



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 23 ianuarie 2020¹

Cauza C-658/18

UX
împotriva
Governo della Repubblica italiana

[cerere de decizie preliminară formulată de Giudice di pace di Bologna (judecătorul de pace din Bologna, Italia)]

„Cerere de decizie preliminară – Admisibilitate – Independență externă și internă a instanțelor – Politică socială – Directiva 2003/88/CE – Timp de lucru – Articolul 7 – Concediu anual plătit – Judecător de pace – Directiva 1999/70/CE – Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP – Clauza 4 – Principiul nediscriminării – Răspunderea statelor membre pentru încălcări ale dreptului Uniunii”

I. Introducere

1. Judecătorii de pace italieni sunt lucrători salariați și beneficiază, prin urmare, de dreptul la un concediu plătit?
2. Aceasta este întrebarea care trebuie clarificată în cadrul prezentei proceduri. Potrivit Italiei și instanțelor sale superioare, judecătorii de pace îndeplinesc o funcție onorifică în schimbul căreia primesc o indemnizație pentru cheltuieli. Pe de altă parte, judecătoria de pace reclamantă în litigiul principal, care, în anul dinaintea perioadei de concediu în litigiu, a finalizat un număr de aproximativ 1 800 de proceduri și a desfășurat ședințe câte două zile pe săptămână, consideră că ar fi lucrător salariat și solicită concediu plătit. Aceasta invocă în fața unui alt judecător de pace indemnizația de concediu refuzată în cadrul unei proceduri de somație de plată.
3. Cererea de decizie preliminară care decurge din această procedură ridică probleme în special în legătură cu Directiva privind timpul de lucru² și cu Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată³. Dar chiar și admisibilitatea cererii este discutabilă, întrucât Italia și Comisia repropoază instanței naționale existența unui conflict de interese.

¹ Limba originală: germana.

² Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (JO 2003, L 299, p. 9, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 3).

³ 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).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva privind timpul de lucru

4. Articolul 1 din Directiva privind timpul de lucru reglementează obiectul și domeniul de aplicare ale acesteia:

„(1) Prezenta directivă stabilește cerințe minime de securitate și sănătate pentru organizarea timpului de lucru.

(2) Prezenta directivă se aplică:

(a) perioadelor minime de repaus zilnic, repaus săptămânal și concediu anual, precum și pauzelor și timpului de lucru maxim săptămânal; [...]

(b) [...]

(3) Prezenta directivă se aplică tuturor sectoarelor de activitate, private sau publice, în sensul articolului 2 din Directiva 89/391/CEE, fără a aduce atingere articolelor 14, 17, 18 și 19 din prezenta directivă.

[...]

(4) [...]”

5. Articolul 7 din Directiva privind timpul de lucru reglementează dreptul la concediul minim:

„(1) Statele membre iau măsurile necesare pentru ca orice lucrător să beneficieze de un concediu anual plătit de cel puțin patru săptămâni în conformitate cu condițiile de obținere și de acordare a concediilor prevăzute de legislațiile și practicile naționale.

(2) [...]”

2. Directiva 89/391/CEE

6. Articolul 2 din Directiva 89/391/CEE a Consiliului din 12 iunie 1989 privind punerea în aplicare de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă⁴ definește sectoarele de activitate vizate de această directivă:

„(1) Prezenta directivă se aplică tuturor sectoarelor de activitate, atât publice, cât și private (industrie, agricultură, comerț, administrație, servicii, educație, cultură, recreere etc.).

(2) Prezenta directivă nu este aplicabilă atunci când caracteristici inerente anumitor activități specifice din domeniul administrației publice, cum ar fi forțele armate sau poliția, sau anumitor activități specifice din domeniul serviciilor de protecție civilă sunt, în mod inevitabil, în contradicție cu dispozițiile acesteia.

4 JO 1989, L 183, p. 1, Ediție specială 05/vol. 2, p. 88. Modificările aduse ulterior acestei directive nu prezintă relevanță pentru procedura de față.

În acest caz, trebuie asigurate securitatea și sănătatea lucrătorilor, ținându-se cont, pe cât posibil, de obiectivele prezentei directive.”

3. Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată

7. Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP, a devenit obligatoriu prin Directiva 1999/70.

8. Clauza 2 din acordul-cadru reglementează domeniul de aplicare al acestuia:

„1. Prezentul acord se aplică în cazul lucrătorilor pe durată determinată care au un contract de muncă sau un raport de muncă, definite în legislația, convențiile colective sau practicile în vigoare în fiecare stat membru.

2. [...]”

9. Clauza 3 din acordul-cadru definește mai multe noțiuni:

„1. În sensul prezentului acord, «lucrător pe durată determinată» reprezintă o persoană care are un contract sau un raport de muncă pe durată determinată, încheiat direct între angajator și lucrător, în care încetarea contractului sau a raportului de muncă este determinată de condiții obiective, cum ar fi împlinirea termenului, îndeplinirea unei sarcini determinate sau producerea unui eveniment determinat[;]

2. În sensul prezentului acord, termenul «lucrător pe durată nedeterminată comparabil» desemnează un lucrător care are un contract sau un raport de muncă pe durată nedeterminată, în cadrul aceleiași instituții, cu aceeași muncă sau ocupație, ținându-se seama de calificare sau competențe.

[...]”

10. Clauza 4 din acordul-cadru prevede principiul nediscriminării lucrătorilor pe durată determinată:

„1. În ceea ce privește condițiile de încadrare în muncă, angajații cu contract pe durată determinată nu sunt tratați într-un mod mai puțin favorabil decât lucrătorii cu contract pe durată nedeterminată comparabili, numai pentru că aceștia au un contract sau un raport de muncă pe durată determinată, cu excepția cazului în care tratamentul diferențiat este justificat de motive obiective.

2. Acolo unde este cazul, se aplică principiul *pro rata temporis*.

3. Modalitățile de aplicare a prezentei clauze sunt definite de statele membre și/sau partenerii sociali, având în vedere legislația comunitară, legislația, convențiile colective și practicile naționale.

4. Condițiile de vechime corespunzătoare unor condiții de încadrare speciale sunt aceleași pentru lucrătorii cu contract pe durată determinată și pentru cei cu contract pe durată nedeterminată, cu excepția situației în care condițiile de vechime diferite sunt justificate de motive obiective.”

B. Dreptul italian

11. Articolul 106 din Constituția italiană conține dispoziții fundamentale privind accesul în magistratură:

„Numirea magistraților are loc prin concurs.

Legea privind organizarea judiciară poate încuviința numirea, chiar și în urma alegerilor, a unor magistrați onorifici pentru toate funcțiile atribuite judecătorului unic.

[...]”

12. Articolul 1 din legge n. 374, „Istituzione del giudice di pace” [Legea nr. 374 privind „Instituirea judecătorului de pace”], din 21 noiembrie 1991 conține dispoziții fundamentale privind statutul și atribuțiile judecătorului de pace:

„1. Se instituie judecătorul de pace, care exercită competența jurisdicțională în materie civilă și penală și funcția de mediere în materie civilă potrivit normelor prezentei legi.

2. Funcția de judecător de pace este îndeplinită de un magistrat onorific care aparține ordinii judecătorești. [...]”

13. Astfel cum rezultă din cererea de decizie preliminară, Legea nr. 374 prevede o procedură de selecție pentru accesul la această funcție, care este supusă articolelor 4, 4a și 5 și care se desfășoară în trei etape: (a) stabilirea unei clasificări provizorii pe baza calificărilor pentru admiterea în perioada de stagiu, (b) desfășurarea perioadei de stagiu pentru o durată de șase luni, (c) stabilirea unei clasificări definitive și numirea ca judecător de pace în urma examenelor de aptitudine organizate de consiliile judiciare și de Consiglio Superiore della Magistratura [Consiliul Superior al Magistraturii, Italia]⁵. Italia arată că numirea propriu-zisă este efectuată de ministrul justiției.

14. De asemenea, Italia arată că judecătorii de pace sunt numiți pentru o perioadă de patru ani și că mandatul acestora poate fi reînnoit pentru o perioadă de cel mult încă patru ani. Această informație se întemeiază probabil pe articolul 18 alineatele (1) și (2) din Decreto legislativo nr. 116 din 13 iulie 2017. Se pare că normele anterioare permiteau o activitate mai îndelungată.

15. Competența reclamantei în calitate de judecător de pace în materie penală este reglementată prin Decreto legislativo nr. 274/2000 din 28 august 2000, „Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace” (Decretul legislativ nr. 274/2000 privind competența în materie penală a judecătorului de pace), și de codul penal. Articolul 4 din Decretul legislativ nr. 274/2000 prevede, între altele, competența materială a judecătorului de pace cu privire la anumite infracțiuni prevăzute de codul penal și la anumite infracțiuni sau tentative de infracțiune și contravenții menționate în anumite legi speciale. În plus, judecătorul de pace este competent și cu privire la anumite infracțiuni în legătură cu migrația, precum și pentru verificarea anumitor măsuri în materia dreptului străinilor.

16. Astfel cum rezultă din cererea de decizie preliminară, remunerația judecătorilor de pace este alcătuită din mai multe componente. Pentru fiecare lună în care aceștia își desfășoară activitatea în calitate de judecător de pace, ei primesc un quantum de bază de 258,63 euro. De asemenea, aceștia primesc remunerații aferente zilelor de ședință și soluționării cauzelor pendinte. Cu toate acestea, judecătorii de pace nu primesc nicio remunerație pe durata vacanței judecătorești din luna august.

17. Acest regim de remunerare se deosebește de regimul valabil pentru magistrații de profesie. Aceștia din urmă primesc un salariu lunar și un concediu anual plătit de 30 de zile.

18. Chiar dacă judecătorii de pace pot desfășura alte activități profesionale, anumite activități le sunt totuși interzise. Astfel, ei nu pot exercita activități de avocat în circumscripția judiciară în cadrul căreia își exercită funcțiile.

⁵ Punctul 85 din cererea de decizie preliminară.

19. Potrivit cererii de decizie preliminară, remunerația judecătorilor de pace italieni este supusă acelorași impozite ca și remunerația altor lucrători. Astfel, nu sunt reținute contribuții sociale, dar judecătorii de pace nu beneficiază nici de o asigurare socială corespunzătoare⁶.

20. În sfârșit, judecătorii de pace sunt supuși unor cerințe disciplinare similare celor la care sunt supuși magistrații de profesie. Acestea sunt impuse în comun de Consiglio Superiore della Magistratura [Consiliul Superior al Magistraturii] și de ministrul justiției.

III. Situația de fapt și cererea de decizie preliminară

21. Reclamanta din litigiul principal (denumită în continuare „reclamanta”) îndeplinește funcția de judecătoare de pace din data de 26 martie 2002.

22. Potrivit instanței de trimitere, în perioada cuprinsă între 1 iulie 2017 și 30 iunie 2018, în calitate de judecător în materie penală, reclamanta a pronunțat 478 de hotărâri, precum și 1 326 de ordonanțe de clasare. În plus, reclamanta ar fi desfășurat două ședințe pe săptămână, cu excepția perioadei concediilor din august 2018.

23. La 8 octombrie 2018, reclamanta a depus la Giudice di pace di Bologna (judecătorul de pace din Bologna, Italia) o cerere de emiteră a unei somații de plată având ca obiect obligarea Guvernului Italiei la plata în favoarea sa a unei remunerații pentru luna august 2018, întemeiată pe un drept de angajare a răspunderii statului. Aceasta solicită suma de 4 500 de euro care ar corespunde salariului convenit unui magistrat de profesie cu o vechime în serviciu de 14 ani sau cel puțin, cu titlu subsidiar, valoarea salariului său net din luna iulie 2018, în cuantum de 3 039,76 euro.

24. Reclamanta a solicitat această plată cu titlu de reparare a prejudiciilor suferite ca urmare a încălcării vădite de către statul italian a clauzei 2 și a clauzei 4 punctele 1, 2 și 4 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată coroborate cu articolul 1 alineatul (3) și cu articolul 7 din Directiva 2003/88/CE, precum și cu articolul 31 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

25. Inițial, judecătorul de pace din Bologna a adresat Curții cinci întrebări⁷ decurgând din această procedură, dar a renunțat ulterior la două dintre întrebările sale. Prin urmare, rămân următoarele trei întrebări:

„1) Judecătorul de pace, în calitate de instanță de trimitere, este cuprins în noțiunea de instanță de drept comun europeană competentă să adreseze o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE inclusiv în cazul în care ordinea juridică internă nu îi recunoaște, dată fiind precaritatea sa profesională, condiții de încadrare echivalente cu cele ale magistraților de profesie, deși îndeplinește aceleași funcții jurisdicționale și face parte din sistemul judiciar național, cu încălcarea garanțiilor de independență și de imparțialitate a instanței de drept comun europene, menționate de Curtea de Justiție în Hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, punctele 47-53), în Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 32 și 41-45), și în Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctele 50-54)?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, activitatea de serviciu a judecătoarei de pace reclamante este cuprinsă în noțiunea de «lucrător pe durată determinată» prevăzută în dispozițiile coroborate ale articolului 1 alineatul (3) și ale articolului 7 din Directiva 2003/88, ale clauzei 2 din

⁶ A se vedea în acest sens punctul 102 din cererea de decizie preliminară.

⁷ JO 2019, C 25, p. 19.

Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, pus în aplicare prin Directiva 1999/70, și ale articolului 31 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, astfel cum au fost interpretate de Curtea de Justiție în Hotărârea din 1 martie 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110), și în Hotărârea din 29 noiembrie 2017, King (C-214/16, EU:C:2017:914), și, în cazul unui răspuns afirmativ, magistratul de drept comun sau de profesie poate fi considerat lucrător pe durată nedeterminată comparabil cu lucrătorul pe durată determinată «judecător de pace», în vederea aplicării acelorași condiții de încadrare prevăzute în clauza 4 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, pus în aplicare prin Directiva 1999/70?

- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la prima și la a doua întrebare, având în vedere jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene în materia răspunderii statului italian pentru încălcarea vădită a reglementării comunitare de către instanța de ultim grad, și anume Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), Hotărârea din 13 iunie 2006, Traghetti del Mediterraneo, (C-173/03, EU:C:2006:391), și Hotărârea 24 noiembrie 2011, Comisia/Italia (C-379/10, nepublicată, EU:C:2011:775), articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene coroborat cu articolul 267 TFUE se opune articolului 2 alineatele 3 și 3bis din legge no 117 – Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati [Legea nr. 117 din 13 aprilie 1988 privind repararea prejudiciilor cauzate în exercitarea funcțiilor judiciare și răspunderea civilă a magistratilor], care prevede răspunderea judecătorului pentru fapte săvârșite cu intenție sau din culpă gravă «în cazul încălcării vădite a legii și a dreptului Uniunii Europene» și care pune instanța națională în fața alegerii – care, indiferent cum ar fi exercitată, angajează răspunderea civilă și disciplinară față de stat în cauzele în care parte pe fond este însăși administrația publică, în special atunci când instanța în cauză este un judecător de pace încadrat pe durată determinată, care nu dispune de o protecție efectivă juridică, economică și de securitate socială –, precum în speța dedusă judecătii, între a încălca reglementarea internă prin neaplicarea acesteia și prin aplicarea dreptului Uniunii Europene, astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție, sau, dimpotrivă, a încălca dreptul Uniunii Europene prin aplicarea normelor interne care împiedică recunoașterea protecției efective și care contravin articolului 1 alineatul (3) și articolului 7 din Directiva 2003/88, clauzelor 2 și 4 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, pus în aplicare prin Directiva 1999/70, și articolului 31 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene?”

26. În cauză, reclamanta, Republica Italiană și Comisia Europeană au prezentat observații scrise, precum și observații orale în ședința din 28 noiembrie 2019.

IV. Apreciere juridică

27. Vom examina mai întâi admisibilitatea cererii de decizie preliminară, abordând astfel deja prima întrebare. În continuare, vom răspunde la a doua și la a treia întrebare.

A. Admisibilitate

28. Atât Italia, cât și Comisia au îndoieli cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară, aceste îndoieli suprapunându-se cu prima întrebare adresată de judecătorul de pace.

1. Cu privire la necesitatea unei cereri de decizie preliminară

29. Comisia susține, în primul rând, că instanța de trimitere arată ea însăși că cererea de decizie preliminară nu ar fi necesară. Totuși, aceasta ignoră că partea menționată din cererea de decizie preliminară⁸ nu reflectă decât argumentele reclamantei.

30. În continuare, Comisia susține că instanța de trimitere nu ar preciza suficient de clar motivul pentru care ar fi necesară o decizie a Curții. Prin aceasta, Comisia invocă o încălcare a articolului 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții. Potrivit acestuia, cererea de decizie preliminară trebuie să cuprindă expunerea motivelor care au determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care instanța de trimitere o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal. Prezenta cerere de decizie preliminară nu ar îndeplini aceste cerințe.

31. În această privință, trebuie menționat totuși că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de relevanță. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai atunci când este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate⁹.

32. Potrivit acestor criterii, cea de a doua întrebare prezintă relevanță pentru soluționarea cauzei, întrucât aceasta privește esența litigiului pendinte în fața instanței naționale. Pentru a decide dacă reclamanta poate solicita despăgubiri ca urmare a refuzului de a i se acorda concediu plătit, este necesar să se stabilească dacă judecătorul de pace italian este un lucrător în sensul Directivei privind timpul de lucru.

33. Cu toate acestea, articolul 7 din Directiva privind timpul de lucru prevede numai un concediu minim de patru săptămâni, în timp ce luna august 2018 cuprindea zile de lucru suplimentare. În plus, din Directiva privind timpul de lucru nu reiese că pe durata concediului judecătorilor de pace italieni trebuie să fie plătiți asemenea magistraților de profesie. Astfel, este necesar să se clarifice și dacă principiul nediscriminării cuprins în Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată impune ca judecătorilor de pace italieni să le fie acordat același număr de zile de concediu precum magistraților de profesie și plata aceluiași salariu aferent concediului.

34. Contrar opiniei Comisiei, faptul că, potrivit Consiglio Superiore della Magistratura [Consiliul Superior al Magistraturii] și instanței de trimitere, nu încapă nicio îndoială că judecătorii de pace sunt lucrători salariați nu are drept consecință lipsa de relevanță a celei de a doua întrebări. Astfel, după cum reiese din cererea de decizie preliminară, Corte Suprema di Cassazione [Curtea de Casație, Italia] și Consiglio di Stato [Consiliul de Stat, Italia], instanțele competente pentru soluționarea acestei chestiuni în ultimă instanță, refuză să recunoască statutul de lucrători salariați judecătorilor de pace sau să îi trateze drept magistrați de profesie¹⁰. În plus, este vorba despre o noțiune a dreptului Uniunii care trebuie interpretată în mod autonom¹¹. Prin urmare, este necesară clarificarea întrebării adresate.

⁸ Punctul 22 din cererea de decizie preliminară.

⁹ Hotărârea din 22 iunie 2010, Melki și Abdeli (C-188/10 și C-189/10, EU:C:2010:363, punctul 27), Hotărârea din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 30), Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 27), și Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 98).

¹⁰ Punctul 14 din cererea de decizie preliminară menționează în special Hotărârea Consiglio di Stato [Consiliul de Stat] din 18 iulie 2017 (nr. 3556), precum și Hotărârile Corte di Cassazione [Curtea de Casație] din 31 mai 2017 (nr. 13721, ECLI:IT:CASS:2017:13721CIV), din 16 noiembrie 2017 (nr. 27198, ECLI:IT:CASS:2017:27198CIV) și din 4 ianuarie 2018 (nr. 99, ECLI:IT:CASS:2018:99CIV).

¹¹ Hotărârea din 14 octombrie 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punctul 28), și Hotărârea din 20 noiembrie 2018, Sindicatul Familia Constanța și alții (C-147/17, EU:C:2018:926, punctul 41).

35. Mai mult, prima întrebare, privind competența instanței naționale de a adresa întrebări preliminare și îndoielile referitoare la independența acesteia, prezintă relevanță pentru examinarea ulterioară a admisibilității cererii de decizie preliminară, întrucât aceasta este strâns legată de excepțiile Italiei și ale Comisiei cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară. De asemenea, spiritul de cooperare care trebuie să conducă relațiile dintre instanțele naționale și Curte impune ca, în caz de îndoială, să se răspundă la întrebările privind competența instanțelor naționale de a adresa întrebări preliminare, în măsura în care acestea au legătură cu cauze pendinte¹².

36. Prezumția de relevanță a celei de a treia întrebări este cel mai dificil de apreciat. Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă reglementarea italiană privind răspunderea personală a judecătorului pentru fapte săvârșite cu intenție sau din culpă gravă „în cazul încălcării vădite a legii și a dreptului Uniunii Europene” este compatibilă cu cerințele dreptului Uniunii.

37. Această întrebare nu este relevantă în mod direct pentru soluționarea litigiului principal, întrucât ea nu privește răspunderea personală a judecătorilor. Cu toate acestea, întrebarea prezintă relevanță în mod indirect, în măsura în care instanța de trimitere consideră că răspunde personal în fața statului atunci când aplică dispoziții interne care nu sunt compatibile cu dreptul Uniunii, precum și atunci când aplică dreptul Uniunii, lăsând astfel neaplicate dispozițiile interne. O asemenea dilemă ar putea împiedica instanța să acorde reclamantei o protecție jurisdicțională efectivă. Acesta este motivul pentru care întrebarea respectivă este de asemenea relevantă pentru soluționarea cauzei.

2. Cu privire la independența instanței de trimitere ca o condiție privind competența de a adresa întrebări preliminare

38. În principiu, Curtea a recunoscut deja competența judecătorilor de pace italieni de a o sesiza cu titlu preliminar și, prin urmare, statutul acestora de „instanță” în sensul articolului 267 TFUE¹³. Totuși, atât Comisia și Italia, cât și însuși judecătorul de pace, în calitate de instanță de trimitere, manifestă îndoieli cu privire la independența judecătorului de pace care sesizează Curtea cu titlu preliminar în prezenta procedură.

39. Chiar dacă aceste îndoieli nu ne conving, se impune totuși examinarea lor.

40. Mai întâi, este necesar să se arate că independența este una dintre cerințele pe care Curtea le impune, în cadrul jurisprudenței constante, unei „instanțe” în sensul articolului 267 TFUE¹⁴.

41. Independența instanțelor naționale este în special esențială pentru buna funcționare a sistemului de cooperare judiciară. Acesta este motivul pentru care Curtea leagă competența de a adresa întrebări preliminare a organismelor care au sarcina de a aplica dreptul Uniunii, între altele, de independența acestora¹⁵.

42. Potrivit jurisprudenței, cerința de independență a unui organ de trimitere cuprinde două aspecte: independența obiectivă, „externă”, și independența subiectivă, „internă”.

12 Hotărârea din 16 decembrie 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punctele 68-70).

13 A se vedea de exemplu Hotărârea din 2 decembrie 2010, Jakubowska (C-225/09, EU:C:2010:729), precum și Ordonanța din 19 ianuarie 2012, Patriciello (C-496/10, nepublicată, EU:C:2012:24), și Ordonanța din 21 martie 2013, Mbaye (C-522/11, nepublicată, EU:C:2013:190).

14 Hotărârea din 14 iunie 2011, Miles și alții (C-196/09, EU:C:2011:388, punctul 37), Hotărârea din 17 iulie 2014, Torresi (C-58/13 și C-59/13, EU:C:2014:2088, punctul 17), și Hotărârea din 16 februarie 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punctul 27). Alte criterii sunt reprezentate de originea legală a organului, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii și aplicarea de către organ a normelor de drept.

15 Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 43).

a) Independența obiectivă

43. Independența obiectivă presupune ca o instanță să își exercite funcțiile în mod complet autonom, fără a fi supusă vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni de la nicio persoană¹⁶. Astfel, aceasta este protejată de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să pună în pericol independența membrilor săi în ceea ce privește judecarea litigiilor cu care sunt sesizați¹⁷.

44. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere își exprimă îndoiala cu privire la propria independență obiectivă legată de condițiile de muncă ale judecătorilor de pace italieni. În acest sens, este vorba în special despre remunerarea judecătorilor de pace, inclusiv despre dreptul la concediu plătit, dar și despre limitarea duratei activității acestora la patru ani, cu posibilitate de prelungire cu încă patru ani.

45. De fapt, remunerarea judecătorilor și durata limitată a activității acestora joacă în mod efectiv un rol în ceea ce privește independența obiectivă a instanțelor, în special în lumina celei mai recente jurisprudențe a Curții privind remunerarea judecătorilor din Portugalia¹⁸ și independența instanțelor poloneze¹⁹. De asemenea, reiese din jurisprudență că independența astfel înțeleasă este o condiție privind competența unui organism de a adresa întrebări preliminare în temeiul articolului 267 TFUE²⁰.

46. Cu toate acestea, admisibilitatea unei cereri de decizie preliminară nu poate fi pusă în discuție doar ca urmare a îndoielilor cu privire la caracterul adecvat al remunerației judecătorilor în cauză sau al duratei mandatului lor, respectiv al posibilităților unei eventuale prelungiri a acesteia. Dimpotrivă, ca și în cazul pertinentei unei cereri de decizie preliminară, Curtea ar trebui să pornească de la prezumția că instanțele statelor membre beneficiază de o independență obiectivă suficientă. Această prezumție se impune prin simpla încredere reciprocă în justiția statelor membre²¹ pe care trebuie să o împărtășească și Curtea.

47. O astfel de prezumție de independență obiectivă a unei instanțe de trimitere poate fi răsturnată, în cazul de față însă nu există niciun indiciu că independența obiectivă a instanței de trimitere ar fi afectată. Faptul că nici cea de a treia întrebare nu conduce la un astfel de rezultat este prezentat în cadrul răspunsului la aceasta²².

48. Prin urmare, la prima întrebare trebuie să se răspundă că Giudice di pace di Bologna (judecătorul de pace din Bologna) este o instanță în sensul articolului 267 TFUE.

16 Hotărârea din 17 iulie 2014, Torresi (C-58/13 și C-59/13, EU:C:2014:2088, punctul 22), Hotărârea din 6 octombrie 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, punctul 19), și Hotărârea din 16 februarie 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punctul 37).

17 Hotărârea din 9 octombrie 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punctul 30), Hotărârea din 6 octombrie 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, punctul 19), și Hotărârea din 16 februarie 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punctul 37).

18 Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 43 și 45).

19 Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctele 45, 71 și 72, precum și punctul 108 și următoarele).

20 Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 43).

21 A se vedea Hotărârea din 11 februarie 2003, Gözütok și Brügger (C-187/01 și C-385/01, EU:C:2003:87, punctul 33), Hotărârea din 10 februarie 2009, Allianz și Generali Assicurazioni Generali (C-185/07, EU:C:2009:69, punctul 30), și Hotărârea din 5 septembrie 2019, AH și alții (Prezumția de nevinovăție) (C-377/18, EU:C:2019:670, punctul 39), precum și Avizul 1/03 (Noua Convenție de la Lugano) din 7 februarie 2006 (EU:C:2006:81, punctul 163) și Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii la CEDO) din 18 decembrie 2014 (EU:C:2014:2454, punctul 168).

22 A se vedea în acest sens punctul 113 și următoarele din prezentele concluzii.

b) Cu privire la independența subiectivă

49. Independența subiectivă este legată de noțiunea de imparțialitate și vizează echidistanța în raport cu părțile în litigiu și cu interesele lor din perspectiva obiectului acestuia. Acest aspect impune respectarea obiectivității și lipsa oricărui interes în soluționarea litigiului în afara strictei aplicări a normei de drept²³.

50. Italia și Comisia pun în discuție această independență internă a judecătorului de pace care sesizează Curtea cu titlu preliminar în prezenta procedură. Așadar, având în vedere că este vorba despre statutul și drepturile judecătorilor de pace, ar exista în mod inevitabil un interes personal în soluționarea litigiului principal.

51. Curtea a răspuns însă deja la diferite cereri de decizie preliminară privind statutul judecătorilor fără a pune la îndoială independența instanțelor de trimitere²⁴.

52. Cu toate acestea, cauza de față prezintă împrejurări care, la prima vedere, ar putea suscita îndoieli cu privire la independența subiectivă a judecătorului de pace, în calitate de instanță de trimitere. Astfel, din argumentele Italiei și ale Comisiei rezultă că reclamanta și judecătorul de pace responsabil pentru formularea cererii de decizie preliminară ar fi folosit în mod abuziv competența acestuia din urmă pentru soluționarea litigiului principal.

53. Mai întâi, Italia și Comisia subliniază că drepturile invocate se întemeiază pe un litigiu de dreptul muncii privind aspectul dacă judecătorii de pace sunt lucrători salariați. În cererile de decizie preliminară anterioare referitoare la condițiile de muncă ale judecătorilor de pace italieni, judecătorii de pace, în calitate de instanțe de trimitere, au recunoscut în mod expres că nu sunt competenți pentru soluționarea litigiului respectiv. Astfel, Curtea a respins aceste cereri ca inadmisibile²⁵.

54. Prezenta cauză nu privește totuși drepturi care decurg din legislația muncii, ci o acțiune în răspundere împotriva statului. Italia și Comisia nu contestă faptul că judecătorii de pace sunt competenți să se pronunțe asupra unor astfel de drepturi. Această împrejurare distinge prezenta cerere de decizie preliminară de cererea inadmisibilă menționată la nota de subsol 25.

55. De asemenea, Italia susține că competența judecătorului de pace se întemeiază pe o separare neadmisă de dreptul italian a creanțelor reclamantei față de statul italian. În cazul în care aceasta și-ar valorifica toate drepturile, ar fi depășită valoarea-limită prevăzută pentru judecătorii de pace. Prin urmare, aceasta ar trebui să formuleze acțiunea în fața instanțelor civile de drept comun. Magistrații de profesie competenți în cadrul acestor instanțe nu ar avea niciun interes personal cu privire la statutul judecătorilor de pace.

23 Hotărârea din 9 octombrie 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punctul 31), și Hotărârea din 16 februarie 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punctul 38).

24 Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448, în special punctul 61 și următoarele), Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), Hotărârea din 7 februarie 2019, Escibano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106), și Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982).

25 Ordonanța din 6 septembrie 2018, Di Girolamo (C-472/17, nepublicată, EU:C:2018:684, punctul 30), precum și Ordonanța din 17 ianuarie 2019, Rossi și alții (C-626/17, nepublicată, EU:C:2019:28, punctul 26), și Ordonanța din 17 ianuarie 2019, Cipollone (C-600/17, nepublicată, EU:C:2019:29, punctul 26).

56. Cu toate acestea, nu revine Curții sarcina să verifice dacă decizia de trimitere a fost luată în conformitate cu normele naționale de organizare și de procedură judiciară²⁶, ceea ce a constatat deja în mod expres în alte cazuri, în special cu privire la argumentele referitoare la separarea creanțelor²⁷. Dimpotrivă, în cazul îndoielilor referitoare la aplicarea dreptului procedural național, Curtea trebuie să rămână fidelă deciziei de trimitere provenite de la o instanță a unui stat membru, atât timp cât nu a fost revocată în cadrul căilor de atac prevăzute eventual de dreptul național²⁸.

57. În cazul unei cereri de decizie preliminară se adaugă faptul că judecătorii naționali implicați în această cerere nu fac decât să inițieze procedura în fața Curții. În schimb, răspunsul Curții este dat sub propria răspundere, astfel încât rezultatul procedurii preliminare nu poate fi influențat de o eventuală părtinire a instanței de trimitere.

58. Astfel, eventualele îndoieli cu privire la competența instanței de trimitere și la independența subiectivă a acesteia ar trebui să fie invocate în primul rând prin intermediul căilor de atac de drept intern.

59. Prin urmare, îndoielile exprimate de Italia și de Comisie în legătură cu competența instanței de trimitere privind soluționarea litigiului principal nu se opun competenței sale de a sesiza Curtea cu titlu preliminar.

3. Cu privire la utilizarea procedurii de somație de plată

60. Alte obiecții exprimate de Italia și de Comisie cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară sunt legate de împrejurarea că procedura principală se desfășoară ca procedură de somație de plată, iar partea adversă, statul italian, nu a avut încă ocazia de a prezenta observații în cadrul acestei proceduri.

61. Comisia deduce din aceasta că nu ar fi vorba despre o procedură contradictorie, ceea ce ar constitui totuși un indiciu referitor la instanța competentă să efectueze o trimitere preliminară în sensul articolului 267 TFUE.

62. De regulă, ascultarea părții adverse este, desigur, utilă, fiind impusă și de principiul dreptului de a fi ascultat. Cu toate acestea, Curtea a statuat deja că o cerere de decizie preliminară îi poate fi adresată inclusiv dacă aceasta este formulată în cadrul unei proceduri fără caracter contradictoriu²⁹, în special în cadrul procedurii italiene de somație de plată³⁰, fără a fi necesar ca partea adversă să fie ascultată în prealabil³¹. Dimpotrivă, este relevant aspectul dacă instanța de trimitere este chemată să se pronunțe în cadrul unei proceduri destinate să se finalizeze printr-o decizie cu caracter jurisdicțional³². Or, aceasta este situația în speță.

26 Hotărârea din 14 ianuarie 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, punctul 7), Hotărârea din 11 aprilie 2000, Deliège (C-51/96 și C-191/97, EU:C:2000:199, punctul 29), Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 26), și Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 30).

27 Ordonanța din 6 septembrie 2018, Di Girolamo (C-472/17, nepublicată, EU:C:2018:684, punctele 24 și 30), și Ordonanța din 17 ianuarie 2019, Rossi și alții (C-626/17, nepublicată, EU:C:2019:28, punctele 22 și 26).

28 Hotărârea din 14 ianuarie 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, punctul 7), Hotărârea din 20 octombrie 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, punctul 16), Hotărârea din 11 iulie 1996, SFEI și alții (C-39/94, EU:C:1996:285, punctul 24), și Hotărârea din 7 iulie 2016, Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, punctul 23).

29 Hotărârea din 27 aprilie 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, punctul 13), și Hotărârea din 25 iunie 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, punctul 33).

30 Hotărârea din 14 decembrie 1971, Politi (43/71, EU:C:1971:122, punctele 4 și 5), și Hotărârea din 18 iunie 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, punctul 23).

31 Hotărârea din 28 iunie 1978, Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, punctele 10 și 11), Hotărârea din 20 octombrie 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, punctul 14), și Hotărârea din 3 martie 1994, Eurico Italia și alții (C-332/92, C-333/92 și C-335/92, EU:C:1994:79, punctul 11).

32 Hotărârea din 16 decembrie 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punctul 56).

B. Cu privire la dreptul la concediu al judecătorului de pace (a doua întrebare)

63. Pentru a stabili dacă și în ce măsură reclamanta poate solicita despăgubiri ca urmare a refuzului de a i se acorda concediu plătit, este necesar să se clarifice dacă judecătorii de pace italieni sunt lucrători în sensul Directivei privind timpul de lucru. Și, dat fiind că luna august durează mai mult decât concediul minim de patru săptămâni prevăzut la articolul 7 din Directiva privind timpul de lucru, este necesar să se examineze și dacă principiul nediscriminării cuprins în Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată impune ca judecătorilor de pace italieni să le fie acordate același număr de zile de concediu și aceeași indemnizație de concediu precum magistraților de profesie italieni.

1. Cu privire la Directiva privind timpul de lucru

64. Potrivit articolului 7 alineatul (1) din Directiva privind timpul de lucru, statele membre iau măsurile necesare pentru ca orice lucrător să beneficieze de un concediu anual plătit de cel puțin patru săptămâni.

65. Prin urmare, trebuie să se stabilească dacă Directiva privind timpul de lucru este aplicabilă judecătorilor de pace italieni [a se vedea în acest sens secțiunea a)] și dacă judecătorii de pace italieni sunt lucrători în sensul dispoziției menționate [a se vedea în acest sens secțiunea b)].

a) Cu privire la domeniul de aplicare al Directivei privind timpul de lucru

66. Articolul 1 alineatul (3) din Directiva privind timpul de lucru definește domeniul său de aplicare printr-o trimitere la articolul 2 din Directiva 89/391.

67. Conform articolului 2 alineatul (1) din Directiva 89/391, aceasta se aplică „tuturor sectoarelor de activitate, atât publice, cât și private”.

68. Chiar dacă exemplele citate nu menționează în mod explicit activitatea jurisdicțională a judecătorului de pace italian, aceasta reprezintă tot un sector de activitate public. Prin urmare, ea este cuprinsă, în principiu, în domeniul de aplicare al ambelor directive.

69. Astfel cum reiese din articolul 2 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 89/391, aceasta nu este aplicabilă totuși atunci când caracteristici inerente anumitor activități specifice din domeniul administrației publice, între altele forțele armate sau poliția, sau anumitor activități specifice din domeniul serviciilor de protecție civilă sunt, în mod inevitabil, în contradicție cu dispozițiile acesteia.

70. Criteriul utilizat la articolul 2 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 89/391 pentru a exclude anumite activități din domeniul de aplicare al acestei directive și, în mod indirect, din cel al Directivei privind timpul de lucru este întemeiat nu pe apartenența lucrătorilor la unul dintre sectoarele administrației publice vizate în această dispoziție, apreciat în ansamblul său, ci exclusiv pe natura specifică a anumitor sarcini speciale realizate de lucrătorii din sectoarele vizate de această dispoziție, natură care justifică o excepție de la normele în materie de protecție a securității și a sănătății lucrătorilor, ca urmare a necesității absolute de a garanta o protecție eficace a colectivității³³.

71. Cu toate acestea, nu există niciun motiv pentru care judecătorii de pace italieni să fie excluși, în general, din domeniul de aplicare al celor două directive. În special, normele privind concediul ar putea fi aplicate în mod evident fără nicio problemă și în cazul judecătorilor de pace italieni, întrucât magistrații de profesie italieni beneficiază de concediu plătit.

³³ Ordonanța din 14 iulie 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, punctul 51), precum și Hotărârea din 12 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-132/04, nepublicată, EU:C:2006:18, punctul 24), și Hotărârea din 20 noiembrie 2018, Sindicatul Familia Constanța și alții (C-147/17, EU:C:2018:926, punctul 55).

72. Prin urmare, Directiva privind timpul de lucru este aplicabilă în cazul judecătorilor de pace italieni.

b) Cu privire la noțiunea de lucrător în sensul Directivei privind timpul de lucru

73. Trebuie să se stabilească, așadar, dacă judecătorii de pace italieni sunt lucrători în sensul articolului 7 din Directiva privind timpul de lucru.

74. În vederea aplicării Directivei privind timpul de lucru, noțiunea de lucrător nu poate fi interpretată în mod diferit în funcție de sistemele de drept național, ci are o semnificație autonomă specifică dreptului Uniunii³⁴. Astfel, contrar celor susținute de guvernul italian, nu prezintă relevanță faptul că activitatea judecătorilor de pace este considerată o funcție onorifică în temeiul dreptului intern.

75. Dimpotrivă, dreptul Uniunii definește noțiunea de lucrător potrivit unor criterii obiective ce caracterizează raportul de muncă, luându-se în considerare drepturile și obligațiile persoanelor implicate. Or, caracteristica esențială a raportului de muncă o constituie împrejurarea că o persoană îndeplinește, într-o anumită perioadă, în favoarea unei alte persoane și sub îndrumarea acesteia, prestații în schimbul cărora primește o remunerație³⁵. Cu toate acestea, sunt exceptate activitățile care sunt atât de reduse încât apar ca fiind pur marginale și accesorii³⁶.

76. Potrivit instanței de trimitere, reclamanta a efectuat într-o măsură semnificativă prestații în favoarea sistemului judiciar italian. Astfel, în perioada cuprinsă între 1 iulie 2017 și 30 iunie 2018, aceasta ar fi pronunțat 478 de hotărâri, precum și 1 326 de ordonanțe de clasare. În plus, reclamanta ar fi desfășurat două ședințe pe săptămână, cu excepția perioadei concediilor din august 2018. Pentru această activitate, reclamanta ar fi încasat de asemenea o remunerație de aproximativ 3 000 de euro net în luna iulie 2018.

77. Contrar opiniei Italiei, faptul că această remunerație era alcătuită din mai multe componente nu se opune recunoașterii unui raport de muncă, întrucât Curtea s-a exprimat deja cu privire la modul de calcul al remunerației pentru concediu în astfel de cazuri³⁷.

78. Condiția privind remunerarea ar putea fi apreciată în mod diferit dacă remunerația ar avea caracterul unei indemnizații pentru cheltuieli sau al unei compensări pentru pierderi de venituri.

79. Totuși, nu aceasta este situația în speță, luând în considerare amploarea și durata activității reclamantei. În contextul a două zile de ședință pe săptămână și al soluționării unui număr de aproximativ 1 800 de proceduri pe an, nu mai rămâne timp pentru altă activitate ale cărei venituri ar putea fi compensate. Astfel, remunerația nu se poate limita la o indemnizație pentru cheltuieli, ci trebuie să acopere cel puțin nevoile de subsistență și să garanteze independența obiectivă a judecătorilor de pace.

34 Hotărârea din 14 octombrie 2010, *Union syndicale Solidaires Isère* (C-428/09, EU:C:2010:612, punctul 28), și Hotărârea din 20 noiembrie 2018, *Sindicatul Familia Constanța și alții* (C-147/17, EU:C:2018:926, punctul 41).

35 Hotărârea din 14 octombrie 2010, *Union syndicale Solidaires Isère* (C-428/09, EU:C:2010:612, punctul 28), și Hotărârea din 20 noiembrie 2018, *Sindicatul Familia Constanța și alții* (C-147/17, EU:C:2018:926, punctul 41).

36 Hotărârea din 3 mai 2012, *Neidel* (C-337/10, EU:C:2012:263, punctul 23), și Hotărârea din 26 martie 2015, *Fenoll* (C-316/13, EU:C:2015:200, punctul 27).

37 Hotărârea din 15 septembrie 2011, *Williams și alții* (C-155/10, EU:C:2011:588, punctele 22-29), și Hotărârea din 22 mai 2014, *Lock* (C-539/12, EU:C:2014:351, punctele 27-34).

80. Această necesitate a unei remunerații rezultă de asemenea din normele extinse privind incompatibilitatea funcției unui judecător de pace cu anumite alte activități profesionale³⁸. Acestea exclud, practic, asigurarea subzistenței în alt mod. În special, judecătorii de pace nu pot exercita activități de avocat similare, pe baza calificării juridice necesare judecătorilor de pace, cel puțin nu în circumscripția judiciară în cadrul căreia își exercită funcțiile³⁹.

81. În plus, potrivit cererii de decizie preliminară, remunerația judecătorilor de pace italieni este supusă aceluiași impozit ca și remunerația altor lucrători salariați. În schimb, faptul că nu sunt reținute contribuții sociale pare să aibă o importanță secundară, în special având în vedere că judecătorii de pace nu beneficiază nici de o asigurare socială corespunzătoare⁴⁰.

82. Cu toate acestea, un raport de muncă presupune existența unui raport de subordonare între lucrător și angajatorul său. Existența unei asemenea legături trebuie apreciată în fiecare caz specific în funcție de toate elementele și de toate circumstanțele ce caracterizează raporturile existente între părți⁴¹.

83. Desigur, în scopul deciziilor judecătorești luate de aceștia, judecătorii nu pot, în mod inerent, primi instrucțiuni, ceea ce ar fi incompatibil cu independența obiectivă necesară acestora⁴². Acest lucru nu exclude însă posibilitatea de a-i considera lucrători⁴³. Aceștia nu sunt obligați doar să respecte dreptul în general, ci prin natura activității lor, ei pot fi supuși de asemenea anumitor obligații și chiar instrucțiuni, de exemplu cu privire la desfășurarea ședințelor în anumite locuri sau în anumite perioade. În consecință, Curtea consideră judecătorii drept lucrători inclusiv cu privire la dezavantajele legate de pensionare și de pensia pentru limită de vârstă⁴⁴.

84. În special judecătorii de pace italieni fac obiectul unor cerințe disciplinare similare magistraților de profesie. Acestea sunt impuse în comun de Consiglio Superiore della Magistratura [Consiliul Superior al Magistraturii] și de ministrul justiției⁴⁵.

85. Cu toate acestea, un raport de muncă ar trebui să fie exclus atunci când judecătorii de pace ar putea beneficia de libertatea de a decide ce cauze vor trata. În această situație, ei ar fi în mare măsură liberi să își stabilească volumul și timpul alocat activității, asemenea avocaților. În schimb, ar fi lipsit de incidență dacă judecătorii de pace ar putea indica în prealabil că doresc să preia un număr mai mic de proceduri pentru o anumită perioadă. În măsura în care în acest mod activitatea nu devine pur marginală și accesorie în ansamblul ei, aceasta ar include totuși un raport de muncă de subordonare. Având în vedere că cererea de decizie preliminară și argumentele invocate de părți nu conțin informații în această privință, revine instanței naționale să examineze problema respectivă.

38 Punctele 87 și 97 din cererea de decizie preliminară.

39 Punctul 87 din cererea de decizie preliminară.

40 A se vedea în acest sens punctul 102 din cererea de decizie preliminară.

41 Hotărârea din 14 octombrie 2010, *Union syndicale Solidaires Isère* (C-428/09, EU:C:2010:612, punctul 29), Hotărârea din 26 martie 2015, *Fenoll* (C-316/13, EU:C:2015:200, punctul 29), și Hotărârea din 20 noiembrie 2018, *Sindicatul Familia Constanța și alții* (C-147/17, EU:C:2018:926, punctul 42).

42 A se vedea Hotărârea din 1 martie 2012, *O'Brien* (C-393/10, EU:C:2012:110, punctul 48), precum și punctul 43 din prezentele concluzii.

43 A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 martie 2012, *O'Brien* (C-393/10, EU:C:2012:110, punctul 47).

44 Hotărârea din 5 noiembrie 2019, *Comisia/Polonia (Independența instanțelor de drept comun)* (C-192/18, EU:C:2019:924, punctul 61). A se vedea de asemenea Hotărârea din 6 noiembrie 2012, *Comisia/Ungaria* (C-286/12, EU:C:2012:687).

45 Punctul 90 și următoarele din cererea de decizie preliminară.

86. În temeiul celor de mai sus, articolul 7 din Directiva privind timpul de lucru trebuie interpretat în sensul că o judecătore de pace italiană a cărei remunerație este compusă dintr-un quantum de bază redus, precum și din plăți aferente cauzelor soluționate și ședințelor trebuie considerată ca fiind lucrătoare în sensul articolului 7 din Directiva privind timpul de lucru, având, prin urmare, dreptul la cel puțin patru săptămâni de concediu plătit, atunci când aceasta exercită activități jurisdicționale într-o măsură semnificativă, nu poate decide în mod autonom ce cauze tratează și este supusă obligațiilor disciplinare ce revin magistraților de profesie.

2. Cu privire la Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată

87. Cu toate acestea, este necesar să se stabilească de asemenea dacă judecătorii de pace italieni beneficiază, pe lângă concediul minim prevăzut la articolul 7 din Directiva privind timpul de lucru, de același drept la concediu plătit și de aceeași indemnizație de concediu precum magistrații de profesie italieni. Un astfel de drept ar putea decurge din principiul nediscriminării prevăzut la clauza 4 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată.

a) Judecătorii de pace italieni ca lucrători pe durată determinată

88. Mai întâi, trebuie examinat aspectul dacă judecătorii de pace italieni trebuie considerați lucrători în sensul acordului-cadru sau dacă Italia consideră că este vorba despre o funcție onorifică, cel puțin din perspectiva acordului-cadru.

89. La prima vedere, se pare că Italia s-ar putea întemeia în această privință pe textul clauzei 2 punctul 1 din acordul-cadru. Astfel, acesta se aplică în cazul lucrătorilor pe durată determinată care au un contract de muncă sau un raport de muncă, definite în legislația, convențiile colective sau practicile în vigoare în fiecare stat membru. Prin urmare, s-ar putea înțelege că aplicarea acordului-cadru este exclusă ca urmare a calificării de către Italia a activității unui judecător de pace ca fiind funcție onorifică.

90. Totuși, din această formulare, Curtea a dedus că domeniul de aplicare al acordului-cadru este conceput larg⁴⁶.

91. În consecință, potrivit unei jurisprudențe constante, definiția noțiunii de „lucrători pe durată determinată” în sensul acordului-cadru, prevăzută în clauza 3 punctul 1 din acesta, cuprinde toți lucrătorii, fără a face distincție în funcție de calitatea publică sau privată a angajatorului lor și indiferent de calificarea contractului lor în dreptul intern⁴⁷.

92. Curtea întemeiază această concluzie în special pe importanța principiilor egalității de tratament și nediscriminării, care fac parte din principiile generale ale dreptului Uniunii. Astfel, dispozițiilor prevăzute în acordul-cadru în scopul garantării pentru lucrătorii pe durată determinată a beneficiului acelorași avantaje precum cele ce revin lucrătorilor pe durată nedeterminată comparabili, cu excepția cazului în care un tratament diferențiat se justifică prin motive obiective, trebuie să li se recunoască un domeniu de aplicare general. Acestea reprezintă norme de drept social al Uniunii de o importanță deosebită, de care trebuie să beneficieze fiecare lucrător, în calitatea lor de cerințe minime de protecție⁴⁸.

46 Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctul 56), și Hotărârea din 9 iulie 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punctul 30).

47 Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctul 56), și Hotărârea din 9 iulie 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punctul 31).

48 Hotărârea din 13 septembrie 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punctul 27), și Hotărârea din 9 iulie 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punctul 32).

93. Efectul util al acordului-cadru, precum și aplicarea uniformă a acestuia în statele membre ar fi periclitată atâta vreme cât acestora din urmă le-ar fi rezervată posibilitatea de a exclude în mod discreționar anumite categorii de persoane de la acordarea beneficiului protecției oferite prin aceste instrumente ale Uniunii⁴⁹. Astfel, Curtea a refuzat să excludă din domeniul de aplicare al acordului-cadru anumite categorii de lucrători, precum personalul auxiliar⁵⁰ sau „salariații statutarî”⁵¹.

94. Dimpotrivă, acordul-cadru este aplicabil tuturor lucrătorilor care prestează servicii remunerate în cadrul unui raport de muncă pe durată determinată încheiat cu angajatorul lor⁵².

95. Astfel cum am arătat deja, judecătorii de pace italieni se află într-un raport de muncă cu Ministerul Justiției⁵³. Încetarea sa este determinată de faptul că aceștia sunt numiți pentru o perioadă de patru ani, nefiind posibilă decât o singură reînnoire a mandatului. Cu toate acestea, reclamanta își exercită, între timp, activitatea în calitate de judecătoare de pace de peste 17 ani, tot pe baza numirilor pe durată determinată.

96. Astfel, judecătorii de pace italieni sunt lucrători în sensul acordului-cadru, cel puțin în cazul în care aceștia își desfășoară activitatea într-un volum similar celui al reclamantei.

b) Cu privire la condițiile de muncă diferite cărora le sunt supuși judecătorii de pace și magistrații de profesie

97. În consecință, este necesar să se examineze dacă sunt admisibile diferențele în privința condițiilor de muncă ale judecătorilor de pace și ale magistraților de profesie italieni, în special în ceea ce privește dreptul acestora la concediu și remunerația.

98. Potrivit clauzei 4 punctul 1, în ceea ce privește condițiile de încadrare în muncă, angajații cu contract pe durată determinată nu sunt tratați într-un mod mai puțin favorabil decât lucrătorii cu contract pe durată nedeterminată comparabili, numai pentru că aceștia au un contract sau un raport de muncă pe durată determinată, cu excepția cazului în care tratamentul diferențiat este justificat de motive obiective.

99. Premisa analizei privind caracterul comparabil al situației lucrătorilor pe durată determinată cu cea a lucrătorilor pe durată nedeterminată, care este sarcina instanței de trimitere, este, potrivit definiției noțiunii de „lucrător pe durată nedeterminată comparabil” din clauza 3 punctul 2 primul paragraf din acordul-cadru, aspectul dacă amândoi desfășoară aceeași muncă sau ocupație. Acest aspect trebuie clarificat ținând seama de un ansamblu de factori precum natura muncii, condițiile de formare și condițiile de muncă⁵⁴.

49 Hotărârea din 13 septembrie 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punctul 29), și Hotărârea din 9 iulie 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punctul 34).

50 Hotărârea din 9 iulie 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punctul 34).

51 Hotărârea din 13 septembrie 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punctul 29).

52 Hotărârea din 13 septembrie 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punctul 28), și Hotărârea din 9 iulie 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punctul 33).

53 A se vedea punctele 73-86 din prezentele concluzii.

54 Hotărârea din 8 septembrie 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punctul 66), și Hotărârea din 13 martie 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, punctul 31), precum și Ordonanța din 18 martie 2011, Montoya Medina (C-273/10, nepublicată, EU:C:2011:167, punctul 37), și Ordonanța din 9 februarie 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, punctul 38); în același sens a se vedea Hotărârea din 31 mai 1995, Royal Copenhagen (C-400/93, EU:C:1995:155, punctul 33).

100. La prima vedere, judecătorii de pace și magistrații de profesie italieni efectuează o muncă similară, și anume exercită funcția de magistrat. Nu au fost prezentate diferențe în ceea ce privește formarea. Cu toate acestea, importanța și dificultatea cauzelor pe care le tratează ar putea fi diferite. În temeiul articolului 106 alineatul (2) din Constituția italiană, judecătorii de pace își pot desfășura activitatea numai ca judecători unici, neputând face parte din instanțe colegiale. În plus, judecătorii de pace se ocupă numai de cauze de importanță minoră, în primă instanță, în timp ce magistrații de profesie se ocupă de cauze de importanță mai mare, în instanțele superioare.

101. O diferență esențială există și în privința accesului la funcția de magistrat. Magistrații de profesie italieni sunt numiți pe baza unei proceduri oficiale de selecție, și anume pe baza unui concurs cu probe specifice desfășurat între diferiți candidați calificați. În schimb, numirea judecătorilor de pace nu presupune un astfel de concurs, ci se bazează pe titlurile lor, și anume pe calificările profesionale. Cu toate acestea, Curtea nu a acordat nicio importanță unei asemenea diferențe privind selecția în legătură cu recunoașterea experienței profesionale a cadrelor didactice din învățământul secundar⁵⁵.

102. Nu se poate însă exclude ca metoda de selecție a lucrătorilor să justifice diferențe în legătură cu alte condiții de muncă precum natura activității, remunerarea sau perspectivele de promovare.

103. Prin urmare, decizia Curții privind recunoașterea experienței profesionale a cadrelor didactice din învățământul secundar confirmă punctul nostru de vedere în legătură cu faptul că prezintă relevanță aspectul dacă lucrătorii pe durată determinată și lucrătorii pe durată nedeterminată se află într-o situație comparabilă și *din perspectiva condiției de muncă în litigiu* sau mai ales din această perspectivă⁵⁶.

104. Ca și în cazul examinării discriminării, caracterul comparabil al situațiilor trebuie determinat și evaluat în special în funcție de obiectul și de finalitatea actului care instituie distincția în cauză. În plus, trebuie luate în considerare principiile și obiectivele domeniului din care face parte actul respectiv⁵⁷.

105. Prin urmare, criteriile pentru compararea diverselor prestații ale angajatorului, la care au dreptul lucrătorii pe durată determinată, pe de o parte, și lucrătorii pe durată nedeterminată, pe de altă parte, în temeiul unui contract de muncă sau în temeiul legii, includ în mod necesar și situația de fapt și de drept în care se invocă dreptul la prestații din partea angajatorului⁵⁸.

106. În lumina acestor considerații, există caracter comparabil în ceea ce privește durata dreptului la concediu. Ca urmare a activității lor similare, judecătorii de pace italieni au o nevoie comparabilă cu cea a magistraților de profesie de a se odihni și de a se bucura de timpul lor liber.

107. De asemenea, nu există niciun motiv obiectiv care ar justifica dezavantajarea în această privință a judecătorilor de pace italieni în raport cu magistrații de profesie.

55 Hotărârea din 20 septembrie 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punctele 33 și 34).

56 Concluziile noastre prezentate în cauzele Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021, punctul 44), Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022, punctul 49) și Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, punctul 71).

57 Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 26), Hotărârea din 11 iulie 2013, Ziegler/Comisia (C-439/11 P, EU:C:2013:513, punctul 167), și Hotărârea din 26 iulie 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, punctul 46).

58 A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 decembrie 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, punctele 44 și 45), precum și Hotărârea din 5 iunie 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, punctul 59).

108. În schimb, cele două grupuri nu sunt comparabile în privința cuantumului remunerației pe durata concediului, întrucât activitatea lor este remunerată în mod diferit. Magistrații de profesie italieni primesc un salariu fix, în timp ce remunerația judecătorilor de pace este compusă dintr-un cuantum de bază lunar și din alte plăți aferente zilelor de ședință și soluționării cauzelor. În cazul în care Curtea ar porni totuși de la premisa unui caracter comparabil, aceste diferențe legate de natura remunerației ar constitui cel puțin un motiv obiectiv pentru diferența de tratament dintre judecătorii de pace și magistrații de profesie italieni privind indemnizația de concediu.

109. Prin urmare, pentru calculul indemnizației de concediu a judecătorilor de pace italieni nu se poate recurge la salariul unui magistrat de profesie. Dimpotrivă, această indemnizație trebuie calculată pe baza remunerației obișnuite a unui judecător de pace din afara perioadei de concediu⁵⁹.

110. În cazul în care Curtea ar folosi prezenta procedură pentru a examina de asemenea conformitatea remunerației diferite a judecătorilor de pace și a magistraților de profesie italieni cu clauza 4 din acordul-cadru, menționăm pe scurt că, pe baza informațiilor disponibile, nu considerăm că judecătorii de pace și magistrații de profesie italieni sunt comparabili în ceea ce privește remunerația.

111. În cadrul acestei comparații prezintă o importanță decisivă accesul la funcția de magistrat și natura diferită a cauzelor pe care aceștia le tratează. Ca urmare a selectării celor mai buni candidați inerente procedurii oficiale de selecție, cu probe specifice, și a perspectivelor de carieră aferente, trebuie să se considere că, în pofida cerințelor similare de formare, magistrații de profesie dispun de o calificare superioară judecătorilor de pace. Iar dacă este adevărat că judecătorii de pace se ocupă numai de cauze de importanță minoră, în primă instanță, în timp ce magistrații de profesie își desfășoară activitatea în instanțe superioare, judecând cauze de importanță mai mare, cele două grupuri nu sunt câtuși de puțin comparabile în ceea ce privește remunerarea; sau, cel puțin, diferențele de remunerare sunt justificate.

c) Concluzie intermediară

112. În consecință, din perspectiva duratei concediului anual plătit, o judecătoare de pace numită doar pentru o anumită perioadă este comparabilă cu magistrații de profesie italieni, astfel încât aceasta poate solicita același număr de zile de concediu precum magistrații de profesie, în conformitate cu clauza 4 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată. Remunerația pentru durata concediului trebuie calculată pe baza remunerației obișnuite pentru durata activității sale de judecător.

C. Cu privire la riscurile privind răspunderea judecătorilor italieni (întrebarea 3)

113. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă este compatibil cu cerințele dreptului Uniunii faptul că dreptul intern prevede, în privința judecătorilor chemați să se pronunțe, răspunderea personală pentru fapte săvârșite cu intenție sau din culpă gravă „în cazul încălcării vădite a legii și a dreptului Uniunii Europene”. Instanța de trimitere înțelege această reglementare în sensul că răspunderea sa este angajată atunci când aplică dreptul intern cu încălcarea dreptului Uniunii, dar și atunci când aplică dreptul Uniunii cu prioritate, lăsând astfel neaplicat dreptul intern.

⁵⁹ A se vedea în acest sens trimiterea de la nota de subsol 37 și Hotărârea din 11 noiembrie 2015, Greenfield (C-219/14, EU:C:2015:745, punctele 54-56).

114. În această privință este necesar să se arate că, din perspectiva dreptului Uniunii, reiese că amenințarea cu o sancțiune pentru aplicarea dreptului Uniunii în cazul neaplicării simultane a dreptului intern ar fi contrară supremației dreptului Uniunii, principiului cooperării loiale în temeiul articolului 4 alineatul (3) TUE și dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă potrivit articolului 47 din cartă. Totodată ar fi îndoielnic dacă un judecător ar putea aplica în continuare, în mod independent, acest drept, în lumina unei amenințări cu răspunderea pentru aplicarea prioritară a dreptului Uniunii.

115. Astfel, o reglementare privind răspunderea personală a judecătorului pentru fapte săvârșite cu intenție sau din culpă gravă „în cazul încălcării vădite a legii și a dreptului Uniunii Europene” trebuie interpretată în sensul că aplicarea cu prioritate a dreptului Uniunii nu justifică atragerea răspunderii judecătorilor. În plus, aceasta este interpretarea dispozițiilor relevante pe care Italia o prezintă în fața Curții.

116. În cazul în care nu ar fi posibilă o astfel de interpretare, reglementarea nu poate fi aplicată. În niciun caz judecătorul în cauză nu poate fi amenințat cu o sancțiune ca urmare a aplicării corecte a dreptului Uniunii.

V. Concluzie

117. Propunem, așadar, Curții să se pronunțe după cum urmează:

- „1) Giudice di pace di Bologna (judecătorul de pace Bologna) este o instanță în sensul articolului 267 TFUE.
- 2) Articolul 7 din Directiva 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru trebuie interpretat în sensul că o judecătore de pace italiană a cărei remunerație este compusă dintr-un quantum de bază redus, precum și din plăți aferente cauzelor soluționate și ședințelor trebuie considerată ca fiind lucrătoare în sensul articolului 7 din Directiva privind timpul de lucru, având, prin urmare, dreptul la cel puțin patru săptămâni de concediu plătit, atunci când aceasta exercită activități jurisdicționale într-o măsură semnificativă, nu poate decide în mod autonom ce cauze tratează și este supusă obligațiilor disciplinare ce revin magistraților de profesie.

În ceea ce privește durata concediului anual plătit, o judecătore de pace numită doar pentru o anumită perioadă este comparabilă cu magistrații de profesie italieni. Astfel, aceasta poate solicita același număr de zile de concediu precum magistrații de profesie, în conformitate cu clauza 4 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată. Remunerația pentru durata concediului trebuie calculată pe baza remunerației obișnuite pentru durata activității sale de judecător.

- 3) La rândul său, o reglementare privind răspunderea personală a judecătorului pentru fapte săvârșite cu intenție sau din culpă gravă «în cazul încălcării vădite a legii și a dreptului Uniunii Europene» trebuie interpretată în sensul că aplicarea cu prioritate a dreptului Uniunii nu justifică atragerea răspunderii judecătorilor. În cazul în care nu ar fi posibilă o astfel de interpretare, reglementarea nu poate fi aplicată.”