

Causa C-548/22

**M.M.
contro
Presidenza del Consiglio dei ministri e altri**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Giudice di pace di Fondi (Italia)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Direttiva 1999/70/CE – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Clausole 4 e 5 – Discriminazione – Successione di rapporti di lavoro – Magistrati onorari – Trasformazione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato – Rinuncia ex lege ad ogni pretesa per il periodo antecedente la trasformazione»

I. Introduzione

1. Come è noto alla Corte da altre cause, determinate funzioni vengono assolte, nell'ordinamento giudiziario italiano, da magistrati onorari, molti dei quali non sono soddisfatti delle loro condizioni di lavoro. La loro attività viene designata come ufficio onorario; essi vengono pertanto chiamati a ricoprire tale ufficio soltanto a tempo determinato e vengono retribuiti con compensi forfettari per caso trattato. Non sono previste ferie retribuite, né una tutela previdenziale e assistenziale. Il volume della loro attività, ossia il numero di cause trattate e la durata cumulativa dell'esercizio delle loro funzioni, corrisponde tuttavia a quello di un'attività permanente a tempo pieno (2). A seguito di precedenti domande di pronuncia pregiudiziale essi hanno pertanto già ottenuto alcuni successi, in particolare in relazione ai diritti alle ferie retribuite (3) nonché alla tutela di tipo assistenziale e previdenziale (4), dato che essi vengono trattati al riguardo in modo meno favorevole rispetto ai magistrati ordinari.

2. L'Italia ha ora introdotto una procedura valutativa per magistrati onorari in servizio, in forza della quale essi possono passare a un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con una retribuzione fissa. Qualora partecipino a tale procedura, essi devono tuttavia rinunciare a ogni ulteriore pretesa conseguente al rapporto onorario pregresso. Tale rinuncia comprenderebbe, in particolare, le pretese fondate sul diritto dell'Unione già riconosciute dalla Corte, nonché eventuali ulteriori pretese di diritto dell'Unione, ad esempio il diritto a una retribuzione più elevata. Qualora essi passino a un siffatto rapporto di lavoro a tempo indeterminato, la normativa prevede, in luogo delle pretese cui gli stessi devono rinunciare, un diritto a un'indennità forfettaria per le attività pregresse.

3. Nel presente procedimento, occorre chiarire se le disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione, in particolare il divieto di discriminazione dei lavoratori a tempo determinato, ostino a detta rinuncia obbligatoria a pretese fondate sul diritto dell'Unione.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

4. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte, effettivamente, sia sul diritto primario dell'Unione sia sulla direttiva sull'orario di lavoro (5), sull'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale (6) nonché sull'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (7). Nella specie, tuttavia, riveste interesse soprattutto quest'ultimo.

5. La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato sancisce il principio di non discriminazione dei lavoratori a tempo determinato:

«Per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive».

6. La clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato vieta l'abuso di contratti a tempo determinato:

«1. Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a:

- a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti;
- b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi;
- c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti.

2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse dovranno, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato:

- a) devono essere considerati "successivi";
- b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato».

B. Normativa italiana

7. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla limitazione di pretese relative a periodi trascorsi, figurante all'articolo 29, commi 1, 2, 3 e 5 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, come sostituito dall'articolo 1, comma 629, della legge 30 dicembre 2021, n. 234:

«1. I magistrati onorari (8) in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere confermati a domanda sino al compimento del settantesimo anno di età.

2. I magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto che non accedano alla conferma, tanto nell'ipotesi di mancata presentazione della domanda, quanto in quella di mancato superamento della procedura valutativa di cui al comma 3, hanno diritto, salva la facoltà di rifiuto, ad un'indennità pari, rispettivamente, ad euro 2.500 al lordo delle ritenute fiscali, per ciascun anno di servizio nel corso del quale il magistrato sia stato impegnato in udienza per almeno ottanta giornate, e ad euro 1.500 al lordo delle ritenute fiscali, per ciascun anno di servizio prestato nel corso del quale il magistrato sia stato impegnato in udienza per meno di ottanta giornate, e comunque nel limite complessivo pro capite di euro 50.000 al lordo delle ritenute fiscali. Il servizio prestato per periodi superiori a sei mesi, ai fini del calcolo dell'indennità dovuta ai sensi del periodo precedente, è parificato ad un anno. La percezione dell'indennità comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario cessato.

(...)

5. La domanda di partecipazione alle procedure valutative di cui al comma 3 comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso, salvo il diritto all'indennità di cui al comma 2 in caso di mancata conferma.

(...))».

8. Ai sensi dell'articolo 29, comma 4, del decreto legislativo n. 116, la procedura valutativa consiste in un colloquio orale, della durata massima di 30 minuti, relativo a un caso pratico in base al settore in cui i candidati hanno esercitato le funzioni onorarie.

9. L'articolo 29, comma 6, del decreto legislativo n. 116 prevede che ai magistrati onorari confermati in forza della procedura valutativa e che hanno optato per il regime di esclusività delle funzioni onorarie, venga corrisposto un compenso pari a quello spettante al personale amministrativo giudiziario in conformità di determinati contratti collettivi. Il comma 7 contiene un regime retributivo sullo stesso fondamento per i magistrati onorari confermati che intendano esercitare, oltre al loro ufficio, altre attività.

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

10. La ricorrente è un magistrato onorario con funzioni requirenti presso una Procura della Repubblica italiana. Ella ha il medesimo stato giuridico ed economico dei corrispondenti magistrati onorari con funzioni giudicanti che, quali giudici di pace, sono stati oggetto di precedenti decisioni della Corte.

11. La ricorrente afferma dinanzi al giudice del rinvio di svolgere le funzioni di magistrato onorario requirente ininterrottamente dal 4 aprile 2001 e di essere stata più volte prorogata per legge o confermata nell'esercizio delle sue funzioni fino al 31 maggio 2024.

12. Nel procedimento principale, ella chiede la corresponsione di un'indennità remunerativa supplementare per la partecipazione a dieci udienze penali. Per la partecipazione a ciascuna di tali udienze, ella ha ricevuto dai convenuti, il Ministero della giustizia (Italia) e il Ministero dell'economia e delle finanze (Italia), un'indennità remunerativa di EUR 98. Su tali somme sono state effettuate le trattenute fiscali, ma non è stato versato alcun contributo previdenziale o assistenziale; la ricorrente ha dovuto pagare detti contributi a proprie spese ai competenti istituti.

13. Il giudice del rinvio parte dal presupposto che l'equivalente quota giornaliera lorda di retribuzione di un magistrato professionale che svolge le funzioni di pubblico ministero ammonti a EUR 248. Inoltre, lo Stato verserebbe gli oneri sociali per ciascun magistrato professionale ai competenti istituti.

14. La ricorrente chiede pertanto la condanna dei convenuti al pagamento di ulteriori EUR 150 per ciascuna delle summenzionate udienze.

15. La ricorrente, infatti, quale magistrato onorario requirente, sarebbe una lavoratrice a tempo determinato comparabile a un magistrato ordinario assunto a tempo pieno e indeterminato che svolga le funzioni di pubblico ministero. In particolare, la ricorrente compirebbe attività di indagine e parteciperebbe alle udienze penali.

16. Sulla base degli atti del procedimento principale, il giudice del rinvio ritiene dimostrato che la ricorrente svolga in modo effettivo e non solo occasionale le funzioni di un magistrato onorario requirente, per le quali ella percepisce indennità remunerative. Esso indica inoltre che un altro giudice, il Tribunale ordinario di Roma (Italia), ha già deciso che la ricorrente, in quanto lavoratrice a tempo determinato ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, ha diritto al risarcimento dei danni a causa della reiterazione di contratti a termine e di diversi trattamenti discriminatori. La questione se ricorra una disparità di trattamento per quanto riguarda l'ammontare dell'indennità remunerativa non è tuttavia oggetto, in base a tali informazioni, di quest'altra decisione.

17. Dopo aver presentato una domanda di partecipazione a una procedura valutativa ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, la ricorrente era stata costretta per legge a rinunciare ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario.

18. Il giudice del rinvio intende siffatta rinuncia nel senso che essa osta al diritto fatto valere, e sottopone pertanto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

Se l'articolo 288 TFUE, gli articoli 17, 31, 34 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché l'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, nonché la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale, come quella prevista dall'articolo 29 del [decreto legislativo 13] luglio 2017, n. 116, come sostituito dall'articolo 1, comma 629, della Legge 30 dicembre 2021, n. 234, la quale preveda la rinuncia automatica *ex lege* ad ogni pretesa riguardante l'attuazione delle menzionate direttive, con perdita di ogni altra tutela retributiva, lavorativa e di protezione sociale garantita dal diritto europeo

- nel caso di semplice presentazione della domanda di partecipazione da parte di un magistrato onorario, quale lavoratore europeo a tempo definito e parziale comparabile al magistrato professionale quale lavoratore europeo a tempo indefinito e pieno, a procedure di stabilizzazione che siano solo formalmente attuative della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato,
- ovvero, nel caso di mancato superamento delle dette procedure o di mancata presentazione della domanda, con la percezione di un'indennità di importo manifestamente inadeguato e sproporzionato ai danni subiti per il mancato recepimento delle menzionate direttive.

19. La Repubblica italiana e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte e, al pari della ricorrente nel procedimento principale, osservazioni orali all'udienza svoltasi su richiesta di quest'ultima il 1° febbraio 2024.

IV. Valutazione giuridica

20. Per rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale, verificherò anzitutto la sua ricevibilità, ne estrapolerò poi l'oggetto rilevante ai fini della decisione e, infine, esaminerò se la normativa sulla rinuncia alle pretese sia compatibile con il diritto dell'Unione.

A. Ricevibilità

21. Come in altri procedimenti concernenti le pretese di diritto dell'Unione dei magistrati onorari, l'Italia eccepisce che la controversia sia «costruita», poiché la ricorrente farebbe valere soltanto una parte del suo possibile credito, al fine di poter rivendicare quest'ultimo dinanzi a un giudice di pace, la cui competenza sarebbe limitata alle controversie di modesta entità. Quest'ultimo avrebbe tuttavia un interesse nella soluzione della causa e non sarebbe pertanto sufficientemente indipendente. Poiché, tuttavia, la Corte ha già respinto siffatte eccezioni in un procedimento analogo (9), esse non possono essere accolte neanche nel presente procedimento.

B. Precisazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

22. L'oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale deve peraltro essere precisato.

23. La ricorrente nel procedimento principale è un magistrato onorario requirente. Se intende continuare ad esercitare il proprio ufficio, ella deve essere confermata nelle sue funzioni in una procedura valutativa ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 116. Siffatta procedura consta di un colloquio orale in relazione a questioni concernenti la sua attività onoraria.

24. La sua domanda di partecipazione a tale procedura aveva tuttavia comportato, ai sensi dell'articolo 29, comma 5, la rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al

rapporto onorario pregresso. Il giudice del rinvio e io stessa intendiamo siffatta rinuncia nel senso che essa riguarda pretese eccedenti le indennità remunerative forfettarie per caso trattato corrisposte finora ai magistrati onorari. Pertanto, la rinuncia comprenderebbe anche la remunerazione supplementare fatta valere nel procedimento principale e anche i diritti a beneficiare di ferie retribuite nonché di un regime assistenziale e previdenziale, già riconosciuti dalla Corte.

25. Solo qualora la ricorrente *non* superi la suddetta procedura valutativa, ella può far valere, ai sensi dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 116, diritti a un'indennità forfettaria. Siffatti diritti vengono calcolati facendo riferimento alla durata e alla quantità dell'attività onoraria pregressa, e non invece all'esatto ammontare dei crediti che la stessa potrebbe probabilmente far valere e di cui potrebbe ottenere il riconoscimento ai sensi del diritto dell'Unione.

26. Per contro, qualora la ricorrente venga confermata nelle proprie funzioni in forza della procedura valutativa, ella può continuare ad esercitarle sino al compimento del settantesimo anno di età e ricevere in futuro un compenso sulla base del contratto collettivo relativo a determinate altre categorie del personale giudiziario. Per contro, la normativa italiana esclude in siffatto caso ulteriori pretese conseguenti all'attività pregressa.

27. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale è intesa a chiarire se tale normativa sulla rinuncia debba essere considerata inammissibile, in particolare a causa della violazione della direttiva 2003/88 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale e della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. È vero che una violazione di tali normative può fondare, in linea di principio, pretese dei giudici di pace (10); tuttavia, il procedimento dinanzi al giudice del rinvio non verte né sull'orario di lavoro, e in particolare non sul diritto a beneficiare delle ferie retribuite, né su un lavoro a tempo parziale.

28. Il giudice del rinvio rileva, piuttosto, che la ricorrente è una lavoratrice a tempo determinato, la quale fa valere diritti a una retribuzione più elevata per dieci udienze penali alle quali ha partecipato quale rappresentante dell'ufficio del pubblico ministero.

29. Siffatti diritti potrebbero derivare, secondo le indicazioni del giudice del rinvio, dal fatto che la ricorrente si trova in una posizione comparabile con quella di un magistrato ordinario requirente che svolga la medesima attività. Ella ha tuttavia ricevuto per ciascuna udienza EUR 98, mentre i magistrati ordinari requirenti percepirebbero circa EUR 248 e lo Stato verserebbe inoltre i contributi previdenziali ai competenti istituti.

30. La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato vieta tuttavia che, per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato siano trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di svolgere un'attività in forza di un contratto a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive.

31. Il giudice del rinvio non tratta, nella domanda di pronuncia pregiudiziale, la questione se o in quale misura le differenze sotto il profilo retributivo siano giustificate.

32. Per contro, la Corte ha già sollevato dubbi sul fatto che i giudici di pace debbano beneficiare integralmente delle stesse condizioni di impiego dei magistrati ordinari. Non si può escludere, infatti, che condizioni di impiego più favorevoli dei magistrati ordinari, e dunque anche una retribuzione più elevata, siano giustificate in forza del concorso e delle mansioni loro affidate (11). Con riguardo all'ammontare della retribuzione, ho persino espresso dubbi sulla comparabilità dei due gruppi (12).

33. Alla luce delle informazioni disponibili, sembra piuttosto sorgere la questione della misura in cui la disparità di trattamento dei due gruppi sia giustificata (13). Infatti, il principio di non discriminazione non si limita ad esigere che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (14). Piuttosto, una disparità di trattamento deve essere proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi (15). In tal senso, la Corte ha già rilevato che l'esclusione dei giudici di pace da ogni diritto alle ferie retribuite nonché da ogni forma di tutela di tipo assistenziale e

previdenziale è inammissibile (16), senza esigere che siffatti diritti vengano concessi nella stessa misura dei magistrati onorari.

34. Per quanto riguarda la retribuzione, la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato potrebbe consentire di retribuire meglio i magistrati ordinari rispetto ai funzionari onorari. Ciò non esclude, tuttavia, che questi ultimi percepiscano una retribuzione eccessivamente bassa rispetto ai primi e che possano pertanto esigere, in forza di siffatta disposizione, un aumento proporzionale. Al riguardo, la retribuzione prevista per il futuro per i magistrati onorari che vengono confermati in via permanente nelle loro funzioni in virtù della procedura valutativa potrebbe fornire quanto meno un punto di riferimento per quanto riguarda la retribuzione che il legislatore italiano reputa adeguata per tale attività (17).

35. Il giudice del rinvio non sottopone tuttavia alla Corte una questione in tal senso. Ciò è anche logico; la Corte, infatti – lo ribadisco – ha già esaminato la questione della comparabilità dei magistrati onorari e ordinari in Italia, nonché della giustificazione di una disparità di trattamento, lasciando ai giudici nazionali il compito di pronunciarsi in via definitiva al riguardo (18). Poiché dalla presente domanda di pronuncia pregiudiziale non emergono elementi nuovi rispetto a siffatti precedenti procedimenti per quanto attiene al raffronto tra i due gruppi di magistrati, da una corrispondente questione non ci si potrebbe aspettare un incremento di conoscenze.

36. Dal momento che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale non deve (o non può) chiarire se o in che misura l'inferiore retribuzione della ricorrente debba essere considerata un trattamento meno favorevole non giustificato ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, non si vede neanche quale importanza possa essere riconosciuta all'articolo 31 della Carta (diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque) e all'articolo 34 (diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale).

37. Per contro, l'articolo 17 della Carta, che sancisce il diritto di proprietà, e l'articolo 47, nella parte in cui, al paragrafo 1, viene tutelato il diritto a un ricorso effettivo, sono in linea di principio rilevanti. La normativa italiana sulla rinuncia alle pretese di cui al caso di specie, infatti, è idonea a incidere su diritti preesistenti e sulla loro attuazione. Peraltro, siffatte disposizioni, così come l'articolo 288 TFUE, parimenti menzionato nella questione, vengono sufficientemente concretizzate già dalla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato in combinato disposto con il principio di effettività, cosicché non è necessario analizzarle separatamente.

38. Resta pertanto solo da chiarire se la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e il principio di effettività ostino alla rinuncia a determinate pretese, prevista nel diritto italiano per i magistrati onorari, a causa di un trattamento meno favorevole ingiustificato rispetto ai magistrati ordinari nel caso della presentazione della domanda di partecipazione a una procedura valutativa in vista di un impiego a tempo indeterminato.

C. Sulla rinuncia forzata alle pretese

39. Nel procedimento principale, la ricorrente fa valere talune pretese in quanto ella, quale magistrato onorario requirente impiegato a tempo determinato, ha ricevuto una retribuzione inferiore a quella di un magistrato ordinario con funzioni requirenti. In ciò è ravvisabile, a suo avviso, una discriminazione incompatibile con la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

40. Illusterò anzitutto la natura delle pretese ai sensi della clausola 4, punto 1, del contratto quadro sul lavoro a tempo determinato; analizzerò poi gli effetti della normativa italiana sulla rinuncia alla luce del principio di effettività e, infine, affronterò la giurisprudenza elaborata in relazione alla clausola 5 dell'accordo quadro, la quale, secondo il governo italiano, si trova alla base della normativa sulla rinuncia.

1. Pretese ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato

41. Ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in

modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive.

42. Siffatta disposizione è direttamente applicabile e può pertanto essere opposta allo Stato membro in quanto datore di lavoro (19). Essa ingloba le condizioni di impiego, incluse le retribuzioni nonché le pensioni dipendenti dal rapporto di lavoro (20).

43. Qualora, senza una ragione oggettiva, i lavoratori a tempo determinato vengano trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per quanto riguarda la retribuzione, la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato può pertanto servire da fondamento a una pretesa che mira ad attribuire ad un lavoratore a tempo determinati elementi della retribuzione che l'ordinamento interno riserva ai soli lavoratori a tempo indeterminato (21).

44. Come già indicato, i giudici italiani devono chiarire, in linea di principio, se, ed eventualmente in che misura, i magistrati onorari requirenti possano far valere una siffatta pretesa in forza di tale disposizione (22). Per contro, la domanda di pronuncia pregiudiziale si basa sull'assunto che siffatte pretese sussistano, e verte sulle limitazioni alla loro attuazione in giudizio.

2. *Principio di effettività*

45. È vero che il diritto dell'Unione non contiene disposizioni sull'attuazione di una siffatta pretesa, cosicché gli Stati membri godono al riguardo di autonomia procedurale. Si applicano tuttavia i principi di equivalenza e di effettività. In particolare, le normative degli Stati membri non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (23).

46. L'articolo 29 del decreto legislativo n. 116 non rende del tutto impossibile l'esercizio di un eventuale diritto ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. Qualora gli interessati non presentino una domanda di partecipazione alla procedura valutativa né accettino l'indennità forfettaria ai sensi dell'articolo 29, comma 2, prima frase, al momento della cessazione dell'attività onoraria, le disposizioni sulla rinuncia di cui all'articolo 29, comma 5 o all'articolo 29, comma 2, terza frase, non ostano a un'azione con cui vengano fatte valere ulteriori pretese ai sensi della clausola 4, punto 1.

47. Nel caso in cui i magistrati onorari non partecipino alla procedura valutativa e si limitino ad accettare l'indennità forfettaria ai sensi dell'articolo 29, comma 2, prima frase, del decreto legislativo n. 116, anche la disposizione sulla rinuncia di cui alla terza frase sembra non porre problemi. In tal caso, gli interessati, i quali, dopotutto, sono giuristi professionisti, rinunciano volontariamente a far valere pretese eventualmente più ampie.

48. I magistrati onorari che partecipano alla procedura valutativa ma che non vengono confermati nelle loro funzioni, per contro, non optano volontariamente per l'indennità forfettaria ai sensi dell'articolo 29, comma 2, prima frase, del decreto legislativo n. 116. Il loro obiettivo è, piuttosto, la prosecuzione dell'attività nel settore giudiziario.

49. Ciononostante, non si può escludere che siffatta indennità forfettaria soddisfi i requisiti del principio di effettività.

50. È vero che l'importo dell'indennità di EUR 2 500 e rispettivamente di EUR 1 500 per ciascun anno di servizio prestato può essere di entità inferiore alle pretese che gli interessati possono far valere ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e della direttiva sull'orario di lavoro. Accanto ai diritti a una retribuzione più elevata fatti valere nel procedimento principale, la cui sussistenza e la cui portata non sono ancora chiare, vengono in considerazione al riguardo i già riconosciuti diritti a beneficiare di ferie retribuite nonché di un regime assistenziale e previdenziale. Già le pretese per ferie annuali retribuite potrebbero essere più elevate, nel caso di un'attività a tempo pieno, rispetto all'indennità (24).

51. Tuttavia, gli interessati, nel caso in cui accettino l'indennità ai sensi dell'articolo 29, comma 2, prima frase, del decreto legislativo n. 116, non devono avviare un procedimento giudiziario, e – da

quanto risulta – non viene considerata un’eventuale prescrizione dei diritti. Pertanto, l’entità complessiva di un’indennità può essere significativamente superiore, in molti casi, a quella di diritti di cui gli interessati potrebbero ancora ottenere il riconoscimento ai sensi della clausola 4, punto 1, dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e della direttiva sull’orario di lavoro.

52. Una siffatta tipizzazione dei diritti al risarcimento può essere giustificata dalla semplificazione amministrativa e dalla certezza del diritto, poiché un esame completo di ciascun caso particolare comporterebbe oneri considerevoli e difficoltà (25). La considerazione di siffatti aspetti è appunto intrinseca al principio di effettività, poiché quest’ultimo non esige la possibilità illimitata di esercitare diritti fondati sul diritto dell’Unione, bensì osta unicamente a una difficoltà eccessiva. In tal senso, siffatto principio consente la fissazione di termini di ricorso ragionevoli per motivi di certezza del diritto (26).

53. Incombe peraltro ai giudici nazionali accertare in via definitiva se l’indennità forfettaria in combinazione con la rinuncia obbligatoria ai sensi dell’articolo 29 del decreto legislativo n. 116 renda eccessivamente difficile l’esercizio dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione, vale a dire se essa sia, in sostanza, inadeguata. Siffatti giudici devono tenere conto al riguardo di tutte le circostanze rilevanti, ad esempio delle norme sulla prescrizione o della portata di eventuali diritti a una retribuzione supplementare.

54. Peraltro, stando alle informazioni fornite in udienza, quasi tutti i magistrati onorari che hanno partecipato alla procedura valutativa, tra cui anche la ricorrente, sono stati finora confermati nelle loro funzioni. Essi non ricevono un’indennità forfettaria ai sensi dell’articolo 29, comma 2, prima frase, del decreto legislativo n. 116 e, di conseguenza, con la partecipazione alla procedura valutativa hanno in sostanza rinunciato integralmente, ai sensi dell’articolo 29, comma 5, ad ogni ulteriore pretesa conseguente all’attività onoraria pregressa.

55. Siffatta rinuncia forzata a pretese fondate sul diritto dell’Unione, in particolare a pretese fondate sulla clausola 4 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, è compatibile con il principio di effettività solo se i candidati confermati ricevono un’adeguata riparazione.

56. I candidati confermati nell’esercizio delle loro funzioni beneficiano effettivamente di vantaggi notevoli, potendo proseguire in futuro la loro attività dietro un compenso fisso, segnatamente sino al compimento del settantesimo anno di età, ossia di fatto a tempo indeterminato. *Prima facie*, siffatte condizioni di lavoro costituiscono tuttavia solo il corrispettivo per la loro futura attività nel settore giudiziario.

57. L’Italia sostiene ciononostante che in esso sia contenuta un’adeguata riparazione. Ciò sarebbe dimostrato in particolare dal fatto che i magistrati onorari di nuova nomina non beneficiano delle condizioni di lavoro che valgono per i candidati confermati.

58. Per contro, la ricorrente dimostra in maniera plausibile che la futura retribuzione non costituirebbe, in particolare con riguardo al suo regime pensionistico, un’adeguata riparazione, poiché ella, per il periodo restante di tale attività, non arriverebbe a maturare un diritto alla pensione di anzianità. Anche la Commissione esige un maggiore orientamento della riparazione agli svantaggi subiti in passato.

59. La Corte non può stabilire quale di queste due tesi sia corretta, poiché non dispone delle informazioni necessarie. I giudici nazionali devono pertanto risolvere anche la questione se le condizioni di impiego dei candidati confermati nell’esercizio delle loro funzioni contengano un’adeguata riparazione per l’obbligatoria rinuncia ad ogni ulteriore pretesa fondata sul diritto dell’Unione conseguente alla loro attività pregressa.

3. Giurisprudenza relativa alla clausola 5 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato

60. Contrariamente a quanto affermato dall’Italia, non risulta nulla di diverso neanche dalla giurisprudenza in materia di diritti al risarcimento per violazione della clausola 5 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

61. Ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, gli Stati membri devono introdurre misure per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato. Nel caso di siffatti abusi, pertanto, essi devono adottare misure che devono rivestire un carattere non soltanto proporzionato, ma anche sufficientemente effettivo e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in attuazione dell'accordo quadro (27).

62. La Corte ha rilevato al riguardo, in relazione al settore scolastico, che dopo la trasformazione, prevista dalla legge, di un rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, non sarebbero necessarie ulteriori sanzioni per il ricorso abusivo a rapporti di lavoro a tempo determinato (28). In un caso del genere non sarebbe necessario, in particolare, accordare in aggiunta agli interessati un risarcimento pecuniario (29).

63. *Prima facie*, siffatta giurisprudenza sembra essere conforme alla normativa sulla rinuncia in esame; essa, infatti, preclude la rivendicazione di pretese relative a periodi trascorsi solo a quei magistrati onorari con funzioni requirenti il cui rapporto di lavoro a tempo determinato viene trasformato in un rapporto di lavoro permanente.

64. Da un'analisi più attenta emerge, tuttavia, che tale giurisprudenza non è trasponibile; le pretese di cui alla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, infatti, rivestono una natura del tutto diversa dai diritti al risarcimento di cui alla clausola 5.

65. Le pretese di cui alla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro si basano su un divieto di discriminazione e vengono pertanto determinate concretamente, nella loro entità, ricorrendo a un raffronto tra un gruppo svantaggiato e un gruppo privilegiato. Come sottolineato dalla ricorrente, simili pretese non erano oggetto della summenzionata giurisprudenza relativa al settore scolastico.

66. Da un siffatto raffronto non risultano, per contro, «diritti al risarcimento» per violazione della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. Non vi è neanche un danno che debba essere risarcito; l'entità del danno causato da un ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato, infatti, non è di norma quantificabile (30). Siamo in presenza, piuttosto, di misure sanzionatorie intese a prevenire un ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato. La scelta delle misure sanzionatorie rientra tuttavia nel margine di discrezionalità degli Stati membri, purché siffatte misure combattano in maniera effettiva l'abuso (31).

67. Pertanto, la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato può essere applicata anche direttamente (32), mentre ciò non vale per la clausola 5, punto 1 (33).

68. La combinazione, prevista all'articolo 29 del decreto legislativo n. 116, di una trasformazione di rapporti di lavoro e di diritti al risarcimento per il caso in cui il rapporto non venga trasformato, può pertanto essere una misura efficace ed adeguata per sanzionare un ricorso abusivo a rapporti di lavoro a tempo determinato di magistrati onorari ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. Tale effetto della normativa non giustifica tuttavia necessariamente l'esclusione integrale di pretese fondate sulla clausola 4, punto 1, relative ad attività pregresse.

V. Conclusione

69. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale come segue:

La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, stipulato il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata alla luce del principio di effettività nel senso che,

- essa non osta a una normativa che obbliga un magistrato onorario requirente a rinunciare a pretese ai sensi della clausola 4, punto 1, conseguenti ad attività svolte in passato in tale funzione, al fine di partecipare a una procedura valutativa che le consente di esercitare in futuro tale funzione a tempo indeterminato sino al compimento del settantesimo anno di età e con una

retribuzione fissa, se le future condizioni di impiego comportano, in aggiunta al corrispettivo per la successiva attività, un'adeguata riparazione per le pretese cui si è dovuto rinunciare, e

- essa non osta a una siffatta normativa, nella misura in cui quest'ultima riconosca un'indennità forfettaria adeguata per attività pregresse nel caso in cui l'esito della procedura valutativa del magistrato onorario requirente non le consenta di continuare ad esercitare la sua funzione,

qualora tale magistrato onorario requirente ricada nella nozione di «lavoratrice a tempo determinato».

[1](#) Lingua originale: il tedesco.

[2](#) A titolo illustrativo, sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:572, punti 16 e 17).

[3](#) Sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:572, in particolare punti 113 e 163).

[4](#) Sentenza del 7 aprile 2022, Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani) (C-236/20, EU:C:2022:263, in particolare punto 53).

[5](#) Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU 2003, L 299, pag. 9).

[6](#) Direttiva 97/81/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES (GU 1998, L 14, pag. 9, rettifica in GU 1998, L 128, pag. 71) nella versione modificata dalla direttiva 98/23/CE del Consiglio del 7 aprile 1998 (GU 1998, L 131, pag. 10).

[7](#) Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU 1999, L 175, pag. 43).

[8](#) Con tale espressione si intendono sia i giudici sia i pubblici ministeri.

[9](#) Sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:572, in particolare punti 56 e da 60 a 62).

[10](#) V. sentenze del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:572, in particolare punti 113 e 163), e del 7 aprile 2022, Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani) (C-236/20, EU:C:2022:263, in particolare punti 54 e 66).

[11](#) Sentenze del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:572, punti da 158 a 162), e del 7 aprile 2022, Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani) (C-236/20, EU:C:2022:263, punti 47 e 53).

[12](#) Le mie conclusioni nella causa Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:33, paragrafo 108).

[13](#) V. le mie conclusioni nella causa Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:33, paragrafi da 103 a 111).

[14](#) Sentenze del 10 gennaio 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punto 95), e del 12 luglio 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punto 70).

[15](#) Sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punto 47). V. anche le mie conclusioni nelle cause riunite Iberdrola e Gas Natural (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:191, paragrafo 96, e la giurisprudenza ivi citata).

[16](#) Sentenza del 7 aprile 2022, Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani) (C-236/20, EU:C:2022:263, punto 53).

[17](#) V. al riguardo, peraltro, anche paragrafi da 55 e 59 *infra*.

[18](#) Sentenze del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:572, punti 148 e 162), e del 7 aprile 2022, Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani) (C-236/20, EU:C:2022:263, punti 48 e 53).

[19](#) Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punti da 60 a 68).

[20](#) Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punto 134).

[21](#) In tal senso, sentenze del 13 settembre 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punti 47 e 48), e del 22 dicembre 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (C-444/09 e C-456/09, EU:C:2010:819, punto 50).

[22](#) V. *supra*, paragrafo 31 e segg.

[23](#) Sentenze del 16 dicembre 1976, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punto 5), e del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punti 44 e 46).

[24](#) V. sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:572, punto 19).

[25](#) V. sentenze del 26 settembre 2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, punto 70), e del 19 giugno 2014, Specht e a. (da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU:C:2014:2005, punto 78).

[26](#) Sentenze del 16 dicembre 1976, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punto 5), e del 21 dicembre 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, punto 98).

[27](#) Sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punto 94); del 23 aprile 2009, Angelidaki e a. (da C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, punto 158); del 26 novembre 2014, Mascolo e a.

(C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 77), e del 7 aprile 2022, Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani) (C-236/20, EU:C:2022:263, punto 61).

[28](#) Sentenza dell'8 maggio 2019, Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, punti 36, 37 e 40).

[29](#) Sentenza dell'8 maggio 2019, Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, punti da 41 a 43).

[30](#) V. sentenza del 7 marzo 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, punti da 46 a 50).

[31](#) Sentenze dell'8 maggio 2019, Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, punti 24 e 25), e del 7 aprile 2022, Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani) (C-236/20, EU:C:2022:263, punto 58).

[32](#) Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punti da 60 a 68).

[33](#) Sentenza del 15 aprile 2008, Impact (C-3268/06, EU:C:2008:223, punti da 70 a 80).