



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 17. juli 2014¹

Forenede sager C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13

Raffaella Mascolo (sag C-22/13),

Alba Forni (sag C-61/13),

Immacolata Racca (sag C-62/13)

mod

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

og

Fortuna Russo (sag C-63/13)

mod

Comune di Napoli

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale di Napoli (Italien))

og

Carla Napolitano,

Salvatore Perrella,

Gaetano Romano,

Donatella Cittadino,

Gemma Zangari

mod

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (sag C-418/13)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Corte costituzionale (Italien))

»Præjudiciel forelæggelse — socialpolitik — direktiv 1999/70/EF — rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP — flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter — den offentlige skolesektor — § 5, stk. 1 — foranstaltninger, der skal forhindre misbrug af tidsbegrænsede kontrakter — begrebet »objektive omstændigheder«, der begrundes sådanne kontrakter — sanktioner — manglende erstatning for den lidte skade — forbud mod konvertering til tidsbegrænset ansættelsesforhold«

I – Indledning

1. Indeholder en national lovgivning, der giver mulighed for at indgå tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med lærere, administrativt, teknisk og assisterende personale, der udfører vikararbejde inden for den offentlige skolesektor i en lang periode, dvs. i flere år, uden at der er fastsat en fast tidsplan for gennemførelse af udvælgelsesprocedurer, tilstrækkelige foranstaltninger til at

¹ — Originalsprog: fransk.

forhindre og sanktionere misbrug af sådanne kontrakter i henhold til § 5 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse²? Det er hovedindholdet i de spørgsmål, som Domstolen har fået forelagt af Tribunale di Napoli (retten i Napoli, Italien) (sagerne C-22/13 og C-61/13 – C-63/13) og af Corte costituzionale (forfatningsdomstolen i Italien) (sag C-418/13) i forbindelse med rammeaftalen.

II – Retsforskrifter

A – EU-retten

1. Direktiv 1999/70

2. Direktivets artikel 1 bestemmer:

»Nærværende direktiv har til formål at iværksætte den i bilaget indeholdte rammeaftale [...], som blev indgået [...] mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP).«

3. I henhold til rammeaftalens § 1 med overskriften »Formål« er formålet med denne dels at forbedre kvaliteten ved tidsbegrænset ansættelse gennem anvendelsen af princippet om ikke-diskrimination, dels at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.

4. Rammeaftalens § 4 med overskriften »Princippet om ikke-diskrimination« bestemmer i stk. 1:

»Ansættelsesvilkårene for personer med tidsbegrænset ansættelse må ikke være mindre gunstige end de, der gælder for sammenlignelige fastansatte, hvis dette udelukkende er begrundet i kontraktens tidsbegrænsede varighed, og forskelsbehandlingen ikke er begrundet i objektive forhold.«

5. Følgende fremgår af rammeaftalens § 5 med overskriften »Bestemmelser om misbrug«:

»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 fornyes.

2 — Rammeaftalen af 18.3.1999 (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 L 175, s. 43).

2. Medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter – og/eller arbejdsmarkedets parter fastsætter, hvor det er hensigtsmæssigt, under hvilke betingelser tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold er at anse som:
- a) »flere på hinanden følgende«
 - b) tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold.«

2. Direktiv 91/533/EØF

6. Direktiv 91/533/EØF³ skal sikre, at arbejdstageren underrettes om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet.

7. Direktivets artikel 2, stk. 1 bestemmer:

»Arbejdsgiveren har pligt til at oplyse en arbejdstager, som er omfattet af dette direktiv, i det følgende benævnt »arbejdstageren«, om de væsentlige punkter i arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet.«

8. I henhold til direktivets artikel 2, stk. 2, litra e), skal oplysningerne, hvis arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet er midlertidigt bl.a. omfatte »kontraktens eller ansættelsesforholdets forventede varighed«.

9. Direktivets artikel 8, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne indfører i deres nationale retsorden de nødvendige bestemmelser for, at enhver arbejdstager, der anser sine rettigheder for krænket som følge af manglende overholdelse af kravene i dette direktiv, kan gøre disse rettigheder gældende for retslige instanser efter eventuelt at have indbragt sagen for andre kompetente instanser.«

B – Italiensk ret

10. I § 117, stk. 1, i Den Italienske Republiks forfatning bestemmes, at »staten og regionerne udøver lovgivningsbeføjelser i overensstemmelse med forfatningen og de forpligtelser, der følger af EU-lovgivningen og internationale regler«.

11. I Italien er indgåelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter inden for den offentlige sektor omfattet af decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (lovbekendtgørelse nr. 165 om generelle regler vedrørende tilrettelæggelse af arbejdet i de offentlige forvaltninger) af 30. marts 2001 (almindeligt supplement til GURI nr. 106 af 9.5.2001, herefter »lovbekendtgørelse nr. 165/2001«).

3 — Rådets direktiv af 14.10.1991 om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet (EFT L 288, s. 32).

12. § 36 i denne bekendtgørelse, som ændret ved legge n. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (lov nr. 102 om omdannelse til lov med ændringer af lovbekendtgørelse nr. 78 af 1.7.2009 om krisebekæmpelsesforanstaltninger samt forlængelse af fristerne for og italiensk deltagelse i internationale missioner) af 3. august 2009 (almindeligt supplement til GURI nr. 179 af 4.8.2009) bestemmer under overskriften »Fleksible kontraktformer for ansættelse og beskæftigelse«:

»1. Til opfyldelse af deres sædvanlige behov ansætter de offentlige myndigheder udelukkende personale på tidsbegrænsede ansættelseskontrakter efter de ansættelsesprocedurer, der er fastsat i § 35.

2. Til opfyldelse af midlertidige og exceptionelle behov kan de offentlige myndigheder gøre brug af de fleksible kontraktformer vedrørende rekruttering og ansættelse, der er fastsat i civillovbogen og i lovene vedrørende ansættelsesforhold i virksomhederne under overholdelse af de gældende ansættelsesprocedurer. Med forbehold af myndighedernes kompetence til at definere de organisatoriske behov i overensstemmelse med den gældende lovgivning er det de nationale kollektive overenskomster, der regulerer tidsbegrænsede ansættelseskontrakter [...].

3. Med henblik på bekæmpelse af misbrug i anvendelsen af fleksible kontraktformer udarbejder forvaltningerne senest den 31. december hvert år på grundlag af særlige instrukser fastlagt i et direktiv fra ministeriet for offentlig forvaltning og innovation, uden at det medfører nye eller ekstra byrder for de offentlige finanser, en analytisk rapport om de fleksible arbejds kategorier, der anvendes, som senest den 31. januar hvert år sendes til evalueringsorganerne eller de interne kontroltjenester omhandlet i lovbekendtgørelse nr. 286 af 30. juli 1999 samt til formandskabet for ministerrådet, departementet for offentlig forvaltning, som udarbejder en årlig rapport til parlamentet. En leder, som er ansvarlig for en uregelmæssig anvendelse af fleksible kontraktformer, kan ikke tildeles resultatpræmier.

[...]

5. Under alle omstændigheder kan offentlige myndigheders tilsidesættelse af ufravigelige bestemmelser vedrørende rekruttering og ansættelse af arbejdstagere ikke medføre, at der indgås tidsbegrænsede 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 følger af udførelsen af arbejde i strid med ufravigelige bestemmelser. [...]

13. Ifølge forelæggelsesafgørelserne er tidsbegrænset arbejde i den offentlige forvaltning ligeledes omfattet af decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (lovbekendtgørelse nr. 368 om gennemførelse af direktiv 1999/70/EF om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP) af 6. september 2001 (GURI nr. 235 af 9.10.2001, s. 4, herefter »lovbekendtgørelse nr. 368/2001«).

14. § 5, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001, som indsat ved lov nr. 247 af 24. december 2007 og ændret ved lovbekendtgørelse nr. 112 af 25. juni 2008, fastsætter følgende:

»Uanset bestemmelserne på området for flere på hinanden følgende kontrakter jf. de foregående stykker, og medmindre andet er fastsat i indgåede kollektive overenskomster på nationalt, regionalt eller virksomhedsmæssigt plan med de på nationalt plan forholdsmæssigt mest repræsentative fagforeninger, anses arbejdsforholdet for at være tidsbegrænset [...] i tilfælde, hvor flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter om udførelse af samme arbejdsopgaver som i arbejdsforholdet mellem samme arbejdsgiver og samme arbejdstager samlet set har oversteg 36 måneder, inklusive forlængelser og fornyelser, uden hensyntagen til perioder med ophør mellem den ene og den anden kontrakt.«

15. Det bestemmes i § 10, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001, som ændret ved § 9, stk. 18, i lovbekendtgørelse nr. 70 af 13. maj 2011 (herefter »lovbekendtgørelse nr. 70/2011«), omdannet til lov nr. 106 af 12. juli 2011 (GURI nr. 160 af 12.7.2011), at:

»[...] nærværende bekendtgørelse finder heller ikke anvendelse på tidsbegrænsede kontrakter indgået med henblik på tildeling af vikariater til lærere og ATA-personale [administrativt, teknisk og assisterende personale, herefter »ATA-personale«], som skønnes nødvendige for at sikre et kontinuerligt skole- og uddannelsessystem, heller ikke i tilfælde af midlertidigt fravær af lærere og ATA-personale med tidsbegrænset og endog tidsbegrænset ansættelsesforhold. Under alle omstændigheder finder § 5, stk. 4a, i nærværende bekendtgørelse ikke anvendes.«

16. Hvad angår undervisningspersonale og ATA-personale er tidsbegrænsede kontrakter reguleret i § 4 i legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (lov nr. 124 om hastebestemmelser vedrørende ansatte i skoler) af 3. maj 1999 (GURI nr. 107 af 10.5.1999), som ændret ved lovbekendtgørelse nr. 134 af 25. september 2009, omdannet med ændringer ved lov nr. 167 af 24. november 2009 (GURI nr. 274 af 24.11.1999, herefter »lov nr. 124/1999«). Den forelæggende ret har i sagerne C-22/13 og C-61/13 – C-63/13 anført, at denne lov ikke finder anvendelse på kommunale skoler, som fortsat er underlagt lovbekendtgørelse nr. 165/2001 og lovbekendtgørelse nr. 368/2001.

17. § 4 i lov nr. 124/1999:

»1. Når det ikke er muligt at besætte lærer- og underviserstillinger, der rent faktisk er ledige og tilgængelige før den 31. december, og hvor det er sandsynligt, at de vil forblive ledige 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, besættes disse stillinger af årlige vikariater, indtil der gennemføres udvælgelsesprocedurer med henblik på ansættelse af fast 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.

[...]

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

[...]

14a. Tidsbegrænsede kontrakter, der indgås med henblik på de i stk. 1, 2 og 3 omhandlede vikariater, fordi de er nødvendige for at sikre undervisningens kontinuitet, kan først omdannes til tidsbegrænsede arbejdsforhold ved fastansættelse i henhold til gældende bestemmelser og på grundlag af listerne over egnede ansøgere omhandlet i denne lov og i § 1, stk. 605, litra c), i lov nr. 296 af 27. december 2006, som ændret.«

18. § 1 i decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131 (undervisningsministerens bekendtgørelse nr. 131) af 13. juni 2007 bestemmer, at der kan ansættes lærere og administrativt personale på skoler i tre former for vikariater:

- årlige vikariater i forbindelse med ledige og disponible stillinger, dvs. ubesatte stillinger
- midlertidige vikariater med udløb ved undervisningsperiodens udgang i forbindelse med besatte stillinger, der alligevel er disponible, og

— midlertidige vikariater til dækning af alle andre behov eller kortvarige vikariater.

19. Den i § 4, stk. 14a, i lov nr. 124/1999 omhandlede fastansættelse af undervisere er omfattet af § 399 og § 401 i decreto legislativo n. 297– Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (lovbekendtgørelse nr. 297 om en enkelt tekst indeholdende de lovbestemmelser, der finder anvendelse på undervisningsområdet) af 16. april 1994 (almindeligt supplement til GURI nr. 115 af 19.5.1994, herefter »lovbekendtgørelse nr. 297/1994«).

20. § 399, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 297/1994 er affattet således:

»Ansættelse af undervisningspersonale i børnehaveklasser, grundskoler og real- og gymnasieskoler, herunder kunstskeoler og kunstinstitutter, sker for 50% af de ledige stillingers vedkommende for et skoleår via udvælgelsesprøver baseret på kvalifikationsbeviser og prøver, og for de resterende 50%’s vedkommende på grundlag af de permanente lister over egnede ansøgere, der er omhandlet i § 401.«

21. § 401, stk. 1 og 2, i samme lovbekendtgørelse er affattet således:

»1. Listerne over egnede ansøgere baseret på udvælgelsesprøver tilrettelagt udelukkende på grundlag af kvalifikationsbeviser for undervisningspersonale i børnehaveklasser, grundskoler og real- og gymnasieskoler, herunder kunstskeoler og kunstinstitutter, omdannes til permanente lister, der kan anvendes i forbindelse med de i § 399, stk. 1, omhandlede fastansættelser.

2. De i stk. 1 omhandlede lister over egnede ansøgere suppleres regelmæssigt med de undervisere, der har bestået prøverne i forbindelse med den seneste regionale udvælgelsesprøve baseret på kvalifikationsbeviser og prøver for den samme udvælgelsesprøvekategori og den samme stilling, og undervisere, der har anmodet om at blive overført fra den tilsvarende permanente liste over egnede ansøgere i en anden provins. Samtidig med opførelsen af nye ansøgere foretages der en ajourføring af rangordningen af de ansøgere, der allerede er opført på listen.«

III – De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisterne i hovedsagen

A – Sagerne C-22/13 og C-61/13 – C-63/13

22. Raffaella Mascolo, Alba Forni, Immacolata Racca og Fortuna Russo blev ansat i henhold til flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, de tre førstnævnte som undervisere af Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (undervisnings-, universitets- og forskningsministeriet, herefter »Ministero«) og sidstnævnte som underviser under Comune di Napoli (Napoli kommune). I henhold til disse kontrakter har de arbejdet for deres respektive arbejdsgivere i følgende perioder: i alt 71 måneder i løbet af 9 år for Raffaella Mascolos vedkommende (mellem 2003 og 2012), i alt 50 måneder og 27 dage i løbet af 5 år for Alba Fornis vedkommende (mellem 2006 og 2012), i alt 60 måneder i løbet af 5 år for Immacolata Raccas vedkommende (mellem 2007 og 2012) og i alt 45 måneder og 15 dage for Fortuna Russos vedkommende (mellem 2006 og 2011).

23. Da sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at disse på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter er ulovlige, anlagde de sag ved Tribunale di Napoli med påstand principalt om konvertering af disse tidsbegrænsede kontrakter til tidsubegrænsede ansættelsesforhold, dvs. fastansættelse⁴, samt betaling af løn for de arbejdsfrie perioder mellem en kontrakts udløb og den efterfølgende kontakts ikrafttræden, subsidiært betaling af skadeserstatning.

4 – Da Immacolata Racca blev fastansat i løbet af proceduren, fordi hun var kommet højt nok op på den permanente liste over egnede ansøgere omhandlet i § 401 i lovbekendtgørelse nr. 297/1994, ændrede hun sit oprindelige søgsmål til et krav om fuld anerkendelse af hendes anciennitet og skadeserstatning.

24. Ifølge Ministero og Comune di Napoli er § 36 i lovbekendtgørelse nr. 165/01, som ændret ved lov nr. 102, tværtimod til hinder for en konvertering af arbejdsforholdet. § 5, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 finder ikke anvendelse, henset til § 10, stk. 4a, i samme lovbekendtgørelse, der blev indført med § 9, stk. 18, i lovbekendtgørelse nr. 70/2011. Sagsøgerne i hovedsagen har endvidere ikke ret til skadeserstatning, da ansættelsesproceduren var lovlig, og da der under alle omstændigheder ikke foreligger beviser for de elementer, der skulle være ulovlige. Da de tidsbegrænsede kontrakter ikke var sammenhængende og således ikke udgør hverken en videreførelse eller en forlængelse af de foregående kontrakter, er der endelig ikke tale om misbrug.

25. I de sager, der verserer ved den forelæggende ret, er hovedspørgsmålet uforeneligheden med § 5 i rammeaftalen af den ordning, som den italienske stat bruger til at erstatte tidsbegrænsede arbejdsforhold inden for det offentlige skolesystem. Tribunale di Napoli har anført, at denne ordning er baseret på lister over egnede ansøgere, på hvilke vikarerne opføres efter anciennitet. De kan blive fastansat, efterhånden som de kommer længere op på disse lister, og afhængigt af, om der er ledige stillinger. Ifølge Tribunale di Napoli åbner denne ordning, som det fremgår af antallet og den samlede varighed af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i de foreliggende sager, mulighed for misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter inden for det offentlige skolevæsen. Den forelæggende ret understreger⁵ navnlig, at denne ordning ikke indebærer foranstaltninger, der kan forhindre misbrug som omhandlet i stk. 1, litra a)-c), i den pågældende paragraf. Den ønsker ligeledes oplyst, om denne ordning er forenelig med flere almindelige principper i EU-retten eller bestemmelserne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

B – Sag C-418/13

26. Carla Napolitano, Donatella Cittadino, Gemma Zangari, Salvatore Perrella og Gaetano Romano blev ansat af Ministero via på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, de fire første som lærere og den sidste som administrativ medarbejder på forskellige skoler. De arbejdede i henhold til disse kontrakter i perioder på mellem fire og syv skoleår.

27. Da sagsøgerne i hovedsagen mener, at disse på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter er ulovlige, anlagde de sag ved henholdsvis Tribunale di Roma og Tribunale di Lamezia Terme med påstand principalt om konvertering af deres respektive kontrakter til tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og dermed om fastsættelse og betaling af løn for perioderne mellem udløbet af en kontrakt og starten af den efterfølgende kontrakt. Sagsøgerne har subsidiært nedlagt påstand om betaling af skadeserstatning.

28. Tribunale di Roma og Tribunale di Lamezia Terme er i forbindelse med de tvister, der er indbragt for dem, i tvivl om foreneligheden af § 4, stk. 1 og 11, i lov nr. 124/1999 med § 5 i rammeaftalen, for så vidt som denne bestemmelse tillader administrationen i ubegrænset omfang at ansætte undervisere samt teknisk eller administrativt personale via tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for på denne måde at besætte ledige stillinger i en skole. Da de er af den opfattelse, at dette spørgsmål ikke kunne afgøres hverken via en overensstemmende fortolkning, da denne bestemmelse ikke er affattet entydigt, eller ved at undlade at anvende de pågældende nationale bestemmelser, da rammeaftalens § 5 ikke finder direkte anvendelse, har de accessorisk anmodet Corte costituzionale om at træffe afgørelse om forfatningsmæssigheden af § 4, stk. 1 og 11, i lov nr. 124/1999 på grund af uforenelighed med § 117 i Den Italienske Republiks forfatning.

5 — I modsætning til hvad der blev fastslået af Corte suprema di cassazione (kassationsretten) i dennes dom nr. 10127/12.

29. Corte costituzionale konstaterer i sin forelæggelsesafgørelse, at den italienske lovgivning, der finder anvendelse på skolesektoren, ikke for så vidt angår personale ansat via tidsbegrænsede kontrakter fastsætter nogen maksimal varighed af kontrakterne eller et maksimalt antal fornyelser som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra b) og c). Den er ikke desto mindre i tvivl om, hvorvidt denne lovgivning kan være begrundet i en »objektiv omstændighed« som omhandlet i § 5, stk. 1, litra a).

30. Corte costituzionale anfører i denne forbindelse, at den nationale lovgivning i det mindste i princippet er opbygget på en sådan måde, at ansættelse af skolepersonale på tidsbegrænsede ansættelseskontrakter kan opfylde de objektive forhold omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a). Den er dog i tvivl om, hvorvidt disse forskellige bestemmelser i den nationale lovgivning er i overensstemmelse med denne paragraf.

IV – De præjudicielle spørgsmål

31. De forelæggende retters præjudicielle spørgsmål overlapper delvist hinanden. De seks første spørgsmål i sagerne C-22/13, C-61/13 og C-62/13 er identiske. Det første til det tredje spørgsmål i sag C-63/13 svarer til henholdsvis det andet til det fjerde spørgsmål i sagerne C-22/13, C-61/13 og C-62/13. I sagerne C-61/13 og C-62/13 er et syvende spørgsmål blevet forelagt Domstolen. Endelig svarer de spørgsmål, der er forelagt i sag C-418/13, i det væsentlige til det første spørgsmål i sagerne C-22/13, C-61/13 og C-62/13.

32. For at skabe klarhed har jeg nedenfor omskrevet alle de præjudicielle spørgsmål forelagt af de to forelæggende retter.

33. I sagerne C-22/13 og C-61/13 – C-63/13 har Tribunale di Napoli besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende syv præjudicielle spørgsmål:

- »1) Udgør de beskrevne retsfor skrifter på skoleområdet en tilsvarende regel som omhandlet i § 5 i [rammeaftalen i bilaget til] direktiv [1999/70]?
- 2) Hvornår skal et arbejdsforhold anses for at henhøre under »staten« som omhandlet i § 5 i direktiv [1999/70] og navnlig også i udtrykket »bestemte sektorer og/eller [...] bestemte kategorier af arbejdstagere«, således at andre følger end dem, der følger af private arbejdsforhold, er berettigede?
- 3) Omfatter begrebet »ansættelsesvilkår« i § 4 i direktiv [1999/70] følgerne af den ulovlige afbrydelse af arbejdsforholdet, når henses til præciseringerne i artikel 3, stk. 1, litra c), i [Rådets] direktiv 2000/78/EF [af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303, s. 16)] og i artikel 14, stk. 1, litra c), i [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2006/54/EF [af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT L 204, s. 23)]? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, kan de forskellige følger, som den nationale lovgivning almindeligvis tillægger en ulovlig afbrydelse af et arbejdsforhold, alt efter om dette er tidsubegrænset eller tidsbegrænset, være berettiget, henset til § 4?
- 4) Forbyder princippet om loyalt samarbejde, at en medlemsstat i forbindelse med en præjudiciel fortolkningsprocedure for EU-Domstolen bevidst fremstiller nationale retsfor skrifter, som ikke svarer til realiteten, og er retten forpligtet til – hvor det er muligt – at fortolke national ret i overensstemmelse med statens fortolkning, når der ikke foreligger en anden fortolkning af national ret, som også opfylder de forpligtelser, der følger af medlemskabet af EU?

- 5) Omfatter de gældende vilkår for en arbejdskontrakt eller et arbejdsforhold, som foreskrevet i direktiv [91/533], og navnlig i artikel 2, stk. 1 og stk 2, litra e), tilfælde, hvor en tidsbegrænset kontrakt kan omdannes til en tidsubegrænset kontrakt?
- 6) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, er en ændring med tilbagevirkende kraft af den retlige ramme, som ikke sikrer den ansatte muligheden for at gøre sine rettigheder i henhold til direktivet gældende, dvs. opfyldelsen af de arbejdsvilkår, der er anført i ansættelsesdokumentet, da i strid med artikel 8, stk. 1, i direktiv [91/533] og formålene med direktiv [91/533], navnlig som angivet i anden betragtning hertil?
- 7) Skal de almindelige principper i den gældende [EU-ret] om retssikkerhed, beskyttelse af den berettigede forventning, ligestilling af sagens parter, effektiv retsbeskyttelse, retten til en uafhængig domstol og mere generelt til en retfærdig rettergang, som garanteres ved [artikel 6 TEU] – sammenholdt med artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og med artikel 46, 47 og [artikel] 52, stk. 3, i [chartret] – fortolkes således, at de i relation til anvendelsesområdet for direktiv [1999/70] er til hinder for, at den italienske stat efter et betragteligt tidsrum (tre år og seks måneder) vedtager en lovbestemmelse, såsom § 9 i lovbekendtgørelse nr. 70/2011, som tilføjer stk. 4a i § 10 i lovbekendtgørelse [nr. 368/2001] med henblik på at ændre udfaldet af verserende retssager, hvilket direkte er til skade for arbejdstageren og omvendt til fordel for den statslige arbejdsgiver, og hvorved muligheden for at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende ansættelseskontrakter efter national ret ophæves?«

34. I sag C-418/13 har Corte costituzionale besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal § 5, stk. 1, i rammeaftalen [...] fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen af § 4, stk. 1 in fine, og stk. 11, i lov [nr. 124/1999] – hvorefter årsvikarer ansættes i stillinger, »der reelt er ledige og disponible pr. 31. december«, og hvori det er bestemt, at stillingerne besættes med årsvikarer, »indtil udvælgelsesprocedurerne med henblik på ansættelse af fast undervisningspersonale er afsluttet« – idet denne bestemmelse tillader, at der indgås tidsbegrænsede kontrakter, uden at der angives en fast tidsplan for, hvornår udvælgelsesprøverne skal være afsluttet, og uden at omhandle ret til erstatning?
- 2) Kan behovet for tilrettelæggelse af det italienske skolesystem som beskrevet ovenfor anses for objektive omstændigheder som omhandlet i [rammeaftalens] § 5, stk. 1, således at en lovgivning som den italienske, der ved ansættelse af vikarer på skoler ikke omhandler ret til erstatning, er forenelig med EU-retten?

V – Retsforhandlingerne ved Domstolen

35. Forelæggelsesafgørelserne blev forelagt for Domstolen den 17. januar (sag C-22/13), den 7. februar (sagerne C-61/13 – C-63/13) og den 23. juli 2013 (sag C-418/13). Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 8. marts 2013 er sag C-22/13 og C-61/13 – C-63/13 blevet forenet. Raffaella Mascolo, Alba Forni, Immacolata Racca og Fortuna Russo (forenede sager C-22/13 og C-61/13 – C-63/13), Carla Napolitano, Donatella Cittadino, Gemma Zangari, Salvatore Perrella og Gaetano Romano (sag C-418/13), den italienske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) og Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) har kun indgivet indlæg i sag C-62/13. Den polske regering har indgivet indlæg i de forenede sager C-22/13 og C-61/13 – C-63/13 og den græske regering kun i sag C-418/13.

36. Ved afgørelse af 11. februar 2014 besluttede Domstolen at forene sagerne C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13 med henblik på de mundtlige retsforhandlinger og dommen i henhold til Domstolens procesreglements artikel 54, stk. 1.

37. Domstolen har med henblik på at afholde et fælles retsmøde i disse sager i henhold til procesreglementets artikel 61, stk. 2, anmodet de parter, der ønsker at give møde, om at afstemme deres respektive synspunkter, at koncentrere deres mundtlige indlæg om fortolkningen af rammeaftalens § 5 og at besvare det syvende spørgsmål i sagerne C-61/13 – C-63/13.

38. Under retsmødet den 27. marts 2013 fremsatte Raffaella Mascolo, Alba Forni, Immacolata Racca, Fortuna Russo, Carla Napolitano, Donatella Cittadino, Ministero, Comune di Napoli, Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL), Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) og den italienske regering samt Europa-Kommissionen mundtlige indlæg.

VI – Bedømmelse

A – Domstolens kompetence og formaliteten med hensyn til anmodningerne om præjudiciel afgørelse

39. Den italienske regering, Comune di Napoli og Kommissionen har i deres skriftlige indlæg for det første bestridt, at det fjerde præjudicielle spørgsmål i sagerne C-22/13, C-61/13 og C-62/13 og det tredje præjudicielle spørgsmål i sag C-63/13 kan antages til realitetsbehandling.

40. Disse spørgsmål vedrører for det første fortolkningen af princippet om loyalt samarbejde, henset til en medlemsstats adfærd i forbindelse med en tidligere præjudiciel procedure. Præmissen i det første spørgsmål i sagerne C-22/13, C-61/13 og C-62/13 er, at den italienske regerings fortolkning af national ret er ukorrekt. På grundlag af denne præmis henviser Tribunale di Napoli i sit fjerde spørgsmål til den italienske regerings fortolkning af den nationale retlige ramme i Affatato-sagen⁶. Den forelæggende ret mener ikke, at denne fortolkning svarer til den italienske regerings fortolkning i de foreliggende sager. Den ønsker derfor oplyst, om den italienske regering dermed har tilsidesat sin forpligtelse til loyalt samarbejde.

41. For det andet ønsker den forelæggende ret⁷ ligeledes oplyst, om forpligtelsen til loyalt samarbejde forpligter den til ved fortolkningen af national ret i henhold til EU-retten at følge den fortolkning, som den medlemsstat, hvori den er beliggende, har forelagt for Domstolen i en anden sammenhæng, også når en højerestående national ret har fastslået, at denne fortolkning er fejlagtig⁸.

42. Det bemærkes, at Domstolen i forbindelse med den fordeling af opgaverne mellem Domstolen og de nationale retter, der ligger til grund for proceduren med præjudicielle forelæggelser, ikke har kompetence til at udtale sig hverken om en medlemsstats adfærd eller om fortolkningen af de nationale retsregler. Det tilkommer udelukkende de nationale retter og ikke Domstolen at fortolke national ret⁹ og dermed at afgøre tvister i tilknytning til denne fortolkning.

6 – I denne sag hævdede den italienske regering, at § 5, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001, hvori det bestemmes, at på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter med en varighed på 36 måneder omdannes til tidsubegrænsede arbejdskontrakter, finder anvendelse på den offentlige sektor. Jf. kendelse Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574, præmis 48).

7 – Hvad angår dette aspekt af spørgsmålet går den forelæggende ret ud fra en anden præmis, nemlig at den nationale ret kan fortolkes således, at § 5, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001, der vedrører konvertering af på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter med en varighed på over 36 måneder til tidsubegrænsede kontrakter, finder anvendelse inden for den offentlige sektor, herunder skoler. Jf. fodnote 5 ovenfor.

8 – Den forelæggende ret oplyser, at Corte suprema di cassazione i sin dom nr. 10127/12 har udelukket, at § 5, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 finder anvendelse på den offentlige sektor, herunder skoler, og dermed i det væsentlige, at bemærkningerne i Affatato-sagen ikke svarer til virkeligheden (jf. kendelse Affatato, EU:C:2010:574, præmis 48).

9 – Jf. i denne retning domme Dietz (C-435/93, EU:C:1996:395, præmis 39), Thibault (C-136/95, EU:C:1998:178, præmis 21) og Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51, præmis 51).

43. For det andet må jeg afvise de af Comune di Napoli i sag C-63/13 fremførte argumenter, hvorefter den præjudicielle forelæggelse for Domstolen må afvises. Denne har hovedsageligt gjort gældende, at en fortolkning af rammeaftalens § 5 ikke er nødvendig. Comune di Napoli har nemlig anført, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Tribunale di Napoli på grundlag af Domstolens retspraksis mener, at de forebyggende foranstaltninger og sanktioner, der er indført i italiensk lovgivning til gennemførelse af rammeaftalen i national retsorden, er utilstrækkelige, således at den ved behandlingen af alle de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag kunne have anlagt en overensstemmende fortolkning i forbindelse med sin afgørelse.

44. Det bemærkes, at der er formodning for, at spørgsmål vedrørende EU-retten er relevante i forbindelse med det retslige samarbejde indført ved artikel 267 TEUF. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret i ganske særlige tilfælde¹⁰. Desuden tilkommer det udelukkende den nationale ret at vurdere, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og om de spørgsmål, den forelægger Domstolen, er relevante¹¹.

B – Realiteten

45. De forelæggende retter søger hovedsageligt med deres præjudicielle spørgsmål at få oplyst, om en national lovgivning vedrørende den offentlige skolesektor som den i hovedsagen omhandlede italienske lovgivning er i overensstemmelse med rammeaftalen. Tribunale di Napoli har navnlig forelagt Domstolen spørgsmål om foreneligheden af forskellige bestemmelser i italiensk lovgivning med rammeaftalens § 5 og med flere almindelige principper i EU-retten eller bestemmelser i chartret.

46. Domstolen er ikke i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse kompetent til at træffe afgørelse om en national foranstaltnings forenelighed med EU-retten. Den er dog beføjet til at forsyne den nationale ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere spørgsmålet om forenelighed med henblik på at afgøre den indbragte sag¹².

1. Indledende bemærkninger

47. Den foreliggende sag indgår i en kompleks juridisk sammenhæng¹³. Jeg mener derfor, at det er nødvendigt at begynde med at redegøre for de væsentligste elementer i den nationale ordning med vikarierende undervisningspersonale inden for den offentlige skolesektor¹⁴, inden jeg går over til at behandle de præjudicielle spørgsmål. På grundlag af de oplysninger, der fremgår af forelæggelsesafgørelserne, og de oplysninger, der blev givet under retsmødet, fungerer den ordning, der er indført med den italienske lovgivning, så vidt jeg kan se, i det væsentlige på følgende måde.

48. Med lovbekendtgørelse nr. 165/2001 og nr. 368/2001 gennemførtes rammeaftalen i italiensk ret inden for henholdsvis den offentlige og den private sektor. Det fremgår dog af forelæggelsesafgørelserne, at den i hovedsagen omhandlede gældende nationale lovgivning, der finder anvendelse på de offentlige skoler, på visse væsentlige punkter afviger fra disse lovbekendtgørelser.

10 — Dom Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 35).

11 — Dom Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557; præmis 32).

12 — Dom Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

13 — Jeg skal understrege, at denne er beskrevet temmelig uklart i forelæggelsesafgørelserne fra Tribunale di Napoli.

14 — Det fremgår af sagsakterne, at begrebet offentlig skole ikke omfatter kommunale skoler.

49. Fastansættelse af undervisningspersonale sker i henhold til denne lovgivning på to måder, idet 50% af de ledige stillinger pr. skoleår besættes via udvælgelsesprøver baseret på kvalifikationsbeviser og prøver og de resterende 50% på grundlag af lister over egnede ansøgere, hvor navnlig lærere, som allerede har bestået en sådan udvælgelsesprøve, er opført¹⁵. De ledige stillinger besættes via de pågældende lister af årlige vikariater, »indtil udvælgelsesprocedurerne i forbindelse med ansættelse af fast undervisningspersonale er afsluttet«¹⁶. Oprykningen på disse lister, der kan føre til fastansættelse, afhænger af gentagne vikariater.

50. Det følger i denne forbindelse af de skriftlige indlæg fra sagsøgerne i hovedsagen i sag C-418/13 og af Kommissionens bemærkninger under retsmødet, at der på disse lister over egnede ansøgere ikke kun optræder navnene på lærere, der har bestået offentlige udvælgelsesprøver baseret på kvalifikationsbeviser og prøver, og som ikke har opnået fastansættelse, men også navnene på lærere, som har gået på specialskoler og således har opnået undervisningskompetence. Dette system med oprykning på listen over egnede ansøgere, der er baseret på den anciennitet, som den pågældende person har opnået, muliggør fastansættelse dels af lærere, som har bestået offentlige udvælgelsesprøver, dels af personer, som aldrig har bestået en sådan udvælgelsesprøve, men som har fulgt ovennævnte kompetencegivende kurser.

51. Corte costituzionale anfører i denne forbindelse, at udvælgelsesprocedurerne blev indstillet i perioden mellem 1999 og 2011¹⁷, og at denne periode var kendetegnet ved indgåelsen af et meget begrænset antal tidsbegrænsede ansættelseskontrakter inden for skolesektoren og ved et kraftigt fald i antallet af tidsbegrænsede kontrakter mellem 2007 og 2012.

52. Det fremgår ligeledes af sagsakterne, at optagelsen på specialskolerne blev indstillet på ubestemt tid ved lov nr. 133/2008 af 25. juni 2008.

53. Det er på denne baggrund, at de præjudicielle spørgsmål skal behandles.

2. Om det første spørgsmål

54. Med det første præjudicielle spørgsmål fra Tribunale di Napoli i sagerne C-22, C-61/13 og C-62/13 samt med det første og det andet præjudicielle spørgsmål fra Corte costituzionale i sag C-418/13, som bør behandles samlet, ønsker disse forelæggende retter i det væsentlige oplyst, om den italienske lovgivning, der finder anvendelse på tidsbegrænsede arbejdskontrakter indgået med lærere, der fungerer som vikarer inden for den offentlige skolesektor, indebærer tilstrækkelige foranstaltninger til at forebygge og sanktionere misbrug af sådanne kontrakter, og dermed, om denne lovgivning er i overensstemmelse med rammeaftalens § 5¹⁸.

55. Med henblik på at afgøre, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning omfatter tilstrækkelige foranstaltninger som omhandlet i denne bestemmelse, vil jeg i første omgang undersøge rammeaftalens anvendelsesområde, inden jeg i anden omgang anlægger en fortolkning af denne i lyset af den relevante retspraksis.

15 — Jf. § 399, stk. 1, og § 401, stk. 1 og 2, i lovbekendtgørelse nr. 297/1994.

16 — Jf. § 4, stk. 1, i lov nr. 124/1999.

17 — Det fremgår af sagsakterne, at nye udvælgelsesprocedurer blev gennemført i 2012.

18 — Det fremgår af Kommissionens indlæg, at den har indledt traktatbrudsprocedurer med påstand om, at Den Italienske Republik ikke har vedtaget foranstaltninger, der kan forebygge misbrug af på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for skolesektoren.

a) Rammeaftalens anvendelsesområde

56. Den græske regering har gjort gældende, at en medlemsstat kan fritage hele skolesektoren for de forpligtelser, der pålægges med rammeaftalens § 5, stk. 1. Til støtte for dette argument gør den gældende, at denne bestemmelse gør det muligt at tage hensyn til »behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere«.

57. Jeg skal i denne forbindelse understrege, at rammeaftalens anvendelsesområde er defineret i rammeaftalens § 2, stk. 1, sammenholdt med § 3, stk. 1. Ifølge Domstolens faste retspraksis fremgår det af selve ordlyden af rammeaftalens § 2, stk. 1, at dens anvendelsesområde er defineret bredt, og at ingen bestemt sektor i princippet er udelukket¹⁹. Den vedrører således generelt »alle med tidsbegrænset ansættelse, som har en ansættelseskontrakt eller indgår i et ansættelsesforhold som defineret ved lov, kollektiv aftale eller gældende praksis i den enkelte medlemsstat«.

58. Domstolen har endvidere allerede fastslået, at begrebet »en person med tidsbegrænset ansættelse«²⁰ omfatter alle arbejdstagere uden nogen sondring mellem, om den pågældende arbejdsgiver henhører under den offentlige eller private sektor²¹.

59. Tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold indgået inden for den offentlige undervisningssektor kan således ikke udelukkes fra denne rammeaftales anvendelsesområde²². Den græske regerings argument i forbindelse med det første spørgsmål i sag C-418/13 må således forkastes.

b) Om fortolkningen af rammeaftalens § 5, stk. 1

60. Det fremgår af rammeaftalens § 1, at formålet med denne er at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold²³. Rammeaftalen fastsætter således en række bestemmelser om minimumsbeskyttelse med henblik på at undgå, at arbejdstagernes situation bliver usikker²⁴, og at de dermed bliver sårbare, fordi de er ansat på en tidsbegrænset ansættelseskontrakt i en lang periode²⁵. Denne gruppe af arbejdstagere risikerer således i løbet af en væsentlig del af deres karriere at være udelukket fra sikkerhed i ansættelsen, hvilket, som det fremgår af rammeaftalen, udgør et hovedelement i beskyttelsen af arbejdstagere²⁶.

19 — Domme Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 56) og Angelidaki m.fl. (C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 114 og 166), kendelse Koukou (C-519/08, EU:C:2009:269, præmis 71), domme Sorge (C-98/09, EU:C:2010:369, præmis 30 og 31), Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres (C-444/09 og C-456/09, EU:C:2010:819, præmis 39) og Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, præmis 34).

20 — I henhold til rammeaftalens § 3 forstås ved en person med tidsbegrænset ansættelse »en person, som har en ansættelseskontrakt, der er indgået direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, eller som indgår i et ansættelsesforhold, etableret direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, når tidspunktet for ansættelseskontraktens eller ansættelsesforholdets udløb er fastlagt ud fra objektive kriterier, såsom en bestemt dato, udførelsen af en bestemt opgave eller indtrædelsen af en bestemt begivenhed«.

21 — Domme Adeneler m.fl. (EU:C:2006:443, præmis 56) og Della Rocca (EU:C:2013:235, præmis 34).

22 — Det fremgår af rammeaftalens § 2, stk. 2, at medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter kun har mulighed for at udelukke »erhvervsmaessig grunduddannelse og lærlinguddannelse« og »ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, der er indgået i forbindelse med særlige offentlige eller offentligt støttede programmer med henblik på uddannelse, integration og omskoling«. Domme Adeneler m.fl. (EU:C:2006:443, præmis 57) og Della Rocca (EU:C:2013:235, præmis 35).

23 — Dom Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, præmis 26).

24 — Domme Adeneler m.fl. (EU:C:2006:443, præmis 63), Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 88) og Angelidaki m.fl. (EU:C:2009:250, præmis 73). I EU er størstedelen af de nye job, der er skabt i de senere år (selv før krisen), baseret på tidsbegrænsede kontrakter og andre former for atypisk ansættelse. Jf. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 18. april 2012 med overskriften »Et opsving med høj beskæftigelse« (COM(2012) 173 final, s. 12).

25 — Det fremgår af punkt 6 i de generelle betragtninger til rammeaftalen, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der er den sædvanlige ansættelsesform, bidrager til at sikre livskvaliteten for de berørte arbejdstagere og at fremme produktiviteten.

26 — Dom Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, præmis 64). Domstolen har ligeledes fastslået, at det fremgår af andet afsnit i præambelen til rammeaftalen og af punkt 8 i de generelle betragtninger til denne, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter kun under visse omstændigheder er en beskæftigelsesform, der passer både arbejdsgivere og arbejdstagere. Jf. kendelse Vassilakis m.fl. (C-364/07, EU:C:2008:346, præmis 83).

61. Disse rammer omfatter to typer bestemmelser, nemlig bestemmelser om forhindring af misbrug, jf. rammeaftalens § 5, stk. 1, og bestemmelser om sanktioner i tilfælde af misbrug, jf. bl.a. § 5, stk. 2, litra b), i rammeaftalen²⁷.

i) Eksistensen af foranstaltninger til forhindring af misbrug

62. Medlemsstaterne er forpligtede til (»effektivt og bindende«) at vedtage en eller flere af de foranstaltninger, der opregnes i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a)-c), når der ikke er fastsat tilsvarende retsregler i national ret²⁸. De foranstaltninger, der er omfattet af denne bestemmelse, vedrører henholdsvis objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold, den maksimale samlede varighed af sådanne kontrakter eller arbejdsforhold og det maksimale antal kontrakter eller ansættelsesforhold.

63. De forelæggende retter, sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen er i det væsentlige enige om, at den i hovedsagen omhandlede italienske lovgivning ikke fastsætter hverken antallet af på hinanden følgende kontrakter eller deres maksimale varighed som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra b) og c). Tribunale di Napoli anfører bl.a., at § 10, stk. 4a, i lovbekendtgørelse nr. 368/2001 siden ikrafttrædelsen af lovbekendtgørelse nr. 70/2011 udelukker, at § 5, stk. 4a, i denne bekendtgørelse, der bestemmer, at tidsbegrænsede arbejdskontrakter med en varighed på 36 måneder konverteres til tidsubegrænsede arbejdskontrakter, hvilket ville muliggøre et ubegrænset antal forlængelser, finder anvendelse på den offentlige skolesektor.

64. På baggrund af min vurdering af sagsakterne er jeg enig i dette synspunkt. Hvis den pågældende lovgivning således ikke er omfattet hverken af rammeaftalens § 5, stk. 1, litra b), eller af dens § 5, stk. 1, litra c), skal det undersøges, om den indebærer en bestemmelse om forhindring af misbrug som omhandlet i § 5, stk. 1, litra a), eller en bestemmelse svarende til bestemmelserne i § 5.

65. Som det fremgår af samtlige skriftlige indlæg, skal dette spørgsmål besvares på grundlag af Domstolens retspraksis, nærmere bestemt Küçük-dommen²⁹. I denne dom behandlede spørgsmålet, om et midlertidigt behov for vikarer omhandlet i en national lovgivning kan udgøre en objektiv omstændighed i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a). Det er således hensigtsmæssigt kort at redegøre for Domstolens ræsonnement i nævnte dom.

66. For det første fastslog Domstolen, at begrebet »objektive omstændigheder«, der i en særlig situation kan begrunde fornyelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold, skal forstås således, at de henviser til præcise og konkrete omstændigheder i forbindelse med en bestemt aktivitet, og som følgelig i denne særlige sammenhæng kan begrunde anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter³⁰. Derimod er en national bestemmelse, der blot generelt og abstrakt, i form af en retsforordning eller administrativ bestemmelse, giver mulighed for at anvende flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, ikke i overensstemmelse med de pågældende krav³¹.

27 — Jf. generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Marrosu og Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, punkt 29).

28 — Domme Marrosu og Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, præmis 44 og 50) og senest Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, præmis 42).

29 — C-586/09, EU:C:2012:39. Vedrørende denne dom jf. bemærkningen fremsat af S. Robin-Olivier og P. Rémy, »La protection des travailleurs atypiques est-elle en régression? Double réflexion sur l'arrêt Küçük de la Cour de justice«, *Revue de droit de travail* (2013), s. 645.

30 — Jf. i denne retning domme Adeneler m.fl. (EU:C:2006:443, præmis 69), Angelidaki m.fl. (EU:C:2009:250, præmis 97) og Küçük (EU:C:2012:39, præmis 27).

31 — Domme Adeneler m.fl. (EU:C:2006:443, præmis 71) og Küçük (EU:C:2012:39, præmis 28).

67. For det andet har Domstolen fastslået, at en bestemmelse, der tillader fornyelse af tidsbegrænsede kontrakter med henblik på ansættelse som vikarer for andre arbejdstagere, som midlertidigt ikke er i stand til at udøve deres hverv, ikke i sig selv er i strid med rammeaftalen³². Domstolen har i denne forbindelse præciseret, at det i en administration med et stort antal ansatte er uundgåeligt, at midlertidige vikaransættelser ofte er nødvendige, bl.a. når arbejdstagere ikke er til rådighed som følge af sygeorlov, barselorlov eller forældreorlov eller anden tjenestefrihed. Ifølge Domstolen kan midlertidig vikaransættelse under disse omstændigheder udgøre en objektiv omstændighed i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), som kan begrunde såvel anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter som fornyelsen af disse kontrakter i takt med behovet herfor³³.

68. Domstolen har dog fastslået, at de kompetente myndigheder, selv om erstatning af fraværende personale i princippet kan betragtes som en objektiv omstændighed i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, må sikre sig, at den konkrete anvendelse af denne objektive begrundelse, henset til de særlige omstændigheder ved den pågældende aktivitet og betingelserne for udøvelsen heraf, er i overensstemmelse med kravene i rammeaftalen. I forbindelse med anvendelsen af den pågældende bestemmelse i den nationale lovgivning må disse myndigheder være i stand til at udskille de objektive og gennemsigtige kriterier for at efterprøve, om fornyelsen af sådanne kontrakter rent faktisk opfylder et reelt midlertidigt behov, som ikke er fast og varigt³⁴.

69. Endelig har Domstolen fastslået, at fornyelsen af tidsbegrænsede kontrakter med henblik på dækning af faste og varige behov ikke er berettiget i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a). Den har fastslået, at det påhviler alle den berørte medlemsstats myndigheder inden for rammerne af deres respektive kompetencer at sikre overholdelsen af rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), ved konkret at efterprøve, at fornyelsen af på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold har til formål at dække midlertidige behov, og at den nationale lovgivning ikke i virkeligheden anvendes til at dække arbejdsgiverens faste og varige personalebehov. Domstolen har navnlig fastslået, at det »tilkommer [...] disse myndigheder i hvert konkret tilfælde at undersøge sagens nærmere omstændigheder, idet de bl.a. skal tage hensyn til antallet af sådanne flere på hinanden følgende kontrakter, der er indgået med den samme person eller med henblik på at udføre det samme arbejde, for at udelukke, at arbejdsgivernes anvendelse af tidsbegrænsede ansættelsesforhold, selv hvis de åbenbart indgås for at dække et vikarbehov, antager karakter af misbrug«³⁵.

70. Det bemærkes, at den nationale lovgivning, der er tale om i tvisterne i hovedsagen, er formuleret generelt og abstrakt uden nogen håndgribelig forbindelse med det specifikke indhold af eller de konkrete betingelser for udøvelse af den virksomhed, der er omfattet af på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter. En sådan lovgivning ser ikke ud til, at den i forbindelse med de kompetente myndigheders anvendelse af den gør det muligt at udlede objektive og gennemsigtige kriterier med henblik på undersøgelse af, om der findes et reelt behov for midlertidig vikaransættelse.

71. Selv om en national lovgivning som den, der er tale om i hovedsagen, i princippet kan udgøre en objektiv omstændighed som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a)³⁶, har jeg stillet mig selv følgende spørgsmål: Er den ordning med på hinanden følgende fornyelser af tidsbegrænsede kontrakter, der er blevet indført med denne lovgivning, udelukkende blevet indført til dækning af administrationens midlertidige behov for undervisningspersonale?

32 — Dom Küçük (EU:C:2012:39, præmis 30).

33 — Ibidem, præmis 31.

34 — Jf. i denne retning ibidem, præmis 34 og 36.

35 — Ibidem, præmis 39 og 40.

36 — F.eks. som følge af den omstændighed, at skolesektoren har et stort antal ansatte, der nødvendiggør midlertidige vikarer.

72. Dette ser ikke ud til at være tilfældet. Det fremgår således af forelæggelsesafgørelserne, at nævnte italienske lovgivning, der finder anvendelse på den offentlige skolesektor, ikke begrænser hverken indgåelsen eller fornyelsen af på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med supplerende personale til erstatning for midlertidigt fraværende personale. Tværtimod ser det ud til, at anvendelse af disse vikaransættelser ligeledes har til formål at opfylde *faste og varige personalebehov*³⁷.

73. Corte costituzionale anfører bl.a. i denne forbindelse, at § 4, stk. 1 in fine, i lov nr. 124/1999 præciserer, at stillinger, der reelt er *ledige og disponible* inden den 31. december, besættes med årlige vikariater, »indtil udvælgelsesprocedurerne med henblik på ansættelse af fast undervisningspersonale er afsluttet«³⁸. Den bemærker, at denne bestemmelse således også udtrykkeligt foreskriver fornyelse af tidsbestemte ansættelseskontrakter for vikarer med henblik på besættelse af ledige stillinger. Selv om ansættelse af vikarer i princippet er midlertidig, medfører den omstændighed, at der ikke er fastsat nogen præcis dato for gennemførelse af udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse af fastansatte, en fuldstændig usikkerhed om, hvornår disse udvælgelsesprøver vil blive gennemført. Som Kommissionen har fremført i sine skriftlige og mundtlige indlæg, er dette tidspunkt tilfældigt, for det afhænger af, om de nødvendige økonomiske ressourcer er til rådighed, og af organisatoriske beslutninger, som er overladt til administrationens skøn.

74. Det følger efter min mening heraf, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning tillader brugen af tidsbegrænsede kontrakter med henblik på »varigt at dække permanente behov« inden for skolesektoren, en anvendelse, der er forkastelig, og som søges forhindret ved hjælp af vedtagelsen af en eller flere restriktive foranstaltninger angivet i rammeaftalens § 5³⁹.

75. Det fremgår ganske vist af Domstolens retspraksis, at medlemsstaterne i henhold til rammeafgørelsens § 5, stk. 1, råder over en skønsmargen med hensyn til at nå det i denne bestemmelse omhandlede mål. Den tilføjer dog, at denne skønsmargen er underlagt en betingelse om, at de sikrer det resultat, der er foreskrevet i EU-retten, således som dette følger af både artikel 288, stk. 3, TEUF og artikel 2, stk. 1, i direktiv 1999/70, sammenholdt med 17. betragtning til dette direktiv⁴⁰.

76. Jeg mener ikke, at det resultat, der er foreskrevet i rammeaftalen, er sikret med den pågældende lovgivning. Jeg må i denne forbindelse afvise de argumenter, som den italienske regering og, i det væsentlige, den græske regering har fremført om, at lovgivningen vedrørende ansættelse af skolepersonale er berettiget. Begrundelsen skulle dels være behovet for en meget stor fleksibilitet, som gør det muligt at tage hensyn til den tætte forbindelse mellem behovet for at finde vikarer og de cykliske og uforudsigelige udsving i antallet af elever. Dels er der tale om økonomiske hensyn, der har medført, at der med talrige nyere bestemmelser, der har til formål at begrænse de offentlige udgifter, er blevet indført restriktioner i antallet af fastansættelser, ligesom der i højere grad er blevet gjort brug af tidsbegrænsede kontrakter inden for skolesektoren.

37 — »A system in which permanent jobs are done by individual temporary agents, who are replaced by other individual temporary agents, contravenes the framework agreement, in the letter of the law and in the spirit of the law. Employers cannot take the easy route of employing successive temporary personnel for permanent jobs. Besides, such a system is contrary to the principle that employment should be on the basis of an indeterminate period and that it is only possible to offer temporary contracts if there are objective reasons«, R. Blanpain, *European Labour Law*, 12. udgave, Wolters Kluwer, 2010, s. 472.

38 — Min fremhævelse. På grundlag af denne bestemmelse kan flere typer tidsbegrænsede kontrakter indgås mellem administrationen og lærerne: (i) årlige vikariater i den »retslige« stillingsfortegnelse til ledige og disponible stillinger, dvs. stillinger, der ikke er besat af en fastansat, som udløber ved skoleårets slutning (31.8), (ii) midlertidige vikariater i den »faktiske« stillingsfortegnelse til stillinger, der ikke er ledige, men disponible, og som udløber, når de pædagogiske aktiviteter ophører (30.6) og endelig (iii) midlertidige vikariater, eller vikariater af kort varighed, i andre tilfælde, som varer, indtil de omstændigheder, der har nødvendiggjort dem, ikke længere er til stede.

39 — Jf. generaladvokat Jääskinen's forslag til afgørelse Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, punkt 35).

40 — Domme Angelidaki m.fl. (EU:C:2009:250, præmis 80) og Küçük (EU:C:2012:39, præmis 48).

77. Hvad angår for det første argumentet om fleksibilitet inden for undervisningssektoren er det, som Corte costituzionale har fremført, ganske vist korrekt, at undervisningen skal kunne aktiveres efter behov, da der er tale om en grundlæggende ret til uddannelse. Mekanismen til dækning af behovene for vikarer kræver en vis fleksibilitet, der hænger sammen med faktorer som bl.a. udviklingen i antallet af elever eller syge- og barselsorlov. Ifølge Corte costituzionale sikrer ordningen med lister over egnede ansøgere, der hænger sammen med ordningen med offentlige udvælgelsesprøver, i princippet overholdelse af objektive omstændigheder i forbindelse med ansættelsen af skolepersonale på tidsbegrænsede ansættelseskontrakter. Den giver ligeledes dette personale en rimelig chance for at blive fastansat og ansat på en tidsbegrænset ansættelseskontrakt.

78. Som det imidlertid fremgår af punkt 73 i dette forslag til afgørelse, indebærer den omstændighed, at der ikke er fastsat nogen nøjagtig dato for gennemførelse af offentlige udvælgelsesprøver, der har været blokeret i over ti år⁴¹, en fuldstændig usikkerhed omkring tidspunktet for gennemførelse af disse udvælgelsesprøver og viser, at tidsbegrænsede kontrakter er blevet anvendt til dækning af den pågældende administrations faste og varige personalebehov, hvilket det tilkommer de forelæggende retter at vurdere.

79. Hvad angår for det andet argumentet om de økonomiske nedskæringer, der for nylig er blevet gennemført med talrige nationale bestemmelser inden for skolesektoren, mener jeg ikke, at disse kan berettigg misbrug af på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter. Det tilkommer derfor de forelæggende retter at vurdere, om de økonomiske nedskæringer, der er pålagt en offentlig administration med talrige bestemmelser, er en tilstrækkelig konkret begrundelse for at anvende tidsbegrænsede kontrakter, sådan som det kræves i Domstolens retspraksis nævnt i punkt 66-69 i dette forslag til afgørelse. Ifølge denne retspraksis er nationale bestemmelser, der blot generelt og abstrakt, i form af en retsforordning eller administrativ bestemmelse, giver mulighed for at anvende flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, ikke i overensstemmelse med kravene om, at anvendelse af på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter skal begrundes med præcise og konkrete omstændigheder. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at disse omstændigheder bl.a. kan opstå på grund af den særlige art opgaver, som sådanne kontrakter er indgået med henblik på at udføre, samt de hermed forbundne forhold eller i givet fald på grund af medlemsstatens forfølgelse af et lovligt socialpolitisk formål⁴².

80. Endvidere giver generelle bestemmelser om økonomiske nedskæringer arbejdsgiveren inden for den offentlige skolesektor en stor frihed til at misbruge tidsbegrænsede kontrakter, mens rammeaftalen har til formål at forhindre et sådant misbrug. Jeg mener, at denne frihed går videre end den skønsmargen, medlemsstaterne har i henhold til rammeaftalen.

81. Som det fremgår af punkt 30 i dette forslag til afgørelse, har den italienske regering, selv om den i hovedsagen omhandlede ordning i princippet er opbygget således, at den opfylder de objektive omstændigheder som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a), følgelig ikke ført bevis for, at der foreligger konkrete begrundelser. Jeg tænker her navnlig på den midlertidige og ikke varige karakter af den gentagne anvendelse af tidsbegrænsede kontrakter inden for skolesektoren. Jeg mener, at det tværtimod fremgår klart af sagsakterne, at anvendelsen af sådanne kontrakter i visse henseender udgør misbrug, idet den har til formål at opfylde *strukturelle behov for undervisningspersonale*. Disse strukturelle behov fremgår af det betydelige antal ansatte, der er blevet anbragt i en usikker arbejdsmæssig situation i mere end ti år, uden at der er fastsat nogen grænse for antallet af fornyelser af kontrakter eller for den maksimale varighed af disse kontrakter. Jeg mener, at en stor del af disse stillinger kunne være blevet dækket permanent via tidsbegrænsede kontrakter, samtidig med at den nødvendige fleksibilitet, som Corte costituzionale med rette har gjort gældende, blev bibeholdt.

41 — Jf. punkt 51 i dette forslag til afgørelse.

42 — Domme Angelidaki m.fl. (EU:C:2009:250, præmis 96) og Küçük (EU:C:2012:39, præmis 27). Domstolen nævner som legitime socialpolitiske mål foranstaltninger til beskyttelse af graviditet og forhold omkring fødsel samt foranstaltninger, der gør det muligt for mænd og kvinder at forene deres erhvervs-mæssige og familiemæssige forpligtelser (dom Küçük, EU:C:2012:39, præmis 33).

82. Det tilkommer derfor de forelæggende retter at vurdere, om beskæftigelsen af lærere i lange perioder via flere tidsbegrænsede kontrakter, således som det fremgår af de i hovedsagen foreliggende omstændigheder, er i overensstemmelse med rammeaftalens § 5.

ii) Om eksistensen af foranstaltninger til sanktionering af misbrug

83. Ifølge de forelæggende retter indebærer den i hovedsagen omhandlede lovgivning ingen muligheder for sanktionering af misbrug af tidsbegrænsede kontrakter. Efter ikrafttrædelsen af lovebekendtgørelse nr. 70/2011 vil tidsbegrænsede ansættelseskontrakter nemlig kun kunne omdannes til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter, ifølge § 4, stk. 14a, i lov nr. 124/1999, i tilfælde af fastansættelse på grundlag af listerne over egnede ansøgere. Det fremgår desuden af forelæggelsesafgørelserne, at ordningen om udbetaling af erstatning for det tab, en lønmodtager har lidt som følge af misbrug af tidsbegrænsede kontrakter, er udelukket inden for skolesektoren⁴³.

84. Ifølge rammeaftalens § 5, stk. 2, fastsætter medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter – og/eller arbejdsmarkedets parter, »hvor det er hensigtsmæssigt«, under hvilke betingelser tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold er at anse dels som flere på hinanden følgende, dels som tidsubegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold. De råder således over et vidt skøn ved afgørelsen af, om der under de givne sociale og retlige omstændigheder skal ske en konvertering til tidsubegrænsede ansættelsesforhold⁴⁴.

85. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste retspraksis, at hvis et misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter har fundet sted, skal en foranstaltning, der på effektiv og tilsvarende vis sikrer beskyttelsen af arbejdstagere, kunne finde anvendelse, således at misbruget sanktioneres behørigt, og konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten elimineres. I henhold til selve ordlyden af artikel 2, stk. 1, i direktiv 1999/70 skal medlemsstaterne nemlig træffe »de foranstaltninger, der er nødvendige, for at de til enhver tid kan nå de resultater, der er foreskrevet i dette direktiv«⁴⁵, uanset om det sker ved at omdanne disse arbejdsforhold til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter eller ved at tildele skadeserstatning⁴⁶.

86. Som det fremgår af punkt 63, 64, 78 og 83 i dette forslag til afgørelse, indeholder den i hovedsagen omhandlede lovgivning i det foreliggende tilfælde ikke, sådan som den er beskrevet i forelæggelsesafgørelserne, tilstrækkelige foranstaltninger hverken til at forhindre eller til at sanktionere misbrug af på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter som omhandlet i rammeaftalens § 5. Denne manglende beskyttelse af undervisningspersonalet inden for skolesektoren går klart videre end ordlyden af rammeaftalens § 5, stk. 1 og 2, åbner mulighed for, og er i strid med den ramme, som denne fastsætter⁴⁷, hvilket det tilkommer de nationale retter at efterprøve.

43 — Ifølge Tribunale di Napoli giver § 36, stk. 5, i lovebekendtgørelse nr. 165/2001, selv om den i teorien fastsætter udbetaling af erstatning for det tab, en arbejdstager inden for den offentlige sektor, som ulovligt er ansat via en tidsbegrænset kontrakt, har lidt, ikke denne arbejdstager mulighed for at opnå erstatning. Corte suprema di cassazione har således i sin dom nr. 10127/12 fastslået, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse, når tidsbegrænsede kontrakter har overskredet den maksimale grænse på 36 måneder, med den begrundelse, at den tidsbegrænsede ansættelse er sket i overensstemmelse med lovgivningen, og at fejlen ikke vedrører retningslinjerne for udøvelsen af arbejdsydelsen. Den har ligeledes fastslået, at en arbejdstager, som ulovligt ansættes via en tidsbegrænset kontrakt, ikke lider nogen skade, eftersom han har modtaget løn i henhold til denne kontrakt og ikke kunne være uvidende om dennes ugyldighed.

44 — Jf. generaladvokat Poiarens Maduros forslag til afgørelse Marrosu og Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, punkt 30).

45 — Jf. bl.a. dom Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

46 — Jf. bl.a. dom Angelidaki m.fl. (EU:C:2009:250, præmis 160-166).

47 — Den italienske regering har i denne forbindelse anført, at national ret kan indeholde løsninger i denne henseende, hvilket bemærkningerne fra visse sagsøgere i hovedsagen med henvisning til den seneste lovebekendtgørelse nr. 104/2013 synes at bekræfte. Ifølge disse sagsøgere vil denne lovebekendtgørelse kunne muliggøre en stabilisering af de ansatte inden for skolesektoren, der har tilbagelagt arbejdsperioder på over 36 måneder, ved at de fastansættes for perioden 2014-2016.

c) Foreløbig konklusion

87. En national lovgivning såsom den i hovedsagen omhandlede italienske lovgivning, der dels tillader fornyelse af tidsbegrænsede kontrakter med henblik på besættelse af ledige stillinger som lærere og ATA-personale i offentlige skoler indtil gennemførelsen af udvælgelsesprocedurer med henblik på ansættelse af fast personale, uden at der er den mindste vished med hensyn til datoen for, hvornår disse procedurer afsluttes, og følgelig uden at fastsætte objektive og gennemsigtige kriterier, der gør det muligt at kontrollere, om fornyelsen af disse kontrakter rent faktisk opfylder et reelt behov og kan nå det tilstræbte og nødvendige mål hertil, dels ikke indeholder nogen foranstaltning, som kan forhindre og sanktionere misbrug af på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for skolesektoren, kan ikke anses for at være begrundet i objektive omstændigheder som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1, litra a). Det tilkommer imidlertid de forelæggende retter, henset til ovenstående betragtninger, at vurdere, om disse omstændigheder er til stede i hovedsagerne.

3. Om det andet og det tredje spørgsmål

88. Jeg foreslår, at det første spørgsmål besvares benægtende, og det er derfor ikke nødvendigt at besvare det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål i sagerne C-22/13, C-61/13 og C-62/13 eller det første og det andet præjudicielle spørgsmål i sag C-63/13, som vedrører den pågældende nationale lovgivnings overensstemmelse med rammeaftalen.

4. Om det femte til det syvende spørgsmål

89. Henset til forslaget til besvarelse af det første spørgsmål er den forelæggende ret i sagerne C-22/13 og C-61/13 – C-63/13 i besiddelse af alle de elementer, der er nødvendige med henblik på en løsning af tvisterne i hovedsagerne⁴⁸.

VII – Forslag til afgørelse

90. Henset til samtlige ovenstående bemærkninger foreslår jeg Domstolen, at den besvarer de af Tribunale di Napoli i sagerne C-22/13 og C-61/13 – C-63/13 og af Corte costituzionale i sag C-418/13 forelagte spørgsmål således:

»En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der dels tillader fornyelse af tidsbegrænsede kontrakter med henblik på besættelse af ledige stillinger som lærere og administrativt, teknisk og assisterende personale i offentlige skoler, indtil gennemførelsen af udvælgelsesprocedurer med henblik på ansættelse af fast personale, uden at der er den mindste vished med hensyn til datoen for, hvornår disse procedurer afsluttes, og følgelig uden at fastsætte objektive og gennemsigtige kriterier, der gør det muligt at kontrollere, om fornyelsen af disse kontrakter rent faktisk opfylder et reelt behov og kan nå det tilstræbte og nødvendige mål hertil, dels ikke indeholder nogen foranstaltning, som kan forhindre og sanktionere misbrug af på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter inden for skolesektoren, kan ikke anses for at være begrundet i objektive omstændigheder som omhandlet i § 5, stk. 1, litra a), i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18. marts 1999, og som findes som bilag til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP. Det tilkommer imidlertid de forelæggende retter, henset til ovenstående betragtninger, at vurdere, om disse omstændigheder er til stede i hovedsagerne.«

48 — Domstolen har i domme Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, præmis 84) og Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, præmis 49) fastslået, at der, henset til dens øvrige svar i disse sager, ikke længere var behov for at besvare henholdsvis det fjerde og det sjette præjudicielle spørgsmål i disse sager, der var affattet analogt med det syvende spørgsmål i sag C-61/13 og sag C-62/13.