

Informacije o nadaljnjih ukrepih glede pritožbe, evidentirane pod referenčno številko CHAP(2013)2870

Evropska komisija se sklicuje na vrsto pritožb, ki jih je prejela v zvezi z morebitno zlorabo veriženja pogodb za določen čas v italijanskem javnem sektorju.

Zadevni delavci so:

- zaposleni v italijanskih opernih in orkestrskih ustanovah,
- učitelji ter pomožno upravno in tehnično osebje („osebje ATA“) s pogodbo za določen čas za zapolnitev začasnih prostih delovnih mest,
- zdravstveno osebje, tudi vodstveni delavci, s pogodbo za določen čas v nacionalnem zdravstvenem sistemu,
- delavci s pogodbo za določen čas na področju visokošolskega izobraževanja v umetnosti, glasbi in plesu (AFAM), ki ga nadzoruje ministrstvo za izobraževanje, visoko šolstvo in raziskave (Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca – MIUR),
- zaposleni s pogodbo za določen čas v skladu z zakonom št. 240 z dne 30. decembra 2010. Zakon št. 240 z dne 30. decembra 2010 zajema pravila o organizaciji univerz, akademskega osebja in njihovega zaposlovanja,
- delovna razmerja med delodajalci na področju kmetijstva in delavci, zaposlenimi za določen čas, kot je opredeljeno v pododstavku 2 člena 12 zakonske uredbe št. 375 z dne 11. avgusta 1993,
- vpoklicano prostovoljno osebje nacionalne gasilske službe.

Pravo EU, ki se uporablja

V določbi 5(1) okvirnega sporazuma o delu za določen čas, ki so ga sklenili ETUC, UNICE in CEEP in ki je priložen Direktivi 1999/70/ES (v nadaljnjem besedilu: okvirni sporazum)¹, je navedeno, da države članice za preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, kadar ni ustreznih pravnih ukrepov, uvedejo enega ali več naslednjih ukrepov:

- (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.

Za skladnost z določbo 5(1) okvirnega sporazuma je treba preveriti, ali je namen obnovitev zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas zadovoljitev začasnih potreb in ali se za

¹ Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL L 175, 10.7.1999, str. 43).

zadostitev stalnih in trajnih potreb delodajalca po delavcih ne uporabljajo nacionalni predpisi².

Septembra 2016 je italijansko civilno sodišče (Tribunale di Trapani) na Sodišče Evropske unije (Sodišče EU) vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-494/16, Santoro, v katerem je prosilo za nasvet o tem, ali italijanska zakonodaja omogoča učinkovito varstvo, zlasti ustrezna nadomestila, za zaposlene v javnem sektorju, katerih pravice iz določbe 5(1) okvirnega sporazuma so bile kršene.³

To vprašanje se je postavilo v razmerah, ko se nacionalna pravila v zvezi s tem uporabljajo različno za zasebni in javni sektor. Če delavec v zasebnem sektorju ostane zaposlen tudi po izteku roka iz pogodbe ali po izteku najdaljšega roka 36 mesecev, italijanska zakonodaja za zasebni sektor določa samodejno preoblikovanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas. Nasprotno pa je pri zaposlenih v javnem sektorju nadomestilo omejeno na obliko pavšalnega zneska in plačilo odškodnine za izgubo ugodnih možnosti.

Sodišče EU je v sodbi z dne 7. marca 2018 potrdilo, da lahko države članice v javnem sektorju drugače obravnavajo zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, če obstajajo drugi učinkoviti ukrepi.

Sodišče EU je tudi potrdilo, da ker za delavce v javnem sektorju ne obstaja pravna obveznost preoblikovanja pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas (saj morajo ti biti uspešni na javnem natečaju, preden se lahko zaposlijo za nedoločen čas), ti delavci niso upravičeni do nadomestila za nepreoblikovanje pogodb, do katerega so upravičeni zaposleni v zasebnem sektorju. Vendar bi morali biti zaposleni v javnem sektorju upravičeni do nadomestila za izgubo možnosti. Izračun tega nadomestila je prepuščen nacionalnemu sodišču, vendar je Sodišče EU s sklicevanjem na težave pri dokazovanju izgube možnosti navedlo, da dokaznega bremena, da je bila možnost izgubljena, ne bi smel nositi zaposleni.

Pretirano visoko dokazno breme bi lahko ukrepu odvzelo učinkovitost. Sodišče EU je ugotovilo, da bi (glede na težave dokazovanja obstoja izgube možnosti) mehanizem domneve – s katerim se želi delavcu, ki je zaradi zlorabe veriženja pogodb za določen čas utrpel izgubo zaposlitvenih možnosti, zagotoviti možnost odprave posledic takšne kršitve prava Unije – izpolnjeval zahteve učinkovitosti.

Sodišče EU opozarja tudi na druge obstoječe ukrepe za preprečevanje in sankcioniranje zlorab pogodb o zaposlitvi za določen čas, kot je odgovornost vodstvenih delavcev, ki jo določa člen 36(5) zakonske uredbe št. 165/2001.

Sodišče EU ugotavlja, da mora predložitveno sodišče preveriti, ali so obstoječe sankcije za javne organe (pavšalna odškodnina, nadomestilo za izgubo možnosti in odgovornost vodstvenih delavcev) dovolj učinkovite in odvračilne, da se zagotovi polna učinkovitost določb, sprejetih na podlagi okvirnega sporazuma.

² V ta namen glej sodbi z dne 26. januarja 2012, *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, točka 39 in navedena sodna praksa, ter z dne 26. novembra 2014, *Mascolo in drugi*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 101.

³ Zadeva C-494/16, Santoro, EU:C:2018:166.

Sodišče EU se ponovno sklicuje na pomen možnosti, da se zaposleni opre na domnevo, v skladu s katero mora država dokazati, da zaposleni, ki je utrpel zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, ni izgubil nobene možnosti za zaposlitev ali da ne bi bil uspešen na zaposlitvenem natečaju, če bi bil ta organiziran.

Sodba bo v prihodnje delavcem v italijanskem javnem sektorju, ki so utrpeli zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, olajšala pridobitev nadomestila za izgubo možnosti zaradi teh zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

Poleg tega je sodišče Corte d'Appello di Trento v okviru ločenega postopka (zadeva C-494/17, Rossato)⁴ vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe Sodišča EU, v katerem je prosilo za smernice glede tega, ali zakon št. 187 iz leta 2015 zagotavlja učinkovito varstvo, zlasti ustrezno nadomestilo, za zaposlene na področju AFAM, katerih pravice iz določbe 5(1) okvirnega sporazuma so bile kršene. Predložitveno sodišče je vprašalo, ali so ukrepi, predvideni v zakonu št. 187 iz leta 2015, sorazmerni, dovolj učinkoviti in dovolj odvrtilni, da se zagotovi učinkovitost določbe 5(1) okvirnega sporazuma o delu za določen čas.

Gospod Rossato je bil učitelj enajst let in dva meseca na podlagi sedemnajstih pogodb za določen čas.

Čeprav italijansko pravo, kakor je bilo spremenjeno z odlokom o dostojanstvu (zakonski odlok z dne 12. julija 2018 št. 87, preoblikovan in spremenjen z zakonom z dne 9. avgusta 2018 št. 96), določa, da se za osebo, zaposleno v zasebnem sektorju v skupnem obdobju več kot 12 mesecev (in v nekaterih primerih 24 mesecev) na podlagi več zaporednih pogodb za določen čas šteje, da je zaposlena na podlagi pogodbe za nedoločen čas, zaposleni v javnem sektorju niso vključeni v to pravilo.

Leta 2015 je bil sprejet italijanski zakon (zakon št. 107 iz leta 2015), s katerim je bila s 1. septembrom 2016 uvedena omejitev najdaljšega trajanja pogodb za določen čas na 36 mesecev in vzpostavljen poseben postopek zaposlovanja osebja za poučevanje, ki omogoča „stabilizacijo“ te pogodbe. S tem se verižne pogodbe za določen čas ne spremenijo samodejno v pogodbo za nedoločen čas, ampak je predvidena sklenitev nove pogodbe za nedoločen čas.

V primeru delavcev v javnem sektorju italijanska zakonodaja predvideva nadomestilo za povzročeno škodo v dveh oblikah, in sicer pavšalno nadomestilo ali odškodnino za izgubo ugodnih možnosti, vendar pa se to nadomestilo ne uporablja za šolski sektor. Zdi se, da je razlog za to razlikovanje, da zaposleni v javnem sektorju, ki ni šolski sektor, ne morejo izkoristiti stabilizacije pogodbe, zaposleni v javnem sektorju, ki je šolski sektor, pa jo lahko (vendar šele od začetka veljavnosti zakona št. 107 iz leta 2015).

Predložitveno sodišče v zadevi Rossato je Sodišču EU postavilo naslednje vprašanje:

„Ali je treba določbo 5(1) okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje uporabi člena 1(95), (131) in (132) zakona št. 107 iz leta 2015, v skladu s katerim je sprememba pogodb o zaposlitvi učiteljev za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas pro futuro, brez retroaktivnega učinka in brez povračila škode, sorazmeren, dovolj učinkovit in odvrtilen ukrep za zagotovitev polnega učinka določb iz okvirnega sporazuma v zvezi s

⁴ Zadeva C-494/17, Rossato, ECLI: EU:C:2019:387.

kršitvijo tega sporazuma zaradi zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas za obdobje pred tistim, v katerem naj bi ukrepi, zajeti v navedenih določbah, ustvarili učinke?“

V sodbi Sodišča EU je navedeno:

- sprememba neprimerne pogodbe za določen čas je sama po sebi učinkovit ukrep za preprečevanje zlorabe, zato okvirni sporazum ne določa nadomestila za škodo, nastalo pred spremembo.
- Čeprav je v sektorju izobraževanja posebno nujna prožnost, države članice ne morejo opustiti obveznosti določitve primernih ukrepov za dosledno sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas. Vendar jim okvirni sporazum prepušča odločitev o tem, kako to doseči.
- Tak ukrep za sankcioniranje zlorabe bi moral biti sorazmeren in učinkovit. Država članica lahko upošteva potrebe določenega sektorja, vendar ne more čezmerno omejiti retroaktivnega učinka dobe službovanja. Doba službovanja v tem smislu bi bilo treba razumeti kot upoštevanje let dela na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas v trenutku, ko se imenuje zadevni delavec. Datum, od katerega se šteje doba službovanja, bi moral upoštevati trajanje zlorabe (v tem primeru več kot 11 let).

Komisija je preučila skladnost italijanske nacionalne zakonodaje z določbo 4 in določbo 5 okvirnega sporazuma in ugotovila, da ni skladna s tema določbama. Komisija je zato Italiji 25. julija 2019 poslala uradni opomin. Komisija želi glede več informacij o tem postopku opozoriti na sporočilo za medije z dne 25. julija 2019⁵.

Komisija bo pritožnike prek tega spletišča⁶ obveščala o morebitnih nadaljnjih ukrepih v zvezi s tem postopkom za ugotavljanje kršitev.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/inf_19_4251

⁶ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_sl.