CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
prezentate la 24 ianuarie 2008 [1]

I — Introducere

1. Landesgericht Bozen (Italia) formulează, în temeiul articolului 234 CE, o întrebare preliminară privind conformitatea dreptului administrativ italian cu dreptul social comunitar. Mai exact, acesta solicită Curții să se pronunțe cu privire la legalitatea unei reglementări naționale care impune angajatorilor notificarea unei copii a tuturor contractelor de muncă pe fracțiune de normă în termen de 30 de zile de la încheierea respectivelor contracte. Această obligație, însoțită de un regim sever de sancțiuni administrative care se aplică în cazul neîndeplinirii obligațiilor, ar trebui să fie conformă cu Directiva 97/81/CE a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind Acordul-cadru referitor la munca pe fracțiune de normă încheiat de UCIPE, CEIP și CES [2].

2. Deși Directiva 97/81 a fost deja interpretată de Curte, este pentru prima dată când îi revine acesteia obligația de a examina o discriminare care decurge nu din conținutul contractului, ci din formalitățile administrative impuse angajatorilor în cadrul contractelor de muncă pe fracțiune de normă. Prin urmare, prezenta cauză oferă Curții ocazia de a defini domeniul de aplicare al protecției asigurate de Directiva 97/81 și de a preciza legătura acesteia cu, pe de o parte, principiul general al nediscriminării și, pe de altă parte, cu Directiva 76/207/CEE a Consiliului din 9 februarie 1976 privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă [3].

II — Cadrul juridic

A — *Reglementarea comunitară*

3. În anul 1997, Comunitatea Europeană a aprobat Directiva 97/81 în scopul de a pune

1 — Limba originală: spaniola.

2 — JO 1998, L 14, p. 9, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 35.

3 — JO L 39, p. 40, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 164.

în aplicare acordul-cadru încheiat între partenerii sociali de dimensiune europeană în materie de muncă pe fracțiune de normă. Adoptarea acestei reglementări urmărea, pe de o parte, să elimine discriminarea lucrătorilor pe fracțiune de normă și, pe de altă parte, să încurajeze dezvoltarea acestui tip de contract de muncă. Clauzele 4 și 5 din acordul-cadru sunt relevante:

„Clauza 4: Principiul nediscriminării

(1) În ceea ce privește condițiile de încadrare în muncă, lucrătorii pe fracțiune de normă nu sunt tratați într-un mod mai puțin favorabil decât lucrătorii cu normă întreagă comparabili numai din cauză că primii lucrează pe fracțiune de normă, 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 de partenerii sociali [a se citi «de statele membre și/sau de partenerii sociali»], având în vedere legislația europeană, legislația, convențiile colective și practicile naționale.

(4) În cazurile justificate din motive obiective, după consultări cu partenerii sociali în conformitate cu legislația, convențiile colective sau practicile la nivel național, statele membre și/sau partenerii sociali pot, acolo unde este cazul, acorda accesul la anumite condiții de încadrare în muncă, dacă se întrunesc anumite aspecte legate de perioada de serviciu, timpul lucrat sau remunerarea. Condițiile privind accesul lucrătorilor pe fracțiune de normă la condiții speciale de ocupare a forței de muncă ar trebui revizuite periodic având în vedere principiul nediscriminării enunțat în clauza 4 alineatul (1).

Clauza 5: Posibilități de muncă pe fracțiune de normă

(1) În contextul clauzei 1 din prezentul acord și al principiului nediscriminării între lucrătorii pe fracțiune de normă și lucrătorii cu normă întreagă:

(a) în urma consultării cu partenerii sociali în conformitate cu legislațiile sau practicile naționale, statele membre ar trebui să identifice și să analizeze obstacolele de natură juridică sau administrativă care pot restrânge posibilitățile de lucru pe fracțiune de normă și, acolo unde este adecvat, să le elimine;

(b) partenerii sociali, acționând în domeniul de competență al acestora și prin procedurile stabilite în convențiile colective, ar trebui să identifice și să analizeze obstacolele care pot restrânge posibilitățile de lucru pe fracțiune de normă și, acolo unde este adecvat, să le elimine.

[…]”

4. Astfel cum s-a arătat, Directiva 97/81 urmărește să combată diferența de tratament între anumite tipuri de contracte de muncă; totuși, textul acesteia cuprinde – cu caracter secundar, însă relevant – un aspect legat de discriminarea pe motive de sex. Într-adevăr, potrivit considerentului (5) al directivei menționate, „concluziile Consiliului European de la Essen au subliniat necesitatea luării de măsuri de promovare a ocupării forței de muncă și a șanselor egale pentru bărbați și femei”. În plus, clauza 6 alineatul (4) din acordul-cadru consacră interdependența normelor privind munca pe fracțiune de normă și a celor privind nediscriminarea pe motive de sex:

„Prezentul acord nu aduce atingere niciunei dispoziții comunitare speciale și, în special, dispozițiilor comunitare privind egalitatea de tratament sau egalitatea de șanse între bărbați și femei.”

5. Aceste dispoziții în materie de egalitate la care se referă acordul-cadru sunt, în esență, Directiva 75/117/CEE a Consiliului din 10 februarie 1975 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la aplicarea principiului egalității de remunerare între lucrătorii de sex masculin și cei de sex feminin [4] și Directiva 76/207 privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă [5]. În prezenta cauză, articolul 3 din Directiva 76/207 are o semnificație aparte:

„(1) Aplicarea principiului egalității de tratament presupune inexistența oricărei discriminări pe criterii de sex în privința condițiilor de angajare, inclusiv a criteriilor de selecție, în toate locurile sau posturile de muncă, indiferent de sectorul sau ramura de activitate, și la toate nivelurile ierarhiei profesionale.

4 — JO L 45, p. 19, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 156.

5 — Aceste două directive au fost modificate recent de Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (JO L 204, p. 23, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 262). Totuși, faptele din prezenta cauză s-au desfășurat înainte de adoptarea Directivei 2006/54, astfel încât aceasta nu li se aplică.

(2) În acest scop, statele membre adoptă măsurile necesare pentru a asigura că:

(a) sunt abrogate dispozițiile actelor cu putere de lege și ale actelor administrative contrare principiului egalității de tratament;

(b) sunt nule, pot fi declarate nule sau pot fi modificate dispozițiile contrare principiului egalității de tratament care sunt prevăzute de convenții colective sau de contracte individuale de muncă, de regulamentele de ordine interioară ale întreprinderilor sau în statutele care reglementează profesiile independente;

(c) sunt revizuite acele dispoziții ale actelor cu putere de lege sau ale actelor administrative care sunt contrare principiului egalității de tratament, atunci când preocuparea pentru protecție care le-a inspirat inițial nu mai este întemeiată; în cazul în care dispoziții similare sunt incluse în convenții colective, partenerilor sociali li se solicită să întreprindă revizuirile necesare."

B — *Reglementarea italiană*

6. Articolul 2 din Decretul legislativ nr. 61/2000 din 25 februarie 2006 [6] obliga angajatorul să notifice, în termen de 30 de zile de la încheierea unui contract pe fracțiune de normă, o copie a respectivului contract direcției provinciale a inspecției muncii și a securității sociale competente.

7. Potrivit articolului 8 din decretul legislativ menționat, încălcarea acestei obligații ar duce la aplicarea unei amenzi administrative de 15 euro pentru fiecare lucrător în cauză și pentru fiecare zi de întârziere. Amenda nu avea nicio limită maximă și nu era prevăzută nicio cauză de atenuare sau de agravare în funcție de gradul de vinovăție a autorului încălcării.

8. În 2003, la trei ani după intrarea în vigoare a Decretului legislativ nr. 61/2000, articolul 2 a fost abrogat [7]. Totuși, din moment ce în Italia materia în cauză este reglementată de principiul *tempus regit actum*, aplicarea retroactivă favorabilă a dispozițiilor care abrogă încălcările și sancțiunile administrative este imposibilă.

6 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, nr. 66 din 20 martie 2000.

7 — Decretul legislativ nr. 276/2003 din 10 septembrie 2003 (GURI nr. 235 din 9 octombrie 2003).

III — Situația de fapt

9. Ordonanța de trimitere a Landesgericht Bozen arată că doamna Ruth Volgger, domnul Othmar Michaeler și societatea Subito au încălcat articolul 2 din Decretul legislativ nr. 61/2000. În pofida unei descrieri sumare a faptelor, din decizia de trimitere reiese că Arbeitsinspektorat der Autonomen Provinz Bozen (Inspecția Muncii din Provincia Autonomă Bolzano) a aplicat domnului Michaeler și societății Subito o amendă de 216 750 de euro. În cadrul acțiunii împotriva deciziei de aplicare a acestei sancțiuni, a fost formulată întrebarea preliminară din cauza C-55/07. La o dată apropiată, doamnei Volgger, domnului Michaeler și societății Subito le-a fost aplicată o amendă în cuantum de 16 800 de euro, pe care aceștia au contestat-o în fața Landesgericht Bozen, fapt ce a determinat o trimitere preliminară în cauza C-56/07.

10. Ordonanța de trimitere nu furnizează alte elemente de fapt, însă, astfel cum vom expune în continuare, îndoiala apărută impune o analiză fundamental abstractă a normelor aplicabile. Prin urmare, nu există niciun inconvenient care să împiedice Curtea să se pronunțe cu privire la prezenta trimitere preliminară.

IV — Întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

11. Având pe deplin cunoștință de cadrul normativ comunitar și național, Landesgericht Bozen adresează Curții următoarea întrebare:

„Sunt contrare dispozițiilor dreptului comunitar și Directivei 97/81/CE din 15 decembrie 1997 anumite dispoziții naționale (articolele 2 și 8 din Decretul legislativ nr. 61/2000) care impun angajatorului obligația de a notifica o copie a contractelor de muncă pe fracțiune de normă direcției provinciale a inspecției muncii competente, în termen de 30 de zile de la încheierea acestora, și care, în lipsa notificării, impun o amendă de 15 euro pentru fiecare lucrător în cauză și pentru fiecare zi de întârziere, fără a stabili o limită superioară a amenzii administrative (amenda)?”

12. Prin Ordonanța din 18 aprilie 2007, președintele Curții a dispus conexarea cauzelor, având în vedere legătura obiectivă dintre acestea.

13. În cursul fazei scrise, guvernul italian și Comisia Comunităților Europene au depus observații. Nimeni nu a solicitat organizarea unei ședințe, astfel încât, după reuniunea

generală din 27 noiembrie 2007, cauza era pregătită pentru elaborarea prezentelor concluzii.

V — Analiză juridică

A — *Considerație introductivă: legătura dintre principiile generale de drept și Directivele 97/81 și 76/207*

14. Înainte de a examina fondul cauzei, trebuie precizat cadrul juridic relevant. Astfel cum reiese din ordonanța de trimitere, Landesgericht Bozen are îndoieli cu privire la compatibilitatea măsurilor italiene în cauză cu Directiva 97/81 și cu „dispozițiile dreptului comunitar". Această ultimă expresie, precum și motivarea deciziei de trimitere, lasă să se înțeleagă că instanța națională are îndoieli cu privire la conformitatea ordinii juridice italiene cu *alte* norme europene.

15. Această referire la „dispozițiile dreptului comunitar" vizează, în opinia noastră, principiul nediscriminării pe motive de sex. Astfel cum subliniază instanța italiană, tratamentul diferențiat aplicat contractelor pe fracțiune de normă și contractelor cu normă întreagă poate genera o discriminare indirectă, din moment ce femeile reprezintă un grup legat în special de acest prim tip de contracte.

16. Ambiguitatea cu care este descris cadrul normativ aplicabil determină nuanțarea rolului principiului nediscriminării pe motive de sex în directivele în materie de egalitate. În vederea schițării unui răspuns util, trebuie să se analizeze pe scurt anumite aspecte generale privind sistemul izvoarelor dreptului comunitar.

17. Impactul principiilor generale de drept asupra directivelor comunitare a creat deseori probleme. Intervenția unor norme deschise și nedeterminate precum aceste principii, împreună cu caracterul teleologic al directivei pot induce în eroare instanțele judecătorești atunci când trebuie să folosească criterii clare care să permită soluționarea unui litigiu. Această influență reciprocă și complexă între aceste două izvoare normative necesită un efort de clarificare.

18. Principiile generale de drept îndeplinesc o funcție eterogenă în ordinea juridică a Uniunii Europene: în primul rând, acestea sunt norme juridice care pot fi asimilate normelor dreptului primar, cu o autonomie proprie, care determină valabilitatea unui act de drept derivat sau aplicabilitatea

unei norme naţionale [8]; în al doilea rând, acestea completează interpretarea unei alte norme, de drept primar sau de drept derivat, inclusiv de drept naţional, fără a dobândi o independenţă deplină şi completă, însă condiţionând în mod esenţial soluţionarea unui caz concret [9].

19. Această funcţie a principiilor generale de drept este simplificată atunci când acestea sunt transpuse în dreptul scris, precum în cazul principiului nediscriminării pe motiv de cetăţenie sau naţionalitate (articolul 12 CE), dobândind un caracter democratic care le lipseşte atunci când sunt create de jurisprudenţă. Totuşi, şi unele, şi altele servesc drept parametri de conformitate altor norme, precum şi drept criterii de interpretare.

20. Această dualitate se atenuează într-o oarecare măsură în ceea ce priveşte directivele. În Hotărârea Mangold [10], Curtea a considerat că un principiu general de drept putea fi aplicat atunci când o directivă nu era susceptibilă să fie invocată într-o acţiune din cauza conţinutului său, a lipsei de efect direct orizontal şi a unui termen de transpunere deschis. Reglementarea în discuţie în cauza Mangold era Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalităţii de tratament în ceea ce priveşte încadrarea în muncă şi ocuparea forţei de muncă [11]. Curtea a înlăturat dificultatea care exista în aplicarea acestei directive, recunoscând autonomia principiului general al nediscriminării pe motive de vârstă [12]. Aspectele pe care legiuitorul comunitar nu le-a protejat prin intermediul unei directive au fost garantate de Curte prin intermediul unui principiu general de drept.

21. În concluziile prezentate în cauza Palacios de la Villa [13], avocatul general Mazák a criticat dur jurisprudenţa Mangold, considerând-o nocivă pentru ordinea juridică

8 — Deşi instanţa naţională are obligaţia de a lăsa neaplicate dispoziţiile naţionale contrare dreptului comunitar (Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal, 106/77, Rec., p. 629, punctele 21-24), aceasta trebuie să le elimine (Hotărârea din 4 aprilie 1974, Comisia/Franţa, 167/73, Rec., p. 359, punctul 35). Acesta este cazul incompatibilităţii dintre normele comunitare şi dispoziţiile administrative naţionale a căror examinare şi anulare ulterioară pot fi întreprinse de către instanţele mai multor state membre. Această realitate confirmă că între dreptul comunitar şi ordinea juridică naţională nu există un raport unic de „întâietate" (bazat pe aplicabilitate), în opoziţie cu un raport de „supremaţie" (bazat pe valabilitate), întrucât, în anumite cazuri, această distincţie este atenuată. Ferreres Comella, V., „La Constitución española ante la cláusula de primacía del Derecho de la Unión Europea", în Closa Montero, C. (ed.), *Constitución española y Constitución europea. Análisis de la Declaración del Tribunal Constitucional,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 92.

9 — În această privinţă, Alonso García, R., *Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, CEURA, Madrid, 1994, p. 238-244. Groussot, X., *Creation, Development and Impact of the General Principles of Community Law: towards a jus commune europaeum?,* Lund University, Lund, 2005, p. 16-27, propune următoarea clasificare: principii complementare (sau subsidiare), principii de reglementare şi principii operaţionale. Primele principii acoperă lacunele din dreptul comunitar, a doua categorie are o vocaţie normativă superioară (libertăţi, subsidiaritate sau loialitate instituţională), iar a treia categorie constituie, în esenţă, criterii de evaluare a actelor individuale (proporţionalitate, egalitate, securitate juridică […]).

10 — Hotărârea din 22 noiembrie 2005, Mangold (C-144/04, Rec., p. I-9981).

11 — JO L 303, p. 16, Ediţie specială, 05/vol. 6, p. 7.

12 — Hotărârea Mangold, citată la nota de subsol 10, punctul 75.

13 — Concluziile din 15 februarie 2007 (Hotărârea din 16 octombrie 2007, C-411/05, Rep., p. I-8531).

în ansamblul său [14]. Suntem de acord cu avocatul general, întrucât aplicabilitatea subsidiară a principiilor generale nu numai că este susceptibilă să creeze insecuritate juridică, ci denaturează de asemenea sistemul izvoarelor de drept, transformând actele tipice comunitare în norme decorative, uşor de înlocuit prin principii generale [15].

22. Considerăm că instanţa comunitară trebuie să fie foarte prudentă în aplicarea directivelor şi a principiilor generale de drept. În fapt, coexistenţa acestora ar fi mai productivă pentru juriști în cazul în care s-ar susţine că directivele, odată introduse în ordinea juridică, trebuie interpretate în sensul că acestea completează principiile generale, fără a fi plasate totuşi pe picior de egalitate cu acestea din urmă; într-adevăr, în cazul în care, după adoptarea unei directive, anumite aspecte care intră în domeniul său de aplicare ar fi reglementate de principiile generale, funcţia şi natura acesteia ar fi serios afectate. Ar fi de preferat ca principiile generale de drept invocate într-o cauză care priveşte directive să servească drept parametri de interpretare. Astfel, raportul dintre principiile generale şi directive ar garanta în mai mare măsură securitatea juridică şi ar respecta mai mult echilibrul instituţional inerent unui sistem al izvoarelor de drept precum sistemul comunitar [16].

23. În aceste circumstanţe, pentru a răspunde la întrebarea formulată de Landesgericht Bozen, trebuie să se examineze dacă îndoielile ridicate ar putea fi înlăturate prin intermediul instrumentelor legislative comunitare, caz în care principiile generale ar servi în mod exclusiv drept instrumente de interpretare a directivelor; totuşi, în lipsa unor directive aplicabile, principiile generale ale dreptului comunitar ar intra în joc în calitate de elemente normative autonome.

14 — Concluziile avocatului general Mazák prezentate în cauza Palacios de la Villa sunt în special exemplare atât datorită motivării acestora, cât şi datorită clarităţii cu care avocatul general îşi exprimă dezacordul faţă de jurisprudenţa Mangold. Partea cea mai semnificativă apare fără îndoială în observaţiile finale, în care avocatul general declară că „în general, în circumstanţe precum cele din prezenta cauză, în care a fost adoptată o directivă, un astfel de act de drept comunitar derivat poate fi interpretat şi apreciat în lumina principiilor generale pe care se întemeiază. Principiile generale de drept – pe care Curtea le consideră, în temeiul articolului 220 CE, parte integrantă a dreptului comunitar primar – sunt, prin urmare, puse în aplicare prin intermediul actelor cu putere de lege comunitare specifice. […]A inversa aproape în totalitate această noţiune, recunoscând unui principiu general al dreptului comunitar […] stipulat într-un act cu putere de lege comunitar specific […] un grad de autonomie în aşa fel încât acesta ar putea fi invocat în locul sau independent de acest act cu putere de lege ar putea totuşi crea o situaţie problematică.Această abordare nu numai că ar suscita preocupări serioase în materie de securitate juridică, dar ar şi repune în discuţie repartizarea competenţelor între Comunitate şi statele membre, precum şi, în general, atribuirea competenţelor în temeiul tratatului […]” (punctele 136-138).

15 — În numărul 1, vol. 43, 2006, din *Common Market Law Review*, editorii acestei reviste au consacrat un comentariu relevant, pe un ton critic, Hotărârii Mangold, evidenţiind nivelul extrem de complexitate pe care aceasta îl adaugă cadrului juridic comunitar (a se vedea în special p. 7 şi 8).

16 — Cazurile în care directiva impune statelor membre o transpunere în lumina drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene ridică o altă problemă. În Hotărârea din 10 iulie 2003, Booker Aquaculture şi Hydro Seafood (C-20/00 şi C-64/00, Rec., p. I-7411), Curtea, conform concluziilor avocatului general Mischo, a declarat că drepturile fundamentale, în calitate de principii generale ale dreptului comunitar, trebuie să fie respectate de către statele membre atunci când acestea transpun o directivă în ordinea lor juridică. Într-adevăr, drepturile fundamentale ale Uniunii ajută nu numai la interpretarea, ci şi la controlarea acţiunii autorităţilor publice de stat. Această funcţie se întemeiază pe caracterul esenţial constituţional al drepturilor fundamentale, întrucât, pe lângă faptul că oferă individului spaţii de libertate, acestea conferă de asemenea un caracter legitim acţiunii Uniunii.

24. În opinia noastră, îndoielile ridicate de Landesgericht Bozen intră sub incidența a două directive: Directiva 97/81, invocată în mod expres de instanța de trimitere și care reglementează munca pe fracțiune de normă, și Directiva 76/207 privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă. Deși instanța de trimitere citează articolul 137 CE, întrebările acesteia privesc Directiva 76/207 sus-menționată.

25. În consecință, în prezenta cauză, ar fi posibilă o interpretare a directivelor conform principiilor generale, evitând astfel aplicarea principiilor generale în calitate de norme autonome, ceea ce ar presupune lărgirea sferei de influență a directivelor, prin mijloace neconvenționale și la limita procedurile democratice de decizie.

26. În sfârșit, trebuie să se aprofundeze analiza raportului dintre Directivele 97/81 și 76/207.

27. În cauza Steinicke, avocatul general Tizzano nu a văzut niciun inconvenient în a aplica aceste două directive unui regim de muncă pe fracțiune de normă pe motive de vârstă, la care nu puteau avea acces decât lucrătorii care, în ultimii cinci ani, au lucrat cu normă întreagă în total cel puțin trei ani [17]. În schimb, Curtea a considerat că regimul în cauză privea condițiile de muncă, excluzând astfel Directiva 97/81 și evitând abordarea problemei dezbătute în prezent [18].

28. Un an mai târziu, problema coexistenței directivelor sus-menționate a fost ridicată din nou în cauza Wippel, în care a fost admisă în sfârșit aplicarea simultană a acestora într-un caz concret [19]. Considerăm că este oportun să se amintească în această conjunctură concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza menționată [20]. În opinia sa – cu care suntem de acord – aceste două directive urmăresc obiective diferite. În lipsa unei identități efective, nu se poate recurge la un criteriu de generalitate și de specialitate privind aceste norme [21].

29. Având în vedere că aplicarea directivelor a fost precizată atât în raporturile acestora cu principiile generale, cât și în relațiile lor

17 — Concluziile avocatului general Tizzano prezentate la 3 aprilie 2003 în cauza Steinicke (Hotărârea din 11 septembrie 2003, C-77/02, Rec., p. I-9027).

18 — Hotărârea Steinicke, citată la nota de subsol 17, punctul 52.

19 — Hotărârea din 12 octombrie 2004 (C-313/02, Rec., p. I-9483).

20 — Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Wippel (hotărârea citată la nota de subsol 19, punctele 64-67).

21 — Astfel cum arată avocatul general la punctul 67 din concluziile prezentate în cauza Wippel, „[i]nterzicerea discriminării prevăzută de Directiva 76/207 este, de altfel, aplicabilă de asemenea împreună cu interdicția de a dezavantaja lucrătorii pe fracțiune de normă în temeiul acordului-cadru privind munca pe fracțiune de normă […], întrucât cele două dispoziții reglementează fapte diferite și urmăresc obiective diferite. Interdicția discriminării conținută de fiecare dintre acestea se întemeiază pe împrejurări diferite. Între aceste interdicții ale discriminării nu există niciun raport reciproc de specialitate”.

reciproce, trebuie examinat fondul întrebării adresate de Landesgericht Bozen prin analizarea, mai întâi, a conformității măsurilor italiene în litigiu cu Directiva 76/207.

B — *Obligațiile administrative care decurg din Decretul legislativ nr. 61/2000 în lumina Directivei 97/81*

1. Obiectul întrebării

30. Landesgericht Bozen solicită o interpretare a Directivei 97/81 pentru a deduce compatibilitatea cu acest text comunitar a celor două dispoziții ale Decretului legislativ nr. 61/2000 (articolele 2 și 8) care obligă angajatorii să transmită o copie a contractelor pe fracțiune de normă serviciului competent al inspecției muncii, în termen de 30 de zile de la încheierea respectivelor contracte. Această obligație era însoțită de un regim sever de sancțiuni administrative care prevedea o amendă de 15 euro pentru fiecare lucrător în cauză și pentru fiecare zi de întârziere, fără nicio limită.

31. În vederea promovării ocupării forței de muncă, Directiva 97/81 urmărește să elimine orice discriminare între contractele de muncă pe fracțiune de normă și contractele de muncă cu normă întreagă. Această finalitate s-a concretizat în clauza 1 litera (a) din acordul-cadru anexat la directiva menționată, care prevede că obiectivul acestuia este „să asigure eliminarea discriminării împotriva lucrătorilor pe fracțiune de normă și de a îmbunătăți calitatea muncii pe fracțiune de normă” [22].

32. Tratamentul egal impus de Directiva 97/81 privește, în esență, condițiile substanțiale ale raportului de muncă. Se urmărește eliminarea, între aceste tipuri de contracte, a oricărui dezechilibru în detrimentul contractului pe fracțiune de normă. Jurisprudența Curții în domeniu a confirmat acest punct de vedere [23].

33. Totuși, prezenta cauză nu se referă la conținutul contractului de muncă, întrucât reglementarea italiană introduce măsuri birocratice în obligațiile administrative ale angajatorilor. În consecință, aceasta urmărește raportul vertical dintre autoritățile publice (inspecția muncii) și un particular (angajatorul).

34. Deși, în cadrul prezentei cauze, nu este pus în discuție tipul de discriminare care

22 — Directiva 97/81 este studiată în lucrările lui Ellis, E., *EU Anti- Discrimination Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 266 și 267, și ale lui Barnard, C., *EC Employment Law*, ediția a treia, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 429-432.

23 — Hotărârea Wippel, citată la nota de subsol 19. Examinăm anumite aspecte din munca pe fracțiune de normă în concluziile prezentate în cauza Voß (Hotărârea din 6 decembrie 2007, C-300/06, Rep., p. I-10573, punctele 28-31).

constituie obiectivul principal al Directivei 97/81, rămâne interesul unei examinări a măsurilor adoptate în Italia. În temeiul clauzei 5 alineatul (1) litera (a) din acordul-cadru, statele membre se angajează să identifice obstacolele de natură juridică sau administrativă care pot restrânge posibilităţile de lucru pe fracţiune de normă şi, acolo unde este adecvat, să le elimine. În consecinţă, pare evident că restricţiile birocratice impuse la încheierea contractelor de muncă pe fracţiune de normă sunt susceptibile să încalce Directiva 97/81.

35. În consecinţă, soluţia noastră se va concentra pe compatibilitatea Decretului legislativ nr. 61/2000 cu clauza 5 alineatul (1) litera (a) din Directiva 97/81. Trebuie examinată mai întâi legalitatea obligaţiei de notificare şi ulterior, cea a regimului de sancţiuni. Aceste două aspecte încalcă principiul nediscriminării între contractele de muncă enunţat de Directiva 97/81. Din motive de claritate conceptuală şi expoziţională, punctele slabe ale acestor regimuri trebuie să fie demonstrate separat.

2. Obligaţia de notificare administrativă

36. Landesgericht Bozen doreşte să se stabilească dacă obligaţia de a notifica toate contractele de muncă pe fracţiune de normă inspecţiei de muncă constituie o încălcare a dreptului comunitar. În consecinţă, trebuie să se stabilească dacă tratamentul diferenţiat în cauză este justificat din punct de vedere obiectiv şi raţional.

37. Jurisprudenţa Curţii şi practica jurisdicţională a mai multe state membre au acordat principiului proporţionalităţii un rol special în cadrul examinării principiului comunitar al nediscriminării. În acest sens s-a pronunţat şi doctrina [24]. Prin urmare, triplul criteriu de proporţionalitate constituie un instrument relevant pentru soluţionarea dilemei; discriminarea trebuie să fie corespunzătoare, necesară şi proporţională în sens strict [25]. Prin această triplă evaluare, care trebuie realizată pe etape şi nu cumulativ, aprecierea egalităţii devine mai transparentă şi generează mai multă securitate juridică.

38. Verificarea principiului proporţionalităţii confirmă de asemenea ideile prezentate la

24 — Craig, P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 695-700. A se vedea de asemenea Ellis, E., „The Concept of Proportionality in European Community Sex Discrimination Law", în Ellis, E. (ed.), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart Publishers, Oxford, 1999, p. 170 şi 171.

25 — Curtea efectuează această triplă evaluare cu o anumită regularitate. Cu privire la aceste trei aspecte ale proporţionalităţii în dreptul comunitar, a se vedea Schwarze, J., *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, Londra, 2006; de Búrca, G., *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, Yearbook of European Law, vol. 13, 1993; Emiliou, N., *The Principle of Proportionality in European Law*, Kluwer, 1996, şi Ellis, E. (ed.), *The Principle of Proportionality in the Law of Europe*, op. cit. Cu privire la construcţia teoretică a principiului proporţionalităţii, dintr-o perspectivă metodologică şi punând accentul pe dimensiunea constituţională a principiului, a se vedea Bernal Pulido, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, ediţia a doua, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

punctele 17-22 din prezentele concluzii. În cazul în care există o directivă care armonizează un sector specific, principiile generale îndeplinesc o funcție interpretativă. În prezenta cauză, principiul proporționalității ajută la determinarea sensului clauzei 5 alineatul (1) litera (a) din acordul-cadru anexat la Directiva 97/81.

39. Jurisprudența oferă numeroase exemple de regimuri naționale care se opun realizării unor obiective comunitare [26]. Domeniul cel mai prolific este cel al libertăților de circulație. În acest sector, Curtea sancționează cu o deosebită severitate măsurile direct discriminatorii, pentru motivul că acestea presupun o inegalitate vădită, a cărei justificare revine statelor membre. Totuși, atunci când măsurile în cauză sunt indirect discriminatorii, criteriul de control este întotdeauna mai măsurat și mai prudent, având în vedere dificultățile pe care acest tip de apreciere le cauzează instanței [27].

40. Considerăm că jurisprudența în materie de liberă circulație constituie punctul de referință pentru răspunsul la întrebarea preliminară adresată. În pofida diferențelor evidente dintre regimul libertăților și un sector armonizat precum cel al muncii, tehnicile de control utilizate de Curte pot fi utile la elaborarea anumitor norme de interpretare a Directivei 97/81.

41. Libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire au permis Curții să se pronunțe asupra compatibilității cu dreptul comunitar a anumitor formalități administrative naționale aplicabile numai profesioniștilor care își exercită dreptul la libera circulație. În Hotărârea Vander Elst [28], Curtea a declarat că „o reglementare națională care condiționează exercitarea anumitor prestări de servicii pe teritoriul național [...] de eliberarea unei autorizații administrative constituie o restricție la libera prestare a serviciilor” [29]. Această poziție, reiterată în numeroase hotărâri și descrisă ca un exemplu de control al proporționalității, se întemeiază pe caracterul corespunzător și pe necesitatea măsurilor administrative în cauză. În primul rând, Curtea stabilește dacă există un raport logic între obligația națională și obiectivul pe care aceasta îl urmărește [30]. În al doilea rând, aceasta verifică dacă există alternative mai puțin restrictive care să permită

26 — Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, ediția a doua, Oxford University Press, Oxford, 2006, capitolul 5.

27 — Principiul proporționalității impune determinarea prealabilă a unui nivel de protecție, a unui standard de garanție pe care instanța trebuie să îl aplice în funcție de contextul de fapt, instituțional și normativ al fiecărui caz concret. Astfel se întâmplă în toate ordinile juridice ale statelor membre care au recunoscut respectivul principiu. În opinia lui Craig, P., op. cit., p. 657, „[i]n any system of administrative law the courts will have to decide not only which tests to apply to determine the legality of administrative action, but also the rigour or intensity with which to apply them. In some legal systems this is worked out to a high degree, but the issue is pertinent for all systems. The relative intensity of judicial review is just as much a live question in relation to proportionality in the EU”.

28 — Hotărârea din 9 august 1994 (C-43/93, Rec., p. I-3803).

29 — Hotărârea Vander Elst, citată la nota de subsol 28, punctul 15.

30 — Hotărârea Vander Elst, citată la nota de subsol 28, punctele 18-22.

statului membru să atingă aceleaşi obiective prin mijloace mai puţin constrângătoare [31]. Aceasta a doua fază de control se încheie frecvent cu constatarea unei încălcări a dreptului comunitar.

42. Hotărârea Vander Elst a confirmat incompatibilitatea cu libera prestare a serviciilor a unei obligaţii pentru întreprinderile stabilite într-un alt stat membru de a obţine, pentru lucrători, un permis de muncă eliberat de un organism naţional pentru imigrare, sub sancţiunea aplicării unei amenzi administrative. Câţiva ani mai târziu, în Hotărârea Comisia/Belgia [32], Curtea a mers mai departe, extinzând acest raţionament la măsuri naţionale aplicabile fără a face distincţie şi, mai precis, la obligaţia care revine întreprinderilor de pază de a obţine o autorizaţie administrativă [33].

43. Pentru a stabili dacă o formalitate administrativă este justificată, în special în vederea aprecierii criteriului necesităţii, Curtea a utilizat un raţionament coerent în jurisprudenţa sa. Hotărârea Schnitzer [34], care privea obligaţia de înscriere în registrul meseriilor pentru întreprinderile stabilite în statele membre şi care furnizau servicii în Germania, este în special clarificatoare. Republica Federală Germania justifica această obligaţie prin necesitatea de a garanta calitatea lucrărilor de artizanat, însă Curtea a considerat că o astfel de excepţie nu era determinantă şi că trebuia să se urmeze o altă cale, legată de *eficacitatea* dispoziţiilor administrative în cauză. Curtea a adăugat că „procedura de autorizare introdusă de statul membru gazdă nu trebuie nici să amâne, nici să complice exercitarea dreptului unei persoane stabilite într-un alt stat membru de a furniza serviciile sale pe teritoriul primului stat, din moment ce examinarea condiţiilor de acces la activităţile în discuţie a fost efectuată şi din moment ce s-a stabilit că aceste condiţii sunt îndeplinite” [35].

44. Din cele ce precedă rezultă că instanţa comunitară acordă o atenţie deosebită eficacităţii formalităţilor administrative naţionale care implică, *a priori*, discriminări interzise de dreptul comunitar. Justificările legate de motive relevante ca securitatea sau protecţia consumatorilor nu par convingătoare atunci când sunt în joc anumite obiective comunitare. Deşi argumentul expus de jurisprudenţă a fost dezvoltat în domeniul libertăţilor, considerăm că structura sa teoretică poate fi extrapolată la prezenta cauză.

31 — Hotărârea Vander Elst, citată la nota de subsol 28, punctele 23-26.

32 — Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Belgia (C-355/98, Rec., p. I-1221).

33 — Hotărârea Comisia/Belgia, citată la nota de subsol 32, punctele 35-40.

34 — Hotărârea din 11 decembrie 2003 (C-215/01, Rec., p. I-14847).

35 — Hotărârea Schnitzer, citată la nota de subsol 34, punctul 36.

45. În observațiile sale scrise, guvernul italian atribuie măsurilor în litigiu un rol important în combaterea fraudei și a muncii la negru; în opinia acestuia, notificarea tuturor contractelor pe fracțiune de normă constituie o sursă de informații care permite elaborarea și executarea unor politici publice. Dimpotrivă, Comisia consideră că aceste formalități reprezintă un obstacol incompatibil cu Directiva 97/81 și cu obiectivul acesteia de a încuraja o formulă contractuală care, în prezenta cauză, este obstrucționată fără niciun fundament.

46. Rigoarea de care Curtea dă dovadă în ceea ce privește măsurile naționale discriminatorii, interzise în mod expres de dreptul comunitar, lasă să se întrevadă că argumentul invocat de guvernul italian nu poate fi acceptat. Este neîndoielnic faptul că măsurile în cauză sunt corespunzătoare obiectivelor urmărite; totuși, aprecierea necesității acestora, care presupune să se verifice dacă există alte mijloace mai puțin constrângătoare, demonstrează că legislația italiană este incompatibilă cu Directiva 97/81. Obligația de notificare a unei copii a tuturor contractelor pe fracțiune de normă poate fi ușor de înlocuit cu alte mijloace la fel de eficiente, însă mai puțin costisitoare pentru angajatori, cărora le este impusă o cerință pe care administrația, în principiu, o îndeplinește deja în cadrul misiunilor sale de supraveghere, de inspecție și de poliție.

47. Crearea unor obligații administrative care urmăresc să reducă sau să atenueze responsabilitățile administrației nu reflectă întotdeauna o bună administrare publică. Formalitățile redundante, mobilizarea unor resurse private pentru îndeplinirea unor sarcini de o utilitate incertă sau controalele zeloase ale administrației sunt simptome care devin cu atât mai discutabile cu cât acestea capătă o formă discriminatorie față de o categorie concretă. Nu rezistăm tentației de a-l evoca pe funcționarul Ramón Villamil, erou tragic din *Miau*, roman în care Benito Pérez Galdós îi descrie pe cei care luptă împotriva forțelor birocrației, fără succes și fără recompensă, înghițiți de un sistem de administrare care se autoalimentează cu formalități inutile [36].

48. Importanța pe care Directiva 97/81 o atribuie contractelor pe fracțiune de normă, precum și interzicerea discriminării cuprinsă în acest text se opun obligației de notificare în cauză. Din moment ce există alte măsuri mai puțin constrângătoare care permit guvernului italian să atingă aceleași obiective, se pare că obligația enunțată la articolul 2 din Decretul legislativ nr. 61/2000 este disproporționată și, prin urmare,

36 — Într-o conversație între Villamil, personaj care susține simplificarea administrativă și Buenaventura Pantoja, arhetip satiric al funcționarului din secolul al XIX-lea, Benito Pérez Galdós povestește cu măiestrie și cu umor că „ceea ce îl exaspera pe Pantoja era că prietenul său [Villamil] a preconizat *income tax*, ignorând total taxa teritorială, industrială și pe consum. Impozitul pe venit, bazat pe declarație, la care se adaugă amorul propriu și buna-credință, era o erezie într-o țară în care contribuabilul aproape că trebuia pus în fața unui ștreang pentru a plăti. În general, simplificarea era contrară spiritului funcționarului integru, care aprecia abundența de personal, confuzia și, în special, amestecul de hârtii. În sfârșit, Pantoja simțea un fel de neîncredere personală, pentru că această manie de a elimina contribuțiile era ca și cum s-ar fi dorit eliminarea lui” [traducere liberă]. Pérez Galdós, B., *Miau*, col. Austral, nr. 470, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 2007, p. 193.

contrară clauzei 5 alineatul (1) litera (a) din acordul-cadru anexat la Directiva 97/81.

49. Această concluzie este coroborată cu aprecierea consecinţelor care decurg din încălcarea obligaţiei în litigiu în ceea ce priveşte sancţiunile.

51. În cazul în care Curtea ar considera că obligaţia de notificare a contractelor pe fracţiune de normă încalcă Directiva 97/81, nu ar trebui să se aprofundeze analiza măsurii sancţionatoare. Astfel cum s-a menţionat deja, constatarea ilegalităţii măsurii administrative s-ar extinde la aplicarea sancţiunii. Totuşi, în eventualitatea în care Curtea nu ar fi de acord cu opinia noastră cu privire la obligaţia de notificare, continuăm examinarea legalităţii regimului de sancţiuni prevăzut la articolul 8 din Decretul legislativ nr. 61/2000.

3. Regimul de sancţiuni administrative

50. Curtea a declarat în nenumărate rânduri că măsurile administrative sau sancţionatoare adoptate de statele membre pentru a pune în aplicare dreptul comunitar nu trebuie să depăşească ceea ce este strict necesar pentru obiectivele urmărite. În această privinţă, o sancţiune nu trebuie să fie atât de disproporţionată în raport cu gravitatea încălcării încât să devină un obstacol în calea libertăţilor consacrate de Tratatul CE [37]. Curtea a confirmat de asemenea că, atunci când o măsură administrativă naţională este declarată incompatibilă cu dreptul comunitar, sancţiunea prevăzută pentru a garanta respectarea acesteia devine de asemenea contrară dreptului Uniunii [38].

52. Statele membre se bucură de o mare marjă de apreciere în punerea în aplicare a mecanismelor de protecţie a dreptului comunitar. Atât în domeniile armonizate, cât şi în cele caracterizate prin existenţa unei voinţe de integrare negativă, dispoziţiile care urmăresc combaterea neîndeplinirii obligaţiilor, în special cele de natură punitivă, sunt concepute şi executate de către statele membre potrivit liberului arbitru. Totuşi, această normă este subordonată obligaţiei sus-menţionate, care revine statelor membre, de a respecta principiile comunitare ale efectivităţii, echivalenţei şi proporţionalităţii.

53. Un regim de sancţiuni, penal sau administrativ, destinat să garanteze punerea în aplicare a dreptului comunitar, trebuie să îndeplinească anumite condiţii privind

37 — Hotărârea din 16 decembrie 1992, Comisia/Grecia (C-210/91, Rec., p. I-6735, punctul 19), Hotărârea din 26 octombrie 1995, Siesse (C-36/94, Rec., p. I-3573, punctul 211), şi Hotărârea din 7 decembrie 2000, de Andrade (C-213/99, Rec., p. I-11083, punctul 20).

38 — Hotărârea din 14 iulie 1977, Sagulo şi alţii (8/77, Rec., p. 1495, punctul 12), Hotărârea din 3 iulie 1980, Pieck (157/79, Rec., p. 2171, punctul 19), şi Hotărârea din 12 decembrie 1989, Messner (C-265/88, Rec., p. 4209, punctul 14).

procedura şi *fondul* [39] . Condiţiile de procedură sunt reglementate de principiul efectivităţii şi al echivalenţei [40]; condiţiile de fond sunt reglementate de principiul proporţionalităţii.

54. Cauza în discuţie prezintă o incertitudine nu în raport cu procedura urmată în faţa administraţiei şi a instanţelor italiene, ci în ceea ce priveşte conţinutul material al normelor în cauză. Prin urmare, trebuie efectuat un control al proporţionalităţii.

55. Am arătat deja că Decretul legislativ nr. 61/2000 impune angajatorului o amendă de 15 euro pentru fiecare lucrător în cauză şi pentru fiecare zi de întârziere a notificării încheierii contractului. În plus, nu există nicio limită a amenzii, întrucât, fiind vorba despre o încălcare continuă, faptul ilicit se poate prelungi în timp, majorând în mod indefinit cuantumul sancţiunii.

56. Un sistem de această natură generează inconveniente serioase în ceea ce priveşte vinovăţia. Deşi regimurile de sancţiuni administrative nu au aceeaşi intensitate ca dreptul penal, cele două ordine aplică aceleaşi principii generale. În concluziile din 26 mai 2005 prezentate în cauza Comisia/Consiliul, susţinem că această identitate între sancţiunea penală şi sancţiunea administrativă este prezentă în jurisprudenţa Curţii [41]. Intensitatea cu care se aplică aceste principii variază, însă este evident că principii precum cel al prezumţiei de nevinovăţie, principiul *non bis in idem*, principiul legalităţii sau cel al vinovăţiei sunt structuri normative aplicabile atât în dreptul penal, cât şi în regimurile de sancţiuni puse în aplicare de către administraţii [42].

57. Pe baza acestei premise, considerăm că sistemul de sancţiuni creat de Decretul legislativ nr. 61/2000 este ilicit în lumina principiului vinovăţiei, în temeiul căruia sancţiunea trebuie să depindă de intenţia autorului încălcării. Pentru a garanta această cerinţă, ordinile juridice introduc criterii de rectificare sub forma unor cauze atenuante sau agravante. În aceeaşi ordine de idei, comportamentele pot fi calificate drept culpabile sau imprudente. Sancţiunea este astfel ajustată în funcţie de intenţia autorului, concretizând responsabilitatea acestuia. În jurisprudenţă,

39 — Lenaerts, K., Arts, D., şi Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, ediţia a doua, Londra, 2006, p. 83, punctul 3-001.

40 — Principiile consacrate de jurisprudenţa Curţii pornind de la Hotărârea din 16 decembrie 1976, Rewe-Zentralfinanz şi Rewe-Zentral (33/76, Rec., p. 1989, punctul 5), şi de la Hotărârea Comet (45/76, Rec., p. 2043, punctul 13).

41 — La punctul 74 din concluziile prezentate de noi în cauza Comisia/Consiliul (Hotărârea din 13 septembrie 2005, C-176/03, Rec., p. I-7879), declarăm următoarele: „[î]n funcţie de importanţa răspunsului, trebuie să se facă distincţie între sancţiunile penale, care constituie nivelul cel mai ridicat, şi sancţiunile administrative. Cele două sancţiuni constituie manifestări ale *ius puniendi* al statului şi respectă aceleaşi principii ontologice […]. Totuşi, caracterul mai puţin strict ale celei de a doua categorii atenuează garanţiile care trebuie să însoţească aplicarea acesteia, deşi, astfel cum am subliniat în concluziile prezentate de noi în cauza Comisia/Grecia […], în ambele cazuri trebuie respectate principii similare […]”.

42 — Cu privire la evoluţia jurisprudenţială a acestor principii în dreptul comunitar, a se vedea Alonso García, R., *Derecho Comunitario, Derechos Nacionales y Derecho Común Europeo*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, p. 297-301.

această operaţiune apare ca o dimensiune a principiului proporţionalităţii [43].

58. Hotărârea Louloudakis [44] a confirmat incompatibilitatea cu dreptul comunitar a unei sancţiuni naţionale aplicate în mod automat în funcţie de un singur parametru – cilindreea unui vehicul –, fără a ţine cont nici de vechimea vehiculului, nici de alte aspecte sau norme cărora proprietarul li s-a conformat [45]. Deşi Curtea a atribuit instanţei naţionale sarcina de a efectua evaluarea finală a măsurii, observaţiile formulate cu privire la vinovăţie îşi menţin întreaga semnificaţie.

59. Considerăm că aceste sancţiuni introduse *ad infinitum* în funcţie de durată şi de numărul de lucrători în discuţie, fără criterii de rectificare care permit ajustarea sancţiunii în funcţie de vinovăţia autorului încălcării, încalcă principiul proporţionalităţii. Formalităţii administrative care constă în notificarea unei copii a fiecăruia dintre contractele pe fracţiune de normă încheiate i se adaugă un element suplimentar represiv care, odată ce este adus la cunoştinţa angajatorului, contribuie la descurajarea acestui tip de contract de muncă. Posibilitatea de a fi sancţionat fără limită numai pentru durata scursă determină angajatorul să opteze pentru alte modalităţi contractuale. Stimularea de a încheia alte tipuri de contracte este cu atât mai puternică cu cât raportul de muncă cu normă întreagă nu presupune un astfel de regim de sancţiuni.

60. Totuşi, cu privire la acest aspect, sugerăm Curţii să lase decizia în sarcina Landesgericht Bozen. Caracterul automat al sancţiunii în cauză trebuie examinat în contextul sistemului italian al sancţiunilor administrative în ansamblul său. Încălcarea dreptului comunitar nu ar fi demonstrată decât în cazul în care lipsa circumstanţelor incriminatoare sau dezincriminatoare în ceea ce îl priveşte pe autorul încălcării ar fi confirmată. Instanţa de trimitere se află într-o poziţie mai bună decât Curtea pentru a efectua o analiză sistematică a unui sector specific al ordinii juridice italiene. Alternativa pe care o propunem Landesgericht Bozen este simplă: în cazul în care, în ordinea juridică naţională, sancţiunile prevăzute de Decretul legislativ nr. 61/2000 nu ar admite nicio ajustare, principiul comunitar al proporţionalităţii ar fi încălcat.

43 — Determinarea vinovăţiei prin intermediul principiului proporţionalităţii este prezentă şi în ordinile juridice naţionale. În Franţa, de exemplu, începând cu Hotărârea Lebon (Section, 9 iunie 1978, p. 245), Consiliul de Stat aplică acest principiu atunci când controlează nivelul de gravitate al sancţiunilor administrative. Legiuitorul spaniol a confirmat această practică în articolul 131 din Legea privind regimul juridic al autorităţilor administraţiei publice şi procedura administrativă de drept comun (Ley 30/1992, de 26 de noiembrie, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), în care cauzele de ajustare a responsabilităţii administrative apar la rubrica denumită „principiul proporţionalităţii". Cu privirea la evoluţia criteriului vinovăţiei, a se vedea Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law*, ediţia a doua, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 417 şi 418.

44 — Hotărârea din 12 iulie 2001 (C-262/99, Rec., p. I-5547).

45 — Hotărârea Louloudakis, citată la nota de subsol 44, punctul 69: „[…] dacă imperative de sancţionare şi de prevenire pot justifica faptul că o legislaţie naţională stabileşte sancţiuni de o anumită severitate, nu se poate exclude ca sancţiuni stabilite conform unor norme precum cele aplicabile în cauza principală să se poată dovedi disproporţionate, constituind astfel un obstacol în calea libertăţii respective, în măsura în care acestea includ amenzi stabilite în mod forfetar numai în temeiul criteriului cilindreei vehiculului, fără a lua în considerare vechimea acestuia, şi o taxă majorată care poate atinge o valoare de până la zece ori mai mare decât taxele în cauză. Într-adevăr, o sancţiune întemeiată numai pe criteriul cilindreei ar putea fi disproporţionată în raport cu gravitatea infracţiunii, în special atunci când aceasta este asociată unei alte sancţiuni, mai ridicată, aplicate pentru aceeaşi încălcare. Acest lucru se poate spune şi despre o sancţiune care poate ajunge la o valoare multiplă faţă de cea a taxelor în cauză, de exemplu de zece ori valoarea acestora". Nu trebuie pierdut din vedere faptul că sunt puţine cazuri în care Curtea a admis o anumită formă de responsabilitate obiectivă în materie de sancţiuni. În aceste cazuri, jurisprudenţa a impus ca ordinea juridică naţională să respecte principiile efectivităţii, echivalenţei şi proporţionalităţii. A se vedea de asemenea Hotărârea din 21 septembrie 1989, Comisia/Grecia (68/88, Rec., p. 2965, punctul 24), Hotărârea din 10 iulie 1990, Hansen (C-326/88, Rec., p. I-2911, punctul 17), şi Hotărârea din 27 februarie 1997, Ebony Maritime şi Loten Navigation (C-177/95, Rec., p. I-1111, punctul 35).

C — *Obligaţiile administrative create de Decretul legislativ nr. 61/2000 în lumina Directivei 76/207*

61. În sfârşit, trebuie verificat dacă Directiva 76/207 a fost încălcată. Am arătat deja că între această directivă şi Directiva 97/81 nu există un raport de specialitate, ceea ce permite interpretarea comună a acestor două instrumente normative. Având în vedere că am constatat incompatibilitatea măsurilor în cauză cu Directiva 97/81, considerăm că nu este necesar să se analizeze dificultăţile ridicate de Decretul legislativ nr. 61/2000 în raport cu discriminarea pe motive de sex. Totuşi, apreciem că o propunere în acest sens va ajuta instanţa naţională să ia decizia potrivită.

62. Deşi, în observaţiile sale, guvernul italian nu a menţionat problemele ridicate în ordinea juridică naţională de Directiva 76/207, Comisia s-a pronunţat cu privire la această problemă, arătând că dispoziţiile directivei respective nu se aplicau în prezenta acţiune.

63. Nu suntem de acord cu afirmaţia Comisiei.

64. Începând cu Hotărârea Jenkins [46], este evident că, în domeniul politicii sociale şi în special în materie de luptă împotriva diferenţelor de tratament pe motive de sex, dreptul comunitar combate de asemenea discriminarea indirectă. Această cauză privea o lucrătoare pe fracţiune de normă al cărei salariu este sensibil inferior celui al colegilor săi de sex masculin. Pârâta susţinea că neconcordanţa salarială urmărea nu să instaureze un regim diferenţiat pentru bărbaţi şi pentru femei, ci să adapteze salariile la particularităţile angajaţilor cu normă întreagă, pe de o parte, şi ale angajaţilor pe fracţiune de normă, pe de altă parte. Curtea a declarat că această diferenţă de tratament putea fi compatibilă cu principiul nediscriminării pe motive de sex, cu privire la aspectul salarial (articolul 141 CE), cu condiţia să fie justificată din punct de vedere obiectiv [47], însă a precizat că, în cazul în care numărul femeilor care exercită activităţi cu normă întreagă ar fi în mod sensibil inferior numărului de bărbaţi, ar fi vorba despre o discriminare ilegitimă [48].

65. Acest criteriu de apreciere a egalităţii între sexe, inaugurat în Hotărârea Jenkins, necesită o examinare a stării de fapt pe care Curtea nu o poate realiza întotdeauna. Din acest motiv, aceasta a arătat că evaluarea datelor care permit constatarea unei discriminări între bărbaţi şi femei revine instanţei naţionale, care trebuie să ţină cont de elemente diverse precum statisticile elabo-

46 — Hotărârea din 31 martie 1981 (96/80, Rec., p. 911).

47 — Hotărârea Jenkins, citată la nota de subsol 46, punctele 11 şi 12. În concluziile sus-menţionate prezentate în cauza Voß, punctele 32-38, explicăm în detaliu evoluţia jurisprudenţială a discriminării indirecte pe motiv de sex. A se vedea de asemenea Craig, P. şi de Búrca, G., *EU Law*, ediţia a patra, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 886-896.

48 — Hotărârea Jenkins, citată la nota de subsol 46, punctele 13 şi 14.

rate de inspecţia muncii sau de alte informaţii echivalente [49].

66. Jurisprudenţa Jenkins a fost reafirmată în nenumărate rânduri [50], chiar dacă, în majoritatea cazurilor, în domeniul articolului 141 CE, care enunţă în termeni specifici principiul egalităţii de remunerare. În definitiv, la ora actuală, discriminările indirecte pe motive de sex sunt interzise în aceeaşi măsură ca discriminările directe. Articolul 2 alineatul (2) din Directiva 97/80/CE a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind sarcina probei în cazurile de discriminare pe motive de sex [51], care concretizează jurisprudenţa Jenkins, furnizează un exemplu clar:

„În sensul principiului egalităţii de tratament […], există o discriminare indirectă în cazul în care o dispoziţie, un criteriu sau o practică aparent neutră dezavantajează o proporţie semnificativ mai ridicată de persoane de un anumit sex, cu excepţia cazului în care acea dispoziţie, criteriu sau practică este adecvată şi necesară şi poate fi justificată de factori obiectivi care nu au legătură cu sexul” [52].

67. Din moment ce articolul 2 alineatul (2) din Directiva 97/80 reglementează situaţiile discriminatorii interzise de Directiva 76/207, jurisprudenţa Jenkins se aplică prezentei cauze.

68. În aceste circumstanţe, nu rămâne decât să facem trimitere la examinarea dispoziţiilor italiene realizată mai sus. Pe baza acestei aprecieri, invităm Curtea să constate că introducerea unor măsuri care descurajează recurgerea la contracte de muncă pe fracţiune de normă este de asemenea susceptibilă să limiteze accesul la încadrarea în muncă. Pentru motivele expuse la punctele 36-60 din prezentele concluzii, măsurile naţionale în cauză descurajează angajatorii să recurgă la contractele de muncă pe fracţiune de normă. Acestea fiind spuse, revine Landesgericht Bozen sarcina de a stabili dacă există elemente de fapt care acreditează o discriminare pe motive de sex. În cazul în care rezultatul acestei evaluări ar demonstra că măsura în litigiu afectează într-un procent semnificativ mai mare femeile decât bărbaţii, ar trebui să se constate o încălcare a Directivei 76/207 şi, mai precis, a articolului 3 din aceasta.

49 — Cu privire la utilizarea criteriilor statistice în jurisprudenţa Curţii, a se vedea Nielsen, R., *European Labour Law*, DJØF Publishing, Copenhaga, 2000, p. 217-220.

50 — Jurisprudenţa Jenkins a fost confirmată la puţin timp după Hotărârea din 13 mai 1986, Bilka-Kaufhaus (170/84, Rec., p. 1607, punctul 29). A se vedea în acelaşi sens Hotărârea din 13 iulie 1989, Rinner-Kühn (171/88, Rec., p. 2743, punctul 11), Hotărârea din 27 iunie 1990, Kowalska (C-33/89, Rec., p. I-2591, punctul 13), Hotărârea din 7 februarie 1991, Nimz (C-184/89, Rec., p. I-297, punctul 14), Hotărârea din 4 iunie 1992, Bötel (C-360/90, Rec., p. I-3589, punctul 30), Hotărârea din 2 octombrie 1997, Kording (C-100/95, Rec., p. I-5289, punctul 16), şi Hotărârea din 30 martie 2000, JämO (C-236/98, Rec., p. I-2189, punctul 52).

51 — JO 1998, L 14, p. 6, Ediţie specială, 05/vol. 5, p. 32.

52 — Directiva 2006/54 a nuanţat acest concept definind discriminarea indirectă după cum urmează: „situaţia în care o dispoziţie, un criteriu sau o practică aparent neutră ar dezavantaja în special persoanele de un anumit sex în raport cu persoane de celălalt sex, în afară de cazul în care această dispoziţie, acest criteriu sau această practică este justificată în mod obiectiv de un scop legitim, iar mijloacele pentru a atinge acest scop sunt corespunzătoare şi necesare”. Din acest nou mod de redactare reiese că factorul cantitativ – incidenţa mai mare asupra femeilor decât asupra bărbaţilor – nu mai este un element determinant, coexistând cu alţi factori.

VI — Concluzie

69. Având în vedere explicațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Landesgericht Bozen după cum urmează:

„Clauzele 4 și 5 din Acordul-cadru cu privire la munca pe fracțiune de normă încheiat de UCIPE, CEIP și CES, anexat la Directiva 97/81/CE a Consiliului din 15 decembrie 1997, trebuie interpretate în sensul că se opune unei reglementări naționale care impune notificarea către administrație a unei copii a contractelor de muncă pe fracțiune de normă în termen de 30 de zile de la încheierea acestora.

Articolul 3 din Directiva 76/207/CEE a Consiliului din 9 februarie 1976 privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care impune notificarea către administrație a unei copii a contractelor de muncă pe fracțiune de normă în termen de 30 de zile de la încheierea acestora, cu condiția să se demonstreze că această măsură afectează într-un procent semnificativ mai mare femeile decât bărbații. Revine instanței naționale sarcina de a stabili dacă există elemente de fapt care dovedesc o discriminare pe motive de sex.”