Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 6. december 2018 [1]

Sag C-494/17

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Corte d'appello di Trento (Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – socialpolitik – tidsbegrænset ansættelse – kontrakter indgået med en arbejdsgiver i den offentlige sektor – foranstaltninger til sanktionering af misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter – ingen ret til skadeserstatning – effektivitetsprincippet«

I. Indledning

1. Som i dommen i sagen Mascolo m.fl. [2] har Domstolen på ny fået indbragt en tvist vedrørende beskyttelse af arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse i den offentlige skolesektor i Italien, navnlig på musikkonservatorier. Denne sags betydning ligger dog ikke så meget i indholdet af lov nr. 107/2015 [3], som den italienske lovgiver har indført for at efterkomme denne dom fra Domstolen, som i den fortolkning af loven, som Corte costituzionale (forfatningsdomstol, Italien) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) har givet. Det følger nemlig af denne fortolkning, at anvendelsesområdet for lov nr. 107/2015 er blevet udvidet til at omfatte undervisere, hvis tidsbegrænsede ansættelsesforhold blev ændret til et tidsubegrænset ansættelsesforhold på grundlag af »tidligere gældende rekrutteringsmetoder gennem udvælgelsesprøver«, således som de fungerede inden ikrafttrædelsen af denne lov.

2. Denne fortolkning har dog i realiteten »visket tavlen ren«, dvs. har udelukket enhver erstatning for tab som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i strid med rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse [4] i de 14 år, der gik forud for ikrafttrædelsen af lov nr. 107/2015, uden at udvide de retlige foranstaltninger, der fastsættes i loven for at forhindre og sanktionere misbrug som følge af anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold, til disse arbejdstagere.

3. Det er denne problemstilling, som rejses med det præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Dom af 26.11.2014 (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og 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 (lov nr. 107 om reform af det nationale uddannelsessystem og uddelegering med henblik på revision af de gældende lovbestemmelser) af 13.7.2015 (GURI nr. 162 af 15.7.2015) (herefter »lov nr. 107/2015«).

4 – Rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18.3.1999 (herefter »rammeaftalen«), og som er vedføjet som bilag til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28.6.1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT 1999, L 175, s. 43).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. I rammeaftalens § 5 med overskriften »Bestemmelser om misbrug« er følgende fastsat:

»1. For at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold fastsættes, medmindre der allerede findes tilsvarende retsregler, bestemmelser af medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter i henhold til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis – og/eller af arbejdsmarkedets parter, hvorved der tages hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere og som regulerer et eller flere af følgende forhold:

a) objektive omstændigheder, der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold

b) den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold

c) antallet af gange, sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornys.

2. Medlemsstaterne – efter høring af arbejdsmarkedets parter – og/eller arbejdsmarkedets parter fastsætter, hvor det er hensigtsmæssigt, under hvilke betingelser tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold er at anse som:

a) »flere på hinanden følgende«

b) tidsubegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold.«

B. Italiensk ret

5. Artikel 1, stk. 95, i lov nr. 107/2015 bestemmer:

»For skoleåret 2015-2016 kan Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministeriet for uddannelse, universiteter og forskning, herefter »ministeriet«) iværksætte et ekstraordinært program for tidsubegrænset ansættelse af undervisere til offentlige skoler på alle niveauer med henblik på at besætte alle ordinære og assisterende stillinger, der stadig er ledige og disponible efter fastansættelserne for det samme skoleår i medfør af artikel 399 i den konsoliderede lovtekst [decreto legislativo n. 297 (lovdekret nr. 297/1994)] [5] af 16. april 1994, hvorefter egnethedslisterne fra udvælgelserne på grundlag af kvalifikationsbeviser og prøver, som blev offentliggjort inden 2012, afskaffes. For så vidt angår skoleåret 2015-2016 kan [ministeriet] besætte yderligere stillinger, der er anført i tabel 1 i bilaget til denne lov, fordelt mellem de primære og sekundære undervisningsniveauer og de forskellige typer af stillinger, der er opført i den samme tabel, og mellem forskellige regioner, for hvert niveau i forhold til elevantallet i de statslige skoler, også under hensyntagen til forekomsten af bjergområder eller små øer, indlandsområder med lav befolkningstæthed eller høj indvandring samt områder kendetegnet ved høje frafaldsprocenter. De stillinger, der er anført i tabel 1, besættes med henblik på formålene i stk. 7 og stk. 85. Fordelingen af stillingerne i tabel 1 mellem de forskellige kategorier af udvælgelsesprøver sker ved et dekret fra den ansvarshavende i Ufficio scolastico regionale

5 – Decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine et grado (lovdekret nr. 297 om de konsoliderede lovbestemmelser, der finder anvendelse på undervisningsområdet, og vedrørende alle former for skoler på alle niveauer) af 16.4.1994 (almindeligt tillæg til GURI nr. 115 af 19.5.1994) (herefter »lovdekret nr. 297/1994«).

[(det regionale uddannelseskontor, Italien)] efter de behov, som skolerne selv har givet udtryk for, inden for rammerne af egnethedslisterne, jf. stk. 96. Fra skoleåret 2016-2017 integreres de stillinger, der er anført i tabel 1, i den selvstændige enheds undervisningspersonale og tjener således til at styrke personalet. Fra skoleåret 2015-2016 kan de stillinger, som skal styrke personalet, ikke besættes med ansatte med midlertidige og lejlighedsvise vikarkontrakter. I skoleåret 2015-2016 kan disse stillinger ikke tildeles vikarer, jf. artikel 40, stk. 9, i lov nr. 449 af 27. december 1997 [6], og de kan ikke bruges til mobilitetsforanstaltninger eller midlertidig anvendelse eller tildeling.«

6. Artikel 1, stk. 131, i lov nr. 107/2015 bestemmer:

»Med virkning fra den 1. september 2016 må tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, som indgås med lærere, undervisningspersonale, administrativt, teknisk og assisterende personale ved statslige skoler og uddannelsesinstitutioner for at besætte ledige og disponible stillinger, ikke overstige en samlet varighed på 36 måneder, selv om perioderne er usammenhængende.«

7. Artikel 1, stk. 132, i lov nr. 107/2015 bestemmer:

»I [ministeriets] budgetoverslag oprettes en fond for udbetalinger til gennemførelse af retsafgørelser med det formål at yde erstatning for tab som følge af anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med en samlet varighed på over 36 måneder, selv om perioderne er usammenhængende, til ledige og disponible stillinger, idet bevillingen svarer til 10 mio. EUR for hvert af årene 2015 og 2016 […].«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

8. Fabio Rossato havde været ansat i medfør af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter som harmonikalærer ved Conservatorio Statale di Musica di Trento F.A. Bonporti (det statslige musikkonservatorium F.A. Bonporti i Trento, Italien) siden den 18. november 2003. I overensstemmelse med disse kontrakter arbejdede Fabio Rossato for sin arbejdsgiver uafbrudt i en periode på 11 år og 2 måneder i medfør af 17 kontrakter indgået med ministeriet[7].

9. Da Fabio Rossato anså bestemmelserne om udløbsdato i de på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter for at være ulovlige, anlagde han den 20. december 2011 sag ved Tribunale di Rovereto (retten i Rovereto, Italien) med påstand principalt om, at sådanne bestemmelser er ulovlige, og om, at hans ansættelsesforhold ændres til et tidsubegrænset ansættelsesforhold, eller subsidiært, at han tilkendes erstatning for tab som følge af misbrug af tidsbegrænsede kontrakter i strid med rammeaftalen, og at hans anciennitet medregnes ved hans lønindplacering i henhold til rammeaftalens § 4.

10. Tribunale di Rovereto (retten i Rovereto) tog alene påstanden om anerkendelse af anciennitet med henblik på lønindplacering til følge. Den forkastede påstanden om, at der forelå misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, i medfør af de principper, som Corte suprema di Cassazione (kassationsdomstol) opstillede i dom nr. 10127/2012[8].

6 – Legge n. 449 – Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica (lov nr. 449 vedrørende stabiliseringsforanstaltninger for de offentlige finanser) af 27.12.1997 (GURI nr. 302 af 30.12.1997, almindeligt tillæg nr. 255).

7 – Disse kontrakter blev indgået i henhold til artikel 2, stk. 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 (lov nr. 508 om reform af kunstakademier, det nationale danseakademi, det nationale akademi for dramatisk kunst, kunstindustrihøjskoler, musikkonservatorier og musikinstitutter) af 21.12.1999 (GURI nr. 2 af 4.1.2000) (herefter »lov nr. 508/1999«).

8 – Dom vedrørende det forhold, at »regelsættet« om vikariater inden for skolesektoren i medfør af artikel 399 i lovdekret nr. 297/1994 og artikel 4 i Legge n. 124, recante disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (lov nr. 124 om hastebestemmelser vedrørende ansatte i skoler) af 3.5.1999 (GURI nr. 107 af 10.5.1999) (herefter »lov nr. 124/1999«) havde karakter af speciallov. Vedrørende denne dom og disse artikler jf. dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 18, 20-22 og 27-32).

11. Den 5. marts 2013 indgav ministeriet appel til Corte d'appello di Trento (appeldomstolen i Trento, Italien) til prøvelse af den del af dommen, hvormed retten anerkendte den anciennitet, der blev optjent som ansat på tidsbegrænsede kontrakter. Den 31. maj 2013 iværksatte Fabio Rossato kontraappel ved den forelæggende ret til prøvelse af den del af dommen, hvormed retten udelukkede misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og i konsekvens heraf forkastede hans påstand om ændring af arbejdsforholdet til et tidsubegrænset ansættelsesforhold og erstatning for tab.

12. Den forelæggende ret har anført, at den udsatte sagen flere gange i afventning af domme fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) efter Domstolens dom af 26. november 2014 i sagen Mascolo m.fl.[9]. Den forelæggende ret har præciseret, at lov nr. 107/2015 blev vedtaget efter denne dom med det formål at »tilpasse den nationale lovgivning til EU-retten med henblik på at undgå misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for undervisningspersonale og øvrigt personale ved statslige skoler […] i lyset af [dommen i sagen Mascolo m.fl.]«.

13. Under sagen blev Fabio Rossatos tidsbegrænsede ansættelsesforhold ændret, først ved indgåelse af en tidsubegrænset ansættelseskontrakt den 2. september 2015[10] og siden ved hans fastansættelse. Denne ændring fandt sted ved hans oprykning på den permanente egnethedsliste på grundlag af ministeriel skrivelse nr. 36913/15 og nr. 8893/15 fra henholdsvis Ministero delle Finanze (finansministeriet) og Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministeriet for uddannelse, universiteter og forskning), som åbnede mulighed for ansættelser på tidsubegrænset kontrakt i medfør af artikel 19 i decreto-legge n. 104 (lovdekret nr. 104/2013)[11], artikel 2a i decreto-legge n. 97/2004[12], artikel 2 i lov nr. 508/1999 og artikel 270 i lovdekret nr. 297/1994.

14. Ifølge den forelæggende ret fastslog Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol)[13] under henvisning til de principper, Corte costituzionale (forfatningsdomstol) har opstillet[14] vedrørende undervisningspersonale, at ændring af ansættelsesforholdet til et tidsubegrænset ansættelsesforhold var en »forholdsmæssig, effektiv og tilstrækkeligt afskrækkende« erstatningsforanstaltning, så misbruget af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter sanktioneres behørigt, og »konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten elimineres«, således at den berørte arbejdstager ikke kunne påberåbe sig et tab som følge af dette misbrug.

15. Den forelæggende ret har anført, at den »ændring« af ansættelsesforholdet til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt, som er genstand for afgørelserne fra disse øverste domstole, kun har retsvirkninger for fremtiden og ikke må forveksles med »ændring« fra et tidsbegrænset til et tidsubegrænset ansættelsesforhold, der (ud over erstatning for tab) udgør den sanktion, som er fastsat

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

10 – Med virkning fra den 1.1.2014.

11 – Decreto-legge n. 104 – Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca (lovdekret nr. 104 om indførelse af hasteforanstaltninger vedrørende undervisning, universiteter og forskning) af 12.9.2013 (GURI nr. 214 af 12.9.2013), som ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 128 af 8.11.2013 (GURI nr. 264 af 11.11.2013).

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 (lovdekret nr. 97 om hastebestemmelser for at sikre en korrekt afvikling af begyndelsen af skoleåret 2004-2005 samt af stats- og universitetseksaminer) af 7.4.2004 (GURI nr. 88 af 15.4.2004), som ændret og ophøjet til lov ved lov nr. 143 af 4.6.2004 (GURI nr. 130 af 5.6.2004).

13 – Domme af 30.12.2016 nr. 27566/16, 27565/16, 27562/16, 27561/16 og 27560/16.

14 – Dom nr. 187/2016 af 17.5.2016.

for den private sektor og har retsvirkninger i fortiden [15]. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at Fabio Rossato i medfør af den nationale lov som ændret efter dommen fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og fortolket af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) hverken kan gøre krav på ændring til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt, som ikke finder anvendelse på den offentlige sektor, eller kan tilkendes erstatning, idet hans ansættelsesforhold blev ændret til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt på grundlag af hans placering på den permanente egnethedsliste ved anvendelse af »tidligere gældende rekrutteringsmetoder gennem udvælgelsesprøver«, således som de fungerede inden ikrafttrædelsen af lov nr. 107/2015.

16. Disse omstændigheder har fået den forelæggende ret til at nære tvivl om lovligheden af en sådan konsekvens af fortolkningen fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol), henset til rammeaftalen og de principper, som Domstolen har udledt i dommen i sagen Mascolo m.fl. [16].

17. Det er på denne baggrund, at Corte d'appello di Trento (appeldomstolen i Trento) ved afgørelse af 13. juli 2017, der indgik til Domstolens Justitskontor den 14. august 2017, har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [rammeaftalens] § 5, stk. 1, […] fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen af bestemmelserne i artikel 1, stk. 95, 131 og 132, i [lov nr. 107/2015], som fastsætter [en ændring] af ansættelsesforholdene for tidsbegrænset ansatte lærere med hensyn til fremtiden, uden tilbagevirkende kraft og uden erstatning for tab, [som] foranstaltninger, der er forholdsmæssige, tilstrækkeligt effektive og afskrækkende, således at det sikres, at rammeaftalens regler har fuld gennemslagskraft, og der samtidig hindrer tilsidesættelse af rammeaftalen som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med hensyn til tiden inden den periode, som omfattes af disse reglers [rets]virkninger?

18. Der er blevet indgivet skriftlige bemærkninger af sagsøgeren i hovedsagen, af den italienske regering samt af Europa-Kommissionen. De samme parter deltog i retsmødet, som blev afholdt den 27. september 2018.

IV. Bedømmelse

A. Formaliteten

19. I sine skriftlige bemærkninger har den italienske regering gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål skal afvises. Den har for det første anført, at det spørgsmål, der rejses, er hypotetisk. Den forelæggende ret har således taget udgangspunkt i den præmis, at artikel 1, stk. 95, 131 og 132, i lov nr. 107/2015 ikke finder anvendelse på tvisten, som er reguleret ved artikel 270 og 485 i lovdekret nr. 297/1994. Den italienske regering har i denne forbindelse gjort gældende, at arbejdsforholdet ikke blev ændret til et tidsbegrænset ansættelsesforhold i medfør af artikel 1, stk. 95, i lov nr. 107/2015, men i henhold til den procedure for ændring af tidsbegrænsede ansættelsesforhold til tidsubegrænsede

15 – Jf. artikel 5, stk. 4a, 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 (lovdekret nr. 368 om gennemførelse af direktiv 1999/70/EF om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP) af 6.9.2001 (GURI nr. 235 af 9.10.2001). Jeg skal påpege, at denne bestemmelse var genstand for de sager, der gav anledning til dom af 7.3.2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 7). Det fremgår af sagsakterne i denne sag, at bestemmelsen er blevet ophævet og erstattet af en bestemmelse med tilsvarende indhold, dvs. 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 (lovdekret nr. 81 om systematisk regulering af ansættelseskontrakter og ændring af lovgivningen om arbejdsmæssige forpligtelser i overensstemmelse med artikel 1, stk. 7, i lov nr. 183 af 10.12.2014) af 15.6.2015 (almindeligt tillæg til GURI nr. 144 af 24.6.2015). Når den maksimale varighed på 36 måneder er overskredet, hvad enten der er tale om en enkelt kontrakt eller flere på hinanden følgende kontrakter indgået for varetagelsen af funktioner på samme niveau og med samme juridiske status, »ændres kontrakten fra datoen for overskridelsen at regne« i medfør af sidstnævnte bestemmelse.

16 – Dom af 26.11.2014 (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401).

ansættelsesforhold, der er fastsat i artikel 270 i lovdekret nr. 297/1994. Derfor har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at fremsætte et responsum vedrørende foreneligheden af rammeaftalens § 5, stk. 1, med anvendelsen af lov nr. 107/2015 med tilbagevirkende kraft. Den italienske regering har for det andet gjort gældende, at den forelæggende ret ikke har angivet ikrafttrædelses- og udløbsdatoerne for de tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der er indgået af parterne i hovedsagen, hvilket forhindrer en efterprøvelse af, om der foreligger misbrug ved anvendelsen af denne type kontrakter.

20. Det er min opfattelse, at disse argumenter skal forkastes.

21. For det første fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, i modsætning til, hvad den italienske regering har fremført, at lov nr. 107/2015 som fortolket af Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) ligeledes finder anvendelse på alle undervisere, hvis ansættelsesforhold er blevet ændret til tidsubegrænsede ansættelsesforhold »ved anvendelse af tidligere gældende udvælgelsesmetoder gennem udvælgelsesprøver«. Det problem, som rejses i den foreliggende sag, er dermed ikke af hypotetisk karakter.

22. For det andet er argumentet om, at betegnelsen »misbrug« om tidsbegrænsede ansættelseskontrakter indgået af parterne ikke kan efterprøves, fordi der bl.a. mangler slutdatoer i disse kontrakter, irrelevant. Den forelæggende ret har selv anført, hvilket henhører under dens kompetence, at Fabio Rossato har undervist »uafbrudt« fra den 18. november 2003 til den 2. september 2015, som er datoen for ændringen af hans ansættelsesforhold ved indgåelse af en tidsubegrænset ansættelseskontrakt.

23. På denne baggrund konkluderer jeg, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

B. Realiteten

1. Indledende bemærkninger

24. Som i de sager, der gav anledning til dommen i sagen Mascolo m.fl. [17], hvori jeg fremsatte forslag til afgørelse, indgår denne sag i en kompleks juridisk sammenhæng og rejser på ny spørgsmålet om fortolkning af rammeaftalen og dens anvendelse på den nationale ordning med vikarierende undervisningspersonale inden for den offentlige skolesektor, navnlig musikkonservatorierne. For bedre at forstå de problemer, der ligger til grund for denne anmodning om præjudiciel afgørelse, forekommer det mig relevant på dette trin at indlede min bedømmelse med en redegørelse for de væsentligste elementer i denne nationale ordning, som de fremgår af forelæggelsesafgørelsen. Jeg går dernæst videre med behandlingen af det præjudicielle spørgsmål i lyset af retspraksis, og navnlig dommen i sagen Mascolo m.fl. [18].

25. For det første har den forelæggende ret i det væsentlige forklaret, at bestemmelserne i den nationale lovgivning, som fandt anvendelse på tidspunktet for sagsanlægget ved første instans, var artikel 2, stk. 6, i lov nr. 508/1999 og artikel 4, stk. 1, i lov nr. 124/1999 [19], fordi Fabio Rossato havde indgået de omtvistede tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med sin arbejdsgiver, efter at ministeriet havde oprettet lærerstillingen ved musikkonservatoriet i Trento på grundlag af de permanente

17 – Dom af 26.11.2014 (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401).

18 – Dom af 26.11.2014 (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401).

19 – Ifølge den forelæggende ret svarer artikel 2, stk. 6, i lov nr. 508/1999 til artikel 4 i lov nr. 124/1999, som var genstand for de sager, der gav anledning til dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401), og som Domstolen har kendt uforenelig med rammeaftalens § 5, stk. 1. Vedrørende indholdet af artikel 4, stk. 1, i lov nr. 124/1999 jf. dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 18).

egnethedslister [20]. Ifølge oplysningerne fra den forelæggende ret fastsatte lov nr. 508/1999, at der med hensyn til musikkonservatorier og kunstakademier indgås tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for at besætte lærer- og underviserstillinger, som reelt er ledige og disponible, indtil udvælgelsesprocedurerne med henblik på fastansættelse af undervisningspersonale er afsluttet. Den forelæggende ret har tilføjet, at der med disse bestemmelser hverken blev fastsat en bindende tidsplan for, hvornår udvælgelsesprøverne skulle være afsluttet, eller sanktioner i tilfælde af tilsidesættelse af de i disse bestemmelser fastsatte frister, der var af rent vejledende karakter, og således ved anvendelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til at dække myndighedens faste og varige personalebehov.

26. Som den forelæggende ret har bemærket, fandt ændringen af Fabio Rossatos tidsbegrænsede ansættelsesforhold i det foreliggende tilfælde sted i henhold til den proceduren til ændring af ansættelsesforholdene til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter, der er fastsat i artikel 270 i lovdekret nr. 297/1994. Den har præciseret, at besættelsen af halvdelen af de disponible stillinger som undervisere pr. skoleår i henhold til denne artikel skete via udvælgelsesprøver baseret på kvalifikationsbeviser og prøver og den anden halvdel på grundlag af de permanente egnethedslister [21].

27. For det andet fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at denne ordning er blevet ændret ved lov nr. 107/2015 efter dommen i sagen Mascolo m.fl. [22]. Ifølge denne lov skal disponible faste stillinger besættes, og for så vidt angår de nævnte stillinger skal misbrug af tidsbegrænsede kontrakter ophøre *for fremtiden*. I denne forbindelse har den forelæggende ret gjort gældende, at de foranstaltninger, der er fastsat i den omhandlede lovgivning, dels består i at begrænse de tidsbegrænsede ansættelseskontrakter ved besættelse af ledige og disponible undervisningsstillinger til en samlet varighed af 36 måneder, også selv om perioderne er usammenhængende (artikel 1, stk. 131), dels i at oprette en fond til erstatning for tab som følge af anvendelsen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med en samlet varighed på over 36 måneder, også selv om perioderne er usammenhængende, fastsat for hvert af årene 2015 og 2016 (artikel 1, stk. 132) [23]. Den forelæggende ret har ligeledes bemærket, at det i samme lovs artikel 1, stk. 95, er fastsat, at der skal afholdes udvælgelsesprøver hvert tredje år, og for skoleåret 2015/2016 har fastsat et ekstraordinært program for tidsubegrænset ansættelse af undervisningspersonale for at besætte ledige faste stillinger i form af en forenklet udvælgelsesprøve efter fastansættelse af undervisere efter deres placering på de permanente egnethedslister [24].

20 – I denne forbindelse skal jeg bemærke, at i de sager, der gav anledning til dommen i sagen Mascolo m.fl., hvori de præjudicielle spørgsmål som nævnt i fodnote 19, der blev forelagt Domstolen, navnlig vedrørte artikel 4, stk. 1, i lov nr. 124/1999, anførte Domstolen, at det fremgik af forelæggelsesafgørelserne og af forklaringerne i retsmødet, at »ansættelsen af personale i skoler, der drives af staten, i medfør af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning sker ved enten fastansættelse eller tidsbegrænset ansættelse i vikariater. Fastansættelse sker i henhold til den såkaldte »dobbeltsporede« ordning, idet halvdelen af de ledige stillinger pr. skoleår besættes via udvælgelsesprøver baseret på kvalifikationsbeviser og prøver, og den anden halvdel på grundlag af lister over egnede ansøgere, hvorpå der er opført lærere, som allerede har bestået en sådan udvælgelsesprøve, men som ikke har opnået fastansættelse, og også dem, som har gået på specialskoler og således har opnået undervisningskompetence. Ved besættelsen af vikarstillingerne anvendes de samme lister, idet en undervisers ansættelse i flere vikariater bevirker, at denne rykker længere op på listen og dermed får mulighed for at blive fastansat« (dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl., C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 89).

21 – Ifølge den forelæggende ret svarede artikel 270 i lovdekret nr. 297/1994 til artikel 399, stk. 1, i det samme lovdekret, som var genstand for de sager, der gav anledning til dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 21 og 22). Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse Mascolo m.fl. (EU:C:2014:2103, punkt 49). Vedrørende egnethedslisterne jf. fodnote 20.

22 – Dom af 26.11.2014 (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401).

23 – Jf. punkt 7 i nærværende forslag til afgørelse.

24 – Jeg bemærker, at det fremgår af de mundtlige forhandlinger i retsmødet, at der på tidspunktet for retsmødet ikke var afholdt udvælgelsesprøver.

28. For det tredje fremgår det af forelæggelsesafgørelsen og de oplysninger, der fremkom i retsmødet, at ændringen af Fabio Rossatos ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold ikke fandt sted i forbindelse med den ekstraordinære rekruttering i henhold til lov nr. 107/2015. Til trods herfor bevirkede fortolkningen af loven ved Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte di Cassazione (kassationsdomstol) i det foreliggende tilfælde, at Fabio Rossato blev forhindret i at kræve erstatning for det tab, der var forårsaget af misbruget af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter før ikrafttrædelsen af lov nr. 107/2015 [25].

29. Hovedsagen skal ses i denne sammenhæng.

2. Det præjudicielle spørgsmål

30. Nærværende præjudicielle spørgsmål, som det er formuleret af den forelæggende ret, vedrører foreneligheden af de bestemmelser i lov nr. 107/2015, der blev vedtaget som følge af dommen i sagen Mascolo m.fl. [26], med rammeaftalens § 5, stk. 1. Fortolkningen af denne lov fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) forbyder en underviser som sagsøgeren i hovedsagen – der var ansat af ministeriet i henhold til 17 på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter indgået for en uafbrudt periode på 11 år og 2 måneder – at få »konverteret« hele sit ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold med tilbagevirkende kraft og få erstatning for tab som følge af misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.

31. Jeg skal indledningsvis gøre opmærksom på, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som blev indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det i givet fald Domstolen at omformulere de spørgsmål, der forelægges den [27].

32. I den foreliggende sag er jeg af den opfattelse, at Corte d'appello di Trento (appeldomstolen i Trento) med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om rammeaftalens § 5, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for en præjudiciel fortolkning af nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede, der regulerer foranstaltninger med henblik på at forhindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, ifølge hvilken enhver erstatning for tab forårsaget af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter i perioden forud for ikrafttrædelsen af de nævnte bestemmelser er forbudt.

a) Rammeaftalens anvendelsesområde og fortolkningen af rammeaftalens § 5, stk. 1

33. Det skal bemærkes, at det fremgår af rammeaftalens § 1, at den bl.a. har til formål at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold. Denne ramme fastsætter en række bestemmelser om minimumsbeskyttelse med henblik på at undgå, at arbejdstagernes situation bliver usikker [28], og at de

25 – Ifølge den forelæggende ret baserede disse øverste domstole denne konklusion dels på medlemsstaternes spillerum med hensyn til definitionen af foranstaltninger til sanktionering af den ulovlighed, der følger af misbruget af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, dels på Kommissionens afgørelse på baggrund af den nye lovgivning, som Den Italienske Republik havde vedtaget, om at henlægge den traktatbrudssag, den havde indledt mod Italien for tilsidesættelse af direktiv 1999/70.

26 – Dom af 26.11.2014 (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401).

27 – Dom af 22.6.2017, Federatie Nederlandse Vakvereniging m.fl. (C-126/16, EU:C:2017:489, præmis 36).

28 – Dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 63), af 26.1.2012, Kücük (C-586/10, EU:C:2012:39, præmis 25), og af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 72).

dermed bliver sårbare, fordi de er ansat på en tidsbegrænset ansættelseskontrakt i en lang periode [29]. Denne gruppe af arbejdstagere risikerer således i løbet af en væsentlig del af deres karriere at være udelukket fra sikkerhed i ansættelsen, hvilket, som det fremgår af rammeaftalen [30], udgør et hovedelement i beskyttelsen af arbejdstagere [31].

34. Med henblik på opfyldelsen af dette mål omfatter rammen to typer foranstaltninger [32]. Dels omfatter rammeaftalens § 5, stk. 1, en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre en eller flere foranstaltninger til forebyggelse af et sådant misbrug, der er anført under litra a)-c), medmindre der allerede findes tilsvarende retsregler i national ret [33]. Dermed pålægger rammeaftalen medlemsstaterne et overordnet formål, der består i at forhindre et sådant misbrug, idet de overlades et valg med hensyn til midlerne til at opnå dette formål, forudsat at de ikke skader formålet og den effektive virkning af rammeaftalen [34]. Dels pålægger rammeaftalens § 5, især stk. 2, litra b), medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter at træffe foranstaltninger til at sanktionere misbrug [35].

35. I den foreliggende sag er det ubestridt, således som den forelæggende ret har anført, at et sådant misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter har fundet sted. Fabio Rossato underviste således »uafbrudt« i en periode fra den 18. november 2003 til den 2. september 2015, som er datoen for ændringen af hans ansættelsesforhold ved indgåelse af en tidsubegrænset ansættelseskontrakt med tilbagevirkende kraft fra januar måned 2014. Følgelig er en arbejdstager som sagsøgeren i hovedsagen, der blev ansat som lærer med henblik på besættelse af årsvikariater på konservatorier, der drives af staten, inden for rammerne af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i en sammenhængende periode på 11 år og 2 måneder uden objektive grunde, omfattet af rammeaftalens anvendelsesområde i medfør af rammeaftalens §§ 2 og 5 [36].

36. Det skal i denne fase præciseres, at den forelæggende ret har rejst to problematiske aspekter: dels den delvise medregning af Fabio Rossatos anciennitet ved hans fastansættelse i henhold til lovgivningen før lov nr. 107/2015, dels konsekvensen af fortolkningen af denne lov fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol), dvs. forbuddet mod enhver form for erstatning for tab som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for undervisere, hvis tidsbegrænsede ansættelsesforhold blev ændret ved indgåelse af en tidsubegrænset ansættelseskontrakt i medfør af den lovgivning, der var gældende før denne lov.

b) Delvis medregning af anciennitet

37. Den forelæggende ret har bemærket, at Fabio Rossato fik medregnet en del af sin anciennitet ved sin fastansættelse i henhold til lovgivningen før lov nr. 107/2015, dvs. fra januar måned 2014.

29 – Jf. mit forslag til afgørelse Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2103, punkt 60).

30 – Jf. andet afsnit i præamblen til rammeaftalen samt punkt 6-8 i rammeaftalens generelle betragtninger.

31 – Jf. dom af 22.11.2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, præmis 64), af 4.7.2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 63), af 26.1.2012, Kücük (C-586/10, EU:C:2012:39, præmis 25), af 3.7.2014, Fiamingo m.fl. (C-362/13, C-363/13 og C-407/13, EU:C:2014:2044, præmis 54), og af 25.10.2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 31).

32 – Som generaladvokat Poiares Maduro allerede præciserede i sit forslag til afgørelse Marrosu og Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, punkt 29 og 30).

33 – Efter høring af arbejdsmarkedets parter har medlemsstaterne eller arbejdsmarkedets parter i henhold til rammeaftalens § 5, stk. 1, pligt til *effektivt og ufravigeligt* at vedtage foranstaltninger for at hindre misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter. Dom af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 69), af 23.4.2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 74), og af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 74).

34 – Jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 76).

35 – Jf. i denne retning dom af 7.9.2006, Marrosu og Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Marrosu og Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, punkt 29 og 30).

36 – Vedrørende rammeaftalens personelle anvendelsesområde har Domstolen allerede præciseret, at aftalen ikke udelukker nogen bestemt sektor fra sit anvendelsesområde og dermed finder anvendelse på personale, som ansættes i undervisningssektoren. Dom af 3.7.2014, Fiamingo m.fl. (C-362/13, C-363/13 og C-407/13, EU:C:2014:2044, præmis 38), og af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 69).

38. Det fremgår således af bemærkningerne fra den italienske regering, at artikel 485 i lovdekret nr. 297/1994, som fandt anvendelse på Fabio Rossato på tidspunktet for hans fastansættelse, fastsatte en særlig ordning for undervisere i skolesystemet, der gav dem mulighed for fastansættelse med delvis genoprettelse af karrieren. Ifølge den italienske regering blev denne genoprettelse foretaget ved hjælp af koefficienter og justeringer, der tog hensyn til underviserens tidligere karriere og skelnede mellem situationen for den pågældende og en underviser, som havde bestået en udvælgelsesprøve på samme dato uden først at have arbejdet som tidsbegrænset ansat i skolevæsenet. Den italienske regering har gjort gældende, at de justeringer, hvorved disse perioder kun delvis medregnes, udgør en lovlig anvendelse af princippet om pro rata temporis, som er fastsat i rammeaftalens § 4, stk. 2.

39. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse af disse elementer finder jeg ikke, at EU-retten indeholder krav om – i tilfælde af misbrug af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter – at ændre hele det tidsbegrænsede ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold med tilbagevirkende kraft (»konvertering«). Jeg minder i denne forbindelse om, at Domstolen allerede har fastslået, at henset til den skønsmargin, som medlemsstaterne har til at indrette deres offentlige forvaltning, kan de i princippet uden at tilsidesætte direktiv 1999/70 eller rammeaftalen opstille betingelser for adgang til visse stillinger som fastansatte tjenestemænd samt fastsætte ansættelsesvilkårene for disse tjenestemænd, bl.a. når de tidligere var beskæftiget i disse forvaltninger på tidsbegrænsede ansættelseskontrakter [37]. Domstolen har ligeledes anerkendt, at visse former for forskelsbehandling mellem fastansatte tjenestemænd, som er ansat efter afholdelse af en almindelig udvælgelsesprøve, og tjenestemænd, som er ansat efter at have opnået erhvervserfaring på grundlag af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, i princippet kan begrundes ved forskellene i de krævede kvalifikationer og arten af de opgaver, som de har ansvaret for [38].

40. Især skal det fremhæves, at artikel 485 i lovdekret nr. 297/1994 [39] var genstand for den sag, der for nylig gav anledning til Motter-dommen [40]. I denne sag ønskede den forelæggende ret oplyst, om italiensk ret ved i den nævnte bestemmelse at fastsætte en degressiv formel for medregning af den anciennitet, der er optjent i henhold til tidsbegrænsede kontrakter, med det formål at undgå en omvendt forskelsbehandling over for arbejdstagere, som har bestået en udvælgelsesprøve i den offentlige sektor, var forenelig med rammeaftalens § 4. Domstolen fastslog, at rammeaftalens § 4 skal fortolkes således, at den i princippet ikke er til hinder for denne bestemmelse, som, med henblik på indplaceringen af en arbejdstager i en lønkategori i forbindelse med dennes fastansættelse som tjenestemand på grundlag af eksamensbeviser, fuldt ud tager hensyn til de tjenesteperioder, der er tilbagelagt i henhold til tidsbegrænsede ansættelseskontrakter indtil det fjerde år, og derudover delvist hensyn med to tredjedele [41].

41. På baggrund af det ovenstående skal det præjudicielle spørgsmål forstås således, at det udelukkende omhandler den omstændighed, der fremføres af den forelæggende ret, hvor der ikke ydes nogen erstatning for det tab, der er forårsaget af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for undervisere, der blev fastansat i henhold til lovgivningen før lov nr. 107/2015, og som følgelig blev frataget deres eksisterende rettigheder til erstatning som en sanktionsforanstaltning som omhandlet i rammeaftalen og Domstolens praksis.

37 – Dom af 8.9.2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, præmis 76), af 18.10.2012, Valenza m.fl. (C-302/11 – C-305/11, EU:C:2012:646, præmis 57), og af 20.9.2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, præmis 43).

38 – Dom af 8.9.2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, præmis 78), af 18.10.2012, Valenza m.fl. (C-302/11 – C-305/11, EU:C:2012:646, præmis 60), og af 20.9.2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, præmis 46).

39 – Artikel 485 i lovdekret nr. 297/1994 bestemmer: »For lærere på skoler på sekundærniveau og på skoler for kunstneriske aktiviteter anerkendes tjenesteperioder tilbagelagt som ikke fastansat lærer ved disse statslige skoler og hermed sidestillede skoler, herunder skoler i udlandet, som perioder med fast ansættelse, i retlig og økonomisk forstand i deres helhed for de første fire år og for to tredjedele i den eventuelt overskydende periode, samt i økonomisk forstand for den sidste tredjedel. De økonomiske rettigheder, som følger af denne anerkendelse, bevares og vurderes i alle de lønklasser, som følger efter den, der bliver tildelt på tidspunktet for anerkendelsen.«

40 – Dom af 20.9.2018 (C-466/17, EU:C:2018:758).

41 – Dom af 20.9.2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, præmis 54).

c) Konsekvensen af fortolkningen af lov nr. 107/2015

42. Den forelæggende ret, som klart har fastlagt, at der foreligger misbrug, ønsker oplyst, om konsekvensen af fortolkningen af lov nr. 107/2015, dvs. forbuddet mod enhver erstatning for tab forårsaget af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter i perioden forud for ikrafttrædelsen af denne lov, udgør en foranstaltning, der kan sanktionere et sådant misbrug.

43. Det er fast retspraksis, at hvis EU-retten ikke fastsætter særlige sanktioner i tilfælde, hvor der – som det er tilfældet i den foreliggende sag – ikke desto mindre er konstateret misbrug, påhviler det de nationale myndigheder at vedtage foranstaltninger, som ikke blot skal være forholdsmæssige, men tillige tilstrækkeligt effektive og afskrækkende, således at det sikres, at de regler, der er fastsat til gennemførelse af rammeaftalen, har fuld gennemslagskraft [42]. Domstolen har desuden mange gange konstateret, at hvis et misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller -forhold har fundet sted, skal en foranstaltning, der på effektiv og tilsvarende vis sikrer beskyttelsen af arbejdstagerne, kunne finde anvendelse, således at misbruget sanktioneres behørigt, og konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten elimineres [43].

44. Det følger af denne retspraksis, at medlemsstaterne har pligt til at sikre det resultat, der er foreskrevet i direktiv 1999/70 og rammeaftalen, og dermed den effektive virkning heraf. Under alle omstændigheder skal effektivitetsprincippet og – hvis der kan findes en passende sammenligning i national ret – ækvivalensprincippet sikres [44].

45. Med hensyn til fortolkningen fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) af den i hovedsagen omhandlede lovgivning har den forelæggende ret udtrykt tvivl for så vidt angår overholdelsen af effektivitetsprincippet.

46. Som Domstolen har fremhævet flere gange, foreskriver rammeaftalen ikke en generel forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte en ændring, så tidsbegrænsede ansættelseskontrakter ændres til tidsubegrænsede kontrakter. Rammeaftalens § 5, stk. 2, overlader det nemlig i princippet til medlemsstaterne at fastsætte betingelserne for, hvornår tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold skal anses for tidsubegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold. Det fremgår heraf, at rammeaftalen ikke foreskriver betingelserne for at gøre brug af tidsubegrænsede ansættelseskontrakter [45].

47. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den italienske lovgiver har valgt i lov nr. 107/2015 at fastsætte foranstaltninger til gennemførelse af rammeaftalen, bl.a. et ekstraordinært program for tidsubegrænset ansættelse af undervisningspersonale samt erstatning for tab som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter med en samlet varighed på over 36 måneder [46]. Fortolkningen af denne lov fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) har imidlertid medført en udvidelse af denne lovs anvendelsesområde til undervisere som sagsøgeren i hovedsagen alene for at udelukke dem fra at drage fordel af disse

42 – Dom af 4.7.2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 94), af 23.4.2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 158), af 3.7.2014, Fiamingo m.fl. (C-362/13, C-363/13 og C-407/13, EU:C:2014:2044, præmis 62), og af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 77).

43 – Dom af 23.4.2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 160), af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 79), og af 7.3.2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 31).

44 – Jf. i denne forbindelse mit forslag til afgørelse Santoro (C-494/16, EU:C:2017:822, punkt 50-52). Jf. også i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

45 – Dom af 8.3.2012, Huet (C-251/11, EU:C:2012:133, præmis 38-40), af 3.7.2014, Fiamingo m.fl. (C-362/13, C-363/13 og C-407/13, EU:C:2014:2044, præmis 65), og af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 80).

46 – Jf. artikel 1, stk. 95, og artikel 132 i lov nr. 107/2015.

foranstaltninger. Især vedrørende ændringen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til tidsubegrænsede kontrakter i medfør af den lovgivning, der var gældende før lov nr. 107/2015, forbyder fortolkningen af denne lov absolut enhver erstatning af tab forårsaget af misbrug af tidsbegrænsede kontrakter i løbet af de 14 år, der gik forud for ikrafttrædelsen.

48. I den forbindelse opstår spørgsmålet, om en sådan fortolkning kan fratage en foranstaltning, som den nationale lovgiver har fastsat for at efterkomme direktiv 1999/70 og rammeaftalen med det formål at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, tilbagevirkende kraft. Herefter opstår der et andet spørgsmål: Udgør en sådan sanktionsforanstaltning, hvis anvendelse forbydes ved en retslig fortolkning, en tilstrækkeligt effektiv og afskrækkende sanktionsforanstaltning?

49. Det er ikke min opfattelse.

50. For det første følger det af fast retspraksis, at den pligt for medlemsstaterne, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål, og pligten i medfør af artikel 4 TEU til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af denne forpligtelse, påhviler alle myndighederne i medlemsstaterne, herunder også domstolene, inden for deres kompetence [47].

51. Selv om jeg for det andet er enig i, at lov nr. 107/2015 i princippet fastsætter foranstaltninger, der har til formål at forebygge og sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter for undervisere i den offentlige sektor [48], er det ubestridt, at denne lov *udelukkende* indfører disse foranstaltninger *for fremtiden*, og at fortolkningen af denne lov har medført et forbud mod enhver erstatning for tab forårsaget af misbrug, der har fundet sted før dens ikrafttrædelse, dvs. i de 14 år, der gik forud [49].

52. For det tredje skal det bemærkes, at ændringen af sagsøgeren i hovedsagens flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til en tidsubegrænset kontrakt, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen udelukkende skyldes, at han var rykket op på egnethedslisten inden for rammerne af den lovgivning, der gik forud for lov nr. 107/2015 [50].

53. I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen i dommen i sagen Mascolo m.fl. [51] fastslog, at den nationale lovgivning før lov nr. 107/2015 var uforenelig med EU-retten, for så vidt som den udelukkede enhver mulighed for at søge om erstatning for det tab, der var lidt som følge af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter inden for undervisningssektoren. Domstolen har således fastslået, at eftersom den i denne sag omhandlede lovgivning heller ikke gør det muligt at ændre flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter eller -forhold, er den eneste mulighed for en arbejdstager, der har arbejdet som vikar på en skole, der drives af staten, for i henhold til artikel 4 i lov nr. 124/1999 at få ændret flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter til en tidsubegrænset ansættelseskontrakt eller et tidsubegrænset ansættelsesforhold, at den pågældende ved at rykke op på

47 – Dom af 23.4.2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 106), af 14.9.2016, Martínez Andrés og Castrejana López (C-184/15 og C-197/15, EU:C:2016:680, præmis 50), og af 25.10.2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, præmis 67).

48 – Når det er sagt, må jeg indrømme, at jeg har vanskeligt ved at se, at et »ekstraordinært« ansættelsesprogram helt kan fjerne den »tilfældige« eller »uforudsigelige« karakter – i den betydning, der er beskrevet i punkt 52 og 53 i dette forslag til afgørelse – af ændringen af ansættelsesforholdet for tidsbegrænset ansatte undervisere, som er blevet fastansat i medfør af lovgivningen før lov nr. 107/2015, til et tidsubegrænset ansættelsesforhold. Da det præjudicielle spørgsmål imidlertid ikke drejer sig så meget om indholdet af bestemmelserne i denne lov som om følgerne af fortolkningen fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte di Cassazione (kassationsdomstol), afholder jeg mig fra at udtale mig om dette punkt.

49 – Jeg skal bemærke, at det påhviler den forelæggende ret at bedømme, i hvilket omfang anvendelsesbetingelserne for og den effektive gennemførelse af de relevante bestemmelser i national ret udgør en passende foranstaltning til at forhindre og i givet fald sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller -forhold. Imidlertid kan Domstolen i en præjudiciel forelæggelsessag i givet fald give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens vurdering. Jf. i denne retning bl.a. dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 82 og 83).

50 – Navnlig artikel 4 i lov nr. 124/1999. Jf. punkt 25 i nærværende forslag til afgørelse samt fodnote 19 og 20.

51 – Dom af 26.11.2014 (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401).

listen over egnede ansøgere bliver fastansat [52]. Domstolen har imidlertid fastslået, at »en sådan mulighed, eftersom den er vilkårlig, ikke [kan] anses som en sanktion, der er tilstrækkeligt effektiv og afskrækkende til at sikre, at de regler, der er fastsat til gennemførelse af rammeaftalen, har fuld gennemslagskraft«. Domstolen har ligeledes fastslået, at fristen for fastansættelse af undervisere inden for rammerne af den ordning, der var gældende før ikrafttrædelsen af lov nr. 107/2015, var »lige så varierende, som den [var] uvis« [53].

54. Det forekommer mig indlysende, at Fabio Rossato befinder sig i en situation, der svarer til situationen for sagsøgerne i de sager, der gav anledning til dommen i sagen Mascolo m.fl. [54]. Fastansættelsen af Fabio Rossato fandt nemlig ikke sted gennem den ekstraordinære rekruttering i henhold til lov nr. 107/2015, men fordi han rykkede op på den permanente egnethedsliste inden for rammerne af den ordning, som gik forud for lov nr. 107/2015, dvs. i medfør af artikel 2, stk. 6, i lov nr. 508/1999 – som svarer til artikel 4, stk. 1, i lov nr. 124/1999 [55]. Heraf følger ikke blot, at fastansættelsen af sagsøgeren i hovedsagen ligesom i sagerne, der gav anledning til dommen i sagen Mascolo m.fl., afhang af tilfældige og uforudsigelige omstændigheder [56], men også, at fortolkningen af lov nr. 107/2015 fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) udelukkede enhver »mulighed for[,] at [disse undervisere kan] opnå erstatning for det tab, der eventuelt er lidt« som følge af misbruget af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter [57]. I denne situation er erstatning for det tab, der er forårsaget ved misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, imidlertid den eneste sanktionsforanstaltning, der kan sikre, at de regler, som er fastsat til gennemførelse af rammeaftalen, har fuld gennemslagskraft.

55. I den foreliggende sag er én ting klar: Ændringen af ansættelsesforholdet for sagsøgeren i hovedsagen følger ikke af den sanktionsforanstaltning, der er fastsat ved den omhandlede lovgivning. Den ændring af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller -forhold for undervisere til tidsubegrænsede ansættelseskontrakter eller -forhold, der har fundet sted, fordi de er rykket op på egnethedslisten i forbindelse med den ordning, der var gældende før ikrafttrædelsen af lov nr. 107/2015, må derfor ikke forveksles med den, der fandt sted i medfør af det ekstraordinære rekrutteringsprogram, der som sanktionsforanstaltning blev fastsat af den italienske lovgiver for at efterkomme direktiv 1999/70 og rammeaftalen.

56. I denne forbindelse minder jeg om, at selv om en medlemsstat ifølge Domstolen ved gennemførelsen af rammeaftalens § 5, stk. 1, ganske vist har ret til at tage hensyn til behovene inden for en bestemt sektor, såsom undervisningssektoren, kan denne ret ikke forstås således, at den gør det muligt for medlemsstaten at frigøre sig fra forpligtelsen til at træffe en passende foranstaltning med henblik på i behørigt omfang at sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter [58]. Den omstændighed, at Fabio Rossato efter en periode på 11 år og 2 måneder fik ændret sit tidsbegrænsede ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold i medfør af den ordning, der var gældende før lov nr. 107/2015, fritager således ikke medlemsstaten fra sin pligt til at sanktionere den overtrædelse, der fandt sted i hele denne periode. En sådan ændring af ansættelsesforholdet, som på grund af en retslig fortolkning ikke giver nogen mulighed for at søge erstatning for tab forårsaget af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, er ikke tilstrækkeligt effektiv og afskrækkende til at sikre den fulde gennemslagskraft af de bestemmelser, der er vedtaget i henhold til rammeaftalen.

52 – Dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 114-116).

53 – Dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 105-107, 116 og 117).

54 – Dom af 26.11.2014 (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 105-115).

55 – Jf. i denne henseende punkt 25 i nærværende forslag til afgørelse.

56 – Jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 107).

57 – Jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 120).

58 – Dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 70, 95 og 118).

57. For det fjerde skal det fremhæves, at det er fast retspraksis, at når en medlemsstat vælger at sanktionere en tilsidesættelse af EU-retten gennem erstatning for tab, skal denne erstatning være effektiv og have en tilstrækkeligt afskrækkende virkning i den forstand, at den sikrer en passende og fuldstændig erstatning for det lidte tab [59].

58. Det er min opfattelse, således som Kommissionen med rette har gjort gældende, at disse betingelser ikke er opfyldt i den foreliggende sag. Der blev nemlig ikke truffet nogen foranstaltninger til at sanktionere misbruget i 14 år af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter indgået før vedtagelsen af lov nr. 107/2015 og det, som den forelæggende ret har bemærket, uden at tage hensyn til antallet af indgåede kontrakter og antallet af år, hvor dette misbrug stod på. Den utilstrækkelige fortolkning af lov nr. 107/2015 for så vidt angår sanktionerne for det tidligere misbrug er så meget desto mere tydelig, når man tager i betragtning, at denne lovs artikel 1, stk. 132, fastsætter oprettelsen af en fond for udbetaling i fremtiden af eventuel erstatning for tab, så snart den tidsbegrænsede ansættelseskontrakt overstiger en varighed på 36 måneder. Derimod ydes der ingen erstatning til en person, der som sagsøgeren i hovedsagen har arbejdet i over 11 år i træk i medfør af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der er blevet fornyet for at dække faste og varige behov, der som sådanne ikke kan retfærdiggøre anvendelsen af denne type kontrakter som omhandlet i rammeaftalens § 5, stk. 1 [60].

59. Det fremgår følgelig af det ovenstående, at en fortolkning af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke, med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse, synes at være i overensstemmelse med de krav, der følger af dommen i sagen Mascolo m.fl. [61].

60. Endelig er et sidste element efter min mening vigtigt ved fortolkningen af rammeaftalens § 5, stk. 1. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Corte costituzionale (forfatningsdomstol) og Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) har anført, at en arbejdstager udelukkende kan søge om og fremlægge bevis for erstatning for tab med henvisning til yderligere og specifikke tab ud over det, som umiddelbart har tilknytning til misbruget af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.

61. Jeg skal i den forbindelse præcisere, at det erstatningsberettigede tab som omhandlet i rammeaftalen og i Domstolens praksis vedrører det specifikke tab i forbindelse med misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter i en væsentlig del af en arbejdstagers erhvervskarriere, hvilket udelukker denne fra den sikkerhed i ansættelsen, som udgør et hovedelement i beskyttelsen af arbejdstagere, som det fremgår af andet afsnit i præamblen til rammeaftalen samt punkt 6-8 i rammeaftalens generelle betragtninger [62]. Erstatning for dette tab udgør en specifik sanktionsforanstaltning for overtrædelse af rammeaftalen. Den omstændighed, at den samme arbejdstager således ifølge national ret kan søge erstatning for andre typer tab, som kan være følgeskader eller indirekte tab i forhold til hovedtabet (såsom skader på helbred eller ikke-økonomisk skade), men som ikke er direkte knyttet til en tilsidesættelse af EU-retten, har ingen indvirkning på mit forslag til afgørelse, dvs. at sanktionsforanstaltningen ikke er tilstrækkeligt effektiv og afskrækkende og ikke gælder for undervisere som sagsøgeren i hovedsagen, der er blevet fastansat i henhold til den lovgivning, som gik forud for lov nr. 107/2015.

62. Lov nr. 107/2015, som den italienske lovgiver har fastsat for at efterkomme EU-retten, har således medført en forbedring af situationen for undervisere, hvis tidsbegrænsede ansættelsesforhold er blevet eller vil blive ændret til tidsubegrænsede ansættelsesforhold efter lovens ikrafttrædelse. Derimod har fortolkningen af denne lov forværret situationen for undervisere som sagsøgeren i hovedsagen, for

59 – Jf. dom af 10.4.1984, von Colson og Kamann (14/83, EU:C:1984:153, præmis 28), af 2.8.1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, præmis 26), og af 17.12.2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, præmis 33).

60 – Jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

61 – Jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 77-79). Jf. også punkt 53 og 54 i dette forslag til afgørelse.

62 – Jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 73).

hvem ændringen af et tidsbegrænset ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold fandt sted på grundlag af egnethedslister inden ikrafttrædelsen af denne lov og til trods for kravene i dommen i sagen Mascolo m.fl. [63]. En sådan foranstaltning kan derfor ikke på behørig vis sanktionere misbruget af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og kan heller ikke eliminere konsekvenserne af tilsidesættelsen af EU-retten [64], hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.

V. Forslag til afgørelse

63. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at svare Corte d'appello di Trento (appeldomstolen i Trento, Italien) på følgende måde:

»§ 5, stk. 1, i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, der blev indgået den 18. marts 1999, og som findes i bilaget til Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP, skal fortolkes således, at den er til hinder for en fortolkning af bestemmelser i national ret som de i hovedsagen omhandlede om foranstaltninger, der skal forhindre misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, hvorefter enhver erstatning af tab forårsaget af misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i perioden forud for ikrafttrædelsen af de nævnte bestemmelser er forbudt, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.«

63 – Dom af 26.11.2014 (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401).

64 – Dom af 23.4.2009, Angelidaki m.fl. (C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 160), af 26.11.2014, Mascolo m.fl. (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 79), og af 7.3.2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, præmis 31).