



6.5.2011

## MEDEDELING AAN DE LEDEN

Betreft: Verzoekschrift 1278/2010, ingediend door D.M. (Italiaanse nationaliteit), over verlenging van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en de schending door Italië van de Richtlijn 1999/70/EG

Verzoekschrift 1302/2010, ingediend door M.R. (Italiaanse nationaliteit), over verlenging van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en de vermeende schending door Italië van Richtlijn 1999/70/EG

Verzoekschrift 1525/2010, ingediend door Valeria Pizzati (Italiaanse nationaliteit), over de opeenvolging van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en de vermeende inbreuk op Richtlijn 1999/70/EG door Italië

### 1. Samenvatting van het verzoekschrift

#### **Verzoekschrift 1278/2010**

Indiener klaagt zich over de schending door de Italiaanse autoriteiten van de bepalingen uit Richtlijn 1999/70/EG betreffende de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, omgezet in nationale regelgeving bij wetsdecreet (Decreto Legislativo) nr. 368/01.

Indiener betoogt in het bijzonder dat de voortdurende verlenging van tijdelijke arbeidsovereenkomsten een schending betekent van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

#### **Verzoekschrift 1302/2010**

Indienster klaagt zich over de vermeende schending door de Italiaanse autoriteiten van de bepalingen uit Richtlijn 1999/70/EG betreffende de raamovereenkomst inzake

arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, omgezet in nationale regelgeving bij wetsdecreet (Decreto Legislativo) nr. 368/01. Indienster betoogt in het bijzonder dat de voortdurende verlenging van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd een schending inhoudt van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

## **Verzoekschrift 1525/2010**

Indienster claimt dat de Italiaanse autoriteiten inbreuk hebben gepleegd op Richtlijn 1999/70/EG betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, in nationaal recht omgezet bij wetsdecreet (Decreto Legislativo) nr. 368/01. Indienster is van mening dat er met de voortdurende opeenvolging van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd inbreuk wordt gepleegd op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

### **2. Ontvankelijkheid**

Ontvankelijk verklaard op 7 februari 2011. De Commissie is om inlichtingen verzocht (artikel 202, lid 6 van het Reglement).

Ontvankelijk verklaard op 8 februari 2011. De Commissie is om inlichtingen verzocht (artikel 202, lid 6 van het Reglement).

Ontvankelijk verklaard op 18 maart 2011. De Commissie is om inlichtingen verzocht (artikel 202, lid 6 van het Reglement).

### **3. Antwoord van de Commissie, ontvangen op 6 mei 2011**

#### De verzoekschriften

In verzoekschrift 1278/2010 geeft indiener aan dat hij te lijden heeft gehad onder de gebrekkige tenuitvoerlegging in de praktijk van de bescherming tegen onrechtmatige opeenvolgingen van contracten voor bepaalde tijd. Volgens indiener wordt artikel 5, lid 4, onder a) van wetsdecreet (Decreto Legislativo) nr. 368/01, waarin wordt bepaald dat een of meer contracten met een duur van meer dan drie jaar worden beschouwd als vast contract, niet op Italiaanse scholen nageleefd.

Indiener klaagt dat hij in september 2010 door het Italiaanse ministerie van Onderwijs, Universiteiten en Onderzoek via het Provinciale Onderwijsbureau van Catania zonder opzeggingstermijn werd ontslagen na een reeks van elf contracten voor bepaalde tijd, die hij vanaf 2004 als administratief medewerker (ATA-personeel) had uitgediend. Indiener beweert dat de Italiaanse staat met betrekking tot effectieve bescherming in gebreke is, aangezien de arbeidsrechter naar zijn zeggen slechts voorziet in compensatie en niet in omzetting in een vast contract.

Indiener verwijst tevens naar een schriftelijke vraag die door EP-lid Rita Borsellino is ingediend bij de Commissie, en het antwoord daarop van eurocommissaris Andor.

In verzoekschrift 1302/2010 geeft indienster aan dat zij te lijden heeft gehad onder de gebrekkige tenuitvoerlegging in de praktijk van de bescherming tegen onrechtmatige opeenvolgingen van contracten voor bepaalde tijd. Indienster beweert dat zij in september

2010 zonder opzeggingstermijn werd ontslagen na een reeks van zeven contracten voor bepaalde tijd, die zij vanaf 2004 als administratief medewerkster (ATA-personeel) had uitgediend. Indienster klaagt tevens over het gedrag van de Italiaanse staat als het gaat om effectieve bescherming, aangezien de arbeidsrechter naar haar zeggen slechts compensatie biedt en er niet voor zorgt dat de contracten worden omgezet in een vast contract. Indienster ziet het toekennen van compensatie als ineffectief en ontoereikend.

In verzoekschrift 1525/2010 beweert indienster dat zij te lijden heeft gehad onder de gebrekkige tenuitvoerlegging in de praktijk van de bescherming tegen onrechtmatige opeenvolgingen van contracten voor bepaalde tijd. Indienster klaagt dat zij al negen contracten voor bepaalde tijd heeft uitgediend en dat zij nu werkt op basis van een tiende contract dat in juni 2011 ten einde loopt. Indienster vindt dat hier duidelijk sprake is van niet-toepassing van de raamovereenkomst die aan Richtlijn 1999/70/EG is aangehecht. Indienster beweert dat zij als gevolg daarvan schade heeft geleden.

Ook doet indienster haar beklag over de ontoereikendheid van de door de arbeidsrechter geboden bescherming, in die zin dat deze slechts compensatie biedt, hetgeen de doelmatigheid en toereikendheid van de sancties in de praktijk vermindert.

#### Commentaar van de Commissie op de verzoekschriften

Het geachte Parlementslid Borsellino heeft in parlementaire vraag E-2354/10 reeds de kwestie aan de orde gesteld van het ondersteunend technisch-administratief (ATA-)personeel op openbare scholen dat jaren achtereenvolgende contracten voor bepaalde tijd krijgt aangeboden. In de vraag wordt verwezen naar de bevindingen van het Europees Hof van Justitie in zaak C-212/04, *Adeneler*, waarin wordt gesteld dat de communautaire wetgeving verbiedt dat opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd slechts als opeenvolgend worden aangemerkt als er sprake is van een tussenperiode van twintig of minder werkdagen.

Italië heeft Richtlijn 1999/70/EG omgezet bij wetsdecreet nr. 368 van 6 september 2001 (als gewijzigd). Artikel 4 van dit wetsdecreet bepaalt dat een contract voor bepaalde tijd slechts één keer mag worden verlengd en in totaal niet langer dan drie jaar mag duren. In artikel 5 zijn de regelingen vastgelegd voor het omzetten van contracten voor bepaalde tijd in contracten voor onbepaalde tijd binnen tien dagen na afloop van een contract met een duur tot zes maanden, of binnen twintig dagen vanaf de datum van afloop van een contract met een duur van meer dan zes maanden. Tenzij anders vermeld in een collectieve arbeidsovereenkomst, bepaalt artikel 5, lid 4 bis daarnaast dat, indien een arbeidsrelatie tussen dezelfde werkgever en dezelfde werknemer als gevolg van opeenvolging van contracten voor bepaalde tijd voor het verrichten van vergelijkbare taken langer heeft geduurd dan in totaal 36 maanden, met inbegrip van verlengingen en vernieuwingen, de arbeidsrelatie vanaf dat moment wordt aangemerkt als een vast contract, ongeacht de periode van onderbreking tussen het ene contract en het andere.

In april 2010 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten verzocht opheldering te geven omtrent de vraag of het aanstellen van ondersteunend technisch-administratief personeel op openbare scholen op basis van opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd wel overeenstemde met de Italiaanse omzettingsmaatregelen.

In juli 2010 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie laten weten dat de Italiaanse

wetgeving inzake werknemers in de onderwijssector een zelfstandige categorie vormt (in het bijzonder artikel 4, lid 1 van wet nr. 124/99 en artikel 1, lid 1, onder a) van ministerieel decreet nr. 430/00). Hierdoor hoeft het waarom van het eerste contract voor bepaalde tijd niet aangegeven te worden, zoals algemeen vastgelegd in de interne voorschriften die op alle overige arbeidsrelaties voor bepaalde tijd van toepassing zijn, en kunnen tevens contracten worden vernieuwd onafhankelijk van het bestaan van vaste en langdurige verplichtingen en zonder te voorzien in een totale maximale duur van de contracten of de arbeidsrelaties voor bepaalde tijd, in een toegestaan aantal vernieuwingen daarvan of, onder normale omstandigheden, in een toegestane periode tussen de vernieuwingen of, in het geval van jaarlijkse tijdelijke onderwijsaanstellingen, in een periode die overeenkomt met de zomervakanties, wanneer de schoolactiviteiten zijn opgeschort of aanzienlijk verminderd.

De Italiaanse autoriteiten gaven verder aan dat de kwestie van contractvernieuwingen voor schoolpersoneel onder de bevoegdheid van het ministerie van Onderwijs valt en dat de arbeidsrelaties van overheidsinstellingen de verantwoordelijkheid zijn van het ministerie van Openbare Financiën. Het ministerie van Arbeid heeft echter aangegeven dat het van publieke instellingen bekend is dat zij overeenkomstig artikel 36, lid 1 en 2 van wetsdecreet nr. 165/2001 (geconsolideerde wet (TU) inzake het overheidsapparaat) uitsluitend gebruikmaken van arbeidscontracten voor onbepaalde tijd, maar dat zij in geval van tijdelijke en uitzonderlijke vereisten gebruik kunnen maken van flexibele contractvormen voor de werving en aanstelling van personeel, zoals bepaald in het burgerlijk wetboek en de wetten inzake arbeidscontracten binnen ondernemingen (zoals contracten voor bepaalde tijd en opleidings- en arbeidscontracten), met inachtneming van de toepasselijke wervingsprocedures.

Zij wezen erop dat in artikel 36, lid 5 is vastgelegd dat de schending van bindende bepalingen inzake de werving of aanstelling van personeel door overheidsinstellingen in geen geval mag leiden tot het vestigen van arbeidsrelaties voor onbepaalde tijd bij die overheidsinstellingen, onverminderd alle aansprakelijkheid of sancties. De desbetreffende werknemer heeft recht op een vergoeding voor de schade die is opgelopen als gevolg van werkzaamheden die in strijd zijn met bindende bepalingen. Het is echter niet duidelijk of deze bindende maatregelen ook maatregelen omvatten ter voorkoming van misbruik van opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd, zoals vereist door clause 5 van de raamovereenkomst.

De Italiaanse autoriteiten hebben vervolgens benadrukt dat met specifieke betrekking tot de omzetting van een arbeidsrelatie voor bepaalde tijd naar één voor onbepaalde tijd waarbij de in de wet vastgelegde tijdslimieten zijn geschonden, wetsdecreet nr. 78/2009, dat is omgezet in wet nr. 102/2009, een nieuw lid 5(a) toevoegt aan artikel 36, dat betrekking heeft op aanstellingen bij de publieke sector, waarbij de bepalingen van artikel 5 (lid 4, onder c), d) en e)) van wetsdecreet nr. 368/2001 uitsluitend van toepassing zijn op personeel dat is geworven overeenkomstig de procedures als bedoeld in artikel 35, lid 1, onder b) van de geconsolideerde wet inzake het overheidsapparaat, d.w.z. door middel van werving onder hen die geregistreerd staan voor vaardigheden en verrichtingen waarvoor enkel een bewijs van afronding van verplicht onderwijs vereist is, verdere vereisten voor specifieke activiteiten buiten beschouwing gelaten.

Bijgevolg zijn de sancties die op grond van voornoemde wetgeving gelden voor de omzetting van een arbeidsrelatie voor bepaalde tijd naar één voor onbepaalde tijd, naar de Italiaanse wet

niet van toepassing op arbeidsrelaties voor technisch personeel op scholen, aangezien dergelijk personeel niet binnen het toepassingsbereik van artikel 35, lid 1, onder b) van wetsdecreet nr. 165/2001 valt. Volgens de Italiaanse autoriteiten blijkt deze uitzondering niet discriminerend te zijn, omdat deze niet een specifieke categorie werkers betreft, maar de gehele publieke sector.

De richtlijn vereist niet dat een dienstverband op basis van opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd na een bepaalde periode wordt omgezet naar een contract voor onbepaalde tijd. Wel wordt vereist dat er maatregelen worden genomen tegen misbruik van opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd. In de zaken C-212/02, *Adeneler* en C-53/04, *Marrosu*, oordeelt het Hof dat omzetting van een contract voor bepaalde tijd naar een contract voor onbepaalde tijd niet de enige maatregel is om misbruik te voorkomen, noch een onvermijdelijke uitkomst vormt van de richtlijn voor de publieke sector. Alternatieve effectieve maatregelen ter voorkoming en, waar van toepassing, bestraffing van misbruik van opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd, die de plaats innemen van een dergelijke conversie, kunnen eveneens voldoen aan de vereisten van de richtlijn.

In de verzoekschriften worden ook beschuldigingen geuit van misbruik van opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd voor ondersteunend technisch-administratief personeel op openbare scholen, een zaak die reeds onderwerp van een onderzoek door de Commissie is geweest en waarover contact is opgenomen met de Italiaanse autoriteiten. Het antwoord van de Italiaanse autoriteiten lijkt erop te wijzen dat er geen maatregelen zijn genomen om dergelijk misbruik van opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd te voorkomen. Daarnaast lijkt er geen ruimer wettelijk kader te zijn dat kan worden aangewend als middel om misbruik te voorkomen. Dit kan worden geconcludeerd uit de correspondentie waarin de Italiaanse autoriteiten de Commissie slechts informeren dat de gebruikelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik niet van toepassing zijn op deze categorie werknemers in de publieke sector.

Aangezien er voor de desbetreffende categorie van werknemers in de publieke sector geen afwijking is<sup>1</sup>, is clause 5 van de raamovereenkomst van toepassing op de aanstelling van ondersteunend technisch-administratief personeel op openbare scholen. Omdat de Italiaanse autoriteiten bovendien geen informatie hebben verstrekt met betrekking tot welke maatregelen kunnen gelden ter voorkoming van misbruik van contracten voor bepaalde tijd voor ondersteunend technisch-administratief personeel, kan de Commissie slechts concluderen dat er geen effectieve maatregelen zijn uitgewerkt.

### Conclusie

De Commissie is van oordeel dat de beschuldigingen van de indieners met betrekking tot de Italiaanse praktijk van het aanstellen van ondersteunend technisch-administratief personeel op basis van opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd gegrond zijn, in zoverre dat er geen sprake lijkt te zijn van maatregelen ter voorkoming van het misbruik van een dergelijke praktijk, die indruist tegen de EU-wetgeving. Zij heeft reeds de nodige stappen ondernomen om Italië te verzoeken aan de EU-wetgeving te voldoen.

---

<sup>1</sup> Zie de punten 28 tot en met 30 van zaak C-307/05, *Yolanda Del Cerro Alonso tegen Osakidetza-Servicio Vasco de Salud*, Jurisprudentie 2007 blz. I-07109.