



Datum van  
inontvangstneming

:

07/07/2022

**Zaak C-270/22**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

22 april 2022

**Verwijzende rechter:**

Tribunale ordinario di Ravenna (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

21 april 2022

**Verzoekende partijen:**

G.D.

A.R.

C.M.

**Verwerende partijen:**

Ministero dell'istruzione

Istituto nazionale della previdenza sociale (Italië)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Richtlijn 1999/70/EG – Door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd – Clause 4 – Overheidssector – Docenten secundair onderwijs – Aanstelling als statutair ambtenaar, door middel van een procedure van aanwerving op de grondslag van schriftelijke bewijsstukken, van werknemers die eerder een overeenkomst voor bepaalde tijd hadden – Bepaling van de anciënniteit – Gedeeltelijke inaanmerkingneming van de diensttijdvakken die zijn vervuld in het kader van overeenkomsten voor bepaalde tijd

## Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Artikel 19 VEU en artikel 267 VWEU

### Prejudiciële vragen

1) Moeten de nationale bepalingen op het gebied van de loopbaanreconstructie van docenten ingevolge het arrest van het Hof Motter buiten toepassing worden gelaten voor zover zij voor docenten die eerder op basis van overeenkomsten voor bepaalde tijd waren tewerkgesteld, in concreto niet gunstiger zijn dan de loopbaanreconstructie overeenkomstig artikel 485 van decreto legislativo nr. 297/1994 en de daaraan verbonden regelingen? Of luidt het oordeel van het Hof in het arrest Motter in het algemeen en in abstracte zin, zodat het van toepassing is op elk concreet geval, dat de loopbaanreconstructie volgens de nationale regeling in overeenstemming is met clause 4 van de op 18 maart 1999 gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB 1999, L 175, blz. 43), en hoeft de nationale rechter artikel 485 van decreto legislativo nr. 297/1994 en de daaraan verbonden regelingen dus niet buiten toepassing te laten aangezien is vastgesteld dat zij dienaangaande verenigbaar zijn met het [Unie]recht?

2) Subsidiair – uitsluitend indien het Hof oordeelt dat het Unierecht vereist dat artikel 485 selectief buiten toepassing wordt gelaten, hetgeen derhalve moet worden aangemerkt als een gunstigere regeling –, moet clause 4 aldus worden uitgelegd dat de nationale regeling voor het bepalen van de gedurende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd opgebouwde anciënniteit van een docent die in vaste dienst is genomen, de door een docent met een overeenkomst voor bepaalde tijd verrichte tijdelijke diensten moet gelijkstellen met in vaste dienst verrichte diensten zonder dat een minimumaantal gewerkte dagen per schooljaar vereist is? Of is juist in overeenstemming met clause 4 een nationale regeling volgens welke door docenten met een overeenkomst voor bepaalde tijd verrichte prestaties met een tijdelijk karakter (kort en onregelmatig invalwerk) niet worden meegerekend bij de bepaling van de anciënniteit indien zij in elk schooljaar niet ten minste 180 dagen of vanaf 1 februari tot aan de overgangsvergaderingen zijn verricht [artikel 11, lid 14, van wet nr. 124/1999, waarin is bepaald: „Lid 1 van artikel 489 van de gecoördineerde tekst (van de onderwijswetgeving) moet aldus worden opgevat dat de niet in vaste dienst verrichte onderwijsdienst met ingang van het schooljaar 1974-1975 moet worden aangemerkt als een volledig schooljaar indien die dienst ten minste 180 dagen heeft geduurd of onafgebroken is verricht van 1 februari tot aan de overgangsvergaderingen”)]

3) Meer subsidiair – uitsluitend indien het Hof oordeelt dat het Unierecht vereist dat artikel 485 selectief buiten beschouwing wordt gelaten, hetgeen

derhalve moet worden aangemerkt als een gunstigere regeling –, vereist clause 4 dat de diensten voor bepaalde tijd die minder uren worden verricht dan de voor aanstellingen voor onbepaalde tijd vastgestelde uren, in dezelfde mate moeten worden meegerekend bij de bepaling van de anciënniteit wanneer de docent in vaste dienst is genomen? Zo nee, wat is dan het minimum aantal uren (bijvoorbeeld parttime-uren van een aanstelling voor onbepaalde tijd) dat moet zijn verricht opdat clause 4 het nationale recht tot een dergelijke erkenning verplicht?

Omgekeerd, is een nationale regeling volgens welke voor de erkenning van de anciënniteit die is opgebouwd door een docent die na op basis van overeenkomsten voor bepaalde tijd te hebben gewerkt in vaste dienst is genomen, op uurbasis verrichte diensten die onder de wekelijkse arbeidsdrempel voor deeltijdarbeid van een vergelijkbare docent liggen, niet worden meegerekend, in overeenstemming met clause 4?

Meer subsidiair ten opzichte van de laatste subvraag, is een nationale regeling volgens welke voor de erkenning van de anciënniteit die is opgebouwd door een docent die na op basis van overeenkomsten voor bepaalde tijd te hebben gewerkt in vaste dienst is genomen, op uurbasis verrichte diensten die onder de wekelijkse arbeidsdrempel voor deeltijdarbeid van een vergelijkbare docent liggen, pro rata temporis worden meegerekend, in overeenstemming met de genoemde clause 4?

### **Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak**

Raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, gesloten op 18 maart 1999, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, clause 4.

Arrest van het Hof van Justitie van 20 september 2018, Motter, C-466/17.

Andere arresten van het Hof die geen betrekking hebben op de loopbaanreconstructie van Italiaanse docenten: ██████████ C-307/05; ██████████ en ██████████ C-444/09 en C-456/09; ██████████ C-177/10; ██████████ e.a., C-302/11 tot en met C-305/11; ██████████ C-677/16; en beschikking ██████████ C-315/17.

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht en nationale rechtspraak**

In de onderhavige zaak staat artikel 485 van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 297/1994 centraal, dat in lid 1 bepaalt dat voor docenten van secundair onderwijs en scholen voor kunstzinnige vorming die bij voornoemde openbare en daaraan gelijkgestelde scholen, waaronder begrepen scholen in het buitenland, anders dan in vaste dienst als docent hebben gewerkt, de eerste vier jaar in

juridische en financiële zin als diensttijd in vaste dienst worden erkend, terwijl de eventuele overige jaren voor twee derden, en uitsluitend voor financiële doeleinden voor een derde worden meegerekend. De uit deze erkenning voortkomende economische rechten worden behouden en in aanmerking genomen in alle loonschalen volgend op de bij deze erkenning toegekende loonschaal. De leden 2 en 3 breiden deze regeling uit tot diensten die op ander soorten scholen worden vervuld.

Artikel 489 van dat wetsbesluit, waarin de bewoordingen van artikel 4 van decreto legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 370/1970 zijn overgenomen, bepaalt in het bijzonder dat met het oog op de erkenning de onderwijsdienst als een volledig schooljaar moet worden aangemerkt wanneer deze dienst de duur heeft gehad die voor de geldigheid van het jaar is vastgesteld in het schoolreglement dat van kracht was op het tijdstip waarop de dienst werd verleend.

Artikel 11, lid 14, van wet nr. 124/1999 bepaalt dat lid 1 van voornoemd artikel 489 aldus moet worden opgevat dat de niet in vaste dienst verrichte onderwijsdienst met ingang van het schooljaar 1974-1975 als een volledig schooljaar wordt aangemerkt wanneer deze dienst ten minste 180 dagen heeft geduurd of onafgebroken is verricht van 1 februari tot het einde van het overgangsvergadering.

In artikel 66, lid 6, van de nationale collectieve arbeidsovereenkomst voor de sector onderwijs 1995-1997 wordt, onder verwijzing naar de uitvoeringsbepalingen van voorlopig wetsbesluit nr. 370/1970, uitdrukkelijk ook verwezen naar artikel 4 van decreto del Presidente della Repubblica (presidentieel besluit) nr. 399/1988, dat, voor zover in casu van belang, bepaalt dat de anciënniteit bij het bereiken van het zestiende, achttiende, twintigste of vierentwintigste dienstjaar – naar gelang van het soort school waarin die dienst wordt verricht – uitsluitend voor financiële doeleinden volledig geldig is voor de indeling in de latere loonschalen.

Artikel 97 Costituzione (Italiaanse grondwet) bepaalt dat toegang tot functies in overheidsdienst wordt verkregen door middel van een vergelijkend onderzoek behalve in de bij de wet bepaalde gevallen.

Arrest nr. 31149/2019 van de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië).

### **Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure**

De drie verzoekers zijn docenten die onderwijsactiviteiten hebben verricht op basis van verschillende overeenkomsten voor bepaalde tijd van verschillende aard en met een verschillende duur, en vervolgens in vaste dienst zijn genomen op de grondslag van uitsluitend schriftelijke bewijsstukken. Daarbij is hun de anciënniteit toegekend die zij hadden opgebouwd op basis van hun eerdere overeenkomsten voor bepaalde tijd. Verzoekers zijn het evenwel niet eens met de berekeningsmethode voor de anciënniteit die op grond van het nationale recht is

toegepast en verzoeken, onder andere, dat een hogere anciënniteit wordt toegekend volgens een in de rechtspraak ontwikkelde berekeningsmethode.

### **Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

Verzoekers vorderen dat het nationale recht – dat volgens hen in strijd is met clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd – buiten toepassing wordt gelaten en een methode wordt toegepast voor de herberekening van de daadwerkelijke anciënniteit, dat wil zeggen, een volledige reconstructie dag voor dag, waarbij elke dag waarop zij op grond van een overeenkomst voor bepaalde tijd hebben gewerkt (los van het feit dat zij niet voor een vergelijkend onderzoek zijn geslaagd en los van de arbeidstijden- en voorwaarden) wordt gelijkgesteld met een gewerkte dag van een docent met een overeenkomst voor onbepaalde tijd. Dit mechanisme bestaat niet in het nationale recht en moet op grond van de rechtspraak van de Italiaanse Corte di cassazione worden afgeleid uit een specifieke lezing van het arrest Motter, en vooral uit uitspraken van het Hof die daaraan voorafgaan (maar die geen betrekking hebben op de loopbaanreconstructie van Italiaanse docenten).

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 1 De verwijzende rechter vraagt zich af of de Italiaanse regeling inzake de loopbaanreconstructie in strijd is met clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, en of die nationale regeling bijgevolg buiten toepassing moet worden gelaten.
- 2 Dit vraagstuk komt voort uit de noodzaak om onderscheid te maken tussen het nationale recht dat op wetgeving is gebaseerd (artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/1994 en daaraan verbonden regelingen) en het nationale recht dat in de rechtspraak is ontwikkeld (arrest nr. 31149/2019 van de Corte di cassazione, waarin het begrip van de „loopbaanreconstructie per dag” is geïntroduceerd), en is gerezen naar aanleiding van de stelling dat het op wetgeving gebaseerde recht onverenigbaar is met het Unierecht.
- 3 Volgens de verwijzende rechter heeft het arrest Motter definitief en in het algemeen uitgesloten dat het mechanisme van artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/1994 in strijd is met het Unierecht, zoals neergelegd in clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. In dit verband is het bijgevolg niet mogelijk om die bepaling buiten toepassing te laten, en kan de loopbaan dus niet concreet per dag worden gereconstrueerd.
- 4 De verwijzende rechter geeft een gedetailleerde uitleg van het in de Italiaanse regeling vastgestelde systeem voor de berekening van de anciënniteit van docenten in vaste dienst die eerder op basis van overeenkomsten voor bepaalde tijd hebben gewerkt, en komt tot de slotsom dat de Italiaanse regeling vaak gunstig uitvalt voor de docent met een overeenkomst voor bepaalde tijd wanneer

hij in vaste dienst wordt genomen. De verrichting van 180 dagen dienst (maar ook minder dagen, tegen de 150) wordt namelijk gelijkgesteld met een dienstjaar, mits de dienst met een zekere continuïteit is verricht. Daarnaast maakt die bepaling geen onderscheid op grond van de arbeidstijden of de wijze waarop de dienst wordt verricht, een omstandigheid die eveneens gunstig uitvalt voor docenten die op basis van overeenkomsten voor bepaalde tijd hebben gewerkt, aangezien de eerste jaren van arbeid vaak worden gekenmerkt door weinig en gefragmenteerde arbeidstijd en door kort en onregelmatig invalwerk. In die gevallen wordt aan de tijdelijke werknemer voor de eerste vier jaar een anciënniteit toegekend die in concreto vrijwel altijd hoger is dan die welke zou worden toegekend aan een docent die van begin af aan voor onbepaalde tijd is aangesteld. Dit berekeningsmechanisme is klaarblijkelijk gunstiger voor de tijdelijke docent dan voor de docent in vaste dienst.

- 5 Om geen afbreuk te doen aan de belangen van de docent in vaste dienst (en dus te vermijden dat de tijdelijke docent positief wordt gediscrimineerd), wordt na het vierde jaar 1/3 van de anciënniteit voor de daaropvolgende jaren buiten beschouwing gelaten. Deze anciënniteit gaat echter niet verloren, maar wordt weer meegerekend zodra de docent vervolgens een bepaalde anciënniteit bereikt (de zogeheten „bijstelling”, die is geregeld in artikel 66, lid 6, van de collectieve arbeidsovereenkomst van 1995 en artikel 4 van presidentieel besluit nr. 399/1988).
- 6 Gesteld kan worden dat het derde deel (1/3) van de anciënniteit dat na het vierde jaar wordt erkend, maar buiten beschouwing wordt gelaten tot bijstelling plaatsvindt, concreet dat deel van de arbeid voor bepaalde tijd vertegenwoordigt dat zich van arbeid voor onbepaalde tijd onderscheidt op grond van objectieve redenen, te weten: het feit dat de docent voorheen niet voor een vergelijkend onderzoek is geslaagd, en de arbeidstijden en de algehele arbeidsvoorwaarden (tijdelijke prestaties, geen continuïteit wat betreft de beroepsmatige, didactische, opleidings- onderwijsaspecten) die tijdelijk werk op een school kenmerken, vooral in de eerste jaren van onderwijs.
- 7 Kortom, de Italiaanse regeling kan gunstig (wat bij werkelijke arbeidsomstandigheden doorgaans het geval is) of ongunstig uitvallen voor de tijdelijke werknemer die vervolgens in vaste dienst wordt genomen; dat hangt af van diens concrete loopbaan in de periode waarin hij op basis van overeenkomsten voor bepaalde tijd heeft gewerkt. De reden hiervoor is dat in deze regeling, die van toepassing is op miljoenen docenten en een uniform criterium moet voorschrijven dat voor iedereen geldt, discretionaire keuzes zijn gemaakt bij de afweging van tegengestelde belangen.
- 8 Volgens de verwijzende rechter is die afweging óf redelijk en gerechtvaardigd, en mag de regeling in dit systeem blijven, óf onredelijk, en moet die regeling dus uit het systeem worden verwijderd. Het is echter niet mogelijk de regeling te handhaven indien die gunstig uitvalt en deze buiten toepassing te laten indien zij ongunstig uitvalt.

- 9 De Corte di cassazione heeft in zijn arrest nr. 31149/2019 bij zijn uitlegging van het arrest Motter evenwel geoordeeld dat artikel 485 van wetsbesluit nr. 297/1994 wegens inbreuk op artikel 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd buiten toepassing moet worden gelaten in de gevallen waarin de anciënniteit die op grond van de aangegeven criteria is vastgesteld, lager blijkt te zijn dan die welke wordt toegekend aan een vergelijkbare docent die van begin af aan voor onbepaalde tijd is aangesteld.
- 10 De verwijzende rechter licht de redenering van de Corte di cassazione toe aan de hand van een voorbeeld waarbij hij als uitgangspunt neemt dat de tijdelijke werknemer 1 000 dagen heeft gewerkt (ongeacht de frequentie en arbeidstijden), en hij komt tot de volgende conclusie: indien het nationale recht de tijdelijke werknemer meer dan 1 000 dagen toekent, moet het nationale recht worden toegepast; indien het nationale recht hem minder dan 1 000 dagen toekent, is dat recht in strijd met het Unierecht en moeten aan de tijdelijke werknemer 1 000 dagen worden toegekend (ongeacht de frequentie en arbeidstijden) alsof zij waren verricht door een werknemer met een overeenkomst voor onbepaalde tijd.
- 11 In de onderhavige zaak tellen verzoekers alle werkdagen (volledig los van de arbeidstijden en -omstandigheden) in elk jaar mee, waardoor het berekende resultaat hoger uitvalt dan het resultaat dat hun op grond van het nationale recht wordt toegekend. Volgens de voornoemde uitlegging van de Corte di cassazione zoals weergegeven door de verwijzende rechter, zou het nationale recht in dat geval buiten toepassing moeten worden gelaten. De verwijzende rechter meent evenwel dat het ingewikkelde wettelijke mechanisme van de Italiaanse regeling voor geen van de drie verzoekers een ongunstiger resultaat oplevert dan dat van een concrete loopbaanreconstructie.
- 12 De slotsom waartoe de Corte di cassazione bij zijn uitlegging komt, roept vraagtekens op bij de verwijzende rechter, die van oordeel is dat het geen zin heeft om enerzijds te verklaren dat de regeling in abstracte zin verenigbaar is met het Unierecht omdat zij het resultaat is van een afweging van verschillende belangen van personen die tot verschillende categorieën behoren, en anderzijds de nationale regeling vervolgens uitsluitend toe te passen wanneer zij in concreto gunstiger is, en haar in het tegengestelde geval buiten toepassing te laten.
- 13 Daar komt volgens de verwijzende rechter nog bij dat het Hof in het arrest Motter niet met alle relevante bepalingen van de Italiaanse regeling rekening heeft gehouden, terwijl zij wel beslissende factoren betreffen. In het bijzonder is geen rekening gehouden met het hierboven beschreven bijstellingsmechanisme voor de loopbaan.
- 14 Gelet op een en ander kan volgens de verwijzende rechter niet worden gesteld dat het nationale recht de werknemer met een overeenkomst voor bepaalde tijd discrimineert ten opzichte van de werknemer met een overeenkomst voor onbepaalde tijd, maar eventueel wel dat het een bepaalde werknemer met een overeenkomst voor bepaalde tijd anders behandelt dan een andere werknemer met



een overeenkomst voor bepaalde tijd, naargelang het concrete verloop van hun loopbaan als tijdelijk docent. Dit betreft evenwel een discriminatie die buiten de werkingssfeer van clause 4 valt.

- 15 De verwijzende rechter merkt op dat met het door de Italiaanse Corte di cassazione ontwikkelde mechanisme wordt beoogd in ieder afzonderlijk geval na te gaan of de specifieke docent met een overeenkomst voor bepaalde tijd is gediscrimineerd, maar die analyse wordt verricht zonder de specifieke arbeidsomstandigheden te onderzoeken. Aan de arbeidstijden van de verrichte dienst en de vraag of die al dan niet met continuïteit is verricht, wordt dus geen gewicht toegekend, terwijl in het arrest Motter in werkelijkheid onder andere deze aspecten zijn genoemd als factoren op grond waarvan kan worden vastgesteld of er objectieve redenen zijn voor een verschillende behandeling als bedoeld in clause 4.
- 16 Daarnaast is de verwijzende rechter van oordeel dat het feit dat de diensten die onder de door de Italiaanse wetgever vastgestelde drempel blijven, gedurende een deel van het schooljaar zijn verricht, eraan in de weg staat dat zij worden gelijkgesteld met de diensten die een docent gedurende het gehele schooljaar verricht (voor bepaalde of voor onbepaalde tijd), en dat zij in de toekomst in aanmerking worden genomen bij de berekening van met een docent in vaste dienst gelijkgestelde anciënniteit. Ook in dit verband wijst de verwijzende rechter erop dat er geen sprake is van een verschil in behandeling tussen docenten in vaste dienst en tijdelijke docenten, maar tussen twee soorten tijdelijke docenten (degene die de dienst met een minimale continuïteit heeft verricht, en degene die niet heeft gedaan), zodat hij betwijfelt of clause 4 relevant is voor de beantwoording van de vraag.
- 17 Tot slot heeft de verwijzende rechter vragen over de kwestie van de zogenoemde „gedeeltelijke aanstellingen”, d.w.z. diensten die worden verricht voor minder uren dan die van de voltijdse of deeltijdse aanstelling, aangezien een dienst die meer uren wordt verricht onvermijdelijk meer ervaring en dus een hogere anciënniteit oplevert, terwijl omgekeerd geldt dat hoe minder vaak een bepaalde activiteit wordt verricht, des te minder beroepservaring wordt opgedaan. De Italiaanse Corte di cassazione is daarentegen van oordeel dat dit element geen enkele onderscheidende waarde heeft bij de concrete beoordeling van de loopbaan van de docent, en heeft daarom geoordeeld dat het Unierecht, en in het bijzonder clause 4, vereisen dat de onderwijsprestaties die worden verricht in het kader van gedeeltelijke aanstelling (ook met minder uren dan een parttime-aanstelling voor onbepaalde tijd) worden gelijkgesteld met de prestaties die door een docent met een overeenkomst voor onbepaalde tijd (ook parttime) worden verricht. De verwijzende rechter wijst erop dat het Unierecht een dergelijke oplossing niet oplegt, maar dat gezien de autoriteit van de uitspraken de Italiaanse Corte di cassazione, ook deze laatste vraag over de uitlegging moet worden beantwoord.
- 18 Uit het voorgaande volgt dat er onenigheid bestaat over de strekking van zowel het arrest Motter als meer in het algemeen de werkingssfeer van het Unierecht, die

het Hof en de Italiaanse Corte di cassazione verschillend hebben uitgelegd. Daarom moet volgens de verwijzende rechter het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing worden ingediend; de Corte di cassazione is namelijk de hoogste rechter van het Italiaanse rechtsstelsel, en de verwijzende rechter meent dat zijn standpunten in acht moeten worden genomen, aangezien eventuele vonnissen die van die opvatting afwijken in hogere instanties waarschijnlijk zullen worden vernietigd.

- 19 Tot slot verzoekt de verwijzende rechter om de prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de versnelde procedure, gezien de aard en het belang van de zaak en het grote aantal soortgelijke gedingen dat aanhangig is.