



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 6 december 2018¹

Zaak C-494/17

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR
tegen
Fabio Rossato,
Conservatorio di Musica F.A. Bonporti

[verzoek van de Corte d'appello di Trento (rechter in tweede aanleg Trento, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Arbeidsverhouding voor bepaalde tijd – Arbeidsovereenkomsten in de overheidssector – Maatregelen ter bestraffing van misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd – Geen recht op schadevergoeding – Doeltreffendheidsbeginsel”

I. Inleiding

1. Net als in de zaak die heeft geleid tot het arrest Mascolo e.a.² buigt het Hof zich opnieuw over een geschil betreffende de bescherming van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in het openbaar onderwijs in Italië, in het bijzonder in de conservatoria. Het belang van deze zaak ligt echter niet zozeer in de inhoud van wet nr. 107/2015³, die de Italiaanse wetgever heeft ingevoerd naar aanleiding van dit arrest van het Hof, als wel in de uitlegging van deze wet door de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) en de Corte suprema di cassazione (hoogste rechterlijke instantie, Italië). Deze uitlegging heeft er namelijk toe geleid dat de werkingssfeer van wet nr. 107/2015 werd uitgebreid tot leerkrachten van wie de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd is omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd op grond van „reeds bestaande selectiemethoden/vergelijkende onderzoeken”, zoals die vóór de inwerkingtreding van deze wet werden toegepast.

2. Deze uitlegging had in de praktijk tot gevolg dat „schoon schip” werd gemaakt, dat wil zeggen dat elk recht op vergoeding van schade als gevolg van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in strijd met de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd⁴ werd uitgesloten over de 14 jaar voorafgaand aan de

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Arrest van 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401).

3 Legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (wet nr. 107 inzake de hervorming van het systeem van nationaal onderwijs en opleiding en de bevoegdheid om de bestaande wetgeving te herzien) van 13 juli 2015 (GURI nr. 162 van 15 juli 2015) (hierna: „wet nr. 107/2015”).

4 Raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van 18 maart 1999 (hierna: „raamovereenkomst”) 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 (PB 1999, L 175, blz. 43).

inwerkingtreding van wet nr. 107/2015, en dit zonder de bij deze wet bepaalde maatregelen ter voorkoming of bestraffing van misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende overeenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd, op deze werknemers van toepassing te verklaren.

3. Over dit probleem gaat de prejudiciële vraag in deze zaak.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

4. Clausule 5 van de raamovereenkomst, met het opschrift „Maatregelen ter voorkoming van misbruik”, luidt als volgt:

„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. 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:

- a) als ‚opeenvolgend’ worden beschouwd;
- b) geacht worden voor onbepaalde tijd te gelden.”

B. *Italiaans recht*

5. Artikel 1, lid 95, van wet nr. 107/2015 bepaalt:

„Voor het schooljaar 2015/2016 is het [Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (ministerie van Onderwijs, Universiteiten en Onderzoek; hierna: ‚ministerie’)] bevoegd een speciale wervingscampagne op te zetten om leerkrachten voor onbepaalde tijd aan te stellen bij openbare onderwijsinstellingen van elk niveau, teneinde alle gewone en ondersteunende posten ten behoeve van het vaste personeelsbestand te bezetten die nog vacant en beschikbaar zijn na de toekenning van de vaste aanstellingen voor datzelfde schooljaar op grond van artikel 399 van de gecoördineerde tekst van decreto legislativo n. 297 [(wetsbesluit nr. 297/1994)⁵] van 16 april 1994, waarna de ranglijsten van de

⁵ Decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (wetsbesluit nr. 297 houdende goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de onderwijswetgeving voor scholen van ieder type en niveau) van 16 april 1994 (gewoon supplement bij GURI nr. 115 van 19 mei 1994) (hierna: „wetsbesluit nr. 297/1994”).

vóór 2012 gepubliceerde vergelijkende onderzoeken op de grondslag van schriftelijke bewijsstukken en een examen zijn geschrapt. Voor het schooljaar 2015/2016 is het [ministerie] tevens bevoegd de andere posten te bezetten zoals opgesomd in tabel 1 in de bijlage bij de onderhavige wet, verdeeld over het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs en de verschillende soorten posten die in dezelfde tabel worden genoemd, alsmede over de verschillende regio's, voor elk niveau, naar verhouding van het aantal leerlingen op de openbare scholen, waarbij ook rekening dient te worden gehouden met de aanwezigheid van berggebieden of kleine eilanden, gebieden in het binnenland, gebieden met een lage bevolkingsdichtheid of met een groot aantal immigranten alsmede gebieden waar veel leerlingen voortijdig stoppen met school. De in tabel 1 genoemde posten worden vervuld ten behoeve van de in de leden 7 en 85 genoemde doeleinden. De verdeling van de in tabel 1 bedoelde posten over de verschillende categorieën van vergelijkend onderzoek geschiedt aan de hand van een besluit van de leiding van het Ufficio scolastico regionale [regionaal onderwijsbureau, Italië], naargelang de behoeften zoals aangegeven door de onderwijsinstellingen zelf, binnen de grenzen van de in lid 96 bedoelde ranglijsten. Vanaf het schooljaar 2016/2017 zijn de in tabel 1 genoemde posten opgenomen in het personeelsbestand van de zelfstandige entiteit en dienen zo ter uitbreiding ervan. Vanaf het schooljaar 2015/2016 mogen de posten die als uitbreiding van het personeelsbestand dienen, niet worden bezet door werknemers met vervangingsovereenkomsten die tijdelijk en incidenteel van aard zijn. Tijdens het schooljaar 2015/2016 mogen deze posten niet worden toegewezen aan vervangend personeel zoals bedoeld in artikel 40, lid 9, van wet nr. 449 van 27 december 1997^[6] en zijn deze niet beschikbaar in geval van overplaatsing, inlening of tijdelijke toewijzing.”

6. Artikel 1, lid 131, van wet nr. 107/2015 luidt als volgt:

„Met ingang van 1 september 2016 mogen overeenkomsten voor bepaalde tijd die worden gesloten om vacante en beschikbare posten voor onderwijzend, administratief, technisch en ondersteunend personeel van openbare onderwijsinstellingen te bezetten, een totale duur van 36 maanden, inclusief onderbrekingen, niet overschrijden.”

7. Artikel 1, lid 132, van wet nr. 107/2015 bepaalt:

„De raming van het [ministerie] voorziet in de oprichting van een fonds voor betalingen ter uitvoering van rechterlijke beslissingen betreffende de vergoeding van schade als gevolg van herhaaldelijke vernieuwingen van overeenkomsten voor bepaalde tijd met een totale duur van meer dan 36 maanden, inclusief onderbrekingen, voor vacante en beschikbare posten, waaraan voor de jaren 2015 en 2016 telkens 10 miljoen EUR is toegewezen [...]”.

III. Feiten van het hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

8. Fabio Rossato was sinds 18 november 2003 op basis van opeenvolgende arbeidscontracten voor bepaalde tijd als accordeondocent in dienst bij het Conservatorio Statale di Musica di Trento F.A. Bonporti (openbaar conservatorium F.A. Bonporti te Trento, Italië). Rossato heeft gedurende een periode van 11 jaar en 2 maanden ononderbroken voor deze werkgever gewerkt op basis van 17 met het ministerie gesloten overeenkomsten voor bepaalde tijd.⁷

⁶ Legge n. 449 – Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica (wet nr. 449 houdende begrotingsmaatregelen voor stabilisering) van 27 december 1997 (GURI nr. 302 van 30 december 1997, gewoon supplement nr. 255).

⁷ Deze overeenkomsten werden gesloten op grond van artikel 2, lid 6, van Legge n. 508 – Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati (wet nr. 508 houdende hervorming van de kunstacademies, de nationale dansacademie, de nationale toneelacademie, de hogere kunstopleidingen, de conservatoria en daarmee gelijkgestelde muziekoopleidingen) van 21 december 1999 (GURI nr. 2 van 4 januari 2000) (hierna: „wet nr. 508/1999”).

9. Omdat Rossato de clausules waarmee een termijn werd gesteld aan de verschillende opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd onwettig achtte, heeft hij op 20 december 2011 een rechtszaak aanhangig gemaakt bij de Tribunale di Rovereto (rechter in eerste aanleg Rovereto, Italië) en daarbij primair gevorderd dat deze clausules onwettig werden verklaard en dat zijn arbeidsverhouding werd omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd en subsidiair dat schadevergoeding werd betaald wegens misbruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in strijd met de raamovereenkomst, alsmede dat bij de berekening van zijn bezoldiging rekening werd gehouden met de opgebouwde anciënniteit op grond van clause 4 van de raamovereenkomst.

10. De Tribunale di Rovereto heeft alleen de vordering tot erkenning van de opgebouwde anciënniteit met het oog op de bezoldiging toegewezen. De rechter heeft de vordering met betrekking tot misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd afgewezen overeenkomstig de door de Corte suprema di cassazione in arrest 10127/12⁸ ontwikkelde beginselen.

11. Op 5 maart 2013 heeft het ministerie tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Corte d'appello di Trento voor zover daarbij de tijdens de overeenkomsten voor bepaalde tijd opgebouwde anciënniteit werd erkend. Op 31 mei 2013 heeft Rossato tegen dit vonnis incidenteel beroep ingesteld bij de verwijzende rechter voor zover daarbij misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd werd uitgesloten, en bijgevolg zijn vorderingen tot omzetting van de arbeidsverhouding in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd en tot schadevergoeding werden afgewezen.

12. De verwijzende rechter geeft aan dat hij de zaak meerdere malen heeft verdaagd in afwachting van de arresten van de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione naar aanleiding van het arrest van het Hof van 26 november 2014, Mascolo e.a.⁹ De verwijzende rechter wijst erop dat naar aanleiding van dit arrest wet nr. 107/2015 is aangenomen, die tot doel heeft „de nationale regeling aan de Europese regeling aan te passen, om te vermijden dat misbruik wordt gemaakt van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd voor onderwijzend en niet-onderwijzend personeel in het openbaar onderwijs [...] naar aanleiding van [het arrest Mascolo e.a.]”.

13. Op 2 september 2015, tijdens de procedure, is de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd van Rossato omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, allereerst door het sluiten van een overeenkomst voor onbepaalde tijd¹⁰ en vervolgens door een vaste aanstelling. Deze omzetting vond plaats vanwege zijn plaats op de permanente ranglijst, op grond van de ministeriële nota's nr. 36913/15 en nr. 8893/15 van het Ministero delle Finanze (ministerie van Financiën) respectievelijk het Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministerie van Onderwijs, Universiteiten en Onderzoek), waarbij toestemming werd gegeven voor aanstellingen voor onbepaalde tijd op grond van artikel 19 van decreto-legge n. 104 (wetsbesluit nr. 104/2013)¹¹, artikel 2 bis van decreto-legge n. 97/2004¹², artikel 2 van wet nr. 508/1999 en artikel 270 van wetsbesluit nr. 297/1994.

8 Arrest betreffende het specifieke karakter van de regelgeving inzake vervanging van personeel in de onderwijssector, krachtens artikel 399 van wetsbesluit nr. 297/1994 en artikel 4 van Legge n. 124, recante disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (wet nr. 124 houdende spoedmaatregelen inzake onderwijzend personeel) van 3 mei 1999 (GURI nr. 107 van 10 mei 1999) (hierna: „wet nr. 124/1999”). Met betrekking tot dit arrest en deze artikelen, zie arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punten 18, 20-22 en 27-32).

9 C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401.

10 Met ingang van 1 januari 2014.

11 Decreto-legge n. 104 – Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca (wetsbesluit nr. 104 houdende vaststelling van spoedmaatregelen voor onderwijs, universiteiten en onderzoek) van 12 september 2013 (GURI nr. 214 van 12 september 2013), omgezet in wet, met wijzigingen, bij wet nr. 128 van 8 november 2013 (GURI nr. 264 van 11 november 2013).

12 Decreto-legge n. 97 – Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università (wetsbesluit nr. 97 houdende spoedmaatregelen ter verzekering van een goed verloop van schooljaar 2004/2005 alsook betreffende staats- en universiteitsexamens) van 7 april 2004 (GURI nr. 88 van 15 april 2004), omgezet in wet, met wijzigingen, bij wet nr. 143 van 4 juni 2004 (GURI nr. 130 van 5 juni 2004).

14. Volgens de verwijzende rechter heeft de Corte suprema di cassazione¹³, overeenkomstig de door de Corte costituzionale geformuleerde beginselen¹⁴, geoordeeld dat, wat betreft het onderwijzend personeel, de omzetting van de arbeidsverhouding in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd een „evenredig, voldoende effectief” middel was om misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd naar behoren te bestraffen en „de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken”, zodat de betrokken werknemer op grond van dit misbruik geen enkele schade kon aanvoeren.

15. De verwijzende rechter merkt op dat de „overgang” van de arbeidsverhouding in een overeenkomst voor onbepaalde tijd waarnaar de uitspraken van deze hoogste rechterlijke instanties verwijzen, slechts gevolgen heeft voor de toekomst en moet worden onderscheiden van de „omzetting” van de arbeidsverhouding naar een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, zijnde de sanctie – naast schadevergoeding – voor de particuliere sector die gevolgen heeft voor het verleden.¹⁵ De verwijzende rechter is van mening dat Rossato op grond van de nationale wet, zoals gewijzigd naar aanleiding van het arrest van de Corte costituzionale en uitgelegd door de Corte suprema di cassazione, geen aanspraak kan maken op omzetting in een overeenkomst voor onbepaalde tijd, welke mogelijkheid niet van toepassing is op arbeid in overheidsdienst, en evenmin op schadevergoeding, omdat de omzetting van zijn arbeidsverhouding in een overeenkomst voor onbepaalde tijd is geschied op grond van zijn plaats op de permanente ranglijst op basis van „reeds bestaande selectiemethoden/vergelijkende onderzoeken”, zoals die vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015 werden toegepast.

16. Deze omstandigheden maken dat de verwijzende rechter twijfelt aan de wettigheid van een dergelijk gevolg van de uitlegging door de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione met betrekking tot de raamovereenkomst en de door het Hof in het arrest Mascolo e.a.¹⁶ ontwikkelde beginselen.

17. In deze omstandigheden heeft de Corte d’appello di Trento bij beslissing van 13 juli 2017, ingekomen ter griffie van het Hof op 14 augustus 2017, beslist de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet clause 5, punt 1, van [de raamovereenkomst] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan de toepassing van artikel 1, leden 95, 131 en 132, van [wet nr. 107/2015], dat voorziet in de vaste aanstelling van docenten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in de toekomst, zonder terugwerkende kracht en zonder schadevergoeding, als evenredige, voldoende effectieve en afschrikkende maatregelen om de volle werking van de bepalingen van de raamovereenkomst te verzekeren wat de schending van deze overeenkomst wegens misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd betreft in de periode voorafgaand aan die waarin de maatregelen van de genoemde bepalingen gevolgen moeten sorteren?”

13 Arresten van 30 december 2016, nrs. 27566/16, 27565/16, 27562/16, 27561/16 en 27560/16.

14 Arrest nr. 187/2016 van 17 mei 2016.

15 Zie artikel 5, lid 4 bis, van 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 (wetsbesluit nr. 368 ter omzetting van richtlijn 1999/70/EG betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd) van 6 september 2001 (GURI nr. 235 van 9 oktober 2001). Ik breng in herinnering dat deze bepaling aan de orde was in de zaken die hebben geleid tot het arrest van 7 maart 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, punt 7). Uit de stukken van deze zaak blijkt dat deze bepaling is ingetrokken en vervangen door een bepaling die qua inhoud in wezen identiek is, te weten artikel 19 van decreto legislativo n. 81 – Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (wetsbesluit nr. 81 tot organieke regeling van arbeidsovereenkomsten en herziening van de wetgeving betreffende de arbeidstaken, overeenkomstig artikel 1, lid 7, van wet nr. 183 van 10 december 2014) van 15 juni 2015 (gewoon supplement bij GURI nr. 144 van 24 juni 2015). Op grond van deze laatste bepaling wordt, wanneer de maximale duur van 36 maanden is overschreden, of het nu gaat om één enkele overeenkomst of opeenvolgende overeenkomsten die gesloten zijn voor de uitoefening van functies van hetzelfde niveau en met dezelfde juridische status, „de overeenkomst gewijzigd in een overeenkomst voor onbepaalde tijd vanaf het moment dat deze grens is overschreden”.

16 Arrest van 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401).

18. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoeker in het hoofdgeding, de Italiaanse regering alsmede de Europese Commissie. Dezelfde partijen waren vertegenwoordigd ter terechtzitting van 27 september 2018.

IV. Analyse

A. *Ontvankelijkheid*

19. In de schriftelijke opmerkingen beroept de Italiaanse regering zich op de niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag. Zij betoogt in de eerste plaats dat de gestelde vraag hypothetisch van aard is. De verwijzende rechter zou namelijk van de veronderstelling uitgaan dat niet artikel 1, leden 95, 131 en 132, van wet nr. 107/2015 van toepassing is op het geding, maar de artikelen 270 en 485 van wetsbesluit nr. 297/1994. De Italiaanse regering betoogt in dit verband dat de omzetting van de arbeidsverhouding in een overeenkomst voor onbepaalde tijd niet was gebaseerd op artikel 1, lid 95, van wet nr. 107/2015, maar op de procedure voor de omzetting van de arbeidsverhouding in een overeenkomst voor onbepaalde tijd van artikel 270 van wetsbesluit nr. 297/1994. Dientengevolge vraagt de verwijzende rechter het Hof om advies over de verenigbaarheid van clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst met de toepassing met terugwerkende kracht van wet nr. 107/2015. De Italiaanse regering voert in de tweede plaats aan dat deze rechter niet aangeeft wat de begin- en einddata zijn van de overeenkomsten voor bepaalde tijd die tussen partijen in het hoofdgeding zijn gesloten, waardoor niet kan worden gecontroleerd of sprake is van misbruik bij het gebruik van dit soort overeenkomsten.

20. Ik ben van mening dat deze argumenten moeten worden afgewezen.

21. In de eerste plaats, anders dan de Italiaanse regering beweert, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat wet nr. 107/2015, zoals uitgelegd door de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione, ook van toepassing is op alle leerkrachten van wie de arbeidsverhouding is omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd „door middel van reeds bestaande selectiemethoden/vergelijkende onderzoeken”. Derhalve is de kwestie die in deze zaak aan de orde wordt gesteld niet hypothetisch van aard.

22. In de tweede plaats is het argument dat niet kan worden gecontroleerd of sprake is van misbruik ten aanzien van de tussen partijen gesloten overeenkomsten voor bepaalde tijd, rekening houdend met het ontbreken van met name de einddata van deze overeenkomsten, ongegrond. De verwijzende rechter betoogt immers zelf, hetgeen onder zijn bevoegdheid valt, dat Rossato „ononderbroken” les heeft gegeven van 18 november 2003 tot 2 september 2015, de datum waarop zijn arbeidsverhouding in een overeenkomst voor onbepaalde tijd werd omgezet.

23. In die omstandigheden concludeer ik dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

B. Ten gronde

1. Inleidende opmerkingen

24. De onderhavige zaak kenmerkt zich, net als de zaken die hebben geleid tot het arrest Mascolo e.a.¹⁷ en waarin ik conclusie heb genomen, door een complex rechtskader en gaat opnieuw in op de vraag hoe de raamovereenkomst en de toepassing ervan moeten worden uitgelegd binnen het nationale systeem van vervangingen van onderwijspersoneel in de sector van het openbaar onderwijs, in het bijzonder van de conservatoria. Om de problematiek die ten grondslag ligt aan dit verzoek om een prejudiciële beslissing beter te begrijpen, lijkt het mij in dit stadium zinvol om mijn analyse te beginnen met een herhaling van de belangrijkste elementen van dit nationale systeem, zoals die blijken uit de verwijzingsbeslissing. Vervolgens onderzoek ik de prejudiciële vraag in het licht van de rechtspraak en met name het arrest Mascolo e.a.¹⁸

25. In de eerste plaats verklaart de verwijzende rechter in wezen dat de bepalingen van de nationale wetgeving die van toepassing waren op het moment dat de vordering in eerste aanleg werd ingediend, artikel 2, lid 6, van wet nr. 508/1999 en artikel 4, lid 1, van wet nr. 124/1999¹⁹ waren, aangezien Rossato de litigieuze overeenkomsten voor bepaalde tijd had gesloten met zijn werkgever, nadat het ministerie hem de onderwijspost bij het conservatorium van Trente op basis van permanente ranglijsten had toegewezen.²⁰ Volgens de informatie van de verwijzende rechter was in wet nr. 508/1999 immers voor conservatoria en kunstacademies bepaald dat onderwijsposten die daadwerkelijk vacant en beschikbaar waren, konden worden bezet door middel van overeenkomsten voor bepaalde tijd, in afwachting van de afronding van vergelijkende onderzoeken voor de aanwerving van onderwijzend personeel in vaste dienst. Deze rechter voegt daaraan toe dat deze bepalingen niet voorzagen in precieze termijnen of sancties ingeval de – louter indicatieve – termijnen in deze bepalingen werden overschreden, noch in sancties ingeval de overeenkomsten voor bepaalde tijd telkens werden vernieuwd gezien de permanente en blijvende behoeften van de overheidsinstelling.

26. In het onderhavige geval heeft de omzetting van de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd van Rossato, zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, plaatsgevonden op grond van de in artikel 270 van wetsbesluit nr. 297/1994 neergelegde procedure voor de omzetting van arbeidsverhoudingen in een overeenkomst voor onbepaalde tijd. Deze rechter wijst erop dat dit artikel bepaalde dat onderwijzend personeel voor de helft van de beschikbare functies per schooljaar werd geworven door middel van vergelijkende onderzoeken op de grondslag van schriftelijke bewijsstukken en examens en voor de andere helft door middel van de permanente ranglijsten.²¹

17 Arrest van 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401).

18 Arrest van 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401).

19 Volgens de verwijzende rechter is artikel 2, lid 6, van wet nr. 508/1999 vergelijkbaar met artikel 4 van wet nr. 124/1999, dat aan de orde was in het kader van de zaken die hebben geleid tot het arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401), en dat volgens het Hof onverenigbaar is met clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst. Voor de inhoud van artikel 4, lid 1, van wet nr. 124/1999 zie arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 18).

20 In dit verband breng ik in herinnering dat het Hof in de zaken die hebben geleid tot het arrest Mascolo e.a., waarin, zoals ik zojuist heb opgemerkt in voetnoot 19, de aan het Hof gestelde prejudiciële vragen vooral betrekking hadden op artikel 4, lid 1, van wet nr. 124/1999, heeft opgemerkt dat uit de verwijzingsbeslissingen en de toelichting ter terechtzitting bleek dat „personeel in staatsscholen uit hoofde van de nationale regeling die in de hoofdgedingen aan de orde is, zoals neergelegd in wet nr. 124/1999, wordt aangeworven voor onbepaalde tijd op een vaste aanstelling of voor bepaalde tijd in het kader van vervangingsovereenkomsten. De aanstelling in vaste dienst vindt plaats langs twee verschillende wegen: voor de helft van de beschikbare posten per schooljaar door middel van vergelijkende onderzoeken op de grondslag van schriftelijke bewijsstukken en examens en voor de andere helft door middel van permanente ranglijsten, waarop de leerkrachten staan ingeschreven die reeds voor een dergelijk vergelijkend onderzoek zijn geslaagd maar nog geen betrekking in vaste dienst hebben en de leerkrachten die een beroepsopleiding voor leerkrachten ter verkrijging van een onderwijskwalificatie hebben gevolgd. Vervangende leerkrachten worden door middel van dezelfde ranglijsten aangeworven, waarbij een leerkracht door opeenvolgende vervangingsovereenkomsten stijgt op de lijst en in aanmerking kan komen voor een betrekking in vaste dienst” (arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a., C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 89).

21 Volgens de verwijzende rechter was artikel 270 van wetsbesluit nr. 297/1994 vergelijkbaar met artikel 399, lid 1, van hetzelfde wetsbesluit, dat aan de orde is in de zaken die hebben geleid tot het arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punten 21 en 22). Zie ook mijn conclusie in deze zaken (EU:C:2014:2103, punt 49). Met betrekking tot de ranglijsten zie voetnoot 20.

27. In de tweede plaats blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat dit systeem naar aanleiding van het arrest *Mascolo e.a.*²² is gewijzigd bij wet nr. 107/2015. Op grond van deze wet kunnen beschikbare posten op de lijst van het aantal ambten worden bezet en wordt met betrekking tot deze vacatures een halt toegeroepen aan *toekomstig* misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd. In dit verband stelt de verwijzende rechter dat de in de betrokken wetgeving neergelegde maatregelen erin bestaan dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die worden gesloten om vacante en beschikbare posten voor onderwijzend personeel te bezetten, een totale duur van 36 maanden, inclusief onderbrekingen, niet mogen overschrijden (artikel 1, lid 131), en voorts dat een fonds wordt opgericht voor de vergoeding van schade als gevolg van het gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd met een totale duur van meer dan 36 maanden, inclusief onderbrekingen, vastgesteld voor de jaren 2015 en 2016 (artikel 1, lid 132).²³ De verwijzende rechter merkt ook op dat dezelfde wet, in artikel 1, lid 95, bepaalt dat vergelijkende onderzoeken elke drie jaar moeten plaatsvinden, en tevens voorziet in een speciale wervingscampagne voor het schooljaar 2015/2016 om onderwijzend personeel voor onbepaalde tijd in het vaste personeelbestand op te nemen, door middel van een vereenvoudigd vergelijkend onderzoek, nadat docenten op de permanente ranglijsten met een voldoende hoge score in vaste dienst zijn aangesteld.²⁴

28. In de derde plaats blijkt uit de verwijzingsbeslissing en de tijdens de terechtzitting verstrekte informatie dat de omzetting van de arbeidsverhouding van Rossato in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd niet heeft plaatsgevonden op grond van de in wet nr. 107/2015 geregelde speciale wervingscampagne. Toch heeft de uitlegging van deze wet door de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione in casu tot gevolg dat Rossato geen schadevergoeding kan vorderen voor het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd dat heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015.²⁵

29. Dit is de achtergrond van het hoofdgeding.

2. Onderzoek van de prejudiciële vraag

30. De onderhavige prejudiciële vraag, zoals geformuleerd door de verwijzende rechter, betreft de verenigbaarheid van de bepalingen van wet nr. 107/2015, die zijn vastgesteld naar aanleiding van het arrest *Mascolo e.a.*²⁶, met clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst. Op grond van de uitlegging van deze wet door de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione heeft een leerkracht zoals verzoeker in het hoofdgeding, die door het ministerie in vaste dienst is aangesteld na 17 opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd over een ononderbroken periode van 11 jaar en 2 maanden, geen recht op „omzetting”, met terugwerkende kracht, van de gehele arbeidsverhouding in een overeenkomst voor onbepaalde tijd en evenmin op vergoeding van schade als gevolg van misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd.

31. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak is van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren.²⁷

22 Arrest van 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401).

23 Zie punt 7 van deze conclusie.

24 Ik merk op dat uit de pleitzitting blijkt dat op die datum nog geen vergelijkend onderzoek was georganiseerd.

25 Volgens de verwijzende rechter hebben deze hoogste rechtscollages deze vaststelling gebaseerd op enerzijds de handelingsvrijheid van de lidstaten bij de vaststelling van de maatregelen om misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd te bestraffen en anderzijds de beslissing van de Commissie om gezien de nieuwe regeling van de Italiaanse Republiek de inbreukprocedure stop te zetten die tegen deze lidstaat was ingesteld wegens schending van richtlijn 1999/70.

26 Arrest van 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401).

27 Arrest van 22 juni 2017, Federatie Nederlandse Vakvereniging e.a. (C-126/16, EU:C:2017:489, punt 36).

32. In het onderhavige geval ben ik van mening dat de Corte d'appello di Trento met zijn vraag in wezen wenst te vernemen of clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een rechterlijke uitlegging van bepalingen van nationaal recht, zoals aan de orde in het hoofdgeding, die voorzien in maatregelen ter voorkoming van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, op grond waarvan geen enkel recht bestaat op vergoeding van schade als gevolg van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze bepalingen.

a) Werkingssfeer van de raamovereenkomst en uitlegging van clause 5, punt 1

33. In herinnering dient te worden gebracht dat uit clause 1 van de raamovereenkomst blijkt dat deze onder meer tot doel heeft een kader vast te stellen om misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen. Dit kader omvat een aantal minimale beschermende bepalingen om te vermijden dat werknemers in een precaire situatie komen te verkeren²⁸ 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.²⁹ 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 blijkt³⁰, een essentieel onderdeel van de werknemersbescherming vormt³¹.

34. Ter verwezenlijking van dit doel omvat genoemd kader twee soorten maatregelen.³² Ten eerste behelst clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst de verplichting voor de lidstaten om een of meer van de onder a) tot en met c) opgesomde maatregelen in te voeren, voor zover er in de betrokken lidstaat niet al gelijkwaardige wettelijke maatregelen bestaan.³³ Aldus stelt de raamovereenkomst de lidstaten een algemeen doel, bestaande in het voorkomen van dergelijk misbruik, maar laat zij hun de vrijheid om de middelen voor het bereiken daarvan te kiezen, mits daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het doel of het nuttig effect van de raamovereenkomst.³⁴ Ten tweede verplicht clause 5 van de raamovereenkomst en met name punt 2, onder b), de lidstaten of de sociale partners maatregelen vast te stellen om misbruik te bestraffen.³⁵

35. In het onderhavige geval staat vast dat, zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, dergelijk misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd heeft plaatsgevonden. Rossato heeft immers „ononderbroken” lesgegeven gedurende de periode van 18 november 2003 tot 2 september 2015, de datum waarop zijn arbeidsverhouding werd gewijzigd door de sluiting van een overeenkomst voor onbepaalde tijd, met terugwerkende kracht tot januari 2014. Bijgevolg valt een werknemer zoals verzoeker in het hoofdgeding, die als leerkracht in dienst is genomen ter vervanging, voor de duur van

28 Arresten van 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 63); 26 januari 2012, Küçük (C-586/10, EU:C:2012:39, punt 25), en 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 72).

29 Zie mijn conclusie in de gevoegde zaken Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2103, punt 60).

30 Zie tweede alinea van de preambule van de raamovereenkomst alsmede punten 6-8 van de algemene overwegingen van deze raamovereenkomst.

31 Zie arresten van 22 november 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, punt 64); 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 63); 26 januari 2012, Küçük (C-586/10, EU:C:2012:39, punt 25); 3 juli 2014, Fiamingo e.a. (C-362/13, C-363/13 en C-407/13, EU:C:2014:2044, punt 54), en 25 oktober 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punt 31).

32 Zoals advocaat-generaal Poiares Maduro reeds had opgemerkt in zijn conclusie in de zaak Marrosu en Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, punten 29 en 30).

33 De lidstaten, na raadpleging van de sociale partners, of de sociale partners zijn immers op grond van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst gehouden maatregelen ter voorkoming van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd op *effectieve en bindende* wijze vast te stellen. Arresten van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 69); 23 april 2009, Angelidaki e.a. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punt 74), en 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 74).

34 Zie in die zin arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 76).

35 Zie in dit verband arrest van 7 september 2006, Marrosu en Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Marrosu en Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, punten 29 en 30).

een schooljaar, bij openbare conservatoria op grond van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd voor een aaneengesloten periode van 11 jaar en 2 maanden zonder dat er objectieve redenen waren, onder de werkingssfeer van de raamovereenkomst op grond van de clausules 2 en 5 ervan.³⁶

36. In dit stadium moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter twee problemen aan de orde stelt: ten eerste de gedeeltelijke erkenning van de anciënniteit van Rossato bij zijn aanstelling in vaste dienst op grond van de wetgeving die gold vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015, en ten tweede het gevolg van de uitlegging van deze wet door de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione, te weten de uitsluiting van elk recht op vergoeding van schade als gevolg van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd voor leerkrachten van wie de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd is omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd op grond van de wetgeving die gold vóór de inwerkingtreding van deze wet.

b) Gedeeltelijke erkenning van de anciënniteit

37. De verwijzende rechter merkt op dat Rossato bij zijn aanstelling in vaste dienst gedeeltelijke erkenning heeft gekregen van zijn anciënniteit op grond van de wetgeving die gold vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015, dat wil zeggen vanaf januari 2014.

38. Uit de opmerkingen van de Italiaanse regering blijkt immers dat artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/1994, dat van toepassing was op Rossato op het moment dat hij een vaste aanstelling kreeg, voorzag in een speciale regeling voor onderwijzend personeel die het mogelijk maakte om bij hun vaste aanstelling de loopbaan gedeeltelijk te reconstrueren. Volgens deze regering werd deze reconstructie uitgevoerd door middel van coëfficiënten en bijstellingen die rekening hielden met de eerdere loopbaan van de leerkracht en die onderscheid maakten tussen zijn situatie en die van een leerkracht die op dezelfde datum slaagt voor een vergelijkend onderzoek, maar niet eerst voor bepaalde tijd binnen een onderwijsinstelling heeft gewerkt. De Italiaanse regering betoogt dat deze bijstellingen, waardoor deze perioden slechts gedeeltelijk in aanmerking zijn genomen, een wettige toepassing vormen van het pro-rata-temporisbeginsel van clause 4, punt 2, van de raamovereenkomst.

39. Behoudens toetsing door de verwijzende rechter, ben ik van mening dat het op grond van het Unierecht niet verplicht is om in geval van misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd, de gehele arbeidsverhouding voor bepaalde tijd met terugwerkende kracht om te zetten in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd („omzetting”). Ik breng in dit opzicht in herinnering dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat, gelet op de beoordelingsmarge van de lidstaten bij de organisatie van hun eigen overheidsdiensten, zij in beginsel, zonder in strijd te handelen met richtlijn 1999/70 of de raamovereenkomst, voorwaarden kunnen vaststellen voor de toegang tot de functie van ambtenaar in vaste dienst alsmede de arbeidsvoorwaarden van dergelijke ambtenaren in vaste dienst, met name wanneer zij eerder in dienst zijn geweest van die diensten op grond van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.³⁷ Het Hof heeft ook erkend dat bepaalde verschillen in behandeling tussen ambtenaren in vaste dienst die zijn aangenomen naar aanleiding van een algemeen vergelijkend

³⁶ Wat betreft de werkingssfeer *ratione personae* van de raamovereenkomst heeft het Hof al aangegeven dat deze geen enkele sector uitsluit en derhalve van toepassing is op personeel in de onderwijssector. Arresten van 3 juli 2014, *Fiamingo e.a.* (C-362/13, C-363/13 en C-407/13, EU:C:2014:2044, punt 38), en 26 november 2014, *Mascolo e.a.* (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 69).

³⁷ Arresten van 8 september 2011, *Rosado Santana* (C-177/10, EU:C:2011:557, punt 76); 18 oktober 2012, *Valenza e.a.* (C-302/11–C-305/11, EU:C:2012:646, punt 57), en 20 september 2018, *Motter* (C-466/17, EU:C:2018:758, punt 43).

onderzoek en degenen die zijn aangenomen na beroepservaring te hebben opgedaan op basis van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, in beginsel gerechtvaardigd kunnen zijn vanwege de verschillen in vereiste kwalificaties en de aard van de taken waarvoor zij de verantwoordelijkheid dragen.³⁸

40. In het bijzonder dient erop te worden gewezen dat artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/1994³⁹ aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het arrest Motter⁴⁰. In deze zaak vroeg de verwijzende rechter zich af of het Italiaanse recht, door in deze bepaling te voorzien in een degressieve formule voor de inaanmerkingneming van de anciënniteit die is opgebouwd op basis van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, teneinde omgekeerde discriminatie van geslaagden van een vergelijkend onderzoek voor de openbare dienst te voorkomen, verenigbaar was met clause 4 van de raamovereenkomst. Het Hof heeft geoordeeld dat clause 4 van de raamovereenkomst aldus moet worden uitgelegd dat zij zich in beginsel niet verzet tegen deze bepaling, krachtens welke, bij de aanwerving van een werknemer als statutair ambtenaar op de grondslag van schriftelijke bewijsstukken, met het oog op diens indeling in een salarisgroep, de diensttijdvakken die zijn vervuld op grond van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd tot en met het vierde jaar volledig, en na het vierde jaar gedeeltelijk, dat wil zeggen voor twee derde, in aanmerking worden genomen.⁴¹

41. Gelet op het voorgaande dient de prejudiciële vraag aldus te worden begrepen dat deze uitsluitend betrekking heeft op de door de verwijzende rechter genoemde omstandigheid dat elk recht op vergoeding van schade als gevolg van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd ontbreekt voor leerkrachten die in vaste dienst zijn aangesteld op grond van de wetgeving die gold vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015, en aan wie dientengevolge hun bestaande recht op schadevergoeding als sanctiemaatregel in de zin van de raamovereenkomst en de rechtspraak van het Hof is ontnomen.

c) Gevolg van de rechterlijke uitlegging van wet nr. 107/2015

42. De verwijzende rechter, die duidelijk heeft vastgesteld dat sprake is van misbruik, wenst te vernemen of het gevolg van de rechterlijke uitlegging van wet nr. 107/2015, te weten de uitsluiting van elk recht op vergoeding van schade als gevolg van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd gedurende de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, een maatregel vormt ter bestraffing van dergelijk misbruik.

43. Het is vaste rechtspraak dat wanneer het Unierecht niet voorziet in specifieke sancties voor het geval dat toch misbruiken worden vastgesteld, zoals in casu, het aan de nationale overheidsinstanties staat om passende maatregelen vast te stellen, die niet alleen evenredig moeten zijn, maar eveneens voldoende effectief en afschrikkend om ervoor te zorgen dat de krachtens de raamovereenkomst vastgestelde normen hun volle uitwerking krijgen.⁴² Hieruit vloeit voort dat, zoals het Hof herhaaldelijk heeft opgemerkt, wanneer misbruik als gevolg van het gebruik van opeenvolgende

38 Arresten van 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punt 78); 18 oktober 2012, Valenza e.a. (C-302/11–C-305/11, EU:C:2012:646, punt 60), en 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punt 46).

39 Artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/1994 bepaalt: „Voor docenten van secundair onderwijs en scholen voor kunstzinnige vorming die bij voornoemde openbare en daaraan gelijkgestelde scholen, waaronder begrepen scholen in het buitenland, anders dan in vaste dienst als docent hebben gewerkt, worden de eerste vier jaar in juridische en economische zin als diensttijd in vaste dienst erkend, terwijl de eventuele overige jaren voor twee derde, en uitsluitend voor economische doeleinden voor een derde worden meegerekend. De uit deze erkenning voortkomende economische rechten worden behouden en in aanmerking genomen in alle loonschalen volgend op de bij deze erkenning toegekende loonschaal”.

40 Arrest van 20 september 2018 (C-466/17, EU:C:2018:758).

41 Arrest van 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punt 54).

42 Arresten van 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 94); 23 april 2009, Angelidaki e.a. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punt 158); 3 juli 2014, Fiamingo e.a. (C-362/13, C-363/13 en C-407/13, EU:C:2014:2044, punt 62), en 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 77).

arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd heeft plaatsgevonden, er een maatregel moet kunnen worden toegepast die voorziet in effectieve en op het gebied van de werknemersbescherming gelijkwaardige garanties, teneinde dit misbruik naar behoren te bestraffen en de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken.⁴³

44. Uit deze rechtspraak blijkt dat de lidstaten het door richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst voorgeschreven resultaat en dus het nuttige effect ervan dienen te waarborgen. In ieder geval dient te worden voldaan aan het doeltreffendheidsbeginsel en – indien een passende vergelijking binnen het nationale recht kan worden gevonden – het gelijkwaardigheidsbeginsel.⁴⁴

45. Gelet op de uitlegging door de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regelgeving, heeft de verwijzende rechter twijfels over de naleving van het doeltreffendheidsbeginsel.

46. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft opgemerkt, legt de raamovereenkomst de lidstaten geen algemene verplichting op om te voorzien in de omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Clause 5, punt 2, van de raamovereenkomst laat het immers in beginsel aan de lidstaten over om te bepalen onder welke voorwaarden arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd worden geacht voor onbepaalde tijd te zijn aangegaan. Daaruit volgt dat de raamovereenkomst niet voorschrijft onder welke voorwaarden gebruik kan worden gemaakt van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.⁴⁵

47. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Italiaanse wetgever ervoor heeft gekozen om in wet nr. 107/2015, als maatregelen ter uitvoering van de raamovereenkomst, te voorzien in met name een speciale wervingscampagne om onderwijzend personeel voor onbepaalde tijd aan te stellen alsmede in de vergoeding van schade als gevolg van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd met een totale duur van meer dan 36 maanden.⁴⁶ De uitlegging van deze wet door de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione heeft tot gevolg gehad dat de werkingssfeer van deze wet werd uitgebreid tot leerkrachten, zoals verzoeker in het hoofdgeding, enkel en alleen om hen uit te sluiten van de voordelen van deze maatregelen. Met name wat betreft de omzetting van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in overeenkomsten voor onbepaalde tijd op grond van de wetgeving die gold vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015, is door de rechterlijke uitlegging van deze wet elk recht op vergoeding van schade als gevolg van misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd uitgesloten over de 14 jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding ervan.

48. In dit verband rijst de vraag of een dergelijke rechterlijke uitlegging elke retroactieve werking mag ontnemen aan een maatregel, die door de nationale wetgever is vastgesteld om te voldoen aan richtlijn 1999/70 en aan de raamovereenkomst, met als doel misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te bestraffen. Bijgevolg doet zich een andere vraag voor: vormt een dergelijke sanctiemaatregel die niet mag worden toegepast op grond van een rechterlijke uitlegging, een sanctiemaatregel die voldoende effectief en afschrikkend is?

49. Ik denk van niet.

43 Arresten van 23 april 2009, Angelidaki e.a. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punt 160); 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 79), en 7 maart 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, punt 31).

44 Zie in dit verband mijn conclusie in de zaak Santoro (C-494/16, EU:C:2017:822, punten 50-52). Zie ook in die zin arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Arresten van 8 maart 2012, Huet (C-251/11, EU:C:2012:133, punten 38-40); 3 juli 2014, Fiamingo e.a. (C-362/13, C-363/13 en C-407/13, EU:C:2014:2044, punt 65), en 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 80).

46 Zie artikel 1, lid 95, en artikel 132 van wet nr. 107/2015.

50. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting voor de lidstaten om het daarin voorgeschreven resultaat te bereiken, alsook de verplichting krachtens artikel 4 VEU om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de lidstaten gelden, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties.⁴⁷

51. In de tweede plaats staat vast dat, hoewel ik het er in principe mee eens ben dat wet nr. 107/2015 maatregelen vaststelt ter voorkoming en bestraffing van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd voor leerkrachten in de overheidssector⁴⁸, deze wet maatregelen treft die *uitsluitend voor de toekomst* gelden en dat de rechterlijke uitlegging van deze wet tot gevolg heeft dat geen enkel recht bestaat op vergoeding van schade als gevolg van misbruik dat heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding ervan, dat wil zeggen tijdens de daaraan voorafgaande periode van 14 jaar.⁴⁹

52. In de derde plaats moet in herinnering worden gebracht dat, zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, de omzetting van de opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van verzoeker in het hoofdgeding in een overeenkomst voor onbepaalde tijd uitsluitend is toe te schrijven aan zijn stijging op de ranglijst in het kader van de wetgeving die gold vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015.⁵⁰

53. In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof in het arrest Mascolo e.a.⁵¹ heeft geoordeeld dat de nationale regeling die gold vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015 onverenigbaar was met het Unierecht voor zover deze elk recht uitsloot op vergoeding van de schade als gevolg van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd in de onderwijssector. Aangezien het op grond van de in die zaak aan de orde zijnde regeling evenmin mogelijk was opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten in een overeenkomst of arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd, was aanstelling in vaste dienst door stijging op de ranglijst voor een werknemer die meerdere malen uit hoofde van artikel 4 van wet nr. 124/1999 een post in een staatsschool had waargenomen, volgens het Hof de enige manier om zijn opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten in een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd.⁵² Het Hof heeft echter geoordeeld dat „[d]aar een dergelijke mogelijkheid [...] onzeker is, zij niet [kan] worden beschouwd als een voldoende effectieve en afschrikkende sanctie om te waarborgen dat die voorschriften ter uitvoering van de raamovereenkomst hun volle uitwerking krijgen”. Het Hof was ook van oordeel dat de termijn voor aanstelling in vaste dienst van leerkrachten uit hoofde van het stelsel dat van toepassing was vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015 „even variabel als onzeker [was]”.⁵³

47 Arresten van 23 april 2009, Angelidaki e.a. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punt 106); 14 september 2016, Martínez Andrés en Castrejana López (C-184/15 en C-197/15, EU:C:2016:680, punt 50), en 25 oktober 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punt 67).

48 Dit gezegd hebbende, moet ik toegeven dat ik enige moeite heb met het feit dat een „speciale” wervingscampagne definitief een einde kan maken aan het „toevallige” en „onvoorzienbare” karakter – in de zin zoals uitgelegd in de punten 52 en 53 van deze conclusie – van de omzetting van de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd voor leerkrachten die in vaste dienst zijn aangesteld op grond van de wetgeving die gold vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015. Aangezien de prejudiciële vraag echter niet zozeer over de inhoud van de bepalingen van deze wet gaat, maar vooral over de gevolgen van de uitlegging door de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione, spreek ik mij hierover niet uit.

49 Ik breng in herinnering dat het aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen in hoeverre de voorwaarden voor de toepassing alsook de daadwerkelijke uitvoering van de relevante bepalingen van het interne recht kunnen worden beschouwd als een passende maatregel ter voorkoming en zo nodig bestraffing van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd. Het Hof kan in zijn prejudiciële beslissing in voorkomend geval echter preciseringen geven teneinde de nationale rechterlijke instantie bij haar beoordeling te leiden. Zie met name arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punten 82 en 83).

50 Met name artikel 4 van wet nr. 124/1999. Zie punt 25 van deze conclusie alsmede voetnoten 19 en 20.

51 Arrest van 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401).

52 Arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punten 114-116).

53 Arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punten 105-107, 116 en 117).

54. Het lijkt mij duidelijk dat Rossato zich in een situatie bevindt die vergelijkbaar is met die van de verzoekers in de zaak die heeft geleid tot het arrest Mascolo e.a.⁵⁴ Rossato is immers niet in vaste dienst aangesteld door middel van de in wet nr. 107/2015 geregelde speciale wervingscampagne, maar door een hogere plaats op de permanente ranglijst in het kader van de regeling die gold vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015, dat wil zeggen op grond van artikel 2, lid 6, van wet nr. 508/1999, dat vergelijkbaar is met artikel 4, lid 1, van wet nr. 124/1999.⁵⁵ Hieruit volgt dat niet alleen de vaste aanstelling van verzoeker in het hoofdgeding, net als in de zaken die hebben geleid tot het arrest Mascolo e.a., afhangt van toevallige en onvoorzienbare omstandigheden⁵⁶, maar ook dat op grond van de uitlegging van wet nr. 107/2015 door de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione „elke mogelijkheid voor die leerkrachten [...] op vergoeding van de schade die [...] eventueel wordt geleden” door misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd, was uitgesloten.⁵⁷ In deze situatie is vergoeding van schade als gevolg van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd de enige sanctiemaatregel die ervoor kan zorgen dat de krachtens de raamovereenkomst vastgestelde normen hun volle uitwerking krijgen.

55. In casu is één ding duidelijk: de omzetting van de arbeidsverhouding van verzoeker in het hoofdgeding vloeit niet voort uit de sanctiemaatregel van de aan de orde zijnde regeling. Er dient derhalve onderscheid te worden gemaakt tussen de omzetting van de overeenkomst of de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd van de leerkrachten in een overeenkomst of arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd die heeft plaatsgevonden op grond van hun stijging op de ranglijst in het kader van het stelsel dat van toepassing was vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015, en de omzetting die heeft plaatsgevonden op grond van de speciale wervingscampagne die door de Italiaanse wetgever als sanctiemaatregel is ingesteld om te voldoen aan richtlijn 1999/70 en de raamovereenkomst.

56. In dit verband breng ik in herinnering dat een lidstaat volgens het Hof inderdaad gerechtigd is bij de uitvoering van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst rekening te houden met de behoeften van een bepaalde sector zoals het onderwijs, maar dat recht gaat niet zo ver dat hij zich kan onttrekken aan de verplichting een adequate maatregel te treffen om misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd naar behoren te kunnen bestraffen.⁵⁸ Het feit dat de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd van Rossato na een periode van 11 jaar en 2 maanden werd omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd op grond van de regeling die gold vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015, ontslaat de lidstaat dus niet van zijn verplichting om de schending die gedurende deze periode heeft plaatsgevonden, te bestraffen. Een dergelijke omzetting van de arbeidsverhouding, waarbij op grond van een rechterlijke uitlegging geen enkel recht bestaat op vergoeding van schade als gevolg van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, is niet voldoende effectief en afschrikkend om ervoor te zorgen dat de krachtens de raamovereenkomst vastgestelde normen hun volle uitwerking krijgen.

57. In de vierde plaats moet erop worden gewezen dat het vaste rechtspraak is, dat wanneer een lidstaat ervoor kiest een schending van het Unierecht door een schadevergoeding te sanctioneren, die schadevergoeding effectief moet zijn en een passend afschrikkend effect moet hebben in die zin dat deze zorgt voor een adequaat en volledig herstel van de geleden schade.⁵⁹

54 Arrest van 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punten 105-115).

55 Zie in dit verband punt 25 van deze conclusie.

56 Zie in die zin arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 107).

57 Zie in die zin arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 120).

58 Arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punten 70, 95 en 118).

59 Zie arresten van 10 april 1984, von Colson en Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punt 28); 2 augustus 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, punt 26), en 17 december 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, punt 33).

58. Ik ben van mening dat, zoals de Commissie terecht heeft betoogd, in casu niet aan deze voorwaarden is voldaan. Er is immers geen enkele maatregel getroffen ter bestraffing van het 14 jaar durende misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd die zijn gesloten vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015, en dit, zoals de verwijzende rechter opmerkt, zonder rekening te houden met het aantal gesloten overeenkomsten en het aantal jaren dat dit misbruik voortduurde. De ontoereikendheid van de rechterlijke uitlegging van wet nr. 107/2015 wat betreft de sancties voor misbruik in het verleden blijkt nog duidelijker als men bedenkt dat artikel 1, lid 132, van deze wet voorziet in de oprichting van een fonds voor toekomstige betalingen van eventuele schadevergoedingen ingeval de overeenkomst voor bepaalde tijd de duur van 36 maanden overschrijdt. Geen enkele vergoeding is daarentegen verschuldigd aan een persoon die, zoals verzoeker in het hoofdgeding, gedurende meer dan 11 jaar ononderbroken heeft gewerkt op grond van onrechtmatige vernieuwingen van overeenkomsten voor bepaalde tijd, die zijn gesloten om te voorzien in permanente en blijvende behoeften die als zodanig geen rechtvaardiging vormen voor het gebruik van dit soort overeenkomsten in de zin van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst.⁶⁰

59. Dientengevolge blijkt uit het voorgaande dat een rechterlijke uitlegging van een nationale regeling zoals in het hoofdgeding aan de orde is – behoudens de door de verwijzende rechter te verrichten toetsing – niet in overeenstemming is met de vereisten die voortvloeien uit het arrest *Mascolo e.a.*⁶¹

60. Ten slotte is volgens mij een laatste element belangrijk voor de uitlegging van clause 5, punt 1, van de raamovereenkomst. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Corte costituzionale en de Corte suprema di cassazione hebben aangegeven dat een werknemer slechts schadevergoeding kan vorderen en aantonen, indien het gaat om specifieke schade, anders dan die welke rechtstreeks samenhangt met het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd.

61. Ik moet in dit verband opmerken dat de schade waarvoor recht op vergoeding bestaat en waarnaar de raamovereenkomst en de rechtspraak van het Hof verwijzen, de specifieke schade betreft die samenhangt met het misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd gedurende een substantieel deel van de professionele loopbaan van een werknemer, waarbij hij wordt uitgesloten van het genot van een vaste dienstbetrekking, hetgeen, zoals blijkt uit de tweede alinea van de preambule van de raamovereenkomst alsmede uit de punten 6 tot en met 8 van de algemene overwegingen van deze raamovereenkomst, wordt opgevat als een essentieel onderdeel van de werknemersbescherming.⁶² Vergoeding van deze schade vormt een specifieke sanctiemaatregel voor de schending van de raamovereenkomst. Zodoende doet het feit dat diezelfde werknemer ingevolge nationaal recht vergoeding kan vorderen van andere schade dan de primaire schade, zoals bijkomende of daarmee samenhangende schade (bijvoorbeeld gezondheidsschade of immateriële schade), maar die niet rechtstreeks samenhangt met de schending van het Unierecht, geen afbreuk aan mijn conclusie, namelijk dat een sanctiemaatregel die niet van toepassing is op onderwijzers die in vaste dienst zijn aangesteld op grond van de wetgeving die gold vóór de inwerkingtreding van wet nr. 107/2015, zoals verzoeker in het hoofdgeding, onvoldoende effectief en afschrikkend is.

62. Wet nr. 107/2015, die door de Italiaanse wetgever is vastgesteld om aan het Unierecht te voldoen, heeft gezorgd voor een verbetering van de situatie van leerkrachten van wie de arbeidsverhouding voor bepaalde tijd is omgezet of zal worden omgezet in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd na de inwerkingtreding ervan. De rechterlijke uitlegging van deze wet heeft de situatie daarentegen verslechterd voor leerkrachten zoals verzoeker in het hoofdgeding, van wie arbeidsverhouding voor bepaalde tijd in een arbeidsverhouding voor onbepaalde tijd is omgezet op basis van ranglijsten vóór

⁶⁰ Zie in die zin arrest van 26 november 2014, *Mascolo e.a.* (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁶¹ Zie in die zin arrest van 26 november 2014, *Mascolo e.a.* (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punten 77-79). Zie ook punten 53 en 54 van deze conclusie.

⁶² Zie in die zin arrest van 26 november 2014, *Mascolo e.a.* (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 73).

de inwerkingtreding van deze wet, en dit ondanks de vereisten die voortvloeien uit het arrest Mascolo e.a.⁶³ Dientengevolge is een dergelijke maatregel niet adequaat om misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd naar behoren te bestraffen en evenmin om de gevolgen van de schending van het Unierecht ongedaan te maken⁶⁴, hetgeen de verwijzende rechter dient te toetsen.

V. Conclusie

63. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Corte d'appello di Trento te beantwoorden als volgt:

„Clausule 5, punt 1, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van 18 maart 1999 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, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een rechterlijke uitlegging van bepalingen van nationaal recht zoals aan de orde in het hoofdeding, die voorzien in maatregelen ter voorkoming van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd, op grond waarvan geen enkel recht bestaat op vergoeding van schade als gevolg van misbruik van opeenvolgende overeenkomsten voor bepaalde tijd in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze bepalingen, hetgeen de verwijzende rechter dient te toetsen.”

63 Arrest van 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401).

64 Arresten van 23 april 2009, Angelidaki e.a. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punt 160); 26 november 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401, punt 79), en 7 maart 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, punt 31).