teh natečajev kot na „ustrezen pravni ukrep“.

54 Ob tem je Sodišče sicer presodilo, da se z izvedbo natečajev za dokončno zapolnitev delovnih mest, ki jih začasno zasedajo delavci, zaposleni za določen čas, v zahtevanem roku lahko prepreči, da bi negotov status teh delavcev postal stalen s tem, da se zagotovi, da se delovna mesta, ki jih ti

delavci zasedajo, hitro dokončno zapolnijo. Tako se lahko izkaže, da lahko tak ukrep prepreči zlorabe, ki izhajajo iz veriženja delovnih razmerij za določen čas, in tako pomeni „ustrezen pravni ukrep“ (glej v tem smislu sodbo z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točke od 93 do 95).

55 Vendar, kot je poudarila Komisija, ne da bi ji Italijanska republika ugovarjala, je v obravnavanem primeru treba ugotoviti, da natečaji, ki so bili nedavno organizirani za to, da bi se delavci, ki so člani UTP osebja, lahko zaposlili za nedoločen čas, niso bili organizirani v natančno določenih rokih, ampak, nasprotno, občasno in na nepredvidljiv način, tako kot natečaji iz točke 42 te sodbe, tako da jih iz podobnih razlogov, kot so navedeni v točkah 43 in 44 te sodbe, ni mogoče šteti za „ustrezni pravni ukrep“ v smislu določbe 5, točka 1, Okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 98).

56 Četrtič in nazadnje, stališča Italijanske republike, da je treba postopek prekiniti do sprejetja nekaterih zakonodajnih sprememb, ki so v pripravi in ki vsebujejo nove mehanizme za napredovanje in zaposlovanje UTP osebja, s katerimi bo po njenem mnenju mogoče odpraviti vsakršno morebitno neizpolnitev obveznosti iz določbe 5, točka 1, Okvirnega sporazuma, ni mogoče sprejeti. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju (sodba z dne 14. aprila 2005, Komisija/Luksemburg, C-519/03, EU:C:2005:234, točka 18 in navedena sodna praksa), v obravnavani zadevi je to 19. junija 2023.

57 Zato je treba ugotoviti, da zadevna nacionalna ureditev ne določa nobenega od ukrepov iz določbe 5, točka 1, od (a) do (c), Okvirnega sporazuma in tudi ne vsebuje ustreznih pravnih ukrepov v smislu te določbe. Tožba, ki jo je vložila Komisija, je zato utemeljena.

58 Glede na vse zgornje preudarke je treba ugotoviti, da Italijanska republika s tem, da ni sprejela ukrepov za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, za UTP osebje, ki je zaposleno v javnih izobraževalnih ustanovah, ni izpolnila obveznosti iz določbe 5 Okvirnega sporazuma.

Stroški

59 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov in ker je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, se slednji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

1. **Italijanska republika s tem, da ni sprejela ukrepov za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, za nadomestno upravno, tehnično in pomožno osebje, ki je zaposleno v javnih izobraževalnih ustanovah, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi določbe 5 Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP.**

2. **Italijanska republika nosi stroške postopka.**

Podpisi