ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
M. POIARES MADURO
της 20ής Σεπτεμβρίου 2005 [1]

I — Το νομικό και πραγματικό πλαίσιο

1. Με δύο χωριστές διατάξεις περί παραπομπής, το Tribunale di Genova (Ιταλία) υπέβαλε στο Δικαστήριο αιτήσεις για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP (ΕΕ L 175, σ. 43).

2. Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο διαφορών μεταξύ των C. Marrosu, G. Sardino και A. Vassallo προς τους εργοδότες τους, τους Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova και Cliniche Universitarie Convenzionate [Νοσοκομείο San Martino της Γένοβας και συμβαλλόμενες πανεπιστημιακές κλινικές (στο εξής: εναγόμενο ίδρυμα)], σχετικά με την εφαρμογή της ιταλικής νομοθεσίας για την εργασία ορισμένου χρόνου στην περίπτωση της δημόσιας διοίκησης.

3. Στις δύο αυτές υποθέσεις, τα πραγματικά περιστατικά είναι απλά. Αν υπάρχει δυσκολία, αυτή έγκειται στον προσδιορισμό του εφαρμοστέου δικαίου.

Α — *Η υπόθεση Marrosu και Sardino*

4. Οι C. Marrosu και G. Sardino απασχολήθηκαν ως μάγειροι στην εναγόμενη επιχείρηση από το 1999 έως το 2002, βάσει σειράς συμβάσεων ορισμένου χρόνου. Η τελευταία σύμβαση εκάστου των υπαλλήλων αυτών συνήφθη οκτώ ημέρες μετά τη λήξη της προηγούμενης συμβάσεώς τους. Λίγο πριν τη λήξη της συμβάσεως αυτής που συνήφθη για έξι μήνες, ο γενικός διευθυντής του εν λόγω ιδρύματος τους γνωστοποίησε απόφαση σύμφωνα με την οποία η απόφαση η οποία είχε χρησιμεύσει ως βάση για τη νέα τους πρόσληψη «πρέπει να θεωρείται ως απόφαση παρατάσεως των συμβάσεων ορισμένου χρόνου λόγω του ότι εξακολουθούν να υφίστανται οι λόγοι για τους οποίους οι συμβάσεις αυτές συνήφθησαν». Αυτήν την απόφαση οι δύο υπάλληλοι αποφάσισαν να

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η πορτογαλική.

προσβάλουν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου για τον λόγο ότι αυτή παραβαίνει το νομοθετικό διάταγμα 368 της 6ης Σεπτεμβρίου 2001 με το οποίο τέθηκε σε εφαρμογή, στην ιταλική έννομη τάξη, η οδηγία 1999/70 (*GURI* αριθ. 235, της 9ης Οκτωβρίου 2001, σ. 4, στο εξής: διάταγμα 368).

5. Πράγματι, καίτοι το άρθρο 1, παράγραφος 1, του διατάγματος αυτού ορίζει ότι «η σύμβαση εργασίας μπορεί να συναφθεί για ορισμένη διάρκεια για τεχνικούς λόγους ή για επιτακτικούς λόγους που οφείλονται στην παραγωγή, την οργάνωση ή την αντικατάσταση εργαζομένων», το άρθρο 5, παράγραφος 3, του ίδιου διατάγματος προβλέπει ότι, «όταν ο εργαζόμενος επαναπροσλαμβάνεται με ορισμένη διάρκεια, κατ' εφαρμογή του άρθρου 1, μεταξύ μιας περιόδου δέκα ημερών από την ημερομηνία λήξεως της συμβάσεως, διάρκειας έως έξι μηνών [...], η δεύτερη σύμβαση θεωρείται αορίστου χρόνου».

6. Επί της βάσεως αυτής, οι C. Marrosu και G. Sardino ζητούν από το εθνικό δικαστήριο να αναγνωρίσει την ύπαρξη σχέσεως εργασίας αορίστου χρόνου από την έναρξη της πρώτης σχέσεως εργασίας που ίσχυε κατά την έναρξη ισχύος του εν λόγω διατάγματος και, βάσει του νόμου 300, της 20ής Μαΐου 1970, περί του καθεστώτος των εργαζομένων (*GURI* αριθ. 131, της 27η Μαΐου 1970), να υποχρεώσει τον εργοδότη στην καταβολή των οφειλόμενων αμοιβών και στην αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν.

7. Στα αιτήματα αυτά, το εναγόμενο ίδρυμα αντιτάσσει την εφαρμογή άλλου νομοθετικού διατάγματος, ήτοι του διατάγματος 165, της 30ής Μαρτίου 2001, «περί γενικών κανόνων σχετικά με την οργάνωση της εργασίας στη δημόσια διοίκηση» (*GURI* αριθ. 106, τακτικό συμπλήρωμα, της 9ης Μαΐου 2001, στο εξής: διάταγμα 165). Ειδικότερα, αντλεί επιχείρημα από το άρθρο 36 αυτού, το οποίο ορίζει:

«1. Τηρώντας τις διατάξεις περί προσλήψεως προσωπικού για τις οποίες γίνεται λόγος στις προηγούμενες παραγράφους, η δημόσια διοίκηση προσφεύγει στις ευέλικτες μορφές συμβάσεων προσλήψεως και απασχολήσεως προσωπικού που προβλέπονται στον αστικό κώδικα και στους νόμους περί των εξηρτημένων σχέσεων εργασίας σε επιχειρήσεις. Οι εθνικές συλλογικές συμβάσεις εργασίας προβλέπουν τη ρύθμιση του ζητήματος των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, των συμβάσεων καταρτίσεως και εργασίας, των λοιπών συμβάσεων επιμορφώσεως και παροχής υπηρεσιών έκτακτης απασχολήσεως [...].

2. Εν πάση περιπτώσει, η παράβαση των επιτακτικών διατάξεων που αφορούν την εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης πρόσληψη ή απασχόληση εργαζομένων δεν μπορεί να συνεπάγεται τη σύσταση σχέσεων εργασίας αορίστου χρόνου με την οικεία δημόσια διοίκηση, υπό την επιφύλαξη οποιασδήποτε ευθύνης και κυρώσεως. Ο ενδιαφερόμενος εργαζόμενος δικαιούται αποκαταστάσεως της ζημίας που προκύπτει από την παροχή εργασίας κατά παράβαση των επιτακτικών διατάξεων. Οι διοικήσεις έχουν την υποχρέωση να ανακτούν από τους υπευθύνους

τα καταβληθέντα για τον λόγο αυτό ποσά, εφόσον η παράβαση οφείλεται σε δόλο ή βαρεία αμέλεια.»

8. Έτσι, η ένδικη διαφορά φαίνεται να συνδέεται με τη σύγκρουση ως προς την εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία. Κατά το αιτούν δικαστήριο, επιβάλλεται πάντως να ληφθεί επίσης υπόψη σύγκρουση συνταγματικού χαρακτήρα Αφενός, διαπιστώνει ότι, με απόφαση της 13ης Μαρτίου 2003, το Corte costituzionale επιβεβαίωσε τη συμφωνία του άρθρου 36, παράγραφος 2, του διατάγματος 165 προς τα άρθρα 3 και 97 του Ιταλικού Συντάγματος που προστατεύει την ισότητα ενώπιον του νόμου και την αμεροληψία της διοικήσεως. Ωστόσο, αφετέρου, παρατηρεί ότι η απόφαση αυτή εκδόθηκε χωρίς να ληφθούν υπόψη οι συνταγματικές διατάξεις που διασφαλίζουν την τήρηση, στην ιταλική έννομη τάξη, των υποχρεώσεων που απορρέουν από την κοινοτική έννομη τάξη. Όμως, η εφαρμογή του διατάγματος αυτού στα εν προκειμένω πραγματικά περιστατικά θέτει, κατά το αιτούν δικαστήριο, το ζήτημα τηρήσεως της οδηγίας 1999/70.

9. Υπενθυμίζω ότι η οδηγία αυτή, η οποία βασίζεται στο άρθρο 139, παράγραφος 2, ΕΚ, «αποσκοπεί στην υλοποίηση της συμφωνίας-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου [...], η οποία συνήφθη στις 18 Μαρτίου 1999 μεταξύ διεπαγγελματικών οργανώσεων γενικού χαρακτήρα (CES, UNICE, CEEP)». Εκτιμώντας ότι «οι συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου αποτελούν τη γενική μορφή εργασιακών σχέσεων», αυτή η συμφωνία-πλαίσιο έχει ειδικότερα ως σκοπό την «καθιέρωση ενός πλαισίου για να αποτραπεί η κατάχρηση που προκαλείται από τη χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ή εργασιακών σχέσεων ορισμένου χρόνου». Προς τούτο, περιλαμβάνει τη ρήτρα 5 σχετικά με τα «μέτρα για την αποφυγή κατάχρησης» που έχει ως εξής:

«1. Για να αποτραπεί η κατάχρηση που μπορεί να προκύψει από τη χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, τα κράτη μέλη, ύστερα από διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, συλλογικές συμβάσεις ή πρακτική, ή/και οι κοινωνικοί εταίροι, όταν δεν υπάρχουν ισοδύναμα νομοθετικά μέτρα, για την πρόληψη των καταχρήσεων λαμβάνουν, κατά τρόπο που να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες ειδικών τομέων ή/και κατηγοριών εργαζομένων, ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα μέτρα:

α) αντικειμενικούς λόγους που να δικαιολογούν την ανανέωση τέτοιων συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας·

β) τη μέγιστη συνολική διάρκεια διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου·

γ) τον αριθμό των ανανεώσεων τέτοιων συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας.

2. Τα κράτη μέλη ύστερα από διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους ή/και οι κοινωνικοί εταίροι καθορίζουν, όταν χρειάζεται, υπό ποιες συνθήκες οι συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου:

α) θεωρούνται "διαδοχικές"·

β) χαρακτηρίζονται συμβάσεις ή σχέσεις αορίστου χρόνου.»

10. Υπό τις συνθήκες αυτές, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται και υποβάλλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο ερώτημα:

«Πρέπει η οδηγία 1999/70/ΕΚ (άρθρο 1, καθώς και οι ρήτρες 1, στοιχείο β', και 5 της συμφωνίας-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και την CEEP) να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει εσωτερική κανονιστική ρύθμιση (η οποία ίσχυε πριν από τη θέση σε εφαρμογή της ίδιας οδηγίας) τη διαφοροποίηση των συμβάσεων εργασίας οι οποίες συνήφθησαν με τη δημόσια διοίκηση σε σχέση με τις συμβάσεις των ιδιωτών εργοδοτών, αποκλείοντας τις πρώτες από την προστασία που αντιπροσωπεύει η σύσταση σχέσεως εργασίας αορίστου χρόνου σε περίπτωση παραβάσεως των επιτακτικών κανόνων περί των διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου;»

Β — *Η υπόθεση Vassallo*

11. Ο A. Vassallo απασχολήθηκε ως μάγειρας στο ίδιο νοσοκομειακό ίδρυμα. Αυτή η σχέση εργασίας στηριζόταν σε δύο διαδοχικές συμβάσεις αορίστου χρόνου· η πρώτη κάλυπτε την περίοδο από 5 Ιουλίου 2001 έως 4 Ιανουαρίου 2002, η δεύτερη, συναφθείσα με ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2002, παρέτεινε την περίοδο αυτή έως τις 11 Ιουλίου 2002. Με τη λήξη της συμβάσεως αυτής, ο A. Vassallo άσκησε ενώπιον του Tribunale di Genova αγωγή αμφισβητώντας την καταγγελία της συμβάσεως. Ζητεί να του αναγνωριστεί ότι, με τη λήξη της αρχικής του συμβάσεως, απολαύει συμβάσεως αορίστου χρόνου. Οι λόγοι της αγωγής αυτής είναι υπ' όλες τις απόψεις παρεμφερείς με εκείνους που προβλήθηκαν στο πλαίσιο της υποθέσεως Marrosu και Sardino.

12. Ωστόσο, από τις διατάξεις περί παραπομπής φαίνεται να προκύπτει διαφορά μεταξύ των δικαστών του Tribunale di Genova ως προς την κατάσταση του εφαρμοστέου δικαίου. Ο δικαστής που επελήφθη της υποθέσεως Marrosu και Sardino φαίνεται να θεωρεί ότι το διάταγμα 368 με το οποίο μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο η οδηγία 1999/70 υπερισχύει υπ' όλες τις περιστάσεις των προγενέστερων διατάξεων του διατάγματος 165. Αντιθέτως, ο δικαστής που επιλαμβάνεται της υποθέσεως Vassallo φαίνεται να αποκλείει το ότι, στην παρούσα κατάσταση εξελίξεως του ιταλικού δικαίου, η οδηγία διέπει τις σχέσεις εργασίας με τη δημόσια διοίκηση. Προς στήριξη των αντίστοιχων θέσεων, επικαλούνται διαφορετικές αρχές: ενώ ο πρώτος αναφέρεται στην αρχή

της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου η οποία επιβάλλει τον αποκλεισμό κάθε εσωτερικού κανόνα αντίθετου προς τις διατάξεις της οδηγίας 1999/70, ο δεύτερος στηρίζεται στη συνταγματική νομολογία η οποία καθιερώνει την ισχύ ειδικού κανόνα που παρεκκλίνει από τη γενική κανονιστική ρύθμιση περί των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου. Ωστόσο, έχοντας συνείδηση του ότι ο κανόνας αυτός πρέπει να δικαιολογείται ενόψει του κοινοτικού δικαίου, ο τελευταίος κρίνει σκόπιμο να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Ερωτάται αν —λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της αποτελεσματικότητας και ενόψει του ότι, όσον αφορά ειδικότερα την Ιταλική Δημοκρατία, τα ληφθέντα μέτρα αναφορικά με τη σχέση εργασίας σε εξαρτώμενες από εργοδότες εκτός του δημοσίου υπηρεσίες— η οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999 (άρθρο 1, καθώς και ρήτρες 1, στοιχείο β', και 5 της συμφωνίας-πλαίσιο σχετικά με την εργασία που συνήφθη με τη CES, UNICE και το CEEP, και η οποία ενσωματώνεται στην οδηγία), έχει την έννοια ότι απαγορεύει εσωτερική ρύθμιση όπως αυτή του άρθρου 36 του νομοθετικού διατάγματος 165, της 30ής Μαρτίου 2001, η οποία δεν ορίζει «υπό ποιες συνθήκες οι συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου [...] χαρακτηρίζονται ως συμβάσεις ή σχέσεις αορίστου χρόνου», αποκλείοντας απερίφραστα κατά τρόπο ριζικό και απόλυτο ότι η κατάχρηση της προσφυγής σε παρόμοια μορφή συμβάσεως και σχέσεων εργασίας μπορεί να δώσει λαβή για τη σύσταση σχέσεων εργασίας αορίστου χρόνου;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, ερωτάται αν, λαμβάνοντας υπόψη την επελθούσα λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της, η οδηγία 1999/70/ΕΚ (και ειδικότερα η ρήτρα 5 αυτής), καθώς και οι εφαρμοστέες αρχές του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να θεωρηθούν —ακόμη και υπό το φως του νομοθετικού διατάγματος 368/2001 και ειδικότερα του άρθρου 5 αυτού, σύμφωνα με το οποίο λογίζεται ως συνήθης συνέπεια της καταχρήσεως της συμβάσεως ή της σχέσεως ορισμένου χρόνου η μετατροπή της σε σχέση αορίστου χρόνου— ότι απονέμουν στον ιδιώτη δικαίωμα, ενεστώς και πάραυτα απαιτητό σύμφωνα με τους εσωτερικούς κανόνες που προσιδιάζουν εν προκειμένω (ήτοι σύμφωνα με τους κανόνες του νομοθετικού διατάγματος 368/2001), να του αναγνωρίζεται, εκ της ιδιότητάς του αυτής, η δυνατότητα χαρακτηρισμού της σχέσεως εργασίας του ως αορίστου χρόνου;

3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα και αρνητικής στο δεύτερο ερώτημα, ερωτάται αν, λαμβάνοντας υπόψη την επελθούσα λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της, η οδηγία 1999/70/ΕΚ (ειδικότερα η ρήτρα 5 αυτής), καθώς και οι εφαρμοστέες αρχές του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να θεωρηθούν ότι απονέμουν στον ιδιώτη αποκλειστικά το δικαίωμα λήψεως αποζημιώσεως για την τυχόν ζημία που υπέστη από τη μη θέσπιση εκ μέρους της Ιταλικής Δημοκρατίας των καταλλήλων μέτρων για την πρόληψη των καταχρήσεων από την προσφυγή στη σύμβαση και/ή στη σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου στις δημόσιες υπηρεσίες;»

II — Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

13. Μολονότι τα υποβληθέντα στις παρούσες υποθέσεις ερωτήματα δεν διατυπώθηκαν με πανομοιότυπους όρους, ωστόσο, αφορούν το ίδιο πρόβλημα ερμηνείας κοινοτικού δικαίου. Υπό τις συνθήκες αυτές, είναι θεμιτό οι δύο υποθέσεις να συνενωθούν για τους σκοπούς της αναλύσεως.

Α — *Επί του παραδεκτού*

14. Κατά του παραδεκτού των αιτήσεων που υποβλήθηκαν στις δύο αυτές υποθέσεις προβλήθηκαν ενστάσεις απαραδέκτου.

15. Πρώτον, το εναγόμενο ίδρυμα επικαλείται, στις δύο υποθέσεις, τη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία μια οδηγία δεν μπορεί αφ' εαυτής να δημιουργήσει υποχρεώσεις έναντι ενός ιδιώτη και, επομένως, δεν μπορεί να γίνει επίκλησή της, ως τέτοιας, κατά του ιδιώτη αυτού. Δεδομένου ότι το εναγόμενο ίδρυμα δεν εξαρτάται ούτε από το ιταλικό δημόσιο ούτε από κανένα υπουργείο, το εναγόμενο συνάγει επομένως ότι η οδηγία 1999/70 δεν έχει εφαρμογή στις διαφορές των κύριων δικών.

16. Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Συγκεκριμένα, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι μια οδηγία δεν εξαντλεί όλα τα αποτελέσματά της στην παραγωγή δικαιωμάτων που οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν ευθέως. Ακόμη και αν υποτεθεί ότι στις εν λόγω υποθέσεις αντιδικούν ιδιώτες, όπως διατείνεται το εναγόμενο ίδρυμα, δεν έπεται ότι η εν λόγω οδηγία στερείται κάθε αποτελέσματος. Ασφαλώς, είναι δεδομένο ότι οι ιδιώτες δεν νομιμοποιούνται να επικαλούνται τις διατάξεις μιας οδηγίας που συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις του αμέσου αποτελέσματος κατά άλλων ιδιωτών. Κατά πάγια όμως νομολογία, υπό τέτοιες περιστάσεις, το εθνικό δικαστήριο υποχρεούται, κατ' αρχήν, να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο κατά το μέτρο του δυνατού υπό το φως του γράμματος και του σκοπού της οδηγίας για την οποία γίνεται λόγος προς επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκει η οδηγία [2]. Εκ τούτου προκύπτει ότι σε κάθε περίπτωση, υπό περιστάσεις όπως οι εν προκειμένω, οι αιτήσεις ερμηνείας σχετικά με τις διατάξεις της οδηγίας αυτής δεν μπορούν να στερούνται ερείσματος.

17. Εν πάση περιπτώσει, φαίνεται δύσκολο να συναχθεί το απαράδεκτο των αιτήσεων,

2 — Βλ., ως τελευταία εκδοθείσα, απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, C-397/01 έως C-403/01, Pfeiffer κ.λπ. (Συλλογή 2004, σ. I-8835, σκέψη 113).

για τον λόγο ότι στις διαφορές των κύριων δικών αντιδικούν ιδιώτες, και να απορριφθεί η εφαρμογή της οδηγίας επί της ουσίας, λόγω του ότι το εναγόμενο ίδρυμα έχει χαρακτήρα δημόσιας διοίκησης. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι οι δύο αυτές θέσεις, υποστηριζόμενες συγχρόνως από το ίδρυμα αυτό, είναι προδήλως αντιφατικές. Υπενθυμίζω, συγκεκριμένα, ότι μπορεί να γίνει επίκληση μιας οδηγίας όχι μόνον κατά των αρχών του κράτους αλλά και «έναντι οργανισμών ή φορέων που υπόκεινται στην εποπτεία ή στον έλεγχο του κράτους ή που έχουν εξαιρετικές εξουσίες σε σχέση με εκείνες που απορρέουν από τους εφαρμοστέους στις μεταξύ ιδιωτών σχέσεις κανόνες, όπως είναι τα όργανα τοπικής αυτοδιοικήσεως ή οι οργανισμοί στους οποίους, ασχέτως της νομικής τους μορφής, έχει ανατεθεί, δυνάμει πράξεως της δημόσιας αρχής, η παροχή, υπό τον έλεγχο της εν λόγω δημοσίας αρχής, μιας υπηρεσίας δημοσίου συμφέροντος» [3]. Υπό τις εν προκειμένω περιστάσεις, αποδείχθηκε ότι το εναγόμενο ίδρυμα έχει την ιδιότητα οργανισμού συνδεδεμένου με τη δημόσια διοίκηση. Επομένως, τίποτα δεν εμποδίζει την εκ μέρους των ιδιωτών επίκληση της οδηγίας 1999/70 κατ' αυτού.

18. Δεύτερον, η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλει, με τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσε στην υπόθεση Vassallo, ότι το πρώτο ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο δεν ασκεί επιρροή, στο μέτρο που αυτό αφορά διαδοχή δύο συμβάσεων, από τις οποίες η πρώτη συνήφθη πριν τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 1999/70. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η εν λόγω κυβέρνηση επεξέτεινε αυτόν τον λόγο απαραδέκτου στην αίτηση που υπέβαλε ο δικαστής που επιλαμβάνεται της υποθέσεως Marrosu και Sardino.

19. Συναφώς, αρκεί η υπόμνηση ότι η αιτηθείσα ερμηνεία αφορά τις διατάξεις μιας οδηγίας που αναφέρεται στην ανανέωση των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου [4]. Όμως, η εν λόγω ανανέωση στην υπόθεση Vassallo ανατρέχει στην 1η Ιανουαρίου 2002. Στην υπόθεση Marrosu και Sardino, η ανανέωση των τελευταίων συμβάσεων ορισμένου χρόνου που συνήφθησαν με τους δύο ενδιαφερόμενους ανατρέχει αντιστοίχως στις 10 και 11 Ιανουαρίου 2002. Κατά τις ημερομηνίες αυτές, η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, καθορισθείσα για τις 10 Ιουλίου 2001, είχε λήξει. Επομένως, η οδηγία μπορούσε να αναπτύξει τα πλήρη αποτελέσματά της.

20. Η τελευταία ένσταση απαραδέκτου υποβλήθηκε στο πλαίσιο της υποθέσεως Marrosu και Sardino. Στην υπόθεση αυτή, η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλει ότι το υποβληθέν ερώτημα είναι άνευ αντικειμένου καθόσον αφορά αποκλειστικά το εθνικό δίκαιο και δεν υπάρχει, συναφώς, καμία αμφιβολία ως προς το εφαρμοστέο δίκαιο. Συνάγει, επομένως, ότι η αίτηση προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως είναι καθαρά υποθετική.

3 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1997, C-253/96 έως C-258/96, Kampelmann κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-6907, σκέψη 46).

4 — Βλ., υπό το πνεύμα αυτό, σημεία 38 έως 40 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Tizzano στην υπόθεση C-144/04, Mangold που εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου.

21. Δεν μπορεί να αμφισβητηθεί το γεγονός ότι, στο πλαίσιο διαδικασίας βάσει του άρθρου 234 ΕΚ, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφαίνεται επί της ερμηνείας του εθνικού δικαίου ή επί της ισχύος των εσωτερικών τεχνικών προς επίλυση των συγκρούσεων μεταξύ αντιφατικών κανόνων [5]. Ωστόσο, εφόσον απόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο, που έχει επιληφθεί της διαφοράς, να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιομορφίες της υποθέσεως, τόσο την αναγκαιότητα μιας προδικαστικής αποφάσεως όσο και το λυσιτελές των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο [6], αρκεί ότι οι υποβληθείσες από το αιτούν δικαστήριο αιτήσεις αφορούν ζήτημα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου το οποίο δεν φαίνεται προδήλως άσχετο προς το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς, οπότε το Δικαστήριο υποχρεούται, κατ' αρχήν, να αποφανθεί [7].

22. Επομένως, καίτοι δεν απόκειται στο Δικαστήριο να επιλύσει, βάσει του κοινοτικού δικαίου, την κανονιστική σύγκρουση που φέρει σε αντίθεση τα νομοθετικά διατάγματα των οποίων γίνεται επίκληση στις υποθέσεις των κύριων δικών, εναπόκειται σε αυτό, αντιθέτως, να παράσχει στο εθνικό δικαστήριο κάθε ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου που μπορεί να του είναι χρήσιμη προκειμένου να προσδιορίσει τη διάταξη η οποία έχει εφαρμογή στη διαφορά της οποίας επιλαμβάνεται.

23. Στην προκειμένη περίπτωση, το αιτούν δικαστήριο επιλαμβάνεται μιας καταστάσεως στην οποία το επίμαχο ζήτημα είναι η εφαρμογή δύο κανονιστικών ρυθμίσεων, οι οποίες προφανώς ασκούν επιρροή, και από τις οποίες η μία έχει ειδικώς ως αντικείμενο τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο μιας κοινοτικής πράξεως. Προφανώς, αίτηση προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία της πράξεως αυτής δεν μπορεί να θεωρηθεί ως υποθετική.

24. Φρονώ κατά συνέπεια ότι επιβάλλεται να κριθούν παραδεκτά τα ερωτήματα τα οποία υπέβαλε στις δύο αυτές υποθέσεις το Tribunale di Genova.

Β — *Επί της ουσίας*

1. Προκαταρκτική παρατήρηση

25. Αρχίζω με την αντίκρουση του επιχειρήματος που προέβαλε η Ιταλική Κυβέρνηση στο πλαίσιο της υποθέσεως Vassallo κατά το οποίο η οδηγία 1999/70 εφαρμόζεται αποκλειστικά στις σχέσεις που συνδέουν τους εργαζομένους προς τους εργοδότες ιδιωτικού τομέα. Προς στήριξη του επιχειρήματος αυτού, επικαλείται την προέλευση

5 — Επί της αναρμοδιότητας του Δικαστηρίου να αποφαίνεται προδικαστικώς επί της ερμηνείας των κανόνων εσωτερικού δικαίου, βλ. απόφαση της 19ης Μαρτίου 1964, 75/63, Unger (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1069). Αντιθέτως, το Δικαστήριο νομιμοποιείται πλήρως να υπενθυμίζει στα εθνικά δικαστήρια την υποχρέωσή τους να χρησιμοποιούν τις μεθόδους ερμηνείας που γίνονται δεκτές στο εθνικό δίκαιο οι οποίες επιτρέπουν να επιτυγχάνεται κατά το δυνατόν αποτελεσματικότερα το επιδιωκόμενο με την οδηγία αποτέλεσμα (υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση Pfeiffer κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 116).

6 — Βλ., τελευταίως εκδοθείσα, απόφαση της 12ης Απριλίου 2005, C-145/03, Keller (Συλλογή 2005, σ. I-2529, σκέψη 33).

7 — Βλ. απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1995, C-415/93, Bosman (Συλλογή 1995, σ. I-4921, σκέψη 59).

της οδηγίας η οποία βρίσκεται στη συμφωνία που συνήφθη από τις αντιπροσωπευτικές οργανώσεις των εργαζομένων στις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

26. Το τελευταίο αυτό σημείο αμφισβητείται από τους διαδίκους. Χωρίς να είναι χρήσιμο να τεθεί το ερώτημα ως προς την ταυτότητα των οργανώσεων οι οποίες συνήψαν τη συμφωνία, επιβάλλεται να διευκρινιστεί ότι το προς ερμηνεία κείμενο ενέχει τον νομικό χαρακτήρα οδηγίας που εξέδωσε το Συμβούλιο[8]. Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής ορίζεται σαφώς με τη ρήτρα 2 της συμφωνίας-πλαίσιο που θέτει σε εφαρμογή. Κατά τη διάταξη αυτή, «η παρούσα συμφωνία εφαρμόζεται σε όλους τους εργαζομένους ορισμένου χρόνου που έχουν σύμβαση ή σχέση εργασίας, όπως αυτές καθορίζονται από τη νομοθεσία, τις συλλογικές συμβάσεις ή την πρακτική σε κάθε κράτος μέλος». Όμως, οι εργαζόμενοι αυτοί καθορίζονται με την επόμενη ρήτρα ως κάθε «πρόσωπο που έχει σύμβαση ή σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου» που πληροί τις προϋποθέσεις οι οποίες διευκρινίζονται στη ρήτρα αυτή. Σύμφωνα με τη ρήτρα 2, η οδηγία παρέχει την ευχέρεια στα κράτη μέλη να μην εφαρμόζουν τις διατάξεις της συμφωνίας μόνον ως προς τις «σχέσεις βασικής επαγγελματικής κατάρτισης και τα συστήματα μαθητείας» και τις «συμβάσεις ή τις σχέσεις εργασίας που έχουν συναφθεί στο πλαίσιο ενός ειδικού δημόσιου ή από το δημόσιο υποστηριζόμενου προγράμματος κατάρτισης, ένταξης και επαγγελματικής εκπαίδευσης». Επομένως, δεν προκύπτει ότι η οδηγία θέλησε να αποκλείσει από το πεδίο εφαρμογής της τις συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου που συνάπτονται με τη δημόσια διοίκηση.

8 — Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση του Πρωτοδικείου της 17ης Ιουνίου 1998, Τ-135/96, UEAPME κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1998, σ. II-2335, σκέψεις 66 και 67).

2. Επί του πρώτου ερωτήματος

27. Με το πρώτο ερώτημα το οποίο, κατ' ουσίαν, είναι κοινό στις δύο υποθέσεις, τα αιτούντα δικαστήρια ερωτούν αν οι ρήτρες 1 και 5 της συμφωνίας-πλαίσιο, όπως τέθηκε σε εφαρμογή με την οδηγία 1999/70, απαγορεύουν εσωτερική κανονιστική ρύθμιση η οποία αποκλείει όπως η κατάχρηση προσφυγής, εκ μέρους της δημόσιας διοικήσεως, σε διαδοχικές συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου οδηγεί στη σύσταση σχέσεως εργασίας αορίστου χρόνου, αλλά το ότι ένα τέτοιο μέτρο προβλέπεται στο πλαίσιο των κατά κατάχρηση σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου που καταλογίζονται στους εργοδότες του ιδιωτικού τομέα.

28. Για την οριοθέτηση του αντικειμένου του περιεχομένου του υποβληθέντος ερωτήματος, είναι χρήσιμο να υπομνησθεί το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το ερώτημα.

29. Η ρήτρα 5 της συμφωνίας-πλαίσιο αφορά τα «μέτρα για την αποφυγή κατάχρησης που μπορεί να προκύψει από τη χρησιμοποίηση» συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου. Πρέπει να ερμηνευθεί υπό το φως του αντικειμένου της συμφωνίας αυτής, που περιλαμβάνεται στη ρήτρα 1, και που συνίσταται στην «καθιέρωση ενός πλαισίου για να αποτραπεί η κατάχρηση που προκαλείται από τη χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ή εργασιακών σχέσεων ορισμένου χρόνου». Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει δύο ειδών μέτρα: τα μέτρα προς αποτροπή της καταχρήσεως, που προβλέπονται στη ρήτρα 5, παράγραφος 1, και τα μέτρα που συνιστούν κυρώσεις για την κατάχρηση, τα οποία προβλέπονται ειδικότερα στη ρήτρα 5, παράγραφος 2, στοιχείο β'.

30. Από τη διατύπωση της διατάξεως αυτής προκύπτει ότι αυτά τα δύο είδη μέτρων υπόκεινται σε διαφορετικά καθεστώτα: ενώ η ρήτρα 5, παράγραφος 1, συνεπάγεται την *υποχρέωση* για τα κράτη μέλη να καθιερώσουν ένα ή περισσότερα μέτρα που απαριθμούνται στα σημεία α' έως γ', όταν δεν υπάρχουν στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ισοδύναμα νομοθετικά μέτρα, η ρήτρα 5, παράγραφος 2, αφήνει στα κράτη μέλη την *ευχέρεια* να προβλέπουν ότι οι καταχρήσεις συνεπάγονται τον εκ νέου χαρακτηρισμό της συμβάσεως εργασίας σε σχέση αορίστου χρόνου. Πράγματι, μόνον «όταν χρειάζεται» τα κράτη μέλη και/ή οι κοινωνικοί εταίροι ενεργούν σύμφωνα με τη ρήτρα 5, παράγραφος 2, στοιχείο β'. Επομένως, επιβάλλεται να αναγνωριστεί ότι τα κράτη μέλη και οι κοινωνικοί εταίροι, από κοινού ή χωριστά, απολαύουν μεγάλου περιθωρίου εκτιμήσεως προκειμένου να προσδιορίσουν, σε συνάρτηση με το υφιστάμενο κοινωνικό και νομικό πλαίσιο, αν επιβάλλεται να θεσπίσουν μέτρα αναχαρακτηρισμού.

31. Στην προκειμένη περίπτωση, διαπιστώθηκε ότι, με το διάταγμα 368, η Ιταλία θέσπισε μέτρα μετατροπής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου που συνιστούν κατάχρηση σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. Επομένως, το μόνο ζήτημα που τίθεται είναι κατά πόσον τα κράτη μέλη τα οποία θέσπισαν παρόμοια μέτρα δικαιούνται να διαφοροποιήσουν τις σχέσεις εργασίας που καταχρηστικώς θεωρούνται ορισμένου χρόνου κατά τέτοιο τρόπο ώστε ορισμένες από τις συμβάσεις οι οποίες αφορούν τη δημόσια διοίκηση να αποκλείονται από τη δυνατότητα να αναχαρακτηριστούν ως σχέση εργασίας αορίστου χρόνου.

α) Δικαιούται ένα κράτος μέλος να αποκλείσει τον αναχαρακτηρισμό ορισμένων σχέσεων εργασίας που καταχρηστικώς θεωρούνται ορισμένου χρόνου;

32. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, νομίζω ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία.

33. Κατά τη ρήτρα 5, παράγραφος 2, στοιχείο β', της συμφωνίας-πλαίσιο που τέθηκε σε εφαρμογή με την οδηγία 1999/70, τα κράτη μέλη «προσδιορίζουν *υπό ποιες συνθήκες* οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου χαρακτηρίζονται συμβάσεις αορίστου χρόνου» [9]. Από τη σύνταξη της ρήτρας αυτής προκύπτει ότι τα κράτη αυτά διαθέτουν ευρύτερο περιθώριο εκτιμήσεως όχι μόνον προκειμένου να αποφασίσουν ως προς τη σκοπιμότητα να θεσπίσουν τα μέτρα αναχαρακτηρισμού αλλά και, σε περίπτωση που τέτοια μέτρα έχουν θεσπιστεί, για να προσδιορίζουν το πεδίο και τις λεπτομέρειες εφαρμογής του αναχαρακτηρισμού.

34. Παρόμοια ερμηνεία επιρρωννύεται από το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η διάταξη αυτή. Στις γενικές της παρατηρήσεις, η συμφωνία-πλαίσιο προβλέπει ότι οι λεπτομέρειες εφαρμογής των ρητρών της συμφωνίας σε εθνικό επίπεδο μπορούν να λάβουν

9 — Η υπογράμμιση δική μου.

υπόψη την *«κατάσταση σε κάθε κράτος μέλος και [τις] ιδιαίτερες συνθήκες ορισμένων τομέων και επαγγελμάτων»*. Υπό το ίδιο πνεύμα, το προοίμιο της συμφωνίας διευκρινίζει ότι αυτή *«καθορίζει τις γενικές αρχές και τις ελάχιστες απαιτήσεις σχετικά με την εργασία ορισμένου χρόνου, αναγνωρίζοντας ότι για τις λεπτομέρειες της εφαρμογής πρέπει να ληφθούν υπόψη τα πραγματικά στοιχεία των συγκεκριμένων εθνικών, τομεακών και εποχιακών καταστάσεων»*. Υπενθυμίζω, εξάλλου, ότι η συμφωνία αυτή βασίζεται ρητά στη συμφωνία για την κοινωνική πολιτική που προσαρτάται στο πρωτόκολλο σχετικά με την κοινωνική πολιτική, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, συμφωνία που ορίζει ότι *«η Κοινότητα και τα κράτη μέλη εφαρμόζουν μέτρα στα οποία λαμβάνεται υπόψη η ποικιλομορφία των εθνικών πρακτικών, ιδιαιτέρως στον τομέα των συμβατικών σχέσεων»* [10]. Η παρατήρηση αυτή εμφανίζεται στην ίδια την προς ερμηνεία ρήτρα. Η ρήτρα 5, παράγραφος 1, αναγνωρίζει ότι τα κράτη μέλη ή/και οι κοινωνικοί εταίροι καθιερώνουν μέτρα για την πρόληψη των καταχρήσεων *«κατά τρόπο που να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες ειδικών τομέων ή/και κατηγοριών εργαζομένων»*. Τούτο πρέπει να ισχύει κατά μείζονα λόγο στο πλαίσιο της παραγράφου 2, η οποία παρέχει στα κράτη αυτά ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως προς θέσπιση των μέτρων που αυτή διαλαμβάνει.

35. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, μου φαίνεται σαφές ότι ένα κράτος μέλος δικαιούται να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες που χαρακτηρίζουν ορισμένους τομείς προκειμένου να καθορίζει τις προϋποθέσεις που καταλήγουν στον αποκλεισμό της δυνατότητας αναχαρακτηρισμού των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε σύμβαση αορίστου χρόνου. Αρκεί ότι οι εν λόγω τομείς διέπονται, όσον αφορά τις σχέσεις εργασίας, από ίδιες ανάγκες ή από ειδικούς κανόνες. Δεν αμφισβητείται ότι αυτό συμβαίνει στην περίπτωση της δημόσιας διοίκησης στην Ιταλία.

36. Ωστόσο, η κατ' αυτόν τον τρόπο αναγνωριζόμενη ελευθερία στα κράτη μέλη δεν μπορεί να θεωρηθεί απόλυτη. Πρέπει να ασκείται εντός των ορίων που το κοινοτικό δίκαιο ορίζει σε αυτά όταν εφαρμόζουν τις διατάξεις μιας οδηγίας. Στην προκειμένη περίπτωση, όμως, τα όρια αυτά είναι δύο ειδών. Πρώτον, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος υπόκειται στην υποχρέωση να τηρεί τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Δεύτερον, υποχρεούται να εφαρμόζει τις διατάξεις της οδηγίας χωρίς να θίγει την ακεραιότητά της.

β) Η τήρηση των γενικών διατάξεων του κοινοτικού δικαίου

37. Το Δικαστήριο παγίως έκρινε ότι οι επιταγές που απορρέουν από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου δεσμεύουν τα κράτη μέλη όταν θέτουν σε εφαρμογή τις

10 — Όπως υπενθυμίζει η πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 1999/70, η συμφωνία για την κοινωνική πολιτική έχει ενσωματωθεί στα άρθρα 136 ΕΚ έως 139 ΕΚ, όπως τροποποιήθηκαν με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η παρατεθείσα διάταξη επαναλαμβάνεται ρητά στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 136 ΕΚ.

κοινοτικές κανονιστικές ρυθμίσεις [11]. Μια τέτοια επιταγή απορρέει ειδικότερα από την τήρηση της θεμελιώδους αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, βάσει της οποίας απαγορεύεται να αντιμετωπίζονται διαφορετικά παρεμφερείς καταστάσεις ή να αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο διαφορετικές καταστάσεις, εκτός αν νόμιμος λόγος δικαιολογεί μια τέτοια μεταχείριση [12]. Επομένως, το επίδικο στις υποθέσεις αυτές κράτος μέλος υποχρεούται, κατά το μέτρο του δυνατού, να εφαρμόζει την οδηγία υπό προϋποθέσεις που δεν παραβιάζουν την αρχή αυτή.

38. Όμως, επιβάλλεται να γίνει δεκτό ότι οι εργαζόμενοι οι οποίοι συνδέονται με τη δημόσια διοίκηση με σύμβαση ορισμένου χρόνου βρίσκονται, εκ πρώτης όψεως, σε παρόμοια κατάσταση, ενόψει του στόχου της οδηγίας 1999/70, προς εκείνη των εργαζομένων οι οποίοι συνδέονται υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με τον ιδιώτη εργοδότη. Πράγματι, το κριτήριο για την εφαρμογή της οδηγίας αυτής δεν παρέχεται από τον χαρακτήρα του εργοδότη, αλλά σε συνάρτηση προς τη σχέση εργασίας που συνδέει τον εργαζόμενο προς τον εργοδότη του. Εφόσον, σύμφωνα με τις ρήτρες 2 και 3 της συμφωνίας-πλαίσιο, η σχέση αυτή στηρίζεται σε σύμβαση ή σχέση εργασίας «η λήξη της οποίας καθορίζεται από αντικειμενικούς όρους, όπως παρέλευση συγκεκριμένης ημερομηνίας, η ολοκλήρωση συγκεκριμένου έργου ή η πραγματοποίηση συγκεκριμένου γεγονότος», η προστασία που παρέχει η εθνική νομοθεσία η οποία εκδόθηκε σύμφωνα με την οδηγία πρέπει, κατ' αρχήν, να έχει εφαρμογή. Διαφορετική μεταχείριση στηριζόμενη μόνο στον χαρακτήρα του εργοδότη δεν μπορεί, επομένως, να γίνει δεκτή χωρίς άλλη δικαιολογία. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο επιβάλλεται να διερευνηθεί αν, στην προκειμένη περίπτωση, η διαπιστωθείσα διαφορά στηρίζεται σε αντικειμενική δικαιολογία.

39. Η Ιταλική Κυβέρνηση και το αιτούν δικαστήριο στην υπόθεση Vassallo δικαιολογούν αυτή τη διαφορετική μεταχείριση από την ανάγκη να τηρούνται οι συνταγματικές επιταγές, δηλαδή οι προϋποθέσεις που διασφαλίζουν την αμεροληψία και την αποτελεσματικότητα της διοικήσεως. Επικαλούνται την απόφαση του Corte costituzionale της 27ης Μαρτίου 2003 που αποφάνθηκε υπό το πνεύμα αυτό.

40. Πώς πρέπει να αντιμετωπισθεί η δικαιολογία αυτή; Χωρίς αμφιβολία πρέπει να αναγνωρισθεί στις εθνικές αρχές, και ειδικότερα στα συνταγματικά δικαστήρια, η ευθύνη να καθορίζουν τον χαρακτήρα των εθνικών ιδιομορφιών που μπορεί να δικαιολογήσουν μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση. Πράγματι, τα συνταγματικά δικαστήρια βρίσκονται σε καλύτερη θέση για να καθορίζουν τη συνταγματική ταυτότητα των κρατών μελών την οποία η Ένωση έταξε ως σκοπό να σέβεται [13]. Πάντως, το Δικαστήριο έχει καθήκον να εξακριβώνει ότι η εκτίμηση αυτή είναι σύμφωνη προς τα

11 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989, 5/88, Wachauf (Συλλογή 1989, σ. 2609, σκέψη 19).

12 — Βλ. επίσης, ως τελευταίως εκδοθείσα, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004, C-434/02, Arnold André (Συλλογή 2004, σ. I-11825, σκέψη 68).

13 — Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, ΕΕ, «[η] Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της».

θεμελιώδη δικαιώματα και τους στόχους την τήρηση των οποίων διασφαλίζει στο κοινοτικό πλαίσιο.

41. Με την απόφαση 89, της 27ης Μαρτίου 2003, το Corte costituzionale είχε την ευκαιρία να αποφανθεί επί της συμφωνίας του άρθρου 36, δεύτερο εδάφιο, του διατάγματος 165 προς το Ιταλικό Σύνταγμα, ειδικότερα τα άρθρα 3 και 97 αυτού [14]. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε στο πλαίσιο διαφοράς παρεμφερούς προς τις διαφορές στις δύο υποθέσεις των κύριων δικών [15]. Με την ευκαιρία αυτή, το συνταγματικό δικαστήριο υπενθύμισε ότι «σε θέματα συστάσεως της σχέσεως απασχολήσεως στις εξαρτώμενες από το δημόσιο υπηρεσίες ισχύει η θεμελιώδης αρχή, την οποία δεν γνωρίζει η σχέση ιδιωτικής εργασίας, της προσβάσεως μέσω διαγωνισμού, όπως εξαγγέλλει το άρθρο 97, τρίτο εδάφιο, του Συντάγματος». Πράγματι, το Ιταλικό Σύνταγμα καθιερώνει τον διαγωνισμό ως «το καταλληλότερο μέσο επιλογής για τη διασφάλιση της αμεροληψίας και αποτελεσματικότητας της διοικήσεως». Επομένως, «η ύπαρξη της αρχής αυτής, η οποία τέθηκε για την προάσπιση των επιταγών της αμεροληψίας και της χρηστής συμπεριφοράς της διοικήσεως, που εξαγγέλλει το άρθρο 97, πρώτο εδάφιο, του Συντάγματος, καθιστά πρόδηλο τον μη ομοιόμορφο χαρακτήρα των αντιπαραβαλλόμενων καταστάσεων [των υπαλλήλων των εξαρτώμενων από το δημόσιο υπηρεσιών και εκείνων των υπαλλήλων του ιδιωτικού τομέα] και δικαιολογεί πλήρως την επιλογή του νομοθέτη να εξαρτά από την παράβαση των επιτακτικών κανόνων που αφορούν την εκ μέρους της δημόσιας διοικήσεως πρόσληψη και απασχόληση των εργαζομένων την επέλευση αποκλειστικά επεχουσών θέση αποζημιώσεως συνεπειών, αντί της μετατροπής της σχέσεως σε εργασιακή σχέση αορίστου χρόνου, όπως προβλέπεται για τους εργαζομένους στον ιδιωτικό τομέα».

42. Είναι σαφές ότι η απόφαση αυτή αποβλέπει στην προστασία του καθεστώτος προσβάσεως στην απασχόληση που χαρακτηρίζει τις εξαρτώμενες από την Ιταλική διοίκηση υπηρεσίες. Πράγματι, υπάρχει ο φόβος ότι η συστηματική μετατροπή ορισμένων συμβάσεων ορισμένου χρόνου που συνάπτονται με τη διοίκηση σε συμβάσεις αορίστου χρόνου θα έχει ως αποτέλεσμα να μειώσει την εμβέλεια του συνταγματικού κανόνα κατά τον οποίο η πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση γίνεται, κατ' αρχήν, κατόπιν διαγωνισμού.

43. Νομίζω ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν αντιτίθεται στο να λαμβάνεται υπόψη ένα

14 — Άρθρο 3: «Όλοι οι πολίτες έχουν ίση κοινωνική αξιοπρέπεια και είναι ίσοι ενώπιον του νόμου, χωρίς διάκριση λόγω φύλου, φυλής, γλώσσας, θρησκείας, πολιτικών πεποιθήσεων, προσωπικής και κοινωνικής καταστάσεως. Απόκειται στη Δημοκρατία να εξαλείψει τα εμπόδια οικονομικής και κοινωνικής φύσεως στα οποία, περιορίζοντας στην πράξη την ελευθερία και την ισότητα των πολιτών, εμποδίζουν την πλήρη ανάπτυξη της ανθρώπινης προσωπικότητας και την πλήρη συμμετοχή όλων των εργαζομένων στην πολιτική, οικονομική και κοινωνική οργάνωση της χώρας.» Το άρθρο 97: «Οι δημόσιες υπηρεσίες οργανώνονται σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, κατά τρόπο που να εξασφαλίζουν την καλή λειτουργία και την αμεροληψία της διοικήσεως. Με την οργάνωση των υπηρεσιών καθορίζονται τα πεδία αρμοδιότητας, τα καθήκοντα και οι ευθύνες των υπαλλήλων. Οι θέσεις εργασίας στις δημόσιες υπηρεσίες καταλαμβάνονται κατόπιν διαγωνισμού, εκτός των περιπτώσεων που ορίζει ο νόμος.»

15 — Επρόκειτο για διαφορά μεταξύ της διοικήσεως και υπαλλήλων οι οποίοι ζητούσαν η σχέση εργασίας τους να εξομοιώνεται με εκείνη των υπαλλήλων του ιδιωτικού τομέα, προκειμένου να επιτύχουν, σύμφωνα με τον νόμο 230 της 18ης Απριλίου 1962, περί του καθεστώτος της συμβάσεως εργασίας ορισμένου χρόνου, μετατροπή των συμβάσεών τους σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. Καίτοι η απόφαση αυτή εκδόθηκε υπό το κράτος νόμου ο οποίος καταργήθηκε με το διάταγμα 368, η απόφαση αυτή μπορεί να θεωρηθεί ως σημείο αναφοράς πάντοτε έγκυρο. Πράγματι, επί του ζητήματος που μας απασχολεί, ο καταργηθείς νόμος δεν διέφερε από το διάταγμα το οποίο ισχύει σήμερα. Επιβεβαίωνε, με όρους κατ' ουσίαν ταυτόσημους προς αυτούς του διατάγματος, την αρχή της συμβάσεως εργασίας αορίστου χρόνου και προέβλεπε τον αναχαρακτηρισμό των συμβάσεων ορισμένου χρόνου που είχαν παραταθεί καταχρηστικώς. Το συμβατό των διατάξεων του νόμου αυτού προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία 1999/70 αναγνωρίστηκε εξάλλου από το Corte costituzionale με την απόφασή του 40 της 7ης Φεβρουαρίου 2000, με την οποία αυτό απέρριψε, γι' αυτόν τον λόγο, το παραδεκτό ενός δημοψηφίσματος λαϊκής πρωτοβουλίας με το οποίο προτεινόταν η κατάργηση του εν λόγω νόμου.

τέτοιο καθεστώς. Αφενός, μου φαίνεται ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν έχει ως αποστολή να παρεμβαίνει στην επιλογή, εκ μέρους των κρατών μελών, των διαδικασιών επιλογής και προσλήψεως στη δημόσια διοίκηση [16]. Αφετέρου, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η γενίκευση της διαδικασίας αναχαρακτηρισμού θίγει την αρχή της καταλήψεως των μονίμων θέσεων στη δημόσια διοίκηση από υπαλλήλους οι οποίοι προσλαμβάνονται κατόπιν διαγωνισμού. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, η αναγκαιότητα διατηρήσεως του διαγωνισμού ως ειδικού μέσου προσβάσεως στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση μπορεί να θεωρηθεί ως νόμιμος στόχος που να δικαιολογεί, στον τομέα αυτόν, τον αποκλεισμό της μετατροπής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου.

44. Δεν αρκεί όμως να γίνει δεκτό ότι με τη διαφοροποίηση των καθεστώτων απασχολήσεως επιδιώκεται νόμιμος στόχος. Απομένει ακόμη να εξακριβωθεί ότι η εφαρμογή του καθεστώτος που έχει εφαρμογή στη δημόσια διοίκηση τηρεί την αρχή της αναλογικότητας. Πράγματι, μέτρο το οποίο καθιερώνει δικαιολογημένη διάκριση δεν μπορεί να είναι σύμφωνο προς την κοινοτική αρχή της ίσης μεταχειρίσεως παρά μόνον αν τα μέσα που χρησιμοποιεί είναι αναγκαία και πρόσφορα προς επίτευξη του επιδιωκόμενου νόμιμου σκοπού [17].

16 — Κατά τη γνώμη μου, μια τέτοια επιφύλαξη προκύπτει έμμεσα, αλλά σαφώς, από την απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-285/01, Burbaud (Συλλογή 2003, σ. I-8219), με την οποία το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι βάσει των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, δεν εναπόκειται σε αυτό να ελέγξει την επιλογή και τη φύση των διαδικασιών προσλήψεως, αλλά μόνο να εξακριβώνει ότι οι λεπτομέρειες εφαρμογής αυτών δεν θίγουν τις θεμελιώδεις ελευθερίες που προστατεύει η Συνθήκη (σκέψεις 91 έως 101).

17 — Βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση της 19ης Μαρτίου 2002, C-476/99, Lommers (Συλλογή 2002, σ. I-2891, σκέψη 39).

45. Εναπόκειται, κατ' αρχήν, στα αιτούντα δικαστήρια να εξακριβώσουν αν συντρέχει τέτοια περίπτωση στις υποθέσεις των οποίων επιλαμβάνονται. Πάντως, το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο προδικαστικώς, οφείλει να παράσχει όλα τα στοιχεία ερμηνείας που είναι αναγκαία για την εκτίμηση, εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου, της συμφωνίας της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως προς το κοινοτικό δίκαιο. Όμως, η ανάλυση των στοιχείων στις υποθέσεις αυτές, όπως αυτά προκύπτουν από τις διατάξεις περί παραπομπής, επιβάλλουν την εξής διευκρίνιση. Η διαπιστωθείσα διαφοροποίηση δεν μπορεί να γίνει δεκτή παρά μόνον εντός των ορίων της προβληθείσας δικαιολογίας, δηλαδή στις περιπτώσεις όπου υπερισχύει η αρχή του διαγωνισμού. Εφόσον ο νόμος επιτρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 97, τρίτο εδάφιο, του Συντάγματος, παρεκκλίσεις από την αρχή αυτή, είναι προφανές ότι, στο πλαίσιο αυτών των παρεκκλίσεων, η διαφοροποίηση των καθεστώτων δεν έχει πλέον κανένα λόγο υπάρξεως.

γ) Η τήρηση της οδηγίας

46. Μετά τη διαπίστωση αυτή, προέχει ακόμη να εξακριβωθεί αν, επ' ευκαιρία της εφαρμογής της διατάξεως σχετικά με τη δυνατότητα αναχαρακτηρισμού των συμβάσεων ορισμένου χρόνου που θεωρούνται ως καταχρηστικές, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν θέτει υπό αμφισβήτηση το πλαίσιο και τον στόχο που επιβάλλει η οδηγία 1999/70. Η ρήτρα 5, παράγραφος 2, στοιχείο β', της συμφωνίας-πλαίσιο θεωρείται, πράγματι, ως συμπληρωματική ρήτρα η οποία μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη συμπλήρωση του πλαισίου των μέτρων που προορίζονται για την πρόληψη της καταχρη-

στικής χρήσεως διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων ορισμένου χρόνου. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το ότι η θέσπιση μέτρων που λαμβάνονται βάσει μιας τέτοιας διατάξεως έχει ως αποτέλεσμα να θίγεται το πλαίσιο που επιβάλλει η συμφωνία αυτή.

47. Επομένως, αν ο αποκλεισμός του αναχαρακτηρισμού των συμβάσεων αυτών μπορεί να δικαιολογείται στον τομέα της δημόσιας υπηρεσίας, θα πρέπει τουλάχιστον να διασφαλίζεται ότι τα μέτρα προλήψεως, όπως τα περιγραφόμενα στις ρήτρες 1 και 5 της συμφωνίας, προβλέπονται ρητά και μπορούν όντως να επισύρουν κυρώσεις. Το να στερούνται οι εργαζόμενοι που απασχολούνται στη δημόσια υπηρεσία από κάθε προστασία έναντι της καταχρηστικής χρήσεως συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου θα υπερέβαινε προφανώς ό,τι επιτρέπει η διατύπωση της ρήτρας 5, παράγραφος 2, της συμφωνίας και θα ήταν αντίθετο προς το πλαίσιο που καθορίζει η κανονιστική αυτή ρύθμιση.

48. Το ότι γίνονται δεκτές επιταγές που χαρακτηρίζουν το εθνικό πλαίσιο δεν αποκλείει την τήρηση των ελαχίστων καταναγκασμών που απορρέουν από το κοινοτικό πλαίσιο. Αυτή είναι η έννοια, κατά τη γνώμη μου, που πρέπει να δοθεί στην παραπομπή που γίνεται με την οδηγία 1999/70 στην πραγματικότητα των ειδικών εθνικών και τομεακών καταστάσεων.

49. Συναφώς, τα αιτούντα δικαστήρια κάνουν λόγο για εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία προβλέπει ότι η διοίκηση υπέχει ευθύνη και υπόκειται σε κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεων των επιτακτικών κανόνων στον τομέα προσλήψεων ή απασχολήσεως. Θα πρέπει ακόμη να διασφαλιστεί ότι οι κανόνες αυτοί αφορούν τη καταχρηστική χρήση συμβάσεων ορισμένου χρόνου και ότι οι επαπειλούμενες κυρώσεις είναι πραγματικές.

50. Από την προηγούμενη ανάλυση προκύπτει ότι η οδηγία 1999/70 δεν απαγορεύει κανονιστική ρύθμιση η οποία αποκλείει όπως η καταχρηστική προσφυγή, εκ μέρους της δημοσίας διοικήσεως, σε διαδοχικές συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου μπορεί να οδηγήσει στη δημιουργία σχέσεως εργασίας αορίστου χρόνου, ενώ ένα τέτοιο μέτρο προβλέπεται στην περίπτωση συμβάσεων που συνάπτονται με εργοδότες ιδιωτικού τομέα, εφόσον ο αποκλεισμός αυτός δικαιολογείται από την ύπαρξη επιταγής που χαρακτηρίζει αυτόν τον τομέα, όπως είναι η διασφάλιση της συνταγματικής αρχής της προσβάσεως σε θέσεις δημοσίας διοικήσεως μέσω διαγωνισμού, και υπό την προϋπόθεση ότι προβλέπονται, στον τομέα αυτόν, πραγματικά μέτρα προλήψεως και επιβολή κυρώσεων για την καταχρηστική χρήση συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου.

3. Επί του δευτέρου και τρίτου ερωτήματος στην υπόθεση Vassallo

51. Δεδομένου ότι το δεύτερο και τρίτο υποβληθέν ερώτημα στην υπόθεση Vassallo υποβλήθηκαν στην κρίση του Δικαστηρίου για την περίπτωση που θα δινόταν καταφατική απάντηση στο πρώτο ερώτημα, φρονώ ότι η απάντηση σε αυτά παρέλκει.

III — Πρόταση

52. Υπό το φως των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ίδια απάντηση στα ερωτήματα που υπέβαλε το Tribunale di Genova στις δύο αυτές υποθέσεις:

«Η οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP για την εργασία ορισμένου χρόνου, δεν απαγορεύει εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία αποκλείει όπως η καταχρηστική προσφυγή, εκ μέρους της δημοσίας διοικήσεως, σε διαδοχικές συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου μπορεί να οδηγήσει στη δημιουργία σχέσεως εργασίας αορίστου χρόνου, ενώ ένα τέτοιο μέτρο προβλέπεται στην περίπτωση συμβάσεων που συνάπτονται με εργοδότες ιδιωτικού τομέα, εφόσον ο αποκλεισμός αυτός δικαιολογείται από την ύπαρξη επιταγής που χαρακτηρίζει αυτόν τον τομέα, όπως είναι η διασφάλιση της συνταγματικής αρχής της προσβάσεως σε θέσεις δημοσίας διοικήσεως μέσω διαγωνισμού, και υπό την προϋπόθεση ότι προβλέπονται, στον τομέα αυτόν, πραγματικά μέτρα προλήψεως και επιβολή κυρώσεων για την καταχρηστική χρήση συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου.»