



Datum van inontvangstneming : 29/11/2018

Zaak C-658/18

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

22 oktober 2018

Verwijzende rechter:

Giudice di pace di Bologna (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 oktober 2018

Verzoekende partij:

UX

Verwerende partij:

Regering van de Italiaanse Republiek

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Bij de Giudice di pace di Bologna (vrederechter Bologna) ingesteld beroep tot verkrijging van een rechterlijk bevel houdende veroordeling van de regering van de Italiaanse Republiek tot vergoeding van de schade die verzoekster, een vrederechter met minstens 14 jaren dienst, heeft geleden wegens de kennelijke schending door de Italiaanse Staat van clause 2 en clause 4, punten 1, 2 en 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, zoals goedgekeurd bij richtlijn 1999/70/EG juncto artikel 1, lid 3, en artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG, alsmede artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Het verzoek om prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, waarbij wordt verzocht om behandeling volgens de spoedprocedure bedoeld in artikel 107

van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, betreft het volgende:

- het begrip rechter bevoegd tot indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU;
- de mogelijke onverenigbaarheid met het Unierecht van de nationale regeling inzake de beroepswerkzaamheden van vrederechters en de civiele aansprakelijkheid van rechters;
- de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Europese Commissie in de zin van artikel 340, lid 2, VWEU, indien deze haar taak van „hoedster van de Verdragen” niet heeft vervuld;
- de mogelijkheid om deze aansprakelijkheid voor de nationale rechter geldend te maken.

Prejudiciële vragen

- 1) Valt de giudice di pace, als verwijzende rechter, onder het begrip gewone Europese rechter die bevoegd is om prejudiciële verzoeken als bedoeld in artikel 267 VWEU in te dienen, ook indien het nationale recht hem, gezien zijn onzekere arbeidssituatie, niet dezelfde arbeidsvoorwaarden als die van beroepsrechters toekent, ondanks het feit dat beide rechters dezelfde rechtsprekende taken verrichten zoals in nationale rechterlijke organisatie vastgesteld, wat in strijd is met de waarborgen dat gewone Europese rechters onafhankelijk en onpartijdig moeten zijn, zoals het Hof van Justitie heeft vastgesteld in de arresten [REDACTED] (EU:C:2006:587, punten 47-53), Associação Sindical dos Juizes Portugueses (EU:C:2018:117, punt 32 en punten 41-45), Minister for Justice and Equality (EU:C:2018:586, punten 50-54)?
- 2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, valt de dienstverrichting van de verzoekende vrederechter dan onder het begrip „werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd” als bedoeld in artikel 1, lid 3, en artikel 7 van richtlijn 2003/88 juncto clause 2 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, waaraan uitvoering is gegeven bij richtlijn 1999/70, en in artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie in de arresten [REDACTED] (EU:C:2012:110) en [REDACTED] (EU:C:2017:914), en, zo indien dat het geval is, kunnen gewone rechters of beroepsrechters dan voor de toepassing van de arbeidsvoorwaarden bedoeld in clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, waaraan uitvoering is gegeven bij richtlijn 1999/70, worden aangemerkt als met voor bepaalde tijd tewerkgestelde vrederechters vergelijkbare werknemers in vaste dienst?

- 3) Indien de vragen 1 en 2 bevestigend worden beantwoord, staat artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie juncto artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van aansprakelijkheid van de Italiaanse Staat voor kennelijke schending van het gemeenschapsrecht door de rechter in laatste aanleg in de arresten [REDACTED] (EU:C:2003:513), *Traghetti del Mediterraneo* (EU:C:2006:391) en *Commissie/Italië*, (EU:C:2011:775), dan in de weg aan artikel 2, leden 3 en 3-bis, van wet nr. 117 van 13 april 1988 inzake de civiele aansprakelijkheid van rechters, volgens welke bepalingen de rechter aansprakelijk is voor kwade trouw of grove schuld „in geval van kennelijke schending van de wet en het Unierecht”, en de nationale rechter voor de keuze wordt gesteld, zoals in de onderhavige zaak het geval is – dat deze keuze wordt gemaakt is hoe dan ook een grond voor civiele en tuchtrechtelijke aansprakelijkheid jegens de staat in zaken waarin een partij in wezen hetzelfde overheidsorgaan is, met name wanneer de nationale rechter een vrederechter met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is die geen doeltreffende bescherming op juridisch, economisch en socialezekerheidsvlak geniet – inbreuk te maken op de nationale regeling door deze buiten toepassing te laten en het Unierecht, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, toe te passen, of juist inbreuk te maken op het Unierecht door de nationale regeling toe te passen, die in de weg staat aan de toekenning van een doeltreffende rechterlijke bescherming en in strijd is met de artikel 1, lid 3 en artikel 7 van richtlijn 2003/88, met de clausules 2 en 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, waaraan uitvoering is gegeven bij richtlijn 1999/70, en met artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?
- 4) Kan de houding van de Europese Commissie, die weigert een inbreukprocedure in te leiden of een zaak aan het Hof van Justitie voor te leggen wegens niet-naleving van het Unierecht door een lidstaat, overeenkomstig artikel 2, artikel 4, leden 2 en 3, artikel 6, lid 1, artikel 9, artikel 10, lid 1, en artikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie juncto artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden aangemerkt als een gekwalificeerde schending op grond waarvan een beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid tegen de Europese Unie kan worden ingesteld als bedoeld in artikel 340, lid 2, VWEU, indien zich, zoals in de onderhavige zaak, de volgende situaties hebben voorgedaan:
- bij mededeling DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016), die de Italiaanse overheid op 10 juni 2016 heeft ontvangen, heeft de Commissie in juni 2016 EU-Pilotdossier 7779/15/EMPL met een negatieve uitkomst afgesloten, aangezien zij heeft vastgesteld dat de nationale regelgeving die op de dienstverrichting door honoraire rechters van toepassing is, voor zover daarin sprake is van misbruik door opeenvolgend gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd, en ongelijke behandeling ten opzichte

van gewone of beroepsrechters op het gebied van beloning, vakantie en zwangerschapsverlof, onverenigbaar is met het Unierecht; daarbij heeft zij aangekondigd dat zij op korte termijn een inbreukprocedure zal inleiden, welke procedure in werkelijkheid evenwel nooit is ingeleid;

- de Commissie heeft in haar mededeling van 21 december 2016 C (2016) 8600 final erop gewezen dat zij een discretionaire bevoegdheid heeft om te beslissen of en wanneer een inbreukprocedure wordt ingeleid dan wel om een zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie, dat in zijn rechtspraak heeft vastgesteld dat geen gevolg zal worden gegeven aan klachten van particulieren tegen de Commissie wanneer deze weigert een inbreukprocedure in te leiden?

- 5) Kunnen de artikelen 268, 274 en 340, lid 2, VWEU – los van de antwoorden op de eerste vier prejudiciële vragen – tegen de achtergrond van de artikelen 2, 4, leden 2 en 3, 6, lid 1, 9, 10, lid 1, en 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie juncto artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in die zin worden uitgelegd dat een beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Europese Unie niet aan de bevoegdheid van de nationale rechters kan worden onttrokken in een situatie als die welke in het onderhavige geding aan de orde is, waarin het feit dat het Unierecht dat het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters waarborgt, niet in de nationale rechtsorde wordt toegepast, een van de oorzaken is van de gekwalificeerde niet-nakoming door de Commissie van de taken en plichten die uit haar rol van hoedster van de Verdragen voortvloeien, en van de gekwalificeerde schending van de discretionaire bevoegdheid van de Commissie om te beslissing of en wanneer een inbreukprocedure wordt ingeleid dan wel om een zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie, dat in zijn de rechtspraak heeft vastgesteld dat geen gevolg zal worden gegeven aan klachten van particulieren tegen de Commissie wanneer deze weigert een inbreukprocedure in te leiden, met als gevolg dat de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie om op geschillen inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de Europese Unie te beslissen, niet kan worden uitgeoefend?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

– richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB 1999, L 175, blz. 43) (hierna: „richtlijn 1999/70/EG”), in het bijzonder de hierna volgende clausules van de bij die richtlijn uitgevoerde raamovereenkomst (hierna: „raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd”): clause 2, leden 1, 2 en 4, clause 4 en clause 5.

- richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB 2003, L 299, blz. 9), in het bijzonder artikel 7, met als opschrift „Jaarlijkse vakantie”.
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2016, C 202, blz. 398), in het bijzonder artikel 31, lid 2, en artikel 47.
- Artikel 340, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- De hierna volgende bepalingen van de grondwet van de Italiaanse Republiek:

Artikel 36: „Werknemers hebben recht op een salaris dat in verhouding staat tot de kwantiteit en de kwaliteit van hun arbeid en dat op zijn minst toereikend is om voor zichzelf en hun gezin een vrij en waardig bestaan te verzekeren.

[...]

Werknemers hebben recht op wekelijkse rusttijd en op betaalde jaarlijkse vakantie en kunnen daar geen afstand van doen.”

Artikel 97 waarin met name het beginsel is verankerd volgens hetwelk voor toegang tot de overheidsorganen een vergelijkend onderzoek moet worden afgelegd, behalve in de bij de wet bepaalde gevallen.

Artikel 102 bepaalt onder meer dat het rechterlijk ambt wordt uitgeoefend door gewone rechters.

Artikel 106: „Rechters worden benoemd op basis van een vergelijkend onderzoek.

Volgens de wet op de rechterlijke organisatie kunnen – ook via verkiezingen – honoraire rechters worden aangesteld voor alle functies die door alleensprekende rechters worden uitgeoefend. [...].”

Artikel 111: „De rechtspraak geschiedt in het kader van een eerlijke procedure, die bij de wet wordt geregeld.

Elke procedure wordt tussen partijen gevoerd op tegenspraak, op voet van gelijkheid, voor een onpartijdige rechter. [...].”

Artikel 117: „De wetgevende macht wordt door de staat en de regio’s uitgeoefend met inachtneming van zowel de grondwet als de verplichtingen uit hoofde van het communautaire en het internationale recht. [...].”

- Decreto legislativo del 15 giugno 2015, n. 81, „Disciplina organica dei contratti di lavoro” (wetsbesluit nr. 81 van 15 juni 2015, „Structurele regeling van arbeidsovereenkomsten”). Meer in het bijzonder bepaalt artikel 1 van dat wetsbesluit: „[d]e overeenkomst voor arbeid in een ondergeschiktheidsverhouding voor onbepaalde tijd is de gebruikelijke arbeidsovereenkomst.” Artikel 25, met als opschrift „Non-discriminatiebeginsel” luidt als volgt: „[v]oor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd gelden dezelfde salarisregeling en dezelfde juridische regeling als die welke de onderneming naar evenredigheid van de vervulde arbeidsperiode toekent aan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, waaronder worden verstaan werknemers die bij hetzelfde niveau zijn ingedeeld op basis van bij collectieve overeenkomsten vastgestelde criteria, tenzij dat objectief onverenigbaar is met de aard van de overeenkomst voor bepaalde duur”.

- Artikel 2109 codice civile (burgerlijk wetboek) betreffende het recht op betaalde jaarlijkse vakantie voor werknemers.

- Artikel 10 van decreto legislativo dell’8 aprile 2003, n. 66, recante „Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE” (wetsbesluit nr. 66 van 8 april 2003 houdende „Uitvoering van richtlijnen 93/104/EG en 2000/34/EG”) luidt als volgt: „1. Onverminderd het bepaalde in artikel 2109 van het burgerlijk wetboek hebben werknemers recht op een betaalde jaarlijkse vakantieperiode van minstens vier weken. [...]

2. Voornoemde minimumperiode van vier weken kan niet worden vervangen door een overeenkomstige vergoeding voor niet-opgenomen vakantie, behalve in geval van beëindiging van de arbeidsovereenkomst. [...].”

- Artikelen 8 bis en 9 van legge del 2 aprile 1979, n. 97, recante „Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi” (wet nr. 97 van 2 april 1979 houdende „Bepalingen betreffende het juridische statuut en het salaris van gewone rechters en bestuursrechters”, waarbij respectievelijk de jaarlijkse vakantie en de beloning van gewone magistraten worden geregeld.

- Legge del 21 novembre 1991, n. 374, recante „Istituzione del giudice di pace” (wet nr. 374 van 21 november 1991 betreffende het „Ambt van vrederechter”). Meer in het bijzonder bepaalt artikel 1, met als opschrift „Ambt en functies van de vrederechter”, het volgende: „1. Het ambt van vrederechter wordt ingevoerd. Deze spreekt recht in civiele zaken en strafzaken en oefent een bemiddelende functie uit in civiele zaken overeenkomstig de bepalingen van de onderhavige wet.

2. Het ambt van vrederechter wordt bekleed door een honorair rechter die tot de rechterlijke macht behoort. [...].”

Voorts wordt verwezen naar volgende artikelen van genoemde wet: artikel 3 betreffende „het organigram en de territoriale indeling van het ambt van vrederechter”; artikel 11 betreffende de „vergoedingen waarop vrederechters recht hebben”, volgens hetwelk een vergoeding wordt betaald voor iedere terechtzitting

en voor iedere afgeronde procedure alsmede een onkostenvergoeding voor iedere maand feitelijk verrichte arbeid.

- De regelgeving betreffende de werkzaamheden van vrederechters is onlangs hervormd bij decreto legislativo del 13 luglio 2017, n. 116, recante „Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace” (wetsbesluit nr. 116 van 13 juli 2017 inzake „Structurele hervorming van het ambt van honorair rechter en andere bepalingen inzake vrederechters”). In dit besluit wordt met name verwezen naar artikel 24, dat honoraire rechters tijdens de vakantieperiode een vergoeding toekent, en artikel 25 betreffende bescherming in geval van zwangerschap, ziekte of ongeval, en de pensioenregeling voor honoraire rechters.

- Artikel 54 bis van decreto legge del 24 aprile 2017, n. 50 (wetsbesluit nr. 50 van 24 april 2017) omgezet in legge del 21 giugno 2017, n. 96 (wet nr. 96 van 21 juni 2017), betreffende de regeling van incidenteel werk.

- Artikel 1 van legge del 18 maggio 1974, n. 217, recante „Sistemazione giuridico-economica dei vice pretori onorari incaricati di funzioni giudiziarie” (wet nr. 217 van 18 mei 1974 betreffende „Juridische regeling en salarisregeling van de met gerechtelijke taken belaste plaatsvervangende honorair kantonrechters”) bepaalt dat met gerechtelijke taken belaste plaatsvervangende honorair kantonrechters voor onbepaalde tijd in dienst worden genomen tot aan de pensioenleeftijd, en hetzelfde salaris ontvangen als gewone rechters van de Tribunale (rechter in eerste aanleg).

- Tenslotte wordt verwezen naar de regeling inzake de civiele aansprakelijkheid van rechters, die ook van toepassing is op vrederechters en is vastgelegd in de artikelen 1, 2 en 8 van legge del 13 aprile 1988, n. 117, „Risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati” (wet nr. 117 van 13 april 1988 betreffende „Vergoeding van in de uitoefening van de rechtsprekende functie veroorzaakte schade en inzake de civielrechtelijke aansprakelijkheid van magistraten”).

In het kader van de eerste prejudiciële vraag is met name artikel 2, met als opschrift „Aansprakelijkheid voor kwade trouw of grove schuld”, van die wet relevant. Dit artikel luidt als volgt:

„1. Eenieder die onterecht schade heeft ondervonden door een gedraging, een handeling of een beslissing van een rechter die in de uitoefening van zijn functie blijkt heeft gegeven van kwade trouw of grove schuld, of door een rechtswegering, kan tegen de staat een vordering instellen tot vergoeding van door hem geleden materiële schade en van de immateriële schade.

2. Onverminderd de leden 3 en 3-bis en behoudens gevallen van kwade trouw, kan de uitlegging van rechtsregels en de beoordeling van de feiten en het bewijs bij de uitoefening van de rechtsprekende functie niet leiden tot aansprakelijkheid.

3. Van grove schuld is sprake in geval van kennelijke schending van de wet en van het Unierecht, verdraaiing van feiten of bewijzen, of vaststelling van een feit dat door de processtukken onweerlegbaar wordt uitgesloten of ontkenning van een feit dat onmiskenbaar uit de processtukken blijkt, of vaststelling van een beschermende maatregel ten aanzien van personen of zaken buiten de bij wet toegestane gevallen of zonder opgaaf van redenen.

3-bis [...] Bij de vaststelling of er sprake is van een kennelijke schending van het nationale recht of het Unierecht wordt met name rekening gehouden met de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regels, de ernst van de schending en het antwoord op de vraag of de schending onverschoonbaar is. In geval van een kennelijke schending van het Unierecht moet tevens in aanmerking worden genomen of de verplichting tot prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is nagekomen, en of de handeling of de maatregel in strijd is met de uitlegging van het Hof van Justitie van de Europese Unie.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 UX (hierna: „verzoekster”) oefent sinds 26 maart 2002 tot de functie van de vrederechter uit.
- 2 Uit de als bijlage bijgevoegde stukken blijkt dat verzoekster in het tijdvak van 1 juli 2017 tot en met 30 juni 2018 478 vonnissen heeft gewezen en 1326 zaken heeft geseponeerd. Bovendien blijkt uit deze stukken dat verzoekster twee zittingen per week heeft gehouden, behalve in de vakantieperiode in augustus.
- 3 Tijdens die vakantieperiode heeft verzoekster geen salaris ontvangen, aangezien volgens artikel 11 van wet nr. 374 van 21 november 1991 enkel salaris kan worden ontvangen indien het ambt daadwerkelijk wordt uitgeoefend. Die salarisregeling verschilt van die van gewone rechters, zogenoemde „beroepsrechters”, die volgens artikel 8 bis van wet nr. 97 van 2 april 1979 recht hebben op een jaarlijkse verlofperiode van 30 dagen.
- 4 Op 8 oktober 2018 heeft verzoekster bij de Giudice di pace di Bologna (hierna: „verwijzende rechter”) beroep ingesteld tot verkrijging van een rechterlijk bevel houdende veroordeling van de regering van de Italiaanse Republiek tot betaling aan verzoekster van het bedrag van 4 500 EUR, dat volgens verzoekster overeenkomt met de maandelijkse vergoeding waarop een gewone rechter met minstens 14 jaren dienst die al driemaal een beoordelingsgesprek heeft gehad, recht heeft voor de maand augustus 2018.
- 5 Verzoekster heeft dit bedrag gevorderd als vergoeding voor de schade die zij heeft geleden wegens de kennelijke schending door de Italiaanse Staat van clause 2 en clause 4, punten 1, 2 en 4, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd juncto artikel 1, lid 3, en artikel 7 van

richtlijn 2003/88/EG, en artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 6 Verzoekster voert om te beginnen aan dat vrederechters werkzaam zijn in een ondergeschiktheidsverhouding. Dit blijkt in het bijzonder uit de op vrederechters rustende verplichting om een dienstregeling en de kalender van de terechtzittingen na te leven, die in specifieke tabellen zijn vastgelegd door de Consiglio superiore della magistratura (hoge raad voor de magistratuur, hierna: „CSM”) alsmede uit het feit dat vrederechters onder het gezag van de president van de Tribunale vallen.
- 7 Dat vrederechters werkzaam zijn in een ondergeschiktheidsverhouding heeft volgens verzoekster tot gevolg dat artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG op hen van toepassing is. Volgens dat artikel wordt „aan alle werknemers jaarlijks een vakantie met behoud van loon van ten minste vier weken [...] toegekend, overeenkomstig de in de nationale wetten en/of gebruiken geldende voorwaarden voor het recht op en de toekenning van een dergelijke vakantie”. Ook in het nationale recht wordt een dergelijk recht op betaalde jaarlijkse vakantie voor een periode van ten minste vier weken toegekend aan werknemers, en wel in artikel 36 van de grondwet, artikel 2109 van het burgerlijk wetboek en artikel 10 van wetsbesluit nr. 66 van 8 april 2003.
- 8 Voorts betoogt verzoekster dat overeenkomstig clause 2, punt 1, en clause 4, punten 1, 2 en 4, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd voor vrederechters dezelfde arbeidsvoorwaarden gelden als die welke gelden voor gewone rechters met dezelfde anciënniteit. Laatstgenoemden zijn namelijk „vergelijkbare werknemers in vaste dienst” in de zin van clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Dit houdt in dat vrederechters niet minder gunstig mogen worden behandeld dan gewone rechters, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen is gerechtvaardigd. Volgens verzoekster is dat in casu echter niet het geval.
- 9 Dit verbod van discriminatie tussen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en vergelijkbare werknemers in vaste dienst is in de Italiaanse rechtsorde omgezet bij artikel 6 van wetsbesluit nr. 368 van 6 september 2001, dat vervolgens, met ingang van 25 juni 2015, is vervangen door artikel 25 van wetsbesluit nr. 81 van 15 juni 2015.
- 10 Daarenboven benadrukt verzoekster dat het feit dat vrederechters werkzaam zijn in een ondergeschiktheidsverhouding volgt uit de rechtstreekse toepasselijkheid ten aanzien van de Italiaanse Staat en de overheidsdiensten van genoemde richtlijnen 1999/70/EG en 2003/88/EG, zoals uitgelegd in de relevante arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie en, meer in het bijzonder, de arresten van 1 maart 2012, [REDACTED] C-393/10, EU:C:2012:110, en 29 november 2017, [REDACTED] C-214/16, EU:C:2017:914.

- 11 Dat richtlijnen 1999/70/EG en 2003/88/EG zijn geschonden, wordt volgens haar bevestigd door:
- besluit nr. 102/2013 van het Europees Comité voor sociale rechten betreffende het collectief klachtrecht, dat op 16 november 2016 is gepubliceerd en ziet op de socialezekerheidsrechten van vrederechters;
 - mededeling DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016), waarin de Commissie van de Europese Unie heeft aangekondigd dat zij voornemens is een inbreukprocedure in te leiden betreffende de verenigbaarheid met het recht van de Europese Unie van de nationale regeling inzake de door honoraire rechters verrichte diensten, meer in het bijzonder wat betreft het opeenvolgend gebruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (clause 5 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd), het verschil in vergoeding (clause 4 van die overeenkomst) en vakantie (artikel 7 van richtlijn 2003/88 juncto clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd);
 - de mededeling van 23 maart 2017 waarbij de voorzitter van de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement (hierna: „Commissie verzoekschriften”), naar aanleiding van de bijeenkomst van 28 februari 2017 waarin een aantal verzoekschriften betreffende de arbeidsvoorwaarden van vrederechters in Italië zijn besproken, het ministerie van Justitie heeft verzocht de nodige maatregelen te nemen om te voorkomen dat „beroepsrechters en honoraire rechters verschillend worden behandeld op juridisch, financieel en sociaal vlak”.
 - de schriftelijke opmerkingen van de Europese Commissie in zaak C-472/17, waarin het Hof van Justitie wordt verzocht om de in die zaak gestelde prejudiciële vragen in overeenstemming met de bovengenoemde mededeling DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) te beantwoorden;
 - de mededeling van de Commissie verzoekschriften van 28 februari 2017, waar het standpunt van de Europese Commissie in mededeling van DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) en in haar schriftelijke opmerkingen in zaak C-472/17 wordt bevestigd;
 - het verslag van de door de Commissie verzoekschriften benoemde deskundige, met de titel „*The principle of non-discrimination and measures to prevent and sanction the misuse or the abuse of fixed-term contracts in light of the EU Court of Justice case laws*”, dat op 22 november 2017 in een openbare zitting van deze commissie werd gepresenteerd om te discussiëren over „*Protection of the rights of workers in temporary or precarious employment, based on petitions received*”. In dit verslag wordt kritiek geleverd op het nalaten van de Italiaanse Staat, die de richtlijnen 1999/70/EG en 2003/88/EG niet heeft toegepast, en van de Europese Commissie, die niet goed toezicht heeft gehouden op het verzuim van de Italiaanse Staat en daardoor een doeltreffende bescherming van de rechten van honoraire rechters heeft belemmerd;

- de resolutie van het Europees Parlement van 31 mei 2018 (2018/2600(RSP)), waarin deze instelling de Commissie heeft verweten naar aanleiding van de manifeste niet-nakoming van richtlijn 1999/70/EG door de lidstaten geen inbreukprocedures te hebben ingeleid, en daarnaast de lidstaten heeft verzocht, hun nationale regelgeving aan te passen aan genoemde richtlijn en aan de daarop betrekking hebbende rechtspraak van het Hof van Justitie, inzonderheid het arrest van 26 november 2014, ██████ e.a. (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401).
 - de vaste rechtspraak in Italië [arrest nr. 13721/2017 van de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) in verenigde kamers, arrest nr. 99/2018 van de Corte di cassazione, afdeling Arbeidszaken, en arrest nr. 3556/2017 van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter)], volgens welke bescherming op economisch, materieel en socialezekerheidsvlak wordt uitgesloten voor honoraire rechters, die als vrijwilligers en niet als werknemers worden aangemerkt, hetgeen duidelijk in strijd is met genoemd besluit van het Europees Comité voor sociale rechten betreffende het collectief klachtrecht nr. 102/2013, en met het arrest van het Hof van Justitie van 1 maart 2012, ██████ C-393/10, EU:C:2012:110;
 - beschikking nr. 28937/2017 en arrest nr. 22845/2016 van de Corte di cassazione, waarin daarentegen is erkend dat honoraire rechters dezelfde taken verrichten als gewone rechters.
- 12 Ten slotte wordt de schending van bovengenoemde richtlijnen volgens verzoekster bevestigd door de circulaire van het Italiaanse ministerie van Justitie nr. 11799 van 18 januari 2018, waarbij de voorheen aan honoraire rechters verleende wapenvergunning werd ingetrokken, terwijl gewone rechters deze vergunning blijven houden; door een onderzoek in een televisieprogramma dat op 19 maart 2018 op een van de nationale televisiekanalen werd uitgezonden, waarin de onzekere arbeidssituatie van honoraire rechters in Italië uit de doeken werd gedaan; en door een aantal bij het Europees Comité voor sociale rechten ingediende collectieve klachten (nr. 146/2017, 159/2018 en 144/2017) over het gebrek aan bescherming voor een bepaalde categorieën werknemers, waaronder honoraire rechters.
- 13 Verzoekster wijst er evenwel op dat de precare situatie van honoraire rechters in Italië lijkt te worden verholpen door de nieuwe regering. Deze regering heeft immers uitdrukkelijk verklaard dat een van haar doelen is, dat aan de werkzaamheden van honoraire rechters een juiste waarde wordt toegekend, en heeft onlangs bij besluit van de Italiaanse minister van Justitie van 24 september 2018 een werkgroep opgezet die moet beoordelen op welke wijze de huidige regelgeving betreffende de werkzaamheden van honoraire rechters kan worden hervormd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 14 Alvorens op de afzonderlijke prejudiciële vragen in te gaan, formuleert de verwijzende rechter enkele overwegingen over de gegrondheid van het verzoek van verzoekster en over de noodzaak van een prejudiciële spoedprocedure als bedoeld in artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie.

Verzoek van verzoekster

- 15 De verwijzende rechter merkt in de eerste plaats op dat verzoekster haar verzoek bij de bevoegde rechter heeft ingediend. De nationale regeling inzake de bevoegdheid van vrederechters [artikel 7, lid 1, van de codice di procedura civile (wetboek van burgerlijke rechtsvordering), waarin is bepaald dat vrederechters bevoegd zijn ten aanzien van zaken betreffende de roerende zaken met een waarde van ten hoogste 5 000 EUR] en de bepalingen betreffende vordering tot schadevergoeding wegens het niet uitvoeren van het Unierecht (artikel 4, lid 43, van wet nr. 183/2011), zijn immers in acht genomen.
- 16 De verwijzende rechter meent voorts dat de vordering van verzoekster gegrond is, gelet op de overgelegde stukken, die voldoen aan de criteria van het Italiaanse wetboek van burgerlijke rechtsvordering voor de afgifte van een betalingsbevel. Uit deze stukken blijkt immers dat verzoekster vanaf de datum waarop zij als vrederechter in dienst is getreden, tot op heden ononderbroken rechtsprekende activiteiten heeft verricht die vergelijkbaar zijn met die van een gewone rechter met dezelfde anciënniteit, en dat zij desondanks tijdens de vakantieperiode van augustus 2018 geen vergoeding heeft ontvangen. De verwijzende rechter wijst er in dit verband op dat verzoekster geen aanspraak kon maken op de vergoeding die volgens artikel 24 van wetsbesluit nr. 116/2017 aan honoraire rechters wordt toegekend, omdat alleen honoraire rechters die na de inwerkingtreding van dit wetsbesluit (16 augustus 2017) in dienst zijn getreden, daar recht op hebben, terwijl voor alle andere honoraire rechters, waaronder verzoekster, de eerdere regeling van artikel 11 van wet nr. 374/1991 van toepassing blijft, volgens welke tijdens de vakantieperiode geen vergoeding wordt betaald.
- 17 Wat de bescherming van vrederechters in geval van ziekte, ongeval of zwangerschap betreft, wijst de verwijzende rechter erop dat volgens artikel 25 van wetsbesluit nr. 116/2017 elke vorm van vergoeding gedurende de periode waarin de arbeidswerkzaamheden zijn opgeschort, is uitgesloten. Over de socialezekerheidsregeling voor honoraire rechters merkt de verwijzende rechter voorts op dat hetzelfde artikel voorziet in een regeling die uitsluitend op bijdragen van de betrokkene is gebaseerd; zoals het Hof van Justitie in zijn arrest van 13 november 2008, Commissie/Italië (C-46/07, EU:C:2008:618), heeft erkend, worden honoraire rechters derhalve duidelijk gediscrimineerd ten opzichte van gewone rechters, voor wie een „bijzondere” pensioenregeling geldt volgens welke de werknemer geen enkele bijdrageplicht heeft.

- 18 Dat verzoekster gedurende de vakantieperiode waarin zij geen beroepswerkzaamheden verricht, geen enkele economische of sociale zekerheid geniet, blijkt niet alleen uit de wetgeving, maar ook uit de rechtspraak, aangezien in de arresten van de Corte di cassazione [nr. 13721/2017 en nr. 27198/2017, van de verenigde kamers, nr. 99/2018 van de afdeling Arbeidszaken] en van de Consiglio di Stato (nr. 3556/2017) is geoordeeld dat honoraire rechters beslist geen werknemers zijn en louter op vrijwillige basis werken.
- 19 De verwijzende rechter wijst er tot slot op dat de schending van de richtlijnen 1999/70/EG en 2003/88/EG wordt aangetoond door de rechtspraak van het Hof van Justitie en de door verzoekster bijgevoegde stukken die in de punten 11 en 12 hierboven zijn vermeld, waaruit blijkt dat de rechterlijke organisatie een structureel probleem vertoont ter zake van de instrumenten ter bescherming van de grondrechten van honoraire rechters, zoals verzoekster, wier arbeidssituatie bijzonder precair en onzeker is.

Noodzaak van de prejudiciële spoedprocedure

- 20 Ofschoon de vordering van verzoekster, gelet op bovenstaande overwegingen, gegrond en bewezen is, kan zij volgens de verwijzende rechter niet worden toegewezen zonder dat het Hof van Justitie is verzocht om een prejudiciële beslissing volgens de spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, en behoudt hij zich het recht voor om, afhankelijk van de antwoorden van het Hof in deze procedure, de zaak naar de Corte costituzionale (Italiaans grondwettelijk hof) te verwijzen.
- 21 In dit verband bekritiseert de verwijzende rechter het gedrag van de Europese Commissie, die in bovengenoemde mededeling, DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) van juni 2016 had aangekondigd dat zij voornemens was een inbreukprocedure tegen de Italiaanse Republiek in te leiden na te hebben vastgesteld dat er sprake is van opeenvolgend gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd (schending van clause 5 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd), verschil in behandeling tussen gewone en honoraire rechters ten aanzien van de vergoeding (schending van clause 4 van de raamovereenkomst) en vakanties (schending van artikel 7 van richtlijn 2003/88 junctis clause 4 van de raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid, waaraan uitvoering is gegeven bij richtlijn 97/81/EG, en clause 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd) en zwangerschapsverlof (artikel 8 van richtlijn 92/85 en artikel 8 van richtlijn 2010/41).
- 22 Tot op heden, d.w.z. 28 maanden na de vaststelling van deze mededeling, heeft de Europese Commissie de inbreukprocedure evenwel nog steeds niet ingeleid, waardoor voor honoraire rechters de waarborg dat de gewone Europese rechters onafhankelijk en onpartijdig zijn, zoals het Hof van Justitie heeft geoordeeld in zijn arresten van 19 september 2006, [REDACTED] (C-506/04, EU:C:2006:587, punten 47-53), 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses

(C-64/16, EU:C:2018:117, punt 32 en punten 41-45), en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punten 50-54), niet geldt.

- 23 De verwijzende rechter benadrukt dat de Europese Commissie zelf in haar mededeling C(2016) 8600 final van 21 december 2016 merkwaardig genoeg het volgende heeft verklaard: „Als hoedster van de Verdragen heeft zij de taak om toezicht te houden op de maatregelen van de lidstaten voor de uitvoering van de EU-wetgeving, en ervoor te zorgen dat hun wetgeving en praktijk daarmee in overeenstemming zijn, onder controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Bij de uitoefening van deze taak beschikt de Commissie over de discretionaire bevoegdheid om te besluiten of en wanneer een inbreukprocedure wordt ingeleid, dan wel om een zaak aan het Hof van Justitie voor te leggen. De rechtspraak erkent bijgevolg dat geen gevolg zal worden gegeven aan klachten van particulieren tegen de Commissie wanneer deze weigert een inbreukprocedure in te leiden”. In dat verband wijst de verwijzende rechter erop dat de Commissie, op basis van haar eigen beoordelingsbevoegdheid, elke mogelijkheid om de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie geldend te maken uitsluit indien zij naar aanleiding van een schending van het Unierecht door een lidstaat weigert om een inbreukprocedure in te leiden of om bij het Hof van Justitie een beroep wegens niet-nakoming in te stellen.
- 24 Daarnaast merkt de verwijzende rechter op dat het Hof van Justitie in het arrest van 26 november 2002, *First en Franex* (C-275/00, EU:C:2002:711), heeft geoordeeld dat het de exclusieve bevoegdheid heeft in de zin van artikel 235 EG (thans artikel 268 VWEU) om kennis te nemen van op artikel 288, tweede alinea, EG (thans 340 VWEU) gebaseerde schadevorderingen, en de nationale rechter dienaangaande derhalve geen enkele bevoegdheid heeft.
- 25 Het geschetste kader vormt volgens de verwijzende rechter een zeer ernstige schending van het beginsel van gewettigd vertrouwen, dat voortvloeit uit het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van een eerlijk proces en het beginsel van loyale samenwerking. In dit verband zij erop gewezen dat in een situatie als die in de onderhavige zaak, waarin de Europese Commissie geen actie heeft ondernomen tegen de niet-nakoming van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen, particulieren deze niet-nakoming niet kunnen tegenwerpen aan de lidstaat, die wordt beschermd door het passieve gedrag van de Commissie die geen inbreukprocedure heeft ingeleid, en evenmin aan de Europese Unie op grond van niet-contractuele aansprakelijkheid, aangezien een dergelijk beroep niet ontvankelijk zou zijn als gevolg van de absolute discretionaire bevoegdheid van de Europese Commissie en de exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie, zoals hierboven vermeld.
- 26 Volgens de verwijzende rechter is het derhalve duidelijk dat de rechterlijke organisatie een systemisch probleem vertoont, niet alleen op nationaal, maar vooral op Unieniveau, en moet dit systemische probleem, zoals verzocht, volgens een prejudiciële spoedprocedure worden behandeld.

- 27 In dat verband wijst de verwijzende rechter erop dat de Europese Commissie en de Italiaanse regering in zaak C-472/17, waarin eveneens de vergelijkbaarheid van de arbeidsvoorwaarden voor vrederechters en die voor gewone rechters aan de orde was, in hun schriftelijke opmerkingen niet hebben gerept van de fundamentele omstandigheid dat de Europese Commissie in haar mededeling DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016), die de Italiaanse overheid bijna twee en een half jaar eerder had ontvangen, reeds had vastgesteld dat honoraire rechters als werknemers moeten worden aangemerkt en dat hun arbeidsvoorwaarden vergelijkbaar zijn met die van gewone rechters, dat zij „van plan” was een inbreukprocedure tegen de Italiaanse Republiek in te leiden. Aldus hebben de Europese Commissie en de Italiaanse regering het Hof van Justitie misleid, dat, aangezien het niet over deze fundamentele omstandigheid was ingelicht, het verzoek om een prejudiciële beslissing bij beschikking van 6 september 2018 (C-472/17, EU:C:2018:684) niet-ontvankelijk heeft verklaard.
- 28 De Europese Commissie en de Italiaanse regering hebben eveneens de Corte di cassazione en de Consiglio di stato misleid. Omdat zij niet over deze fundamentele omstandigheid waren ingelicht, hebben deze rechterlijke instanties de aangehaalde arresten hebben gewezen (nr. 3556/2017 van het Hof van Cassatie in verenigde kamers, en nr. 99/2018 van de Consiglio di stato), waarin aan honoraire rechters elke bescherming wordt ontzegd, omdat deze hun diensten louter op vrijwillige basis zouden verrichten.
- 29 De verwijzende rechter haalt andere zaken aan over de voorwaarden voor andere categorieën tijdelijke werknemers waarin de Europese Commissie haar taak als hoedster van de Verdragen niet heeft vervuld. Dat is bijvoorbeeld het geval bij tijdelijk personeel van openbare scholen, ten aanzien waarvan de Europese Commissie, na misbruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd te hebben vastgesteld, een inbreukprocedure heeft ingeleid, die zij vervolgens naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van 26 november 2014, ██████████ e.a., (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401) en de hervorming van de onderwijssector door de nationale autoriteiten heeft geseponeerd. Daarbij heeft zij evenwel geen standpunt ingenomen over overheidspersoneel in een onzekere arbeidssituatie buiten de onderwijssector (waartoe ook honoraire rechters behoren), ten aanzien waarvan zij een andere procedure heeft ingeleid.
- 30 Dit nalatige en/of tegenstrijdige gedrag van de Commissie ten aanzien van overheidspersoneel in een onzekere arbeidssituatie heeft in Italië tot grote verwarring geleid, zowel in de nationale rechterlijke organisatie als in het kader van de door het Hof van Justitie gewaarborgde rechterlijke bescherming. Bij het Hof van Justitie zijn over hetzelfde onderwerp nog andere prejudiciële verzoeken ingediend (zie arresten ██████████ C-494/16, EU:C:2018:166, en ██████████ C-466/17, EU:C:2018:758, en de beschikking in de zaak ██████████ (C-472/17, EU:C:2018:684), waarvan een aantal nog in behandeling zijn, zoals in de zaken C-618/18, C-494/17 en C-331/17.

- 31 De verwijzende rechter wijst erop dat het Europees Parlement, mede gelet op deze omstandigheden, in de punten 4 en 5 van bovengenoemde resolutie van 31 mei 2018 het handelen van de Europese Commissie heeft bekritiseerd, en daarbij precieze aanwijzingen heeft gegeven over hoe zij haar taak als hoedster van de Verdragen moet vervullen. Zo merkt de verwijzende rechter op dat het Europees Parlement in dit document, door uitdrukkelijk naar punt 55 van het arrest van het Hof van Justitie van 26 november 2014, ████████ e a., (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401) te verwijzen, de Europese Commissie erop lijkt te wijzen dat de meest doeltreffende sanctie tegen misbruik bestaande in het opeenvolgende gebruik van overeenkomsten voor bepaalde tijd is, dat deze overeenkomsten worden omgezet in overeenkomsten voor onbepaalde tijd.

Eerste prejudiciële vraag

- 32 Ofschoon de verwijzende rechter meent te voldoen aan de „culturele” eisen en de bekwaamheidseisen om te worden aangemerkt als een gewone Europese rechter die bevoegd is tot prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU, merkt hij op dat het, gezien de hierboven beschreven nalatigheid van Europese Commissie en gelet op de recente beschikking van 6 september 2018 waarbij het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-472/17 niet-ontvankelijk werd verklaard, noodzakelijk is dat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak doet op deze vraag.

Tweede prejudiciële vraag

- 33 De verwijzende rechter is van oordeel dat, in het licht van artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG, junctis clause 2, punt 1, en clause 4, punten 1, 2 en 4, van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, de vrederechter als een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd moet worden beschouwd en voor vrederechters bijgevolg dezelfde arbeidsvoorwaarden moeten gelden als voor gewone rechters, die vergelijkbare werknemers in vaste dienst zijn.
- 34 Ter ondersteuning van die stelling brengt de verwijzende rechter een aantal bepalingen van nationaal recht in herinnering waaruit blijkt dat voor de toegang tot en de uitoefening van het ambt van vrederechter voorwaarden gelden die vergelijkbaar zijn met en soms zelfs identiek aan die welke voor gewone rechters gelden. Uit de aangehaalde bepalingen volgt immers dat vrederechters, met het oog op hun indiensttreding, met succes een selectieprocedure moeten doorlopen waarop een stageperiode volgt, en dat, net als gewone rechters, vrederechters een eigen ambtsgebied toegewezen krijgen overeenkomstig de wettelijke bepalingen en gehouden zijn de organisatorische maatregelen van de CSM en de dienstorders van de president van de Tribunale na te leven. Het ministerie van Justitie beschikt ten aanzien van vrederechters over ruime bevoegdheden op organisatorisch vlak en op het vlak van toezicht en kan eventuele onregelmatigheden melden aan de bevoegde tuchtinstanties. Vrederechters die hun deontologische verplichtingen

niet naleven, vallen onder de tuchtbevoegdheid van de CSM. De uitoefening van het ambt van vrederechter is in wezen onverenigbaar met enige andere vorm van arbeid of met de uitoefening van een politiek mandaat. Om de vier jaar hebben vrederechters een beoordelingsgesprek met de CSM. Voor vrederechters gelden dezelfde regels inzake civiele aansprakelijkheid als voor gewone rechters. Ook inzake een aantal praktische aspecten betreffende inning van vergoedingen en aangifte van de inkomsten, die op fiscaal vlak uitdrukkelijk zijn gelijkgesteld met de inkomsten van werknemers, gelden voor beiden dezelfde regels.

- 35 De verwijzende rechter komt derhalve tot de slotsom dat, los van de terminologie die wordt gebruikt door de Italiaanse wetgever, die de vrederechter omschrijft als „honorair rechter”, het geen twijfel lijdt dat de door laatstgenoemde verrichte activiteit, net als die van gewone rechters, onder de publieke arbeidsverhoudingen onder gezag, te weten onder de publiekrechtelijke dienstbetrekking, valt.
- 36 De verwijzende rechter merkt voorts op dat, anders dan in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van het Hof van Justitie van 1 maart 2012, ██████████ C-393/10, EU:C:2012:110, dat betrekking had op de arbeidsregeling van deeltijdse rechters in het Verenigd Koninkrijk, de activiteit van de vrederechter in wezen wordt gekenmerkt door een voltijdse arbeidsbetrekking.
- 37 In zijn arrest van 29 november 2017, ██████████ C-214/16, EU:C:2017:914, heeft het Hof van Justitie heeft bovendien erkend dat degene die heeft gewerkt op basis van een „contract als zelfstandige op commissiebasis” – zoals voornamelijk het geval is bij de verzoekende vrederechter – moet worden aangemerkt als „werknemer” in de zin van richtlijn 2003/88 en recht heeft op vakantie met behoud van loon.

Derde prejudiciële vraag

- 38 De verwijzende rechter merkt op dat de regeling betreffende de civiele aansprakelijkheid van rechters in wet nr. 117/1988 is gewijzigd na de vaststelling van wet nr. 18/2015, waarbij de nationale wetgever zich beoogde te voegen naar de beginselen die het Hof van Justitie heeft ontwikkeld in zijn arresten van 30 september 2003, ██████████ C-224/01, EU:C:2003:513, 13 juni 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, EU:C:2006:391, en 24 november 2011, *Commissie/Italië*, C-379/10, EU:C:2011:775. Volgens die arresten dienen de rechters van een lidstaat, om aansprakelijkheid van de Staat te voorkomen, nationale regelingen die in strijd zijn met Unierecht dat rechtstreekse werking heeft, buiten toepassing te laten of, waar mogelijk, de nationale regeling conform het Unierecht uit te leggen.
- 39 De verwijzende rechter wijst erop dat, door in het verleden bij de artikelen 2, leden 1 en 2, van wet nr. 117 inzake de vergoeding van in de uitoefening van de rechtsprekende functie veroorzaakte schade en inzake de civielrechtelijke aansprakelijkheid van magistraten van 13 april 1988 de aansprakelijkheid van de Italiaanse staat voor schade die particulieren hebben geleden ten gevolge van een schending van het recht van de Unie door een nationale rechterlijke instantie die

uitspraak doet in laatste aanleg, uit te sluiten wanneer die schending voortvloeit uit een uitlegging van rechtsregels of een beoordeling van de feiten of de bewijzen door die rechterlijke instantie, en door die aansprakelijkheid te beperken tot gevallen van kwade trouw of grove schuld, de Italiaanse wetgever de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens het algemene beginsel van aansprakelijkheid van de lidstaten voor schending van het recht van de Unie door een van hun rechterlijke instanties die uitspraak doen in laatste aanleg.

- 40 De verwijzende rechter wijst erop dat in de nieuwe bewoordingen van artikel 2, leden 3 en 3 bis, van wet nr. 117/1988, zoals gewijzigd bij wet nr. 18/2015, een begrip aansprakelijkheid wegens kwade trouw of grove schuld van rechters wordt ingevoerd, waarvan zowel in geval van kennelijke schending van de wet als in geval van een kennelijke schending van het Unierecht sprake is. De gelijkstelling van deze twee vormen van schending zou in strijd zijn met de Uniewetgeving en met de toepasselijke rechtspraak van het Hof van Justitie, aangezien de nationale rechter in de onderhavige zaak voor de keuze wordt gesteld tussen:
- schending van de nationale wetgeving (wet nr. 374/1991, voor zover daarin wordt uitgesloten dat vrederechters recht hebben op vakantie met behoud van loon) door deze buiten toepassing te laten en in de plaats daarvan het Unierecht toe te passen (richtlijn 2003/88, de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en het Handvest van de grondrechten van de EU), zoals uitgelegd door het Hof van Justitie in zijn arresten in de zaken C-393/10 (██████████) en C-214/16 (██████████) of
 - schending van het Unierecht door de bovengenoemde nationale wetgeving toe te passen.

Vierde en vijfde prejudiciële vraag

- 41 De verwijzende rechter bekritiseert nogmaals het gedrag van de Commissie, die, door de door haar aangekondigde inbreukprocedure niet in te leiden, haar taak als hoedster van de Verdragen ernstig en zonder enige rechtvaardiging heeft veronachtzaamd. Volgens de verwijzende rechter vormt dergelijk gedrag, samen met de hierboven genoemde mededeling C (2016) 8600 final, het bewijs dat de rechterlijke bescherming op Unieniveau een systemisch probleem vertoont, dat bovenop het reeds door verzoekster aangevoerde systemische probleem van de nationale rechterlijke bescherming komt
- 42 De verwijzende rechter is tevens van oordeel dat in een situatie als die in de onderhavige zaak, waarin de door verzoekster geleden schade is veroorzaakt door de nalatigheid van de Commissie, de schadevordering moet worden beoordeeld in tegen de achtergrond van de niet-contractuele aansprakelijkheid van laatstgenoemde. In het tegengestelde geval, dat wil zeggen indien het niet mogelijk is om de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie voor de nationale rechter geldend te maken, zouden de grondbeginselen van de Italiaanse

constitutionele orde worden geschonden, zodat beroep bij de Corte costituzionale zou moeten worden ingesteld om de wet waarbij de Verdragen van de Europese Unie zijn geratificeerd, gedeeltelijk onwettig te laten verklaren.