



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 26 octombrie 2017¹

Cauza C-494/16

**Giuseppa Santoro
împotriva
Comune di Valderice,
Presidenza del Consiglio dei Ministri**

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale civile di Trapani (Tribunalul Civil din Trapani, Italia)]

„Trimitere preliminară – Politica socială – Muncă pe durată determinată – Contracte încheiate cu un angajator din sectorul public – Măsuri prin care se urmărește sancționarea utilizării abuzive a contractelor pe durată determinată – Principiile echivalenței și efectivității”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de trimitere preliminară privește interpretarea Directivei 1999/70/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP, precum și a Acordului-cadru privind munca pe durată determinată, încheiat la 18 martie 1999 (denumit în continuare „acordul-cadru”), care figurează în anexa la directiva menționată². Aceasta se înscrie într-o serie de trimiteri formulate de instanțele italiene privind compatibilitatea interdicției de transformare a contractelor pe durată determinată într-un singur contract pe durată nedeterminată în sectorul public în cazul utilizării abuzive de către un angajator a acestui prim tip de contracte³.

2. Cu toate acestea, spre deosebire de cererile anterioare, instanța de trimitere ridică în speță problema măsurilor care trebuie să fie adoptate pentru a sancționa utilizarea abuzivă a contractelor pe durată determinată, ceea ce va permite Curții să își îmbogățească jurisprudența cu privire la Directiva 1999/70 și la acordul-cadru.

¹ Limba originală: franceza.

² JO 1999, L 175, p. 43, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 129.

³ A se vedea Hotărârea din 7 septembrie 2006, Marrosu și Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), Hotărârea din 7 septembrie 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518), Hotărârea din 3 iulie 2014, Fiamingo și alții (C-362/13, C-363/13 și C-407/13, EU:C:2014:2044, punctele 62-64), precum și Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Mascolo și alții (C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401). A se vedea de asemenea Ordonanța președintelui Curții din 16 martie 2010, Affatato (C-3/10, nepublicată, EU:C:2010:144).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

3. Potrivit articolului 1 din Directiva 1999/70, scopul acesteia este „punerea în aplicare a acordului-cadru [...] încheiat [...] între organizațiile de tip confederativ generale CES, UNICE și CEEP”.

4. Articolul 2 primul paragraf din această directivă prevede:

„Statele membre adoptă și pun în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare aducerii la îndeplinire a prezentei directive [și trebuie] să adopte orice dispoziție necesară care să le permită garantarea în orice moment a rezultatelor impuse de prezenta directivă [...]”

5. Clauza 5 din acordul-cadru, intitulată „Măsuri de prevenire a abuzurilor”, stipulează: „(1) Pentru a preveni abuzurile care rezultă din folosirea contractelor sau a raporturilor de muncă pe durată determinată succesive, statele membre, după consultarea partenerilor sociali, în conformitate cu legislația, convențiile colective și practicile naționale, și partenerii sociali introduc, acolo unde nu există măsuri legale echivalente de prevenire a abuzului, într-un mod care să ia în considerare nevoile unor sectoare și categorii specifice de lucrători, una sau mai multe dintre următoarele măsuri:

- (a) motive obiective care să justifice reînnoirea unor asemenea contracte sau raporturi de muncă;
- (b) durata totală maximă a contractelor sau raporturilor de muncă pe durată determinată succesive;
- (c) numărul de reînnoiri ale unor asemenea contracte sau raporturi de muncă.

(2) Statele membre, după consultarea partenerilor sociali, și partenerii sociali stabilesc, acolo unde este cazul, în ce condiții contractele sau raporturile de muncă:

- (a) sunt considerate «succesive»;
- (b) sunt considerate contracte sau raporturi de muncă pe durată nedeterminată.”

B. Dreptul italian

6. Directiva 1999/70 a fost transpusă în dreptul italian prin decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva del Consiglio del 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE relativa all'accordo quadro CES, UNICE, CEEP sul lavoro a tempo determinato (Decretul legislativ nr. 368 privind transpunerea Directivei 1999/70) din 6 septembrie 2001 (GURI nr. 235 din 9 octombrie 2001). Articolul 5 alineatul 2 din acest decret legislativ, în versiunea aplicabilă la data faptelor din litigiul principal, prevede:

„Dacă raportul de muncă continuă după cea de a treizecea zi în cazul unui contract pe o durată mai scurtă de șase luni, precum și după expirarea perioadei totale prevăzute la alineatul 4 bis sau după cea de a cincizecea zi în celelalte cazuri, contractul este considerat pe durată nedeterminată de la expirarea termenelor menționate mai sus.”

7. Conform articolului 5 alineatul 4 bis din acest decret legislativ:

„Fără a aduce atingere reglementării referitoare la contractele succesive, prevăzută la alineatele anterioare, în cazul în care, prin efectul succesiunii contractelor pe durată determinată pentru exercitarea unor atribuții echivalente, raportul de muncă dintre același angajator și același lucrător depășește global durata de treizeci și șase de luni, inclusiv prelungirile și reînnoirile, indiferent de perioadele de întrerupere dintre contracte, raportul de muncă este considerat pe durată nedeterminată în sensul alineatului 2 [...]”

8. Potrivit articolului 36 din decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Decretul legislativ nr. 165 privind norme generale cu privire la organizarea muncii în administrațiile publice) din 30 martie 2001 (supliment ordinar la GURI nr. 106 din 9 mai 2001):

„1. Pentru cerințele legate de nevoile lor obișnuite, administrațiile publice încadrează în muncă exclusiv pe bază de contracte de muncă salariată pe durată nedeterminată [...]”

2. Pentru a răspunde unor cerințe exclusiv temporare și excepționale, administrațiile publice pot recurge la formele contractuale flexibile de recrutare și de încadrare în muncă a personalului prevăzute de Codul civil și de legile privind raporturile de muncă în întreprindere, cu respectarea procedurilor de recrutare în vigoare.

[...]

5. În orice caz, încălcarea de către administrațiile publice a unor dispoziții imperative în materie de recrutare sau de încadrare în muncă a lucrătorilor nu poate conduce la încheierea unor contracte de muncă pe durată nedeterminată cu administrațiile publice menționate fără a aduce atingere răspunderii și sancțiunilor la care acestea se expun. Lucrătorul în cauză are dreptul la repararea prejudiciului care decurge din prestarea de muncă efectuată cu încălcarea unor dispoziții imperative [...]”

9. Articolul 32 alineatul 5 din legge n. 183 – Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (Legea nr. 183 de delegare a guvernului în materie de meserii care presupun condiții grele de muncă, de reorganizare a unor organisme, de concedii, suspendări ale activității și absențe autorizate, de măsuri de protecție socială, de servicii pentru ocuparea forței de muncă, de măsuri de stimulare a ocupării forței de muncă, de formare profesională și de ocupare a forței de muncă în rândul femeilor, măsuri împotriva muncii nedeclarate și dispoziții privind ocuparea forței de muncă în sectorul public și conflictele de muncă) din 4 noiembrie 2010 (supliment ordinar la GURI nr. 262 din 9 noiembrie 2010) prevede:

„În cazurile de conversie a contractului pe durată determinată, instanța obligă angajatorul la plata către lucrător a unei indemnizații forfetare cuprinse între 2,5 și 12 salarii lunare, corespunzătoare ultimei sale remunerații globale nete, stabilită pe baza criteriilor prevăzute la articolul 8 din Legea nr. 604 din 15 iulie 1966.”

III. Situația de fapt

10. În perioada cuprinsă între anii 1996 și 2002, doamna Giuseppa Santoro a desfășurat o activitate profesională în calitate de lucrător de utilitate socială în serviciul Comune di Valderice (Municipalitatea Valderice, Italia). Aceasta a fost angajată ulterior la aceeași municipalitate în temeiul unui contract de colaborare coordonată și continuă până la sfârșitul anului 2010. La 4 octombrie 2010, ea a încheiat un contract de muncă salariată pe fracțiune de normă cu municipalitatea menționată, până la 31 decembrie 2012. Acest contract, care a fost prelungit de trei ori, a încetat la 31 decembrie 2016 și, prin urmare, a durat în total mai mult de cinci ani.

11. Întrucât a considerat că aceste contracte de muncă pe durată determinată succesive erau nelegale, doamna Santoro a sesizat instanța de trimitere solicitând în special, cu titlu principal, transformarea contractelor respective în contracte de muncă pe durată nedeterminată de la sfârșitul celei de a 36-a luni și, în subsidiar, repararea prejudiciului suferit.

12. Instanța de trimitere arată în această privință că, potrivit articolului 36 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 165, încălcarea de către administrația publică a interdicției de a încheia în mod repetat un contract de muncă pe durată determinată nu poate conduce la transformarea contractului de muncă respectiv în contract de muncă pe durată nedeterminată. În consecință, doamna Santoro, în calitate de lucrător din sectorul public, poate solicita doar repararea prejudiciului suferit, care se limitează, potrivit articolului 32 alineatul 5 din Legea nr. 183, la plata unei indemnizații forfetare cuprinse între 2,5 și 12 salarii lunare corespunzătoare ultimei remunerații globale nete, în timp ce lucrătorii din sectorul privat au dreptul la această indemnizație, precum și la transformarea contractelor lor pe durată determinată în contracte pe durată nedeterminată.

13. Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație, Italia), statuând în camere reunite, a stabilit însă în hotărârea nr. 5072/2016 din 15 martie 2016 că, în cazul utilizării abuzive a contractelor pe durată determinată de către o administrație publică, nelegală ca urmare a interdicției prevăzute la articolul 36 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 165, lucrătorul lezat are dreptul, pe lângă indemnizația forfetară menționată mai sus, la repararea prejudiciului legat de „pierderea unei șanse”, care poate fi acordată atunci când s-a dovedit că lucrătorul a pierdut oportunități de muncă stabilă.

14. Această hotărâre a fost pronunțată în procedura în cadrul căreia instanța de prim grad solicitase Curții să stabilească dacă excluderea transformării unor contracte pe durată determinată succesive încheiate cu administrația publică într-un singur contract de muncă pe durată nedeterminată era compatibilă cu dreptul Uniunii. În Hotărârea Marrosu și Sardino⁴, Curtea a răspuns că o asemenea excludere nu era incompatibilă cu clauzele acordului-cadru anexat la Directiva 1999/70, cu condiția ca ordinul judecătoresc să prevadă aplicarea „unei alte măsuri efective destinate să evite și, după caz, să sancționeze o utilizare abuzivă a unor contracte pe durată determinată succesive de către un angajator din sectorul public”.

15. Ca urmare a acestei hotărâri, instanța de prim grad a acordat lucrătorilor lezați nu numai o reparare echivalentă cu cel puțin cinci salarii lunare, ci și o „indemnizație compensatorie de reintegrare” echivalentă cu 15 salarii lunare corespunzătoare ultimei remunerații globale nete. Confirmată de instanța de apel, această măsură a fost considerată „inadecvată” de Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație, Italia) în hotărârea nr. 5072/2016.

⁴ Hotărârea din 7 septembrie 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517, punctul 49).

IV. Procedura și întrebările preliminare

16. În acest context, Tribunale civile di Trapani (Tribunalul Civil din Trapani, Italia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Constituie o măsură echivalentă și efectivă în sensul Hotărârilor Curții de Justiție Mascolo și alții (C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401) și Marrosu și Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) acordarea unei indemnizații cuprinse între 2,5 și 12 salarii lunare, corespunzătoare ultimei sale remunerații (articolul 32 alineatul 5 din Legea nr. 183), funcționarului public care a fost victima unei reiterări abuzive a contractelor de muncă pe durată determinată, cu posibilitatea acestuia de a obține repararea integrală a prejudiciului numai făcând dovada pierderii altor oportunități de încadrare în muncă sau dovedind că, dacă ar fi fost organizat un concurs potrivit legii, l-ar fi câștigat?
- 2) Principiul echivalenței menționat de Curte (*inter alia*) în hotărârile amintite trebuie interpretat în sensul că, atunci când statul membru decide să nu aplice în sectorul public conversia raportului de muncă (admisă în sectorul privat), acesta este obligat totuși să garanteze lucrătorului același beneficiu, eventual prin intermediul unei despăgubiri care să aibă în mod necesar ca obiect valoarea locului de muncă pe durată nedeterminată?”

17. Doamna Santoro, municipalitatea din Valderice, guvernul italian, precum și Comisia Europeană, care s-au înfățișat și la ședința de audiere a pledoariilor care a avut loc la 13 iulie 2017, au depus observații scrise.

V. Analiză

A. Cu privire la admisibilitate

18. Guvernul italian susține în observațiile sale scrise că cadrul factual nu a fost prezentat în mod adecvat de instanța de trimitere, astfel încât întrebările adresate ar fi inadmisibile. Potrivit acestui guvern, cererea de trimitere preliminară nu precizează nici sectorul de activitate public în care reclamanta din litigiul principal a lucrat sub diverse forme contractuale, nici funcțiile pe care le-a ocupat, în condițiile în care aceste elemente sunt necesare pentru a înțelege dacă prelungirile în litigiu ale contractelor de muncă în cauză erau justificate de un „motiv obiectiv” în sensul clauzei 5 punctul (1) litera (a) din acordul-cadru.

19. Ne întrebăm dacă guvernul italian se limitează să exprime îndoieli cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare sau dacă invocă o obiecție formală cu privire la acest aspect. În pofida ambiguității amintite, argumentele guvernului italian nu pot fi admise.

20. Mai întâi, trebuie amintit că decizia de trimitere reprezintă temeiul procedurii desfășurate în fața Curții și este, așadar, indispensabil ca instanța națională să clarifice în cuprinsul acesteia în special cadrul factual și normativ din litigiul principal⁵.

21. În plus, nu este de competența Curții să se pronunțe, în cadrul unei trimiteri preliminare, cu privire la interpretarea dispozițiilor de drept național și nici să hotărască dacă interpretarea dată acestora de instanța de trimitere este corectă. Astfel, Curtea trebuie să ia în considerare, în cadrul repartizării competențelor între instanțele Uniunii și cele naționale, contextul factual și normativ în care se încadrează întrebările preliminare, astfel cum este definit în decizia de trimitere⁶.

5 Ordonanța din 3 iulie 2014, Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, punctele 20 și 21).

6 Hotărârea din 23 aprilie 2009, Angelidaki și alții (C-378/07-C-380/07, EU:C:2009:250, punctul 48).

22. În această privință, subliniem că instanța de trimitere a indicat că doamna Santoro era supusă unei legături de subordonare în temeiul unui contract pe durată determinată pentru o perioadă care depășește limita de 36 de luni stabilită în Directiva 1999/70. Pe de altă parte, chiar instanța de trimitere arată că întrebările preliminare nu privesc aprecierea legalității sau a nelegalității contractelor de muncă prelungite de administrațiile publice dincolo de limitele permise, ci doar stabilirea concretă a unei măsuri „disuasive” care urmează să fie aplicată în cazul reiterării abuzive a raporturilor de muncă pe durată determinată care intervin în sectorul public.

23. Astfel, considerăm că poziția instanței de trimitere este clară cu privire la constatarea utilizării abuzive a contractelor pe durată determinată de către municipalitatea din Valderice, acesta fiind motivul pentru care cererea sa de trimitere preliminară privește doar măsurile prin care se urmărește sancționarea unui asemenea abuz.

24. În consecință, considerăm că elementele de fapt furnizate de instanța de trimitere permit Curții să se pronunțe cu privire la întrebările preliminare și că este necesar să se considere că întrebările adresate sunt admisibile.

B. Cu privire la fond

1. Observații introductive

25. Din clauza 1 din acordul-cadru rezultă că obiectivul acestuia este stabilirea unui cadru pentru împiedicarea abuzurilor care pot rezulta din folosirea raporturilor sau a contractelor de muncă pe durată determinată succesive. În exercitarea misiunii lor, statele membre sunt obligate, potrivit clauzei 5 din acordul-cadru, să adopte măsuri prin care se urmărește prevenirea utilizării abuzive a contractelor pe durată determinată.

26. Atunci când o asemenea utilizare abuzivă a avut totuși loc, trebuie să poată fi aplicate măsuri care să permită sancționarea acestui abuz. O măsură de acest tip, privind transformarea într-un singur contract pe durată nedeterminată, este prevăzută în mod explicit în clauza 5 punctul (2) litera (b) din acordul-cadru.

27. În consecință, o reglementare națională adoptată pentru a garanta rezultatele impuse de Directiva 1999/70 și de acordul-cadru poate cuprinde două tipuri de măsuri: măsuri de prevenire a abuzurilor, prevăzute în clauza 5 punctul (1) din acordul-cadru, și măsuri de sancționare a abuzurilor, prevăzute în special în clauza 5 punctul (2) litera (b) din acest acord-cadru⁷.

28. Dintr-o jurisprudență constantă rezultă însă că acordul-cadru trebuie interpretat în sensul că nu se opune, în principiu, unei reglementări naționale care exclude, în cazul abuzurilor rezultate din utilizarea contractelor sau a raporturilor de muncă pe durată determinată succesive de către un angajator din sectorul public, ca acestea să fie transformate în contracte sau în raporturi de muncă pe durată nedeterminată, astfel cum este prevăzut în clauza 5 punctul (2) din acordul-cadru, chiar dacă o asemenea transformare este prevăzută în ceea ce privește contractele și raporturile de muncă încheiate cu un angajator din sectorul privat, atunci când această reglementare cuprinde o altă măsură efectivă destinată evitării și, după caz, sancționării unei utilizări abuzive a contractelor pe durată determinată succesive de către un angajator din sectorul public⁸.

⁷ A se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate în cauzele conexe Mascolo și alții (C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2103, punctul 61) și Concluziile prezentate de avocatul general Poiares Maduro în cauza Marrosu și Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, punctul 29).

⁸ Hotărârea din 7 septembrie 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, punctul 42).

2. Cu privire la întrebările preliminare

a) Cu privire la echivalența măsurilor de sancționare

1) Obiectul întrebărilor preliminare în ceea ce privește principiul echivalenței, pozițiile părților și observațiile introductive

29. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere urmărește să afle dacă măsurile de despăgubire, avute în vedere de Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație) în hotărârea nr. 5072/2016, reprezintă măsuri echivalente și efective. În această privință, instanța de trimitere evocă textele Hotărârilor Marrosu și Sardino⁹ și Mascolo și alții¹⁰ și asimilează aceste două cerințe cu principiile echivalenței și efectivității. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere revine asupra principiului echivalenței și solicită Curții să se pronunțe cu privire la întinderea indemnizației în temeiul pierderii unei șanse, acordată lucrătorului din sectorul public în cazul în care, contrar soluției prevăzute în sectorul privat, statul membru decide să nu aplice conversia raportului său de muncă. În consecință, din perspectiva principiului echivalenței, considerăm că aceste două întrebări pot fi analizate împreună.

30. Instanța de trimitere consideră că, în speță, respectarea principiului echivalenței trebuie apreciată în raport cu situația angajatorilor din sectorul privat. Pornind de la această premisă, instanța de trimitere contestă poziția Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație), care a considerat că indemnizația pentru pierderea unei șanse trebuie să corespundă reparării prejudiciului efectiv, care se aplică în ordinea juridică națională în materie civilă. Instanța de trimitere indică de asemenea că repararea nu va putea avea alt obiect decât valoarea încadrării în muncă pe durată nedeterminată.

31. Comisia contestă această premisă a instanței de trimitere. Aceasta consideră că compatibilitatea măsurilor menționate în cererea de decizie preliminară cu principiul echivalenței trebuie analizată în lumina prevederilor dreptului național pentru cazuri similare care privesc aceeași categorie de lucrători ai administrației publice.

32. Mai întâi, trebuie amintit că principiul echivalenței se întemeiază pe ideea potrivit căreia persoanele care invocă drepturile conferite de ordinea juridică a Uniunii nu trebuie să fie defavorizate în raport cu cele care invocă drepturi de natură pur internă. Or, măsurile adoptate de legiuitorul național în exercitarea obligațiilor care decurg din Directiva 1999/70 pentru a sancționa utilizarea abuzivă a contractelor pe durată determinată de către angajatorii din sectorul privat continuă să pună în aplicare dreptul Uniunii, chiar dacă în dreptul național sunt prevăzute alte măsuri aplicabile sectorului public. În consecință, modalitățile acestor două tipuri de măsuri nu pot fi comparate în lumina principiului echivalenței, aceste măsuri privind exclusiv exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii.

33. Având în vedere considerațiile de mai sus, în ceea ce privește principiul echivalenței, dacă statul membru prevede doar în sectorul public măsuri de despăgubire ca măsuri de sancționare în sensul clauzei 5 punctul (2) din acordul-cadru și exclude conversia raportului de muncă, admisă în sectorul privat, aceste două situații nu pot fi comparate pentru a stabili dacă acest principiu este respectat întrucât, în aceste două situații, este vorba despre exercitarea unor drepturi conferite de ordinea juridică a Uniunii.

⁹ Hotărârea din 7 septembrie 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517).

¹⁰ Hotărârea din 26 noiembrie 2014 (C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401).

2) *Principiul general al egalității de tratament și nediscriminării*

34. Ne-am putea întreba, cu titlu subsidiar, dacă îndoielile instanței de trimitere cu privire la echivalența măsurilor prevăzute în sectorul public și în sectorul privat nu se întemeiază în esență pe principiul general al egalității de tratament și nediscriminării, care impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția situației în care un asemenea tratament este justificat în mod obiectiv.

35. În această privință, subliniem, asemenea Comisiei, că Curtea a statuat deja că clauza 5 din acordul-cadru nu se opune, în principiu, ca un tratament diferit să fie rezervat constatării unui abuz în recurgerea la contracte sau la raporturi de muncă pe durată determinată succesive, în funcție de sectorul sau de categoria în care se încadrează personalul în cauză, cu condiția ca ordinea juridică a statului membru respectiv să prevadă, în acel sector sau în privința acelei categorii de personal, o altă măsură efectivă pentru evitarea și sancționarea abuzurilor¹¹.

36. În consecință, în cadrul Directivei 1999/70, măsurile puse la dispoziția lucrătorilor care se încadrează în categorii distincte pot fi diferite și, în acest context, cel puțin în mod direct, nu se pune problema egalității în sensul larg al termenului. Efectivitatea măsurilor de sancționare este cea care asigură că lucrătorii respectivi nu sunt tratați într-un mod contrar dreptului Uniunii.

3) *Identificarea unor situații similare în dreptul intern*

37. În pofida acestor precizări, considerăm că este util să ne continuăm analiza cu privire la principiul echivalenței, dat fiind că apreciem că mai ales identificarea unor comparații adecvate ar putea ridica îndoieli instanței de trimitere atunci când aceasta se referă la principiul menționat.

38. Dintr-o jurisprudență constantă rezultă că, în vederea identificării comparațiilor adecvate, revine instanței naționale, care este singura care cunoaște direct modalitățile procedurale de exercitare a acțiunilor în domeniul dreptului muncii, sarcina de a verifica atât obiectul, cât și cauza și elementele esențiale ale acțiunilor pretins similare de natură internă¹². Or, în vederea aprecierii pe care instanța națională va trebui să o realizeze, Curtea poate să îi furnizeze anumite elemente legate de interpretarea dreptului Uniunii.

39. Astfel, în Hotărârea *Transportes Urbanos y Servicios Generales*¹³, Curtea a considerat deja că o acțiune în răspunderea statului întemeiată pe încălcarea Constituției naționale și o acțiune în răspunderea statului întemeiată pe o încălcare a dreptului Uniunii pot fi considerate similare. Mai precis, Curtea a considerat că despăgubirea pentru prejudiciul suferit de persoana lezată ca urmare a unei acțiuni sau inacțiuni a statului constituia obiectul comun al acțiunilor în cauză¹⁴, în timp ce regula epuizării căilor de atac trebuia considerată elementul lor esențial¹⁵. În plus, potrivit avocatului general Poiares Maduro, acțiunile în cauză se întemeiau pe aceeași cauză, și anume nelegalitatea comportamentului cauzator de prejudicii¹⁶.

11 Hotărârea din 14 septembrie 2016, *Martínez Andrés și Castrejana López* (C-184/15 și C-197/15, EU:C:2016:680, punctele 40, 41 și 48).

12 A se vedea Hotărârea din 1 decembrie 1998, *Levez* (C-326/96, EU:C:1998:577, punctele 41 și 43), și Hotărârea din 16 mai 2000, *Preston și alții* (C-78/98, EU:C:2000:247, punctele 55 și 56).

13 Hotărârea din 26 ianuarie 2010 (C-118/08, EU:C:2010:39).

14 Hotărârea din 26 ianuarie 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, punctul 36).

15 Hotărârea din 26 ianuarie 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, punctul 37).

16 Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2009:437, punctul 30).

40. Pe de altă parte, în Hotărârea Pontin¹⁷, deși a lăsat verificările definitive în sarcina instanței naționale, Curtea, în misiunea sa de a furniza elemente privind interpretarea dreptului Uniunii, a avut în vedere o comparare a modalităților procedurale pentru acțiunea în constatarea nulității și în reintegrarea unei salariate gravide concediate în timpul sarcinii, întemeiată pe dreptul Uniunii, cu cele privind, pe de o parte, acțiuni în despăgubire disponibile pentru orice alt salariat concediat și, pe de altă parte, acțiuni în constatarea nulității și în reintegrarea unui salariat concediat din cauza încheierii căsătoriei. În aceeași ordine de idei, în Hotărârea Bulicke¹⁸, Curtea a abordat compararea unei dispoziții privind termenul de decădere pentru acțiuni în materia reparării prejudiciilor rezultate din încălcarea interzicerii discriminării pe motive de vârstă cu cele privind protecția împotriva concedierii și nevaliditatea unui contract pe durată determinată.

41. Este adevărat că elementele de interpretare prezentate în aceste două hotărâri sunt mai puțin univoce decât cele care figurează în Hotărârea Transportes Urbanos y Servicios Generales¹⁹, cu atât mai puțin cu cât nu au un caracter exhaustiv întrucât nu revine Curții sarcina de a se substitui instanței naționale și de a stabili dacă principiul echivalenței a fost respectat. Considerăm că pretinsa similaritate a acțiunilor în cauză în Hotărârile Pontin²⁰ și Bulicke²¹ nu s-a întemeiat pe identitatea obiectelor lor în sens strict. Astfel, anumite acțiuni priveau repararea prejudiciului suferit, în timp ce altele priveau reintegrarea unei salariate. Aceste două hotărâri confirmă însă că similaritatea obiectelor, a cauzelor și a elementelor esențiale este suficientă pentru a permite ca acțiunile să fie considerate similare în lumina principiului echivalenței.

42. Comisia a susținut astfel în observațiile sale scrise că, în lumina principiului echivalenței, obiectul măsurilor de despăgubire prevăzute în dreptul italian este repararea prejudiciului rezultat dintr-un comportament abuziv al angajatorului din sectorul public. Or, în opinia noastră, identificarea unor situații similare nu trebuie să se limiteze la situațiile care privesc aceeași categorie de lucrători din administrația publică.

43. Este adevărat că, în Hotărârea Edis²², Curtea și-a întemeiat precizările referitoare la respectarea de reglementarea națională a principiului echivalenței pe termenul de prescripție aplicabil acțiunilor în rambursarea unor taxe sau impozite întemeiate pe dreptul comunitar, făcând referire nu la modalitățile mai favorabile cu privire la acțiunile în restituirea sumei nedatorate între particulari, evocate de asemenea de instanța de trimitere, ci la modalitățile aplicabile pentru contestarea taxelor și a altor impozite. Cu toate acestea, poziția Curții nu s-a întemeiat pe ideea potrivit căreia aceste modalități mai favorabile nu îndeplineau criteriul similarității în sensul principiului echivalenței. Dimpotrivă, Curtea și-a justificat alegerea indicând că acest principiu nu poate fi interpretat în sensul că obligă un stat membru să extindă la ansamblul acțiunilor întemeiate pe drepturile din ordinea juridică a Uniunii regimul său intern cel mai favorabil²³.

17 Hotărârea din 29 octombrie 2009 (C-63/08, EU:C:2009:666, punctele 55 și 59).

18 Hotărârea din 8 iulie 2010 (C-246/09, EU:C:2010:418, punctele 31 și 34).

19 Hotărârea din 26 ianuarie 2010 (C-118/08, EU:C:2010:39).

20 Hotărârea din 29 octombrie 2009 (C-63/08, EU:C:2009:666).

21 Hotărârea din 8 iulie 2010 (C-246/09, EU:C:2010:418).

22 Hotărârea din 15 septembrie 1998 (C-231/96, EU:C:1998:401).

23 Hotărârea din 15 septembrie 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, punctele 36 și 37).

44. În consecință, atunci când este vorba despre principiul echivalenței, similaritatea urmărită nu se întemeiază pe identitatea părților care au acces la măsurile în cauză, ci pe caracterul comparabil al obiectelor, al cauzelor și al elementelor lor esențiale. În lumina acestor considerații ar trebui să se verifice dacă sarcina probei în vederea obținerii indemnizației pentru pierderea unei șanse, întinderea acestei indemnizații, precum și întinderea indemnizației forfetare constituie modalități mai puțin favorabile decât cele care reglementează situații similare de natură internă, astfel încât nu pot fi conforme cu dreptul Uniunii²⁴.

45. În conformitate cu Hotărârea Palmisani²⁵, în ipoteza în care instanța de trimitere nu ar putea realiza nicio comparație pertinentă între condițiile reclamației în litigiu și condițiile cu privire la reclamații asemănătoare de natură internă, ar fi necesar să se concluzioneze, sub rezerva verificărilor cu privire la respectarea principiului efectivității, că dreptul Uniunii nu se opune reglementării naționale în cauză. Considerăm că această abordare a fost reafirmată, cel puțin în mod indirect, de către Curte în Hotărârea Impact²⁶, având ca obiect Directiva 1999/70 și acordul-cadru²⁷. În această cauză, instanța de trimitere adresase întrebări cu privire la principiile echivalenței și efectivității. Avocatul general Kokott, ca, de altfel, și instanța de trimitere, avusese în vedere problematica în cauză în lumina acestor două principii²⁸, considerând că, în speță, principiile menționate nu fuseseră respectate de legislația națională²⁹. În hotărâre, Curtea nu a avut însă în vedere decât încălcarea principiului efectivității³⁰.

46. În lumina considerațiilor de mai sus și lăsând totodată în grija instanței de trimitere efectuarea ultimelor verificări, considerăm că niciunul dintre elementele furnizate în decizia de trimitere nu arată că principiul echivalenței nu ar fi fost respectat, dat fiind în special că această instanță nu a precizat situațiile de drept intern – cu excepția situației lucrătorilor din sectorul privat – care pot fi considerate comparabile. Observăm în această privință că, potrivit precizărilor aduse de guvernul italian la ședință, indemnizația pentru pierderea unei șanse, care este supusă acelorași condiții de probă, este admisă în general în dreptul național. În plus, instanța de trimitere arată că repararea prejudiciului efectiv se aplică de asemenea în ordinea juridică națională în materie civilă. Comisia arată în observațiile sale scrise că o indemnizație ale cărei limite au fost stabilite în prealabil de reglementarea italiană pare de asemenea consacrată în dreptul intern atunci când se stabilește că nu sunt îndeplinite condițiile unei concedieri pentru justă cauză sau motiv justificat. Totuși, în aceste situații, nivelurile minime și maxime ale indemnizației cresc în funcție de vechime, fapt de care instanța de trimitere ar trebui să țină seama cu ocazia verificărilor privind respectarea principiului echivalenței, în măsura în care consideră că este vorba despre o acțiune analogă celei în discuție în litigiul principal.

24 A se vedea în acest sens, în ceea ce privește daunele interese exemplare sau punitive, Hotărârea din 13 iulie 2006, Manfredi și alții (C-295/04-C-298/04, EU:C:2006:461, punctul 99), și, în ceea ce privește limitele indemnizațiilor forfetare, Hotărârea din 22 aprilie 1997, Draehmpaehl (C-180/95, EU:C:1997:208, punctele 29-31).

25 Hotărârea din 10 iulie 1997 (C-261/95, EU:C:1997:351, punctul 39).

26 A se vedea Hotărârea din 15 aprilie 2008 (C-268/06, EU:C:2008:223).

27 A se vedea în acest sens Póltorak, N., *European Union Rights in National Courts*, Wolters Kluwer, Varșovia, 2015, p. 74.

28 A se vedea Concluziile prezentate de avocatul general Kokott în cauza Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, punctele 54-79).

29 A se vedea Concluziile prezentate de avocatul general Kokott în cauza Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, punctul 80).

30 A se vedea Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctele 45-55).

b) Cu privire la efectivitatea măsurilor de sancționare

1) Obiectul primei întrebări preliminare în lumina efectului util al Directivei 1999/70 și a principiului efectivității

47. Astfel cum am observat la punctul 29 din prezentele concluzii, prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere urmărește de asemenea să afle, evocând termenii Hotărârilor Marrosu și Sardino³¹ și Mascolo și alții³², dacă măsurile de despăgubire avute în vedere de Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație) în hotărârea nr. 5072/2016 respectă principiul efectivității.

48. Instanța de trimitere consideră că, în contradicție cu principiul efectivității, posibilitatea de a dovedi pierderea unei șanse de a obține un loc de muncă mai bun este pur teoretică, astfel încât indemnizația forfetară cuprinsă între 2,5 și 12 remunerații lunare constituie singurul instrument de protecție pentru lucrătorul care a fost victima unei utilizări abuzive a contractelor pe durată determinată. Totuși, potrivit aceleiași instanțe, o asemenea indemnizație forfetară nu poate fi considerată o măsură de descurajare efectivă.

49. Comisia arată în observațiile sale scrise că măsurile de despăgubire în discuție ar putea fi compatibile cu principiul efectivității, cu condiția ca indemnizația să nu fie pur simbolică, ci să constituie o reparare adecvată și integrală a prejudiciului suferit.

50. Observăm că, referindu-se la conceptul „măsură echivalentă și efectivă” în sensul Hotărârilor Marrosu și Sardino³³ și Mascolo și alții³⁴, instanța de trimitere pare să aibă în vedere punctele 53 și, respectiv, 79 din acestea, în care Curtea a indicat că, „în cazul în care s-a recurs abuziv la contracte sau la raporturi de muncă pe durată determinată succesive, trebuie să poată fi aplicată o măsură care să prezinte garanții *efective și echivalente* de protecție a lucrătorilor pentru a sancționa în mod corespunzător acest abuz și pentru a înlătura consecințele încălcării dreptului comunitar”³⁵.

51. Această formulare, utilizată în mod sistematic de Curte în jurisprudența cu privire la acordul-cadru, este o sinteză a două premise. Astfel, pe de o parte, Curtea observă întotdeauna că, în cadrul Directivei 1999/70, revine autorităților naționale sarcina de a adopta măsuri de sancționare care trebuie să aibă un caracter nu numai proporțional, ci și suficient de efectiv și de disuasiv pentru a garanta deplina eficacitate a normelor adoptate în temeiul acordului-cadru. Pe de altă parte, Curtea arată că, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, modalitățile de punere în aplicare a unor astfel de norme fac parte din ordinea juridică internă a statelor membre în temeiul principiului autonomiei procedurale a acestora și, în consecință, trebuie să respecte principiile echivalenței și efectivității³⁶.

31 Hotărârea din 7 septembrie 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517).

32 Hotărârea din 26 noiembrie 2014 (C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401).

33 Hotărârea din 7 septembrie 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517, punctul 53).

34 Hotărârea din 26 noiembrie 2014 (C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401, punctul 79).

35 Sublinierea noastră.

36 A se vedea Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctele 94, 95 și 102), Hotărârea din 7 septembrie 2006, Marrosu și Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, punctele 51-53), Hotărârea din 7 septembrie 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, punctele 36-38), Hotărârea din 23 aprilie 2009, Angelidaki și alții (C-378/07-C-380/07, EU:C:2009:250, punctele 158-160), Hotărârea din 3 iulie 2014, Fiamingo și alții (C-362/13, C-363/13 și C-407/13, EU:C:2014:2044, punctele 62-64), precum și Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Mascolo și alții (C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401, punctele 77-79). A se vedea de asemenea Ordonanța din 12 iunie 2008, Vassilakis și alții (C-364/07, nepublicată, EU:C:2008:346, punctele 125-127), Ordonanța din 24 aprilie 2009, Koukou (C-519/08, nepublicată, EU:C:2009:269, punctele 64-66), Ordonanța din 16 martie 2010, Affatato (C-3/10, nepublicată, EU:C:2010:144, punctele 45-47), precum și Ordonanța din 12 decembrie 2013, Papalia (C-50/13, nepublicată, EU:C:2013:873, punctele 20-22).

52. S-ar putea susține că noțiunea de efectivitate este utilizată de Curte în două contexte distincte referitoare, pe de o parte, la efectivitatea dreptului Uniunii în sensul larg al termenului (efectul util) și, pe de altă parte, la principiul efectivității care reflectă limitele prevăzute de dreptul Uniunii cu privire la autonomia procedurală a statelor membre. Considerăm că mai ales efectivitatea dreptului Uniunii (efectul util) este cea care impune statelor membre adoptarea unor măsuri suficient de efective și de disuasive pentru a garanta deplina eficacitate a normelor adoptate în temeiul acordului-cadru, în timp ce principiul efectivității se limitează la a garanta că modalitățile de punere în aplicare a drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii nu fac imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea lor.

53. Această abordare reflectă Hotărârea Angelidaki și alții³⁷, precum și Ordonanțele Vassilakis și alții³⁸ și Koukou³⁹, în care Curtea a indicat că statele membre trebuie să adopte toate dispozițiile necesare care să le permită, pe de o parte, să fie în orice moment în măsură să garanteze obținerea rezultatelor impuse de Directiva 1999/70 și, pe de altă parte, să prevadă că modalitățile de punere în aplicare a acordului-cadru asigură garantarea dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, cu respectarea printre altele a principiului efectivității⁴⁰.

54. Având în vedere considerațiile care precedă, preocupările instanței de trimitere în ceea ce privește efectivitatea măsurilor avute în vedere de Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație) pot fi analizate în sensul că aceasta urmărește să afle dacă, pe de o parte, proba care trebuie prezentată în vederea obținerii unei indemnizații pentru pierderea unei șanse este compatibilă cu principiul efectivității și dacă, pe de altă parte, efectul util al Directivei 1999/70 și al acordului-cadru nu se opune întinderii măsurilor de despăgubire în cauză.

2) Sarcina probei cu privire la pierderea unei șanse privează de efectivitate o măsură de sancționare?

55. În ceea ce privește repararea prejudiciului pentru pierderea unei șanse, aceasta este, potrivit instanței de trimitere, pur teoretică, dat fiind că este imposibil din punct de vedere juridic pentru lucrător să dovedească, chiar și cu ajutorul unor prezumții, astfel cum impune Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație) în hotărârea nr. 5072/2016, că, în cazul în care administrația publică ar fi organizat un concurs, laureat ar fi fost acesta sau că ar fi fost lipsit de alte oportunități de încadrare în muncă ca urmare a contractelor de muncă pe durată determinată succesive. Instanța de trimitere arată că, contrar celor ce reies din hotărârea nr. 5072/2016, prezumțiile nu sunt de niciun ajutor pentru lucrătorul lezat și că, în plus, administrația nu a organizat niciodată vreun concurs.

56. În ceea ce privește obligația de a dovedi pierderea unor oportunități de încadrare în muncă și beneficiul nerealizat care decurge de aici, Curtea a indicat în Ordonanța Papalia⁴¹, lăsând totodată instanței naționale preocuparea de a efectua ultimele verificări în această privință, că nu se poate exclude ca cerința menționată să fie de natură să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea de către acest lucrător a drepturilor care îi sunt conferite de dreptul Uniunii.

57. Situația este aceeași în cauza principală, astfel încât revine de asemenea instanței naționale sarcina de a efectua verificările în această privință.

37 Hotărârea din 23 aprilie 2009 (C-378/07-C-380/07, EU:C:2009:250, punctul 176).

38 Ordonanța din 12 iunie 2008 (C-364/07, nepublicată, EU:C:2008:346, punctul 149).

39 Ordonanța din 24 aprilie 2009 (C-519/08, nepublicată, EU:C:2009:269, punctul 101).

40 A se vedea Ordonanța din 12 iunie 2008, Vassilakis și alții (C-364/07, nepublicată, EU:C:2008:346, punctul 149), și Hotărârea din 24 aprilie 2009, Koukou (C-519/08, nepublicată, EU:C:2009:269, punctul 101).

41 A se vedea Ordonanța din 12 decembrie 2013 (C-50/13, nepublicată, EU:C:2013:873, punctul 32).

3) *Întinderea indemnizației pentru pierderea unei șanse privează de efectivitate o măsură de sancționare?*

58. În ceea ce privește întinderea indemnizației pentru pierderea unei șanse, instanța de trimitere consideră că adoptarea unor măsuri de sancționare efective nu se poate limita la repararea prejudiciului efectiv, în conformitate cu ceea ce prevede dreptul național în materie civilă, ci trebuie să reflecte valoarea încadrării în muncă pe durată nedeterminată.

59. Dintr-o jurisprudență constantă rezultă că, atunci când un stat membru alege să sancționeze o încălcare a dreptului Uniunii prin repararea prejudiciului, această reparare trebuie să fie eficientă și să aibă un efect descurajator adecvat, în sensul că permite o reparare adecvată și integrală a prejudiciului suferit⁴². Totuși, aceste cerințe nu implică acordarea în favoarea persoanei lezate de încălcarea dreptului Uniunii a unor daune interese punitive, care depășesc repararea integrală a prejudiciilor efectiv suferite și constituie o măsură de sancționare⁴³.

60. În consecință, Directiva 1999/70 și acordul-cadru nu impun ca indemnizația pentru pierderea unei șanse să depășească prejudiciul efectiv suferit de lucrătorul victimă a utilizării abuzive a contractelor pe durată determinată.

4) *Întinderea indemnizației forfetare constituie o măsură de sancționare suficient de efectivă și de disuasivă?*

61. În ceea ce privește indemnizația forfetară cuprinsă între 2,5 și 12 remunerații lunare, prevăzută la articolul 32 alineatul 5 din Legea nr. 183, conform constatărilor instanței de trimitere, în cazul conversiei contractului pe durată determinată în sectorul privat, această indemnizație se substituie doar veniturilor care ar fi fost încasate „așteptând” ca lucrătorul să obțină câștig de cauză. Cu toate acestea, în ceea ce privește sectorul public, indemnizația forfetară, în pofida naturii sale pur accesorii, devine în practică singura măsură de sancționare a abuzurilor, dar aceasta nu poate fi considerată o măsură de descurajare efectivă.

62. În momentul utilizării abuzive a contractelor pe durată determinată, se poate dovedi că încălcarea a avut un caracter repetitiv și sistematic timp de mai mulți ani⁴⁴. Transformarea lor într-un singur contract pe durată nedeterminată ar permite sancționarea acestui abuz și înlăturarea consecințelor sale în mod durabil, independent de momentul în care se produce. Or, în speță, această posibilitate este exclusă și măsurile de despăgubire prevăzute în dreptul italian par să se aplice fără deosebire tuturor abuzurilor, întotdeauna în limitele prevăzute la articolul 32 alineatul 5 din Legea nr. 183.

63. Cu toate acestea, potrivit Hotărârii Asociația Accept⁴⁵, rigoarea sancțiunilor în ceea ce privește egalitatea de tratament în materie de încadrare în muncă și de ocupare a forței de muncă trebuie să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă, în special prin asigurarea unui efect realmente disuasiv, respectându-se în același timp principiul general al proporționalității. Considerăm că întinderea acestor precizări depășește cadrul problematicii discriminării lucrătorilor, astfel încât acestea sunt aplicabile în contextul Directivei 1999/70. Pe de o parte, astfel cum am amintit la punctul 52 din prezentele concluzii, aceleași criterii de proporționalitate și de descurajare precum cele

42 A se vedea Hotărârea din 10 aprilie 1984, von Colson și Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punctul 28), Hotărârea din 2 august 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, punctul 26), și Hotărârea din 17 decembrie 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, punctul 33).

43 A se vedea în acest sens în ceea ce privește discriminarea pe motive de sex Hotărârea din 17 decembrie 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, punctul 34).

44 Din cererea de decizie preliminară reiese că doamna Santoro a fost angajată de municipalitatea din Valderice pentru mai mult de cinci ani în temeiul unor contracte pe durată determinată și, dacă luăm în considerare și celelalte contracte încheiate cu aceeași entitate anterior și fără întrerupere, pentru cel puțin 20 de ani, și anume din anul 1996. Din cadrul factual necontestat al Ordonanței din 12 decembrie 2013, Papalia (C-50/13, nepublicată, EU:C:2013:873, punctele 8 și 9), reiese de asemenea că domnul Papalia lucrase fără întrerupere la o *Comune* pe baza unor contracte de muncă pe durată determinată succesive timp de aproape 30 de ani, din anul 1983 până în anul 2012.

45 Hotărârea din 25 aprilie 2013 (C-81/12, EU:C:2013:275, punctul 63 și jurisprudența citată).

avute în vedere în Hotărârea Asociația Accept⁴⁶ sunt evocate în jurisprudența privind acordul-cadru și clauza 5 punctul (2) din acesta. Pe de altă parte, ținând seama de raportul dintre proporționalitatea sancțiunilor și efectul lor disuasiv în această hotărâre, Curtea s-a referit în special la jurisprudența în materia concedierilor colective, ceea ce sugerează că aceleași soluții se aplică de asemenea *mutatis mutandis* în afara cadrului directivelor privind discriminarea.

64. Este adevărat că, potrivit articolului 32 alineatul 5 din Legea nr. 183, cuantumul definitiv al indemnizației forfetare, cuprinsă între 2,5 și 12 remunerații lunare, este stabilit de instanța națională, ținând seama de criteriile enunțate în dreptul italian, ceea ce permite să se țină seama de împrejurările speței la întinderea indemnizației. În această privință, Comisia a indicat că aceste criterii se referă și la „comportamentul” angajatorului – ceea ce nu permite susținerea tezei potrivit căreia indemnizația forfetară nu a fost prevăzută ca o măsură de sancționare – și, prin urmare, nu ar putea permite să se țină seama de durata abuzului.

65. Cu toate acestea, atunci când abuzul atinge o anumită întindere, sancțiunea este plafonată. În consecință, pe de o parte, încălcările anterioare nu sunt sancționate în mod proporțional atunci când este vorba despre un abuz vădit. Pe de altă parte, această standardizare a sancțiunilor, în loc să permită recidiva, ar putea să o favorizeze ca urmare a existenței unui plafon universal care nu poate fi depășit, în pofida caracterului repetat al abuzurilor. Considerăm, asemenea Comisiei, că disproporția dintre întinderea potențială a abuzurilor care poate să fi avut consecințe pe mai mulți ani și indemnizația forfetară care se ridică la cel mult 12 remunerații lunare poate atenua efectul disuasiv al măsurilor de sancționare.

66. În consecință, pentru a remedia abuzurile repetate, limitele indemnizației forfetare ar putea fi adaptate ținând seama de vechimea încadrării în muncă în temeiul unor contracte pe durată determinată încheiate cu încălcarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii, respectând totodată principiul general al proporționalității.

5) Efectul de sinergie al măsurilor de sancționare

67. Instanța de trimitere a observat că Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație), în hotărârea nr. 5072/2016, a reținut ca fiind de natură să îndeplinească condițiile enunțate în jurisprudența Curții nu numai măsurile de despăgubire, ci și măsurile privind răspunderea directorului căruia i se poate imputa utilizarea nelegală a unui contract pe durată determinată. În acest context, ne întrebăm dacă asemenea măsuri de sancționare pot remedia deficiențele indemnizației forfetare care decurg din faptul că indemnizația respectivă nu constituie o măsură suficient de disuasivă care să permită sancționarea încălcărilor anterioare și evitarea recidivei.

68. Din cadrul normativ național prezentat de guvernul italian reiese că legiuitorul național a adoptat cel puțin trei măsuri privind persoanele responsabile de utilizarea abuzivă a unor contracte pe durată determinată. Curios, aceste dispoziții nu au fost luate în considerare de instanța de trimitere în decizia sa preliminară. Or, considerăm că nu fiecare măsură luată individual, ci ansamblul sistemului de măsuri de sancționare trebuie să fie suficient de efectiv și de disuasiv.

69. Apreciem că o asemenea soluție se înscrie în logica acordului-cadru. Astfel, din modul de redactare a clauzei 5 punctul (1) din acordul-cadru reiese că, pentru a preveni utilizarea abuzivă a contractelor sau a raporturilor de muncă pe durată determinată succesive, statele membre sunt obligate să introducă „cel puțin una dintre măsurile” care sunt prevăzute de clauza menționată. În această privință, marja de apreciere de care dispun statele membre este chiar mai largă întrucât pot alege să recurgă la una sau la mai multe dintre măsurile enunțate la clauza 5 punctul (1) din acordul-cadru

46 Hotărârea din 25 aprilie 2013 (C-81/12, EU:C:2013:275).

sau, în plus, la măsuri legale echivalente existente⁴⁷. Considerăm că aceasta este situația pentru măsurile de sancționare, prevăzute în clauza 5 punctul (2) din acordul-cadru. Statele membre sunt de asemenea libere să aleagă măsurile de sancționare. În plus, nu este exclus niciun tip de sancțiune de la bun început⁴⁸.

70. Pe de altă parte, se pot deduce precizări utile cu privire la acest aspect din jurisprudența referitoare la Directiva 76/207/CE⁴⁹, privind egalitatea de tratament dintre lucrătorii bărbați și lucrătorii femei. Această directivă, ca, de altfel, și Directiva 1999/70, nu impune o anumită formă pentru măsurile de sancționare în cazul încălcării drepturilor conferite de directivă. Cu toate acestea, atunci când statul membru a ales să le sancționeze prin acordarea unui drept la despăgubire, dispozițiile care asigură o indemnizație pecuniară adecvată pot fi, astfel cum Curtea a observat deja, „consolidate” printr-un sistem de amenzi⁵⁰.

71. În consecință, mai multe măsuri pot, prin efectul lor combinat, să sancționeze în mod corespunzător încălcările dreptului Uniunii. În consecință, aprecierea efectului disuasiv al măsurilor de sancționare ar trebui efectuată ținând seama nu numai de cele prevăzute în beneficiul lucrătorilor care sunt victimele utilizării abuzive a contractelor pe durată determinată, ci și de ansamblul măsurilor disponibile.

72. Cu toate acestea, este necesar să se observe că cel puțin una dintre măsurile prevăzute în legislația națională descrisă de guvernul italian este condiționată de faptul ca utilizarea abuzivă a contractelor pe durată determinată să fie intenționată sau să rezulte dintr-o greșeală gravă. Revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă, în practică, o asemenea condiție nu permite responsabililor să nu li se aplice în mod sistematic sancțiuni, ceea ce ar lipsi măsurile în cauză de eficacitate și de efect disuasiv. Aceeași este situația pentru exonerările de răspundere aplicate eventual de autorități atunci când se pronunță cu privire la consecințele abuzurilor în privința directorilor.

73. Pe de altă parte, multiplicarea măsurilor de sancționare nu poate conduce la reducerea eficacității uneia dintre măsurile în cauză, făcând-o incompatibilă cu dreptul Uniunii. Statele membre au obligația să garanteze obținerea rezultatului impus de dreptul Uniunii. În orice caz, principiul efectivității și – dacă o comparație adecvată poate fi identificată în dreptul intern – principiul echivalenței trebuie asigurate. Puterea de apreciere conferită statelor membre trebuie să se exercite de asemenea cu respectarea dreptului Uniunii și a principiilor generale ale acestuia⁵¹, în special, în situația în care se pune în discuție dreptul de exercitare a acțiunii, a principiului protecției jurisdicționale efective. În consecință, în pofida multiplicării măsurilor de sancționare, atunci când statul membru a introdus măsuri în despăgubire, nu se poate considera niciodată că o sancțiune simbolică constituie o punere în aplicare corectă și eficace a acordului-cadru, din moment ce o compensație neglijabilă nu poate constitui o măsură de despăgubire adecvată. Pentru aceleași motive, deși indemnizația forfetară poate fi formulată de legiuitorul național, aceasta nu se poate substitui în întregime despăgubirii complete pentru prejudiciul suferit⁵².

47 Hotărârea din 26 februarie 2015, Comisia/Luxemburg (C-238/14, EU:C:2015:128, punctul 38).

48 A se vedea Concluziile prezentate de avocatul general Kokott în cauzele conexe Angelidaki și alții (C-378/07-C-380/07, EU:C:2008:686, punctul 91).

49 Directiva Consiliului din 9 februarie 1976 privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă (JO 1976, L 39, p. 40, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 164).

50 A se vedea Hotărârea din 10 aprilie 1984, von Colson și Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punctul 18), și Hotărârea din 10 aprilie 1984, Harz (79/83, EU:C:1984:155, punctul 18).

51 A se vedea în acest sens, în raport cu clauza 5 punctul (1) din acordul-cadru, Hotărârea din 10 martie 2011, Deutsche Lufthansa (C-109/09, EU:C:2011:129, punctul 37).

52 A se vedea cu privire la coroborarea măsurilor de despăgubire cu caracter forfetar cu măsurile întemeiate pe principiul reparării integrale a prejudiciului Hotărârea din 22 aprilie 1997, Draehmpaehl (C-180/95, EU:C:1997:208, punctele 32-37).

74. Având în vedere toate aceste considerații, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de instanța de trimitere în sensul că Directiva 1999/70 și acordul-cadru, precum și efectul lor util nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care, în cazul utilizării abuzive de către un angajator public a unor contracte de muncă pe durată determinată succesive, exclude conversia raportului de muncă în sectorul public, admisă însă în sectorul privat ca măsură de sancționare, și prevede drept contraprestație:

- o indemnizație forfetară cuprinsă între 2,5 și 12 salarii lunare corespunzătoare ultimei remunerații acordate lucrătorului din sectorul public care este victima unei reiterări abuzive a contractelor de muncă pe durată determinată, cu condiția ca această indemnizație să constituie o măsură suficient de disuasivă, ceea ce poate fi asigurat în special prin stabilirea limitelor sale, care cresc în funcție de vechimea utilizării abuzive a contractelor pe durată determinată sau de efectul coroborat al oricărei alte măsuri de sancționare prevăzute în dreptul național;
- posibilitatea lucrătorului de a obține repararea prejudiciului suferit în mod efectiv, atunci când dreptul la această reparare este condiționat de obligația lucrătorului respectiv de a prezenta dovada că a pierdut oportunități de încadrare în muncă stabilă sau că, în cazul în care administrația ar fi organizat un concurs potrivit legii, ar fi fost laureat al acestuia.

Sub rezerva acestor precizări, niciunul dintre elementele furnizate în decizia de trimitere nu sugerează că, în speță, principiile efectivității și echivalenței nu ar fi fost respectate de reglementarea națională. Revine însă instanței naționale sarcina de a efectua ultimele verificări în această privință.

Concluzie

75. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Tribunale civile di Trapani (Tribunalul Civil din Trapani, Italia) după cum urmează:

„Directiva 1999/70/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP și Acordul-cadru privind munca pe durată determinată care figurează în anexa la această directivă, precum și efectul lor util nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care, în cazul utilizării abuzive de către un angajator public a unor contracte de muncă pe durată determinată succesive, exclude conversia raportului de muncă în sectorul public, admisă însă în sectorul privat ca măsură de sancționare, și prevede drept contraprestație:

- o indemnizație forfetară cuprinsă între 2,5 și 12 salarii lunare corespunzătoare ultimei remunerații acordate lucrătorului din sectorul public care este victima unei reiterări abuzive a contractelor de muncă pe durată determinată, cu condiția ca această indemnizație să constituie o măsură suficient de disuasivă, ceea ce poate fi asigurat în special prin stabilirea limitelor sale, care cresc în funcție de vechimea utilizării abuzive a contractelor pe durată determinată sau de efectul coroborat al oricărei alte măsuri de sancționare prevăzute în dreptul național;
- posibilitatea lucrătorului de a obține repararea prejudiciului suferit în mod efectiv, atunci când dreptul la această reparare este condiționat de obligația lucrătorului respectiv de a prezenta dovada că a pierdut oportunități de încadrare în muncă stabilă sau că, în cazul în care administrația ar fi organizat un concurs potrivit legii, ar fi fost laureat al acestuia.

Sub rezerva acestor precizări, niciunul dintre elementele furnizate în decizia de trimitere nu sugerează că, în speță, principiile efectivității și echivalenței nu ar fi fost respectate de reglementarea națională. Revine însă instanței naționale sarcina de a efectua ultimele verificări în această privință.”