



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 6 december 2018¹

Mål C-494/17

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

(begäran om förhandsavgörande från Corte d'appello di Trento (Appellationsdomstolen i Trento, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Visstidsarbete – Avtal som ingåtts med en arbetsgivare i den offentliga sektorn – Åtgärder för att beivra missbruk som uppstår genom användandet av visstidsanställningskontrakt – Avsaknad av rätt till skadestånd – Effektivitetsprincipen”

I. Inledning

1. Liksom i de mål som gav upphov till domen *Mascolo m.fl.*² har domstolen ännu en gång ombetts att meddela ett förhandsavgörande i en tvist som avser skyddet för personer som är visstidsanställda i den offentliga skolsektorn i Italien, särskilt vid musikkonservatorier. Föremålet för förevarande mål är emellertid inte så mycket innehållt i lag nr 107/2015,³ vilken den italienska lagstiftaren har antagit i syfte att följa domstolens ovannämnda dom, som den tolkning av denna lag som har gjorts av Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien). Av denna tolkning följer nämligen att tillämpningsområdet för lag nr 107/2015 har utvidgats till att omfatta lärare vilkas visstidsanställning har omvandlats till en tillsvidareanställning på basen av de ”tidigare instrument för urval och uttagning” som var tillämpliga innan nämnda lag trädde i kraft.

2. Denna tolkning utesluter i praktiken all möjlighet till ersättning för skada som orsakats genom missbruk som uppstått genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt i strid med ramavtalet om visstidsarbete⁴ under de fjorton åren närmast innan lag nr 107/2015 trädde i kraft, och detta utan att de lagstadgade åtgärder som föreskrivs i denna lag för att förhindra eller beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden har utvidgats till att omfatta dessa anställda.

3. Detta är det problem som tagits upp i tolkningsfrågan i förevarande mål.

1 Originalspråk: franska.

2 Dom av den 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och 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 (lag nr 107 om reform av det nationella utbildningssystemet och delegering för revidering av gällande lagbestämmelser) av den 13 juli 2015 (GURI nr 162 av den 15 juli 2015) (nedan kallad lag nr 107/2015).

4 Ramavtal om visstidsarbete, ingånget den 18 mars 1999 (nedan kallat ramavtalet), som är bifogat som bilaga till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (EGT L 175, 1999, s. 43).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. I klausul 5 i ramavtalet, som har rubriken ”Bestämmelser för att förhindra missbruk”, föreskrivs följande:

”1. För att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden, så skall medlemsstaterna, efter samråd med arbetsmarknadens parter i enlighet med nationell lagstiftning, kollektivavtal eller praxis, och/eller arbetsmarknadens parter, där det inte finns likvärdiga lagliga åtgärder för att förhindra missbruk, på ett sätt som tar hänsyn till behoven i särskilda branscher och/eller till kategorier av arbetstagare, införa en eller fler av följande åtgärder:

- a) Bestämmelser om objektiva grunder för förnyad visstidsanställning.
- b) Bestämmelser om en övre sammanlagd tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar.
- c) Bestämmelser om hur många gånger en visstidsanställning får förnyas.

2. Medlemsstaterna [skall], efter samråd med arbetsmarknadens parter, och/eller arbetsmarknadens parter, där så är lämpligt, fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar

- a) skall betraktas som ’på varandra följande’,
- b) skall betraktas som tillsvidareanställningar.”

B. Italiensk rätt

5. I artikel 1.95 i lag nr 107/2015 föreskrivs följande:

”För läsåret 2015/2016 har [Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (Ministeriet för utbildning, universitet och forskning) (nedan kallat ministeriet) behörighet att genomföra en särskild plan för rekrytering av tillsvidareanställda lärare till statliga skolor på alla nivåer, i syfte att tillsätta alla lagstadgade allmänna tjänster och stödtjänster som fortfarande är vakanta och lediga efter det att förfarandet för tillsättning av fasta tjänster för samma läsår i enlighet med artikel 399 i den konsoliderade versionen av [decreto legislativo n. 297 (lagstiftningsdekret nr 297/1994)]^[5] av den 16 april 1994 har avslutats, varefter de reservlistor som upprättats till följd av uttagningsförfaranden på grundval av meriter och prov och som offentliggjorts före 2012 ska upphöra att gälla. För läsåret 2015/2016 har [ministeriet] även behörighet att tillsätta de andra tjänster som förtecknas i tabell 1, som är bifogad denna lag, vilka ska fördelas mellan lärartjänster i grundskola och gymnasium och de olika slag av tjänster som anges i samma förteckning samt mellan olika regioner, och för varje stadium proportionellt till elevantalet i statliga skolor, varvid även ska beaktas förekomsten av bergstrakter eller små öar, inlandsområden med låg befolkningstäthet eller kraftig invandring samt områden med en hög andel skolavhopp. De tjänster som förtecknas i tabell 1 ska tillsättas för de syften som anges i punkterna 7 och 85. Hur de tjänster som anges i tabell 1 ska fördelas mellan olika kategorier av uttagningsförfaranden ska bestämmas genom ett dekret från den ansvariga personen vid

5 Decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine et grado (lagstiftningsdekret nr 297 om konsoliderad lagstiftning på undervisningsområdet, rörande skolor av alla slag och på samtliga nivåer) av den 16 april 1994 (ordinarie tillägg till GURI nr 115 av den 19 maj 1994) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 297/1994).

Ufficio scolastico regionale (Regionala utbildningskontoret, Italien), beroende på de behov som skolorna själva angett, inom gränserna för de reservlistor som avses i punkt 96. Från och med läsåret 2016/2017 ska de tjänster som förtecknas i tabell 1 integreras med den autonoma enhetens personal och är således avsedda att förstärka denna. Från och med läsåret 2015/2016 kan tjänster som är avsedda för förstärkning av personalen inte innehas av visstidsanställda eller tillfälligt anställda. Under läsåret 2015/2016 kan dessa tjänster inte fyllas genom vikariat som avses i artikel 40.9 i lag nr 449 av den 27 december 1997^[6] och medger inte tillfällig rörlighet, användning eller tilldelning.”

6. Artikel 1.131 i lag nr 107/2015 har följande lydelse:

”Från och med den 1 september 2016 får visstidsanställningskontrakt för lärare, undervisande personal, administrativ personal, teknisk personal och extrapersonal i statliga skolor och utbildningsinstitut för att tillsätta vakanta och lediga tjänster inte tecknas för mer än totalt trettiosex månader, även om anställningsperioderna inte är sammanhängande.”

7. I artikel 1.132 i lag nr 107/2015 föreskrivs följande:

”I [ministeriets] beräknade budget föreskrivs inrättandet av en fond i syfte att betala ut skadestånd efter rättsliga beslut därom på grund av på varandra följande visstidsanställningskontrakt på över trettiosex månader, även om anställningsperioderna inte är sammanhängande, för tillsättning av vakanta och lediga tjänster, med ett tillskott på 10 miljoner euro för åren 2015 och 2016 ...”

III. Bakgrund till det nationella målet, tolkningsfrågan och förfarandet vid domstolen

8. Fabio Rossato var från och med den 18 november 2003 anställd som professor i dragspel vid Conservatorio Statale di Musica di Trento F.A. Bonporti (det statliga musikkonservatoriet F.A. Bonporti i Trento, Italien) på grundval av på varandra följande visstidsanställningskontrakt. Fabio Rossato arbetade utan avbrott för denna arbetsgivare under en period av elva år och två månader och innehade sammanlagt sju olika kontrakt som han ingått med ministeriet.⁷

9. Den 20 december 2011 väckte Fabio Rossato talan vid Tribunale di Rovereto (domstolen i Rovereto, Italien), eftersom han ansåg att de klausuler genom vilka de olika på varandra följande visstidsanställningskontrakten hade tidsbegränsats var rättsstridiga. Han yrkade att det skulle fastslås att klausuler av detta slag är rättsstridiga samt att hans anställningsförhållande skulle övergå till en tillsvidareanställning eller, i andra hand, att ersättning skulle utges för den skada som orsakats genom missbruk som uppstått genom användandet av på varandra följande visstidsanställningar i strid med ramavtalet och att tjänstetiden skulle beaktas vid beräkningen av hans lön i enlighet med klausul 4 i ramavtalet.

10. Tribunale di Rovereto (domstolen i Rovereto) biföll endast yrkandet att tjänstetiden skulle erkännas vid beräkningen av lön. Rätten ogillade de anspråk som grundade sig på missbruk av visstidsanställningskontrakt, i enlighet med de principer som Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) hade fastställt i sin dom nr 10127/12.⁸

6 Legge n. 449 – Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica (lag nr 449 om åtgärder för stabilisering av de offentliga finanserna), av den 27 december 1997 (GURI nr 302, av den 30 december 1997, ordinarie tillägg nr 255).

7 Dessa kontrakt ingicks i enlighet med artikel 2.6 i 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 (lag nr 508 om reform av konstakademier, nationella dansakademier, nationella teaterakademier, konsthögskolor, musikkonservatorier och likställda musikinstitut) av den 21 december 1999 (GURI nr 2 av den 4 januari 2000) (nedan kallad lag nr 508/1999).

8 Dom rörande det särskilda regelverket för ersättande av personal i skolsektorn i enlighet med artikel 399 i lagstiftningsdekret nr 297/1994 och artikel 4 i Legge n. 124, recante disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (lag nr 124 om brådskande bestämmelser rörande skolpersonal) av den 3 maj 1999 (GURI nr 107 av den 10 maj 1999) (nedan kallad lag nr 124/1999). Beträffande denna dom och dessa artiklar, se dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 18, 20–22 och 27–32).

11. Den 5 mars 2013 överklagade ministeriet domen till Corte d'appello di Trento (Appellationsdomstolen i Trento, Italien), i den del den tjänstetid som förvärvats genom visstidsanställningskontrakten hade erkänts i domen. Den 31 maj 2013 ingav Fabio Rossato ett anslutningsöverklagande av samma dom till den hänskjutande domstolen, i den del det hade utslutits att det rörde sig om missbruk av på varandra följande visstidsanställningar och hans yrkande om att anställningsförhållandet skulle övergå till en tillsvidareanställning och yrkandet om skadestånd följaktligen hade ogillats.

12. Den hänskjutande domstolen har angett att den skjutit upp målet flera gånger i avvaktan på att Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) skulle meddela sina domar till följd av domstolens dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl.⁹ Den hänskjutande domstolen har preciserat att till följd av domen Mascolo har lag nr 107/2015 antagits, vilken syftar till att ”till följd av [domen Mascolo m.fl.] anpassa de nationella lagbestämmelserna till unionsrätten för att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt för lärare och övrig personal vid statliga skolor ...”.

13. Den 2 september 2015, medan förfarandet fortfarande pågick, omvandlades Fabio Rossatos visstidsanställning till en tillsvidareanställning, först genom ett kontrakt om tillsvidareanställning¹⁰ och sedan genom att han fick en fast tjänst. Denna omvandling skedde till följd av att han flyttats högre upp på den permanenta reservlistan i enlighet med skrivelserna nr 36913/15 och 8893/15 från Ministero delle Finanze (finansministeriet) och Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministeriet för grundutbildning, högre utbildning och forskning), vilka tillät tillsvidareanställningar i enlighet med artikel 19 i decreto-legge nr 104 (lagdekret nr 104/2013),¹¹ artikel 2 bis i decreto-legge nr 97/2004¹², artikel 2 i lag nr 508/1999 och artikel 270 i lagstiftningsdekret nr 297/1994.

14. Enligt den hänskjutande domstolen har Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen)¹³ i enlighet med principer som fastställts av Corte costituzionale (Författningsdomstolen)¹⁴ slagit fast att när det gäller lärarpersonal är omvandling av ett anställningsförhållande till en tillsvidareanställning en ”proportionerlig, effektiv och tillräckligt avskräckande” gottgörelse och kan beivra missbruk av visstidsanställningskontrakt och ”undanröja följderna av åsidosättandet av unionsrätten”, vilket innebär att den anställde i fråga inte kan göra gällande att han eller hon har lidit skada till följd av detta missbruk.

15. Den hänskjutande domstolen har påpekat att den ”omvandling” av anställningsförhållandet till en tillsvidareanställning som det hänvisas till i besluten från dessa högre domstolar endast har verkningar för framtiden och ska skiljas från den ”övergång” av anställningsförhållandet till en tillsvidareanställning, som är den sanktionsåtgärd som – förutom skadeersättning – föreskrivs för den

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

10 Vilket trädde i kraft den 1 januari 2014.

11 Decreto-legge n. 104 – Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca (Lagdekret nr 104 om brådskande åtgärder med avseende på utbildning, universitet och forskning) av den 12 september 2013 (GURI nr 214 av den 12 september 2013), som omvandlats till lag genom lag nr 128 av den 8 november 2013 (GURI nr 264 av den 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 (lagdekret nr 97 om brådskande åtgärder för att säkerställa att skolstarten läsåret 2004–2005 förlöper väl samt i fråga om statliga prov och universitetstentamina) av den 7 april 2004 (GURI nr 88 av den 15 april 2004), som omvandlats till lag, med ändringar, genom lag nr 143 av den 4 juni 2004 (GURI nr 130 av den 5 juni 2004).

13 Domar av den 30 december 2016 nr 27566/16, 27565/16, 27562/16, 27561/16 och 27560/16.

14 Dom nr 187/2016 av den 17 maj 2016.

privata sektorn och har retroaktiv verkan.¹⁵ Den hänskjutande domstolen anser att Fabio Rossato enligt den nationella lagen i fråga, i dess ändrade lydelse till följd av domen från Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och såsom den har tolkats av Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen), inte kan göra anspråk på vare sig en övergång till en tillsvidareanställning, vilket inte är tillämpligt i den offentliga sektorn, eller skadestånd, eftersom hans anställningsförhållande har omvandlats till en tillsvidareanställning till följd av hans rangordning på den permanenta reservlistan, på basis av de "tidigare instrument för urval och uttagning" som var tillämpliga innan lag nr 107/2015 trädde i kraft.

16. Dessa omständigheter har föranlett den hänskjutande domstolen att tvivla på huruvida en sådan följd av den tolkning som Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) har gjort är lagenlig med beaktande av ramavtalet och de principer som domstolen fastställde i domen Mascolo m.fl.¹⁶

17. Mot denna bakgrund beslutade Corte d'appello di Trento (appellationsdomstolen i Trento) genom beslut av den 13 juli 2017, vilket inkom till domstolens kansli den 14 augusti 2017, att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

"Ska klausul 5.1 i [ramavtalet] tolkas så, att den utgör hinder för att tillämpa bestämmelserna i artikel 1.95, 1.131 och 1.132 i lag nr 107/2015 ..., i vilka det föreskrivs en framtida [omvandling] av visstidsanställda lärares anställningsförhållanden, utan retroaktiv verkan och utan rätt till skadestånd, såsom proportionella, tillräckligt effektiva och avskräckande åtgärder för att säkerställa att bestämmelserna i ramavtalet får full verkan med avseende på åsidosättandet av detsamma genom missbruk av användningen av på varandra följande visstidsanställningskontrakt under perioden före den period då åtgärderna, som avses i dessa bestämmelser, var ägnade att ha rättsverkningar?"

18. Skriftliga yttranden har inkommit från Fabio Rossato, den italienska regeringen och Europeiska kommissionen. Samma parter var företrädare vid förhandlingen den 27 september 2018.

IV. Bedömning

A. *Upptagande till prövning*

19. Den italienska regeringen har i sina skriftliga yttranden gjort gällande att tolkningsfrågan inte kan tas upp till prövning. Den har hävdats, för det första, att den ställda frågan är hypotetisk. Den hänskjutande domstolen har nämligen utgått från premissen att artikel 1.95, 1.131 och 1.132 i lag nr 107/2015 inte är tillämplig på tvisten, vilken omfattas av artiklarna 270 och 485 i lagstiftningsdekret nr 297/1994. Den italienska regeringen har härvidlag hävdats att anställningsförhållandet inte omvandlades till en tillsvidareanställning enligt artikel 1.95 i lag nr 107/2015, utan enligt det förfarande för omvandling av anställningsförhållanden till tillsvidareanställningar som föreskrivs i artikel 270 i lagstiftningsdekret nr 297/1994. Således har den hänskjutande domstolen begärt att domstolen ska avge ett rådgivande yttrande om huruvida klausul 5.1 i ramavtalet är förenlig med en

15 Artikel 5.4 bis i 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 (lagstiftningsdekret nr 368 om genomförande av direktiv 1999/70/EG om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP) av den 6 september 2001 (GURI nr 235 av den 9 oktober 2001). Det ska erinras om att denna bestämmelse behandlades i de mål som gav upphov till domen av den 7 mars 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 7). Av handlingarna i förevarande mål framgår att denna bestämmelse har upphävts och ersatts med en bestämmelse med identiskt materiellt innehåll, det vill säga artikel 19 i 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 (lagstiftningsdekret nr 81 om systematisk reglering av anställningsavtal och översyn av lagstiftningen om sysselsättningsskyldigheter, enligt artikel 1.7 i lag nr 183 av den 10 december 2014) av den 15 juni 2015 (ordinarie tillägg till GURI nr 144 av den 24 juni 2015). När maximiperioden på 36 månader uppnåtts ska, enligt sistnämnda bestämmelse, "kontraktet omvandlas till ett tillsvidareanställningskontrakt från och med den dagen", oavsett om det rör sig om ett enda kontrakt eller på varandra följande kontrakt som ingåtts för utövandet av funktioner på samma nivå och med samma lagstadgade status.

16 Dom av den 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401).

retroaktiv tillämpning av lag nr 107/2015. Den italienska regeringen har, för det andra, gjort gällande att den hänskjutande domstolen inte har angett datumen för när de visstidsanställningskontrakt som ingåtts mellan parterna i det nationella målet trädde i kraft och upphörde att gälla, vilket hindrar en kontroll av huruvida missbruk ägt rum genom användandet av denna typ av kontrakt.

20. Jag anser att dessa argument ska underkännas.

21. För det första framgår det av beslutet om hänskjutande att lag nr 107/2015, såsom den har tolkats av Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen), tvärtemot vad den italienska regeringen har hävdade är tillämplig även på lärare vilkas anställningsförhållande har omvandlats till en tillsvidareanställning ”genom tillämpning av tidigare instrument för urval och uttagning”. Det problem som tagits upp i förevarande mål är följaktligen inte hypotetiskt.

22. För det andra är argumentet att det inte kan kontrolleras huruvida de visstidsanställningskontrakt som ingicks mellan parterna utgör missbruk, eftersom det bland annat inte finns någon uppgift om när dessa avtal upphörde att gälla, helt utan relevans. Den hänskjutande domstolen har nämligen själv bedömt – vilket den är behörig att göra – att Fabio Rossato undervisade ”utan avbrott” från den 18 november 2003 till den 2 september 2015, vilket är det datum då hans anställningsförhållande omvandlades till en tillsvidareanställning.

23. Under dessa omständigheter anser jag att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

B. Prövning i sak

1. Inledande anmärkningar

24. Förevarande mål, liksom de mål som gav upphov till domen Mascolo m.fl.,¹⁷ inför vilken jag utarbetade förslaget till avgörande, avser ett komplext rättsligt sammanhang. Ännu en gång har en fråga ställts om hur ramavtalet ska tolkas i samband med det nationella systemet för att ersätta lärarpersonal i den offentliga skolektorn, särskilt vid musikkonservatorier. För att bättre förstå problematiken bakom förevarande begäran om förhandsavgörande är det lämpligt att inleda bedömningen genom att erinra om de väsentliga delarna i det ovannämnda systemet, såsom de framgår av beslutet om hänskjutande. Jag kommer därefter att pröva tolkningsfrågan mot bakgrund av rättspraxis, särskilt domen Mascolo m.fl.¹⁸

25. För det första har den hänskjutande domstolen förklarat att de bestämmelser i nationell lagstiftning som var tillämpliga när talan väcktes vid första instans utgjordes av artikel 2.6 i lag nr 508/1999 och artikel 4.1 i lag nr 124/1999,¹⁹ eftersom Fabio Rossato ingick de omtvistade visstidsanställningskontrakten med sin arbetsgivare sedan han på basis av permanenta reservlistor av

¹⁷ Dom av den 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401).

¹⁸ Dom av den 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401).

¹⁹ Enligt den hänskjutande domstolen motsvarar artikel 2.6 i lag nr 508/1999 artikel 4 i lag nr 124/1999, vilken avsågs i de mål som gav upphov till domen av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401), och vilken domstolen konstaterade var oförenlig med klausul 5.1 i ramavtalet. Beträffande innehållet i artikel 4.1 i lag nr 124/1999, se dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 18).

ministeriet hade utsetts att inneha professuren vid konservatoriet i Trento.²⁰ Enligt vad den hänskjutande domstolen har angett föreskrevs i lag nr 508/1999 vad gällde musikkonservatorier och konsthögskolor att visstidsanställningskontrakt skulle ingås för att tillsätta professorer och lärartjänster som var vakanta och lediga, i avvaktan på att uttagningsförfarandena för rekrytering av fast anställd lärarpersonal slutfördes. Den hänskjutande domstolen har tillagt att i bestämmelserna föreskrevs inte några bindande frister eller påföljder vid åsidosättande av de rent vägledande villkor som fastställdes i dem och inte heller några påföljder vid åsidosättande genom förlängning av visstidsanställningskontrakt i syfte att tillgodose den offentliga förvaltningens permanenta och varaktiga behov.

26. Som den hänskjutande domstolen har påpekat omvandlades Fabio Rossatos visstidsanställning i enlighet med det förfarande för omvandling av anställningsförhållanden till tillsvidareanställningar som föreskrevs i artikel 270 i lagstiftningsdekret nr 297/1994. Den hänskjutande domstolen har angett att i artikel 270 i lagstiftningsdekret nr 297/1994 föreskrevs att hälften av de lediga lärartjänsterna per läsår skulle tillsättas efter ett uttagningsförfarande som byggde på meriter och prov och att den andra hälften skulle tillsättas på grundval av permanenta reservlistor.²¹

27. För det andra framgår det av begäran om förhandsavgörande att detta system har ändrats genom lag nr 107/2015, till följd av domen Mascolo m.fl.²² I denna lag föreskrivs att lediga tjänster i personalförteckningen ska tillsättas och att missbruk av visstidsanställningar vad gäller nämnda tjänster ska upphöra *i framtiden*. Den hänskjutande domstolen har angett att i lagstiftningen i fråga föreskrivs åtgärder som innebär dels att användningen av visstidsanställningskontrakt i syfte att tillsätta vakanta och lediga lärartjänster har begränsats till totalt 36 månader, också när anställningsperioderna inte är sammanhängande (artikel 1.131), dels att en fond har inrättats för utbetalning av ersättning för skada som orsakats genom användandet av visstidsanställningskontrakt under mer än totalt 36 månader, även när anställningsperioderna inte är sammanhängande. Inom ramen för fonden har medel anslagits för åren 2015 respektive 2016 (artikel 1.132).²³ Den hänskjutande domstolen har även påpekat att i artikel 1.95 i samma lag föreskrivs att uttagningsförfaranden ska anordnas vart tredje år och att det för läsåret 2015/2016 föreskrivs en särskild plan för rekrytering av tillsvidareanställd lärarpersonal genom ett förenklat uttagningsförfarande i syfte att tillsätta de lagstadgade tjänster i personalförteckningen som är vakanta efter det att lärarna på de permanenta reservlistorna i vederbörlig turordning har fått fast anställning.²⁴

20 Det ska härvidlag erinras om att i de mål som gav upphov till domen Mascolo m.fl. och i vilka tolkningsfrågorna, såsom jag angett i fotnot 19 ovan, särskilt avsåg artikel 4.1 i lag nr 124/1999, påpekade domstolen att det framgick av besluten om hänskjutande och av de förklaringar som getts under förhandlingen att "[e]nligt de aktuella nationella bestämmelserna, såsom dessa följer av lag nr 124/1999, ska rekrytering av personal till skolor som drivs av staten ske antingen genom fast anställning på ett tillsvidarekontrakt eller genom visstidsanställning inom ramen för vikariat. Fast anställning sker enligt systemet med 'dubbla kanaler', det vill säga att hälften av de lediga tjänsterna per läsår ska tillsättas genom uttagningsprov på grundval av meriter och prov, och de återstående tjänsterna ska tillsättas på grundval av permanenta reservlistor på vilka finns upptagna lärare som klarat uttagningsproven med godkänt resultat men som inte erhållit någon fast tjänst, liksom lärare som har gått kurser för att uppnå undervisningsbehörighet som ges av skolor specialiserade på undervisning. Vikarier hämtas också från dessa listor. Allteftersom en och samma lärare genomför flera vikariat ges han eller hon en högre placering på listan, vilket kan leda till fast anställning" (dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 89)).

21 Enligt den hänskjutande domstolen motsvarade artikel 270 i lagstiftningsdekret nr 297/1994 artikel 399.1 i samma lagstiftningsdekret, vilken avsågs i de mål som gav upphov till domen av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 till C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 21 och 22). Se även mitt förslag till avgörande i dessa mål (EU:C:2014:2103, punkt 49). Beträffande reservlistorna, se fotnot 20.

22 Dom av den 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401).

23 Se punkt 7 ovan.

24 Vid förhandlingen framkom det att vid datumet för denna hade inget uttagningsförfarande ännu anordnats.

28. För det tredje framgår det av beslutet om hänskjutande och de uppgifter som lämnades vid förhandlingen att omvandlingen av Fabio Rossatos anställningsförhållande till en tillsvidareanställning inte skedde enligt det särskilda rekryteringsförfarande som föreskrivs i lag nr 107/2015. Trots detta har den tolkning av denna lag som gjorts av Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) resulterat i att Fabio Rossato inte kan begära ersättning för den skada som orsakats genom det missbruk av på varandra följande visstidsanställningar som ägde rum innan lag nr 107/2015 trädde i kraft.²⁵

29. Så ser bakgrunden till det nationella målet ut.

2. Bedömning av tolkningsfrågan

30. Den tolkningsfråga som har ställts av den hänskjutande domstolen i förevarande mål avser huruvida de bestämmelser i lag nr 107/2015 som antogs till följd av domen Mascolo m.fl.²⁶ är förenliga med klausul 5.1 i ramavtalet. Enligt den tolkning av denna lag som har gjorts av Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) har en lärare såsom Fabio Rossato – som med stöd av sjutton på varandra följande visstidsanställningskontrakt var anställd av ministeriet under en oavbruten period om elva år och två månader och därefter fick fast anställning – ingen möjlighet att begära att hela anställningsförhållandet ska ”övergå” till en tillsvidareanställning med retroaktiv verkan eller att få ersättning för den skada han orsakats genom missbruk av visstidsanställningskontrakt.

31. Inledningsvis ska det erinras om att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits.²⁷

32. I förevarande fall anser jag att Corte d'appello di Trento (Appellationsdomstolen i Trento) genom sin fråga vill få klarhet i huruvida klausul 5.1 i ramavtalet ska tolkas så, att den utgör hinder för en domstolstolkning av nationella lagbestämmelser om införande av åtgärder som syftar till att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, såsom de som avses i det nationella målet, enligt vilken all ersättning för skada som orsakats genom missbruk av på varandra följande visstidsanställningar under tiden innan nämnda bestämmelser trädde i kraft är förbjuden.

a) Ramavtalets tillämpningsområde och tolkningen av klausul 5.1

33. Av klausul 1 i ramavtalet framgår att dess syfte är att genomföra bland annat målsättningen att upprätta ett ramverk för att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande anställningskontrakt eller anställningsförhållanden. Detta ramverk innehåller vissa minimiskyddsbestämmelser för att förhindra att arbetstagarnas anställningstrygghet urholkas²⁸ och att

25 Enligt den hänskjutande domstolen grundade dessa högre domstolar sin slutsats dels på att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa vilka åtgärder som ska vidtas för att beivra den rättsstridighet som följer av missbruk av visstidsanställningskontrakt, dels på att kommissionen beslutat att, mot bakgrund av de nya lagbestämmelser som Republiken Italien antagit, lägga ned det överträdelseförfarande som den inlett mot denna medlemsstat för åsidosättande av direktiv 1999/70.

26 Dom av den 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401).

27 Dom av den 22 juni 2017, Federatie Nederlandse Vakvereniging m.fl. (C-126/16, EU:C:2017:489, punkt 36).

28 Dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 63), dom av den 26 januari 2012, Küçük (C-586/10, EU:C:2012:39, punkt 25), och dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 72).

deras ställning således försvagas med anledning av att de är visstidsanställda under en lång period.²⁹ Denna kategori av arbetstagare riskerar nämligen att under en väsentlig del av sin yrkeskarriär uteslutas från den anställningstrygghet som, vilket också framgår av ramavtalet,³⁰ utgör en betydande del av skyddet för arbetstagare.³¹

34. Nämnade ramverk innehåller två slags bestämmelser, vilka syftar till att förverkliga detta mål.³² Dels föreskrivs i klausul 5.1 i ramavtalet en skyldighet för medlemsstaterna att, när det i nationell rätt inte finns likvärdiga lagstadgade åtgärder, införa en eller flera av de åtgärder för att förhindra sådant missbruk som anges i klausul 5.1 a–c.³³ Härigenom fastställs ett allmänt mål för medlemsstaterna i ramavtalet, bestående i att förebygga sådant missbruk. Medlemsstaterna ges emellertid samtidigt rätt att själva bestämma med hjälp av vilka medel som nämnda mål ska uppnås, under förutsättning att de inte inverkar menligt på ramavtalets syfte och ändamålsenliga verkan.³⁴ Dels är medlemsstaterna och/eller arbetsmarknadens parter enligt klausul 5 i ramavtalet, särskilt punkt 2 b, skyldiga att vidta åtgärder för att beivra missbruk.³⁵

35. Som den hänskjutande domstolen har påpekat framgår det i förevarande fall att ett sådant missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt har förekommit. Fabio Rossato undervisade nämligen "utan avbrott" under perioden från den 18 november 2003 till den 2 september 2015, då hans anställningsförhållande omvandlades genom att ett tillsvidareanställningskontrakt ingicks med retroaktiv verkan från och med januari 2014. En arbetstagare såsom Fabio Rossato, som har rekryterats för att inneha årsvikariat som lärare vid statliga konservatorier och som, trots avsaknad av objektiva grunder, har innehaft på varandra följande visstidsanställningskontrakt under en kontinuerlig period av elva år och två månader, omfattas av ramavtalets tillämpningsområde i enlighet med klausulerna 2 och 5 i ramavtalet.³⁶

36. Den hänskjutande domstolen har härvid tagit upp två problematiska aspekter: Dels den omständigheten att Fabio Rossatos tjänstetid endast delvis beaktades när han fick fast anställning i enlighet med den lagstiftning som föregick lag nr 107/2015, dels följden av den tolkning av denna lag som Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) har gjort, det vill säga förbudet mot all ersättning för skada som orsakats genom missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt för lärare vilkas visstidsanställning har omvandlats till en tillsvidareanställning i enlighet med den lagstiftning som föregick denna lag.

29 Se mitt förslag till avgörande i de förenade målen Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2103, punkt 60).

30 Se andra stycket i ingressen till ramavtalet och punkterna 6–8 i de allmänna övervägandena i ramavtalet.

31 Se dom av den 22 november 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, punkt 64), dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 63), dom av den 26 januari 2012, Küçük (C-586/10, EU:C:2012:39, punkt 25), dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl. (C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 54), och dom av den 25 oktober 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 31).

32 Såsom generaladvokaten Poiaras Maduro påpekade i sitt förslag till avgörande i målet Marrosu och Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, punkterna 29 och 30).

33 Enligt klausul 5.1 i ramavtalet är medlemsstaterna, efter samråd med arbetsmarknadens parter, eller arbetsmarknadens parter, skyldiga att med *effektiv och bindande verkan* vidta åtgärder för att förhindra missbruk av visstidsanställningskontrakt. Dom av den 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 69), dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 74), och dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 74).

34 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 76).

35 Se dom av den 7 september 2006, Marrosu och Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, och där angiven rättspraxis). Se, även, förslag till avgörande av generaladvokaten Poiaras Maduros i målet Marrosu och Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, punkterna 29 och 30).

36 Vad gäller den personkrets på vilken ramavtalet är tillämpligt har domstolen preciserat att ramavtalet inte undantar någon särskild sektor från sitt tillämpningsområde och således är tillämpligt på personal inom undervisningssektorn. Dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl. (C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 38), och dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 69).

b) Delvis beaktande av tjänstetiden

37. Den hänskjutande domstolen har påpekat att Fabio Rossatos tjänstetid endast delvis beaktades när han fick fast anställning i enlighet med den lagstiftning som föregick lag nr 107/2015, vilket han fick i januari 2014.

38. Av den italienska regeringens yttranden framgår att i artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/1994, som var tillämplig på Fabio Rossato vid den tidpunkt då han blev fast anställd, föreskrevs en särskild ordning enligt vilken lärare i skolsystemet kunde bli fast anställda med ett delvist återupprättande av karriären. Enligt den italienska regeringen skedde återupprättandet med användning av koefficienter och justeringar för att beakta lärarens tidigare karriär och skilja dennes situation från situationen för en lärare som vid samma tidpunkt klarat ett uttagningsprov, utan att först ha varit visstidsanställd inom skolsystemet. Den italienska regeringen har gjort gällande att dessa justeringar, som innebär att anställningsperioderna endast beaktas delvis, utgör en lagenlig tillämpning av den proportionalitetsprincip (*pro rata temporis*) som föreskrivs i klausul 4.2 i ramavtalet.

39. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning av dessa omständigheter, kan jag inte se att unionsrätten skulle ställa några krav på att hela visstidsanställningen, vid missbruk av visstidsanställningskontrakt, omvandlas till en tillsvidareanställning med retroaktiv verkan ("övergång"). Det ska härvidlag erinras om att domstolen tidigare har slagit fast att medlemsstaterna, med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som de har när de organiserar sin offentliga förvaltning, i princip – utan att det strider mot direktiv 1999/70 och ramavtalet – kan föreskriva villkor för att få tillträde till en tjänst som ordinarie tjänsteman och anställningsvillkoren för sådana tjänstemän, även i sådana fall då dessa tjänstemän tidigare varit visstidsanställda inom denna förvaltning.³⁷ Domstolen har också medgett att viss skillnad i behandling mellan ordinarie tjänstemän som rekryterats efter att ha klarat ett allmänt uttagningsprov och personer som rekryterats efter att ha förvärvat yrkeserfarenhet som visstidsanställd i princip kan vara motiverad av de olika kvalifikationer som krävs och vilken typ av arbetsuppgifter som ska utföras.³⁸

40. Det ska särskilt betonas att artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/1994³⁹ tidigare har prövats i domen Motter.⁴⁰ I det målet ville den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida italiensk rätt var förenlig med klausul 4 i ramavtalet, med hänsyn till att det i nämnda bestämmelse föreskrivs att tjänsteperioder som fullgjorts såsom tillsvidareanställd ska beaktas degressivt i syfte att undvika omvänd diskriminering av personer som har klarat ett uttagningsprov för anställning inom offentlig förvaltning. Domstolen fastslog att klausul 4 i ramavtalet ska tolkas så, att den inte utgör hinder för denna bestämmelse som, i syfte att inplacera en arbetstagare i en lönegrad i samband med att vederbörande erhåller fast anställning som tjänsteman på grund av meriter, beaktar samtliga tjänsteperioder som den aktuella arbetstagaren har fullgjort i egenskap av visstidsanställd upp till fyra år och för år därutöver endast delvis beaktar sådana perioder, med två tredjedelar.⁴¹

37 Dom av den 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punkt 76), dom av den 18 oktober 2012, Valenza m.fl. (C-302/11–C-305/11, EU:C:2012:646, punkt 57), och dom av den 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punkt 43).

38 Dom av den 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punkt 78), dom av den 18 oktober 2012, Valenza m.fl. (C-302/11–C-305/11, EU:C:2012:646, punkt 60), och dom av den 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punkt 46).

39 I artikel 485 i lagstiftningsdekret nr 297/1994 föreskrivs följande: "Den tjänstgöringstid som undervisande personal på statliga, och därmed jämställda, högstadie-, gymnasie- och konstkolor fullgör i egenskap av visstidsanställda, inklusive utlandstjänstgöring, ska, för rättsliga och ekonomiska ändamål, beträffande de fyra första åren beaktas fullt ut såsom fast tjänstgöring. Eventuella perioder därefter ska beaktas till två tredjedelar och den återstående tredjedelen ska enbart beaktas för ekonomiska ändamål. Ekonomiska rättigheter till följd av nämnda erkännande lagras och beaktas i samband med alla uppflyttningar i löneklasser som sker efter tidpunkten för detta erkännande."

40 Dom av den 20 september 2018 (C-466/17, EU:C:2018:758).

41 Dom av den 20 september 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punkt 54).

41. Med beaktande av det ovan anförda ska tolkningsfrågan förstås så, att den endast avser den omständigheten, vilken har påtalats av den hänskjutande domstolen, att de lärare som blev fast anställda enligt den lagstiftning som föregick lag nr 107/2015 helt saknar möjlighet till ersättning för skada som orsakats genom missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt och följaktligen har berövats rätten till ersättning, vilket är en av de sanktionsåtgärder som avses i ramavtalet och domstolens praxis.

c) Följden av domstolstolkningen av lag nr 107/2015

42. Den hänskjutande domstolen, som tydligt har fastslagit att missbruk föreligger, vill få klarhet i huruvida följden av domstolstolkningen av lag nr 107/2015, det vill säga förbudet mot all ersättning för skada som orsakats genom missbruk av på varandra följande visstidsanställningar under tiden innan denna lag trädde i kraft, utgör en åtgärd som kan beivra sådant missbruk.

43. När det i unionsrätten inte föreskrivs några särskilda bestämmelser om påföljder för fall där missbruk, såsom i förevarande fall, har konstaterats, ankommer det enligt fast rättspraxis på de nationella myndigheterna att vidta åtgärder som inte bara ska vara proportionerliga, utan även tillräckligt effektiva och avskräckande för att säkerställa att de bestämmelser som har antagits med stöd av ramavtalet får full verkan.⁴² Som domstolen upprepade gånger har påpekat ska det, när på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden har missbrukats, finnas bestämmelser som innebär effektiva och likvärdiga garantier för arbetstagarnas skydd, vilka kan tillämpas för att beivra missbruket i behörig ordning och undanröja följderna av åsidosättandet av unionsrätten.⁴³

44. Av denna rättspraxis följer att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa det resultat som föreskrivs i direktiv 1999/70 och ramavtalet och således deras ändamålsenliga verkan. Iakttagande av effektivitetsprincipen och – om en lämplig jämförelse kan hittas i nationell rätt – likvärdighetsprincipen måste under alla omständigheter säkerställas.⁴⁴

45. Med beaktande av den tolkning som Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) har gjort av de lagbestämmelser som avses i det nationella målet är den hänskjutande domstolen tveksam till huruvida effektivitetsprincipen har iakttagits.

46. Domstolen har vid upprepade tillfällen konstaterat att ramavtalet inte stadgar någon allmän skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva att avtal om visstidsanställning ska omvandlas till avtal om tillsvidareanställning. Enligt klausul 5.2 är det nämligen i princip medlemsstaterna som ska fastställa under vilka förutsättningar visstidsanställningar ska betraktas som tillsvidareanställningar. Härav följer att ramavtalet inte föreskriver under vilka förutsättningar avtal om tillsvidareanställning får användas.⁴⁵

42 Dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 94), dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 158), dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl. (C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 62), och dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 77).

43 Dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 160), dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 79), och dom av den 7 mars 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 31).

44 Se mitt förslag till avgörande i målet Santoro (C-494/16, EU:C:2017:822, punkterna 50–52). Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

45 Dom av den 8 mars 2012, Huet (C-251/11, EU:C:2012:133, punkterna 38–40), dom av den 3 juli 2014, Fiamingo m.fl. (C-362/13, C-363/13 och C-407/13, EU:C:2014:2044, punkt 65), och dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 80).

47. Av beslutet om hänskjutande framgår att den italienska lagstiftaren har valt att i lag nr 107/2015, som en åtgärd för att genomföra ramavtalet, föreskriva bland annat en särskild plan för rekrytering av tillsvidareanställd lärarpersonal och ersättning för skada som orsakats genom missbruk som uppstått genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt under mer än totalt 36 månader.⁴⁶ Som en följd av den tolkning av denna lag som Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) gjort har emellertid tillämpningsområdet för denna lag utvidgats till att omfatta lärare såsom Fabio Rossato, dock utan att de omfattas av ovannämnda åtgärder. Vad särskilt gäller omvandlingen av på varandra följande visstidsanställningskontrakt till tillsvidareanställning i enlighet med den lagstiftning som föregick lag nr 107/2015 förbjuder domstolstolkningen av denna lag definitivt all ersättning för skada som orsakats genom missbruk av visstidsanställningskontrakt under de fjorton åren närmast innan dess ikraftträdande.

48. Här uppkommer frågan huruvida en åtgärd som har föreskrivits av den nationella lagstiftaren för att följa direktiv 1999/70 och ramavtalet, och som syftar till att beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, kan fräntas all retroaktiv verkan genom en sådan domstolstolkning. Även en annan fråga uppkommer: Utgör en sådan sanktionsåtgärd, vars tillämpning har förbjudits genom en domstolstolkning, en tillräckligt effektiv och avskräckande sanktionsåtgärd?

49. Jag anser inte det.

50. För det första följer det av fast rättspraxis att medlemsstaternas skyldighet enligt ett direktiv att uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet och deras förpliktelse enligt artikel 4 FEU att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att denna skyldighet fullgörs, åligger alla myndigheter i medlemsstaterna, inbegripet domstolarna inom ramen för deras behörighet.⁴⁷

51. För det andra, även om jag instämmer i att de åtgärder som föreskrivs i lag nr 107/2015 i princip syftar till att förhindra och beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt för lärare i den offentliga sektorn,⁴⁸ framgår det att åtgärderna i fråga har införts *endast för framtiden* och att domstolstolkningen av denna lag har medfört ett förbud mot all ersättning för skada som orsakats genom missbruk som förekommit innan lagen trädde i kraft, närmare bestämt under de fjorton närmast föregående åren.⁴⁹

52. För det tredje ska det erinras om att det av beslutet om hänskjutande framgår att Fabio Rossatos på varandra följande visstidsanställningskontrakt omvandlades till en tillsvidareanställning uteslutande till följd av att han flyttats högre upp på reservlistan i enlighet med de lagbestämmelser som föregick lag nr 107/2015.⁵⁰

46 Se artiklarna 1.95 och 132 i lag nr 107/2015.

47 Dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 106), dom av den 14 september 2016, Martínez Andrés och Castrejana López (C-184/15 och C-197/15, EU:C:2016:680, punkt 50), och dom av den 25 oktober 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, punkt 67).

48 Med detta sagt måste jag erkänna att jag har viss svårighet att anse att en "särskild" rekryteringsplan fullständigt kan undanröja det "slumpmässiga" eller "oförutsägbara" – i den mening som avses i punkterna 52–53 ovan – vid omvandlingen av visstidsanställningar till en tillsvidareanställning för lärare som fått fast anställning i enlighet med den lag som föregick lag nr 107/2015. Eftersom tolkningsfrågan emellertid inte så mycket avser innehållet i bestämmelserna i denna lag som följderna av den tolkning som gjorts av Corte costituzionale (Författningsdomstolen) Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen), avstår jag från att uttala mig på denna punkt.

49 Jag erinrar om att det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma i vilken mån tillämpningsvillkoren för, liksom det faktiska genomförandet av, de relevanta bestämmelserna i nationell rätt utgör en lämplig åtgärd för att förhindra, och i förevarande fall beivra, missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden. EU-domstolen kan emellertid i sitt förhandsavgörande i förekommande fall bidra med preciseringar för att vägleda den nationella domstolen vid dennas bedömning. Se bland annat dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 82 och 83.

50 Särskilt artikel 4 i lag nr 124/1999. Se punkt 25 ovan och fotnoterna 19 och 20.

53. Härvid ska det erinras om att domstolen i domen Mascolo m.fl.⁵¹ slog fast att de nationella bestämmelser som var i kraft innan lag nr 107/2015 antogs var oförenliga med unionsrätten, eftersom de uteslöt all form av ersättning för skada som lidits på grund av missbruk som uppstått genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt inom undervisningssektorn. Domstolen konstaterade att eftersom de bestämmelser som avsågs i det målet inte heller medgav att på varandra följande visstidsanställningskontrakt omvandlades till ett tillsvidareanställningskontrakt eller ett anställningsförhållande som gällde tillsvidare, var den enda möjligheten för en arbetstagare som tjänstgjort på vikariat enligt artikel 4 i lag nr 124/1999 i en skola som drivs av staten att uppnå en omvandling av sina visstidsanställningskontrakt till en tillsvidareanställning att bli fast anställd till följd av en högre placering på reservlistan.⁵² Domstolen konstaterade emellertid att "[d]enna möjlighet är dock högst oviss ... och kan inte anses som en tillräckligt effektiv och avskräckande sanktionsåtgärd för att garantera att de regler som antagits med tillämpning av ramavtalet ges full effektivitet". Domstolen konstaterade också att den tid det tog för lärare att bli fast anställda inom ramen för det system som var tillämpligt innan lag nr 107/2015 trädde i kraft kunde "variera och [var] högst oviss".⁵³

54. Enligt min mening är det uppenbart att den situation som Fabio Rossato befinner sig i motsvarar situationen för sökandena i de mål som gav upphov till domen Mascolo m.fl.⁵⁴ Fabio Rossato blev nämligen inte fast anställd till följd av den särskilda rekrytering som föreskrivs i lag nr 107/2015, utan till följd av en högre plats på den permanenta reservlistan inom ramen för det system som gällde innan lag nr 107/2015 trädde i kraft, det vill säga enligt artikel 2.6 i lag nr 508/1999, vilken motsvarar artikel 4.1 i lag nr 124/1999.⁵⁵ Av detta följer inte bara att möjligheten till fast anställning för Fabio Rossato, liksom för klagandena i de mål som gav upphov till domen Mascolo m.fl., berodde på oförutsägbara och slumpmässiga faktorer,⁵⁶ utan också att den tolkning av lag nr 107/2015 som Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) har gjort utesluter "all möjlighet ... för sådan personal att erhålla ersättning för den skada som de eventuellt åsamkats" på grund av missbruk av visstidsanställningar.⁵⁷ I en sådan situation utgör ersättning för den skada som orsakats av det missbruk som uppstår genom användandet av visstidsanställningskontrakt den enda sanktionsåtgärden som säkerställer full effektivitet av normer som antagits med tillämpning av ramavtalet.

55. En sak är klar i förevarande fall: Omvandlingen av Fabio Rossatos anställningsförhållande följde inte av den sanktionsåtgärd som föreskrivs i lagbestämmelserna i fråga. En omvandling av en lärares visstidskontrakt eller visstidsanställning till ett tillsvidarekontrakt eller en tillsvidareanställning som sker till följd av att denne flyttats högre upp på reservlistan inom ramen för det system som var tillämpligt innan lag nr 107/2015 trädde i kraft ska således inte blandas samman med en omvandling som sker i enlighet med den särskilda planen för rekrytering, som är en åtgärd för att beivra missbruk vilken har föreskrivits av den italienska lagstiftaren i syfte att följa direktiv 1999/70 och ramavtalet.

56. Det ska härvidlag erinras om att domstolen har slagit fast att en medlemsstat förvisso har rätt att, när den genomför klausul 5.1 i ramavtalet, beakta behoven inom en specifik sektor såsom undervisningssektorn. Denna rättighet kan dock inte uppfattas så, att medlemsstaten fritas från skyldigheten att föreskriva lämpliga åtgärder för att i vederbörlig ordning beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.⁵⁸ Den omständigheten att Fabio Rossatos visstidsanställning efter elva år och två månader omvandlades till en tillsvidareanställning i enlighet

51 Dom av den 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401).

52 Dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 114–116).

53 Dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 105–107, 116 och 117).

54 Dom av den 26 november 2014 (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 105–115).

55 Se punkt 25 ovan.

56 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 107).

57 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 120).

58 Dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 70, 95 och 118).

med det system som föregick lag nr 107/2015 befriar inte medlemsstaten från skyldigheten att vidta sanktionsåtgärder mot den överträdelse som förelegat under denna period. En sådan omvandling av anställningsförhållandet, som på grund av en domstolstolkning inte medför någon möjlighet till ersättning för den skada som orsakats genom missbruket av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, är nämligen inte tillräckligt effektiv och avskräckande för att garantera att de regler som antagits med tillämpning av ramavtalet ges full effektivitet.

57. För det fjärde ska det betonas att det följer av fast rättspraxis att om en medlemsstat väljer att beivra ett åsidosättande av unionsrätten genom gottgörelse av skadan, ska gottgörelsen vara effektiv och ha en adekvat avskräckande verkan i den meningen att den ger adekvat och fullständig gottgörelse för den lidna skadan.⁵⁹

58. Som kommissionen har gjort gällande är dessa villkor inte uppfyllda i förevarande fall. Det har nämligen inte vidtagits några åtgärder för att beivra det missbruk som uppstått genom användandet av visstidsanställningskontrakt under de fjorton åren närmast innan lag nr 107/2015 antogs, och detta, som den hänskjutande domstolen har påpekat, utan hänsyn till antalet kontrakt som ingåtts och antalet år under vilka missbruket pågått. Att domstolstolkningen av lag nr 107/2015 är felaktig vad gäller beivrandet av tidigare missbruk är än mer uppenbart, eftersom det i artikel 1.132 i denna lag föreskrivs att en fond ska inrättas för att i framtiden betala ut eventuella skadestånd så snart ett visstidsanställningskontrakt har varit i kraft mer än 36 månader. Däremot ska ingen ersättning utbetalas till en sådan person som Fabio Rossato, vars visstidsanställningskontrakt genom missbruk har förnyats under mer än elva år i följd för att tillgodose konstanta och varaktiga behov, vilka som sådana inte motiverar användning av detta slag av kontrakt i den mening som avses i klausul 5.1 i ramavtalet.⁶⁰

59. Av det ovan anförda framgår således att den domstolstolkning av nationella lagbestämmelser som avses i det nationella målet inte – med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll – är förenlig med de krav som följer av domen Mascolo m.fl.⁶¹

60. Slutligen finns det en sista faktor som enligt min mening är viktig vid tolkningen av klausul 5.1 i ramavtalet. Av beslutet om hänskjutande framgår att Corte costituzionale (Författningsdomstolen) och Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) har konstaterat att en arbetstagare kan begära skadestånd och inge bevisning för en skada endast om det rör sig om en specifik skada som är skild från den skada som uppkommit som en direkt följd av missbruket av på varandra följande visstidsanställningskontrakt.

61. Det ska härvidlag preciseras att den ersättningsgilla skada som åsyftas i ramavtalet och domstolens praxis är en specifik skada som uppkommit som en följd av missbruk av på varandra följande visstidsanställningar under en väsentlig del av en arbetstagares yrkeskarriär, genom att arbetstagaren har förhindrats att åtnjuta anställningstryggheten, vilken, som det framgår av andra stycket i ingressen till ramavtalet och punkterna 6–8 i de allmänna övervägandena i ramavtalet, utgör en betydande del av skyddet för arbetstagare.⁶² Ersättning för denna skada är en specifik sanktionsåtgärd som ska vidtas vid åsidosättande av ramavtalet. Den omständigheten att samma arbetstagare enligt nationell rätt kan begära andra typer av skadestånd som kan höra samman med eller följa av den huvudsakliga skadan

59 Se dom av den 10 april 1984, von Colson och Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punkt 28), dom av den 2 augusti 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, punkt 26), och dom av den 17 december 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, punkt 33).

60 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

61 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkterna 77–79). Se även punkterna 53 och 54 ovan.

62 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 73).

(till exempel skador på hälsan eller ideell skada), men som inte har en direkt koppling till åsidosättandet av unionsrätten, påverkar inte denna slutsats, det vill säga att en sanktionsåtgärd som inte är tillämplig på lärare som, såsom Fabio Rossato, har fått fast anställning i enlighet med den lagstiftning som föregick lag nr 107/2015 inte är tillräckligt effektiv och avskräckande.

62. Lag nr 107/2015, som den italienska lagstiftaren antog i syfte att följa bestämmelserna i unionsrätten, har resulterat i att situationen har förbättrats för de lärare vilkas visstidsanställning har omvandlats eller kommer att omvandlas till en visstidsanställning efter lagens ikraftträdande. Domstolstolkningen av denna lag har däremot försämrat situationen för lärare såsom Fabio Rossato, vilkas visstidsanställning omvandlades till en tillsvidareanställning på basis av reservlistor innan denna lag trädde i kraft, och detta trots domen Mascolo m.fl.⁶³ En sådan åtgärd kan följaktligen inte i vederbörlig ordning beivra missbruk av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller undanröja följderna av åsidosättandet av unionsrätten,⁶⁴ vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

V. Förslag till avgörande

63. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som har ställts av Corte d'appello di Trento (appellationsdomstolen i Trento, Italien) på följande sätt:

Klausul 5.1 i ramavtalet om visstidsarbete, ingånget den 18 mars 1999, som är bifogat som bilaga till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP ska tolkas så, att den utgör hinder för en domstolstolkning av nationella lagbestämmelser om införande av åtgärder som syftar till att förhindra missbruk som uppstår genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt, såsom de som avses i det nationella målet, enligt vilken all ersättning för skada som orsakats genom missbruk av på varandra följande visstidsanställningar under tiden innan nämnda bestämmelser trädde i kraft är förbjuden, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

⁶³ Dom av den 26 november 2014, C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401.

⁶⁴ Dom av den 23 april 2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 160), dom av den 26 november 2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 och C-418/13, EU:C:2014:2401, punkt 79), och dom av den 7 mars 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, punkt 31).