



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 17 juli 2014¹

Gevoegde zaken C-22/13, C-61/13 tot en met C-63/13 en C-418/13

**Raffaella Mascolo (C-22/13),
Alba Forni (C-61/13),
Immacolata Racca (C-62/13)**

tegen

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

En

Fortuna Russo (C-63/13)

tegen

Comune di Napoli

[verzoek van het Tribunale di Napoli (Italië) om een prejudiciële beslissing]

en

Carla Napolitano,

Salvatore Perrella,

Gaetano Romano,

Donatella Cittadino,

Gemma Zangari

tegen

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

[verzoek van de Corte costituzionale (Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Sociale politiek — Richtlijn 1999/70/EG — Raamovereenkomst EVV, UNICE en CEEP inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd — Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd — Openbaaronderwijssector — Clausule 5, punt 1 — Maatregelen tegen misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd — Begrip ‚objectieve redenen‘ die dergelijke overeenkomsten rechtvaardigen — Sancties — Geen schadevergoeding — Verbod van omzetting in arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd”

I – Inleiding

1. Bevat een nationale regeling die het mogelijk maakt om gedurende een lange periode, te weten gedurende verschillende jaren, arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te sluiten ter vervanging van onderwijzend en administratief, technisch en ondersteunend personeel in de openbaaronderwijssector, waarbij geen precieze termijn voor het houden van vergelijkende aanwervingsonderzoeken is vastgesteld, voldoende maatregelen ter voorkoming en bestraffing van misbruik van dergelijke overeenkomsten in de zin van clausule 5 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten

¹ — Oorspronkelijke taal: Frans.

voor bepaalde tijd?² Dit is in wezen waar het om gaat in de prejudiciële verwijzingen – in samenhang met de raamovereenkomst – naar het Hof door het Tribunale di Napoli (rechtbank te Napels, Italië) (zaken C-22/13 en C-61/13–C-63/13) en de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) (zaak C-418/13).

II – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. Richtlijn 1999/70

2. Artikel 1 van deze richtlijn luidt:

„Deze richtlijn is gericht op de uitvoering van de [...] door de algemene brancheoverkoepelende organisaties (EVV, UNICE, CEEP) gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die in de bijlage is opgenomen.”

3. Volgens clause 1 („Doel”) van de raamovereenkomst is het doel van de raamovereenkomst de kwaliteit van arbeid voor bepaalde tijd te verbeteren door de toepassing van het non-discriminatiebeginsel te waarborgen en daarenboven een kader vast te stellen om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te verhinderen.

4. Clause 4 van de raamovereenkomst bepaalt, onder het kopje „Non-discriminatiebeginsel”, in punt 1 ervan het volgende:

„Met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden worden werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd louter op grond van het feit dat zij voor bepaalde tijd werken, niet minder gunstig behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is.”

5. Clause 5 („Maatregelen ter voorkoming van misbruik”) van de raamovereenkomst luidt:

„1. Teneinde misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen, voeren de lidstaten, na raadpleging van de sociale partners overeenkomstig de nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten of gebruiken, en/of de sociale partners, wanneer er geen gelijkwaardige wettelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik bestaan, op een wijze die rekening houdt met de behoeften van bepaalde sectoren en/of categorieën werknemers, een of meer van de volgende maatregelen in:

- a) vaststelling van objectieve redenen die een vernieuwing van dergelijke overeenkomsten of verhoudingen rechtvaardigen;
- b) vaststelling van de maximale totale duur van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd;
- c) vaststelling van het aantal malen dat dergelijke overeenkomsten of verhoudingen mogen worden vernieuwd.

2 — Op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst (hierna: „raamovereenkomst”), die als bijlage is gehecht aan richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB L 175, blz. 43).

2. De lidstaten, na raadpleging van de sociale partners, en/of, waar nodig, de sociale partners bepalen onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd:
- als ‚opeenvolgend‘ worden beschouwd;
 - geacht worden voor onbepaalde tijd te gelden.”

2. Richtlijn 91/533/EEG

6. Richtlijn 91/533/EEG³ heeft tot doel te garanderen dat de werknemer wordt geïnformeerd over de wezenlijke elementen van zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding.

7. Artikel 2, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„De werkgever is verplicht de werknemer op wie deze richtlijn van toepassing is, hierna te noemen ‚werknemer‘, in kennis te stellen van de belangrijkste gegevens van de arbeidsovereenkomst of -verhouding.”

8. Ingevolge artikel 2, lid 2, sub e, van deze richtlijn dient de aan de werknemer te verstrekken informatie – indien het een tijdelijke arbeidsovereenkomst of -verhouding betreft – ten minste betrekking te hebben op onder andere de „voorzienbare duur van de arbeidsovereenkomst of -verhouding”.

9. Artikel 8, lid 1, van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„De lidstaten nemen in hun interne rechtsorde de nodige voorschriften op om iedere werknemer die meent te zijn benadeeld door het niet naleven te zijnen aanzien van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen de mogelijkheid te bieden om zijn rechten voor het gerecht te doen gelden na eventueel een beroep op andere bevoegde instanties te hebben gedaan.”

B – Italiaans recht

10. Artikel 117, eerste alinea, van de Italiaanse grondwet bepaalt dat „[d]e wetgevende macht [...] door de staat en de regio’s [wordt] uitgeoefend met inachtneming van zowel de grondwet als de verplichtingen uit hoofde van het communautaire en het internationale recht”.

11. In Italië valt de afsluiting van overeenkomsten voor bepaalde tijd in de publieke sector onder decreto legislativo nr. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche van 30 maart 2001 (decreto legislativo nr. 165 inzake algemene regels voor dienstbetrekking in de publieke sector) (gewoon supplement bij GURI nr. 106 van 9 mei 2001; hierna: „decreto legislativo nr. 165/2001”).

12. Artikel 36 van decreto legislativo nr. 165/2001, zoals gewijzigd bij legge 3 agosto 2009 nr. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, nr. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (wet nr. 102 van 3 augustus 2009 ter omzetting in wet, met wijzigingen, van decreto-legge nr. 78 van 1 juli

3 — Richtlijn 91/533/EEG van de Raad van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever om de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn (PB L 288, blz. 32).

2009 betreffende maatregelen ter bestrijding van de crisis, alsmede de verlenging van de termijnen van de deelname van Italië aan internationale missies) (gewoon supplement bij GURI nr. 179 van 4 augustus 2009) bepaalt, onder het kopje „Flexibele vormen van aanstelling en tewerkstelling van personeel”, het volgende:

„1. Ter dekking van hun normale behoeften maken overheidsorganen uitsluitend gebruik van aanstellingen voor onbepaalde tijd volgens de in artikel 35 voorziene aanwervingsprocedure.

2. Om te voldoen aan tijdelijke, uitzonderlijke behoeften kunnen overheidsorganen, met inachtneming van de geldende aanwervingsprocedures, gebruik maken van de flexibele vormen van aanstelling en tewerkstelling van personeel als wettelijk geregeld in het burgerlijk wetboek en de wetten inzake de arbeidsverhoudingen in loondienst in ondernemingen. Onverminderd de bevoegdheid van de overheidsorganen ter zake van de vaststelling van hun organisatorische behoeften in overeenstemming met de bestaande wetgeving, worden de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd beheerst door de nationale collectieve overeenkomsten [...].

3. Ter bestrijding van misbruik van flexibele vormen van aanstelling en tewerkstelling van personeel stellen de overheidsorganen uiterlijk 31 december van elk jaar – op de grondslag van bij richtlijn van de minister van Openbaar Bestuur en Innovatie verstrekte bijzondere aanwijzingen en zonder dat hierdoor nieuwe kosten of lasten voor de openbare financiën ontstaan – een rapport op ter zake van de gebruikte categorieën van flexibele vormen van arbeid, dat uiterlijk 31 januari van elk jaar moet worden toegezonden aan de evaluatie-eenheden of de interne-controlediensten bedoeld in decreto legislativo nr. 286 van 30 juli 1999, alsmede aan de voorzitter van de Raad van Ministers, afdeling openbaar bestuur, die een jaarlijks verslag opstelt ten behoeve van het Parlement. Aan bestuurders die bij gebruikmaking van flexibele arbeid onregelmatigheden hebben begaan, kan een prestatiepremie worden onthouden.

[...]

5. In geen geval kan schending van dwingende bepalingen betreffende de aanstelling of de tewerkstelling van werknemers door de overheidsorganen, onverminderd de hiermee gemoeide aansprakelijkheid en sancties, leiden tot de totstandkoming van arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd met die overheidsorganen. De betrokken werknemer heeft aanspraak op vergoeding van de schade die het gevolg is van arbeid in strijd met dwingende bepalingen. [...].”

13. Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt dat arbeid voor bepaalde tijd in de publieke sector ook is onderworpen aan decreto legislativo nr. 368 van 6 september 2001 ter omzetting van richtlijn 1999/70/EG betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (decreto legislativo nr. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/EG relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) (GURI nr. 235 van 9 oktober 2001, blz. 4; hierna: „decreto legislativo nr. 368/2001”).

14. Artikel 5, lid 4 bis, van decreto legislativo nr. 368/2001, zoals ingevoegd bij wet nr. 247 van 24 december 2007 en gewijzigd bij decreto-legge nr. 112 van 25 juni 2008, luidt:

„Onverminderd de bepalingen in de voorgaande leden betreffende opeenvolgende arbeidsovereenkomsten en behoudens andersluidende bepalingen in collectieve overeenkomsten op landelijk of regionaal niveau of door individuele ondernemingen gesloten met de op landelijk niveau naar verhouding meest representatieve vakbonden, wordt de arbeidsverhouding tussen de werkgever en de werknemer, wanneer deze als gevolg van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd voor vergelijkbare functies, een totale duur van zesendertig maanden overschrijdt, ongeacht perioden van onderbreking tussen de overeenkomsten onderling en met inbegrip van verlengingen en vernieuwingen, geacht te zijn gesloten voor onbepaalde tijd [...].”

15. Ingevolge artikel 10, lid 4 bis, van decreto legislativo nr. 368/2001, zoals gewijzigd bij artikel 9, lid 18, van decreto-legge nr. 70 van 13 mei 2011 (hierna: „decreto-legge nr. 70/2011”), omgezet in wet nr. 106 van 12 juli 2011 (GURI nr. 160 van 12 juli 2011), „zijn tevens van de toepassing van het onderhavige decreet uitgesloten overeenkomsten voor bepaalde tijd die zijn gesloten ter vervanging van onderwijzend en administratief, technisch en ondersteunend en personeel, gelet op de noodzaak om de continuïteit van onderwijs en educatie te garanderen, ook bij tijdelijke afwezigheid van onderwijzend en administratief, technisch en ondersteunend personeel met een arbeidsverhouding voor onbepaalde of bepaalde tijd. Hoe dan ook is artikel 5, lid 4 bis, van het onderhavige decreet niet van toepassing.”

16. Wat onderwijzend en administratief, technisch en ondersteunend personeel betreft zijn de voorschriften inzake arbeid voor bepaalde tijd opgenomen in artikel 4 van wet nr. 124 houdende spoedmaatregelen inzake onderwijzend personeel (legge nr. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) van 3 mei 1999 (GURI nr. 107 van 10 mei 1999), zoals gewijzigd bij decreto-legge nr. 134 van 25 september 2009, omgezet, met wijzigingen, bij wet nr. 167 van 24 november 2009 (GURI nr. 274 van 24 november 1999) (hierna: „wet nr. 124/1999”). Volgens de verwijzende rechter in de zaken C-22/13 en C-61/13 tot en met C-63/13 is deze wet niet van toepassing op de gemeentelijke scholen, die dus onderworpen blijven aan decreti legislativi nr. 165/2001 en nr. 368/2001.

17. Artikel 4 van wet nr. 124/1999 luidt:

„1. Onderwijsposten die uiterlijk 31 december daadwerkelijk vacant en beschikbaar zijn en naar verwachting gedurende het gehele schooljaar vacant zullen blijven, worden in afwachting van de afronding van vergelijkende onderzoeken voor de aanwerving van onderwijzend personeel in vaste dienst bezet door middel van vervangingsovereenkomsten voor de duur van een schooljaar, indien daarin niet kan worden voorzien met personeel uit het provinciale bestand of met boventallig personeel en indien aan deze posten nog geen in vaste dienst aangestelde leerkracht is toegewezen, op welke titel dan ook.

2. Niet-vacante onderwijsposten die uiterlijk 31 december feitelijk beschikbaar worden en tot het einde van het schooljaar beschikbaar blijven, worden bezet door middel van tijdelijke vervangingsovereenkomsten tot aan het einde van de onderwijsactiviteiten. Voor onderwijsuren die buiten de posten of het onderwijsschema vallen, wordt eveneens gebruikgemaakt van tijdelijke vervangingsovereenkomsten tot aan het einde van de onderwijsactiviteiten.

[...]

11. De in de voorafgaande leden opgenomen bepalingen zijn ook van toepassing op administratief, technisch en ondersteunend personeel. [...]

[...]

14 bis. Ter vervanging gesloten overeenkomsten voor bepaalde tijd zoals voorzien in lid 1, 2 en 3 kunnen, voor zover dat noodzakelijk is om de continuïteit van onderwijs en educatie te garanderen, enkel worden omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd in geval van aanstelling in vaste dienst overeenkomstig de geldende bepalingen en op basis van de ranglijsten bedoeld in de onderhavige wet en in artikel 1, lid 605, sub c, van wet nr. 296 van 27 december 2006, zoals nadien gewijzigd.”

18. Artikel 1 van decreto nr. 131 van het ministerie van Onderwijs van 13 juni 2007 (decreto del Ministero della pubblica istruzione, nr. 131) bepaalt dat leerkrachten en administratief schoolpersoneel op drie manieren kunnen worden aangesteld:

- vervangingsovereenkomsten voor de duur van een schooljaar ter bezetting van vacante en beschikbare functies, dat wil zeggen functies waarop geen personeel in vaste dienst is aangesteld;
- tijdelijke vervangingsovereenkomsten ter bezetting van niet-vacante functies die niettemin beschikbaar zijn, die aflopen aan het einde van de onderwijsactiviteiten, en
- tijdelijke vervangingsovereenkomsten voor alle overige gevallen, ofwel kortlopende vervangingsovereenkomsten.

19. De aanstelling in vaste dienst van leerkrachten bedoeld in artikel 4, lid 14 bis, van wet nr. 124/1999 wordt beheerst door de artikelen 399 en 401 van decreto legislativo nr. 297 van 16 april 1994 houdende goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de onderwijswetgeving voor scholen van ieder type en niveau (decreto legislativo nr. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) (gewoon supplement bij GURI nr. 115 van 19 mei 1994; hierna: „decreto legislativo nr. 297/1994”).

20. Artikel 399, lid 1, van decreto legislativo nr. 297/1994 bepaalt het volgende:

„Onderwijzend personeel voor het kleuteronderwijs, het lager en het middelbaar onderwijs, inclusief scholen voor kunstzinnige vorming, wordt voor 50 % van de beschikbare functies per schooljaar geworven door middel van vergelijkende onderzoeken op de grondslag van schriftelijke bewijsstukken en examens en voor de overige 50 % door middel van de in artikel 401 bedoelde permanente ranglijsten.”

21. Artikel 401, leden 1 en 2, van dit decreto legislativo luidt:

„1. De ranglijsten die het resultaat vormen van de vergelijkende onderzoeken op de grondslag van uitsluitend schriftelijke bewijsstukken voor onderwijzend personeel voor het kleuteronderwijs, het lager en het middelbaar onderwijs, inclusief scholen voor kunstzinnige vorming, worden omgezet in permanente ranglijsten, waarvan gebruik moet worden gemaakt bij de in artikel 399, lid 1, bedoelde aanstellingen.

2. De in het vorige lid bedoelde permanente ranglijsten worden op gezette tijden aangevuld met leerkrachten die zijn geslaagd voor de laatstgehouden regionale vergelijkende onderzoeken op de grondslag van schriftelijke bewijsstukken en examens, voor hetzelfde type vergelijkend onderzoek en dezelfde functie, en met leerkrachten die hebben verzocht om overschrijving vanaf de overeenkomstige permanente ranglijst van een andere provincie. Tegelijk met de inschrijving van nieuwe kandidaten wordt de rangschikking van reeds ingeschreven kandidaten bijgewerkt.”

III – Feiten van de hoofdgedingen

A – Zaken C-22/13 en C-61/13 tot en met C-63/13

22. Raffaella Mascolo, Alba Forni, Immacolata Racca en Fortuna Russo zijn aangeworven via opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd; de eerste drie als leerkrachten in dienst van het Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (ministerie van Onderwijs, Universiteiten en Onderzoek; hierna „ministerie”) en laatstgenoemde als leerkracht in dienst van de Comune di Napoli (gemeente Napels). Zij hebben op basis van deze overeenkomsten gedurende de volgende

tijdvakken voor hun respectieve werkgevers gewerkt: in totaal 71 maanden gedurende een periode van 9 jaar (Mascolo; tussen 2003 en 2012); in totaal 50 maanden en 27 dagen gedurende een periode van 5 jaar (Forni; tussen 2006 en 2012); in totaal 60 maanden gedurende een periode van 5 jaar (Racca; tussen 2007 en 2012), en in totaal 45 maanden en 15 dagen gedurende een periode van 5 jaar (Russo; tussen 2006 en 2011).

23. Omdat zij deze opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd onrechtmatig achtten, hebben verzoeksters in de hoofdgedingen bij het Tribunale di Napoli een vordering ingesteld tot, primair, de omzetting van deze overeenkomsten voor bepaalde tijd in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd – en dus hun aanstelling in vaste dienst⁴ – alsmede loonbetaling over de tijdvakken van onderbreking van de arbeidsverhouding en, subsidiair, vergoeding van de schade.

24. Het ministerie en de gemeente Napels zijn evenwel van mening dat artikel 36 van decreto legislativo nr. 165/2001, zoals gewijzigd bij wet nr. 102, zich verzet tegen de omzetting van de arbeidsverhouding. Artikel 5, lid 4 bis, van decreto legislativo nr. 368/2001 zou niet van toepassing zijn gelet op artikel 10, lid 4 bis, ervan, ingevoerd bij artikel 9, lid 18, van decreto-legge nr. 70/2011. Voorts zouden verzoeksters in de hoofdgedingen evenmin recht hebben op schadevergoeding, omdat de aanwervingsprocedure rechtmatig was en er hoe dan ook geen bewijs is van onrechtmatig handelen. Tot slot stonden de tijdelijke overeenkomsten los van elkaar en hielden geen voortzetting noch verlenging van de voorgaande overeenkomsten in en was derhalve geen sprake van misbruik.

25. In de procedures voor de verwijzende rechter gaat het in de eerste plaats om de vraag of het door de Italiaanse staat gehanteerde stelsel ter vervanging van personeel met overeenkomsten voor onbepaalde tijd in de openbaaronderwijssector verenigbaar is met clause 5 van de raamovereenkomst. Het Tribunale di Napoli wijst erop dat dit stelsel berust op ranglijsten, waarop de vervangingsleerkrachten op basis van anciënniteit worden ingeschreven. Naargelang zij op deze lijsten opschuiven en functies beschikbaar zijn, kunnen zij een vast dienstverband krijgen. Zoals uit het aantal en de totale duur van de in de onderhavige zaken gesloten arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd blijkt, is dit stelsel volgens de verwijzende rechter vatbaar voor misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd in de openbaaronderwijssector. De verwijzende rechter benadrukt⁵ met name dat dit stelsel geen maatregelen ter voorkoming van misbruik in de zin van punt 1, sub a tot en met c, van deze clause bevat. Ook twijfelt hij over de verenigbaarheid van dit stelsel met verschillende algemene Unierechtelijke beginselen of bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

B – *Zaak C-418/13*

26. Carla Napolitano, Donatella Cittadino en Gemma Zangari alsmede Salvatore Vittorio Perrella en Gaetano Romano zijn aangeworven via opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd; de eerste vier als leerkrachten en laatstgenoemde als administratief medewerker op verschillende scholen. Op basis van deze overeenkomsten zijn zij, naargelang het geval, tussen vier en zeven schooljaren werkzaam geweest.

4 — Aangezien Racca in de loop van de procedure op grond van haar stijging op de in artikel 401 van decreto legislativo nr. 297/1994 bedoelde permanente ranglijst een vaste aanstelling heeft verkregen, heeft zij haar initiële vordering omgezet in een vordering strekkende tot erkenning van haar anciënniteit en vergoeding van de geleden schade.

5 — In tegenstelling tot het oordeel van de Corte suprema di cassazione (hof van cassatie) in arrest nr. 10127/12.

27. Omdat zij deze opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd onrechtmatig achtten, hebben verzoekers in de hoofdgedingen bij respectievelijk het Tribunale di Roma en het Tribunale di Lamezia Terme een vordering ingesteld tot, primair, de omzetting van hun respectieve overeenkomsten voor bepaalde tijd in arbeidsverhoudingen voor onbepaalde tijd – en dus hun aanstelling in vaste dienst – alsmede loonbetaling over de tijdvakken van onderbreking van de arbeidsverhouding en, subsidiair, vergoeding van de schade.

28. Het Tribunale di Roma en het Tribunale di Lamezia Terme dienen zich in het kader van de bij hen aanhangig gemaakte gedingen te buigen over de verenigbaarheid van artikel 4, leden 1 en 11, van wet nr. 124/1999 met clause 5 van de raamovereenkomst, aangezien deze bepaling het openbare bestuur de mogelijkheid biedt om ter vervulling van vacante functies op scholen onbeperkt onderwijzend en administratief, technisch en ondersteunend personeel voor bepaalde tijd aan te werven. Van mening dat deze vraag zich niet door middel van richtlijnconforme uitlegging laat beantwoorden, aangezien deze bepaling ondubbelzinnig is geformuleerd, noch door het buiten toepassing laten van de litigieuze nationale bepalingen, aangezien clause 5 van de raamovereenkomst geen rechtstreekse werking heeft, hebben deze rechterlijke instanties zich incidenteel tot de Corte costituzionale gewend met het verzoek artikel 4, leden 1 en 11, van wet nr. 124/1999 te toetsen aan artikel 117 van de grondwet van de Italiaanse Republiek.

29. In zijn verwijzingsbeslissing constateert de Corte costituzionale dat de voor de onderwijssector toepasselijke Italiaanse regeling met betrekking tot voor bepaalde tijd aangeworven personeel geen maximale duur van arbeidsovereenkomsten noch een maximaal toegestaan aantal verlengingen bedoeld in clause 5, punt 1, sub b en c, van de raamovereenkomst kent. Deze rechter vraagt zich niettemin af of deze regeling eventueel om „objectieve redenen” in de zin van punt 1, sub a, van deze clause gerechtvaardigd kan zijn.

30. Dienaangaande wijst de Corte costituzionale erop dat de nationale regeling zodanig is opgezet dat, althans in beginsel, de aanstelling van personeel in het onderwijs op basis van overeenkomsten voor bepaalde tijd kan beantwoorden aan de in clause 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst bedoelde objectieve redenen. Toch twijfelt de Corte costituzionale over de verenigbaarheid van verschillende bepalingen van de litigieuze nationale regeling met deze clause.

IV – Prejudiciële vragen

31. De prejudiciële vragen van de verwijzende rechters overlappen elkaar gedeeltelijk. De eerste zes in de zaken C-22/13, C-61/13 en C-62/13 gestelde vragen zijn identiek. De eerste tot en met de derde vraag in zaak C-63/13 komen overeen met respectievelijk de tweede tot en met de vierde vraag van de zaken C-22/13, C-61/13 en C-62/13. In de zaken C-61/13 en C-62/13 is een zevende vraag aan het Hof gesteld. Tot slot komen de in zaak C-418/13 gestelde vragen in wezen overeen met de eerste vraag die in zaken C-22/13, C-61/13 en C-62/13 is gesteld.

32. Omwille van de duidelijkheid zal ik hierna alle door ieder van de twee verwijzende rechters gestelde prejudiciële vragen weergeven.

33. In de zaken C-22/13 en C-61/13 tot en met C-63/13 heeft het Tribunale di Napoli de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende zeven vragen:

„1. Vormt de geschetste regelgeving voor de onderwijssector een gelijkwaardige maatregel in de zin van clause 5 van [de raamovereenkomst in bijlage bij] richtlijn 1999/70/EG?

2. Wanneer dient een arbeidsverhouding te worden aangemerkt als betrekking in overheidsdienst voor de toepassing van clause 5 van [de raamovereenkomst in bijlage bij] richtlijn 1999/70/EG en met name in de zin van de zinsnede ‚bepaalde sectoren en/of categorieën werknemers’ en kan zij dus andere gevolgen rechtvaardigen dan in geval van particuliere arbeidsverhoudingen?
3. Omvat het begrip ‚arbeidsvoorwaarden’ in clause 4 van [de raamovereenkomst in bijlage bij] richtlijn 1999/70/EG, gelet op het bepaalde in artikel 3, lid 1, sub c, van richtlijn 2000/78/EG [van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303, blz. 16)] en in artikel 14, lid 1, sub c, van richtlijn 2006/54/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (PB L 204, blz. 23)], mede de gevolgen van de onrechtmatige onderbreking van de arbeidsverhouding? Indien het antwoord op deze vraag bevestigend luidt, is het dan in het licht van clause 4 te rechtvaardigen dat het nationale recht gewoonlijk andere gevolgen verbindt aan de onrechtmatige onderbreking van een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd dan aan de onrechtmatige onderbreking van een arbeidsverhouding voor bepaalde tijd?
4. Is het een lidstaat krachtens het beginsel van loyale samenwerking verboden om de nationale regelgeving in een prejudiciële uitleggingsprocedure bij het Hof [...] willens en wetens onjuist voor te stellen en dient de rechter bij gebreke van elke andere uitlegging in het nationale recht die recht doet aan de uit het lidmaatschap van de Europese Unie voortvloeiende verplichtingen, dat nationale recht voor zover mogelijk uit te leggen overeenkomstig de door de Staat gegeven uitlegging?
5. Valt onder de voor arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen geldende voorwaarden bedoeld in richtlijn 91/533/EEG, inzonderheid artikel 2, leden 1 en 2, sub e, ervan, ook de vermelding van de omstandigheden waarin de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd kan worden omgezet in een overeenkomst voor onbepaalde tijd?
6. Indien het antwoord op deze vraag bevestigend luidt, is dan een wijziging van de toepasselijke regelgeving met terugwerkende kracht die de werknemer in loondienst niet de mogelijkheid biedt om zijn uit deze richtlijn voortvloeiende rechten of de eerbiediging van de in zijn arbeidsovereenkomst opgenomen arbeidsvoorwaarden te doen gelden, strijdig met artikel 8, lid 1, van richtlijn 91/533/EEG en met de inzonderheid in de tweede overweging van de considerans opgenomen doelstellingen van deze richtlijn?
7. Moeten de algemene beginselen van het geldende [Unierecht], te weten de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen, equality of arms en effectieve rechterlijke bescherming, alsmede het recht op een onafhankelijk gerecht en, meer algemeen, op een eerlijk proces, die worden gewaarborgd door artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 8 van het Verdrag van Lissabon en waarnaar artikel 46 van het VEU verwijst) – gelezen in samenhang met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, en met de artikelen 46, 47 en 52, lid 3, van het Handvest [...] – aldus worden uitgelegd, dat zij in het kader van de toepassing van richtlijn [1999/70/EG] eraan in de weg staan dat de Italiaanse Staat na een aanzienlijk tijdsverloop (drie jaar en zes maanden) een bepaling vaststelt als artikel 9 van decreto-legge nr. 70/2011, die lid 4 bis aan artikel 10 van decreto legislativo nr. 368/01 heeft toegevoegd en ertoe strekt de gevolgen van aanhangige gedingen te wijzigen, waardoor de werknemer rechtstreeks wordt benadeeld ten voordele van de staat als werkgever en waardoor de in de interne rechtsorde geboden mogelijkheid misbruik te bestraffen dat bestaat in de opeenvolging van overeenkomsten voor bepaalde tijd, wordt uitgesloten?”

34. In zaak C-418/13 heeft de Corte costituzionale de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1. Moet clausule 5, punt 1, van de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is gehecht aan richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen de toepassing van artikel 4, leden 1, laatste zinsnede, en 11, van wet [nr. 124/1999], die de vervangingsovereenkomsten voor de duur van een schooljaar voor functies ‚die uiterlijk 31 december daadwerkelijk vacant en beschikbaar zijn’ regelen met de bepaling dat ‚in afwachting van de afronding van vergelijkende onderzoeken voor de aanwerving van onderwijzend personeel in vaste dienst’ leerkrachten op vervangingsovereenkomsten voor de duur van een schooljaar worden aangesteld, wanneer op grond van deze bepaling gebruik kan worden gemaakt van overeenkomsten voor bepaalde tijd zonder dat een precieze termijn wordt gegeven voor vergelijkende onderzoeken en zonder dat recht op vergoeding van de schade bestaat?
2. Zijn de organisatorische behoeften van het Italiaanse onderwijssysteem, zoals hierboven aangegeven, objectieve redenen in de zin van clausule 5, punt 1, van [de raamovereenkomst], zodat een regeling als de Italiaanse voor de aanstelling van personeel in het onderwijs voor bepaalde tijd, waarin geen vergoeding van de schade is voorzien, verenigbaar is met het recht van de Europese Unie?”

V – Procedure voor het Hof

35. De verwijzingsbeslissingen zijn binnengekomen bij het Hof op 17 januari (zaak C-22/13), 7 februari (zaken C-61/13–C-63/13) en 23 juli 2013 (zaak C-418/13). Bij beschikking van de president van het Hof van 8 maart 2013 zijn de zaken C-22/13 en C-61/13 tot en met C-63/13 gevoegd. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Mascolo, Forni, Racca en Russo (zaken C-22/13 en C-61/13–C-63/13), door Napolitano, Cittadino en Zangari, en door Perrella en Romano (zaak C-418/13), alsmede door de Italiaanse regering en de Europese Commissie. De Federazione Gilda-Unams, de Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) en de Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) hebben enkel in zaak C-62/13 opmerkingen ingediend. De Poolse regering heeft opmerkingen ingediend in de zaken C-22/13 en C-61/13 tot en met C-63/13; de Griekse regering enkel in zaak C-418/13.

36. Bij beslissing van 11 februari 2014 heeft het Hof overeenkomstig artikel 54, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering de zaken C-22/13, C-61/13 tot en met C-63/13 en C-418/13 gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

37. Met het oog op een gemeenschappelijke mondelinge behandeling in deze zaken, heeft het Hof krachtens artikel 61, lid 2, van zijn Reglement voor de procesvoering de partijen die voornemens waren te verschijnen opgeroepen overleg te plegen over hun respectieve standpunten, hun pleidooien toe te spitsen op de uitlegging van clausule 5 van de raamovereenkomst en de zevende vraag in de zaken C-61/13 en C-62/13 te beantwoorden.

38. Ter terechtzitting van 27 maart 2013 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door Mascolo, Forni, Racca, Russo, Napolitano en Cittadino, het Ministero, de Comune di Napoli, de Federazione Gilda-Unams, de Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) en de Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), alsook door de Italiaanse regering en de Commissie.

VI – Analyse

A – *Bevoegdheid van het Hof en ontvankelijkheid van de prejudiciële verzoeken*

39. Om te beginnen hebben de Comune di Napoli, de Italiaanse regering en de Commissie in hun schriftelijke opmerkingen de ontvankelijkheid betwist van de vierde prejudiciële vraag in de zaken C-22/13, C-61/13 en C-62/13 en de derde prejudiciële vraag in zaak C-63/13.

40. Deze vragen hebben, in de eerste plaats, betrekking op de uitlegging van het beginsel dat een lidstaat in het kader van een prejudiciële uitleggingsprocedure gehouden is om loyaal samen te werken. De eerste vraag in de zaken C-22/13, C-61/13 en C-62/13 hanteert namelijk het uitgangspunt dat de door de Italiaanse regering gegeven uitlegging van het nationale recht onjuist is. Daarom baseert het Tribunale di Napoli zich, in zijn vierde vraag, op de uitlegging van het nationale rechtskader dat door de Italiaanse regering in de zaak Affatato⁶ is geschetst. De verwijzende rechter is van mening dat laatstgenoemde uitlegging niet overeenkomt met die van de Italiaanse regering in de onderhavige zaken en hij vraagt zich bijgevolg af of de Italiaanse Staat zijn verplichting tot loyale samenwerking heeft geschonden.

41. In de tweede plaats wenst de verwijzende rechter⁷ te vernemen of hij op grond van de verplichting tot loyale samenwerking gehouden is om bij de Unierechtconforme uitlegging van zijn nationale recht uit te gaan van de uitlegging die in een andere samenhang door de lidstaat waaronder hij valt voor het Hof is gehanteerd, ook al is deze uitlegging door een hogere nationale rechter onjuist bevonden.⁸

42. Er zij aan herinnerd dat overeenkomstig de voor de prejudiciële procedure geldende taakverdeling tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties het Hof niet bevoegd is om zich uit te spreken over het gedrag van een lidstaat of het nationale recht uit te leggen. Het staat enkel aan de nationale rechter en niet aan het Hof om het nationale recht uit te leggen⁹ en uitspraak te doen over de toepassing daarvan op het concrete geval.

43. Voorts moet ik het door de Comune di Napoli in zaak C-63/13 gevoerde betoog dat het prejudiciële verzoek niet-ontvankelijk is, van de hand wijzen. Zij betoogt in wezen dat uitlegging van clause 5 van de raamovereenkomst niet noodzakelijk is. Volgens de Comune di Napoli blijkt namelijk uit de verwijzingsbeslissing dat het Tribunale di Napoli van mening is – op basis van in de rechtspraak van het Hof terug te vinden aanwijzingen – dat de preventieve maatregelen en sancties die door de Italiaanse wetgever voor de omzetting van de raamovereenkomst zijn vastgesteld, ontoereikend zijn, zodat deze rechter, met inaanmerkingneming van alle omstandigheden van het concrete geval, de bij hem aanhangige zaak door middel van een richtlijnconforme uitlegging had kunnen beslechten.

6 – In die zaak betoogde de Italiaanse regering dat artikel 5, lid 4 bis, van decreto legislativo nr. 368/2001, dat bepaalt dat opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd die een duur van 36 maanden overschrijden worden omgezet in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, van toepassing was in de overheidssector. Zie beschikking Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574, punt 48).

7 – Wat dit aspect van de vraag betreft gaat de verwijzende rechter uit van een andere veronderstelling, namelijk dat het nationale recht in die zin kan worden uitgelegd dat artikel 5, lid 4 bis, van decreto legislativo nr. 368/2001, dat bepaalt dat opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd die een duur van 36 maanden overschrijden worden omgezet in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, van toepassing is in de overheidssector, inclusief de onderwijssector. Zie voetnoot op blz. 5 van de onderhavige conclusie.

8 – De verwijzende rechter wijst erop dat de Corte di cassazione in arrest nr. 10127/12 de toepassing van artikel 5, lid 4 bis, van decreto legislativo nr. 368/01 in de overheidssector, inclusief de onderwijssector, heeft uitgesloten en dat derhalve de opmerkingen in de zaak Affatato in wezen niet met de werkelijkheid overeenstemden (zie beschikking Affatato, EU:C:2010:574, punt 48).

9 – Zie in die zin arresten Dietz (C-435/93, EU:C:1996:395, punt 39); Thibault (C-136/95, EU:C:1998:178, punt 21), en Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51, punt 51).

44. Volgens vaste rechtspraak rust er, in het kader van de in artikel 267 VWEU verankerde juridische samenwerking, een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht. Slechts in een aantal bijzondere situaties kan het Hof weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter.¹⁰ Voorts staat het enkel aan de nationale rechter om zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt.¹¹

B – *Ten gronde*

45. De verwijzende rechters wensen met hun prejudiciële vragen in wezen te vernemen of een nationale regeling voor de openbaaronderwijssector als de litigieuze Italiaanse regeling strookt met de raamovereenkomst. Meer in het bijzonder twijfelt het Tribunale di Napoli over de verenigbaarheid van verschillende bepalingen van de Italiaanse regeling met clause 5 van de raamovereenkomst alsmede met verschillende Unierechtelijke beginselen dan wel bepalingen van het Handvest.

46. Het Hof is niet bevoegd om zich in het kader van een prejudiciële verwijzing uit te spreken over de verenigbaarheid van een nationale maatregel met het Unierecht. Het is wel bevoegd de nationale rechter alle uitleggingsgegevens betreffende het Unierecht te verschaffen die hem in staat stellen om deze verenigbaarheid te kunnen beoordelen voor de beslissing van de bij hem aanhangige zaak.¹²

1. Inleidende opmerkingen

47. Deze zaak kenmerkt zich door een complex rechtskader.¹³ Alvorens stil te staan bij de prejudiciële vragen lijkt het mij daarom geboden om eerst de belangrijkste elementen van het voor de openbaaronderwijssector geldende nationale stelsel voor de vervanging van leerkrachten uiteen te zetten.¹⁴ Uitgaande van de in de verwijzingsbeslissingen opgenomen inlichtingen en de tijdens de mondelinge behandeling vergaarde informatie lijkt mij het Italiaanse wettelijke stelsel in wezen op de hiernavolgende wijze ingericht.

48. De raamovereenkomst is in het Italiaanse recht omgezet bij decreti legislativi nr. 165/2001 en nr. 368/2001 voor respectievelijk de openbare en particuliere onderwijssector. Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt evenwel dat de litigieuze nationale regeling die in de hoofdgedingen op openbare scholen van toepassing is, op een aantal wezenlijke punten verschilt van deze decreti legislativi.

49. Ingevolge deze regeling vindt de aanstelling in vaste dienst van onderwijzend personeel langs twee verschillende wegen plaats: voor 50 % van de beschikbare functies per schooljaar door middel van vergelijkende onderzoeken en voor de overige 50 % door middel van permanente ranglijsten, waarop, onder andere, de leerkrachten staan ingeschreven die reeds voor een dergelijk onderzoek zijn geslaagd.¹⁵ Bij de vervulling van vacante onderwijsfuncties door middel van jaarlijkse vervangingsovereenkomsten – „in afwachting van de afronding van vergelijkende onderzoeken voor onderwijzend personeel in vaste dienst”¹⁶ – wordt uit deze lijsten geput. Het aantal hernieuwingen van de vervangingsovereenkomst bepaalt de stijging op deze lijsten, die tot een vaste aanstelling kan leiden.

10 — Arrest Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punt 35).

11 — Arrest Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punt 32).

12 — Arrest Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, punt 35 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

13 — Ik moet erop wijzen dat dit kader in de van het Tribunale di Napoli afkomstige verwijzingsbeslissingen op nogal verwarrende wijze is uiteengezet.

14 — Uit het dossier blijkt dat het begrip openbare scholen aldus moet worden opgevat dat gemeentelijke scholen hier niet onder vallen.

15 — Zie artikelen 399, lid 1, en 401, leden 1 en 2, van decreto legislativo nr. 297/1994.

16 — Zie artikel 4, lid 1, van wet nr. 124/1999.

50. In dit verband blijkt uit de schriftelijke opmerkingen van de verzoekers in zaak C-418/13 alsmede uit de opmerkingen van de Commissie tijdens de pleitzitting dat op de permanente ranglijsten niet alleen de leerkrachten staan vermeld die voor een openbaar vergelijkend onderzoek zijn geslaagd en nog geen vaste aanstelling hebben, maar ook de leerkrachten die een pedagogische beroepsopleiding hebben bezocht en dus lessen ter verkrijging van een onderwijskwalificatie hebben gevolgd. Dit stelsel van stijging op de ranglijst, gebaseerd op de anciënniteit van het hierop ingeschreven personeel, laat dus de aanstelling in vaste dienst toe van, ten eerste, leerkrachten die zijn geslaagd voor een vergelijkend onderzoek en, ten tweede, personen die nooit voor een dergelijk vergelijkend onderzoek zijn geslaagd maar wel de voornoemde lessen ter verkrijging van een onderwijskwalificatie hebben gevolgd.

51. De Corte costituzionale wijst er dienaangaande op dat in de periode tussen 1999 en 2011¹⁷ geen vergelijkende onderzoeken zijn gehouden. Gedurende dit tijdvak zou in de openbaaronderwijssector slechts in zeer beperkte mate personeel op overeenkomsten voor onbepaalde tijd zijn aangesteld en zou tussen 2007 en 2012 het aantal overeenkomsten voor bepaalde tijd aanzienlijk zijn gedaald.

52. Uit het dossier blijkt verder dat bij wet nr. 133 van 25 juni 2008 de toegang tot pedagogische opleidingen voor onbepaalde tijd zou zijn opgeschort.

53. Het onderzoek van de prejudiciële vragen moet deze tegen achtergrond plaatsvinden.

2. Eerste vraag

54. Met de eerste prejudiciële vraag van het Tribunale di Napoli in de zaken C-22/13, C-61/13 en C-62/13 alsmede met de eerste en de tweede prejudiciële vraag van de Corte costituzionale in zaak C-418/13, die een gezamenlijke behandeling vergen, wensen deze rechters in wezen te vernemen of de Italiaanse regeling die van toepassing is op arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die met het oog op vervangingen met leerkrachten in de openbaaronderwijssector worden gesloten, voldoende maatregelen bevat om misbruik van dergelijke overeenkomsten te voorkomen en te bestraffen en, derhalve, of deze regeling voldoet aan clause 5 van de raamovereenkomst.¹⁸

55. Alvorens na te gaan of de litigieuze nationale regeling voldoende maatregelen in de zin van clause 5 van de raamovereenkomst bevat, zal ik mij eerst buigen over de werkingssfeer van de raamovereenkomst en daarna de vraag beantwoorden hoe deze bepaling moet worden uitgelegd in het licht van de relevante rechtspraak.

a) Werkingssfeer van de raamovereenkomst

56. De Griekse regering is van mening dat een lidstaat de onderwijssector volledig kan vrijstellen van de door clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst opgelegde verplichtingen. Tot staving van haar betoog voert zij aan dat deze clause de mogelijkheid biedt om rekening te houden met „de behoeften van bepaalde sectoren en/of categorieën werknemers”.

17 — Uit het dossier blijkt dat in 2012 nieuwe vergelijkende onderzoeken zijn georganiseerd.

18 — Uit de schriftelijke stukken van de Commissie blijkt dat zij niet-nakomingsprocedures tegen de Italiaanse Republiek heeft ingesteld wegens het verzuim maatregelen vast te stellen die geschikt zijn om misbruik van openvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd in de onderwijssector te voorkomen.

57. Dienaangaande herinner ik eraan dat de werkingssfeer van de raamovereenkomst is gedefinieerd in clause 2, punt 1, juncto clause 3, punt 1, van deze raamovereenkomst. Volgens vaste rechtspraak van het Hof blijkt uit de bewoordingen van clause 2, lid 1, van de raamovereenkomst dat de werkingssfeer van die overeenkomst ruim is opgevat en dat derhalve in beginsel geen enkele sector is uitgesloten¹⁹, nu zij in het algemeen geldt voor „werknemers met een contract voor bepaalde tijd die werken uit hoofde van een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding, als omschreven bij wet, collectieve overeenkomsten of gebruiken in iedere lidstaat”.

58. Verder heeft het Hof reeds verklaard dat het begrip „werknemers voor bepaalde tijd”²⁰ alle werknemers omvat, zonder onderscheid naar de openbare dan wel de particuliere aard van hun werkgever.²¹

59. Bijgevolg kunnen arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in de openbaaronderwijssector niet worden onttrokken aan de werkingssfeer van deze raamovereenkomst.²² Ik zie mij daarom genoodzaakt het argument dat door de Griekse regering in het kader van de eerste vraag in zaak C-418/13 is aangevoerd van de hand te wijzen.

b) Uitlegging van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst

60. Blijkens clause 1 van de raamovereenkomst heeft deze tot doel een kader vast te stellen om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen.²³ Deze raamovereenkomst beoogt dus met de vaststelling van een aantal minimale beschermende bepalingen te vermijden dat werknemers in een preciaire situatie komen te verkeren²⁴ en bijgevolg te voorkomen dat zij vanwege het feit dat zij gedurende een lange periode met aanstellingen voor bepaalde tijd worden geconfronteerd, in een kwetsbare positie terechtkomen.²⁵ Deze categorie werknemers loopt immers het gevaar om gedurende een substantieel deel van de beroepsloopbaan te worden uitgesloten van het genot van vaste dienstbetrekkingen, wat juist, zoals uit de raamovereenkomst blijkt, een essentieel onderdeel van de werknemersbescherming vormt.²⁶

61. Hiertoe omvat dit kader twee soorten maatregelen: maatregelen ter voorkoming van misbruik, opgenomen in clause 5, lid 1, en sanctiemaatregelen, die met name in clause 5, lid 2, sub b, van de raamovereenkomst zijn neergelegd.²⁷

19 — Arresten Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 56) en Angelidaki e.a. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punten 114 en 166); beschikking Koukou (C-519/08, EU:C:2009:269, punt 71); arresten Sorge (C-98/09, EU:C:2010:369, punten 30 en 31); Gavieiro Gavieiro en Iglesias Torres (C-444/09 en C-456/09, EU:C:2010:819, punt 39), en Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, punt 34).

20 — Volgens clause 3 van de raamovereenkomst moet onder „werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd” worden verstaan „iemand met een rechtstreeks tussen een werkgever en een werknemer aangegane arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding voor bepaalde tijd waarvan het einde wordt bepaald door objectieve voorwaarden zoals het bereiken van een bepaald tijdstip, het voltooien van een bepaalde taak of het intreden van een bepaalde gebeurtenis”.

21 — Arresten Adeneler e.a. (EU:C:2006:443, punt 56) en Della Rocca (EU:C:2013:235, punt 34).

22 — Clause 2, punt 2, van de raamovereenkomst maakt het de lidstaten en/of de sociale partners enkel mogelijk „leerovereenkomsten en het leerlingwezen” en arbeidsovereenkomsten en -verhoudingen „die zijn gesloten in het kader van een speciaal door of met steun van de overheid uitgevoerd opleidings-, arbeidsinpassings- en omscholingsprogramma” aan de werkingssfeer van deze raamovereenkomst te onttrekken. Zie dienaangaande arresten Adeneler e.a. (EU:C:2006:443, punt 57) en Della Rocca (EU:C:2013:235, punt 35).

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

24 — Arresten Adeneler e.a. (EU:C:2006:443, punt 63); Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 88), en Angelidaki e.a. (EU:C:2009:250, punt 73). In de Unie zijn de meeste nieuwe banen die de laatste jaren (zelfs vóór de crisis) zijn gecreëerd, gebaseerd op tijdelijke contracten en andere atypische vormen van arbeid. Zie mededeling van de Commissie van 18 april 2012 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, getiteld „Naar een banenrijk herstel” [COM(2012) 173 def., blz. 12].

25 — In punt 6 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst wordt verklaard dat arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd de normale arbeidsverhouding zijn en bijdragen tot de levenskwaliteit van de betrokken werknemers en de rendementsverhoging.

26 — Arrest Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, punt 64). Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat uit de tweede alinea van de preambule van de raamovereenkomst en uit punt 8 van de algemene overwegingen ervan blijkt dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd enkel in bijzondere omstandigheden aan de behoeften van zowel werkgevers als werknemers kunnen beantwoorden. Zie beschikking Vassilakis e.a. (C-364/07, EU:C:2008:346, punt 83).

27 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Marrosu en Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, punt 29).

i) Bestaan van maatregelen ter voorkoming van misbruik

62. De lidstaten hebben de verplichting om „op efficiënte en dwingende wijze” in hun rechtsorde minstens één van de in clause 5, punt 1, sub a tot en met c, van de raamovereenkomst opgesomde maatregelen in te voeren, wanneer in de betrokken lidstaat nog geen gelijkwaardige wettelijke voorschriften bestaan.²⁸ Deze maatregelen betreffen respectievelijk de objectieve redenen die verlenging van dergelijke overeenkomsten of verhoudingen rechtvaardigen, de maximale totale duur van die opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen, en het aantal toegestane verlengingen.

63. De verwijzende rechters, de verzoekers in de hoofdgedingen en de Commissie delen in wezen de opvatting dat de litigieuze Italiaanse bepalingen noch het aantal van deze opeenvolgende overeenkomsten, noch hun maximale totale duur in de zin van clause 5, punt 1, sub b en c, van de raamovereenkomst regelen. In het bijzonder wijst het Tribunale di Napoli erop dat sinds de inwerkingtreding van decreto legislativo nr. 70/2011, artikel 10, lid 4 bis, van decreto legislativo nr. 368/2001 de openbaaronderwijssector uitsluit van de toepassing van artikel 5, lid 4 bis, van dit decreto legislativo, waarin is bepaald dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die de arbeidsduur van 36 maanden overschrijden worden omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, hetgeen een onbeperkt aantal vernieuwingen mogelijk zou maken.

64. Op basis van mijn onderzoek van het dossier ben ik het hiermee eens. Voor zover noch punt 1, sub b, noch punt 1, sub c, van clause 5 van de raamovereenkomst in de litigieuze regeling is vervat, moet worden nagegaan of zij een preventieve maatregel in de zin van punt 1, sub a, van deze clause bevat of, bij gebreke hiervan, een maatregel die gelijkwaardig is aan die welke in deze clause zijn opgenomen.

65. Zoals uit de schriftelijke opmerkingen blijkt, moet deze vraag worden beantwoord aan de hand van de rechtspraak van het Hof, meer in het bijzonder het arrest Küçük.²⁹ In dat arrest ging het om de vraag of de tijdelijke behoefte aan vervangend personeel waarin een nationale regeling voorzagt, een objectieve reden in de zin van clause 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst kan vormen. Het lijkt mij daarom nuttig om de door het Hof in dat arrest gevolgde redenering kort in herinnering te brengen.

66. In de eerste plaats heeft het Hof met betrekking tot het begrip „objectieve redenen” – die in bijzondere omstandigheden de hernieuwing van arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd rechtvaardigen – geoordeeld dat dit begrip ziet op precieze en concrete omstandigheden welke een bepaalde activiteit kenmerken en dus in die bijzondere context het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd rechtvaardigen.³⁰ Daarentegen zou een nationale bepaling waarbij via een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling in het algemeen en op abstracte wijze de mogelijkheid wordt gecreëerd om gebruik te maken van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, niet voldoen aan voornoemde vereisten.³¹

67. In de tweede plaats heeft het Hof verklaard dat een bepaling op basis waarvan overeenkomsten voor bepaalde tijd kunnen worden vernieuwd ter vervanging van andere werknemers die tijdelijk hun taken niet kunnen verrichten, op zich niet in strijd is met de raamovereenkomst.³² Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat het in een overheidsdienst die over een aanzienlijk personeelsbestand

28 — Arrest Marrosu en Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, punten 44 en 50) en – van recentere datum – arrest Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, punt 42).

29 — C-586/10, EU:C:2012:39. Zie met betrekking tot dit arrest het commentaar van Robin-Olivier, S., en Rémy, P., „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), blz. 645.

30 — Zie in die zin arresten Adeneler e.a. (EU:C:2006:443, punt 69); Angelidaki e.a. (EU:C:2009:250, punt 97), en Küçük (EU:C:2012:39, punt 27).

31 — Arresten Adeneler e.a. (EU:C:2006:443, punt 71) en Küçük (EU:C:2012:39, punt 28).

32 — Arrest Küçük (EU:C:2012:39, punt 30).

beschikt, immers onvermijdelijk vaak voorkomt dat personeel tijdelijk moet worden vervangen, met name omdat werknemers ziekteverlof, moederschapsverlof, ouderschapsverlof of andere soorten verlof hebben en dus niet beschikbaar zijn. In die omstandigheden zou de tijdelijke vervanging van werknemers een objectieve reden in de zin van clause 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst kunnen vormen die zowel het sluiten van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd met het vervangend personeel als de vernieuwing van deze overeenkomsten naargelang de behoeften rechtvaardigt.³³

68. Het Hof heeft evenwel benadrukt dat ook al kan de vervanging van werknemers die tijdelijk hun taken niet kunnen verrichten in beginsel worden aanvaard als een objectieve reden in de zin van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst, de bevoegde instanties erop moeten toezien dat de concrete toepassing van deze objectieve reden, gelet op de bijzondere kenmerken van de betrokken activiteit en de voorwaarden voor de uitoefening ervan, overeenstemt met de vereisten van de raamovereenkomst. Bij de toepassing van de betrokken regeling moeten die instanties hieruit dus objectieve en transparante criteria kunnen afleiden die hen in staat stellen om na te gaan of dergelijke overeenkomsten beantwoorden aan een behoefte die ook echt tijdelijk en niet permanent en blijvend van aard is.³⁴

69. Tot slot heeft het Hof verklaard dat de vernieuwing van arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd om te voorzien in behoeften die in feite niet tijdelijk, maar daarentegen permanent en blijvend zijn, niet gerechtvaardigd is in de zin van clause 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst. Het Hof heeft geoordeeld dat alle instanties van de betrokken lidstaat in het kader van hun respectieve bevoegdheden dienen te zorgen voor de inachtneming van clause 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst door in concreto na te gaan of de vernieuwing van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd in tijdelijke behoeften beoogt te voorzien en of een bepaling niet in werkelijkheid wordt gebruikt om te voorzien in permanente en blijvende personeelsbehoeften van de werkgever. Volgens het Hof „staat het aan die instanties om in elk concreet geval alle omstandigheden van de zaak te onderzoeken, met name rekening houdend met het aantal opeenvolgende overeenkomsten dat met eenzelfde persoon of voor het verrichten van eenzelfde werk is gesloten, om uit te sluiten dat de werkgevers misbruik maken van arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, zelfs indien deze overduidelijk worden gesloten om in een behoefte aan vervangend personeel te voorzien”.³⁵

70. Wat de hoofdingen betreft wijs ik erop dat de litigieuze nationale bepalingen in veeleer algemene en abstracte bewoordingen zijn verrat, zonder een duidelijke band met de specifieke inhoud en de concrete voorwaarden voor de uitoefening van de activiteit die onder de opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd valt. Bij de toepassing van een dergelijke regeling door de bevoegde autoriteiten kunnen mijns inziens hieruit geen objectieve en transparante criteria worden afgeleid om na te gaan of sprake is van een werkelijke behoefte aan tijdelijke vervanging.

71. Maar gesteld al dat een nationale regeling als die in de hoofdingen in beginsel een objectieve reden in de zin van clause 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst kan zijn³⁶, dan rijst bij mij toch de vraag of het door deze regeling in het leven geroepen stelsel van vernieuwing van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd enkel ten uitvoer is gelegd om in de tijdelijke behoefte van de overheid aan leerkrachten te voorzien.

33 — Ibidem, punt 31.

34 — Zie in die zin ibidem punten 34 en 36.

35 — Ibidem, punten 39 en 40.

36 — Bijvoorbeeld omdat de onderwijssector zich kenmerkt door een groot personeelsbestand, waarvoor tijdelijke vervanging onmisbaar is.

72. Dat lijkt niet het geval te zijn. Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt namelijk dat de Italiaanse regeling voor de openbaaronderwijssector noch de sluiting, noch de vernieuwing van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd beperkt tot de vervanging van tijdelijk afwezig personeel. In tegendeel, mijns inziens worden dergelijke vervangingen ook gebruikt om te beantwoorden aan een *permanente en blijvende behoefte aan personeel*.³⁷

73. Meer in het bijzonder wijst de Corte costituzionale dienaangaande erop dat artikel 4, lid 1, laatst volzin, van wet nr. 124/1999 preciseert dat in functies die uiterlijk 31 december daadwerkelijk *vacant en beschikbaar* zijn, wordt voorzien door middel van jaarlijkse vervangingen „in afwachting van de afronding van vergelijkende onderzoeken voor de aanwerving van onderwijzend personeel in vaste dienst”.³⁸ Deze rechterlijke instantie wijst erop dat deze bepaling dus ook uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt van vernieuwing van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd met vervangend personeel om vacante functies op te vullen. De aanwerving van vervangend personeel mag in beginsel dan tijdelijk zijn, het feit dat geen precieze termijn is vastgelegd voor het houden van vergelijkende onderzoeken voor de aanwerving van onderwijzend personeel in vaste dienst betekent dat volstrekt onduidelijk is wanneer deze onderzoeken plaatsvinden. Zoals de Commissie in haar schriftelijke en mondelinge opmerkingen heeft betoogd, is dit moment totaal willekeurig omdat het afhangt van de noodzakelijke financiële middelen en organisatorische beslissingen die ter beoordeling van de overheid zijn gelaten.

74. Mijns inziens volgt hieruit dat de litigieuze regeling het gebruik mogelijk maakt van overeenkomsten voor bepaalde tijd om „blijvend in permanente behoeften” van de onderwijssector te voorzien. Dergelijk gebruik is laakbaar en moet worden voorkomen door het nemen van een of meer van de in clause 5 van de raamovereenkomst genoemde beperkende maatregelen.³⁹

75. Volgens de rechtspraak van het Hof beschikken de lidstaten op grond van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst weliswaar over een beoordelingsmarge om het met deze clause beoogde doel te bereiken, maar moeten zij het door het Unierecht voorgeschreven resultaat waarborgen, zoals niet alleen uit artikel 288, derde alinea, VWEU maar ook uit artikel 2, eerste alinea, juncto punt 17 van de considerans van richtlijn 1999/70 volgt.⁴⁰

76. Volgens mij waarborgt de litigieuze regeling niet het door de raamovereenkomst voorgeschreven resultaat. Wat dit betreft deel ik niet de door de Italiaanse en, in wezen, ook door de Griekse regering aangevoerde argumenten dat de voorschriften voor de aanwerving van onderwijzend personeel gerechtvaardigd zijn. De rechtvaardiging zou, in de eerste plaats, zijn gelegen in de noodzaak van een zeer hoge mate van flexibiliteit die het mogelijk maakt rekening te houden met de nauwe samenhang tussen de behoefte aan vervangend personeel en de cyclische en onvoorzienbare fluctuaties in het aantal leerlingen. In de tweede plaats zouden er financiële redenen zijn, uit hoofde waarvan talrijke recente bepalingen ter indamming van de overheidsuitgaven grenzen hebben gesteld aan het aantal vaste aanstellingen en de omvang van het gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd in de onderwijssector.

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”, Blanpain, R., *European Labour Law*, 12e editie, Wolters Kluwer, 2010, blz. 472.

38 — Cursivering van mij. Op basis van deze bepaling kunnen tussen de overheid en leerkrachten namelijk verschillende soorten overeenkomsten voor bepaalde tijd worden gesloten: (i) overeenkomsten voor de duur van een schooljaar ter waarneming van de beschikbare en vacante functies in het personeelsbestand (dat wil zeggen waarvoor geen leerkracht in vaste dienst is aangesteld), die aan het einde van het schooljaar (31 augustus) verlopen; (ii) tijdelijke overeenkomsten ter waarneming van niet-vacante functies in het feitelijk benodigde personeelsbestand die niettemin beschikbaar zijn, die aan het einde van de onderwijsactiviteiten (30 juni) verlopen; en tot slot (iii) kortlopende tijdelijke vervangingsovereenkomsten voor de resterende gevallen, die lopen tot de oorzaak naar aanleiding waarvan ze zijn gesloten, wegvalt.

39 — Zie conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, punt 35).

40 — Arresten Angelidaki e.a. (EU:C:2009:250, punt 80) en Küçük (EU:C:2012:39, punt 48).

77. Met betrekking tot, in de eerste plaats, het argument dat de onderwijssector flexibel moet zijn, is het – zoals de Corte costituzionale aangeeft – weliswaar juist dat onderwijs een fundamenteel recht is en dat het dus een dienst is die op aanvraag wordt verleend. Het mechanisme dat bestemd is om de behoefte aan vervangend onderwijspersoneel te dekken, vereist een zekere mate van flexibiliteit die samenhangt met factoren als fluctuaties in de omvang van het leerlingenbestand of ziekte- en moederschapsverlof. Volgens de Corte costituzionale kan dankzij het stelsel van de permanente ranglijsten, naast dat van de vergelijkende onderzoeken, in beginsel worden gegarandeerd dat personeel voor bepaalde tijd in het onderwijs wordt aangesteld aan de hand van objectieve criteria. Ook verschaft dit stelsel deze werknemers een redelijke kans op een vast dienstverband en een aanstelling op basis van een overeenkomst voor onbepaalde tijd.

78. Zoals evenwel uit punt 73 van deze conclusie blijkt, leidt het ontbreken van een precieze termijn voor het houden van openbare vergelijkende onderzoeken, die sinds meer dan tien jaar niet hebben plaatsgevonden⁴¹, ertoe dat het volstrekt onduidelijk is wanneer deze onderzoeken plaatsvinden en blijkt hieruit dat overeenkomsten voor bepaalde tijd zijn gebruikt om te beantwoorden aan permanente en blijvende behoeften van de betrokken overheidsinstantie. Of dit het geval is, moet door de verwijzende rechters worden beoordeeld.

79. Wat in de tweede plaats het argument betreft dat recentelijk door talrijke nationale bepalingen financiële beperkingen aan de onderwijssector zijn opgelegd, ben ik van mening dat hiermee geen misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd kan worden gerechtvaardigd. Het staat bijgevolg aan de verwijzende rechters om na te gaan of de financiële beperkingen die door talrijke bepalingen aan een overheidsdienst worden opgelegd een voldoende concrete rechtvaardiging vormen voor het gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd, zoals de in de punten 66 tot en met 69 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak van het Hof voorschrijft. Volgens deze rechtspraak zouden namelijk nationale bepalingen, waarbij via een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling in het algemeen en op abstracte wijze de mogelijkheid wordt gecreëerd om gebruik te maken van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, niet voldoen aan de vereisten voor de rechtvaardiging, door precieze en concrete omstandigheden, van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Het Hof heeft in dit verband verklaard dat die omstandigheden met name kunnen voortvloeien uit de bijzondere aard van de taken waarvoor dergelijke overeenkomsten zijn gesloten, en uit de inherente kenmerken ervan, of eventueel, uit het nastreven van een rechtmatige doelstelling van sociaal beleid van een lidstaat.⁴²

80. Voorts bieden algemene bepalingen die financiële beperkingen opleggen de onderwijswerkgever een grote mate van vrijheid om ten onrechte overeenkomsten voor bepaalde tijd te sluiten, terwijl de raamovereenkomst nu juist dergelijk misbruik wil voorkomen. Mijns inziens overschrijdt een dergelijke vrijheid de beoordelingsmarge waarover de lidstaten in het kader van de raamovereenkomst beschikken.

81. Het litigieuze stelsel mag dan – zoals uit punt 30 van de onderhavige conclusie blijkt – in beginsel zodanig van opzet zijn dat het aan de in clause 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst bedoelde objectieve redenen beantwoordt, dit laat onverlet dat de Italiaanse regering geen bewijs heeft geleverd van het bestaan van concrete elementen die als rechtvaardiging kunnen dienen. Ik verwijs met name naar het tijdelijke en niet-permanente gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd in de onderwijssector. Volgens mij blijkt uit het dossier integendeel duidelijk dat dergelijke contracten in zoverre worden misbruikt dat hiermee wordt beoogd te beantwoorden aan *structurele behoeften aan onderwijspersoneel*. Deze structurele behoeften blijken uit het aanzienlijke aantal werknemers dat sinds meer dan tien jaar in een precare werksituatie is komen te verkeren, zonder dat dienaangaande enige

41 – Zie punt 51 van de onderhavige conclusie.

42 – Arresten Angelidaki e.a. (EU:C:2009:250, punt 96) en Küçük (EU:C:2012:39, punt 27). Als rechtmatige doelstellingen van sociaal beleid vermeldt het Hof maatregelen ter bescherming van de vrouw bij zwangerschap en moederschap en maatregelen die mannen en vrouwen in staat willen stellen hun beroeps- en gezinstaken met elkaar te verenigen (arrest Küçük, EU:C:2012:39, punt 33).

beperking is vastgesteld met betrekking tot het aantal vernieuwingen van de overeenkomsten of de maximale duur ervan. Naar mijn mening had een substantieel deel van deze functies permanent door middel van overeenkomsten voor onbepaalde tijd kunnen worden vervuld, zonder dat hiermee de vereiste flexibiliteit – waarop de Corte costituzionale terecht heeft gewezen – in gevaar zou zijn gebracht.

82. Bijgevolg staat het aan de verwijzende rechters om na te gaan of de inzet van leerkrachten gedurende lange periodes via verschillende overeenkomsten voor bepaalde tijd, zoals uit de omstandigheden van de hoofdingen blijkt, in overeenstemming is met clause 5 van de raamovereenkomst.

ii) Bestaan van sanctiemaatregelen in geval van misbruik

83. Volgens de verwijzende rechters bevat de litigieuze regeling geen sancties in geval van misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd. Na de inwerkingtreding van decreto legislativo nr. 70/2011 konden namelijk volgens artikel 4, lid 14 bis, van nr. 124/1999 arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd enkel nog worden omgezet in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd in geval van een vaste aanstelling op basis van de ranglijsten. Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissingen dat de schade die een werknemer in de onderwijssector ten gevolge van misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd heeft geleden, niet wordt vergoed.⁴³

84. Ingevolge clause 5, lid 2, van de raamovereenkomst bepalen de lidstaten, na raadpleging van de sociale partners, en/of, „waar nodig”, de sociale partners, onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, in de eerste plaats, als opeenvolgend worden beschouwd en, in de tweede plaats, geacht worden voor onbepaalde tijd te gelden. Zij hebben dus een ruime beoordelingsvrijheid om, naargelang de bestaande sociale en wettelijke context, te bepalen of maatregelen moeten worden vastgesteld om arbeidsverhoudingen anders aan te merken.⁴⁴

85. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet evenwel, wanneer toch misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd plaatsvindt, een maatregel kunnen worden toegepast die voorziet in effectieve en op het vlak van de werknemersbescherming gelijkwaardige garanties, teneinde dit misbruik naar behoren te bestraffen en de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken. Artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/70 bepaalt immers dat de „lidstaten [...] alle nodige maatregelen [moeten] treffen om de in deze richtlijn voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen”⁴⁵, hetzij door de omzetting van deze arbeidsverhoudingen in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur, hetzij door de toekenning van schadevergoeding.⁴⁶

43 — Volgens het Tribunale di Napoli kent artikel 36, lid 5, van decreto legislativo nr. 165/2001 weliswaar in theorie de mogelijkheid van een vergoeding van de schade die een onrechtmatig voor bepaalde tijd aangeworven werknemer in de overheidssector heeft geleden, maar kan deze werknemer niet daadwerkelijk een vergoeding krijgen. De Corte suprema di cassazione zou namelijk in arrest nr. 10127/12 hebben geoordeeld dat deze bepaling niet van toepassing is wanneer de overeenkomsten voor bepaalde duur de grens van 36 maanden hebben overschreden op grond dat de aanwerving voor bepaalde duur op wettige wijze heeft plaatsgevonden en de onrechtmatigheid geen verband houdt met de wijze van uitvoering van de arbeid. Ook zou de Corte di cassazione hebben verklaard dat een onrechtmatig voor bepaalde tijd aangeworven werknemer niet wordt benadeeld, omdat hij een vergoeding uit hoofde van zijn overeenkomst heeft gekregen en hij niet onkundig kon zijn van de nietigheid ervan.

44 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Marrosu en Sardino (EU:C:2005:569, punt 30).

45 — Zie onder andere arrest Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, punt 38 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 — Zie onder andere arrest Angelidaki e.a. (EU:C:2009:250, punten 160-166).

86. Zoals uit de punten 63, 64, 78, en 83 van de onderhavige conclusie blijkt, bevat in casu de litigieuze regeling als weergegeven in de verwijzingsbeslissingen noch voor het voorkomen noch voor het bestraffen van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd toereikende maatregelen in de zin van clause 5 van de raamovereenkomst. Dit gemis aan bescherming van leerkrachten overschrijdt de grenzen van wat clause 5, punten 1 en 2, van de raamovereenkomst toelaat en is in strijd met het in deze overeenkomst vastgelegde kader.⁴⁷ De beoordeling hiervan staat aan de nationale rechters.

c) Voorlopige conclusie

87. Een nationale regeling als de litigieuze Italiaanse regeling die, ten eerste, – in afwachting van vergelijkende onderzoeken voor de aanwerving van onderwijzend personeel in vaste dienst – de hernieuwing van overeenkomsten voor bepaalde tijd ter vervanging van onderwijzend en administratief, technisch en ondersteunend personeel in de openbaaronderwijssector mogelijk maakt, zonder dat duidelijk is wanneer deze onderzoeken plaatsvinden en dus zonder een omschrijving van objectieve en transparante criteria waarmee kan worden nagegaan of de vernieuwing van deze overeenkomsten ook werkelijk beantwoordt aan een reële behoefte en of hiermee het daartoe noodzakelijke en nagestreefde doel wordt bereikt en, ten tweede, geen enkele maatregel bevat ter voorkoming en bestraffing van misbruik van deze arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de onderwijssector, kan niet worden aangemerkt als gerechtvaardigd door objectieve redenen in de zin van clause 5, punt 1, sub a, van de raamovereenkomst. Het staat evenwel aan de nationale rechters om, rekening houdend met de voorgaande overwegingen, na te gaan of in de hoofdingen sprake is van deze omstandigheden.

3. Tweede en derde vraag

88. Aangezien ik in overweging geef om de eerste vraag ontkennend te beantwoorden, hoeven mijns inziens noch de tweede en de derde prejudiciële vraag in de zaken C-22/13, C-61/13 en C-62/13, noch de eerste en de tweede prejudiciële vraag in zaak C-63/13, die betrekking hebben op de overeenstemming van de litigieuze nationale regeling met de raamovereenkomst, te worden beantwoord.

4. Vijfde tot en met zevende vraag

89. Gelet op de in overweging gegeven beantwoording van de eerste vraag beschikt de verwijzende rechter in de zaken C-22/13 en C-61/13 tot en met C-63/13 over alle elementen die noodzakelijk zijn om het hoofding op nuttige wijze te beslechten.⁴⁸

47 — De Italiaanse regering wijst er dienaangaande op dat het nationale recht oplossingen in die zin zou kunnen bieden, hetgeen de verzoekers in de hoofdingen onder verwijzing naar het recente decreto-legge nr. 104 van 12 september 2013 lijken te bevestigen. Volgens deze verzoekers zou decreto-legge nr. 104/2013 leerkrachten die langer dan 36 maanden zijn aangesteld zekerheid kunnen verschaffen door een vaste aanstelling in het tijdvak 2014-2016.

48 — In zijn arresten Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, punt 84) en Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, punt 49) heeft het Hof verklaard dat, gelet op zijn andere antwoorden in deze zaken, niet meer behoefde te worden geantwoord op respectievelijk de vierde en de zesde prejudiciële vraag in deze zaken, die overeenkomen met de zevende vraag in de zaken C-61/13 en C-62/13.

VII – Conclusie

90. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de door het Tribunale di Napoli in de zaken C-22/13 en C-61/13 tot en met C-63/13 en door de Corte costituzionale in zaak C-418/13 gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„Een nationale regeling als in de hoofdgedingen die, ten eerste, – in afwachting van vergelijkende onderzoeken voor de aanwerving van onderwijzend personeel in vaste dienst – de hernieuwing van overeenkomsten voor bepaalde tijd ter vervanging van onderwijzend en administratief, technisch en ondersteunend personeel in de openbaaronderwijssector mogelijk maakt, zonder dat duidelijk is wanneer deze onderzoeken plaatsvinden en dus zonder een omschrijving van objectieve en transparante criteria waarmee kan worden nagegaan of de vernieuwing van deze overeenkomsten ook werkelijk beantwoordt aan een reële behoefte en of hiermee het daartoe noodzakelijke en nagestreefde doel wordt bereikt en, ten tweede, geen enkele maatregel bevat ter voorkoming en bestraffing van misbruik van deze arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de onderwijssector, kan niet worden aangemerkt als gerechtvaardigd door objectieve redenen in de zin van clausule 5, punt 1, sub a, van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Het staat evenwel aan de nationale rechter om, rekening houdend met de voorgaande overwegingen, na te gaan of in de hoofdgedingen sprake is van deze omstandigheden.”