

Informații cu privire la acțiunile întreprinse ca urmare a plângerii înregistrate cu numărul de referință CHAP (2013)2870

Comisia Europeană face referire la o serie de plângeri pe care le-a primit cu privire la o eventuală utilizare abuzivă a contractelor succesive cu durată determinată în sectorul public din Italia.

Angajații vizați sunt:

- personalul angajat în fundațiile lirice și simfonice italiene;
- contractele pe durată determinată încheiate cu personalul didactic și personalul administrativ tehnic auxiliar („personalul ATA”) în vederea ocupării posturilor vacante temporare;
- contractele pe durată determinată încheiate cu personal medical, inclusiv personal de conducere, în cadrul serviciului național de sănătate;
- contractele pe durată determinată încheiate cu lucrătorii din învățământul superior în domeniul artei, muzicii și dansului („AFAM”), pentru care autoritatea de supraveghere este Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca („MIUR”) (Ministerul Educației, Universităților și Cercetării);
- contractele pe durată determinată încheiate în conformitate cu Legea nr. 240 din 30 decembrie 2010. Legea nr. 240 din 30 decembrie 2010 conține norme privind organizarea universităților, personalul academic și recrutarea acestora;
- raporturile de muncă dintre angajatorii din agricultură și lucrătorii cu contracte pe durată determinată, astfel cum sunt definite la articolul 12 alineatul (2) din Decretul legislativ nr. 375 din 11 august 1993;
- apel la voluntari din rândul brigăzii naționale de pompieri.

Legislația UE aplicabilă

Clauza 5 alineatul (1) din acordul-cadru cu privire la munca pe perioadă determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP, anexat la Directiva 1999/70/CE („acordul-cadru”)¹ prevede că, pentru a preveni abuzurile care rezultă din folosirea contractelor sau a raporturilor de muncă pe perioadă determinată succesive, statele membre introduc, acolo unde nu există măsuri legale echivalente, 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.

¹ 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 L 175, 10.7.1999, p. 43.

Pentru respectarea clauzei 5 alineatul (1) din acordul-cadru, este necesar să se verifice că reînnoirea contractelor sau a raporturilor de muncă cu durată determinată succesive urmărește să acopere nevoi provizorii și că nicio dispoziție națională nu este utilizată pentru a satisface nevoi permanente și durabile ale angajatorului în materie de personal².

În septembrie 2016, o instanță civilă italiană (*Tribunale di Trapani*) a solicitat Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) să pronunțe o decizie preliminară în cauza C-494/16 *Santoro*, solicitând îndrumări privind existența unei prevederi în legislația italiană referitoare la protecția efectivă, în special o compensație corespunzătoare, a angajaților din sectorul public ale căror drepturi prevăzute în clauza 5 alineatul (1) din acordul-cadru au fost încălcate³.

Această problemă s-a pus într-un context în care normele naționale în acest sens s-au aplicat diferit în cazul angajaților din sectorul privat și al celor din sectorul public. Dacă un lucrător este angajat în sectorul privat pe o perioadă care depășește limita prevăzută în contract sau care depășește limita maximă de 36 de luni, legislația italiană prevede transformarea automată a contractului de angajare pe perioadă determinată într-un contract de angajare pe perioadă nedeterminată în sectorul privat. În schimb, atunci când este vorba de angajați din sectorul public, compensațiile se limitează la o sumă forfetară și la plata de daune-interese pentru pierderea oportunităților favorabile.

În hotărârea sa din 7 martie 2018, CJUE a confirmat că statele membre pot să rezerve un tratament diferit utilizării abuzive a contractelor cu durată determinată succesive în sectorul public, cu condiția să existe alte măsuri eficiente.

CJUE a mai confirmat că, având în vedere că nu există o obligație legală de transformare a contractelor de angajare pe perioadă determinată în contracte de angajare pe perioadă nedeterminată pentru lucrătorii din serviciul public (deoarece cei din urmă trebuie să reușească la un concurs general înainte să poată deveni angajați permanenți), acești lucrători nu au dreptul la o indemnizație menită să compenseze netransformarea contractului, la care au dreptul angajații din sectorul privat. Cu toate acestea, angajații din sectorul public ar trebui să aibă dreptul la o indemnizație pentru pierderea unor oportunități. Calculul acestei indemnizații rămâne în sarcina instanței naționale, însă CJUE a indicat, făcând referire la dificultățile inerente demonstrării existenței unei pierderi de oportunități, că sarcina de a demonstra că această pierdere de oportunități a existat nu ar trebui să îi revină angajatorului.

O sarcină a probei excesivă ar putea elimina eficiența unei măsuri. CJUE a constatat că, având în vedere dificultățile inerente demonstrării existenței unei pierderi de oportunități, 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 ar îndeplini cerința privind eficacitatea.

CJUE indică de asemenea și alte măsuri existente pentru a preveni și pentru a sancționa folosirea abuzivă a contractelor pe durată determinată, precum răspunderea organelor de

² A se vedea în acest sens hotărârea din 26 ianuarie 2012, *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, punctul 39 și jurisprudența citată și hotărârea din 26 noiembrie 2014, *Mascolo și alții*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401, punctul 101.

³ Cauza C-494/16, *Santoro*, EU:C:2018:166.

conducere, astfel cum este consacrată în articolul 36 alineatul (5) din Decretul legislativ nr. 165/2001.

CJUE concluzionează că instanța de trimitere este cea care trebuie să verifice dacă sancțiunile existente impuse autorităților publice (indemnizația forfetară, indemnizația pentru compensarea pierderii unei oportunități și responsabilitatea organului de conducere) sunt suficient de eficiente și disuasive pentru a garanta deplina eficacitate a normelor adoptate în temeiul acordului-cadru.

Astfel, CJUE face din nou referire la importanța posibilității pentru angajat să se bazeze pe prezumția că statul este cel care trebuie să dovedească că angajatul care a făcut obiectul unor contracte pe durată determinată succesive și abuzive nu s-a confruntat cu pierderea unor oportunități de a găsi un loc de muncă sau că, în cazul în care ar fi fost organizat în mod legal un concurs de recrutare, el nu l-ar fi promovat.

Hotărârea va facilita pe viitor obținerea de către lucrătorii din sectorul public italian care au făcut obiectul unor contracte pe durată determinată succesive și abuzive a unor indemnizații pentru pierderea unor oportunități din cauza acestor contracte pe durată determinată succesive și abuzive.

Mai mult, în cadrul unor proceduri distincte, (cauza C-494/17 *Rossato*)⁴, Corte d'Appello di Trento a solicitat CJUE să pronunțe o hotărâre preliminară, solicitând îndrumări privind existența unei prevederi în Legea nr. 187 din 2015 referitoare la protecția efectivă, în special o compensație corespunzătoare, a angajaților AFAM ale căror drepturi prevăzute în clauza 5 alineatul (1) din acordul-cadru au fost încălcate. Instanța de trimitere a întrebat dacă măsurile prevăzute în Legea nr. 187 din 2015 sunt proporționate, suficient de eficiente și cu un efect disuasiv suficient pentru a asigura eficacitatea clauzei 5 alineatul (1) din acordul-cadru privind munca pe durată determinată.

Domnul Rossato a fost profesor timp de unsprezece ani și două luni, în baza a 17 contracte de muncă pe durată determinată.

Deși legislația italiană, astfel cum a fost modificată prin decretul „Demnitate” (Decretul-lege nr. 87 din 12 iulie 2018, transformat și modificat prin Legea nr. 96 din 9 august 2018), prevede că o persoană angajată în sectorul privat cu o serie de contracte pe durată determinată pentru o perioadă totală de peste 12 luni (și, în unele cazuri, de 24 luni) se consideră a fi angajată cu un contract pe durată nedeterminată, angajații din sectorul public nu intră sub incidența acestei prevederi.

În 2015, a intrat în vigoare o lege italiană (Legea nr. 107 din 2015) care a introdus, începând cu 1 septembrie 2016, o limită maximă de 36 luni pentru durata contractelor pe durată determinată și a instituit o procedură specială de recrutare a personalului didactic, care permite „stabilizarea” respectivelor contracte. Această dispoziție nu transformă automat contractele pe durată determinată succesive într-un contract pe durată nedeterminată, ci prevede un nou contract pe durată nedeterminată.

În cazul lucrătorilor din sectorul public, legislația italiană prevede compensații pentru prejudiciile suferite sub două forme, și anume o indemnizație forfetară sau plata unor daune-interese pentru pierderea de oportunități favorabile, însă această compensație nu se aplică

⁴ Cauza C-494/17 *Rossato*, ECLI:EU:C:2019:387.

sectorului școlar. Motivul acestei diferențe pare să fie faptul că lucrătorii din sectorul public angajați în alte sectoare decât cel școlar nu pot beneficia de stabilizarea contractelor, spre deosebire de lucrătorii din sectorul public angajați în sectorul școlar, care pot beneficia de acest avantaj (însă doar după intrarea în vigoare a Legii nr. 107 din 2015).

Instanța de trimitere din cauza *Rossato* a adresat CJUE următoarea întrebare:

„Clauza 5 punctul 1 din acordul-cadru [...] trebuie interpretată în sensul că se opune aplicării articolului 1 alineatele (95), (131) și (132) din Legea nr. 107/2015, ale căror dispoziții prevăd, pentru cadrele didactice, transformarea pentru viitor a raportului de muncă pe durată determinată într-un raport de muncă pe durată nedeterminată, fără efect retroactiv și fără repararea prejudiciului, ca măsuri care prezintă un caracter proporțional, suficient de efectiv și de disuasiv pentru a garanta deplina eficacitate a normelor din acordul-cadru, în ceea ce privește încălcarea acestuia prin utilizarea abuzivă a contractelor pe durată determinată succesive în perioada anterioară celei în care măsurile prevăzute de normele menționate sunt destinate să își producă efectele?”

În hotărârea pronunțată de CJUE se afirmă că

- transformarea contractului abuziv pe durată determinată reprezintă, în sine, o măsură eficientă pentru prevenirea abuzului și, prin urmare, acordul-cadru nu prevede o compensație pentru prejudiciul suferit înainte de transformare.
- Deși în sectorul educației este nevoie în mod special de flexibilitate, statele membre nu pot să nu ia în considerare obligația de a stabili măsuri adecvate menite să sancționeze în mod corespunzător utilizarea abuzivă a contractelor pe durată determinată succesive. Cu toate acestea, acordul-cadru lasă la latitudinea statelor membre alegerea mijloacelor pentru îndeplinirea acestui obiectiv.
- O astfel de măsură de sancționare a abuzurilor trebuie să fie proporționată și eficace. Deși statele membre pot să țină cont de nevoile unui anumit sector, ele nu pot limita excesiv efectul retroactiv al vechimii. În acest context, vechimea trebuie înțeleasă ca incluzând anii lucrați în temeiul unor contracte de muncă pe durată determinată în momentul titularizării lucrătorului în cauză. Data începând cu care se acordă vechimea trebuie să ia în considerare durata abuzului (în acest caz, peste 11 ani).

Comisia a examinat legislația națională italiană cu privire la conformitatea acesteia cu clauzele 4 și 5 din acordul-cadru și a ajuns la concluzia că legislația italiană nu se conformează acestor dispoziții. Prin urmare, la 25 iulie 2019, Comisia a trimis Italiei o scrisoare de punere în întârziere. Pentru mai multe informații privind această procedură, Comisia face trimitere la comunicatul său de presă din 25 iulie 2019⁵.

Comisia va informa reclamanții, prin intermediul acestui site internet⁶, cu privire la eventualele acțiuni pe care decide să le întreprindă ca urmare a acestei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/inf_19_4251

⁶ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_ro