

Cauza C-41/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

26 ianuarie 2023

Instanța de trimitere:

Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)

Data deciziei de trimitere:

26 ianuarie 2023

Reclamante-apelante:

AV

BT

CV

DW

Intimat-pârât:

Ministero della Giustizia

Părțile din litigiul principal

Recunoașterea în favoarea reclamanților, magistrați onorifici (1), a dreptului la un raport de muncă salariată pe durată nedeterminată în administrația publică, în special în cadrul Ministero della Giustizia (Ministerului Justiției), în condiții economice și juridice identice cu cele ale magistraților de carieră, prin integrarea lor în cadrul permanent al magistraților profesionali, ținându-se cont de vechimea lor în activitate, (2) a dreptului la plata unei remunerații zilnice proporționale cu cea datorată magistraților de carieră, de la data stabilirii inițiale a raportului de muncă ca magistrat onorific al fiecărui reclamant până la transformarea acestui raport în raport de muncă cu normă întreagă și pe durată nedeterminată, (3) a dreptului la un tratament egal în materie de protecție socială și de asigurări sociale cu cel al magistraților de carieră, cu luarea în calcul a activității profesionale și cu

acordarea tuturor avantajelor economice și normative pe baza vechimii în muncă pentru perioada anterioară permanentizării în funcție, (4) cu titlu subsidiar, repararea prejudiciului pentru abuzul privind recurgerea la prelungirea prin lege a raportului de muncă salariată.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea Directivei 1999/70/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 privind Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP (JO 1999, L 175, p. 43, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 129);

Interpretarea Directivei 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);

Întrebări preliminare

1) Articolul 7 din Directiva 2003/88 și clauza 4 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care nu prevede, pentru judecătorii de tribunal onorifici și pentru procurorii adjuncți onorifici, niciun drept la plata unei indemnizații pentru perioada de vacanță în care activitatea le este suspendată, nici la protecția socială și de asigurări sociale obligatorie pentru accidente și boli profesionale?

2) Clauza 5 din Acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia raportul de muncă pe durată determinată al magistraților onorifici, care poate fi calificat drept raport de serviciu, iar nu drept raport de angajare în cadrul unei autorități publice, pentru care este prevăzut un regim care constă într-un act inițial de numire și o singură posibilitate de prelungire ulterioară, poate face obiectul mai multor prelungiri prevăzute de acte legislative naționale, fără sancțiuni efective și disuasive și fără posibilitatea de a transforma aceste raporturi în contracte de muncă pe durată nedeterminată în cadrul unei autorități publice, într-o situație de fapt care ar fi putut avea efecte compensatorii favorabile în situația juridică a beneficiarilor, din moment ce acestora le-au fost prelungite funcțiile în mod automat, în esență, pentru o perioadă suplimentară?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 7 din Directiva 2003/88;

Clauzele 4 și 5 din Acordul-cadru anexat la Directiva 1999/70.

Dispozițiile de drept național invocate

Constituția, articolele 102 și 106;

Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (Decretul regal nr. 12 din 30 ianuarie 1941, Organizarea judiciară);

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzioni nei pubblici impieghi (Decretul Președintelui Republicii nr. 487 din 9 mai 1994 de stabilire a normelor privind accesul la posturile din administrația publică și procedurile de desfășurare a concursurilor, a concursurilor unice și a altor forme de recrutare pentru posturile din administrația publică);

Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni (Decretul legislativ nr. 273 din 28 iulie 1989, Norme de punere în aplicare, de coordonare și tranzitorii ale Decretului Președintelui Republicii nr. 449 din 22 septembrie 1988 privind dispoziții pentru adaptarea organizării judiciare la noul proces penal și la procesul care vizează inculpați minori);

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Decretul legislativ nr. 165 din 30 martie 2001, Norme generale referitoare la organizarea muncii în administrația publică)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Cei patru reclamânți au ocupat timp de mai mulți ani funcția de magistrat onorific (judecători onorifici în cadrul instanțelor sau procurori adjuncți în cadrul parchetelor). Aceste funcții au fost inițial atribuite pe durată determinată, prin decizia Consiliului Superior al Magistraturii și prin decret ministerial al ministrului justiției, pentru a fi prelungite apoi în mod repetat la fiecare trei ani. La momentul introducerii acțiunii în primă instanță, vechimea în muncă a reclamânților era de 21 de ani și două luni, de 17 ani și șase luni, de 18 ani și, respectiv, de 17 ani și 4 luni. Toți reclamânții sunt încă în activitate.
- 2 Potrivit reclamânților, prelungirile repetate ale raportului lor de muncă pe durată determinată sunt contrare mai multor dispoziții ale dreptului Uniunii, în special clauzelor 4 și 5 din Acordul-cadru anexat la Directiva 1999/70, precum și articolului 7 din Directiva 2003/88.
- 3 La 23 martie 2016, reclamânții au introdus o acțiune la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) pentru a

obține recunoașterea dreptului lor la un raport de muncă salariată pe durată nedeterminată în administrația publică, cu toate consecințele care rezultă din această recunoaștere din punctul de vedere al remunerației și al tratamentului securității sociale și al asigurărilor sociale. Cu titlu subsidiar, reclamanții au solicitat repararea prejudiciului rezultat din prelungirea abuzivă a raportului de muncă.

- 4 Prin hotărârea din 1 septembrie 2021, TAR Lazio a respins această acțiune.
- 5 Reclamanții au declarat apel împotriva acestei hotărâri de respingere la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), instanța de trimitere. Printre motivele de apel, reclamanții invocă o eroare de drept săvârșită de TAR Lazio, care a reținut ca fiind irelevante chestiunile legate de interpretarea dreptului Uniunii.
- 6 În cadrul litigiului principal, AV și BT au depus la dosar o plângere adresată în anul 2015 Comisiei Europene, înregistrată sub numărul 7779/15/EMPL, prin care au solicitat să se stabilească dacă situația juridică și economică a magistraților onorifici este compatibilă cu dreptul european. Potrivit răspunsului primit de acești reclamanți din partea Comisiei, „legislația și practica națională privind magistrații onorifici ridică o problemă de compatibilitate cu clauzele 4 și 5 din Acordul-cadru anexat la Directiva [1999/70], precum și cu dreptul la concediu anual plătit prevăzut la articolul 7 din Directiva [2003/88]”.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 7 Reclamanții solicită ca tratamentul lor economic și juridic să fie echivalat tratamentul magistraților de drept comun de carieră. Ei solicită de asemenea permanentizarea raportului lor de muncă, întrucât consideră că au suferit efectele prejudiciabile ale prelungirii abuzive și repetate a decretelor de numire.
- 8 Potrivit pârâtului, Ministero della Giustizia (Ministerul Justiției), situația juridică și economică a magistraților de carieră nu poate fi extinsă în mod automat la magistrații onorifici, deoarece primii exercită exclusiv funcții jurisdicționale, iar cei din urmă doar în mod concomitent, alături de o altă profesie. În plus, funcția de judecător onorific are un caracter inextricabil temporar, este exercitată astfel încât să asigure compatibilitatea cu desfășurarea diferitelor activități profesionale și nu dă naștere unui raport de muncă în cadrul administrației publice.
- 9 Această abordare este urmată de asemenea în mod constant de jurisprudența Corte di Cassazione (Curtea de Casație).

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 10 Instanța de trimitere prezintă mai întâi legislația italiană relevantă.

- 11 Articolul 106 din Constituția italiană, după ce consacră principiul potrivit căruia „[n]umirile magistraților se fac prin concurs”, prevede că „[l]egea privind organizarea judiciară poate admite numirea, chiar prin alegeri, de magistrați onorifici pentru toate funcțiile atribuite unor judecători”.
- 12 În această privință, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (Decretul regal nr. 12 din 30 ianuarie 1941, Organizarea judiciară), în versiunea aplicabilă situației de fapt din cauză, conținea dispoziții care reglementau numirea magistraților onorifici, care, spre deosebire de judecătorii de drept comun, nu sunt selectați prin concurs public, precum și modul de exercitare a funcțiilor lor și tratamentul juridic și financiar aplicabil acestora.
- 13 În special, articolul 42 ter din acest decret regal prevedea că „[j]udecătorii onorifici sunt numiți prin decret al ministrului justiției, în conformitate cu decizia Consiliului Superior al Magistraturii”.
- 14 În plus, articolul 42 quater din acest decret regal prevedea că „[a]vocații și avocații stagiați nu pot exercita profesia de avocat în fața autorităților judiciare din circumscripția instanței în cadrul căreia își exercită funcția de judecător onorific și nu pot să reprezinte sau să apere părțile, în etapele ulterioare, în cadrul unor proceduri care se desfășoară în fața aceluiași autorități”.
- 15 Potrivit articolului 42 quinquies din decretul regal, „[n]umirea în calitate de judecător onorific se face pentru o perioadă de trei ani. Titularul nu poate fi numit din nou, la expirarea mandatului, decât o singură dată.”
- 16 În sfârșit, articolul 42 septies din decretul regal prevedea că „[...] [j]udecătorului onorific îi revin exclusiv indemnizațiile și celelalte drepturi conferite în mod expres de lege, cu referire specifică la raportul de serviciu onorific”.
- 17 În schimb, în ceea ce privește funcția de procuror adjunct onorific, articolul 71 din acest decret regal prevedea că procurori adjuncți onorifici „sunt numiți în conformitate cu procedurile prevăzute pentru numirea judecătorilor onorifici”.
- 18 Legislația în vigoare prevede de asemenea, în mod succint, în ceea ce privește competența, că magistrații onorifici nu pot fi învestiți decât cu cauze civile sau penale de importanță minoră și, în ceea ce privește remunerația, că aceasta ia forma unei indemnizații zilnice, în funcție și de numărul de ședințe la care participă sau de orele lucrate.
- 19 În continuare, instanța de trimitere face referire la Hotărârea Curții din 16 iulie 2020, UX, C-658/18 (EU:C:2020:572), referitoare la statutul juridic și economic al judecătorilor de pace italieni, și la Hotărârea Curții din 7 aprilie 2022, PG, C-236/20 (EU:C:2022:263), referitoare la răspunderea statului italian pentru neregnoașterea dreptului la concediu plătit al judecătorilor de pace.

- 20 Instanța de trimitere consideră că aceste hotărâri sunt aplicabile și în litigiul principal, având în vedere caracterul onorific comun al serviciilor prestate de judecătorii de pace, de judecătorii onorifici și de procurorii adjuncți onorifici.
- 21 Aceasta arată totuși că, în dreptul intern, potrivit unei jurisprudențe constante atât a Corte costituzionale (Curții Constituționale), cât și a Corte di Cassazione (Curții de Casație), poziția juridico-economică a magistraților de carieră nu poate fi extinsă în mod automat la magistrații onorifici, întrucât primii exercită exclusiv funcții jurisdicționale în timp ce cei din urmă exercită aceste funcții doar în mod concomitent cu alte funcții.
- 22 În plus, spre deosebire de situația magistraților de carieră, funcția de magistrat onorific are un caracter temporar, este exercitată astfel încât să asigure compatibilitatea cu exercitarea diferitelor activități profesionale și nu conduce la un raport de muncă în cadrul administrației publice.
- 23 Astfel, pe lângă diferitele modalități de angajare și caracterul neexclusiv și necontinuu al activității jurisdicționale exercitate, diferența de tratament s-ar întemeia pe durata temporară a raportului de serviciu, pe diferitele limitări prevăzute de lege în ceea ce privește tipul de litigii și gradul de complexitate al cauzelor tratate, precum și, în cele din urmă, pe regimul diferit de remunerare (indemnizație, iar nu salariu).
- 24 Această diferență de tratament nu ar fi, în consecință, discriminatorie, ci justificată de considerații autonome și obiective.
- 25 Astfel, dreptul intern face distincție între raportul de muncă și raportul de serviciu: prima noțiune se referă la stabilirea unui raport de muncă în cadrul administrației publice (pe durată nedeterminată, pe durată determinată sau cu fracțiune de normă), în timp ce a doua se referă la atribuirea unei funcții, în temeiul unei dispoziții legislative sau prin act al administrației publice, fără ca aceasta să implice în mod necesar încheierea unui raport de muncă.
- 26 Or, în timp ce funcționarii, printre care magistrații de carieră, stabilesc ambele raporturi juridice cu administrația publică, magistrații onorifici nu stabilesc decât un raport de serviciu cu aceasta din urmă.
- 27 Acest lucru se reflectă și în modul de redactare a articolului 4 din decretul regal, subliniat de instanța de trimitere, potrivit căruia magistrații de carieră „constituie” sistemul judiciar, în timp ce judecătorii onorifici „fac parte” din acesta.
- 28 Folosirea unei astfel de terminologii diferite nu ar constitui un scop în sine și nici nu ar fi întâmplătoare, ci ar exprima în plan material, chiar înaintea celui juridic, motivele pentru care este vorba despre subiecte de drept diferite și despre statute juridice și economice diferite, necomparabile între ele.
- 29 Judecătorii de carieră ar fi în mod necesar angajați în cadrul instanțelor de drept comun, în timp ce pentru judecătorii onorifici ar fi prevăzută posibilitatea de a fi

angajați pentru a exercita funcții jurisdicționale numai în cazul în care judecătorii de carieră ar fi împiedicați să le exercite sau ar fi absenți.

- 30 Faptul că judecătorii onorifici au atribuții similare cu cele ale judecătorilor de carieră nu reprezintă decât o consecință a funcției exercitate, întrucât activitatea judiciară trebuie să fie caracterizată de aceleași garanții, indiferent de statutul judecătorului care o exercită.
- 31 Prin urmare, ar fi vorba despre o simplă extindere funcțională a atribuțiilor, care servesc la asigurarea respectării principiilor imparțialității și independenței care caracterizează exercitarea oricărei funcții jurisdicționale.
- 32 Prin hotărârea nr. 267/2020 din 9 decembrie 2020, Curtea Constituțională, referindu-se la funcția exercitată efectiv de judecătorii de pace onorifici, a recunoscut dreptul acestora de a beneficia de rambursarea cheltuielilor de asistență judiciară eventual efectuate, pentru motivul că această prestație „nu se referă la raportul de muncă [...], ci la raportul de serviciu” și că, „având în vedere identitatea funcției jurisdicționale și importanța sa primordială în cadrul constituțional, nu este rezonabil ca rambursarea cheltuielilor de asistență judiciară să fie acordată prin lege doar judecătorilor „de carieră” și nu și judecătorilor de pace în condițiile în care pentru ambele categorii există, în aceeași măsură, necesitatea de a asigura o activitate liniștită și imparțială, necondiționată de riscurile economice legate de eventuale acțiuni în răspundere, chiar și nefondate.”
- 33 Din cele de mai sus, instanța de trimitere deduce că tratamentul juridic și economic al judecătorilor onorifici în raport cu magistrații de drept comun de carieră: (i) îndeplinește cerințe obiective și transparente și este justificată de existența unor elemente precise și specifice care disting condiția de angajare între cele două categorii, (ii) răspunde unei nevoi reale, având în vedere natura, calitatea și cantitatea, inclusiv de natură orară, coparticiparea la funcția jurisdicțională, atribuțiile specifice pentru care judecătorii trebuie să își asume responsabilitatea și diferitele niveluri de calificare necesare pentru îndeplinirea acestor atribuții, (iii) este adecvată pentru atingerea obiectivului legitim de politică socială al statului membru, în mod proporțional și în limitele a ceea ce este strict necesar; (iv) nu urmărește să impună condiții de angajare nefavorabile sau discriminatorii.
- 34 Prin urmare, apreciază că, având în vedere lipsa pertinentei, condițiile de sesizare a Curții cu o cerere de decizie preliminară în ceea ce privește primele două motive invocate de reclamanti (dreptul la un raport de muncă salariată pe durată nedeterminată și dreptul la plata unei remunerații zilnice proporționale cu cea acordată magistratului de carieră) nu sunt îndeplinite.
- 35 În schimb, exprimă îndoieli cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a reglementării naționale privind condițiile de angajare, în măsura în care aceasta exclude în totalitate judecătorii onorifici de la orice drept la concediu plătit și de la

orice formă de protecție socială și de asigurări sociale (prima întrebare preliminară).

- 36 În această privință, instanța de trimitere menționează, pe de o parte, jurisprudența Curții menționată la punctul 17 și, pe de altă parte, faptul că dispozițiile în discuție în litigiul principal au fost abrogate prin decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57 (Decretul legislativ nr. 116 din 13 iulie 2017, Reforma organică a magistraturii onorifice și alte dispoziții cu privire la judecătorii de pace, precum și dispoziții tranzitorii privind magistrații onorifici în serviciu, în aplicarea Legii nr. 57 din 28 aprilie 2016).
- 37 Acest decret legislativ recunoaște protecția socială și de asigurări sociale a magistraților onorifici, prevăzând atât dreptul la indemnizație în perioada de vacanță în care activitatea este suspendată, cât și la protecție socială și de asigurări sociale obligatorie în caz de accidente și boli profesionale. Potrivit instanței de trimitere, acesta ar fi putut oferi o soluție valabilă, pentru viitor, în ceea ce privește un element critic real, nejustificat, excesiv și disproporționat al normelor încă aplicabile, *ratione temporis*, litigiului principal.
- 38 În plus, potrivit acestei instanțe, dispozițiile decretului legislativ menționat ar putea fi aplicate prin analogie în litigiul principal.
- 39 În sfârșit, instanța de trimitere exprimă îndoieli cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a reglementării naționale privind numărul de reînnoiri succesive, în cazul în care (i) raportul de muncă pe care judecătorul onorific îl stabilește cu autoritățile judiciare este un raport de muncă pe durată determinată care poate fi calificat drept raport de serviciu, iar nu raport de muncă în cadrul administrației publice, pentru care este prevăzut un sistem întemeiat pe un prim act de numire și pe o nouă numire ulterioară unică și (ii) nu sunt prevăzute măsuri preventive disuasive sau sancțiuni efective pentru administrația publică, iar posibilitatea de a transforma raportul de serviciu într-un raport de muncă pe durată nedeterminată este exclusă (a doua întrebare preliminară).
- 40 În special, aceste îndoieli vizează de asemenea motivele invocate de legiuitorul național în susținerea numirilor repetate, centrate pe necesitatea de a aștepta o reformă organică a magistraturii onorifice și de a asigura între timp continuitatea în administrarea justiției. Instanța de trimitere ridică problema dacă aceste motive pot fi calificate drept motive obiective și transparente, care țin de marja de apreciere a obiectivelor de politică socială ale statelor membre, care pot justifica recurgerea la instrumentul de prelungire.
- 41 În sfârșit, instanța de trimitere arată că este posibil ca situația de fapt care se poate contura în privința magistraților onorifici ca urmare a aplicării legislației în vigoare să fi avut de asemenea efecte compensatorii favorabile în sfera lor

juridică, întrucât aceștia au beneficiat de prelungirea în timp a funcțiilor lor, în mod automat în esență.

DOCUMENT DE LUCRU