



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

7 martie 2018\*

„Trimitere preliminară – Politica socială – Muncă pe durată determinată – Contracte încheiate cu un angajator din sectorul public – Măsuri menite să sancționeze recurgerea abuzivă la contracte pe durată determinată – Principiile echivalenței și efectivității”

În cauza C-494/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale di Trapani (Tribunalul din Trapani, Italia), prin decizia din 5 septembrie 2016, primită de Curte la 15 septembrie 2016, în procedura

**Giuseppa Santoro**

împotriva

**Comune di Valderice,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

CURTEA (Camera întâi),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, și domnii C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (raportor) și S. Rodin, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 13 iulie 2017,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru doamna Santoro, de S. Galleano, de V. De Michele, de M. De Luca și de E. De Nisco, avocați;
- pentru Comune di Valderice, de G. Messina, avocatesa;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de G. De Bellis, vice avvocato generale dello Stato, de C. Colelli și de G. D’Avanzo, avocați dello Stato;
- pentru Comisia Europeană, de G. Gattinara și de M. van Beek, în calitate de agenți,

\* Limba de procedură: italiana.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 26 octombrie 2017,  
pronunță prezenta

### Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea clauzei 5 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat la 18 martie 1999 (denumit în continuare „acordul-cadru”), anexat la 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 (JO 1999, L 175, p. 43, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 129).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între doamna Giuseppa Santoro, pe de o parte, și Comune di Valderice (comuna Valderice, Italia), pe de altă parte, în legătură cu consecințele care trebuie deduse din succesiunea de contracte de muncă pe durată determinată încheiate între persoana interesată și această comună.

### Cadrul juridic

#### *Dreptul Uniunii*

- 3 Potrivit clauzei 1 din acordul-cadru, obiectivul acestuia este, pe de o parte, îmbunătățirea calității muncii pe durată determinată, asigurând aplicarea principiului nediscriminării, și, pe de altă parte, stabilirea unui cadru pentru împiedicarea abuzurilor care pot rezulta din folosirea raporturilor sau a contractelor de muncă pe durată determinată succesive.
- 4 Clauza 5 din acordul-cadru, intitulată „Măsuri de prevenire a abuzurilor”, are următorul cuprins:
  - „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.”

### *Dreptul italian*

- 5 Articolul 97 din Constituție impune administrațiilor publice să recruteze numai prin intermediul unor proceduri de selecție.
- 6 Astfel cum reiese din dosarul de care dispune Curtea, articolul 5 alineatul 2 din decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (Decretul legislativ nr. 368 de transpunere a Directivei 1999/70/CE privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată) din 6 septembrie 2001 (GURI nr. 235 din 9 octombrie 2001), în versiunea aplicabilă la data faptelor din cauza principală, prevede:

„Dacă raportul de muncă continuă după cea de a treizecea zi în cazul unui contract cu o durată mai scurtă de șase luni, atunci când perioada totală prevăzută la alineatul 4 bis a expirat, sau după cea de a cincizecea zi în celelalte cazuri, contractul este considerat pe durată nedeterminată de la expirarea termenelor menționate mai sus.”

- 7 Articolul 5 alineatul 4 bis din acest decret legislativ prevede:

„Fără a aduce atingere regimului contractelor succesive, astfel cum este prevăzut la alineatele anterioare, în cazul în care, prin efectul succesiunii unor contracte pe durată determinată pentru exercitarea unor atribuții echivalente, raportul de muncă dintre același angajator și același lucrător depășește, în mod global, durata de 36 de luni, inclusiv prelungirile și reînnoirile, independent 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 normele generale de organizare a muncii în administrațiile publice) din 30 martie 2001 (supliment ordinar la GURI nr. 106 din 9 mai 2001, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 165/2001”):

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

2. Pentru a răspunde unor cerințe de natură exclusiv temporară și excepțională, 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. Administrațiile au obligația să recupereze sumele plătite cu acest titlu de la organele de conducere responsabile atunci când încălcarea este intenționată sau atunci când aceasta rezultă dintr-o eroare gravă. Răspunderea organelor de conducere care încalcă dispozițiile prezentului articol este angajată și în temeiul articolului 21 din prezentul decret. Aceste încălcări vor fi luate în considerare la momentul evaluării muncii organului de conducere, în temeiul articolului 5 din Decretul legislativ nr. 286 din 30 iulie 1999.

[...]

5 quater. Contractele de muncă pe durată determinată încheiate cu încălcarea prezentului articol sunt nule și angajează răspunderea administrației. Răspunderea organelor de conducere care încalcă dispozițiile prezentului articol este angajată și în temeiul articolului 21. Nicio primă [...] de merit nu poate fi acordată organului de conducere a cărui răspundere este angajată pentru abateri în utilizarea muncii flexibile.”

- 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 administrații, de concedii, de 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, precum și măsuri împotriva muncii nedeclarate și dispoziții privind ocuparea forței de muncă în sectorul public și litigiile de muncă) din 4 noiembrie 2010 (supliment ordinar la GURI nr. 262 din 9 noiembrie 2010, denumită în continuare Legea nr. 183/2010) prevede:

„În cazul conversiei 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.”

- 10 Potrivit articolului 8 din legge n. 604 – Norme sui licenziamenti individuali (Legea nr. 604 privind concedierile individuale) din 15 iulie 1966 (GURI nr. 195 din 6 august 1966):

„În cazul în care se constată că condițiile de concediere pentru justă cauză sau din motive întemeiate nu sunt îndeplinite, angajatorul are obligația să reintegreze angajatul în termen de trei zile sau, în caz contrar, să îl despăgubească prin plata unei indemnizații cu o valoare cuprinsă între minimum 2,5 salarii lunare și maximum 6 salarii lunare, corespunzătoare ultimei sale remunerații globale nete, ținând seama de numărul de angajați, de dimensiunea întreprinderii, de vechimea lucrătorului și de comportamentul și de condițiile părților. Quantumul maxim al indemnizației menționate poate fi majorat până la 10 luni de salariu dacă vechimea lucrătorului depășește 10 ani și până la 14 luni de salariu dacă aceasta depășește 20 de ani, iar întreprinderea are mai mult de 15 angajați.”

### **Litigiul principal și întrebările preliminare**

- 11 Din anul 1996 până în anul 2002, doamna Santoro a desfășurat o activitate profesională în calitate de lucrător de utilitate socială în serviciul comunei Valderice, apoi a continuat să fie angajată de aceeași comună în temeiul unui contract de colaborare coordonată și continuă până la sfârșitul anului 2010. La 4 octombrie 2010, persoana interesată a încheiat un contract de muncă salariată pe fracțiune de normă cu respectiva comună, care expira la 31 decembrie 2012. Acest contract a fost prelungit de trei ori până la 31 decembrie 2016, respectiv pentru o durată totală de patru ani.
- 12 Doamna Santoro a formulat o acțiune la Tribunale di Trapani (Tribunalul din Trapani, Italia), solicitând printre altele constatarea caracterului abuziv al acestor contracte pe durată determinată, obligarea comunei Valderice la repararea în natură a prejudiciului suferit, prin dispunerea instituirii unui raport de muncă pe durată nedeterminată, și, cu titlu subsidiar, obligarea acestei comune la acordarea în favoarea sa a unei compensații pecuniare pentru prejudiciul respectiv și la acordarea unui tratament identic pe plan juridic cu cel aplicat unui lucrător al comunei respective angajat pe durată nedeterminată și având aceeași vechime cu a sa.

- 13 Conform articolului 36 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 165/2001, încălcarea de către administrația publică a interdicției de a încheia în mod repetat un contract de muncă pe durată determinată nu ar putea conduce la transformarea contractului de muncă respectiv în contract pe durată nedeterminată. În consecință, un lucrător precum doamna Santoro ar putea solicita numai repararea prejudiciului suferit, care ar fi limitat, potrivit articolului 32 alineatul 5 din Legea nr. 183/2010, la plata unei indemnizații globale cuprinse între 2,5 și 12 salarii lunare corespunzătoare ultimei remunerații globale nete a acestui lucrător. Potrivit constatărilor instanței de trimitere, această reparație ar înlocui numai veniturile care ar fi fost încasate de lucrătorul respectiv „până” obține câștig de cauză.
- 14 Tribunale di Genova (Tribunalul din Genova, Italia) a solicitat Curții să se pronunțe cu privire la aspectul dacă interzicerea transformării în contract de muncă pe durată nedeterminată a contractelor de muncă pe durată determinată succesive încheiate cu administrația publică era compatibilă cu dreptul Uniunii. În Hotărârea din 7 septembrie 2006, Marrosu și Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, punctul 57), Curtea a răspuns la această întrebare în sensul că respectiva interdicție nu este incompatibilă cu clauzele acordului-cadru, cu condiția ca ordinea juridică internă a statului membru în cauză să prevadă aplicarea „unei alte măsuri efective destinate să evite și, dacă este cazul, să sancționeze o folosire abuzivă a unor contracte pe durată determinată succesive de către un angajator din sectorul public”.
- 15 În urma acestei hotărâri, Tribunale di Genova (Tribunalul din Genova) a acordat lucrătorilor afectați nu numai o reparație reprezentând cel puțin cinci salarii lunare, ci și o „indemnizație compensatorie de reintegrare” reprezentând 15 salarii lunare corespunzătoare ultimei remunerații globale nete a acestor lucrători. Această decizie a fost confirmată în mod expres de Corte d'appello di Genova (Curtea de Apel din Genova, Italia), care a considerat că ea constituia un răspuns la necesitatea de consolidare a protecției lucrătorilor din sectorul public, în conformitate cu Hotărârea din 7 septembrie 2006, Marrosu și Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517).
- 16 Cu toate acestea, în hotărârea sa din 15 martie 2016 (nr. 5072/2016), Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație, Italia) a statuat că, în cazul în care o administrație publică recurge la contracte pe durată determinată, recurgere nelegală din cauza interdicției prevăzute la articolul 36 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 165/2001, pe lângă punerea în aplicare a unor proceduri de sancționare directă a organelor de conducere responsabile, se prevede numai că lucrătorul lezat are dreptul, în plus față de indemnizația forfetară menționată la punctul anterior, la repararea prejudiciului legat de „pierderea unor șanse”. Aceasta din urmă ar decurge din faptul că încadrarea în muncă pe durată determinată ar fi putut să determine „pierderea de către lucrător a altor oportunități de muncă stabilă”. Această instanță a considerat inadecvată măsura decisă de Tribunale di Genova (Tribunalul din Genova), pentru motivul că persoana care încheie un contract cu o administrație publică nu poate pierde un loc de muncă ce poate fi obținut numai în urma reușitei la un concurs de recrutare.
- 17 Potrivit instanței de trimitere, acest element nu este pe deplin conform cu cerințele care rezultă din Hotărârea Curții din 7 septembrie 2006, Marrosu și Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), având în vedere printre altele diferența de tratament care există între lucrătorii salariați care încheie un contract cu o administrație publică și cei care încheie un contract de muncă cu o entitate de drept privat. Instanța de trimitere se întreabă, așadar, dacă cei dintâi trebuie să beneficieze de o măsură nu mai puțin favorabilă decât cea de care beneficiază cei din urmă, și anume o indemnizație menită să compenseze netransformarea raportului de muncă pe durată determinată într-un raport de muncă pe durată nedeterminată.
- 18 În aceste condiții, Tribunale di Trapani (Tribunalul din Trapani) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Constituie o măsură echivalentă și efectivă în sensul Hotărârii din 7 septembrie 2006, Marrosu și Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), și al Hotărârii din 26 noiembrie 2014, Mascolo și alții (C-22/13, C-61/13-C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401), acordarea unei indemnizații cuprinse între 2,5

și 12 salarii lunare, corespunzătoare ultimei sale remunerații (articolul 32 alineatul 5 din Legea nr. 183/2010), 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 promovat?

- 2) Principiul echivalenței menționat de Curtea de Justiție (printre altele) în Hotărârea din 7 septembrie 2006, Marrosu și Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), și în 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), 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?”

### **Cu privire la întrebările preliminare**

#### ***Cu privire la admisibilitate***

- 19 Guvernul italian exprimă îndoieli cu privire la admisibilitatea întrebărilor adresate. Arată că decizia instanței de trimitere nu descrie în mod clar situația de fapt din litigiul principal, întrucât nu precizează nici sectorul public de activitate în care a lucrat reclamanta și nici atribuțiile care i-au fost încredințate.
- 20 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul unei jurisprudențe constante a Curții, în cadrul cooperării dintre aceasta din urmă și instanțele naționale, instituită la articolul 267 TFUE, numai instanța națională sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, întrucât întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe (Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Hewlett-Packard Belgium, C-572/13, EU:C:2015:750, punctul 24 și jurisprudența citată).
- 21 Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea dreptului Uniunii solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate (Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 25, precum și Hotărârea din 8 septembrie 2015, Taricco și alții, C-105/14, EU:C:2015:555, punctul 30).
- 22 Or, această situație nu se regăsește în speță. Astfel, pe de o parte, decizia de trimitere expune suficient cadrul factual și juridic, permițând să se determine obiectul întrebărilor adresate. Instanța de trimitere precizează, în această privință, că reclamanta din litigiul principal a lucrat pentru același angajator între 4 octombrie 2010 și 31 decembrie 2016, în temeiul unei succesiuni de contracte pe durată determinată, și indică faptul că este sesizată cu cereri întemeiate pe recurgerea abuzivă la contracte pe durată determinată. Pe de altă parte, cererea de decizie preliminară evidențiază în mod clar și prezintă motivele care au condus această instanță la a avea îndoieli cu privire la interpretarea care trebuie dată anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii și la a considera necesar să adreseze Curții întrebări preliminare. Astfel, instanța menționată ridică problema dacă indemnizația prevăzută la articolul 32

alineatul 5 din Legea nr. 183/2010 constituie o măsură adecvată de reparare a prejudiciului care rezultă din folosirea abuzivă a unor contracte de muncă pe durată determinată și indică faptul că răspunsul la această întrebare îi este necesar pentru a se pronunța în litigiul principal.

23 În consecință, întrebările adresate sunt admisibile.

### *Cu privire la fond*

- 24 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă clauza 5 din acordul-cadru trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale care nu sancționează folosirea abuzivă de către un angajator din sectorul public a unor contracte pe durată determinată succesive prin plata către lucrătorul în cauză a unei indemnizații menite să compenseze netransformarea raportului de muncă pe durată determinată într-un raport de muncă pe durată nedeterminată, ci prevede acordarea unor despăgubiri cuprinse între 2,5 și 12 salarii lunare corespunzătoare ultimei remunerații a lucrătorului respectiv, însoțite de posibilitatea acestuia din urmă de a obține repararea integrală a prejudiciului prin demonstrarea pierderii unor oportunități de a găsi un loc de muncă sau a faptului că, în cazul în care ar fi fost organizat în mod legal un concurs de recrutare, el l-ar fi promovat.
- 25 Trebuie amintit că clauza 5 punctul 1 din acordul-cadru are ca obiect punerea în aplicare a unuia dintre obiectivele urmărite de acesta, și anume limitarea recurgerii succesive la contracte sau la raporturi de muncă pe durată determinată, considerate o sursă potențială de abuz în defavoarea lucrătorilor, prin prevederea unui număr de dispoziții minime de protecție în vederea evitării unei situații de precaritate a salariaților (a se vedea în special Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții, C-212/04, EU:C:2006:443, punctul 63, Hotărârea din 26 ianuarie 2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, punctul 25, precum și Hotărârea din 3 iulie 2014, Fiamingo și alții, C-362/13, C-363/13 și C-407/13, EU:C:2014:2044, punctul 54).
- 26 În consecință, clauza 5 punctul 1 din acordul-cadru impune statelor membre, pentru a preveni folosirea abuzivă a contractelor sau a raporturilor de muncă pe durată determinată succesive, adoptarea a cel puțin uneia dintre măsurile enumerate de această clauză, în cazul în care dreptul lor intern nu cuprinde măsuri legale echivalente. Măsurile astfel enumerate la această clauză 5 punctul 1 literele (a)-(c), în număr de trei, se referă la motive obiective care justifică reînnoirea unor asemenea contracte sau raporturi de muncă, la durata totală maximă a acestor contracte sau raporturi de muncă succesive și, respectiv, la numărul de reînnoiri ale acestora (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, punctul 74, precum și jurisprudența citată).
- 27 Statele membre dispun în această privință de o marjă de apreciere, întrucât pot alege să recurgă la una sau la mai multe dintre măsurile enunțate la respectiva clauză 5 punctul 1 literele (a)-(c) sau, în plus, la măsuri legale echivalente existente, ținând cont în același timp de nevoile sectoarelor specifice și/sau ale categoriilor de lucrători (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, punctul 75, precum și jurisprudența citată).
- 28 În acest mod, clauza 5 punctul 1 din acordul-cadru impune statelor membre un obiectiv general care constă în prevenirea unor astfel de abuzuri, acordându-le în același timp libertatea de a alege mijloacele pentru îndeplinirea acestui obiectiv, cu condiția să nu repună în discuție obiectivul sau efectul util al acordului-cadru (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, punctul 76, precum și jurisprudența citată).
- 29 În plus, atunci când, precum în speță, dreptul Uniunii nu prevede sancțiuni specifice în ipoteza în care au fost totuși constatate abuzuri, revine autorităților naționale obligația de a adopta măsuri 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 (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, punctul 77, precum și jurisprudența citată).

- 30 Deși, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, modalitățile de punere în aplicare a unor astfel de norme sunt stabilite de ordinea juridică internă a statelor membre în temeiul principiului autonomiei procedurale a acestora, respectivele modalități nu trebuie totuși să fie mai puțin favorabile decât cele care guvernează situații similare de natură internă (principiul echivalenței) și nici să facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității) (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, punctul 78, precum și jurisprudența citată).
- 31 Rezultă 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 Uniunii (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, punctul 79, precum și jurisprudența citată).
- 32 Curtea a statuat că, întrucât clauza 5 punctul 2 din acordul-cadru nu stabilește o obligație generală a statelor membre de a prevedea transformarea în contracte pe durată nedeterminată a contractelor de muncă pe durată determinată și nici nu prevede condițiile precise în care se poate face uz de astfel de contracte, ea lasă o anumită putere de apreciere în materie statelor membre (Hotărârea din 7 septembrie 2006, Marrosu și Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punctul 47).
- 33 În consecință, clauza 5 din acordul-cadru nu se opune, ca atare, ca un stat membru să rezerve un tratament diferit recurgerii abuzive la contracte sau raporturi de muncă pe durată determinată succesive, după cum respectivele contracte sau raporturi au fost încheiate cu un angajator care aparține sectorului privat sau cu un angajator din sectorul public (Hotărârea din 7 septembrie 2006, Marrosu și Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punctul 48).
- 34 Cu toate acestea, pentru ca o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care interzice, numai în sectorul public, transformarea în contract de muncă pe durată nedeterminată a unei succesiuni de contracte pe durată determinată să poată fi considerată conformă cu acordul-cadru, ordinea juridică internă a statului membru în cauză trebuie să includă, în sectorul respectiv, o altă măsură efectivă pentru a evita și, dacă este cazul, a sancționa folosirea abuzivă a unor contracte de muncă pe durată determinată succesive (Hotărârea din 7 septembrie 2006, Marrosu și Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, punctul 49).
- 35 Potrivit deciziei de trimitere, articolul 36 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 165/2001 prevede că încălcarea de către administrațiile publice a dispozițiilor privind recrutarea sau angajarea de lucrători nu poate conduce la instituirea unui raport de muncă pe durată nedeterminată între administrațiile respective și lucrătorii în cauză, dar aceștia au dreptul la repararea prejudiciului suferit. În această privință, articolul 32 alineatul 5 din Legea nr. 183/2010 prevede că, în cazul folosirii abuzive a unor contracte de muncă pe durată determinată, instanța obligă angajatorul la plata către lucrătorul în cauză a unei indemnizații globale cuprinse între 2,5 și 12 salarii lunare corespunzătoare ultimei sale remunerații globale nete.
- 36 Din decizia de trimitere reiese de asemenea că, potrivit jurisprudenței Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație), lucrătorul poate de asemenea pretinde repararea prejudiciului care rezultă din pierderea unor oportunități de încadrare în muncă.
- 37 Instanța de trimitere consideră însă că indemnizația prevăzută la articolul 32 alineatul 5 din Legea nr. 183/2010 nu constituie o măsură adecvată de reparare a prejudiciului care rezultă din folosirea abuzivă a unor contracte pe durată determinată și că proba impusă pentru a dovedi pierderea unor



oportunități de încadrare în muncă poate fi foarte dificil, dacă nu chiar imposibil, de furnizat. Ar fi, așadar, imposibil să se facă dovada pierderii unei șanse de a promova un concurs administrativ. Prin urmare, posibilitatea ca lucrătorul în cauză să demonstreze existența unui prejudiciu care să rezulte din pierderea unei șanse ar fi pur teoretică. Astfel, potrivit acestei instanțe, nu s-ar putea exclude ca dispozițiile dreptului intern care reglementează evaluarea prejudiciului să fie de natură să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea de către lucrătorul respectiv a drepturilor care îi sunt conferite de dreptul Uniunii, în special a dreptului său la repararea prejudiciului pe care l-a suferit ca urmare a recurgerii abuzive a fostului său angajator public la contracte de muncă pe durată determinată succesive.

- 38 În aceste condiții, în conformitate cu considerațiile evocate la punctul 30 din prezenta hotărâre, trebuie să se verifice dacă dispozițiile naționale în discuție în litigiul principal respectă principiile echivalenței și efectivității.
- 39 În ceea ce privește, pe de o parte, principiul echivalenței, trebuie amintit că din acesta din urmă rezultă că 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.
- 40 Or, astfel cum a subliniat avocatul general la punctele 32 și 33 din concluzii, asemenea măsurilor adoptate de legiuitorul național în cadrul Directivei 1999/70, pentru a sancționa folosirea abuzivă a contractelor pe durată determinată de către angajatorii din sectorul public, măsurile adoptate de legiuitorul menționat în scopul de a sancționa folosirea abuzivă a acestui tip de contracte de către angajatorii din sectorul privat pun în aplicare dreptul Uniunii. În consecință, modalitățile proprii acestor două tipuri de măsuri nu pot fi comparate în lumina principiului echivalenței, acestea privind exclusiv exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii.
- 41 Prin urmare, Curtea nu dispune de elemente care să permită să se ridice îndoiele cu privire la compatibilitatea dispozițiilor în discuție în litigiul principal cu principiul echivalenței.
- 42 De altfel, astfel cum s-a amintit deja la punctul 33 din prezenta hotărâre, clauza 5 din acordul-cadru nu se opune, ca atare, ca un stat membru să rezerve un tratament diferit recurgerii abuzive la contracte sau la raporturi de muncă pe durată determinată succesive, după cum respectivele contracte sau raporturi au fost încheiate cu un angajator care aparține sectorului privat sau cu un angajator din sectorul public.
- 43 În ceea ce privește, pe de altă parte, principiul efectivității, din jurisprudența Curții reiese că situațiile în care se ridică problema dacă o dispoziție procedurală națională face practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite particularilor de dreptul Uniunii trebuie analizate ținând seama de locul pe care respectiva dispoziție îl ocupă în cadrul procedurii în ansamblul său, precum și de modul în care se derulează și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale. Din această perspectivă, trebuie să se țină cont, dacă este cazul, de principiile care stau la baza sistemului jurisdicțional național, precum protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a procedurii (Hotărârea din 21 februarie 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, punctul 55 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 29 octombrie 2009, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, punctul 47).
- 44 Trebuie să se examineze, așadar, aspectul dacă, în conformitate cu Hotărârea din 7 septembrie 2006, *Marrosu și Sardino* (C-53/04, EU:C:2006:517), și cu 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), dreptul național prevede o altă măsură efectivă pentru a evita folosirea abuzivă a unor contracte pe durată determinată succesive, dar și pentru a sancționa în mod corespunzător acest abuz și pentru a înlătura consecințele încălcării dreptului Uniunii. În acest cadru, trebuie să se țină seama de toate dispozițiile prevăzute de legiuitorul național, ceea ce include, conform jurisprudenței amintite la punctul 34 din prezenta hotărâre, mecanismele de sancțiune.

- 45 Nu este de competența Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea dreptului intern, această misiune revenind exclusiv instanței de trimitere, care trebuie, în speță, să determine dacă cerințele amintite la cele trei puncte anterioare sunt îndeplinite de dispozițiile reglementării naționale pertinente. Cu toate acestea, Curtea, pronunțându-se asupra trimiterii preliminare, poate oferi, dacă este cazul, precizări destinate să orienteze instanța națională în aprecierea pe care aceasta o va efectua.
- 46 Astfel, aceasta din urmă solicită să se stabilească dacă lucrătorii din sectorul public trebuie să beneficieze, în plus față de indemnizația forfetară prevăzută la articolul 32 alineatul 5 din Legea nr. 183/2010, de o măsură nu mai puțin favorabilă decât cea de care beneficiază lucrătorii din sectorul privat, care constă într-o indemnizație menită să compenseze netransformarea raportului de muncă pe durată determinată într-un raport de muncă pe durată nedeterminată.
- 47 Cu toate acestea, așa cum s-a amintit la punctul 32 din prezenta hotărâre, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, statele membre nu au obligația, în lumina clauzei 5 din acordul-cadru, să prevadă transformarea în contracte pe durată nedeterminată a contractelor de muncă pe durată determinată. Prin urmare, acestora nu li se poate impune nici ca, în lipsa respectivei obligații, să acorde o indemnizație destinată să compenseze o astfel de netransformare a contractului.
- 48 Instanța de trimitere arată, pe de altă parte, că repararea acestui prejudiciu ar fi pur teoretică, întrucât nu ar fi posibil să se stabilească cum poate lucrătorul în cauză valorifica un drept la repararea prejudiciului suferit dacă printre altele administrația a organizat un concurs de recrutare sau dacă lucrătorul a beneficiat de propuneri de angajare pe durată nedeterminată.
- 49 Guvernul italian arată, în această privință, că instanțele naționale aplică criterii deosebit de favorabile, atât în ceea ce privește stabilirea, cât și evaluarea prejudiciului rezultat din pierderea unor oportunități de angajare, impunând ca unică dovadă, pe cale de prezumție, pierderea nu a unui avantaj, ci a simplei posibilități de a-l obține și efectuând evaluarea prejudiciului suferit, chiar în lipsa unor elemente de probă concrete prezentate de lucrătorul în cauză.
- 50 Având în vedere dificultățile inerente demonstrării existenței unei pierderi de șanse, trebuie să se constate că un mecanism de prezumții menit să garanteze lucrătorului care a suferit, din cauza folosirii abuzive a unor contracte pe durată determinată succesive, o pierdere a unor oportunități de angajare posibilitatea de a elimina consecințele unei astfel de încălcări a dreptului Uniunii este de natură să îndeplinească cerința privind efectivitatea.
- 51 În orice caz, împrejurarea că măsura adoptată de legiuitorul național pentru a sancționa folosirea abuzivă a contractelor pe durată determinată de către angajatorii din sectorul privat constituie cea mai întinsă protecție care poate fi recunoscută unui lucrător nu poate, în sine, să aibă drept consecință atenuarea caracterului efectiv al măsurilor naționale aplicabile lucrătorilor din sectorul public.
- 52 În această privință, din dosarul de care dispune Curtea reiese că legislația națională conține alte măsuri destinate să prevină și să sancționeze recurgerea abuzivă la contracte pe durată determinată. Astfel, articolul 36 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 165/2001 prevede că administrațiile sunt obligate să recupereze de la organele de conducere responsabile sumele plătite lucrătorilor cu titlu de reparare a prejudiciului suferit din cauza încălcării dispozițiilor referitoare la recrutare sau la încadrarea în muncă, atunci când respectiva încălcare este rezultatul unei intenții sau al unei neglijențe grave. O astfel de încălcare ar fi, în plus, luată în considerare pentru a evalua activitatea acestor organe de conducere, cărora nu li s-ar putea acorda, din cauza respectivei încălcări, o primă de merit. În plus, articolul 36 alineatul 6 din acest decret legislativ prevede că administrațiile publice care au acționat cu încălcarea dispozițiilor privind recrutarea sau încadrarea în muncă nu pot face recrutări, cu orice titlu, în cei trei ani ulteriori acestei încălcări.

- 53 Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă aceste elemente care privesc sancțiunile care pot fi impuse administrațiilor publice și organelor de conducere ale acestora în cazul recurgerii abuzive la contractele pe durată determinată prezintă un caracter efectiv și disuasiv pentru a garanta deplina eficacitate a normelor adoptate în aplicarea acordului-cadru.
- 54 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că clauza 5 din acordul-cadru trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care, pe de o parte, nu sancționează folosirea abuzivă de către un angajator din sectorul public a unor contracte pe durată determinată succesive prin plata către lucrătorul în cauză a unei indemnizații menite să compenseze netransformarea raportului de muncă pe durată determinată într-un raport de muncă pe durată nedeterminată, dar, pe de altă parte, prevede acordarea unei indemnizații cuprinse între 2,5 și 12 salarii lunare corespunzătoare ultimei remunerații a lucrătorului respectiv, cu posibilitatea acestuia din urmă de a obține repararea integrală a prejudiciului prin demonstrarea, pe cale de prezumție, a pierderii unor oportunități de a găsi un loc de muncă sau a faptului că, în cazul în care ar fi fost organizat în mod legal un concurs de recrutare, el l-ar fi promovat, cu condiția ca respectiva reglementare să fie însoțită de un mecanism sancționatoriu efectiv și disuasiv, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 55 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

**Clauza 5 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat la 18 martie 1999, anexat la 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, trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care, pe de o parte, nu sancționează folosirea abuzivă de către un angajator din sectorul public a unor contracte pe durată determinată succesive prin plata către lucrătorul în cauză a unei indemnizații menite să compenseze netransformarea raportului de muncă pe durată determinată într-un raport de muncă pe durată nedeterminată, dar, pe de altă parte, prevede acordarea unei indemnizații cuprinse între 2,5 și 12 salarii lunare corespunzătoare ultimei remunerații a lucrătorului respectiv, cu posibilitatea acestuia din urmă de a obține repararea integrală a prejudiciului prin demonstrarea, pe cale de prezumție, a pierderii unor oportunități de a găsi un loc de muncă sau a faptului că, în cazul în care ar fi fost organizat în mod legal un concurs de recrutare, el l-ar fi promovat, cu condiția ca respectiva reglementare să fie însoțită de un mecanism sancționatoriu efectiv și disuasiv, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.**

Semnături