CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL YVES BOT prezentate la 5 aprilie 2011 [1]

1. Prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare vizează interpretarea Directivei 77/187/CEE a Consiliului din 14 februarie 1977 privind apropierea legislației statelor membre referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, de unități sau părți de unități [2], precum și interpretarea principiului protecției jurisdicționale efective, astfel cum a fost consacrat prin articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [3].

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între doamna Scattolon, pe de o parte, și Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Ministerul Învățământului, Universității și Cercetării), pe de altă parte, cu privire la nerecunoașterea, în momentul transferului doamnei Scattolon în serviciul acestuia, a întregii vechimi în muncă pe care o dobândise în cadrul comunei Scorzè (Italia), angajatorul său inițial.

3. În această cauză se solicită Curții să își precizeze jurisprudența în ceea ce privește, pe de o parte, domeniul de aplicare al Directivei 77/187 în cazul transferului de întreprinderi între persoanele publice și, pe de altă parte, recunoașterea de către cesionar a vechimii dobândite la cedent de personalul transferat.

4. Cauza menționată oferă de asemenea Curții ocazia de a se pronunța cu privire la întinderea dreptului la o cale de atac eficientă în raport cu o dispoziție legislativă care, fiind contrară unei jurisprudențe naționale favorabile luării în considerare de către cesionar a întregii vechimi dobândite la cedent de personalul transferat, produce un efect imediat asupra unei întregi serii de proceduri judiciare aflate în curs, dintre care cea inițiată de doamna Scattolon, în favoarea poziției opuse, susținută de statul italian.

5. În prezentele concluzii vom expune motivele pentru care, în opinia noastră, Directiva 77/187 trebuie interpretată în sensul că se aplică unui transfer precum cel în discuție în acțiunea principală, și anume transferul personalului însărcinat cu serviciile auxiliare de curățenie, de întreținere și de supraveghere a clădirilor școlare ale statului de la

1 — Limba originală: franceza.
2 — JO L 61, p. 26.
3 — Denumită în continuare „carta".

colectivitățile publice locale (comune și provincii) către stat.

6. În continuare, vom arăta că, în opinia noastră, într-o situație precum cea din acțiunea principală, în care, pe de o parte, condițiile de remunerare prevăzute de convenția colectivă în vigoare la cedent nu sunt în principal întemeiate pe criteriul vechimii dobândite la acest angajator și, pe de altă parte, convenția colectivă în vigoare la cesionar o înlocuiește pe cea care era în vigoare la cedent, articolul 3 alineatele (1) și (2) din Directiva 77/187 trebuie interpretat în sensul că acesta nu impune ca cesionarul să ia în considerare vechimea dobândită de personalul transferat la cedent pentru calculul remunerației acestui personal, deși convenția colectivă în vigoare la cesionar prevede că, în principal, calculul remunerației este bazat pe criteriul vechimii.

7. În sfârșit, propunem Curții să considere că articolul 47 din cartă trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei dispoziții legislative precum cea contestată în acțiunea principală cu condiția să se demonstreze, în special pe baza unor date exprimate în cifre, că adoptarea acesteia viza chiar garantarea neutralității bugetare a operațiunii de transfer al personalului administrativ, tehnic și auxiliar (ATA) de la colectivitățile locale către stat, aspect pe care va trebui să îl verifice instanța de trimitere.

I — Cadrul juridic

A — *Dreptul Uniunii*

8. Întrucât transferul în discuție din acțiunea principală s-a efectuat la 1 ianuarie 2000, cu alte cuvinte, înaintea datei de expirare a termenului de transpunere a Directivei 98/50/CE a Consiliului din 29 iunie 1998 de modificare a Directivei 77/187 [4], respectiv la 17 iulie 2001, această cauză este guvernată de versiunea inițială a Directivei 77/187 [5].

9. Articolul 1 alineatul (1) din această directivă prevede:

„Prezenta directivă se aplică în cazul transferurilor de întreprinderi, de unități sau de părți de unități către un alt angajator, ca rezultat al unei cesiuni convenționale sau al unei fuziuni.” [traducere neoficială]

10. Articolul 2 din respectiva directivă prevede:

„În sensul prezentei directive:

(a) «cedent» reprezintă orice persoană fizică sau juridică care, printr-un transfer

4 — JO L 201, p. 88.

5 — A se vedea printre altele, prin analogie, Hotărârea din 20 noiembrie 2003, Abler și alții (C-340/01, Rec., p. I-14023, punctul 5), și Hotărârea din 9 martie 2006, Werhof (C-499/04, Rec., p. I-2397, punctele 15 și 16).

în sensul articolului 1 alineatul (1), își pierde calitatea de angajator, în ceea ce privește întreprinderea, unitatea sau partea de unitate;

(b) «cesionarul» reprezintă orice persoană fizică sau juridică care, printr-un transfer în sensul articolului 1 alineatul (1), dobândește calitatea de angajator în ceea ce privește întreprinderea, unitatea sau partea de unitate;

[…]" [traducere neoficială]

11. Potrivit articolului 3 din Directiva 77/187:

„(1) În temeiul unui astfel de transfer, drepturile și obligațiile cedentului care decurg dintr-un contract de muncă sau dintr-un raport de muncă existent la data transferului în sensul articolului 1 alineatul (1) sunt transferate cesionarului.

[…]

(2) După transferul în sensul articolului 1 alineatul (1), cesionarul menține condițiile de muncă convenite printr-o convenție colectivă, în aceleași condiții aplicabile cedentului în cadrul acelui acord, până la data rezilierii sau expirării convenției colective sau a intrării în vigoare sau a aplicării unei alte convenții colective.

Statele membre pot limita perioada de menținere a condițiilor de muncă, sub rezerva ca această perioadă să nu fie mai mică de un an.

[…]" [traducere neoficială]

12. Articolul 4 din aceeași directivă prevede:

„(1) Transferul unei întreprinderi, unități sau al unei părți de unitate nu constituie în sine un motiv de concediere pentru cesionar sau pentru cedent. […]

(2) Dacă contractul de muncă sau raportul de muncă încetează pentru că transferul în sensul articolului 1 alineatul (1) implică o modificare substanțială a condițiilor de muncă, în detrimentul lucrătorului, angajatorul este considerat răspunzător pentru încetarea contractului de muncă sau a raportului de muncă." [traducere neoficială]

13. Articolul 7 din directiva menționată prevede că aceasta „nu aduce atingere posibilității statelor membre de a aplica sau de a introduce acte cu putere de lege sau acte administrative mai favorabile lucrătorilor" [traducere neoficială].

B — *Dreptul național*

1. Articolul 2112 din Codul civil italian și articolul 34 din Decretul-lege nr. 29/93

14. În Italia, punerea în aplicare a Directivei 77/187 și, ulterior, a Directivei 2001/23/CE a Consiliului din 12 martie 2001 privind apropierea legislației statelor membre referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, unități sau părți de întreprinderi sau unități [6] este asigurată, printre altele, de articolul 2112 din Codul civil italian, potrivit căruia, „[î]n cazul transferului unei întreprinderi, raportul de muncă se continuă cu cesionarul, iar lucrătorul își păstrează toate drepturile care decurg din acesta. […] Cesionarul trebuie să aplice […] convențiile colective care erau în vigoare la data transferului, până la expirarea acestora, cu condiția să nu fie înlocuite de alte convenții colective care se aplică întreprinderii cesionarului".

15. Articolul 34 din Decretul-lege nr. 29/93 din 3 februarie 1993 [7] referitor la raționalizarea organizării administrațiilor publice și revizuirea legislației în materie de ocupare a forței de muncă în sectorul public (decreto legislativo n. 29 – razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego), în versiunea în vigoare la data faptelor din acțiunea principală, prevede că, „în cazul unui transfer […] de activități asigurate de administrații publice, de entități publice sau de unități sau structuri ale acestora către alte subiecte de drept, publice sau private, articolul 2112 din Codul civil se aplică personalului transferat către acestea din urmă".

2. Articolul 8 din Legea nr. 124/99, decretele ministeriale de punere în aplicare a acestuia și jurisprudența aferentă

16. Până în 1999, serviciile auxiliare ale școlilor publice italiene, precum cele de curățenie, de întreținere și de supraveghere, erau asigurate și finanțate de stat. Acesta din urmă delega, în parte, gestionarea acestor servicii către colectivitățile locale, precum comunele. Serviciile menționate erau efectuate parțial cu ajutorul personalului ATA al statului și parțial de colectivitățile locale.

17. Colectivitățile locale asigurau serviciile fie cu ajutorul personalului ATA (denumit în continuare „personalul ATA al colectivităților locale"), fie prin atribuirea unor contracte de achiziții publice unor întreprinderi private. Personalul ATA al colectivităților locale era

6 — JO L 82, p. 16, Ediție specială. 05/vol. 6, p. 20.

7 — Supliment ordinar la GURI nr. 30 din 6 februarie 1993, denumit în continuare „Decretul-lege nr. 29/93".

remunerat de acestea din urmă, cu rambursarea integrală a tuturor cheltuielilor de către stat.

18. Personalul ATA al colectivităților locale era remunerat pe baza convenției colective din sectorul regiunilor și autonomiilor locale (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro – Regioni Autonomie Locali, denumit în continuare „CCNL al personalului colectivităților locale"). În schimb, personalul ATA al statului angajat în școlile publice era remunerat pe baza convenției colective din sectorul școlilor (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Scuola, denumit în continuare „CCNL al școlilor"). Potrivit dispozițiilor CCNL al școlilor, remunerația se bazează într-o mare măsură pe vechime, în timp ce CCNL al personalului colectivităților locale prevedea o structură de remunerare diferită, legată de funcțiile exercitate și care integra elemente salariale accesorii.

19. Legea nr. 124/99 din 3 mai 1999 [8] privind adoptarea unor dispoziții urgente în materie de personal școlar (legge n. 124/99 – disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) a prevăzut transferul, începând cu 1 ianuarie 2000, pe listele personalului ATA al statului, al personalului ATA ce aparținea colectivităților locale.

8 — GURI nr. 107 din 10 mai 1999, denumită în continuare „Legea nr. 124/99".

20. În această privință, articolul 8 din Legea nr. 124/99 prevede:

„1. Personalul ATA al unităților și școlilor de stat, de orice calificare și de orice grad, este în sarcina statului. Dispozițiile care prevăd punerea la dispoziție a acestui personal de către comune și provincii sunt abrogate.

2. Personalul prevăzut la alineatul 1, angajat de colectivitățile locale și care lucrează în unități școlare ale statului la data intrării în vigoare a prezentei legi este transferat pe listele personalului ATA al statului și este încorporat în calificările profesionale și în profilurile profesionale corespunzătoare pentru exercitarea funcțiilor aferente acestor profiluri. Membrii personalului ale căror calificări și profiluri nu au corespondent în cadrul personalului ATA al statului sunt autorizați să opteze în favoarea colectivității locale de origine, în termen de trei luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi. Acestui personal i se recunoaște pe plan juridic și economic vechimea dobândită în cadrul colectivității locale de origine, precum și dreptul ca, într-o primă etapă, să își mențină locul de exercitare a atribuțiilor, dacă un post este disponibil.

[…]

4. Transferul personalului prevăzut la alineatele 2 și 3 se realizează treptat, în termenele și potrivit modalităților care urmează a fi stabilite printr-un decret al ministrului instrucției publice […].

5. Începând cu anul în cursul căruia își produc efectele dispozițiile alineatelor 2, 3 și 4, transferurile [financiare] ale statului către colectivitățile locale sunt reduse progresiv într-o măsură egală cu cheltuielile efectuate de acestea în cursul anului bugetar anterior celui în care are loc transferul efectiv al personalului. […]"

21. Legea nr. 124/99 a fost urmată de Decretul ministerial din 23 iulie 1999 [9] referitor la transferul personalului ATA de la colectivitățile locale către stat în sensul articolului 8 din Legea nr. 124/99 din 3 mai 1999 (decreto – trasferimento del personale ATA dagli enti locali allo Stato, ai sensi dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124). Acest decret avea următorul cuprins:

„*Articolul 1*

Personalul ATA al colectivităților locale, angajat la data de 25 mai 1999 în unitățile școlare ale statului pentru îndeplinirea atribuțiilor și îndatoririlor impuse de lege colectivităților locale, este transferat pe listele personalului ATA al statului.

Articolul 2

Transferul personalului ATA de la colectivitățile locale către stat, prevăzut la articolul 1, are loc potrivit termenelor și modalităților prevăzute la articolele următoare.

Articolul 3

Colectivitățile locale asigură, până la sfârșitul exercițiului bugetar 1999, remunerarea și aplicarea [CCNL al personalului colectivităților locale] în cazul personalului care trece în sarcina statului în temeiul articolului 8 din [Legea nr. 124/99]. […] [P]ersonalul transferat va percepe, cu titlu provizoriu de la 1 ianuarie 2000, remunerația percepută înainte de transfer.

Prin decret al ministrului instrucției publice […] vor fi stabilite criteriile de încorporare, în sectorul școlilor, destinate să alinieze retribuția personalului în discuție la cea din acest sector, făcându-se referire la remunerație, la elementele salariale accesorii și la recunoașterea pe plan juridic și economic, precum și la impactul asupra gestionării previzionale, a vechimii dobândite în cadrul colectivităților locale, după încheierea unui contract colectiv care urmează să fie negociat […] între [Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Agenția pentru reprezentarea administrațiilor publice, denumită în continuare «ARAN»)] și organizațiile sindicale reprezentative ale sectoarelor «Școală» și

9 — GURI nr. 16 din 21 ianuarie 2000, denumit în continuare „Decretul ministerial din 23 iulie 1999".

«Colectivități locale», în sensul articolului 34 din Decretul-lege nr. 29/93 […].

[…]

Articolul 5

De la 1 ianuarie 2000, personalul ATA al colectivităților locale angajate la data de 25 mai 1999 în unitățile școlare ale statului și transferat pe listele personalului statului este încorporat în calificările profesionale și profilurile profesionale corespunzătoare cadrelor personalului statului […].

[…]

Articolul 7

Personalul care trece de la colectivitățile locale la stat în conformitate cu prezentul decret își menține toate îndatoririle care îi erau atribuite, cu condiția ca acestea să fie prevăzute de profilurile statului.

Articolul 8

Vechiului personal al colectivităților locale care este transferat la stat i se va recunoaște dreptul la menținerea în locul în care își exercita atribuțiile pe parcursul anului școlar 1998/1999. În cazul în care acest post nu este disponibil, se va proceda, pentru anul școlar 2000/2001, la repartizări în funcție de contractele descentralizate în vigoare.

Articolul 9

De la 24 mai 1999, statul va succeda colectivităților locale în contractele pe care acestea le-au încheiat, eventual reînnoite ulterior, pentru partea care asigură atribuțiile ATA în beneficiul școlilor statului, în locul angajării de personal salariat. […] Fără a aduce atingere desfășurării activităților de terții angajați […] în temeiul dispozițiilor legale în vigoare, statul va succeda în contractele încheiate de colectivitățile locale cu întreprinderile […] în ceea ce privește atribuțiile ATA care prin lege trebuie efectuate de colectivitățile locale în locul statului. […]

[…]”

22. Acordul dintre ARAN și organizațiile sindicale prevăzut la articolul 3 din Decretul ministerial din 23 iulie 1999 a fost semnat la 20 iulie 2000 și aprobat prin

Decretul ministerial din 5 aprilie 2001 [10] privind aprobarea Acordului din 20 iulie 2000 dintre ARAN și reprezentanții organizațiilor și confederațiilor sindicale privind criteriile de încorporare a vechiului personal al colectivităților locale transferat în sectorul școlilor (decreto interministeriale, recepimento dell'accordo ARAN – Rappresentanti delle organizzazioni e confederazioni sindacali in data 20 luglio 2000, sui criteri di inquadramento del personale già dipendente degli enti locali e transitato nel comparto scuola).

23. Acordul menționat prevede:

„*Articolul 1*

Domeniul de aplicare

Prezentul acord se aplică de la 1 ianuarie 2000 personalului salariat al colectivităților locale transferat în sectorul «Școală» în temeiul articolului 8 din [Legea nr. 124/99] și […] al Decretului ministerial […] din 23 iulie 1999 […], cu excluderea personalului ale cărui atribuții sau îndatoriri continuă să facă obiectul competenței colectivității locale.

Articolul 2

Regimul contractual

1. De la 1 ianuarie 2000, [CCNL al personalului colectivităților locale] nu se mai aplică personalului vizat de prezentul acord […]; de la aceeași dată, acest personal intră sub incidența [CCNL al școlilor], inclusiv în ceea ce privește toate elementele referitoare la salariul accesoriu, cu excepția dispozițiilor contrare ale articolelor următoare.

[…]

Articolul 3

Încadrare și remunerare

1. Lucrătorii menționați la articolul 1 din prezentul acord sunt încadrați, în grila de remunerare, la nivelul salarial corespunzător calificărilor profesionale din sectorul școlilor, […] potrivit următoarelor modalități. Acestor lucrători li se recunoaște […] nivelul salarial în cuantum egal sau imediat inferior retribuției anuale care li se aplica la 31 decembrie 1999, constituită din salariu și din remunerațiile individuale legate de vechime, precum și, pentru cei care beneficiază de acestea, din [indemnizațiile prevăzute de CCNL al personalului colectivităților locale]. Eventuala diferență dintre cuantumul remunerației datorate în funcție de încadrare și retribuția pe care o primea lucrătorul la 31 decembrie 1999, astfel cum s-a arătat mai sus, îi este plătită cu titlu individual și își produce efectele, cu ajutorul temporizării, în vederea trecerii la nivelul următor de remunerare. Personalul vizat de prezentul acord primește indemnizația complementară specială în cuantumul aplicabil la 31 decembrie 1999 dacă aceasta este mai ridicată decât cea acordată pentru o calificare corespunzătoare din sectorul școlilor. Încadrarea definitivă a personalului prevăzut de prezentul acord în profilurile profesionale ale școlii va fi efectuată în funcție de tabelul comparativ […]

[…]

10 — GURI nr. 162 din 14 iulie 2001, denumit în continuare „Decretul ministerial din 5 aprilie 2001".

Articolul 9

Remunerația de bază și salariul accesoriu

1. De la 1 ianuarie 2000, toate dispozițiile de natură pecuniară ale [CCNL al școlilor] se aplică personalului vizat de prezentul acord, potrivit modalităților prevăzute de CCNL menționat.

2. De la 1 ianuarie 2000, personalului vizat de prezentul acord i se recunoaște, cu titlu provizoriu, remunerația individuală accesorie conformă cu sumele brute prevăzute în tabelul […] anexat la [CCNL al școlilor]. […]

[…]"

24. Interpretarea acestor norme a dat naștere unor acțiuni în justiție introduse de membri ai personalului ATA transferat, care au solicitat recunoașterea deplină a vechimii lor dobândite în cadrul colectivităților locale, fără a se ține seama de criteriile de aliniere adoptate în cadrul Acordului dintre ARAN și organizațiile sindicale și aprobate prin Decretul ministerial din 5 aprilie 2001. În această privință, membrii personalului subliniau că criteriile adoptate în cadrul acestui acord aveau ca efect faptul că, de la încorporarea lor în personalul ATA al statului, erau încadrați și remunerați în același mod precum membrii personalului ATA al statului care aveau vechime mai mică. Potrivit argumentației acestora, articolul 8 din Legea nr. 124/99 impune menținerea, pentru fiecare membru al personalului ATA transferat, a vechimii dobândite în cadrul colectivităților locale, astfel încât fiecare dintre acești membri trebuie să primească, de la 1 ianuarie 2000, remunerația primită de un membru al personalului ATA al statului care are această vechime.

25. Acest contencios a condus la mai multe hotărâri pronunțate în 2005 de Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație), în care aceasta a admis, în esență, argumentația menționată.

3. Legea nr. 266/2005 și jurisprudența aferentă acesteia

26. Legiuitorul italian a inclus, prin aprobarea unui „supraamendament" (amendament emis de guvern și aprobat printr-un vot de încredere), în articolul 1 din Legea nr. 266/2005 din 23 decembrie 2005 [11] privind dispozițiile referitoare la întocmirea bugetului anual și multianual al statului (Legea finanțelor din 2006) [legge n. 266/2005 – disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)], un alineat 218, care cuprinde o normă de interpretare cu sferă de aplicare retroactivă având ca obiect articolul 8 din Legea nr. 124/99.

11 — Supliment ordinar la GURI nr. 302 din 29 decembrie 2005, denumită în continuare „Legea nr. 266/2005".

27. Articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 prevede:

„Articolul 8 alineatul 2 din [Legea nr. 124/99] trebuie interpretat în sensul că personalul colectivităților locale transferat în cadrul [personalului ATA] al statului este încorporat în calificările funcționale și în profilurile profesionale ale serviciului statului corespunzătoare, pe baza prestației economice globale de care beneficia la momentul transferului, cu atribuirea poziției salariale în cuantum egal sau imediat inferior retribuției anuale de care beneficia la 31 decembrie 1999, constituită din salariu, din alocația individuală de vechime, precum și din eventuale indemnizații, dacă este cazul, prevăzute de [CCNL al personalului colectivităților locale] în vigoare la data încorporării în administrația statului. Eventuala diferență dintre cuantumul poziției salariale de încadrare și retribuția anuală de care beneficia personalul în discuție la 31 decembrie 1999 […] este plătită cu titlu individual și își produce efectele, cu ajutorul temporizării, în vederea trecerii la nivelul următor de remunerare. Prin aceasta, nu se aduce atingere executării hotărârilor judecătorești pronunțate la data intrării în vigoare a prezentei legi."

28. Mai multe instanțe au sesizat Corte costituzionale (Curtea Constituțională) cu privire la conformitatea articolului 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 cu Constituția italiană. Potrivit acestor instanțe, respectiva normă de interpretare le impunea, în cadrul cauzelor aflate deja pe rol la care statul este parte, o interpretare favorabilă acestuia, de altfel incompatibilă cu conținutul articolului 8 alineatul 2 din Legea nr. 124/99 și contrară interpretării acestei dispoziții furnizate de Corte suprema di cassazione. Articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 ar reintroduce sistemul inclus în Acordul din 20 iulie 2000 și în Decretul ministerial din 5 aprilie 2001, pe care Corte suprema di cassazione îl considerase contrar Legii nr. 124/99. Prin urmare, legiuitorul ar fi realizat o ingerință în funcția de interpretare uniformă a legii, care este, în Italia, rezervată Corte suprema di cassazione, aducând astfel atingere autonomiei puterii judecătorești, precum și principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime.

29. Prin hotărârea nr. 234 din 18 iunie 2007 [12], precum și prin ordonanțele ulterioare, Corte costituzionale a considerat că articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 nu este afectat de pretinsele încălcări ale principiilor generale de drept.

30. După această apreciere a Corte costituzionale, Corte suprema di cassazione a revenit, prin hotărârea nr. 677 din 16 ianuarie 2008, asupra jurisprudenței sale anterioare și a afirmat că interpretarea articolului 8 alineatul 2 din Legea nr. 124/99 dată de legiuitorul

12 — GURI din 4 iulie 2007.

italian prin articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 este plauzibilă.

31. Cu toate acestea, Corte suprema di cassazione a solicitat Corte costituzionale, prin ordonanța nr. 22260 din 3 iunie 2008, să își reexamineze poziția în raport cu principiile prevăzute la articolul 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO").

32. Prin hotărârea nr. 311 din 26 noiembrie 2009 [13], Corte costituzionale a considerat că articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 este compatibil cu drepturile fundamentale prevăzute la articolul 6 din CEDO.

II — Acțiunea principală și întrebările preliminare

33. Doamna Scattolon, angajată a comunei Scorzè de la 16 mai 1980 în calitate de îngrijitor în școli ale statului, a lucrat până la 31 decembrie 1999 ca membru al personalului ATA al colectivităților locale. Acest personal desfășoară activități de curățenie, de întreținere și de supraveghere a școlilor publice italiene.

13 — GURI din 2 decembrie 2009.

34. De la 1 ianuarie 2000, aceasta a fost transferată, în conformitate cu articolul 8 din Legea nr. 124/99, pe lista personalului ATA al statului.

35. În conformitate cu Decretul ministerial din 5 aprilie 2001, doamna Scattolon a fost încadrată într-o grilă de salarizare care corespunde, în lista menționată, unei vechimi de nouă ani.

36. Întrucât nu a obținut astfel recunoașterea a aproximativ 20 de ani de vechime dobândită în cadrul comunei Scorzè și a pierdut în plus elementele salariale accesorii prevăzute de CCNL al personalului colectivităților locale, aceasta apreciază că i s-a aplicat o reducere a remunerației de 790 de euro.

37. Prin cererea depusă la 27 aprilie 2005, doamna Scattolon a sesizat Tribunale ordinario di Venezia pentru a obține recunoașterea întregii vechimi dobândite în cadrul comunei Scorzè și pentru a fi încadrată, în consecință, în grila corespunzătoare unei vechimi de la 15 la 20 ani. Aceasta solicita astfel dreptul de a fi încadrată în aceleași grile de salarizare ca și personalul ATA angajat de la început de stat și având aceeași vechime ca a sa. În susținerea respectivei acțiuni, ea a invocat, în special, articolul 2112 din Codul civil, articolul 8 din Legea nr. 124/99, precum și hotărârile Corte suprema di cassazione din 2005 prin care se recunoștea dreptul personalului ATA transferat la menținerea vechimii.

38. Ca urmare a adoptării articolului 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005, Tribunale ordinario di Venezia a suspendat acțiunea introdusă de doamna Scattolon și a trimis Corte costituzionale întrebarea cu privire la compatibilitatea acestei dispoziții cu principiile securității juridice, protecției încrederii legitime, egalității armelor în cadrul unui proces, precum și cu dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă, la o instanță independentă și la un proces echitabil. Legiuitorul italian ar fi intenționat, prin adoptarea dispoziției menționate în vederea interpretării unei legi adoptate cu peste cinci ani înainte și interpretate deja de Corte suprema di cassazione, să stabilească un rezultat diferit, de această dată favorabil statului, în numeroasele litigii aflate încă pe rol.

39. Prin ordonanța nr. 212 din 9 iunie 2008 [14], Corte costituzionale a considerat, prin raportare la hotărârea nr. 234 din 18 iunie 2007, citată anterior, că articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 nu este afectat de pretinsele încălcări ale principiilor generale de drept.

40. Odată procedura reluată, doamna Scattolon a subliniat că articolul 8 alineatul 2 din Legea nr. 124/99, astfel cum a fost interpretat potrivit articolului 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005, este incompatibil cu norma prevăzută la articolul 3 din Directiva 77/187, precum și cu principiile generale ale dreptului Uniunii referitoare la securitatea juridică, la protecția încrederii legitime și la protecția jurisdicțională efectivă.

41. Tribunale ordinario di Venezia apreciază că, având în vedere Directiva 77/187, trebuie să se țină seama de întreaga vechime a personalului transferat. Articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 ar fi în conflict cu această normă și ar constitui, în plus, o normă retroactivă inovantă și neinterpretativă, care aduce atingere principiilor garantate prin articolul 6 TUE coroborat cu articolul 6 din CEDO și cu articolul 47 și cu articolul 52 alineatul (3) din cartă. Articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 ar fi în același timp contrar principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime.

42. În aceste condiții, Tribunale ordinario di Venezia a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Directiva 77/187[…] și/sau Directiva 2001/23[…] sau orice altă reglementare [a Uniunii] aplicabilă trebuie interpretate în sensul aplicabilității lor la cazul unui transfer al personalului însărcinat cu servicii auxiliare de curățenie și întreținere a clădirilor școlare ale statului de la colectivitățile publice locale (comune și provincii) către stat, atunci când transferul a determinat succesiunea nu numai

14 — GURI din 18 iunie 2008.

în activitatea și în relațiile cu întreg personalul (îngrijitori) angajat, ci și în contractele încheiate cu întreprinderi private pentru asigurarea acestor servicii?

2) Continuitatea raportului de muncă în sensul articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 77/187[…] (preluată, împreună cu Directiva 98/50[…], în Directiva 2001/23[…]) trebuie interpretată în sensul că o cuantificare a prestațiilor economice legate, în cadrul cesionarului, de vechimea în serviciu trebuie să țină cont de toți anii lucrați de personalul transferat, inclusiv în serviciul cedentului?

3) Articolul 3 din Directiva 77/187[…] și/sau Directivele 98/50[…] și 2001/23[…] […] trebuie interpretate în sensul că drepturile lucrătorilor transferați la cesionar includ și avantajele dobândite de lucrător la cedent, de exemplu, vechimea, atunci când acestea sunt legate de drepturi de natură pecuniară prin efectul convenției colective în vigoare în cadrul societății cesionare?

4) Principiile generale de drept [al Uniunii] în vigoare, privind securitatea juridică, protecția încrederii legitime, egalitatea armelor în proces, protecția jurisdicțională efectivă, dreptul la un tribunal independent și, mai general, la un proces echitabil, garantate [prin] articolul 6 [TUE], coroborat cu articolul 6 din [CEDO] și cu articolele 46, 47 și cu articolul 52 alineatul (3) din [cartă], trebuie interpretate în sensul că se opun adoptării de către [Republica Italiană], după un timp apreciabil (cinci ani) a unei dispoziții de interpretare autentică diferite de textul care face obiectul interpretării și contrară interpretării constante a instituției titulare a funcției de garantare a interpretării uniforme a legii, dispoziție care în plus este relevantă pentru pronunțarea în litigii în care este implicat[ă] însăși [Republica Italiană]?”

III — Analiza noastră

A — *Cu privire la prima întrebare*

43. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă Directiva 77/187 este aplicabilă în cazul unui transfer al personalului însărcinat cu servicii auxiliare de curățenie și întreținere a clădirilor școlare ale statului de la colectivitățile publice locale către stat.

44. Cu alte cuvinte, împrejurarea potrivit căreia un transfer are loc între două entități care sunt persoane juridice de drept public este sau nu este de natură să determine excluderea unui astfel de transfer din domeniul de aplicare al Directivei 77/187?

45. Guvernul italian subliniază că, într-o asemenea situație de transfer al personalului în cadrul reorganizării unui sector public, nu există „transfer de întreprinderi" în sensul acestei directive. Doamna Scattolon și Comisia Europeană susțin teza contrară.

46. Hotărârea din 15 octombrie 1996, Henke [15], constituie un precedent interesant pentru a răspunde la această întrebare.

47. Pentru a înțelege sfera de aplicare a acestei hotărâri, trebuie să se amintească situația de fapt. Doamna Henke fusese angajată de comuna Schierke (Germania) ca secretară la primărie. Această comună decisese ulterior să creeze împreună cu alte comune, în conformitate cu reglementarea comunală a landului Saxonia Superioară, gruparea intercomunală „Brocken", căreia i-a transferat atribuții administrative. Ca urmare a acestei situații, comuna Schierke reziliase contractul de muncă încheiat cu doamna Henke. În cadrul litigiului care a urmat între această comună și doamna Henke, Arbeitsgericht Halberstadt a decis să sesizeze Curtea pentru ca aceasta să declare dacă Directiva 77/187 era aplicabilă în cazul unui transfer de atribuții administrative de la o comună către o grupare intercomunală precum cea în discuție în acțiunea principală.

48. Curtea a interpretat articolul 1 alineatul (1) din Directiva 77/187 în sensul că nu constituie „transfer de întreprinderi" în sensul acestei directive reorganizarea de structuri ale administrației publice sau transferul de atribuții administrative între administrațiile publice [16].

49. Pe lângă luarea în considerare a obiectivului și a textului directivei menționate [17], Curtea a subliniat că era vorba despre o regrupare care vizase mai multe comune ale landului Saxonia Superioară, printre care comuna Schierke, și care avea ca obiect, printre altele, îmbunătățirea exercitării atribuțiilor administrative ale acestor comune. Curtea a constatat că această regrupare se constituise în special prin reorganizarea de structuri administrative și prin transferul de atribuții administrative de la comuna Schierke către o entitate publică creată special în acest scop, și anume gruparea intercomunală „Brocken" [18].

50. În continuare, aceasta a observat că, în împrejurările cauzei, transferul efectuat între comună și gruparea intercomunală privise numai activități care țin de exercițiul autorității publice și, chiar presupunând că

15 — C-298/94, Rec., p. I-4989.

16 — Punctul 14.

17 — Punctul 13 și, respectiv, punctul 15.

18 — Punctul 16.

aceste activități au conținut elemente de natură economică, acestea din urmă nu puteau avea decât un aspect accesoriu [19].

51. Din aceste elemente deducem că o astfel de excludere din domeniul de aplicare al Directivei 77/187 este motivată nu prin natura juridică de drept public a entităților în discuție, ci, mai degrabă, potrivit unei abordări funcționale, prin împrejurarea că un transfer privește activități care țin de exercițiul autorității publice. În schimb, dacă un transfer privește o activitate economică, acesta intră în domeniul de aplicare al directivei menționate. În această privință, este irelevantă natura juridică de drept privat sau de drept public a cedentului sau a cesionarului. Hotărâri ulterioare dovedesc menținerea de către Curte a acestei abordări funcționale, punând accentul pe existența sau inexistența unei activități care ține de exercițiul autorității publice [20].

52. Dacă se urmărește în prezent calificarea activităților în discuție în acțiunea principală, rezultă din jurisprudență, astfel cum a fost confirmată chiar recent, că serviciile auxiliare prestate în cadrul școlilor de stat, de exemplu, serviciile de curățenie și de supraveghere, nu constituie activități care țin de exercițiul autorității publice.

53. În două cauze recente, s-a solicitat Curții să interpreteze Directiva 2001/23 în situații de preluare de către o comună a unor activități exercitate anterior de întreprinderi private. În Hotărârea din 29 iulie 2010, UGT-FSP [21], este vorba despre activități de îngrijire și de curățenie în școlile din învățământul public, de curățenie a drumurilor publice și de întreținere a parcurilor și a grădinilor [22]. Pe de altă parte, în Hotărârea din 20 ianuarie 2011, CLECE [23], activitatea în discuție privește curățenia în școlile și în localurile municipale [24].

54. În aceste două hotărâri, Curtea a considerat că asemenea activități au un caracter economic și intră, așadar, în domeniul de aplicare al normelor comunitare referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul unui transfer de întreprinderi. Aceasta a subliniat încă o dată că simplul fapt că cesionarul este o persoană juridică de drept public,

19 — Punctul 17. Astfel cum a arătat avocatul general Alber la punctul 49 din Concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 14 septembrie 2000, Collino și Chiappero (C-343/98, Rec., p. I-6659), „[i]n motivarea sa, Curtea a insistat în special asupra faptului că restructurarea nu privea activități economice. Se poate deduce de aici că domeniul de aplicare al Directivei [77/187] nu depinde de persoana cedentului și nici de apartenența acestuia la dreptul public sau la dreptul privat, din moment ce acesta desfășoară o activitate economică. Prin urmare, ceea ce este determinant nu este calitatea cedentului, ci natura activității desfășurate. Activitățile care țin de exercițiul autorității publice nu pot face obiectul unui transfer de întreprinderi în sensul [acestei] directive".

20 — A se vedea printre altele Hotărârea din 10 decembrie 1998, Hidalgo și alții (C-173/96 și C-247/96, Rec., p. I-8237, punctul 24), pentru o activitate de asistență la domiciliu a persoanelor defavorizate, precum și o activitate de asigurare a pazei; a se vedea Hotărârea Collino și Chiappero, citată anterior (punctele 31 și 32), și Hotărârea din 26 septembrie 2000, Mayeur (C-175/99, Rec., p. I-7755, punctele 28-40).

21 — C-151/09, Rep., p. I-7591.

22 — Punctul 12.

23 — C-463/09, Rep., p. I-95.

24 — Punctul 11.

în speță o comună, nu permite să se excludă existența unui transfer care intră în sfera de aplicare a acestor norme [25].

55. Din aceste elemente deducem că Directiva 77/187 este, sub rezerva verificării celorlalte criterii de aplicare a acestei directive, aplicabilă în cazul unui transfer al personalului însărcinat cu serviciile auxiliare de curățenie, de întreținere și de supraveghere a clădirilor școlare ale statului de la colectivitățile publice locale (comune și provincii) către stat.

56. Rămâne să verificăm dacă celelalte criterii stabilite de Curte în vederea aprecierii dacă un transfer constituie un „transfer de întreprinderi" în sensul Directivei 77/187 sunt îndeplinite în prezenta cauză.

57. În temeiul articolului 1 alineatul (1) din Directiva 77/187, aceasta „se aplică în cazul transferurilor unor întreprinderi, unități sau al unor părți de unitate către un alt angajator, ca rezultat al unei cesiuni convenționale sau al unei fuziuni".

58. În această privință, rezultă dintr-o jurisprudență consacrată că noțiunea de cesiune convențională trebuie interpretată suficient de flexibil pentru a răspunde obiectivului Directivei 77/187, care este, astfel cum reiese din al doilea considerent al acesteia, de protecție a salariaților în caz de schimbare a angajatorului [26]. Astfel, Curtea a statuat că această directivă era aplicabilă în toate situațiile în care, în cadrul unor relații contractuale, se schimbă persoana fizică sau juridică responsabilă de exploatarea întreprinderii, care contractează obligațiile angajatorului în privința angajaților întreprinderii [27].

59. Această jurisprudență este aplicabilă chiar și în cazul unui transfer impus prin lege. Doamna Scattolon amintește, în mod întemeiat, jurisprudența potrivit căreia Directiva 77/187 reglementează și transferurile care rezultă din deciziile unilaterale ale autorităților publice, dat fiind că criteriul decisiv nu este existența unui acord contractual între cedent și cesionar, ci schimbarea persoanei responsabile de exploatarea întreprinderii [28].

60. Pentru ca Directiva 77/187 să fie aplicabilă, trebuie să se verifice și dacă transferul privește o entitate economică ce își păstrează identitatea după schimbarea angajatorului.

61. Pentru a stabili dacă o astfel de entitate își păstrează identitatea, este necesar să se ia în considerare totalitatea împrejurărilor de fapt ce caracterizează operațiunea în cauză, printre care figurează și tipul de întreprindere sau de unitate în cauză, dacă sunt

25 — Hotărârile citate anterior, UGT-FSP (punctul 23 și jurisprudența citată) și CLECE (punctul 26 și jurisprudența citată).

26 — Hotărârea CLECE, citată anterior (punctul 29 și jurisprudența citată).

27 — *Ibidem* (punctul 30 și jurisprudența citată).

28 — A se vedea în această privință Hotărârea Collino și Chiappero, citată anterior (punctul 34 și jurisprudența citată).

transferate elemente corporale, precum clădirile și bunurile mobile, valoarea elementelor necorporale la momentul transferului, dacă majoritatea personalului a fost sau nu a fost preluat de noul angajator, dacă a fost sau nu a fost transferată clientela, precum și gradul de similitudine între activitățile exercitate înainte și după transfer și durata unei eventuale suspendări a acestor activități. Totuși, aceste elemente nu constituie decât aspecte parțiale ale evaluării globale care se impune și de aceea nu pot fi apreciate izolat [29].

62. Anterior, Curtea a subliniat că o unitate economică este capabilă să își desfășoare activitatea, în anumite sectoare, fără a dispune de elemente de activ corporale sau necorporale semnificative, astfel încât menținerea identității sale după efectuarea operațiunii care o afectează nu poate, prin definiție, să depindă de transferul unor astfel de elemente [30]. Curtea a hotărât astfel că, în măsura în care, în anumite sectoare în care activitatea se bazează mai ales pe forța de muncă, o colectivitate de lucrători care desfășoară în mod durabil o activitate comună poate corespunde unei entități economice, o asemenea entitate poate să își mențină identitatea după ce a fost transferată atunci când noul angajator nu se mulțumește să desfășoare activitatea în cauză, ci preia de asemenea o parte esențială, în ceea ce privește numărul și competența, a efectivelor de personal pe care predecesorul său le aloca în mod special pentru sarcina respectivă. În această ipoteză, noul angajator dobândește astfel un ansamblu organizat de elemente care îi va permite desfășurarea activităților sau a anumitor activități ale întreprinderii cedente într-un mod stabil [31].

63. Din jurisprudența Curții reiese că prestarea unor servicii de curățenie, de întreținere și de supraveghere a clădirilor școlare, precum cele în litigiu în acțiunea principală, poate fi considerată drept o activitate care se bazează mai ales pe forța de muncă și, prin urmare, o colectivitate de lucrători care desfășoară în mod durabil o asemenea activitate comună poate, în lipsa altor factori de producție, să corespundă unei entități economice [32].

64. Din aceste elemente deducem că, în acțiunea principală, identitatea unei entități economice este menținută datorită preluării de către stat a lucrătorilor alocați anterior acestor activități de către comune [33].

65. Astfel cum subliniază Comisia, personalul ATA vizat de Legea nr. 124/99 a fost transferat în totalitate, activitățile sale de

29 — Hotărârea CLECE, citată anterior (punctul 34 și jurisprudența citată).

30 — *Ibidem* (punctul 35 și jurisprudența citată).

31 — *Ibidem* (punctul 36 și jurisprudența citată).

32 — *Ibidem* (punctul 39 și jurisprudența citată).

33 — *A contrario*, identitatea unei entități economice care se bazează mai ales pe forța de muncă nu poate fi menținută dacă majoritatea personalului său nu a fost preluat de cesionar (a se vedea Hotărârea CLECE, citată anterior, punctul 41).

curățenie, de întreținere și de supraveghere au rămas în mod global neschimbate atât din punct de vedere al obiectului, cât și al organizării acestora, și au fost continuate în aceleași locuri și fără întrerupere. Singura modificare a fost identitatea angajatorului.

66. Adăugăm că continuitatea acestui ansamblu organizat de elemente care permite continuarea activităților de curățenie, de întreținere și de supraveghere în cadrul școlilor se exprimă și prin preluarea de către stat a contractelor prin care colectivitățile locale încredințaseră, în anumite cazuri, executarea acestor activități unor întreprinderi private.

67. În sfârșit, trebuie să se amintească faptul că Directiva 77/187 nu se aplică persoanelor care nu sunt protejate în calitate de lucrători în temeiul legislației naționale. Astfel, directiva menționată vizează numai o armonizare parțială a materiei în discuție, aceasta nu vizează instituirea unui nivel de protecție uniformă pentru întreaga Comunitate Europeană în funcție de criterii comune [34]. Cu toate acestea, din decizia de trimitere rezultă că personalul ATA în discuție este supus regimului de drept comun al raporturilor de muncă, astfel cum este prevăzut de Codul civil italian [35].

34 — A se vedea Hotărârea din 11 iulie 1985, Foreningen af Arbejdsledere i Danmark (105/84, Rec., p. 2639, punctele 26 și 27).

35 — A se vedea p. 13 din versiunea în limba franceză a deciziei de trimitere.

68. Din ansamblul acestor elemente reiese că transferul personalului ATA care rezultă din Legea nr. 124/99 intră într-adevăr în domeniul de aplicare al Directivei 77/187.

B — *Cu privire la a doua și la a treia întrebare*

69. Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, pe care propunem Curții să le analizeze împreună, instanța de trimitere solicită în esență acesteia să declare dacă articolul 3 alineatul (1) din Directiva 77/187, care prevede că drepturile și obligațiile care rezultă pentru cedent dintr-un contract de muncă sau dintr-un raport de muncă existent la data transferului sunt transferate cesionarului, implică faptul că cesionarul trebuie să ia în considerare, pentru calculul remunerației personalului transferat, întreaga vechime dobândită la cedent.

70. Amintim că această întrebare a instanței de trimitere este născută din aparenta divergență dintre Legea nr. 124/99, Acordul dintre ARAN și organizațiile sindicale reluat în Decretul ministerial din 5 aprilie 2001 și, în sfârșit, Legea nr. 266/2005. Astfel, în timp ce Legea nr. 124/99 pare să prevadă o luare în considerare totală a vechimii dobândite de personalul ATA în cadrul colectivităților locale, acordul sindical și, ulterior, Legea nr. 266/2005 dispun că, dimpotrivă, condițiile

de remunerare a acestui personal ca urmare a transferului trebuie să fie stabilite pe baza a ceea ce personalul respectiv primea la încheierea raportului de muncă cu cedentul. Două modalități de stabilire a remunerației personalului transferat sunt, așadar, în opoziție, și anume fie un nou calcul care să țină seama, în cadrul grilei de salarizare a cesionarului bazate în principal pe vechime, de întreaga vechime dobândită de personalul transferat la cedent, fie continuitatea remunerației percepute anterior pe baza „acquis-ului economic" înainte de transfer.

71. Având în vedere precizarea adusă prin Legea nr. 266/2005, prin care se arată că intenția inițială a legiuitorului italian era de a asigura continuitatea remunerațiilor, iar nu o preluare totală a vechimii dobândite anterior la cedent, instanța de trimitere urmărește să afle dacă Directiva 77/187 impune, dimpotrivă, o asemenea recunoaștere a vechimii.

72. Amintim că, în temeiul articolului 3 alineatul (1) din Directiva 77/187, drepturile și obligațiile care rezultă pentru cedent dintr-un contract de muncă sau dintr-un raport de muncă existent la data transferului unei întreprinderi sunt, ca urmare a acestui transfer, transferate cesionarului.

73. În măsura în care condițiile de remunerare a personalului ATA sunt stabilite prin convenții colective, această dispoziție nu trebuie interpretată izolat, ci coroborată cu articolul 3 alineatul (2) din aceeași directivă, care, astfel cum a arătat Curtea, „aduce limitări principiului aplicabilității convenției colective la care se referă contractul de muncă" [36].

74. Amintim că, potrivit acestei din urmă dispoziții, „[d]upă un transfer în sensul articolului 1 alineatul (1), cesionarul menține condițiile de muncă convenite printr-o convenție colectivă, în aceleași condiții aplicabile cedentului în cadrul acelui acord, iar aceasta până la data rezilierii sau expirării acestei convenții sau a intrării în vigoare sau a aplicării unei alte convenții colective".

75. Acțiunea principală corespunde ultimei situații prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 77/187, respectiv situației în care transferul este urmat de aplicarea unei alte convenții colective. Astfel, în speță, personalul ATA angajat anterior de colectivitățile locale în baza convenției colective a acestora s-a regăsit, odată cu transferul, sub incidența unei noi convenții colective, cea privind personalul statului [37].

36 — Hotărârea Werhof, citată anterior (punctul 28).

37 — A se vedea în această privință Moizard, N., „Droit social de l'Union européenne", *Jurisclasseur Europe,* 2010, fascicula 607, pentru care împrejurarea că articolul 3 alineatul (2) din Directiva 77/187 privește „aplicarea unei alte convenții colective" înseamnă că, „atunci când o altă convenție colectivă se aplică la cesionar, aceasta se substituie imediat convenției de același nivel care guverna inițial entitatea cedată" (punctul 33).

76. Aceste două convenții colective cuprind metode foarte diferite de calcul al remunerațiilor personalului căruia i se aplică. Potrivit dispozițiilor CCNL al școlilor, remunerația se bazează într-o mare măsură pe vechime, în timp ce CCNL al personalului colectivităților locale prevedea o structură de remunerație diferită, legată de atribuțiile exercitate și care include elemente salariale accesorii.

77. Rezultă din textul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 77/187, astfel cum a fost interpretat de Curte, că lucrătorii care au făcut obiectul unui transfer se pot prevala de condițiile de muncă prevăzute de o convenție colectivă, prin ipoteză cea de care beneficiau la cedent și care putea prevedea condiții mai favorabile, numai atât timp cât, în temeiul dreptului național, o asemenea convenție colectivă continuă să producă efecte juridice în privința acestora [38].

78. Astfel cum a precizat Curtea în ceea ce privește data expirării unei convenții colective, articolul 3 alineatul (2) din această directivă „are astfel ca obiectiv asigurarea menținerii tuturor condițiilor de muncă în conformitate cu voința părților contractante la convenția colectivă, în pofida transferului unei întreprinderi. În schimb, aceeași dispoziție nu poate să deroge de la voința părților menționate, astfel cum aceasta a fost exprimată în convenția colectivă. În consecință, dacă aceste părți contractante au convenit să nu garanteze anumite condiții de muncă după o dată determinată, [articolul 3 alineatul (2) din Directiva 77/187] nu poate impune cesionarului obligația de a le respecta ulterior datei convenite de expirare a convenției colective, deoarece, după această dată, convenția respectivă nu mai este în vigoare” [39]. Potrivit Curții, „[r]ezultă că [această dispoziție] nu obligă cesionarul să garanteze menținerea condițiilor de muncă convenite cu cedentul după data expirării convenției colective” [40].

79. În opinia noastră, această jurisprudență se aplică prin analogie în cazul în care, odată cu transferul, convenția colectivă în vigoare la cedent este înlocuită cu cea în vigoare la cesionar. Într-o asemenea situație, articolul 3 alineatul (2) din Directiva 77/187 nu impune cesionarului să mențină condițiile de muncă prevăzute prin convenția colectivă în vigoare la cedent.

80. Prin urmare, faptul că personalul ATA transferat a fost, începând cu 1 ianuarie 2000, data transferului, guvernat de dispozițiile CCNL al școlilor și, în consecință, supus condițiilor și modalităților de calcul al remunerației aplicabile personalului

38 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Martin și alții (C-4/01, Rec., p. I-12859, punctul 47).

39 — Hotărârea din 27 noiembrie 2008, Juuri (C-396/07, Rep., p. I-8883, punctul 33).

40 — *Ibidem* (punctul 34).

statului este în perfectă conformitate cu această dispoziție. Personalul transferat nu se mai putea prevala, așadar, de avantajele acordate de CCNL al personalului colectivităților locale și, în special, de drepturile pecuniare acordate prin acesta.

81. Cu titlu de exemplu, într-o asemenea situație de succesiune a convențiilor colective, personalul transferat nu mai poate invoca la cesionar beneficiul unei prime care era prevăzută de convenția colectivă aplicabilă anterior la cedent. Compoziția și modalitățile de calcul al salariului sunt reglementate, după transfer, numai prin noua convenția colectivă aplicabilă la cesionar [41].

82. Problema principală privește în această situație aspectul dacă, în vederea stabilirii remunerației personalului transferat în funcție de criteriile prevăzute de convenția colectivă aplicabilă la cesionar, care oferă un rol predominant criteriului vechimii, Directiva 77/187 impune, chiar și într-o situație de succesiune a convențiilor colective, să se țină seama de întreaga vechime dobândită anterior de acest personal la cedent.

83. Jurisprudența Curții conține răspunsuri în ceea ce privește problema generală a recunoașterii vechimii.

84. Astfel, în Hotărârea Collino și Chiappero, citată anterior, Curtea a considerat că „vechimea dobândită la fostul angajator de lucrătorii transferați nu constituie, ca atare, un drept pe care aceștia l-ar putea valorifica la noul angajator” [42]. În schimb, potrivit Curții, „vechimea servește la stabilirea anumitor drepturi ale lucrătorilor de natură pecuniară, iar aceste drepturi vor trebui menținute, dacă este cazul, de cesionar în același mod ca și la cedent” [43].

85. Curtea a dedus de aici că, „pentru calculul drepturilor de natură pecuniară precum o indemnizație acordată la sfârșitul contractului sau creșteri salariale, cesionarul este obligat să ia în considerare toți anii de serviciu efectuați de personalul transferat în măsura în care această obligație rezulta din raportul de muncă ce leagă acest personal de cedent și în conformitate cu modalitățile convenite în cadrul raportului în cauză” [44].

86. În această hotărâre, Curtea analizează problema luării în considerare a vechimii potrivit unei logici care pune accentul pe paralelismul raporturilor de muncă succesive și care se întemeiază pe necesitatea unei echivalențe

41 — Dacă anumite elemente ale remunerației prevăzute de CCNL al personalului colectivităților locale au fost menținute de legiuitorul italian, nu este, așadar, în temeiul unei obligații impuse prin Directiva 77/187, ci numai al voinței acestui legiuitor (este vorba despre alocația individuală de vechime și de alte trei indemnizații).

42 — Punctul 50.
43 — *Idem*.
44 — Punctul 51.

a protecției drepturilor recunoscute lucrătorilor în cadrul acestor raporturi.

87. De altfel, în temeiul aceleiași logici, Curtea atenuează imediat principiul recunoașterii de către cesionar a drepturilor pecuniare care rezultă din vechimea de care beneficia personalul transferat la cedent, arătând că, „în măsura în care dreptul național permite, în afara situației transferului unei întreprinderi, modificarea raportului de muncă într-un sens defavorabil lucrătorilor, în special în ceea ce privește protecția acestora împotriva concedierii și condițiile de remunerare a acestora, o asemenea modificare nu este exclusă pentru simplul motiv că întreprinderea a făcut între timp obiectul unui transfer și că, în consecință, acordul a fost convenit cu noul angajator. Astfel, întrucât cesionarul se subrogă cedentului în temeiul articolului 3 alineatul (1) din Directiva [77/187], în ceea ce privește drepturile și obligațiile care decurg din raportul de muncă, acesta poate fi modificat în privința cesionarului în aceleași limite în care ar fi putut fi modificat în privința cedentului, înțelegându-se că, în nicio situație, transferul unei întreprinderi nu poate constitui în sine motivul acestei modificări” [45]. Este vorba despre una dintre consecințele mecanismului de subrogare. Raportul de muncă poate fi modificat în privința cesionarului în aceleași limite în care ar fi putut fi modificat în privința cedentului.

88. Pe scurt, din Hotărârea Collino și Chiappero, citată anterior, rezultă că personalul transferat poate invoca în cadrul raportului său de muncă cu cesionarul aceleași drepturi pecuniare care decurg din vechime precum cele de care beneficia în cadrul raportului de muncă cu cedentul. Cu toate acestea, cesionarul are întotdeauna posibilitatea de a modifica termenii raportului de muncă, și în special condițiile de remunerare, în același mod în care cedentul putea să îi modifice în temeiul dreptului național și în afara situației unui transfer.

89. Directiva 77/187 are ca obiect să se evite ca transferul unei întreprinderi să fie, ca atare, ocazia unei înrăutățiri a situației lucrătorului, respectiv eliminarea sau reducerea drepturilor dobândite. Trebuie luate în considerare exclusiv drepturile care puteau fi opuse cedentului. Prin urmare, nu există dreptul la egalitate de tratament cu noii colegi (care beneficiază eventual de o situație mai bună) și nu există nici dreptul la o extindere retroactivă a normelor eventual mai favorabile prevăzute de cesionar, pentru anii petrecuți în serviciul cedentului [46].

90. Conținutul drepturilor și obligațiilor care sunt transmise depinde de dreptul național

45 — Punctul 52.

46 — A se vedea punctul 94 din Concluziile avocatului general Alber prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Collino și Chiappero, citată anterior.

aplicabil și va varia în consecință. Astfel cum reiterează Curtea, Directiva 77/187 nu urmărește să instituie un nou nivel de protecție uniformă în funcție de criterii comune. Este motivul pentru care, astfel cum a precizat în Hotărârea din 10 februarie 1988, Foreningen af Arbejdsledere i Danmark [47], beneficiul acestei directive nu poate fi invocat decât pentru a asigura că lucrătorul în cauză este protejat în raporturile cu cesionarul în același mod în care era protejat în raporturile cu cedentul, în temeiul normelor de drept din statul membru în cauză [48].

91. Rezultă de aici că lucrătorii transferați au dreptul la calculul remunerației lor cu luarea în considerare a întregii vechimi dobândite la cedent numai în cazul în care contractul de muncă încheiat cu acesta din urmă acorda un asemenea drept și dacă acest drept nu a fost modificat în mod valabil de cesionar, independent de transferul întreprinderii.

92. Or, am văzut că, în baza CCNL al personalului colectivităților locale, remunerația era calculată în principal pe baza tipului de funcție exercitată și incluzând elemente salariale accesorii, prin urmare, nu în mod preponderent pe baza vechimii. În temeiul logicii echivalenței, personalul transferat nu ar putea, în consecință, în temeiul articolului 3 alineatul (1) din Directiva 77/187, să solicite cesionarului să ia în considerare întreaga vechime petrecută în serviciul cedentului.

93. În orice caz, ținând seama de observațiile noastre anterioare referitoare la sfera de aplicare a articolului 3 alineatul (2) din această directivă, astfel cum a fost interpretat de Curte, ne exprimăm rezerve cu privire la faptul că, în situația succesiunii de convenții colective, precum cea din acțiunea principală, această dispoziție permite lucrătorilor să se prevaleze la cesionar de drepturile pecuniare care decurg din vechimea de care ar fi putut beneficia în temeiul convenției colective care îl obliga pe cedent.

94. Pe de altă parte, trebuie să se precizeze că existența unor inegalități în ceea ce privește salariile în raport cu lucrătorii care au fost deja angajați la stat nu este, prin natura sa, contrară Directivei 77/187. Astfel, aceasta nu impune ca, printr-o ficțiune, salariații primului angajator să fie asimilați retroactiv cu salariații celui de al doilea angajator, cu exact aceleași drepturi ca și aceștia. Directiva menționată stabilește principiul continuării raportului de muncă cu menținerea condițiilor de muncă, iar nu principiul schimbării acestor condiții în vederea alinierii la condițiile de muncă ale salariaților care erau deja angajați de noul angajator.

95. Hotărârea din 11 noiembrie 2004, Delahaye [49], creează totuși îndoieli în ceea ce

47 — 324/86, Rec., p. 739.
48 — Punctul 16.
49 — C-425/02, Rec., p. I-10823.

privește sfera de aplicare a Directivei 77/187 în materie de recunoaștere a vechimii personalului transferat în măsura în care Curtea pare să acorde atenție egalității de tratament dintre personalul transferat și personalul aflat deja în serviciul cesionarului.

96. Situația de fapt din acțiunea principală aflată la originea acestei hotărâri este următoarea: doamna Delahaye era salariată a unei asociații a cărei activitate a fost transferată statului luxemburghez. Ulterior, aceasta a fost angajată în calitate de angajat al statului luxemburghez. În temeiul regulamentului din Marele Ducat privind remunerația angajaților statului, doamnei Delahaye i s-a atribuit, în consecință, o remunerație inferioară celei primite în conformitate cu contractul încheiat cu angajatorul inițial [50].

97. În această cauză, întrebarea adresată de Cour administrative (Luxemburg) viza, în esență, să se stabilească dacă Directiva 77/187 se opunea ca, în cazul transferului unei întreprinderi de la o persoană juridică de drept privat către stat, acesta, în calitate de nou angajator, să efectueze o reducere a cuantumului remunerației lucrătorilor în cauză pentru a se conforma normelor naționale în vigoare referitoare la funcționarii publici.

98. Potrivit Curții, care se întemeiază pe jurisprudența sa, și în special pe Hotărârea Mayeur, citată anterior, „[d]at fiind că prin Directiva 77/187 se urmărește numai o armonizare parțială a materiei în discuție [...], [aceasta] nu se opune, în cazul transferului unei activități către o persoană juridică de drept public, aplicării dreptului național care prevede rezilierea contractelor de muncă de drept privat” [51]. Curtea precizează totuși că „o asemenea reziliere trebuie să fie analizată, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) din Directiva 77/187, ca o modificare substanțială a condițiilor de muncă, în detrimentul lucrătorului, care rezultă direct din transfer, astfel încât rezilierea respectivelor contracte de muncă trebuie să fie, într-o asemenea situație, considerată ca intervenind din inițiativa angajatorului” [52].

99. Transpunând acest raționament la cauza în discuție, Curtea consideră că „situația trebuie să fie aceeași atunci când [...] aplicarea normelor naționale care guvernează situația angajaților statului presupune reducerea remunerației lucrătorilor vizați de transfer. O asemenea reducere trebuie să fie analizată, atunci când este substanțială, ca o modificare esențială a condițiilor de muncă în detrimentul lucrătorilor în cauză în sensul articolului 4 alineatul (2) din Directiva [77/187]” [53].

100. Admiterea de către Curte a unei asemenea posibilități în favoarea autorităților

50 — Aceasta a arătat că a fost încadrată, fără preluarea vechimii, în primul grad, ultimul nivel al grilei de salarizare, ceea ce a avut drept consecință pierderea a 37% din salariul lunar (punctul 17 din hotărâre).

51 — Hotărârea Delahaye, citată anterior (punctul 32).

52 — *Idem*.

53 — *Ibidem* (punctul 33).

publice este totuși nuanțată în continuare atunci când aceasta arată că „autoritățile competente chemate să aplice și să interpreteze dreptul național referitor la funcționarii publici sunt obligate să facă acest lucru în cea mai mare măsură posibilă în lumina finalității Directivei 77/187". Din această perspectivă, Curtea observă că „ar fi contrar spiritului directivei menționate să nu se țină seama de vechimea angajatului preluat de la cedent, în măsura în care normele naționale care guvernează situația angajaților statului iau în considerare vechimea angajatului statului pentru calculul remunerației sale".

101. Hotărârea Collino și Chiappero și Hotărârea Delahaye, citate anterior, pot părea, prin urmare, dificil de conciliat, întrucât acestea adoptă două logici diferite. În timp ce prima se întemeiază pe ideea echivalenței protecției lucrătorilor în cazul transferului unei întreprinderi, cea de a doua pune accentul pe egalitatea de tratament dintre personalul transferat și personalul aflat deja în serviciul cesionarului.

102. Dacă egalitatea de tratament dintre personalul transferat și personalul aflat deja în serviciul cesionarului este de dorit în cazul transferului unei întreprinderi, nu considerăm totuși că Directiva 77/187 impune acest lucru. Prin urmare, ne pare mai conform cu spiritul acestei directive să urmăm demersul întemeiat pe echivalența protecției inerente mecanismului de subrogare care a fost împrumutat de Curte în Hotărârea Collino și Chiappero, citată anterior.

103. Din ansamblul acestor elemente deducem că, într-o situație precum cea din acțiunea principală, în care, pe de o parte, condițiile de remunerare prevăzute de convenția colectivă în vigoare la cedent nu sunt în principal întemeiate pe criteriul vechimii dobândite la acest angajator și, pe de altă parte, convenția colectivă în vigoare la cesionar o înlocuiește pe cea care era în vigoare la cedent, articolul 3 alineatele (1) și (2) din Directiva 77/187 trebuie interpretat în sensul că nu impune cesionarului să ia în considerare vechimea dobândită la cedent de ersonalul transferat pentru calculul remunerației acestui personal, chiar dacă convenția colectivă în vigoare la cesionar prevede că calculul remunerației este în principal bazat pe criteriul vechimii.

C — *Cu privire la a patra întrebare*

104. Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă mai multe principii generale ale dreptului Uniunii se opun adoptării de către un stat membru a unei dispoziții naționale precum articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005.

105. Trebuie amintit contextul în care se pune această întrebare. Prin adoptarea articolului 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005, legiuitorul italian a urmărit să precizeze domeniul

de aplicare pe care intenționa să îl dea Legii nr. 124/99 în ceea ce privește problema dacă transferul personalului ATA trebuia să fie însoțit de luarea în considerare de către stat a întregii vechimi dobândite de acest personal în cadrul colectivităților locale. Adoptând o poziție opusă jurisprudenței Corte suprema di cassazione, acest legiuitor a considerat că remunerația personalului transferat trebuia stabilită „pe baza prestației economice globale de care beneficia în momentul transferului, cu atribuirea poziției salariale de un cuantum egal sau imediat inferior retribuției anuale de care beneficia la 31 decembrie 1999, constituită din salariu, din alocația individuală de vechime, precum și din eventualele indemnizații, dacă este cazul, prevăzute de [CCNL al personalului colectivităților locale] în vigoare la data încorporării în administrația statului". Legiuitorul italian a arătat astfel că, în pofida interpretării dominante reținute de instanțele naționale, Legea nr. 124/99 nu trebuia interpretată în sensul întemeierii calculului remunerației personalului transferat pe criteriul vechimii dobândite în cadrul colectivităților locale.

106. Am văzut că această poziție a legiuitorului italian nu poate fi considerată, în opinia noastră, ca fiind contrară Directivei 77/187, întrucât aceasta nu impune, într-o situație precum cea în discuție în acțiunea principală, luarea în considerare a întregii vechimi dobândite anterior în cadrul colectivităților locale de personalul transferat.

107. În măsura în care interpretarea Legii nr. 124/99 prevăzută la articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 produce un efect imediat asupra unei întregi serii de proceduri judiciare aflate în curs, printre care cea inițiată de doamna Scattolon, în favoarea poziției susținute de statul italian, instanța de trimitere urmărește de asemenea să afle dacă o asemenea intervenție a legiuitorului italian este conformă sau nu cu principiile generale ale dreptului Uniunii. Atât din decizia de trimitere, cât și din observațiile care au fost prezentate Curții în scris și oral rezultă că această întrebare privește în primul rând interpretarea principiului protecției jurisdicționale efective și, în special, dreptul la un proces echitabil [54].

54 — Trebuie să arătăm că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fost sesizată în paralel cu o problemă similară, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din CEDO, prin intermediul a trei cereri. Este vorba despre cererile nr. 43549/08, Agrati și alții împotriva Italiei, nr. 5087/09, Carlucci împotriva Italiei, precum și 6107/09, Cioffi și alții împotriva Italiei. La 5 noiembrie 2009, secția a doua a Curții Europene a Drepturilor Omului a adresat părților următoarele întrebări:
„1. Aplicarea articolului 1 din [Legea nr. 266/2005] în cazul unei proceduri aflate deja pe rolul instanțelor a adus atingere preeminenței dreptului sau echității procedurii, astfel cum sunt garantate prin articolul 6 din [CEDO]?
2. În cazul unui răspuns afirmativ, această ingerință era justificată prin motive imperative de interes general și era suficient de proporțională cu scopul (scopurile) urmărit(e) de legiuitor?
3. Ținând seama de adoptarea articolului 1 din [Legea nr. 266/2005] și de aplicarea acestuia de către instanțele interne în cadrul unei acțiuni aflate deja pe rol, a adus acest articol atingere dreptului reclamanților la respectarea propriilor bunuri, în sensul articolului 1 din Protocolul nr. 1 [la CEDO]?"

108. În conformitate cu o jurisprudență constantă, principiul protecției jurisdicționale efective constituie un principiu general al dreptului Uniunii care decurge din tradițiile constituționale comune statelor membre și care a fost consacrat prin articolele 6 și 13 din CEDO [55]. Acest principiu a fost reafirmat prin articolul 47 din cartă, care a dobândit, de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, „aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor” [56]. În măsura în care carta ocupă în prezent o poziție centrală în sistemul de protecție a drepturilor fundamentale în cadrul Uniunii, aceasta trebuie, în opinia noastră, să constituie norma de referință de fiecare dată când Curtea este chemată să se pronunțe cu privire la conformitatea unui act al Uniunii sau a unei dispoziții naționale cu drepturile fundamentale protejate de cartă [57].

109. Înainte de a furniza, dacă este cazul, instanței de trimitere elementele de interpretare care îi vor permite să aprecieze conformitatea articolului 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 cu articolul 47 din cartă, trebuie să se verifice dacă Curtea este competentă pentru a face acest lucru.

55 — A se vedea printre altele Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB (C-279/09, Rep., p. I-3849, punctul 29 și jurisprudența citată).

56 — A se vedea articolul 6 alineatul (1) primul paragraf TUE.

57 — A se vedea în acest sens, în ceea ce privește aprecierea validității unui act al Uniunii, Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Volker und Markus Schecke și Eifert (C-92/09 și C-93/09, Rep., p. I-11063, punctele 45 și 46).

1. Cu privire la competența Curții pentru a răspunde la a patra întrebare

110. Potrivit tipului de situație care îi este prezentată [58], Curtea impune statelor membre să respecte drepturile fundamentale protejate în cadrul ordinii juridice comunitare, pe de o parte, atunci când aceste state pun în aplicare dreptul Uniunii și, pe de altă parte, atunci când o reglementare națională intră sub incidența domeniului de aplicare al dreptului Uniunii.

111. Astfel, potrivit jurisprudenței Curții, cerințele care rezultă din protecția principiilor generale recunoscute în ordinea juridică comunitară, printre care figurează drepturile fundamentale, sunt obligatorii în egală măsură pentru statele membre atunci când pun în aplicare reglementări comunitare și, prin urmare, acestea sunt ținute, în cea mai mare măsură posibilă, să aplice aceste reglementări în condiții care nu încalcă cerințele respective [59].

58 — Dacă un stat membru acționează ca un „agent al Uniunii” prin adoptarea dispozițiilor naționale impuse printr-o reglementare comunitară, dacă adoptă o reglementare națională care derogă de la o libertate de circulație recunoscută prin tratat sau, în sens larg, dacă urmărește să atingă obiectivul vizat de o reglementare comunitară prin adoptarea dispozițiilor naționale care i se par necesare în acest scop. Pentru ilustrarea acestor trei situații, a se vedea printre altele Hotărârea din 13 iulie 1989, Wachauf (5/88, Rec., p. 2609) și, respectiv, Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT (C-260/89, Rec., p. I-2925), precum și Hotărârea din 10 iulie 2003, Booker Aquaculture și Hydro Seafood (C-20/00 și C-64/00, Rec., p. I-7411).

59 — A se vedea printre altele Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul European/Consiliul (C-540/03, Rec., p. I-5769, punctul 105 și jurisprudența citată).

112. Pe de altă parte, potrivit jurisprudenței constante, atunci când o reglementare națională intră sub incidența dreptului comunitar, Curtea, sesizată cu o trimitere preliminară, trebuie să furnizeze toate elementele de interpretare necesare aprecierii de către instanța națională a conformității acestei reglementări cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte, astfel cum rezultă în special din CEDO [60]. În schimb, Curtea nu are această competență în privința unei reglementări care nu se situează în cadrul dreptului comunitar și atunci când obiectul litigiului nu prezintă niciun element de legătură cu dreptul comunitar [61].

113. Ținând seama de răspunsul pe care propunem Curții să îl dea la prima întrebare, și anume că transferul în discuție în acțiunea principală constituie un transfer al unei întreprinderi în sensul Directivei 77/187 și trebuie, prin urmare, să aibă loc în conformitate cu normele prevăzute de această directivă (astfel cum sunt transpuse prin articolul 2112 din Codul civil italian și prin articolul 34 din Decretul-lege nr. 29/93), prezenta cauză se îndepărtează în mod clar de situațiile în care s-au pronunțat deciziile în care Curtea s-a declarat necompetentă pentru interpretarea principiilor generale și a drepturilor fundamentale pentru motivul că litigiul nu prezenta o legătură suficientă cu dreptul Uniunii [62].

114. Astfel, Legea nr. 124/99, așa cum a fost precizată în 2005 de legiuitorul italian, are drept obiect definirea uneia dintre modalitățile de transfer al personalului ATA de la colectivitățile locale către stat, respectiv modul de calcul al remunerației acestui personal ca urmare a transferului. În măsura în care este vorba despre un transfer care intră sub incidența Directivei 77/187, o asemenea legislație trebuie să fie considerată ca prezentând o legătură suficientă cu dreptul Uniunii. Întrucât legislația națională contestată se situează în cadrul dreptului Uniunii, Curtea este competentă pentru a furniza instanței naționale elementele necesare pentru aprecierea compatibilității acestei legislații cu principiul protecției jurisdicționale efective [63].

115. În opinia noastră, situația nu poate fi diferită în ceea ce privește articolul 47 din cartă.

60 — A se vedea printre altele Hotărârea din 10 aprilie 2003, Steffensen (C-276/01, Rec., p. I-3735, punctul 70 și jurisprudența citată).

61 — A se vedea printre altele Ordonanța din 27 noiembrie 2009, Noël (C-333/09, punctul 11 și jurisprudența citată).

62 — A se vedea printre altele Hotărârea din 13 iunie 1996, Maurin (C-144/95, Rec., p. I-2909), și Hotărârea din 18 decembrie 1997, Annibaldi (C-309/96, Rec., p. I-7493), precum și Ordonanța din 6 octombrie 2005, Vajnai (C-328/04, Rec., p. I-8577), și Ordonanța din 25 ianuarie 2007, Kovalský (C-302/06), și Ordonanța din 12 noiembrie 2010, Asparuhov Estov și alții (C-339/10, Rep., p. I-11465).

63 — Bineînțeles, existența unei legături suficiente cu dreptul Uniunii trebuie să rezulte în mod clar din decizia de trimitere. În lipsa unei asemenea demonstrații, Curtea se va declara în mod vădit necompetentă, cum a fost cazul, într-o cauză analogă celei care face obiectul examinării, în Ordonanța din 3 octombrie 2008, Savia și alții (C-287/08).

116. Se știe că, pentru delimitarea domeniului de aplicare al cartei, redactorii acesteia au reținut formula care decurge din Hotărârea Wachauf, citată anterior [64]. Articolul 51 alineatul (1) din cartă prevede astfel că dispozițiile acesteia se adresează statelor membre „numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii".

117. Având în vedere acest text, problema dacă domeniul de aplicare al cartei, astfel cum este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, coincide cu domeniul de aplicare al principiilor generale ale dreptului Uniunii este dezbătută și nu își găsește încă un răspuns cert în jurisprudența Curții [65]. În timp ce adepții concepției restrictive a noțiunii de punere în aplicare a dreptului Uniunii susțin că aceasta vizează numai situația în care un stat membru acționează în calitate de agent al Uniunii, adepții concepției extensive consideră că noțiunea menționată vizează în sens larg situația în care o reglementare națională intră sub incidența dreptului Uniunii.

118. În opinia noastră, formula reținută de redactorii cartei nu înseamnă că aceștia au intenționat să restrângă domeniul de aplicare al acesteia în raport cu definiția pretoriană a domeniului de aplicare al principiilor generale ale dreptului Uniunii. O dovadă în acest sens sunt explicațiile aferente de la articolul 51 alineatul (1) din cartă, care, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) ultimul paragraf TUE și cu articolul 52 alineatul (7) din cartă, trebuie să fie luate în considerare pentru interpretarea acesteia.

119. În această privință, observăm că respectivele explicații arată că, în ceea ce privește statele membre, „rezultă fără ambiguitate din jurisprudența Curții că obligația de a respecta drepturile fundamentale definite în cadrul Uniunii se impune statelor membre doar atunci când acestea acționează în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii". Pe de altă parte, aceleași explicații vizează jurisprudența referitoare la diferitele situații de legătură a unei reglementări naționale cu dreptul Uniunii evocate anterior. Aceste două elemente permit Curții, în opinia noastră, să adopte o interpretare extinsă a articolului 51 alineatul (1) din cartă fără a denatura intenția redactorilor

64 — Punctul 19 din hotărâre.

65 — A se vedea printre altele, cu privire la această problemă, Lenaerts, K., și Gutiérrez-Fons, J. A., „The constitutional allocation of powers and general principles of EU law", *Common Market Law Review*, 2010, nr. 47, p. 1629, în special p. 1657-1660; Tridimas, T., „The General Principles of EU Law", ediția a doua, Oxford University Press, 2006, p. 363; Egger, A., „EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited", *Yearbook of European Law*, vol. 25, 2006, p. 515, în special p. 547-550, și Jacqué, J. P., „La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux", *REDP*, vol. 14, nr. 1, 2002, p. 107, în special p. 111.

acesteia [66]. S-ar putea admite astfel că respectivul articol, în lumina explicațiilor aferente, trebuie interpretat în sensul că dispozițiile cartei se adresează statelor membre atunci când acestea acționează în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Pe de altă parte, dacă ne referim la situația specială a directivelor, ar trebui să nu limităm noțiunea de punere în aplicare a dreptului Uniunii doar la măsurile de transpunere a acestora. În opinia noastră, o asemenea noțiune ar trebui interpretată ca privind aplicările ulterioare și concrete ale normelor prevăzute de o directivă [67], precum și, în general, toate situațiile în care o reglementare națională „cuprinde" sau „afectează" o materie guvernată de o directivă al cărei termen de transpunere a expirat [68].

120. Pe lângă faptul că restrângerea domeniului de aplicare al cartei în raport cu domeniul de aplicare al drepturilor fundamentale recunoscute ca principii generale ale dreptului Uniunii nu a fost urmărită, în opinia noastră, de redactorii cartei, o interpretare strictă a articolului 51 alineatul (1) din aceasta nu pare a fi de dorit. Aceasta ar conduce, astfel, la crearea a două regimuri diferite de protecție a drepturilor fundamentale în cadrul Uniunii, după cum acestea decurg din cartă sau din principiile generale ale dreptului. Aceasta ar slăbi nivelul de protecție a drepturilor menționate, ceea ce ar putea părea contrar dispozițiilor articolului 53 din cartă, care prevede, printre altele, că „[n]iciuna dintre dispozițiile [acesteia] nu poate fi interpretată ca restrângând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale recunoscute, în domeniile de aplicare corespunzătoare, de dreptul Uniunii".

121. Din moment ce competența Curții pentru a răspunde la a patra întrebare ne pare a fi stabilită, trebuie să se furnizeze în continuare instanței de trimitere elementele care îi vor permite să aprecieze conformitatea articolului 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 cu articolul 47 din cartă.

66 — A se vedea Rosas, A., și Kaila, H., „L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice: un premier bilan", *Il Diritto dell'Unione Europea,* 1/2011. Acești autori arată, referindu-se la explicațiile cu privire la cartă și subliniind totodată că problema este discutată în doctrină, că „se poate susține că expresia «în cazul în care pun în aplicare dreptul Uniunii», utilizată la articolul 51 alineatul (1) din cartă, necesită o interpretare mai degrabă extinsă". În opinia acestora, „[c]eea ce ar prezenta importanță, în special în lumina jurisprudenței Curții, ar fi existența unui element de legătură cu acest drept". Observăm în egală măsură că, în Ordonanța Asparuhov Estov și alții, citată anterior, Curtea constată că competența sa pentru interpretarea cartei nu este stabilită, în măsura în care decizia de trimitere nu conține niciun element care să demonstreze că decizia națională în cauză „ar constitui o măsură de punere în aplicare a dreptului Uniunii sau ar prezenta alte elemente de legătură cu acesta din urmă" (punctul 14). Această trimitere la „alte elemente de legătură" cu dreptul Uniunii militează mai degrabă în favoarea unei înțelegeri extinse realizate de Curte în ceea ce privește competența sa pentru interpretarea cartei.

67 — Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, Rep., p. I-11979, punctele 50-52).

68 — Hotărârea din 19 ianuarie 2010, Kücükdeveci (C-555/07, Rep., p. I-365, punctele 22-26).

2. Cu privire la interpretarea articolului 47 din cartă

122. Astfel cum confirmă articolul 47 din cartă, dreptul fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă cuprinde dreptul la o cale de atac eficientă, care garantează reclamantului că, printre altele, beneficiază de un proces echitabil. În măsura în care articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 influențează procedura judiciară promovată de doamna Scattolon, în favoarea statului italian, dreptul acesteia la o cale de atac eficientă poate fi afectat.

123. Trebuie să se precizeze totuși faptul că articolul 52 alineatul (1) din cartă admite că pot fi impuse restrângeri exercitării unor drepturi și libertăți recunoscute de aceasta din urmă, în măsura în care sunt prevăzute de lege, respectă substanța acestor drepturi și libertăți și, prin respectarea principiului proporționalității, sunt necesare și răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

124. În plus, în articolul 52 alineatul (3) din cartă se arată că, în măsura în care aceasta conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată [69]. Potrivit explicației dispoziției respective, înțelesul și întinderea drepturilor garantate sunt determinate nu numai prin textul CEDO, dar și, în special, prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

125. Pentru a furniza instanței de trimitere elementele necesare pentru ca aceasta să poată aprecia conformitatea articolului 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 cu articolul 47 din cartă, vom urma, așadar, grila de analiză elaborată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în situații similare de pretinsă încălcare a articolului 6 alineatul (1) din CEDO din cauza impactului unei legi retroactive asupra procedurilor judiciare aflate în curs.

126. În primul rând, vom examina astfel dacă există o ingerință a puterii legislative în administrarea justiției. Dacă aceasta este situația, va trebui să verificăm, în al doilea rând, dacă există un motiv imperativ de interes general care să justifice această ingerință.

69 — Totuși, această dispoziție nu se opune ca dreptul Uniunii să acorde o protecție mai extinsă [a se vedea articolul 52 alineatul (3) a doua teză din cartă].

a) Cu privire la existența unei ingerințe a puterii legislative în administrarea justiției

127. Astfel cum a precizat Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea Zielinski și Pradal & Gonzalez și alții împotriva Franței din 28 octombrie 1999 [70], „dacă, în principiu, puterea legislativă nu este împiedicată să legifereze în materie civilă, prin noi dispoziții cu aplicare retroactivă, drepturi care decurg din legile în vigoare, principiul preeminenței dreptului și noțiunea de proces echitabil consacrate prin articolul 6 [din CEDO] se opun, cu excepția unor motive imperative de interes general, ingerinței puterii legislative în administrarea justiției în scopul influențării soluției judiciare a litigiului” [71].

128. Din această hotărâre reiese că prima etapă a examinării compatibilității unei legi retroactive cu articolul 6 alineatul (1) din CEDO este existența influenței asupra litigiilor aflate pe rolul unei instanțe.

129. În Hotărârea Lilly France împotriva Franței din 25 noiembrie 2010, Curtea Europeană a Drepturilor Omului amintește că se limitează să constate că legea în litigiu a împiedicat o instanță să se pronunțe cu privire la litigiul în cauză [72]. În Hotărârea Zielinski și Pradal & Gonzalez și alții împotriva Franței, citată anterior, Curtea subliniază că legea în litigiu stabilește definitiv termenii dezbaterii supuse instanțelor judiciare, în mod retroactiv [73]. Competența instanței chemate să se pronunțe asupra litigiului este, așadar, înlăturată în beneficiul interpretării date de legiuitorul național. Chiar dacă acesta din urmă ar fi avut grijă să înlăture aplicarea legii retroactive în cazul hotărârilor rămase definitive, ingerința puterii legislative în administrarea justiției este demonstrată din moment ce instanța este ținută de litera textului.

130. În cadrul acțiunii principale, la articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 se prevede o interpretare a articolului 8 alineatul (2) din Legea nr. 124/99 ale cărei efecte sunt retroactive „sub rezerva executării hotărârilor judecătorești pronunțate la data intrării în vigoare a prezentei legi”.

131. Condiția unei ingerințe a puterii legislative în administrarea justiției pare a fi îndeplinită. Astfel, este evident că noua interpretare legislativă are un impact direct asupra procesului dintre doamna Scattolon și stat, în defavoarea reclamantei, întrucât legea de interpretare înlătură interpretarea favorabilă personalului transferat pe care

70 — *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-VII.

71 — § 57.

72 — § 49.

73 — § 58.

Corte suprema di cassazione și majoritatea instanțelor de fond o reținuseră anterior. În această privință, este irelevant dacă articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 este considerat o normă de interpretare autentică sau o normă cu un conținut nou.

132. Trebuie în continuare să se verifice dacă o asemenea ingerință poate fi considerată ca fiind justificată printr-un motiv imperativ de interes general.

b) Cu privire la existența unui motiv imperativ de interes general care justifică ingerința

133. În general, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului tinde să excludă motivul financiar ca fiind în măsură să justifice, prin el însuși, o ingerință a puterii legislative în administrarea justiției [74]. Cu toate acestea, în Hotărârea National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society și the Yorkshire Building Society împotriva Regatului Unit din 23 octombrie 1997 [75], Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că preocuparea statului de a menține nivelul veniturilor fiscale constituie un motiv de interes general [76]. Este interesant de subliniat că, în această din urmă cauză, legea retroactivă avea drept scop restabilirea intenției inițiale a legiuitorului și corectarea viciilor de ordin tehnic în redactarea reglementării [77]. Pe de altă parte, în Hotărârea OGIS-Institut Stanislas, OGEC St. Pie X și Blanche de Castille și alții împotriva Franței din 27 mai 2004, este vorba despre acoperirea unui vid juridic [78].

134. Din această jurisprudență reiese că Curtea Europeană a Drepturilor Omului tinde să accepte existența unui motiv de interes general atunci când este vorba despre îmbunătățirea legislației (care cuprinde, printre altele, rectificarea unei erori tehnice și acoperirea unui vid juridic) sau despre favorizarea realizării unui proiect profitabil majorității [79]. Nu este suficient doar motivul financiar, însă acesta poate fi primit atunci când este însoțit de o altă finalitate de interes general.

135. În acțiunea principală, guvernul italian justifică intervenția Legii nr. 266/2005 prin faptul că formularea articolului 8 alineatul (2) din Legea nr. 124/99 era ambiguă și dăduse naștere la numeroase litigii. Această justificare ar putea fi legată de cea prin care se

74 — A se vedea printre altele Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Lecarpentier și alții împotriva Franței din 14 februarie 2006 (§ 47), precum și Hotărârea Cabourdin împotriva Franței din 11 aprilie 2006 (§ 37).

75 — *Recueil des arrêts et décisions,* 1997-VII.

76 — § 80-83.

77 — § 81.

78 — § 71.

79 — A se vedea Sudre, F., și alții, *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme,* ediția a cincea, PUF, Paris, 2009, p. 307.

urmărește îmbunătățirea legislației, respectiv o legislație al cărei domeniu se aplicare este clarificat.

136. În schimb, în ceea ce privește argumentul potrivit căruia era necesar să se pună capăt divergențelor din jurisprudență, pe lângă faptul că astfel de divergențe trebuie să fie demonstrate, trebuie să se observe că Curtea Europeană a Drepturilor Omului are rezerve în ceea ce privește acceptarea acestuia. Astfel, în Hotărârea Zielinski și Pradal & Gonzalez și alții împotriva Franței, citată anterior, această Curte a considerat că divergențele din jurisprudență sunt inerente oricărui sistem judiciar. Prin urmare, acest argument, prin el însuși, nu este pertinent în opinia Curții menționate.

137. Dacă s-ar demonstra că legiuitorul italian a intenționat în 1999 să acorde partenerilor sociali, precum și autorității de reglementare sarcina de a pune în aplicare modalitățile concrete de încorporare a personalului transferat, în special în ceea ce privește remunerarea acestuia după transfer, ar putea fi posibil să se accepte o intervenție ulterioară a aceluiași legiuitor pentru a pune capăt unei jurisprudențe care nu corespunde nici intenției inițiale a legiuitorului amintit, nici modalităților de aplicare definite de partenerii sociali, iar apoi validate de autoritatea de reglementare. În această privință, observăm că precizările aduse de legiuitor în 2005 confirmă interpretarea reținută de partenerii sociali ca urmare a Legii nr. 124/99, care au stabilit, cum li se solicita prin Decretul ministerial din 23 iulie 1999, criteriile de încorporare a personalului transferat. Prin urmare, s-ar putea admite, cum a recunoscut Corte suprema di cassazione însăși într-o hotărâre din 16 ianuarie 2008 [80], că precizările aduse de legiuitorul italian în 2005 referitoare la baza de calcul a retribuției anuale a personalului transferat corespundeau uneia dintre modalitățile posibile ale recunoașterii, pe plan economic și juridic, a vechimii dobândite. Legiuitorul italian a făcut astfel alegerea unei recunoașteri parțiale a vechimii, întemeindu-se, pentru încadrarea personalului transferat, pe remunerația primită de acesta la 31 decembrie 1999.

138. Guvernul italian avansează motivul întemeiat pe necesitatea garantării neutralității bugetare a operațiunii de transfer în vederea justificării unei asemenea alegeri.

139. Poate părea legitim ca statul italian să fi dorit să regrupeze în cadrul unui singur și același corp personalul ATA care lucrează împreună, dar care făcea obiectul a două regimuri diferite și, în special, să fi intenționat uniformizarea condițiilor de remunerare a acestui personal, procedând astfel încât, în același timp, respectiva operațiune să fie

80 — Hotărârea nr. 677 a camerei de muncă.

neutră pe plan bugetar, și anume, cu alte cuvinte, să fie realizată cu costuri constante.

140. Cu toate acestea, este important ca guvernul italian să demonstreze că cerința neutralității bugetare se afla în centrul reformei inițiale și că intervenția legiuitorului în 2005 viza apărarea unui asemenea obiectiv. În special, acestuia îi revine sarcina de a demonstra că numai interpretarea care se întemeiază pe luarea în considerare doar parțială a vechimii era în măsură să garanteze neutralitatea bugetară a reformei.

141. Observăm că, în fața Curții, guvernul italian a subliniat că reforma inițiată în 1999, însoțită de luarea în considerare doar parțială a vechimii personalului transferat, nu a adus atingere situației pecuniare a acestui personal. În fața acestei afirmații, doamna Scattolon nu a reușit, în opinia noastră, să demonstreze în mod riguros și cert că situația pecuniară a personalului transferat s-a înrăutățit după transfer [81]. Prin urmare, elementele de care dispunem nu reușesc să ne convingă că intervenția legiuitorului în 2005 viza un alt scop decât acela de a garanta neutralitatea bugetară a reformei.

142. În sfârșit, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica, în special pe baza unor date exprimate în cifre referitoare la costurile comparate ale celor două interpretări susținute [82], dacă interpretarea reținută de legiuitorul italian în 2005 este în măsură să răspundă obiectivului legitim de neutralitate bugetară a unei reforme administrative precum cea din acțiunea principală și dacă aceasta nu a adus o atingere disproporționată dreptului protejat prin articolul 47 din cartă.

143. Din aceste elemente deducem că articolul 47 din cartă trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei dispoziții legislative precum cea prevăzută la articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005, cu condiția de a se demonstra, în special pe baza datelor exprimate în cifre, că adoptarea acesteia urmărea să garanteze neutralitatea bugetară a operațiunii de transfer al personalului ATA de la colectivitățile locale către stat, aspect care trebuie verificat de instanța de trimitere.

81 — Din ședința care s-a desfășurat la 1 februarie 2011 în fața Curții rezultă că cele câteva sute de euro pe care doamna Scattolon arăta că le pierduse ca urmare a transferului trebuie să fie analizate mai degrabă ca un folos nerealizat în raport cu creșterea salarială de care ar fi putut beneficia dacă vechimea sa totală ar fi fost recunoscută. Pe de altă parte, în ceea ce privește eventuala pierdere a indemnizațiilor prevăzute de CCNL al personalului colectivităților locale, altele decât cele pentru care se prevede reînnoirea la articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005, nimic nu arată că acestea nu își găsesc în mod global echivalentul în CCNL al școlilor.

82 — Necesitarea unor asemenea date exprimate în cifre rezultă în special din Hotărârea Lilly France împotriva Franței, citată anterior (§ 51).

IV — Concluzie

144. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Tribunale ordinario di Venezia după cum urmează:

„1) Directiva 77/187/CEE a Consiliului din 14 februarie 1977 privind apropierea legislației statelor membre referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, de unități sau părți de unități trebuie interpretată în sensul că aceasta se aplică unui transfer precum cel în discuție în acțiunea principală, și anume transferul personalului însărcinat cu serviciile auxiliare de curățenie, de întreținere și de supraveghere a clădirilor școlare ale statului de la colectivitățile publice locale (comune și provincii) către stat.

2) Într-o situație precum cea din acțiunea principală, în care, pe de o parte, condițiile de remunerare prevăzute de convenția colectivă în vigoare la cedent nu sunt în principal întemeiate pe criteriul vechimii dobândite la acest angajator și, pe de altă parte, convenția colectivă în vigoare la cesionar o înlocuiește pe cea care era în vigoare la cedent, articolul 3 alineatele (1) și (2) din Directiva 77/187 trebuie interpretat în sensul că nu impune ca cesionarul să ia în considerare vechimea dobândită la cedent de personalul transferat pentru calculul remunerației acestui personal, deși convenția colectivă în vigoare la cesionar prevede că calculul remunerației este bazat în principal pe criteriul vechimii.

3) Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei dispoziții legislative precum cea prevăzută la articolul 1 alineatul 218 din Legea nr. 266/2005 din 23 decembrie 2005 privind dispozițiile referitoare la întocmirea bugetului anual și multianual al

statului (Legea finanțelor din 2006) [legge n. 266/2005 – disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)], cu condiția de a se demonstra, în special pe baza unor date exprimate în cifre, că adoptarea acesteia urmărea să garanteze neutralitatea bugetară a operațiunii de transfer al personalului administrativ, tehnic și auxiliar (ATA) de la colectivitățile locale către stat, aspect care trebuie verificat de instanța de trimitere".