

FEDER.M.O.T.

Federazione Magistrati Onorari di Tribunale

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatori,

ringrazio la Commissione di questa preziosa opportunità di ascolto.

Quello della magistratura onoraria è un tema che si inquadra in quel più ampio contesto della riforma della giustizia ordinaria ai fini dell'erogazione ai cittadini-utenti di un servizio giustizia efficiente ma, soprattutto, efficace; ossia capace di evadere la domanda di giustizia, superare gradualmente ma definitivamente il pluridecennale flagello dell'arretrato giudiziario e allineare l'ordinamento nazionale ai superiori principi di rango costituzionale discendenti dall'appartenenza della Repubblica italiana al Consesso unionale.

In una interessante monografia pubblicata da il foro italiano nell'ormai lontano 2018, il professor Andrea Proto Pisani aveva già avuto modo di stigmatizzare la condotta del Governo italiano in un succinto ma efficace contributo editoriale intitolato "La magistratura onoraria tra commissione europea e (tentata) furbizia italiana", nel quale titolo il participio "tentata" veniva incluso tra parentesi, quasi a sottintendere che tale tentativo non avesse sortito gli effetti sperati.

Il tentativo in parola era quello dei Governi sino ad allora succedutisi - è invero di parte stessa della magistratura nazionale - di arroccarsi su anacronistiche posizioni di principio, volte a disconoscere non tanto il contributo fattuale della magistratura onoraria, ma il diritto della stessa, *ceteris paribus*, di conseguire i medesimi diritti economici, previdenziali e, più in generale, lavoristici, appartenenti agli altri lavoratori dipendenti pubblici e privati.

Il tentativo coltivato dalle nostre Autorità nazionali è stato, infatti, quello di ricondurre questi operatori della giurisdizione ordinaria nell'ambito di un *tertium genus*, distinto da quello sia di lavoratore libero professionista sia subordinato, istituendosi così una categoria ordinante che annovererebbe, invero, un'unica species: lo sfortunato magistrato onorario.

Da tale singolare ricostruzione dogmatica, che non trova alcun addentellato nella nostra Carta costituzionale, la quale accorda a tutti i lavoratori, secondo il ben noto principio di eguaglianza sostanziale, i medesimi diritti, tra cui quello a una retribuzione proporzionale alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, non ha, tuttavia, alcuna paternità, neppure nel diritto dell'unione europea, atteso che, sia la Corte di giustizia sia la Commissione, hanno reiteratamente stigmatizzato tale approccio interpretativo.

L'articolo del prof. Proto Pisani commentava, peraltro, l'astruso tentativo del Governo italiano di sfilarsi dalla procedura Eu-Pilot di pre-infrazione; ma il legislatore odierno e, segnatamente, codesta Onorevole Commissione parlamentare, deve oggi confrontarsi con la più urgente questione di salvare lo Stato italiano dalla procedura di infrazione vera e propria, peraltro giunta in fase assai prossima dalla condanna della nostra Nazione, per la reiterata violazione di un coacervo di diritti spettanti a qualunque lavoratore, sia esso impiegato a tempo determinato o a tempo indeterminato.

I tentativi compiuti dai precedenti Governi di risolvere tale contenzioso con la Commissione europea si sono tutti strutturati sulla previsione di un regime a "doppio binario", nel quale un maggior grado di tutela

venisse accordato a coloro tra i magistrati onorari che, da lungo corso di tempo, esercitano le funzioni giudiziarie.

Tale approccio, pur non risolvendo la necessità di un più sistematico inquadramento generale di tale categoria, che ne salvaguardasse i diritti minimi, avrebbe avuto, perlomeno, il merito di limitare fortemente il novero delle persone attinte dalla disonorevole normativa che le confina in una condizione di grande precariato, se si fosse previsto, quantomeno, per tale cospicua sotto-platea, una effettiva attuazione dei dettami elaborati dalla giurisprudenza sovranazionale, che costituisce peraltro fonte del diritto dell'unione e, attraverso l'interposizione dell'articolo 117 della Costituzione italiana, anche del nostro ordinamento nazionale.

Purtroppo così non è stato, perché, anche per i magistrati con copiosa anzianità di servizio, le varie riforme editate, dal ministro Orlando prima e dai ministri Bonafede e Cartabia poi, non hanno raggiunto il *target* imposto all'Italia dalla Commissione europea: ossia attuare in maniera piena e sostanziale quei diritti lavoristici di cui gli organi comunitari contestano all'Italia la violazione.

Sullo sfondo di tali reiterate inadempienze dei Governi nel tempo succedutisi nell'esame del *dossier* "magistratura onoraria", si agita una questione di fondo di non poco momento: la salvaguardia delle prerogative esclusive demandate alla magistratura "di ruolo", talvolta impropriamente definita anche magistratura "ordinaria" o magistratura "professionale", in fonti normative in vero imprecise, nelle quali si finisce per ingenerare confusione con altri distinguo, come quello tra "giurisdizione ordinaria" e "giurisdizione amministrativa" o quello tra lo svolgimento "saltuario" anziché "continuativo" (ossia, appunto, "professionale") della funzione giudiziaria.

Si indugia su tale uso di vocaboli e locuzioni imprecise in quanto, anche in tale erronea semantica, può apprezzarsi un approccio formalistico, orientato a negare la tutela sostanziale di diritti imprescindibili; di talché preferiremmo parlare più onestamente di magistrati di ruolo e di magistrati non di ruolo, la cui onorarietà, qualunque tale parola significhi, risiede ormai solo in forme giuridiche sostanzialmente divergenti dalla fattuale natura delle funzioni esercitate in concreto.

Con tali precisazioni non si vuole tuttavia affermare alcuna pretesa di equiparazione indiscriminata o generalizzata del magistrato onorario reclutato attraverso una selezione per titoli comparativi dal magistrato di ruolo selezionato tramite un concorso per esami; non tanto perché la selezione per esami sia garanzia assoluta di una maggiore qualità (si pensa, infatti, ai magistrati del massimo consesso giurisdizionale nazionale, il Consiglio di Stato, selezionati indifferentemente in base a titoli curricolari o su base concorsuale), quanto, piuttosto, perché queste due figure giocano la propria partita sul campo in ambiti ben diversi: il magistrato di ruolo è inquadrato in un *cursus honorum* che lo porta sino all'idoneità all'esercizio delle funzioni superiori, anche di Cassazione, a seguito di progressivi vagli di professionalità, volti a consentirne l'accesso a superiori livelli funzionali e retributivi; mentre il magistrato onorario è confinato innanzi alle giurisdizioni di primo grado, per tutte quelle funzioni che, secondo il fraseggio utilizzato dai Padri costituenti, risultino devolvibili a giudici singoli.

La differenziazione di status delle due figure, anche ad esempio ai fini dell'accesso ai sistemi di autogoverno, non può tuttavia degenerare nel disconoscimento di elementari diritti che, ormai, l'Unione europea ingiunge, senza più concedere differimenti all'attuale legislatore italiano, di declinare in conformità ai vincoli sovranazionali.

La gravità di siffatte violazioni, infine, è appena il caso di sottolineare che giustifichino la necessità e urgenza di una normazione primaria che superi tali criticità, ricorrendo al più rapido tra i veicoli legislativi nella disponibilità degli Organi parlamentari e del Governo.

Grazie dell'attenzione, resto a disposizione per eventuali domande.

Dr. Raimondo Orrù

(Presidente Feder.M.O.T.)



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles 15.7.2022

INFR(2016)4081
C(2022)3996 final

Signor Ministro,

desidero richiamare nuovamente la Sua attenzione sulla compatibilità del quadro giuridico italiano applicabile ai magistrati onorari, in particolare del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116¹ (di seguito "decreto legislativo n. 116/2017"), con il diritto dell'UE dopo la prima lettera di costituzione in mora indirizzataLe in data 15 luglio 2021 (rif. C(2021)4355).

In tale lettera di costituzione in mora, la Commissione ha ritenuto che l'Italia non avesse ottemperato agli obblighi imposti:

- dalle clausole 4 e 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato ("l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato);
- dalla clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale ("l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale);
- dagli articoli 3, 5, 6 e 7 della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro ("la direttiva sull'orario di lavoro); e
- dall'articolo 8 e dall'articolo 11, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 92/85/CEE sulla maternità ("la direttiva sulla maternità").

Le autorità italiane hanno risposto alla lettera di costituzione in mora il 30 novembre 2021 e il 27 gennaio 2022. Nella prima lettera hanno contestato le censure mosse dalla Commissione e fornito alcune indicazioni circa le prospettive di riforma della magistratura onoraria. Con la seconda lettera le autorità italiane hanno informato la Commissione dell'adozione di tale riforma mediante la legge 30 dicembre 2021, n. 234 ("legge di bilancio 2022").

La legge di bilancio 2022 ha modificato le disposizioni del decreto legislativo n. 116/2017 relative ai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore di tale decreto (ossia il 15 agosto 2017), prevedendo le seguenti misure principali:

- a) conferma dell'incarico di giudici onorari a domanda fino al settantesimo anno di età, mediante procedure valutative indette con cadenza annuale nel triennio 2022-2024, per i magistrati in servizio che abbiano maturato rispettivamente: oltre 16 anni di

¹ Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57.

Onorevole Luigi Di Maio
Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale
P.le della Farnesina 1
00135 Roma

- servizio, tra i 12 e i 16 anni di servizio, meno di 12 anni di servizio. Tali procedure valutative consistono in un colloquio orale, della durata di 30 minuti su un caso pratico, in materia di diritto civile o penale, sostanziale e processuale;
- b) la domanda di partecipazione alle predette procedure valutative comporta la rinuncia ad ogni altra pretesa conseguente al pregresso rapporto onorario (salvo il diritto all'indennità, in caso di mancata conferma, come di seguito indicato);
 - c) i magistrati onorari confermati possono scegliere di esercitare le funzioni onorarie in regime di esclusività o non esclusività;
 - d) ai magistrati onorari confermati viene corrisposto un compenso parametrato allo stipendio spettante al personale amministrativo giudiziario;
 - e) i magistrati onorari che non accedano alla conferma, per mancata istanza o per mancato superamento della prova tecnica, hanno diritto a un'indennità;
 - f) i magistrati onorari cessano dal servizio qualora non presentino domanda di partecipazione alla procedura valutativa.

La legge di bilancio ha introdotto anche una disciplina transitoria della retribuzione dei magistrati onorari fino alla loro conferma. La legge di bilancio abroga inoltre le disposizioni transitorie previste dal decreto legislativo n. 116/2017. Attualmente i magistrati onorari in servizio il 15 agosto 2017 sono quindi pienamente coperti dalle disposizioni del decreto legislativo n. 116/2017.

La risposta delle autorità italiane e le pertinenti disposizioni della legislazione italiana, quali modificate dalla legge di bilancio 2022, sono valutate nella presente lettera di costituzione in mora complementare in relazione a ciascuna delle censure mosse nella lettera di costituzione in mora del 15 luglio 2021.

La presente lettera di costituzione in mora complementare affronterà in primo luogo la questione generale relativa alle categorie di magistrati onorari interessate della presente procedura di infrazione; in secondo luogo, la qualifica dei magistrati onorari come lavoratori ai sensi del diritto dell'Unione; in terzo luogo, le censure relative alla clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE e alla clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale allegato alla direttiva 97/81/CE; in quarto luogo, le censure relative alla clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato; in quinto luogo, le censure riguardanti la direttiva 2008/33/CE (direttiva sull'orario di lavoro); in sesto luogo, le censure riguardanti la direttiva 92/85/CEE (direttiva sulla maternità). Ove opportuno la Commissione opererà una distinzione, nel quadro delle diverse censure, tra i magistrati onorari in servizio il 15 agosto 2017 e quelli assunti dopo tale data.

1. Osservazioni sulle categorie di magistrati onorari contemplate dal decreto legislativo n. 116/2017

Fino all'adozione del decreto legislativo n. 116/2017 esistevano diverse categorie di magistrati onorari, tra cui giudici di pace, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari.

Con il decreto legislativo n. 116/2017 sono state istituite due categorie di magistrati onorari: a) giudici onorari di pace, compresi quelli assegnati all'ufficio del giudice di pace e all'ufficio per il processo, e b) vice procuratori onorari. Conformemente a tale decreto legislativo, i magistrati onorari assunti dopo la data di entrata in vigore di detto decreto (15 agosto 2017) rientrano in una di queste due categorie. Tuttavia il decreto legislativo n. 116/2017 ha introdotto nel contempo disposizioni specifiche per i magistrati onorari in servizio il 15 agosto 2017, compresi i giudici onorari di tribunale, che continuano a far parte del sistema giudiziario italiano.

In risposta alla lettera di costituzione in mora, con lettera del 30 novembre 2021 le autorità italiane hanno contestato innanzitutto il fatto che nella lettera di costituzione in mora siano state assimilate le tre diverse categorie di magistrati onorari (giudici di pace, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari); le autorità italiane ritengono infatti che una simile impostazione non tenga conto della natura di ciascuna figura. Le autorità italiane descrivono le funzioni e i compiti diversi svolti da ciascuna di queste tre categorie di magistrati onorari, in base sia al precedente regime normativo (ossia la legge n. 374/1991 per quanto riguarda i giudici di pace e il regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 per quanto concerne i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari) sia al quadro giuridico attualmente in vigore (decreto legislativo n. 116/2017). Le autorità italiane distinguono da un lato le funzioni svolte dai giudici di pace che esercitano la giurisdizione in materia civile e penale presso l'ufficio del giudice di pace e, dall'altro, le funzioni svolte dai giudici di pace assegnati all'ufficio per il processo, dagli ex giudici onorari di tribunale e dai vice procuratori onorari, che svolgono una funzione eminentemente complementare all'esercizio della giurisdizione.

Le autorità italiane sottolineano inoltre che la sentenza della CGUE nella causa C-658/18 *UX* riguardava specificamente i giudici di pace e non le altre due categorie di magistrati onorari.

A questo proposito la Commissione desidera sottolineare che, sebbene i compiti di ciascuna categoria di magistrati onorari possano essere diversi e per quanto la sentenza della Corte nella causa C-658/18 *UX* riguardi effettivamente in modo specifico i giudici di pace, senza tuttavia operare distinzioni in merito al loro status a seconda che siano assegnati all'ufficio del giudice di pace o all'ufficio per il processo, le norme di cui al decreto legislativo n. 116/2017 in materia di nomina, incompatibilità, durata dell'ufficio, astensione e ricusazione, doveri, decadenza, dispensa e revoca, formazione e condizioni di lavoro, ad eccezione di quelle relative alla retribuzione, sono le stesse per i giudici onorari di pace e per i vice procuratori onorari assunti dopo la data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017 (15 agosto 2017). Lo stesso vale per i magistrati onorari in servizio in tale data, in quanto le specifiche disposizioni che li riguardano (capo XI: "Disposizioni relative ai magistrati onorari in servizio") fanno riferimento ai magistrati onorari senza alcuna distinzione tra le diverse categorie.

La Commissione ritiene pertanto che rimanga valida l'assimilazione delle tre categorie di magistrati onorari compiuta nella lettera di costituzione in mora.

2. Osservazioni sullo status di lavoratore dei magistrati onorari

Nella lettera di costituzione in mora la Commissione ha sostenuto che, a seguito della sentenza della CGUE nella causa C-658/18 *UX*, i magistrati onorari hanno lo status di lavoratori ai fini della direttiva sull'orario di lavoro, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale e della direttiva sulla maternità.

Le autorità italiane affermano che il concetto di onorarietà è fondamentale per determinare lo status della categoria dei magistrati in esame e per differenziarla dalla magistratura togata per le ragioni illustrate di seguito.

Secondo le autorità italiane la figura del magistrato onorario è esplicitamente prevista dall'articolo 106 della Costituzione italiana; lo scopo di tale disposizione è ammettere la partecipazione a titolo onorifico di alcuni cittadini all'esercizio

della funzione giurisdizionale, con riferimento alle attività minori, e prevedere la possibilità che un contributo all'esercizio della funzione giurisdizionale provenga anche da soggetti estranei alla magistratura di carriera, per far più agevolmente fronte all'importante carico di lavoro gravante sugli uffici giudiziari. Le autorità italiane fanno riferimento alla giurisprudenza della CGUE secondo cui l'esclusione dai benefici previsti dalla normativa dell'Unione a favore dei lavoratori può essere ammessa solo qualora il rapporto che lega i giudici onorari all'amministrazione sia, per sua natura, sostanzialmente diverso da quello che vincola ai loro datori di lavoro i dipendenti che, secondo il diritto nazionale, rientrano nella categoria dei lavoratori (sentenza della Corte di giustizia del 1° marzo 2012, *O'Brien*, C-393/10, ECLI:EU:C:2012:110, e sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2020, *UX / Governo della Repubblica italiana*, C-658/18, ECLI:EU:C:2020:572). A tale proposito le autorità italiane affermano che, come confermato dalla giurisprudenza italiana, per il diritto nazionale il giudice di pace non è equiparabile a un pubblico dipendente né a un lavoratore parasubordinato. La categoria dei funzionari onorari, della quale fa parte, presuppone un rapporto di servizio volontario, con attribuzione di funzioni pubbliche, senza la presenza degli elementi caratterizzanti l'impiego pubblico, come l'accesso alla carica mediante concorso, l'inserimento nell'apparato amministrativo della P.A., lo svolgimento del rapporto secondo lo statuto apposito per tale impiego, il carattere retributivo del compenso e la durata potenzialmente indeterminata del rapporto. Le autorità italiane affermano che le prestazioni rese dai magistrati onorari sono accessorie e marginali; inoltre la sfera di giurisdizione loro riservata è assolutamente residuale, limitata ad affari circoscritti e di ridotta complessità tecnico-giuridica nel caso del giudice di pace, o limitata ad attività di supplenza nelle materie previste dalla legge, nel caso degli (ex) giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari. Percepiscono per i loro servizi un compenso con funzione indennitaria, privo della funzione tipica della retribuzione. I magistrati onorari possono inoltre svolgere altre attività professionali oltre a quella di giudici onorari.

Le autorità italiane affermano inoltre che, anche ove si volesse ritenere che il giudice di pace rientri nella categoria dei lavoratori secondo il diritto dell'Unione, il rapporto che lo lega al Ministero della Giustizia è per sua natura sostanzialmente diverso da quello che vincola i dipendenti ai loro datori di lavoro. La natura onoraria dell'impiego esclude l'insorgenza di un qualunque rapporto giuridico vincolante per il magistrato onorario, il quale può dimettersi dall'incarico senza alcun obbligo di preavviso, che invece è previsto per qualsiasi lavoratore, e senza che le dimissioni debbano essere accettate dall'amministrazione, come invece è previsto per i dipendenti pubblici. Inoltre il fatto che, a norma dell'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 116/2017, l'incarico di magistrato onorario si debba svolgere *"in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di [sue altre] attività lavorative o professionali"* e il fatto che, proprio *"al fine di assicurare tale compatibilità"*, sia previsto che *"a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana"* e che devono essere loro *"assegnati affari, compiti e attività, da svolgere sia in udienza che fuori udienza, in misura tale da assicurare il rispetto di quanto previsto"* circa l'impegno massimo settimanale sono tutti elementi assolutamente incomparabili con qualsiasi rapporto lavorativo, specie se di natura subordinata. Le autorità italiane aggiungono infine che in ogni rapporto di lavoro è il datore di lavoro che organizza l'impiego del dipendente, in ragione delle esigenze e dell'organizzazione interna all'azienda o all'ente pubblico, mentre nel caso dei magistrati onorari l'organizzazione del loro lavoro deve essere adeguata e

calibrata in base alle esigenze relative alle attività lavorative diverse che i giudici onorari svolgono o potrebbero svolgere.

Analisi della Commissione

La Commissione ritiene che le argomentazioni addotte dalle autorità italiane non modificano la valutazione effettuata nella lettera di costituzione in mora del luglio 2021 per quanto riguarda la qualifica del magistrato onorario come lavoratore ai fini delle direttive 2003/88/CE, 1999/70/CE, 97/81/CE e 92/85/CEE.

Dalla giurisprudenza costante della CGUE discende che la nozione di lavoratore ai sensi del diritto dell'Unione non può essere interpretata in modo da variare a seconda degli ordinamenti nazionali, ma ha una portata autonoma, propria del diritto dell'Unione (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18, *op. cit.*, punto 88). Deve essere qualificata come "lavoratore" ogni persona che svolga attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da poter essere definite puramente marginali ed accessorie. La caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è data dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in cambio delle quali percepisce una retribuzione (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18, *op. cit.*, punti 93 e 94).

La CGUE ha recentemente ricordato che la nozione di "lavoratore a tempo determinato", di cui alla clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa include un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo (sentenza della Corte di giustizia del 7 aprile 2022, *PG / Ministero della Giustizia e a.*, C-236/20, ECLI:EU:C:2022:263, punto 30).

La Commissione ritiene inoltre che il fatto che la sfera di giurisdizione riservata ai magistrati onorari sia residuale e limitata ad affari circoscritti non significa che il loro lavoro sia marginale ed accessorio.

La Commissione fa riferimento alla valutazione dettagliata effettuata nella lettera di costituzione in mora del luglio 2021, con cui ha esaminato se, nel caso dei magistrati onorari, ricorressero i summenzionati criteri individuati dalla CGUE, e conclude che i giudici onorari svolgono attività reali ed effettive a favore di un'altra persona e sotto la direzione di quest'ultima, in cambio delle quali percepiscono una retribuzione.

Per quanto riguarda la qualificazione del rapporto dei magistrati onorari con il Ministero della Giustizia nell'ordinamento nazionale, la Commissione osserva che, secondo quanto dichiarato dalla Corte di giustizia nella causa C-658/18 *UX*, "la natura giuridica sui generis di un rapporto di lavoro riguardo al diritto nazionale non può avere alcuna conseguenza sulla qualità di 'lavoratore' ai sensi del diritto dell'Unione" (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18, *op. cit.*, punto 96) e che "la mera circostanza che un'attività professionale, il cui esercizio procura un beneficio materiale, sia qualificata come 'onoraria' in base al diritto nazionale è priva di rilevanza, ai fini dell'applicabilità dell'accordo quadro [sul lavoro a tempo determinato]" (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18, *op. cit.*, punto 118).

Per quanto riguarda la natura del rapporto dei magistrati onorari con il Ministero della Giustizia, la CGUE ha fornito una serie di criteri che devono essere presi in considerazione per valutare in quale misura tale rapporto sia, per sua natura, sostanzialmente diverso da un rapporto di lavoro tra un datore di lavoro e un dipendente. Secondo la Corte, tale distinzione deve essere operata, in particolare, prendendo in considerazione *"la distinzione tra questa categoria e quella delle professioni autonome. [...] occorre tener conto delle modalità di designazione e di revoca dei giudici di pace, ma anche di quelle di organizzazione del loro lavoro"* (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18, *op. cit.*, punti 125 e 126).

Per quanto riguarda la nomina dei magistrati onorari, la Corte ha stabilito che non è determinante il fatto che tali rapporti di lavoro siano stati costituiti mediante decreti presidenziali a causa della natura pubblica del datore di lavoro (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18, *op. cit.*, punto 128).

Per quanto riguarda le norme sulla revoca, la Commissione osserva che l'articolo 21, comma 3, del decreto legislativo n. 116/2017 dispone quanto segue:

"3) Il magistrato onorario è revocato dall'incarico in ogni caso in cui risulta l'inidoneità ad esercitare le funzioni giudiziarie o i compiti dell'ufficio del processo; in particolare è revocato quando, senza giustificato motivo, ha conseguito risultati che si discostano gravemente dagli obiettivi prestabiliti dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica a norma dell'articolo 23 ovvero, nel caso di assegnazione di procedimenti civili o penali a norma dell'articolo 11, non ha definito, nel termine di tre anni dall'assegnazione, un numero significativo di procedimenti, secondo le determinazioni del Consiglio superiore della magistratura."

L'articolo 21, comma 4, del decreto legislativo n. 116/2017 fornisce un elenco non esaustivo dei casi in cui il magistrato onorario risulta inidoneo all'esercizio delle funzioni giudiziarie:

"4) Costituiscono, tra l'altro, circostanze di fatto rilevanti ai fini della valutazione di inidoneità di cui al comma 3:

- a) l'adozione di provvedimenti non previsti dalla legge ovvero fondati su grave violazione di legge o travisamento del fatto, determinati da ignoranza o negligenza;*
- b) l'adozione di provvedimenti affetti da palese e intenzionale incompatibilità tra la parte dispositiva e la motivazione, tali da manifestare una inequivocabile contraddizione sul piano logico, contenutistico o argomentativo;*
- c) la scarsa laboriosità o il grave e reiterato ritardo nel compimento degli atti relativi allo svolgimento delle funzioni ovvero nell'adempimento delle attività e dei compiti a lui devoluti;*
- d) l'assenza reiterata, senza giustificato motivo, alle riunioni periodiche di cui all'articolo 22, commi 1, 2 e 4, nonché alle iniziative di formazione di cui al comma 3 del predetto articolo."*

Inoltre l'articolo 21, comma 5, dispone quanto segue:

"5) La revoca è altresì disposta quando il magistrato onorario tenga in ufficio o fuori una condotta tale da compromettere il prestigio delle funzioni attribuitegli."

Le norme in materia di revoca dei magistrati onorari non sembrano sostanzialmente diverse da quelle applicabili ad un rapporto di lavoro tra un datore di lavoro e un dipendente.

Le autorità italiane affermano che i magistrati onorari possono dimettersi senza preavviso e senza che le dimissioni debbano essere accettate. La Commissione osserva che il decreto legislativo n. 116/2017 non contiene alcuna disposizione specifica in merito alla possibilità di dimettersi. In ogni caso, la possibilità di dimettersi senza obbligo di preavviso non sembra necessariamente incompatibile con l'instaurazione di un rapporto di lavoro.

Infine, per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro dei magistrati onorari e, più in particolare, la questione se tali giudici svolgano le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione, la Commissione rinvia alla sentenza della CGUE nella causa C-658/18, in cui la Corte ha affermato che, sebbene possano organizzare il loro lavoro in modo più flessibile rispetto a chi esercita altre professioni, i magistrati onorari sembrano esercitare le loro funzioni nell'ambito di un siffatto rapporto giuridico (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18, op. cit., punti da 108 a 112 e punto 130).

La Commissione conferma pertanto la valutazione effettuata nella lettera di costituzione in mora del luglio 2021 e conclude che i magistrati onorari devono essere considerati lavoratori ai fini delle direttive 2003/88/CE, 1999/70/CE, 97/81/CE e 92/85/CEE.

3. Censure in relazione alla clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato e alla clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale

La clausola 4 ("Principio di non discriminazione") dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato stabilisce al punto 1:

"1) 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."

Per quanto riguarda il termine "lavoratore a tempo indeterminato comparabile", la clausola 3 ("Definizioni") dell'accordo quadro stabilisce al punto 2:

"2) Ai fini del presente accordo, il termine 'lavoratore a tempo indeterminato comparabile' indica un lavoratore con un contratto o un rapporto di lavoro di durata indeterminata appartenente allo stesso stabilimento e addetto a lavoro/occupazione identico o simile, tenuto conto delle qualifiche/competenze."

In assenza di un lavoratore a tempo indeterminato comparabile nello stesso stabilimento, il raffronto si dovrà fare in riferimento al contratto collettivo applicabile o, in mancanza di quest'ultimo, in conformità con la legge, i contratti collettivi o le prassi nazionali".

La clausola 4 ("Principio di non discriminazione"), punto 1, dell'accordo quadro allegato alla direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale recita:

"1. Per quanto attiene alle condizioni di impiego, i lavoratori a tempo parziale non devono essere trattati in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo pieno comparabili per il solo motivo di lavorare a tempo parziale, a meno che un trattamento differente sia giustificato da ragioni obiettive."

Come confermato dalla CGUE (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-236/20, *op.cit.*, punto 34), poiché la formulazione della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale e quella della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato sono, in sostanza, identiche, le considerazioni espresse riguardo a una di tali disposizioni valgono, *mutatis mutandis*, anche per l'altra. Di conseguenza la Commissione valuterà contemporaneamente il trattamento discriminatorio dei magistrati onorari in base all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, dato che i magistrati onorari sono anche lavoratori a tempo parziale che subiscono una disparità di trattamento rispetto ai magistrati togati comparabili.

3.1 In merito alla comparabilità tra magistrati onorari e giudici togati

Nella lettera di costituzione in mora del luglio 2021, la Commissione ha ritenuto che i magistrati onorari fossero equiparabili ai magistrati togati ai fini della parità di trattamento in relazione alle condizioni di impiego, come previsto dalla clausola 4 degli accordi quadro.

Le autorità italiane contestano la comparabilità tra giudici togati e magistrati onorari

facendo riferimento alla giurisprudenza della CGUE secondo cui il principio di non discriminazione richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale. Al fine di valutare se le persone interessate esercitino un lavoro identico o simile nel senso dell'accordo quadro, occorre stabilire se, tenuto conto di un insieme di fattori, come la natura del lavoro, le condizioni di formazione e le condizioni di impiego, si possa ritenere che tali persone si trovino in una situazione comparabile (sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2018, *Montero Mateos*, C-677/16, ECLI:EU:C:2018:393, e sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18, *op.cit.*). A tal fine indicano quanto segue:

- per quanto riguarda la natura del lavoro, anche nel caso in cui il giudice onorario svolga attività giurisdizionale in senso proprio, con esercizio autonomo della stessa, si tratta di un'attività giurisdizionale che ha ad oggetto solo controversie di minore complessità e delicatezza. Inoltre ai magistrati onorari non sono richiesti numerosi impegni aggiuntivi correlati, invece, all'attività svolta dal magistrato di carriera (ad esempio comporre i collegi o lavorare presso altri uffici);
- per quando riguarda le condizioni di formazione, l'attività di formazione necessaria per l'accesso alle funzioni mediante concorso pubblico e il tirocinio imposto dalla legge al magistrato di carriera che ha superato il concorso non sono paragonabili alla formazione richiesta per l'accesso alle funzioni di giudice onorario;

- per quanto riguarda le condizioni di impiego, lo svolgimento di un'attività esclusiva non è paragonabile alla possibilità di combinare lo specifico impegno prestato a titolo onorario con altre attività. Inoltre il servizio reso dai magistrati onorari non è prestato ai fini di uno scambio economico tra prestazione e remunerazione.

Le autorità italiane contestano inoltre le affermazioni contenute nella lettera di costituzione in mora del luglio 2021 in relazione alla comparabilità tra magistrati onorari e giudici togati in base agli otto criteri illustrati di seguito e indicati nella sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18 UX (punto 146).

1. Il magistrato onorario è in primo luogo un giudice che appartiene all'ordine giudiziario italiano e che esercita la giurisdizione in materia civile e penale, nonché una funzione conciliativa in materia civile. Le autorità italiane affermano che la sfera di giurisdizione riservatagli è assolutamente residuale e limitata ad affari di ridotta complessità tecnico-giuridica o ad attività di supplenza nelle materie previste dalla legge (nel caso dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari).

2. Il magistrato onorario è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari, come stabilisce l'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017:

"Il magistrato onorario è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari, in quanto compatibili e in particolare esercita le funzioni e i compiti attribuitigli con imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio e rispetta la dignità della persona nell'esercizio delle funzioni."

Le autorità italiane precisano che i magistrati onorari sono tenuti all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari "in quanto compatibili", il che a loro parere dimostrerebbe che esiste una differenza tra le due categorie di magistrati.

3. Il magistrato onorario è tenuto a rispettare tabelle elaborate dal Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), indicanti la composizione dell'ufficio di appartenenza, le quali disciplinano dettagliatamente ed in modo vincolante l'organizzazione del suo lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli, le date e gli orari di udienza. Le autorità italiane affermano che i magistrati onorari sono inseriti nelle tabelle organizzative e sono tenuti all'osservanza dei provvedimenti organizzativi del Capo dell'Ufficio o del CSM, nel rispetto delle esigenze di efficienza e funzionalità dell'ufficio; essi hanno tuttavia un amplissimo margine di autoorganizzazione della propria attività, dato che possono contemperare l'esercizio onorario dell'attività giurisdizionale con la diversa attività professionale di regola esercitata. Il magistrato onorario è libero di fissare volta per volta il calendario d'udienza e di trattare il numero di cause che in via autonoma decide di individuare.

4. Sia il magistrato togato che il magistrato onorario sono tenuti a osservare gli ordini di servizio del Capo dell'Ufficio, nonché i provvedimenti organizzativi speciali e generali del CSM (cfr. le osservazioni formulate al punto 3).

5. Il magistrato onorario è tenuto, al pari di un magistrato togato, a essere costantemente reperibile. Le autorità italiane affermano che non esiste e non può essere prevista alcuna reperibilità per il magistrato onorario, a differenza del magistrato professionale che è soggetto a turni di reperibilità a seconda delle funzioni esercitate (ad esempio turni per le direttissime, turni per convalida di arresto, turno Gip).

6. In caso di inosservanza dei suoi doveri deontologici e d'ufficio, il magistrato onorario è sottoposto, al pari di un magistrato togato, al potere disciplinare del CSM. Le autorità italiane sostengono che il sistema disciplinare dei magistrati professionali non ha nulla in comune con quello dei magistrati onorari. Il decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, applicabile alla magistratura professionale, prevede nel dettaglio una pluralità di fattispecie disciplinarmente rilevanti, introduce un sistema gradualistico di sanzioni, che vanno dall'ammonimento alla rimozione, e disegna un modulo procedimentale assolutamente garantista per l'accertamento della violazione a fondamentale presidio dell'autonomia ed indipendenza della magistratura, mentre analoga disciplina non è all'evidenza prevista per chi offre il proprio servizio a supporto della giurisdizione. Inoltre l'organo competente, in unico grado di merito, ad adottare provvedimenti di natura disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari è la sezione disciplinare del CSM, che esercita funzioni giurisdizionali e pronuncia sentenze e ordinanze impugnabili dinanzi alle Sezioni Unite civili della Suprema Corte di Cassazione. Diversamente, l'organo competente a deliberare nella materia disciplinare dei magistrati onorari è l'assemblea plenaria del CSM, le cui deliberazioni hanno natura di provvedimento amministrativo e sono impugnabili dinanzi al Giudice amministrativo (TAR e Consiglio di Stato).

7. Il magistrato onorario è sottoposto agli stessi rigorosi criteri applicabili per le valutazioni di professionalità del magistrato togato. Le autorità italiane affermano che per i magistrati onorari non sono affatto previste valutazioni di professionalità, bensì una procedura di conferma qualora il giudice onorario a domanda decida di proseguire nell'esercizio delle funzioni anche dopo la scadenza del quadriennio di durata naturale dell'incarico.

8. Al magistrato onorario vengono applicate le stesse norme in materia di responsabilità civile ed erariale previste dalla legge per il magistrato togato. Le autorità italiane ritengono che la natura minore delle controversie di cui può occuparsi il magistrato onorario non lo esponga ai gravi rischi, anche di natura patrimoniale, che gravano invece su chi deve decidere cause di ben diversa rilevanza, come il magistrato togato.

Analisi della Commissione

La Commissione desidera sottolineare che gli otto criteri sopra descritti e inclusi nella lettera di costituzione in mora sono quelli indicati dalla sentenza della CGUE nella causa C-658/18 *UX* come i criteri risultanti dal fascicolo sottoposto dal giudice del rinvio (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18, *op. cit.*, punto 146).

La Commissione ribadisce la posizione già espressa nella lettera di costituzione in mora, secondo cui la complessità delle controversie e la ridotta sfera di giurisdizione non sono elementi decisivi per stabilire la comparabilità.

A tale riguardo ciò che conta è la natura del lavoro dei magistrati onorari, che è identica a quella del lavoro dei magistrati togati (si tratta cioè dell'esercizio della funzione giudicante). Ciò vale anche per i giudici onorari di pace assegnati all'ufficio per il processo, i vice procuratori onorari e gli ex giudici onorari di tribunale, che esercitano funzioni giudiziarie ai sensi degli articoli 9, 11, 16, 17 e 30 del decreto legislativo n. 116/2017.

La Commissione ricorda che la Corte costituzionale italiana, con sentenza n. 267/2020, ha stabilito che gli atti e le misure posti in essere dai magistrati onorari nell'esercizio delle funzioni giudiziarie sono identici a quelli posti in essere dai magistrati togati.

Per quanto riguarda l'affermazione secondo cui i magistrati onorari sono tenuti all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari "in quanto compatibili", la Commissione ritiene che ciò non infici la conclusione secondo cui entrambe le categorie sono soggette agli stessi doveri.

Per quanto riguarda i provvedimenti organizzativi la Commissione osserva che, sebbene i magistrati onorari possano avere un certo margine di organizzazione della propria attività, essi sono comunque inseriti nelle tabelle organizzative e sono tenuti all'osservanza dei provvedimenti organizzativi del Capo dell'Ufficio o del CSM, come riconosciuto dalle stesse autorità italiane.

Per quanto riguarda l'affermazione secondo cui i magistrati onorari non sono soggetti a reperibilità come i magistrati togati, la Commissione osserva che, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 116/2017, i magistrati onorari non prestano attività lavorativa durante il periodo feriale di cui all'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, salvo che ricorrano specifiche esigenze d'ufficio, il che sembra indicare l'esistenza di un regime di reperibilità.

Per quanto riguarda la procedura disciplinare, la Commissione osserva che i magistrati onorari sono soggetti, al pari dei giudici togati, ai poteri disciplinari del CSM, sebbene possano esservi differenze tra le procedure.

Per quanto riguarda l'affermazione secondo cui per i magistrati onorari non sono previste valutazioni di professionalità, bensì una procedura di conferma, la Commissione osserva che, a norma dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 116/2017, nel quadro della procedura di conferma il capo dell'ufficio o il coordinatore dell'ufficio del giudice di pace è tenuto a redigere un rapporto sull'attività svolta dal magistrato onorario e relativo alla capacità, alla laboriosità, alla diligenza, all'impegno ed ai requisiti dell'indipendenza, dell'imparzialità e dell'equilibrio nonché sulla partecipazione alle riunioni periodiche. La procedura prevede ulteriori fasi e si conclude con la formulazione di un giudizio sull'idoneità all'esercizio delle funzioni. Ciò sembra indicare che i magistrati onorari sono sottoposti a una procedura di valutazione.

Per quanto riguarda l'affermazione secondo cui la natura minore delle controversie di cui può occuparsi il magistrato onorario non lo espone a gravi rischi, anche di natura patrimoniale, la Commissione ritiene che il livello di gravità dei rischi derivanti dalla natura delle controversie trattate non sia rilevante. Come illustrato in precedenza, la natura minore dei casi di cui può

occuparsi il magistrato onorario non ha alcun ruolo nel determinare la comparabilità tra magistrati onorari e giudici togati.

Infine, per quanto riguarda l'affermazione delle autorità italiane secondo cui i magistrati onorari possono svolgere anche altre attività professionali, secondo la Commissione ciò che rileva è, ancora una volta, la natura del lavoro da essi svolto in qualità di magistrati onorari, indipendentemente dalle altre attività professionali che possono realizzare. Nelle sue osservazioni sulla causa C-658/18 *UX* il governo italiano ha inoltre fatto riferimento alla mancanza di esclusività senza che la Corte avesse incluso tale criterio fra quelli rilevanti ai fini della comparabilità tra magistrati onorari e giudici togati.

Per quanto riguarda le condizioni di formazione, la Commissione osserva che le autorità italiane non hanno fornito alcuna informazione specifica a sostegno delle loro affermazioni.

La Commissione conclude pertanto che i magistrati onorari e i giudici togati sono lavoratori comparabili ai fini degli accordi quadro sul lavoro a tempo determinato e sul lavoro a tempo parziale.

3.2 In merito alle sei condizioni di impiego individuate nella lettera di costituzione in mora del luglio 2021 in relazione alle quali sussiste una disparità di trattamento

Nella lettera di costituzione in mora del luglio 2021 sono state individuate le seguenti condizioni di impiego in relazione alle quali i magistrati onorari risultano penalizzati rispetto ai giudici togati.

1. Indennità per gravidanza, malattia e infortunio

L'articolo 25, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 116/2017 recita:

"1. La malattia e l'infortunio dei magistrati onorari non comportano la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, senza diritto all'indennità prevista dall'articolo 23, per un periodo non superiore a quello previsto dall'articolo 21, comma 2.

2) La gravidanza non comporta la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, senza diritto all'indennità prevista dall'articolo 23, durante i due mesi precedenti la data presunta del parto e nel corso dei tre mesi dopo il parto o, alternativamente, a partire dal mese precedente la data presunta del parto e nei quattro mesi successivi al parto."

Ciò significa che in caso di malattia e infortunio e in caso di gravidanza non è dovuta l'indennità prevista dall'articolo 23. I magistrati togati comparabili percepiscono invece un'indennità in caso di malattia, infortunio o gravidanza.

Per quanto concerne la malattia e gli infortuni, nella risposta alla lettera di costituzione in mora del luglio 2021 le autorità italiane hanno fatto riferimento all'articolo 25, comma 5, del decreto legislativo n. 116/2017, che recita:

"5) L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari è attuata con le modalità previste dall'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, in base al tasso di rischio corrispondente all'attività svolta. Ai fini del calcolo del premio assicurativo, si assume, come retribuzione imponibile ai sensi dell'articolo 30, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, l'importo mensile stabilito per la retribuzione di ragguglio, pari al minimale di legge per la liquidazione delle rendite di cui all'articolo 116, terzo comma, del predetto decreto. Tale importo mensile, rivalutato annualmente, non è frazionabile".

Per quanto riguarda la gravidanza le autorità italiane indicano che l'iscrizione alla gestione separata dell'INPS, come prevista dalla legge vigente, dà diritto alle iscritte ad un periodo di astensione dal lavoro indennizzato, il cosiddetto congedo di maternità. Inoltre per il diritto all'indennità non è obbligatoria, per le lavoratrici autonome, l'astensione effettiva dal lavoro. L'indennità di maternità è pari all'80% di 1/365° del reddito derivante da attività libero professionale.

Analisi della Commissione

Per quanto riguarda i casi di malattia e infortuni, a parere della Commissione l'articolo 25, comma 5, del decreto legislativo si applica sia ai magistrati onorari assunti dopo il 15 agosto 2017 sia a quelli in servizio a tale data.

L'articolo 25, comma 5, del decreto legislativo n. 116/2017, che riguarda il calcolo del premio assicurativo relativo all'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, non chiarisce se i magistrati onorari percepiscano effettivamente un'indennità per malattia o infortunio e, in tal caso, se tale indennità sia quella di cui all'articolo 23 o un'indennità diversa. Si invitano le autorità italiane a fornire ulteriori spiegazioni in proposito.

Per quanto riguarda la gravidanza, l'articolo 25, comma 2, del decreto legislativo n. 116/2017 esclude il pagamento della retribuzione prevista dall'articolo 23 ai magistrati onorari durante la gravidanza. Pare che i magistrati onorari, poiché sono iscritti alla gestione separata dell'INPS, percepiscano un'indennità durante il periodo di maternità pari all'80 % di 1/365° del reddito derivante da attività libero professionale. Tuttavia non è chiaro se tale indennità corrisponda all'indennità riconosciuta dall'articolo 23 dello stesso decreto legislativo. Diversamente, i giudici togati hanno diritto a percepire l'integralità della retribuzione durante il periodo di maternità. Le autorità italiane sono invitate a chiarire se l'indennità versata durante la gravidanza corrisponda o no a quella di cui all'articolo 23; qualora si tratti di un'indennità diversa, le autorità italiane sono invitate a precisarne le condizioni di attribuzione e a indicare il livello dell'indennità nella pratica e le pertinenti disposizioni del diritto nazionale che ne disciplinano l'attribuzione.

2. Iscrizione alla gestione separata dell'INPS per i lavoratori autonomi

La risposta delle autorità italiane del 30 novembre 2021 indica che i magistrati onorari sono per la maggior parte coperti dal proprio sistema di tutela previdenziale (Cassa forense). Dei 4 874 magistrati onorari in servizio, 2 584 sono iscritti alla Cassa forense e 674 svolgono o hanno svolto altre attività, diverse dalla professione forense. I magistrati onorari che percepiscono o hanno percepito un trattamento pensionistico relativamente allo svolgimento di altra attività sono 55.

a) Magistrati onorari assunti dopo il 15 agosto 2017

Nella risposta del 30 novembre 2021 le autorità italiane spiegano che per i giudici onorari di pace e i viceprocuratori onorari si applicano le stesse modalità e gli stessi termini di pagamento della contribuzione previsti per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata dell'INPS (cosiddetti "liberi professionisti senza cassa"). Sono invece esclusi i giudici iscritti agli albi forensi che pagano i contributi previdenziali alla relativa Cassa professionale.

L'articolo 25, commi 3 e 4, recita:

"3. Ai fini della tutela previdenziale e assistenziale, i giudici onorari di pace e i vice procuratori onorari sono iscritti alla Gestione Separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Per il versamento del contributo si applicano le modalità ed i termini previsti per i lavoratori autonomi di cui all'articolo 53, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, iscritti alla gestione separata.

4. Le disposizioni del comma 3 non si applicano agli iscritti agli albi forensi che svolgono le funzioni di giudice onorario di pace o di vice procuratore onorario, per i quali si applicano le disposizioni contenute nel regolamento di attuazione dell'articolo 21, commi 8 e 9, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

b) Magistrati onorari in servizio il 15 agosto 2017

I magistrati onorari che superano la procedura di stabilizzazione hanno la possibilità di scegliere se lavorare in regime di esclusività o no. Se non esercitano tale opzione, l'articolo 1, comma 631, della legge 234/2021 dispone quanto segue:

"Ai magistrati onorari confermati che non esercitano l'opzione di cui all'articolo 29, comma 6, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, si applicano in quanto compatibili le disposizioni in materia previdenziale di cui all'articolo 1, commi 7-ter e 7-quater, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113".

I magistrati onorari confermati che decidono di continuare ad esercitare contemporaneamente altre attività professionali saranno pertanto iscritti alla Cassa forense. A contrario, per i magistrati onorari che decidono di

lavorare in regime di esclusività sarà obbligatorio iscriversi alla gestione separata dell'INPS.

Per quanto riguarda i magistrati confermati, la risposta del 27 gennaio 2022 indica semplicemente che la copertura previdenziale e assistenziale è fornita sia ai magistrati onorari che esercitano le loro funzioni in regime di esclusività sia a quelli che combinano tali funzioni con altre attività.

Analisi della Commissione

La Commissione desidera sottolineare che la questione in esame è il diverso trattamento dei magistrati onorari, che sono penalizzati rispetto ai giudici togati: gli iscritti all'albo forense devono versare essi stessi i contributi per la tutela previdenziale e assistenziale, mentre i non iscritti all'albo forense devono versare i contributi alla gestione separata presso l'INPS. Al contrario i magistrati togati beneficiano dell'assicurazione obbligatoria per la tutela previdenziale e assistenziale e non devono versare essi stessi alcun contributo.

La Commissione conferma pertanto la valutazione effettuata nella lettera di costituzione in mora secondo cui i magistrati onorari sono penalizzati rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato comparabili.

3. Modalità e livelli retributivi

a) Magistrati onorari nominati dopo il 15 agosto 2017

L'articolo 23, comma 1, stabilisce che i magistrati onorari percepiscono un'indennità che si compone di una parte fissa e di una parte variabile di risultato. Gli importi dell'indennità sono specificati ai commi 2, 3 e 9. Inoltre, ai sensi dell'articolo 23, comma 2, l'indennità è corrisposta con cadenza trimestrale.

"1. L'indennità spettante ai magistrati onorari si compone di una parte fissa e di una parte variabile di risultato.

2. Ai magistrati onorari che esercitano funzioni giudiziarie è corrisposta, con cadenza trimestrale, un'indennità annuale lorda in misura fissa, pari ad euro 16.140,00, comprensiva degli oneri previdenziali ed assistenziali.

3. Ai giudici onorari di pace e ai vice procuratori onorari inseriti rispettivamente nell'ufficio per il processo e nell'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica che svolgono i compiti e le attività di cui agli articoli 10 e 16, comma 1, lettera a), l'indennità di cui al comma 2 è corrisposta nella misura dell'ottanta per cento.

[...]

9. L'indennità di risultato può essere riconosciuta in misura non inferiore al quindici per cento e non superiore al trenta per cento dell'indennità fissa spettante a norma dei commi 2 o 3 ed è erogata in tutto o in parte in relazione al livello di conseguimento degli obiettivi assegnati a norma del presente articolo, verificato e certificato con le modalità di cui al comma 10.

[...]".

Analisi della Commissione

Poiché le autorità italiane non hanno affrontato tali questioni nella loro risposta, la Commissione conferma la valutazione effettuata nella lettera di costituzione in mora. I magistrati onorari sono penalizzati rispetto ai magistrati togati in quanto sono retribuiti con cadenza trimestrale e non mensile e la loro retribuzione è costituita da una parte fissa e da una parte variabile di risultato, mentre la retribuzione spettante ai magistrati togati si compone unicamente di una parte fissa ed è più elevata, anche tenendo conto del principio pro rata.

b) Magistrati onorari in servizio il 15 agosto 2017

Con lettera del 27 gennaio 2022, le autorità italiane hanno informato la Commissione dell'adozione di nuove norme per i magistrati in servizio al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017. Tali norme riguardano tra l'altro la retribuzione.

L'articolo 29, commi 6, 7 e 8, del decreto legislativo n. 116/2017, come modificato dalla legge di bilancio 2022, dispone quanto segue per coloro che sono confermati nell'incarico mediante le procedure di stabilizzazione.

"6. I magistrati onorari confermati, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione dell'esito della procedura valutativa di cui al comma 3, possono optare per il regime di esclusività delle funzioni onorarie. In tale ipotesi ai magistrati onorari confermati è corrisposto un compenso parametrato allo stipendio e alla tredicesima mensilità, spettanti alla data del 31 dicembre 2021 al personale amministrativo giudiziario di Area III, posizione economica F3, F2 e F1, in funzione, rispettivamente, del numero di anni di servizio maturati di cui al comma 2, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto o funzioni centrali, con esclusione degli incrementi previsti per tali voci dai contratti collettivi nazionali di lavoro successivi al triennio 2019-2021. È inoltre corrisposta un'indennità giudiziaria in misura pari al doppio dell'indennità di amministrazione spettante al personale amministrativo giudiziario di cui al periodo precedente e non sono dovute le voci retributive accessorie connesse al lavoro straordinario e quelle alimentate dalle risorse che confluiscono nel fondo risorse decentrate. Il trattamento economico di cui al presente comma non è cumulabile con i redditi di pensione e da lavoro autonomo e dipendente. Ai magistrati onorari confermati che optano per il regime di esclusività delle funzioni onorarie non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 3, del presente decreto e si applica l'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

7. Ai magistrati onorari confermati che non esercitano l'opzione di cui al comma 6 è corrisposto un compenso parametrato allo stipendio e alla tredicesima mensilità, spettanti alla data del 31 dicembre 2021 al personale amministrativo giudiziario di Area III, posizione economica F3, F2 e F1, in funzione, rispettivamente, del numero di anni di servizio maturati di cui al comma 2, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro richiamato al comma 6, con esclusione

degli incrementi previsti per tali voci dai contratti collettivi nazionali di lavoro successivi al triennio 2019-2021. È inoltre corrisposta un'indennità giudiziaria in misura pari all'indennità di amministrazione spettante al personale amministrativo giudiziario di cui al periodo precedente e non sono dovute le voci retributive accessorie connesse al lavoro straordinario e quelle alimentate dalle risorse che confluiscono nel fondo risorse decentrate. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 3, del presente decreto, con esclusivo riferimento allo svolgimento dell'incarico in modo da assicurare il contestuale espletamento di ulteriori attività lavorative o professionali.

8. Ai magistrati onorari è riconosciuto il buono pasto nella misura spettante al personale dell'amministrazione giudiziaria, per ogni udienza che si protragga per un numero di ore superiore a sei, come risultante da specifica attestazione del dirigente dell'ufficio giudiziario."

L'articolo 31 del decreto legislativo n. 116/2017, come modificato dalla legge di bilancio 2022, prevede le seguenti misure transitorie fino alla conferma dei magistrati onorari nelle loro funzioni.

"Articolo 31. – Indennità spettante ai magistrati onorari in servizio –

1. Ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, sino alla conferma di cui all'articolo 29, i criteri di liquidazione delle indennità previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374, per i giudici di pace, e all'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari."

Analisi della Commissione

La Commissione osserva, in primo luogo, che il livello retributivo dei magistrati onorari che superano la procedura di stabilizzazione è quello corrispondente al personale amministrativo giudiziario, una categoria di lavoratori inquadrata nell'amministrazione giudiziaria che non svolge alcuna funzione giurisdizionale. Le autorità italiane non hanno spiegato per quale motivo i magistrati onorari debbano essere equiparati, a fini retributivi, ai lavoratori appartenenti alla categoria del personale amministrativo giudiziario. La Commissione ritiene pertanto che continui ad esistere una disparità di trattamento in relazione ai giudici onorari confermati nell'incarico.

In secondo luogo, anche ammettendo che il livello di retribuzione del personale amministrativo giudiziario sia quello adeguato per i magistrati onorari (cosa che le autorità italiane non hanno dimostrato), la Commissione osserva che non è comunque garantita la parità di trattamento rispetto al personale amministrativo giudiziario, dato che: a) la retribuzione dei magistrati onorari si compone unicamente dello stipendio, compresa la 13^a mensilità, senza includere altre voci retributive che invece il personale amministrativo giudiziario percepisce, come quelle connesse al lavoro straordinario e quelle

alimentate dalle risorse che confluiscono nel fondo risorse decentrate; b) il livello della retribuzione è quello in vigore al 31 dicembre 2021, escluso qualunque aumento successivo basato sui pertinenti contratti collettivi applicabili; c) l'anzianità considerata per determinare la fascia retributiva è quella acquisita entro il 15 agosto 2017, il che esclude pertanto qualunque attività prestata tra tale data e la data in cui il magistrato onorario è stato effettivamente confermato nel proprio incarico. Le autorità italiane non hanno fornito alcuna spiegazione quanto ai motivi obiettivi che giustificerebbero il fatto di non riconoscere ai magistrati onorari lo stesso trattamento previsto per la categoria del personale amministrativo giudiziario, pur considerando tale categoria comparabile.

In terzo luogo, fino alla loro conferma, i magistrati onorari continueranno a ricevere un'indennità composta da una parte fissa e da una parte variabile legata al numero di udienze svolte, mentre la retribuzione riconosciuta ai magistrati di ruolo si compone unicamente di una parte fissa, che è più elevata. I magistrati onorari sembrano pertanto penalizzati rispetto ai magistrati togati, in quanto il livello di retribuzione dei magistrati onorari dipende dal volume delle cause trattate, mentre il livello di retribuzione dei magistrati di ruolo è più elevato ed è indipendente dal carico di lavoro effettivo. A tale riguardo la Commissione rimanda alla valutazione effettuata nella lettera di costituzione in mora.

Inoltre non è chiaro se anche i magistrati onorari che non partecipano alle procedure di stabilizzazione o che non le superano saranno soggetti al precedente regime retributivo. La Commissione invita le autorità italiane a confermare quali norme si applicheranno a tali magistrati onorari.

Per quanto riguarda le modalità di pagamento, le disposizioni di cui all'articolo 29 sembrano indicare che i magistrati onorari riceveranno il loro stipendio con cadenza mensile anziché trimestrale. Si invitano le autorità italiane a dare conferma di tale interpretazione.

La Commissione conclude pertanto che continua a sussistere una disparità di trattamento nei confronti sia dei magistrati onorari assunti dopo il 15 agosto 2017 sia di quelli che erano già in servizio prima di tale data.

4. Discriminazione fiscale

A seguito delle modifiche del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 introdotte dal decreto legislativo n. 116/2017, la retribuzione percepita dai magistrati onorari non è più considerata un "reddito da lavoro dipendente", bensì un "reddito da lavoro autonomo".

Di conseguenza i magistrati onorari devono aprire una partita IVA e il reddito che percepiscono è il reddito lordo dal quale si devono detrarre le imposte; nel caso dei magistrati togati la situazione è diversa in quanto il datore di lavoro funge da sostituto di imposta. Inoltre i magistrati onorari non possono dichiarare a fini fiscali le spese sostenute per l'esercizio della professione.

Nella loro risposta alla lettera di costituzione in mora le autorità italiane non hanno affrontato tale censura.

Analisi della Commissione

La Commissione ritiene che la retribuzione percepita dai magistrati onorari sia qualificata come reddito da lavoro autonomo, a fini fiscali, per i magistrati onorari assunti sia prima che dopo il 15 agosto 2017, dato che non sono state introdotte norme specifiche per i magistrati onorari confermati a seguito delle procedure di stabilizzazione.

La Commissione conferma la propria valutazione secondo cui il diverso regime fiscale applicabile ai magistrati onorari li penalizza per i motivi illustrati nella lettera di costituzione in mora.

5. Ferie annuali retribuite dei giudici onorari che hanno assunto le loro funzioni prima del 15 agosto 2017

L'articolo 24 del decreto legislativo n. 116/2017 recita:

"I magistrati onorari non prestano attività durante il periodo feriale di cui all'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, salvo che ricorrano specifiche esigenze d'ufficio; in tal caso, è riconosciuto il diritto di non prestare attività nel periodo ordinario per un corrispondente numero di giorni. L'indennità prevista dall'articolo 23 è corrisposta anche durante il periodo di cui al presente articolo."

Nella lettera di costituzione in mora del luglio 2021 la Commissione ha chiesto alle autorità italiane di confermare se l'articolo 24 del decreto n. 116/2017 si applicasse anche ai magistrati onorari in servizio il 15 agosto 2017.

Se da un lato le autorità italiane hanno confermato tale situazione nella loro risposta del 30 novembre 2021, dall'altro la legge di bilancio 2022 ha introdotto disposizioni diverse in materia di retribuzione per quanto riguarda i magistrati onorari in servizio il 15 agosto 2017.

L'articolo 31 (*Indennità spettante ai magistrati onorari in servizio*), quale modificato dalla legge di bilancio 2022, recita:

"1. Ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, sino alla conferma di cui all'articolo 29, i criteri di liquidazione delle indennità previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374, per i giudici di pace, e all'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari."

Per quanto riguarda i giudici di pace, l'articolo 11, commi 2 e 3, della legge n. 374/1991 stabilisce quanto segue:

"2) Ai magistrati onorari che esercitano la funzione di giudice di pace è corrisposta un'indennità di L. 70.000 per ciascuna udienza civile o penale, anche se non dibattimentale, e per l'attività di apposizione dei sigilli, nonché di L. 110.000 per ogni altro processo assegnato o comunque definito o cancellato dal ruolo.

(3) È altresì dovuta un'indennità di L. 500.000 per ciascun mese di effettivo servizio a titolo di rimborso spese per l'attività di formazione, aggiornamento, e per l'espletamento dei servizi generali di istituto. Nulla è dovuto per le cause cancellate che vengono riassunte e per le udienze complessivamente tenute oltre le 110 l'anno".

Per quanto riguarda gli ex giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari, l'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, dispone quanto segue:

"1. Ai giudici onorari di tribunale spetta un'indennità di euro 98 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno.

1-bis. Ai giudici onorari di tribunale spetta un'ulteriore indennità di euro 98 ove il complessivo impegno lavorativo per le attività di cui al comma 1 superi le cinque ore.

2. Ai vice procuratori onorari spetta un'indennità giornaliera di euro 98 per l'espletamento delle seguenti attività, anche se svolte cumulativamente:

a) partecipazione ad una o più udienze in relazione alle quali è conferita la delega;

b) ogni altra attività, diversa da quella di cui alla lettera a), delegabile a norma delle vigenti disposizioni di legge.

2-bis. Ai vice procuratori onorari spetta un'ulteriore indennità di euro 98 ove il complessivo impegno lavorativo necessario per lo svolgimento di una o più attività di cui al comma 2 superi le cinque ore giornaliere.

[...]".

Analisi della Commissione

A norma dell'articolo 11 della legge n. 374/1991 i giudici di pace percepiscono un'indennità per ogni udienza più un'indennità fissa per compensare le spese di formazione. Quest'ultima è tuttavia riconosciuta unicamente per ogni mese di servizio effettivo. Ne deriva che i magistrati onorari non hanno diritto a percepire tale componente della retribuzione durante le ferie annuali, dato che in tale periodo non prestano effettivo servizio.

Tale impostazione è stata recentemente confermata da una sentenza della Corte di Cassazione (sentenza n. 4386 del 2022, Civile Sent. Sez. 1, pubblicata il 10 febbraio 2022), con cui è stato negato il pagamento della retribuzione completa durante le ferie annuali. Benché si riferisca a un periodo di ferie precedente l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017, il caso è pertinente anche ai fini della lettera di costituzione

in mora complementare, dato che riguarda l'interpretazione dell'articolo 11 della legge n. 374/1991, che continua ad applicarsi ai giudici di pace fino a quando questi ultimi non sono confermati nel loro incarico.

Inoltre i *giudici di pace*, gli *ex giudici onorari di tribunale* e i *vice procuratori onorari* continuano a percepire, durante il periodo transitorio fino alla loro conferma, un'indennità per ciascuna udienza o, nel caso dei vice procuratori onorari, per altre attività svolte quotidianamente. Tuttavia, poiché nel mese di agosto non vi sono udienze o attività giudiziarie (si tratta infatti del periodo di ferie di cui all'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742), la Commissione desume che tali magistrati onorari non hanno diritto ad alcuna retribuzione durante tale mese. Come indicato nella lettera di costituzione in mora, si tratta di una condizione di impiego discriminatoria, in quanto penalizza i magistrati onorari rispetto ai magistrati togati, che hanno diritto alle ferie annuali retribuite.

La Commissione ritiene pertanto che i magistrati onorari, durante il periodo transitorio fino alla loro conferma nell'incarico a seguito delle procedure di stabilizzazione, continuino ad essere penalizzati rispetto ai magistrati togati.

La Commissione intende che l'articolo 23 del decreto legislativo n. 116/2017 si applica ai magistrati onorari dopo la loro conferma nell'incarico. Si invitano le autorità italiane a dare conferma di tale interpretazione.

6. Rimborso delle spese legali per procedimenti disciplinari

Nella loro risposta alla lettera di costituzione in mora le autorità italiane non hanno affrontato tale censura.

Analisi della Commissione

La Commissione fa riferimento alla valutazione contenuta nella lettera di costituzione in mora e invita le autorità italiane a indicare se, a seguito della sentenza della Corte costituzionale italiana n. 267/2020, i magistrati onorari abbiano ora effettivamente diritto al rimborso delle spese di patrocinio legale nei procedimenti disciplinari di cui all'articolo 18 del decreto-legge n. 67/1997, convertito dalla legge n. 135/1997.

3.3 In merito all'assenza di una ragione oggettiva che giustifichi una disparità di trattamento

Nella risposta alla lettera di costituzione in mora le autorità italiane sostengono che la disparità di trattamento è giustificata da ragioni oggettive.

Fanno riferimento alla giurisprudenza della CGUE secondo cui, qualora un simile trattamento differenziato derivi dalla necessità di tener conto di esigenze oggettive attinenti all'impiego che deve essere ricoperto mediante la procedura di assunzione e che sono estranee alla durata determinata del rapporto di lavoro che intercorre tra il lavoratore e il suo datore di lavoro, detto trattamento può essere giustificato ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (sentenza della Corte di

giustizia del 20 settembre 2018, *Chiara Motter / Provincia autonoma di Trento*, C 466/17, ECLI:EU:C:2018:758, punto 45).

A tale riguardo sostengono che talune disparità di trattamento tra lavoratori a tempo indeterminato assunti al termine di un concorso e lavoratori a tempo determinato assunti all'esito di una procedura diversa da quella prevista per i lavoratori a tempo indeterminato possono, in linea di principio, essere giustificate dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui devono assumere la responsabilità (cfr., a tale riguardo, la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-466/17, *op. cit.*, punto 46).

Le differenze tra l'attività lavorativa di un giudice di pace e quella di un magistrato togato possono pertanto essere considerate come integranti una "ragione oggettiva", ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro, nei limiti in cui esse rispondano a una reale necessità, siano idonee a conseguire l'obiettivo perseguito e siano necessarie a tal fine (cfr., a tale riguardo, la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-466/17, *op. cit.*, punto 47).

In simili circostanze tali differenze e, segnatamente, la particolare importanza attribuita dall'ordinamento giuridico nazionale e, più specificamente, dall'articolo 106, primo comma, della Costituzione italiana, ai concorsi appositamente concepiti per l'assunzione dei magistrati ordinari, sembrano indicare una particolare natura delle mansioni di cui questi ultimi devono assumere la responsabilità e un diverso livello delle qualifiche richieste per l'assolvimento di tali mansioni.

Analisi della Commissione

Come indicato nella lettera di costituzione in mora, conformemente alla giurisprudenza della CGUE (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18, *op.cit.*, punto 151, e sentenza della Corte di giustizia nella causa C-236/20, *op. cit.*, punto 41), i seguenti criteri devono essere presi in considerazione cumulativamente al fine di valutare se una disparità di trattamento possa essere giustificata da ragioni oggettive:

1. se la disparità di trattamento constatata sia giustificata dalla sussistenza di elementi precisi e concreti che contraddistinguono la condizione di impiego di cui trattasi, nel particolare contesto in cui si colloca;
2. se la disparità di trattamento si verifichi in base a criteri oggettivi e trasparenti;
3. se la disparità di trattamento risponda a una reale necessità;
4. se la disparità di trattamento risulti a tal fine necessaria.

Nel valutare se la disparità di trattamento in questione risulti necessaria occorre procedere separatamente per ciascuna condizione di impiego discriminatoria. Non è possibile giustificare oggettivamente le differenze nelle condizioni di impiego facendo un mero riferimento astratto alle differenze tra le procedure di assunzione dei magistrati onorari e dei magistrati togati. Occorre pertanto che il soddisfacimento cumulativo dei quattro criteri sopraelencati venga dimostrato in relazione a ciascuna delle condizioni di impiego discriminatorie per poter considerare obiettivamente giustificata la disparità di trattamento alla luce della giurisprudenza della CGUE.

Le autorità italiane non hanno tuttavia fornito tale analisi per ciascuna delle condizioni di impiego oggetto della lettera di costituzione in mora e trattate più dettagliatamente nella presente lettera.

La Commissione conclude pertanto che la disparità di trattamento non è stata giustificata per ciascuna condizione di impiego e conferma la propria valutazione secondo cui tale disparità di trattamento è contraria alla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e alla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale.

4. Censure in relazione alla clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato

La clausola 5 dell'accordo quadro, rubricata "Misure di prevenzione degli abusi", stabilisce:

"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."

Nella lettera di costituzione in mora del luglio 2021 la Commissione ha fatto riferimento alla sentenza della CGUE del 26 novembre 2014, *Mascolo e altri*, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, ECLI:EU:C:2014:2401. La Commissione ha poi indicato che vi erano due aspetti giuridici da prendere in considerazione per quanto riguarda i magistrati onorari:

- la durata massima di 16 anni per i contratti a tempo determinato dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017;
- l'assenza di sanzioni per gli abusi pregressi.

Nella risposta alla lettera di costituzione in mora del luglio 2021, il governo italiano contesta l'applicabilità della sentenza della Corte di giustizia nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13 (*Mascolo*): le autorità italiane si concentrano sulle circostanze specifiche delle cause che hanno portato alla sentenza *Mascolo*, ossia il reclutamento di docenti statali che, in attesa che venissero banditi concorsi pubblici, venivano utilizzati per supplenze annuali sulla base di contratti a tempo determinato. Ne è derivato un effetto discriminatorio sostanziale tra soggetti che svolgevano identiche mansioni (docenti di ruolo e precari) in modo esclusivo, con l'unica

differenziazione da rinvenirsi nelle modalità di reclutamento e quindi di permanenza nell'incarico. Non avendo potuto partecipare a un concorso pubblico per anni, i professionisti assunti a tempo determinato avevano di fatto perso la possibilità di godere dei vantaggi di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e di diventare docenti di ruolo.

Secondo le autorità italiane la posizione del personale scolastico precario non è in alcun modo paragonabile a quella dei magistrati onorari. In primo luogo, per quanto la comparabilità della magistratura onoraria a quella togata, le autorità italiane fanno riferimento alle differenze tra le due categorie di magistrati basandosi sugli stessi argomenti già esposti in precedenza (cfr. la sezione 3.1 relativa alla censura riguardante la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato). In secondo luogo, a differenza del caso del personale scolastico precario, nel caso dei magistrati onorari le procedure di reclutamento sono state costantemente bandite. La possibilità di accesso alla magistratura professionale è stata pertanto garantita ai magistrati onorari, che liberamente hanno scelto di non partecipare al concorso. I magistrati onorari che hanno proposto domanda per essere confermati nell'incarico erano pienamente consapevoli dell'esistenza di vincoli costituzionali che precludevano alla radice ogni possibilità di maturare aspettative in ordine alla modifica del rapporto di servizio. In difetto di qualsiasi posizione giuridica soggettiva meritevole di tutela, non ritengono pertanto configurabile una lesione ristorabile con il rimedio risarcitorio in capo ai magistrati onorari.

Analisi della Commissione

In via preliminare, indipendentemente dalle circostanze specifiche che hanno dato luogo alla sentenza *Mascolo*, vi sono considerazioni e principi generali derivanti da tale sentenza e ulteriormente confermati nella giurisprudenza consolidata della CGUE che le autorità italiane sembrano non tenere in alcuna considerazione. Tali principi generali, quali indicati nella lettera di costituzione in mora, sono i seguenti:

- al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri devono adottare almeno una delle misure elencate nella clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato;
- la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato fissa agli Stati membri un obiettivo generale, consistente nella prevenzione di siffatti abusi, lasciando loro nel contempo la scelta dei mezzi per conseguire ciò, purché essi non rimettano in discussione l'obiettivo o l'effetto utile dell'accordo quadro;
- quando il diritto dell'Unione non prevede sanzioni specifiche nell'ipotesi in cui vengano nondimeno accertati abusi, spetta alle autorità nazionali adottare misure proporzionate e sufficientemente energiche e dissuasive per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato;
- seppure, in mancanza di una specifica disciplina dell'Unione in materia, le modalità di applicazione di tali norme spettino all'ordinamento giuridico interno degli Stati membri, esse non devono essere però meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna né rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione

Tali principi generali devono essere presi in considerazione nella valutazione della legislazione nazionale pertinente.

Per quanto riguarda le osservazioni formulate dalle autorità italiane, la Commissione ritiene che l'argomentazione secondo cui i magistrati onorari non sono paragonabili ai giudici togati non sia solo infondata ai fini della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, come indicato alla sezione 3, ma sia anche irrilevante ai fini della tutela dei lavoratori dall'utilizzo abusivo di contratti a tempo determinato e ai fini della definizione di sanzioni adeguate. Tutti i lavoratori a tempo determinato devono essere protetti da tali abusi.

In merito alla disponibilità di procedure di assunzione per l'ingresso alla magistratura ordinaria, la CGUE ha affermato che *"per quanto riguarda la circostanza che l'organizzazione di procedimenti di selezione fornisce ai lavoratori occupati in modo abusivo nell'ambito di una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato l'occasione di tentare di accedere a un impiego stabile, potendo questi ultimi, in linea di principio, partecipare a tali procedimenti, tale circostanza non può dispensare gli Stati membri dal rispetto dell'obbligo di prevedere una misura adeguata per sanzionare debitamente il ricorso abusivo a una successione di contratti e rapporti di lavoro a tempo determinato"* (sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2020, *Sánchez Ruiz*, C-103/18, ECLI:EU:C:2020:219, punto 100).

Dopo aver valutato le informazioni fornite dalle autorità italiane in risposta alla lettera di costituzione in mora, la Commissione comunica la seguente valutazione.

In merito alla mancanza di sanzioni in caso di abuso

Nella lettera di costituzione in mora del luglio 2021 la Commissione ha osservato che non era chiaro se i magistrati onorari che in passato avevano subito la reiterazione abusiva di contratti a tempo determinato e che intendevano chiedere un risarcimento per abusi pregressi potessero farlo e, in caso affermativo, quale risarcimento potessero chiedere. Le autorità italiane non hanno fornito informazioni specifiche al riguardo.

A seguito delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2022, la Commissione ritiene necessario operare una distinzione tra le seguenti situazioni:

1/ Magistrati onorari assunti dopo il 15 agosto 2017: pur se la durata massima totale dei contratti a tempo determinato è limitata a 8 anni (un periodo iniziale di quattro anni e un rinnovo di altri quattro anni), il decreto legislativo n. 116/2017 non prevede sanzioni in caso di abuso.

Non è chiaro se il diritto nazionale preveda altre disposizioni che penalizzino i casi di abuso di contratti a tempo determinato e consentano ai magistrati onorari di chiedere il risarcimento del danno subito.

Secondo la giurisprudenza costante della CGUE, anche se il contratto quadro sul lavoro a tempo determinato non prevede espressamente sanzioni specifiche nell'ipotesi in cui vengano nondimeno accertati abusi,

spetta alle autorità nazionali adottare misure che siano non soltanto proporzionate, ma anche sufficientemente effettive e dissuasive da garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro. Da ciò discende che, quando si sia verificato un ricorso abusivo a una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, deve potersi applicare una misura dotata di garanzie effettive ed equivalenti di protezione dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso e rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-236/20, *op. cit.*, punti 60 e 61).

Le sanzioni che possono essere inflitte in caso di ricorso abusivo a contratti a tempo determinato devono rivestire un carattere effettivo e dissuasivo tale da garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro (sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2018, *Santoro*, C-494/16, ECLI:EU:C:2018:166, punto 53).

Per quanto riguarda in particolare il quadro giuridico applicabile ai magistrati onorari in Italia, la Corte di giustizia ha chiaramente affermato che *"l'assenza di qualsiasi sanzione non appare idonea a prevenire e, se del caso, a sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato"* (sentenza della Corte di giustizia nella causa C-236/20, *op. cit.*, punto 65).

La Commissione ritiene pertanto che l'assenza di sanzioni in caso di utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato violi la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

2/ Magistrati onorari assunti prima del 15 agosto 2017 che hanno superato la nuova procedura di stabilizzazione: il decreto legislativo n. 116/2017 non prevede alcuna misura che consenta di riconoscere un risarcimento per gli abusi pregressi in relazione ai loro contratti a tempo determinato.

L'articolo 29, comma 5, del decreto legislativo n. 116/2017 recita:

"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."

I magistrati onorari confermati non possono pertanto chiedere il risarcimento dei danni derivanti dal ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato, compresi i danni collegati alla perdita di opportunità.

La Commissione fa riferimento alla giurisprudenza della CGUE menzionata al punto 1 in relazione alla necessità che le autorità nazionali adottino misure proporzionate ed effettive per far fronte al ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato. Inoltre tali misure non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) né rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività).

La Commissione conclude che l'assenza di sanzioni per gli abusi pregressi subiti dai magistrati onorari che superano la procedura di stabilizzazione non è conforme alla clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

3/ I magistrati onorari assunti prima del 15 agosto 2017 che non superano la procedura di stabilizzazione o che non vi partecipano hanno diritto a un'indennità.

L'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 116/1047, come modificato dalla legge di bilancio 2022, stabilisce quanto segue:

"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 procapite 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."

I magistrati onorari hanno pertanto diritto a una somma forfettaria. Sembra chiaro che la somma forfettaria sia ritenuta atta a riparare per intero l'entità totale del danno subito dal lavoratore e limiti ulteriormente il risarcimento ad un massimale fissato a priori. L'articolo 29, comma 2, preclude inoltre al lavoratore interessato la possibilità di far valere qualunque pretesa in relazione ad abusi pregressi.

Secondo la giurisprudenza costante della CGUE, il danno subito per violazione di una disposizione del diritto dell'UE deve essere risarcito integralmente.

La Corte ha confermato che né il principio del risarcimento integrale del danno subito né il principio di proporzionalità impongono il versamento di danni punitivi (cfr., in tal senso, la sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 2015, *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, punto 37). Tuttavia *"tali principi impongono agli Stati membri di prevedere un'adeguata riparazione, che deve andare oltre il risarcimento puramente simbolico, senza tuttavia oltrepassare la compensazione integrale"* (cfr., in tal senso, la sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2019, *Rossato*, C-494/17, ECLI:EU:C:2019:387, punto 43).

Ciò significa che il lavoratore deve avere la possibilità di dimostrare l'esatta portata del danno qualora questo sia superiore alla somma forfettaria. Non sembra però che una simile possibilità sia prevista dalla legislazione italiana applicabile.

Per quanto riguarda più specificamente l'esistenza di un limite massimo di indennizzo, la CGUE ha dichiarato che tale massimale *"può determinare l'attribuzione di indennizzi ridotti e produrre l'effetto di dissuadere i candidati danneggiati dal far valere i loro diritti. Siffatta conseguenza non corrisponderebbe alla tutela giuridica effettiva ed efficace e non produrrebbe un effetto realmente dissuasivo nei confronti del datore di lavoro contrariamente a quanto prescritto dalla direttiva"*. (Sentenza della Corte di giustizia del 22 aprile 1997, *Draehmpaehl*, C-180/95, ECLI:EU:C:1997:208 punto 40).

La Commissione conclude pertanto che l'indennità per gli abusi pregressi prevista dalla legislazione italiana applicabile non è conforme alla clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

5. Censure in relazione alla direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro

a. Violazione degli articoli 3, 5 e 6 della direttiva 2003/88 CE sull'orario di lavoro

Nella risposta del 30 novembre 2021 le autorità italiane affermano che il criterio dell'orario di lavoro non è significativo per misurare l'impegno di un magistrato, in quanto il carico di lavoro consiste in gran parte in un'attività di studio che viene svolta prevalentemente fuori dall'ufficio, e l'unico criterio di misurazione serio è quello afferente alla produttività. Proprio il parametro della produttività è quello che fino ad ora è stato considerato per il riconoscimento del compenso ai giudici di pace, ai quali viene corrisposta un'indennità commisurata al numero di sentenze depositate, nonché ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, che hanno ricevuto l'indennità sulla base del numero di udienze effettivamente svolte.

Le autorità italiane concludono pertanto che la questione dell'orario di lavoro fino ad ora non ha influito in alcun modo sul compenso dei magistrati onorari.

Analisi della Commissione

Le argomentazioni addotte dalle autorità italiane non modificano la conclusione della Commissione secondo cui l'assenza di un sistema che consenta di misurare la durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto dai magistrati onorari viola gli articoli 3, 5 e 6 della direttiva 2003/88/CE, tenuto conto dell'obiettivo di tali disposizioni (ossia garantire una migliore protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, facendo godere a questi ultimi periodi minimi di riposo – in particolare giornaliero e settimanale – e prevedendo un limite massimo per la durata settimanale del lavoro).

A tale riguardo, la Commissione fa riferimento alla valutazione dettagliata contenuta nella lettera di costituzione in mora. La Commissione ricorda inoltre che le denunce ricevute indicano un carico di lavoro elevato che supera il limite di due giorni alla

settimana di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 116/2017.

A tale riguardo è irrilevante che la retribuzione spettante ai magistrati onorari sia stata finora basata sulla produttività e che l'orario di lavoro non abbia influito né influisca attualmente sul loro trattamento economico. Resta il fatto che, per garantire il rispetto della durata massima settimanale del lavoro, così come del riposo giornaliero e settimanale dei magistrati onorari, è necessario disporre di un sistema per misurare l'orario di lavoro.

I magistrati onorari confermati che scelgono di lavorare in regime di esclusività non sono invece soggetti a tale limite di due giorni alla settimana. Sebbene non sia chiaro quali norme si applichino a tali magistrati in termini di durata massima settimanale del lavoro, senza un sistema che consenta di misurare l'orario di lavoro non sarà possibile garantire il rispetto dei loro diritti al riposo giornaliero e settimanale e alla durata massima settimanale del lavoro.

La Commissione osserva inoltre che il precedente regime retributivo continuerà ad applicarsi solo per i magistrati onorari confermati fino al momento della loro conferma nell'incarico. In tal caso i magistrati onorari avranno diritto a un'indennità supplementare qualora le udienze svolte durino più di cinque ore. L'orario di lavoro dedicato a questo tipo di attività è quindi misurabile.

La Commissione fa riferimento alla valutazione effettuata nella lettera di costituzione in mora e conclude che la mancanza di un sistema che consenta di misurare la durata dell'orario di lavoro giornaliero, sia per i magistrati onorari assunti dopo il 15 agosto 2017 che per quelli assunti prima di tale data, rende difficile, se non impossibile in pratica, garantire il rispetto effettivo della durata massima settimanale del lavoro e del diritto al riposo giornaliero e settimanale.

b. Violazione dell'articolo 7 della direttiva 2003/88 CE sull'orario di lavoro.

L'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE prevede quanto segue:

"1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali.

2. Il periodo minimo di ferie annuali retribuite non può essere sostituito da un'indennità finanziaria, salvo in caso di fine del rapporto di lavoro."

Nella lettera di costituzione in mora la Commissione ha chiesto alle autorità italiane di confermare che tutti i magistrati onorari in servizio hanno diritto a ferie annuali retribuite, a prescindere dal fatto che siano stati nominati prima o dopo il 16 agosto 2017.

Nella risposta del 30 novembre 2021 le autorità italiane hanno fatto riferimento all'articolo 24 del decreto legislativo n. 116/2017, che recita:

"1. I magistrati onorari non prestano attività durante il periodo feriale di cui all'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, salvo che ricorrano specifiche esigenze d'ufficio; in tal caso, è riconosciuto il diritto di non prestare attività nel periodo ordinario per un corrispondente numero di giorni. L'indennità prevista dall'articolo 23 è corrisposta anche durante il periodo di cui al presente articolo."

Le autorità italiane ritengono che in tal modo la censura divenga priva di rilievo.

Analisi della Commissione

La Commissione osserva che, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 116/2017, come modificato dalla legge di bilancio 2022, i magistrati onorari nominati prima del 15 agosto 2017 continueranno ad essere retribuiti secondo le modalità previste dall'articolo 11 della legge n. 374/1991 fino a quando non saranno confermati nell'incarico. Come sottolineato nel quadro della valutazione delle censure relative alla clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, tali magistrati onorari non avranno pertanto diritto alla retribuzione piena durante le ferie annuali.

La CGUE ha dichiarato, per quanto riguarda la retribuzione durante le ferie annuali, che *"sebbene la struttura della retribuzione ordinaria di un lavoratore di per sé ricada nelle disposizioni e prassi disciplinate dal diritto degli Stati membri, essa non può incidere sul diritto del lavoratore di godere, nel corso del suo periodo di riposo e di distensione, di condizioni economiche paragonabili a quelle relative all'esercizio del suo lavoro"* (cfr., in particolare, la sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 2018, *Torsten Hein*, C-385/17, ECLI:EU:C:2018:1018, punto 34). Tale ragionamento è stato recentemente confermato dalla Corte nella causa C-217/20, *Staatssecretaris van Financiën* (ECLI:EU:C:2021:987).

La Commissione ritiene pertanto che il fatto di non riconoscere la retribuzione piena a tali magistrati onorari durante il periodo transitorio fino alla loro conferma nell'incarico costituisca una violazione dell'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE.

6. Censure in relazione alla direttiva 92/85/CEE (direttiva sulla maternità)

Nella lettera di costituzione in mora la Commissione ha chiesto alle autorità italiane di chiarire se ai magistrati onorari di sesso femminile siano corrisposte una retribuzione o indennità durante il congedo di maternità.

Nella loro risposta del 30 novembre 2021 le autorità italiane affermano che la tutela della maternità è garantita a tutti i magistrati onorari iscritti alla gestione separata dell'INPS e che l'indennità di maternità è pari all'80% di 1/365° del reddito derivante da attività libero professionale (per i professionisti).

Come indicato nella lettera di costituzione in mora, secondo le pertinenti disposizioni della direttiva sulla maternità la retribuzione o l'indennità percepita dalle lavoratrici durante il congedo di maternità deve essere almeno equivalente alla prestazione per malattia.

In base alle informazioni fornite non è possibile stabilire se l'importo indicato dalle autorità italiane sia almeno equivalente alla prestazione per malattia. Inoltre non è chiaro se tale importo si applichi anche ai magistrati onorari iscritti presso la cassa forense. Si invita pertanto il governo italiano a chiarire tali questioni.

La Commissione europea ritiene pertanto, a seguito della lettera di costituzione in mora del 15 luglio 2021 (rif. C(2021)4355), che la Repubblica italiana non abbia ottemperato agli obblighi imposti:

- dalle clausole 4 e 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato;
- dalla clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale;
- dagli articoli 3, 5, 6 e 7 della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro; e
- dall'articolo 8 e dall'articolo 11, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 92/85/CEE sulla maternità.

La Commissione invita il Suo Governo, a norma dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a trasmetterle osservazioni in merito a quanto precede entro due mesi dal ricevimento della presente lettera di costituzione in mora complementare.

Dopo avere preso conoscenza di tali osservazioni, oppure in caso di omesso inoltro delle stesse entro il termine fissato, la Commissione si riserva il diritto di emettere, se del caso, il parere motivato previsto dal medesimo articolo.

Voglia gradire, signor Ministro, i sensi della mia più alta considerazione.

Per la Commissione,

Nicolas SCHMIT

Membro della Commissione





COMMISSIONE EUROPEA
DG Occupazione, affari sociali e inclusione

Diritto del lavoro

Bruxelles, 16/11/2015
DG EMPL/B2/DA/ (2015)

Sig. Calogero INGRILLÍ
Via Alessandro Volta, n. 34
98071 Capo d'Orlando
ITALIA

**Oggetto: Sua denuncia da noi protocollata con il numero di riferimento
CHAP(2015)00364**

Egregio Sig. Ingrillí,

faccio riferimento alla Sua denuncia, da noi protocollata con il riferimento di cui sopra, in merito alla compatibilità delle Sue condizioni di lavoro quale vice procuratore onorario con diverse disposizioni della normativa dell'UE. Abbiamo ricevuto denunce analoghe di magistrati onorari.

Abbiamo analizzato attentamente la Sua denuncia e Le comunichiamo qui i dettagli delle nostre osservazioni.

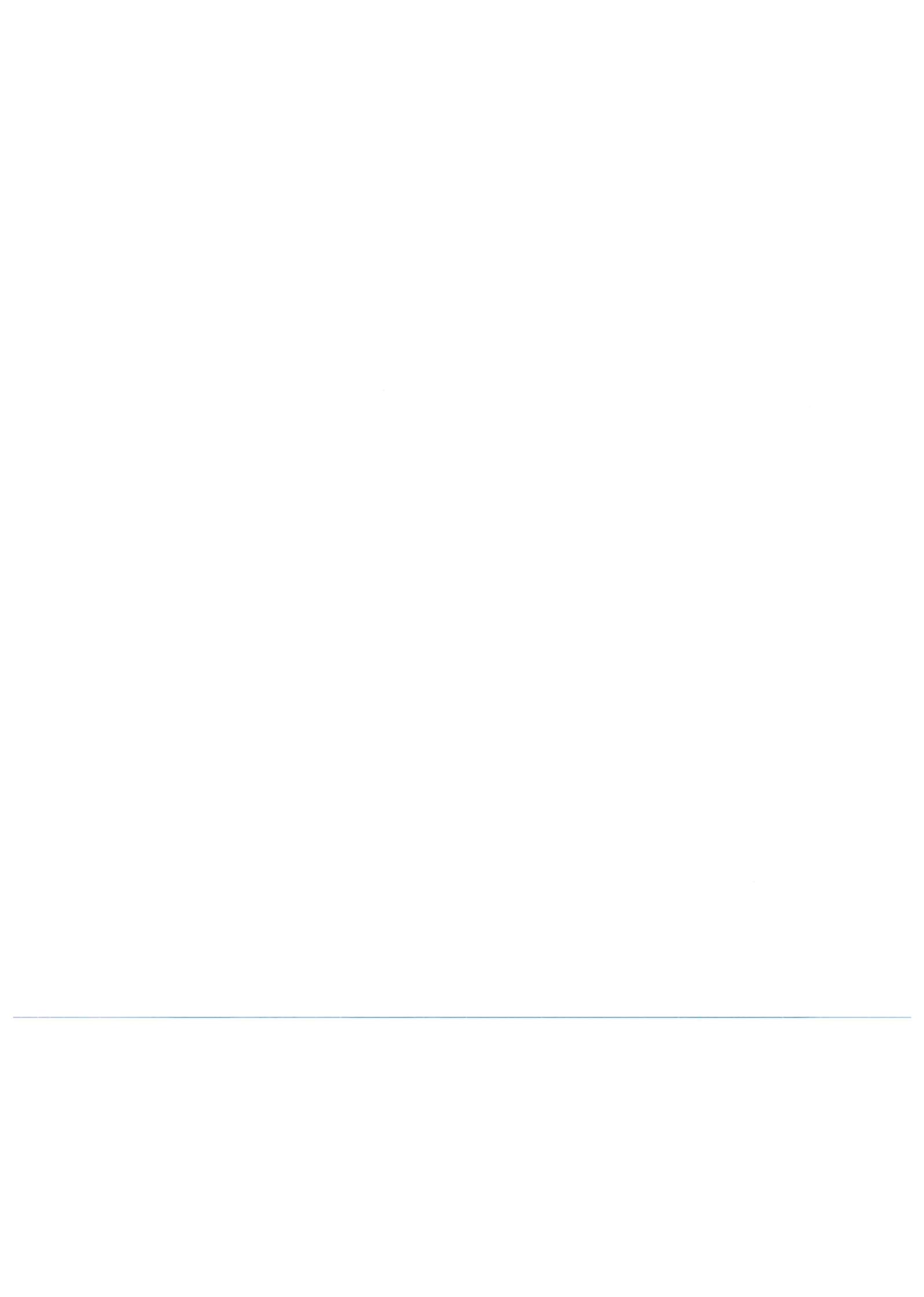
1. La direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato

La direttiva 1999/70/CE attua l'accordo quadro sui contratti a tempo determinato concluso fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE) allegato alla direttiva stessa.

L'accordo quadro definisce i principi generali e i requisiti minimi relativi al lavoro a tempo determinato stabilendo un quadro generale per garantire la parità di trattamento ai lavoratori a tempo determinato, proteggendoli dalle discriminazioni, e un uso dei contratti di lavoro a tempo determinato su basi accettabili sia per i datori di lavoro sia per i lavoratori.

a) Il campo d'applicazione della direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato

Ai sensi della clausola 2, punto 1, l'accordo quadro si applica "ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro".



Tuttavia, come precisato dalla Corte¹ in riferimento ai giudici inglesi e relativamente alla direttiva sul lavoro a tempo parziale, che contiene la stessa clausola, il potere discrezionale concesso agli Stati membri dalla direttiva non è illimitato. Segnatamente, dalla necessità di tutelare l'efficacia del principio di parità di trattamento sancito da detto accordo quadro emerge che tale esclusione, "sotto pena di essere considerata arbitraria, può essere ammessa solo qualora la natura del rapporto di lavoro di cui trattasi sia sostanzialmente diversa da quella che lega ai loro datori di lavoro i dipendenti che, secondo il diritto nazionale, rientrano nella categoria dei lavoratori. (...) [Si] dovrà prendere in considerazione la distinzione tra questa categoria e quella delle professioni autonome".

Più in generale la Corte ha recentemente sottolineato che "la nozione di lavoratore, ai sensi del diritto dell'Unione, dev'essere essa stessa definita in base a criteri oggettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi degli interessati"².

Ai fini dell'accordo quadro, inoltre, la definizione di "lavoratori a tempo determinato" figurante nella clausola 3, punto 1, include tutti i lavoratori senza operare distinzioni basate sulla natura pubblica o privata del loro datore di lavoro³.

Alla luce di tale giurisprudenza risulterebbe che la direttiva sul lavoro a tempo determinato potrebbe applicarsi alla situazione occupazionale dei vice procuratori onorari italiani.

a) Necessità di adottare misure per prevenire l'abuso di successioni di contratti di lavoro a tempo determinato in forza della clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva sul lavoro a tempo determinato

La clausola 5 dell'accordo quadro enuncia quanto segue:

"1. Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinate 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:

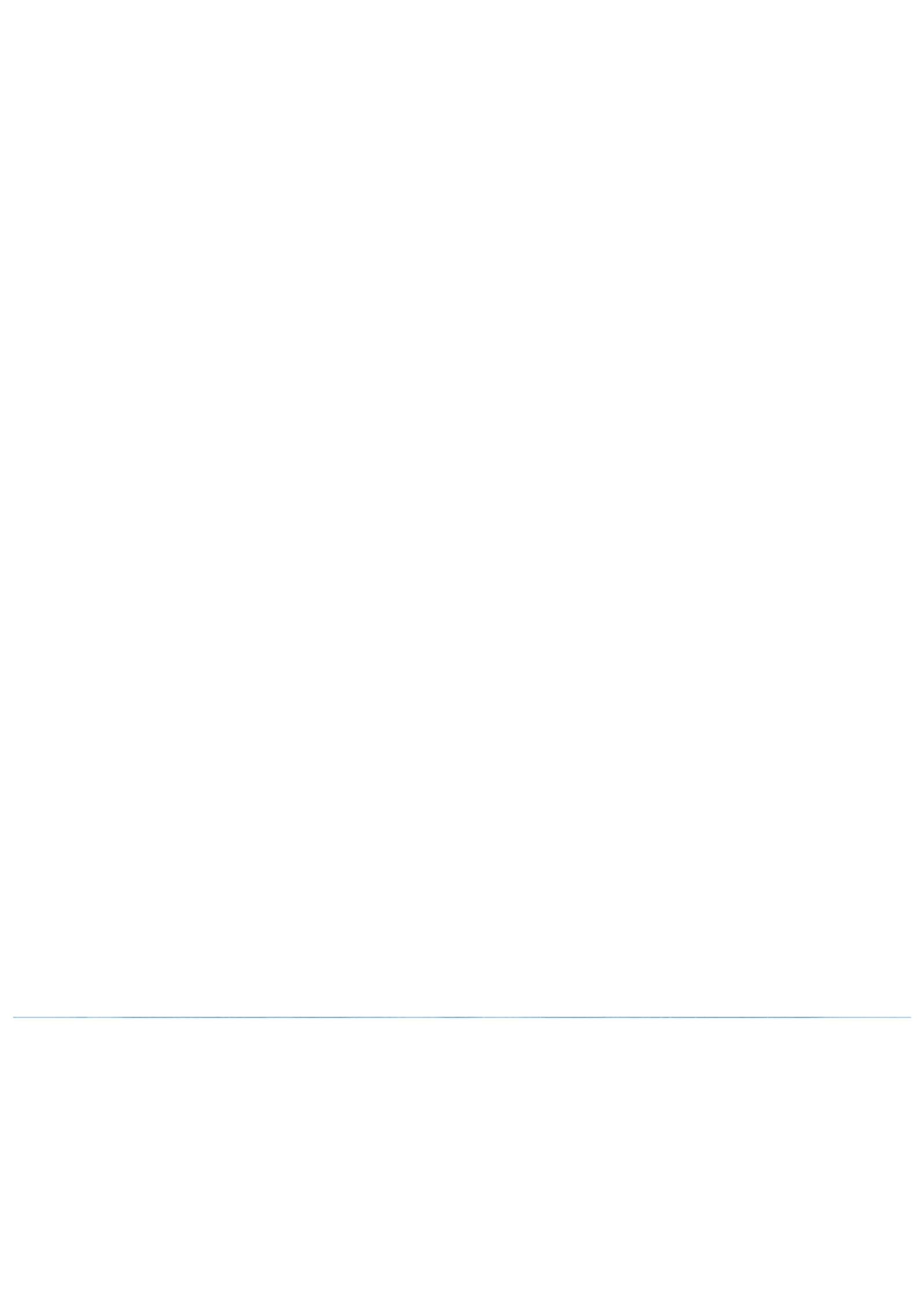
- a) devono essere considerati "successivi";*
- b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato."*

Gli Stati membri godono di un margine di discrezionalità nell'attuazione della clausola 5, punto 1, poiché essi possono scegliere di ricorrere ad una o più tra le misure enunciate in tale

¹ Causa C-393/10, *O'Brien*, EU:C:2012:110.

² Causa C-413/13, *FNV*, EU:C:2014:2411, punti 34-36; causa C-46/12, N. EU:C:2013:97, punto 40 e giurisprudenza ivi citata; causa C-270/13, *Haralambidis*, EU:C:2014:2185, punto 28.

³ Causa C-212/04, *Adelener e altri*, EU:C:2006:443, punto 56; cause riunite C-444/09 e C-456/09 *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres*, EU:C:2010:819.



clausola, o ancora a norme in vigore equivalenti, pur tenendo conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori.⁴

Il fatto che una persona sia occupata con contratto a tempo determinato per un periodo prolungato non è di per sé contrario alla direttiva sul lavoro a tempo determinato.

La Corte di giustizia ha sottolineato a più riprese che l'accordo quadro non stabilisce un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti di lavoro a tempo indeterminato. La clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro lascia in linea di principio agli Stati membri la cura di stabilire a quali condizioni i contratti o i rapporti di lavoro a tempo determinato debbano essere considerati contratti o rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Ne consegue che l'accordo quadro non specifica le condizioni alle quali i contratti di lavoro a tempo indeterminato possano essere utilizzati⁵. Non sussiste pertanto un obbligo per lo Stato italiano di convertire i Suoi contratti a tempo determinato in un rapporto di lavoro permanente.

Gli Stati membri sono però tenuti ad adottare le misure necessarie per prevenire un abuso di contratti successivi a tempo determinato per l'ingaggio dei magistrati onorari.

Dalla Sua denuncia non risulta che siano state adottate misure a tal fine. Sembra che fosse stato fissato un termine per l'assunzione di questa tipologia di personale, termine prorogato più volte per legge. La Corte ha recentemente statuito⁶, per quanto riguarda il settore della scuola pubblica italiana, che la clausola 5, punto 1, osta a una normativa nazionale che "*autorizzi (...) il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili (...) senza indicare tempi certi per l'espletamento di tali concorsi [previsti per l'assunzione di personale di ruolo] ed escludendo qualsiasi possibilità, per (...) detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo.*"

Ciò solleva una questione di compatibilità con la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro.

b) Principio di non discriminazione in forza della clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva sul lavoro a tempo determinato

La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro stabilisce:

"Principio di non discriminazione:

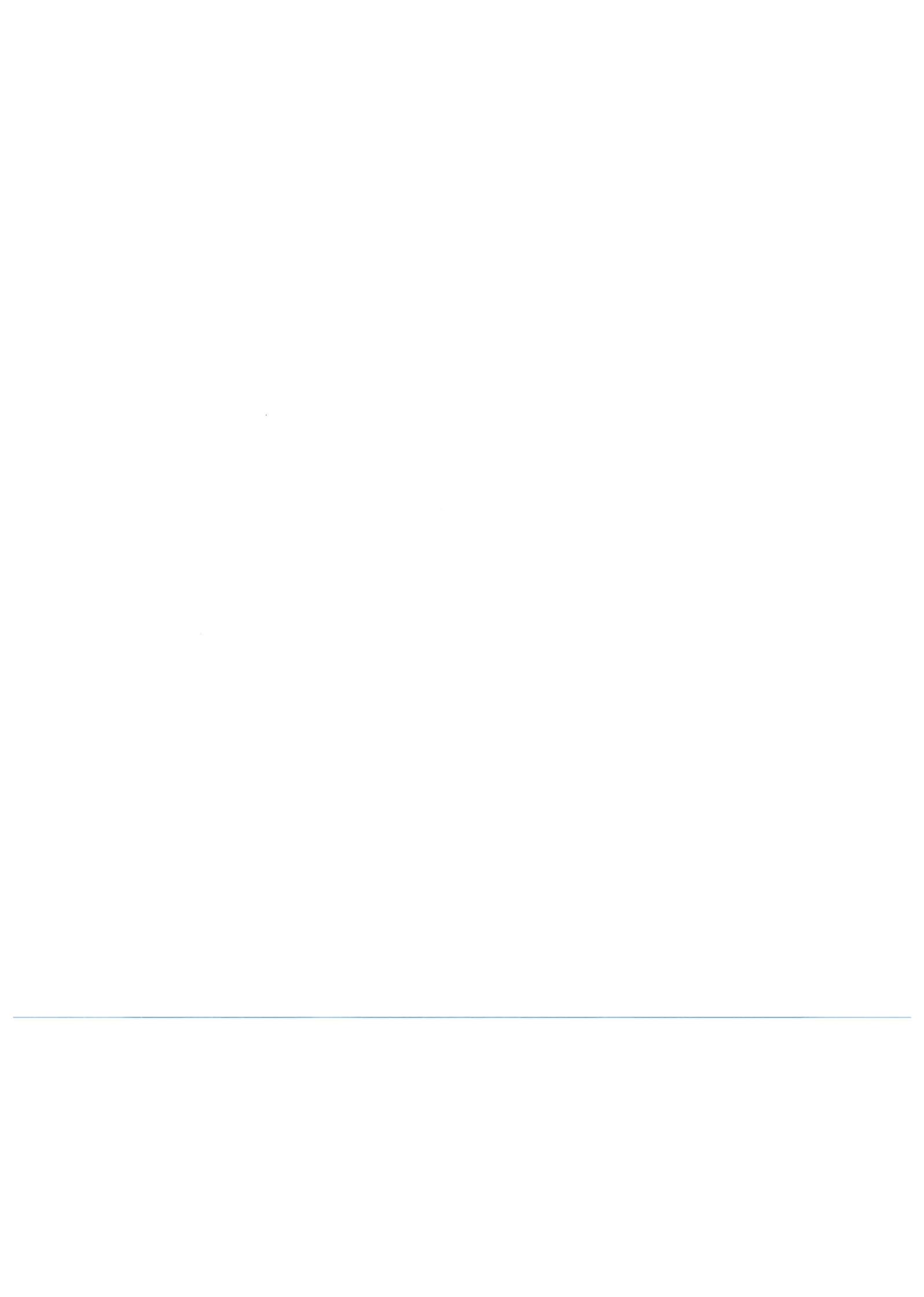
1. Per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive."

Per quanto riguarda in particolare il concetto di "condizioni di impiego", la Corte ha più volte ribadito che la clausola 4 dell'accordo quadro "*dev'essere intesa nel senso che esprime un*

⁴ Cfr. sentenze *Impact*, EU:C:2008:223, punto 71; *Angelidaki e a.*, EU:C:2009:250, punti 81 e 93; e *Deutsche Lufthansa*, EU:C:2011:129, punto 35.

⁵ Cfr. in particolare la sentenza *Huet*, EU:C:2012:133, punti da 38 a 40, e la giurisprudenza citata.

⁶ Cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Mascolo*, EU:C:2014:2401.



*principio di diritto sociale dell'Unione che non può essere interpretato in modo restrittivo"*⁷. Escludere per esempio *"le condizioni economiche, quali quelle relative alle retribuzioni e alle pensioni, equivarrebbe a una riduzione (...) dell'ambito della tutela accordata ai lavoratori interessati contro le discriminazioni"*⁸.

La Corte ha tuttavia statuito che la nozione "condizioni d'impiego" copre elementi che dipendono da un rapporto di lavoro, escludendo i sistemi di previdenza sociale obbligatori, i quali sono ispirati non tanto a tale rapporto quanto a considerazioni di politica sociale⁹.

Per stabilire se sia stato offerto un trattamento meno favorevole a un lavoratore a tempo determinato è necessario individuare un lavoratore a tempo indeterminato comparabile. Al fine di valutare se le persone interessate esercitino un lavoro identico o simile ai sensi dell'accordo quadro allegato alla direttiva, la Corte ha stabilito che occorre, in conformità alla clausola 3, punto 2, e alla clausola 4, punto 1, di tale accordo, *"valutare se, tenuto conto di un insieme di fattori, come la natura del lavoro, le condizioni di formazione e le condizioni di impiego, si possa ritenere che tali persone si trovino in una situazione comparabile"*¹⁰.

Secondo una giurisprudenza costante della Corte, inoltre, una differenza di trattamento tra lavoratori comparabili può comunque essere compatibile con le prescrizioni della clausola 4, punto 1, se sussistono "ragioni oggettive" che giustifichino la differenza di trattamento. Tale nozione richiede che la disparità di trattamento in causa sia giustificata dalla sussistenza di *"elementi precisi e concreti, che contraddistinguono il rapporto di impiego di cui trattasi, nel particolare contesto in cui s'iscrive e in base a criteri oggettivi e trasparenti, al fine di verificare se tale disparità risponda ad una reale necessità, sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito e risulti a tal fine necessaria"*¹¹.

Dalla Sua denuncia risulta che i vice procuratori onorari sarebbero trattati in modo diverso dal personale di ruolo pur espletando lo stesso tipo di mansioni, per quanto concerne in particolare le condizioni retributive. Ciò solleva una questione di compatibilità con la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro.

2. La direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro

A livello di UE la direttiva sull'orario di lavoro disciplina taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. Essa stabilisce una serie di disposizioni al fine di proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori, tra cui il diritto a un periodo minimo di ferie annuali retribuite di 20 giorni. È giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) che il diritto di ogni lavoratore a ferie annuali retribuite è un principio di particolare importanza del diritto sociale dell'UE:

"... va ricordato, in primo luogo, che secondo una giurisprudenza costante della Corte il diritto alle ferie annuali retribuite, riconosciuto ad ogni lavoratore, deve essere considerato

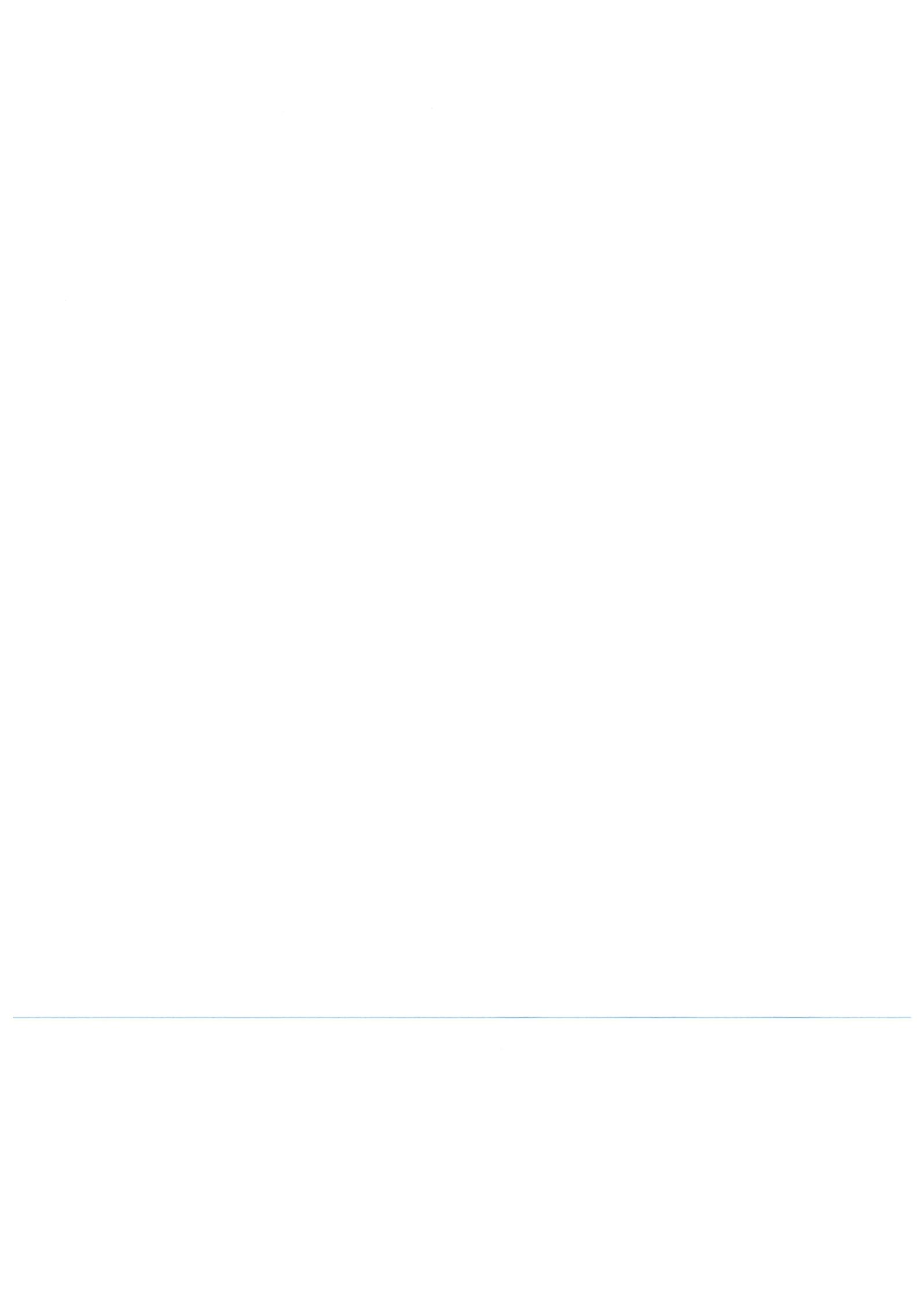
⁷ Causa C-361/13, *Poste Italiane SpA*, EU:C:2015:601, punto 33; cause riunite C-444/09 e C-456/09 *Gavieiro Gavieiro*, EU:C:2010:819, punto 49 e giurisprudenza ivi citata.

⁸ Cause riunite C-395/08 e C-396/08, *INPS*, EU:C:2010:329, punto 33.

⁹ Causa C-268/06, *Impact*, EU:C:2008:223, punto 132.

¹⁰ C-273/10, *Montoya Medina*, EU:C:2011:167.

¹¹ Causa C-307/05, *Del Cerro Alonso*, EU:C:2007:509, punto 58.



come un principio di diritto sociale dell'Unione che riveste un'importanza particolare (v. sentenze del 20 gennaio 2009, Schultz-Hoff e a., C-350/06 e C-520/06, Racc. pag. I-179, punto 54, e del 3 maggio 2012, Neidel, C-337/10, punto 28). In quanto principio di diritto sociale dell'Unione, tale diritto di ogni lavoratore è espressamente consacrato all'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, alla quale l'articolo 6, paragrafo 1, TUE riconosce lo stesso valore giuridico dei trattati (sentenze del 22 novembre 2011, KHS, C-214/10, Racc. pag. I-11757, punto 37, e Neidel, cit., punto 40)".¹²

L'articolo 7 della direttiva può essere considerato quale espressione concreta di tale diritto. Esso prevede quanto segue:

*"1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali.
2. Il periodo minimo di ferie annuali retribuite non può essere sostituito da un'indennità finanziaria, salvo in caso di fine del rapporto di lavoro."*

Ciò significa che tutti i lavoratori hanno diritto a beneficiare di un periodo minimo di ferie annuali retribuite conformemente alla direttiva sull'orario di lavoro.

Per quanto concerne i lavoratori part-time, la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio (nel seguito: "l'accordo quadro allegato alla direttiva sul lavoro a tempo parziale")¹³ stabilisce quanto segue:

" Principio di non discriminazione

1. Per quanto attiene alle condizioni di impiego, i lavoratori a tempo parziale non devono essere trattati in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo pieno comparabili per il solo motivo di lavorare a tempo parziale, a meno che un trattamento differente sia giustificato da ragioni obiettive.

2. Se del caso, si applicherà il principio del pro rata temporis."

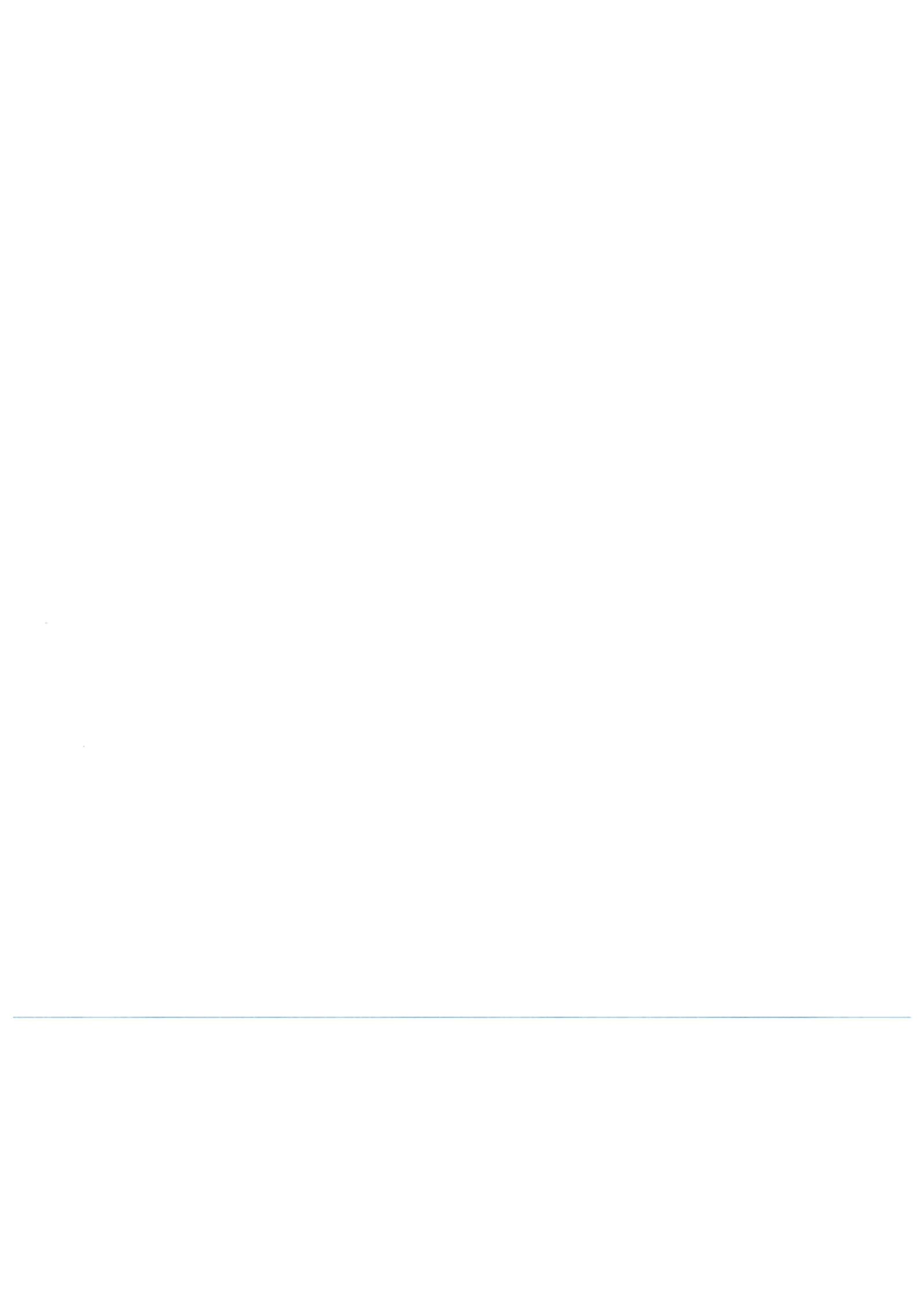
La Corte ha stabilito che il principio pro rata temporis di cui alla clausola 4, punto 2, dell'accordo quadro allegato alla direttiva sul lavoro a tempo parziale può essere applicato al diritto a un periodo minimo di ferie annuali retribuite.¹⁴ Ciò significa che il diritto a un periodo di quattro settimane di ferie può essere ridotto in proporzione al ridotto impegno lavorativo in forza del contratto di lavoro a tempo parziale. La differenza di trattamento rispetto ai lavoratori a tempo pieno, vietata in linea di principio dalla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, sarebbe in tal caso giustificata da ragioni oggettive.

Analogamente, per quanto riguarda i lavoratori a tempo determinato, la clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva sul lavoro a tempo determinato stabilisce quanto segue:

¹² Cause riunite C-229/11 e C-230/11, *Alexander Heimann and Konstantin Toltschin contro Kaiser GmbH* [2012] RACC pag. I-0000, punto 22.

¹³ GU L 14 del 20.1.1998, pag. 9.

¹⁴ Causa C-486/08, *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols contro Land Tirol* [2010] RACC pag. I-3527, punto 47.



" Principio di non discriminazione

1. 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.

2. Se del caso, si applicherà il principio del pro rata temporis."

Per quanto concerne il diritto a ferie dei lavoratori a tempo determinato la Corte ha confermato che il principio di non discriminazione stabilito nella clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva sul lavoro a tempo determinato si applica al diritto a ferie annuali retribuite di cui all'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro.¹⁵ Ciò osta a una disposizione nazionale che escluda i lavoratori con un contratto di lavoro a tempo determinato della durata massima di sei mesi o occupati solo occasionalmente dall'ambito di applicazione di una legge che fissa i diritti a ferie per i lavoratori con contratto a tempo indeterminato.¹⁶

Nella Sua denuncia Lei ha indicato di non ricevere nessun diritto a un periodo minimo di ferie annuali retribuite in relazione alla Sua attività di vice procuratore onorario. Ciò solleva una questione di compatibilità con l'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro in combinato disposto con la clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva sul lavoro a tempo parziale e con la clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva sul lavoro a tempo determinato.

3. Conclusioni

La Sua denuncia solleva una questione di compatibilità della normativa e della prassi nazionale con le clausole 4 e 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva sul lavoro a tempo parziale e con il diritto a ferie annuali retribuite di cui all'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro. La Sua denuncia è stata pertanto trasferita, con il riferimento 7779/15/EMPL, al sistema EU-PILOT della Commissione che ci consente di chiedere ulteriori informazioni alle autorità nazionali. Le risposte delle autorità nazionali dovrebbero consentire alla Commissione di valutare appieno la Sua denuncia e di decidere se siano necessarie ulteriori misure. La terremo informata dei risultati delle indagini esperite presso le autorità italiane.

In tale contesto, Le ricordo che lo scopo della procedura di infrazione da parte della Commissione europea è di conformare il diritto nazionale alle relative disposizioni del diritto dell'UE. La Commissione non è in grado di occuparsi dei ricorsi individuali dei cittadini, che rientrano nell'ambito di competenza delle autorità nazionali, quali gli ispettorati del lavoro e i tribunali nazionali. Queste autorità nazionali sono le uniche in grado di disporre risarcimenti o altre eventuali azioni riparatorie a favore dei singoli.

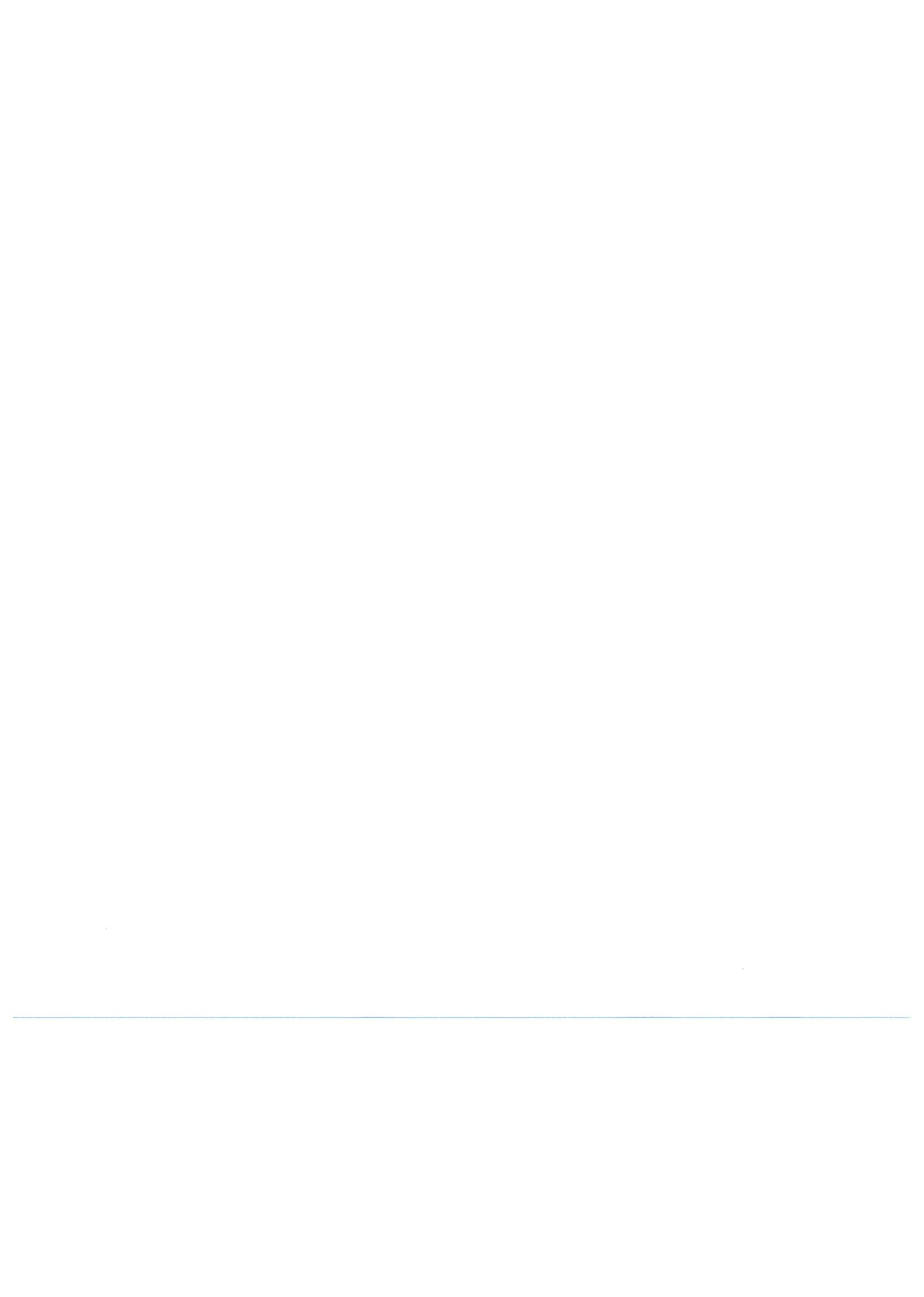
Distinti saluti,



Muriel Guin
Head of Unit

¹⁵ Causa C-486/08, *Zentralbetriebsrat*, *op cit*, punto 47.

¹⁶ *Ibidem*.





Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento Politiche Europee

Dipartimento per le
Politiche Europee

Puoi utilizzare uno di
questi tre criteri per
trovare una Procedura

Parola chiave

Numero Procedura

Tutti

Materia

Tutte

Privacy

Procedure per Materia 'Giustizia': 5

Numero Procedura	Oggetto	Dir. Gen.	Causa	Materia	Norme Comunitarie	Inadempienza	Fase
2022_0106	Mancato recepimento della direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione	JUST		Giustizia	direttiva 2019/1937	Mancato recepimento	Decisione ricorso Art. 258 TFUE
2021_0055	Mancato recepimento della direttiva UE 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale	HOME		Giustizia		Mancato recepimento	Messa in mora Art. 258 TFUE
2020_2278	Non corretto recepimento della decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato di	JUST		Giustizia		Violazione diritto dell'Unione	Messa in mora Art. 258 TFUE

	arresto europeo					
2018_2335	Mancata ottemperanza alla direttiva UE 2011/93 relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio	HOME	Giustizia	direttiva 2011/93	Violazione diritto dell'Unione	Messa in mora complementare Art. 258 TFUE
2016_4081	Compatibilità con il diritto dell'Unione europea della disciplina nazionale che regola il servizio prestato dai magistrati onorari	EMPL	Giustizia		Violazione diritto dell'Unione	Messa in mora complementare Art. 258 TFUE

Crediti



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.7.2021

INFR(2016)4081

C(2021)4355 final

Signor Ministro,

desidero richiamare la Sua attenzione sulle incompatibilità tra il decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 "Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57" ("decreto legislativo n. 116/2017"), che disciplina le condizioni di lavoro della magistratura onoraria, e le seguenti direttive:

1. direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato ("accordo quadro sul lavoro a tempo determinato");
2. 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 ("accordo quadro sul lavoro a tempo parziale");
3. direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro ("direttiva sull'orario di lavoro"); e
4. direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) ("direttiva sulla maternità").

Il 16 ottobre 2015 i servizi della Commissione hanno inviato alle autorità italiane, tramite EU Pilot, una richiesta di informazioni con numero di riferimento (2015) 7779. Le autorità italiane hanno risposto il 30 novembre 2015. Nel 2016 è stato attribuito al fascicolo il numero di riferimento NIF 2016/4081 in quanto dalla risposta delle autorità italiane emergeva chiaramente che le censure formulate nello EU Pilot (2015) 7779 restavano irrisolte. All'inizio del 2017 le autorità italiane annunciavano che il nuovo decreto legislativo n. 116/2017, adottato nel luglio 2017, avrebbe allineato il diritto

Onorevole Luigi Di Maio
Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale
P.le della Farnesina 1
00135 Roma

italiano al diritto dell'UE. Dall'esame del decreto legislativo n. 116/2017 risulta tuttavia che l'unica censura oggetto del caso EU Pilot (2015) 7779, sanata dal decreto legislativo n. 116/2017, riguarda il mancato riconoscimento di ferie annuali retribuite ai magistrati onorari. Il decreto legislativo n. 116/2017 stabilisce che l'indennità prevista all'articolo 23, che si compone di una parte fissa e di una parte variabile di risultato, sia corrisposta anche durante il periodo feriale. Tale disposizione si applica però solo ai magistrati onorari che abbiano assunto le loro funzioni dopo il 16 agosto 2017.

Il 16 ottobre 2018 il giudice di pace di Bologna ha presentato una domanda di pronuncia pregiudiziale nel procedimento UX contro il governo della Repubblica italiana in merito ad una domanda di risarcimento dei danni subiti per violazione del diritto dell'Unione da parte dello Stato italiano. Una delle questioni al centro del rinvio pregiudiziale era l'interpretazione della nozione di "lavoratore" ai sensi sia della direttiva sull'orario di lavoro sia dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. La causa è stata iscritta a ruolo con il numero C-658/18.

Il 5 dicembre 2018 i servizi della Commissione hanno chiesto chiarimenti alle autorità italiane in merito alla disciplina transitoria applicabile ai magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017. Le autorità italiane hanno risposto l'11 febbraio 2019 (SM_INFRAZIONI 0000258 P) fornendo informazioni aggiuntive sulle disposizioni transitorie del decreto legislativo n. 116/2017.

Il 16 luglio 2020, nella sopracitata causa C-658/18, la Corte di giustizia dell'Unione europea ("CGUE") ha confermato che "un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di 'lavoratore' ai sensi di tali disposizioni".

Le motivazioni e il dispositivo della sentenza saranno esaminati in sede di valutazione delle censure.

1. LEGISLAZIONE DELL'UNIONE

Direttiva 2003/88/CE (direttiva sull'orario di lavoro)

L'articolo 1 della direttiva 2003/88, rubricato "Oggetto e campo di applicazione", prevede, ai paragrafi 1, 2 e 3:

"1. La presente direttiva stabilisce prescrizioni minime di sicurezza e di salute in materia di organizzazione dell'orario di lavoro.

2. La presente direttiva si applica a:

a) ai periodi minimi di [...] ferie annuali [...].

[...]

3. La presente direttiva si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 89/391/CEE, fermi restando gli articoli 14, 17, 18 e 19 della presente direttiva [...]."

L'articolo 7 della direttiva 2003/88, rubricato "Ferie annuali", stabilisce:

- "1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali.
2. Il periodo minimo di ferie annuali retribuite non può essere sostituito da un'indennità finanziaria, salvo in caso di fine del rapporto di lavoro."

L'articolo 3 della medesima direttiva, rubricato "Riposo giornaliero", stabilisce:

"Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici, nel corso di ogni periodo di 24 ore, di un periodo minimo di riposo di 11 ore consecutive."

L'articolo 5 della stessa direttiva, rubricato "Riposo settimanale", stabilisce:

"Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici, per ogni periodo di 7 giorni, di un periodo minimo di riposo ininterrotto di 24 ore a cui si sommano le 11 ore di riposo giornaliero previste all'articolo 3.

Se condizioni oggettive, tecniche o di organizzazione del lavoro lo giustificano, potrà essere fissato un periodo minimo di riposo di 24 ore."

L'articolo 6 della stessa direttiva, rubricato "Durata massima settimanale del lavoro", stabilisce:

"Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché, in funzione degli imperativi di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori:

- a) la durata settimanale del lavoro sia limitata mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative oppure contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali;
- b) la durata media dell'orario di lavoro per ogni periodo di 7 giorni non superi 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario."

L'articolo 16 della direttiva 2003/88 precisa i periodi di riferimento massimi per l'applicazione degli articoli 5 e 6 della stessa.

L'articolo 17 della medesima direttiva, rubricato "Deroghe ed eccezioni", prevede quanto segue al paragrafo 1:

"Nel rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, gli Stati membri possono derogare agli articoli 3, 4, 5, 6, 8 e 16 quando la durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata e/o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi e, in particolare, quando si tratta:

- a) di dirigenti o di altre persone aventi potere di decisione autonomo;
- b) di manodopera familiare; o

c) di lavoratori nel settore liturgico delle chiese e delle comunità religiose."

L'articolo 19 della direttiva sopracitata riguarda i limiti alla facoltà di derogare ai periodi di riferimento.

Direttiva 1999/70/CE (accordo quadro sul lavoro a tempo determinato)

Il considerando 17 della direttiva 1999/70 recita:

"Per quanto riguarda i termini utilizzati nell'accordo quadro la presente direttiva, senza definirli precisamente, lascia agli Stati membri il compito di provvedere alla loro definizione secondo la legislazione e/o la prassi nazionale, come per altre direttive adottate nel settore sociale che utilizzano termini simili, purché dette definizioni rispettino il contenuto dell'accordo quadro."

L'articolo 1 della direttiva 1990/70 stabilisce che il suo scopo è "attuare l'accordo quadro [...], concluso [...] fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE)", che figura nel suo allegato.

Come stabilisce la sua clausola 1, l'obiettivo dell'accordo quadro è, da un lato, migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il rispetto del principio di non discriminazione e, dall'altro, creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.

La clausola 2 dell'accordo quadro, rubricata "Campo d'applicazione", così dispone:

"1. Il presente accordo si applica ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro.

2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali e/o le parti sociali stesse possono decidere che il presente accordo non si applichi ai:

a) rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato;

b) contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici."

La clausola 3 dell'accordo quadro, rubricata "Definizioni", recita:

"1. Ai fini del presente accordo, il termine 'lavoratore a tempo determinato' indica una persona con un contratto o un rapporto di lavoro definiti direttamente fra il datore di lavoro e il lavoratore e il cui termine è determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico.

2. Ai fini del presente accordo, il termine 'lavoratore a tempo indeterminato comparabile' indica un lavoratore con un contratto o un rapporto di lavoro di durata indeterminata appartenente allo stesso stabilimento e addetto a lavoro/occupazione identico o simile, tenuto conto delle qualifiche/competenze.

[...]"

La clausola 4 dell'accordo quadro, rubricata "Principio di non discriminazione", stabilisce:

"1. 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.

2. Se del caso, si applicherà il principio del *pro rata temporis*."

La clausola 5 dell'accordo quadro, rubricata "Misure di prevenzione degli abusi", stabilisce:

"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."

Direttiva 97/81/CE (accordo quadro sul lavoro a tempo parziale)

La clausola 2 dell'accordo quadro, rubricata "Campo di applicazione", è così formulata:

"1. Il presente accordo si applica ai lavoratori a tempo parziale che hanno un contratto o un rapporto di lavoro definito per legge, contratto collettivo o in base alle prassi in vigore in ogni Stato membro.

2. Gli Stati membri, dopo aver consultato le parti sociali conformemente alla legge, ai contratti collettivi o alle prassi nazionali, e/o le parti sociali a livello appropriato conformemente alle prassi nazionali relative alle relazioni industriali possono, per ragioni obiettive, escludere totalmente o parzialmente dalle disposizioni del presente accordo i lavoratori a tempo parziale che lavorano su base occasionale. Queste esclusioni dovrebbero essere riesaminate periodicamente al fine di stabilire se le ragioni obiettive che le hanno determinate rimangono valide."

La clausola 3 dell'accordo quadro, rubricata "Definizioni", recita:

"Ai fini del presente accordo si intende per:

1. 'lavoratore a tempo parziale', il lavoratore il cui orario di lavoro normale, calcolato su base settimanale o in media su un periodo di impiego che può andare fino ad un anno, è inferiore a quello di un lavoratore a tempo pieno comparabile;

2. 'lavoratore a tempo pieno comparabile', il lavoratore a tempo pieno dello stesso stabilimento, che ha lo stesso tipo di contratto o di rapporto di lavoro e un lavoro/occupazione identico o simile, tenendo conto di altre considerazioni che possono includere l'anzianità e le qualifiche/competenze.

Qualora non esistesse nessun lavoratore a tempo pieno comparabile nello stesso stabilimento, il paragone si effettuerebbe con riferimento al contratto collettivo applicabile o, in assenza di contratto collettivo applicabile, conformemente alla legge, ai contratti collettivi o alle prassi nazionali."

La clausola 4 dell'accordo quadro, rubricata "Principio di non-discriminazione", stabilisce:

"1. Per quanto attiene alle condizioni di impiego, i lavoratori a tempo parziale non devono essere trattati in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo pieno comparabili per il solo motivo di lavorare a tempo parziale, a meno che un trattamento differente sia giustificato da ragioni obiettive.

2. Dove opportuno, si applica il principio 'pro rata temporis'.

3. Le modalità di applicazione della presente clausola sono definite dagli Stati membri e/o dalle parti sociali, tenuto conto della legislazione europea e delle leggi, dei contratti collettivi e delle prassi nazionali.

4. Quando ragioni obiettive lo giustificano, gli Stati membri, dopo aver consultato le parti sociali conformemente alla legge, ai contratti collettivi o alle prassi nazionali, e/o le parti sociali possono, se del caso, subordinare l'accesso a condizioni di impiego particolari ad un periodo di anzianità, ad una durata del lavoro o a condizioni salariali. I criteri di accesso dei lavoratori a tempo parziale a condizioni di impiego particolari dovrebbero essere riesaminati periodicamente tenendo conto del principio di non-discriminazione previsto alla clausola 4.1."

Direttiva 92/85/CEE (direttiva sulla maternità)

Il primo considerando, i considerando dall'ottavo all'undicesimo e il quattordicesimo considerando della direttiva 92/85 recitano:

"considerando che l'articolo 118 A del trattato [CEE] prevede che il Consiglio adotti mediante direttive prescrizioni minime per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori;

[...]

considerando che le lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento devono essere considerate sotto molti punti di vista come un gruppo esposto a rischi specifici e che devono essere adottati provvedimenti per quanto riguarda la protezione della loro sicurezza e salute;

considerando che la protezione della sicurezza e della salute delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento non deve svantaggiare le donne sul mercato del lavoro e non pregiudica le direttive in materia di uguaglianza di trattamento tra uomini e donne;

considerando che talune attività possono presentare un rischio specifico di esposizione delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento ad agenti, processi o condizioni di lavoro pericolosi e che pertanto questi rischi devono essere valutati ed il

risultato di questa valutazione deve essere comunicato alle lavoratrici e/o ai loro rappresentanti;

considerando d'altronde che, qualora da detta valutazione risultasse un rischio per la sicurezza o la salute delle lavoratrici, occorre prevedere un dispositivo per la loro protezione;

[...]

considerando che la vulnerabilità delle donne gestanti, puerpere e in periodo di allattamento rende necessario un diritto ad un congedo di maternità di almeno quattordici settimane ininterrotte, ripartite prima e/o dopo il parto, ed il carattere obbligatorio di un congedo di maternità di almeno due settimane, ripartite prima e/o dopo il parto;"

L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 92/85 stabilisce:

"La presente direttiva, che è la decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE [del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1)], ha per oggetto l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento."

L'articolo 2 della direttiva 92/85 stabilisce:

"Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

- a) *lavoratrice gestante*, ogni lavoratrice gestante che informi del suo stato il proprio datore di lavoro, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali;
- b) *lavoratrice puerpera*, ogni lavoratrice puerpera ai sensi delle legislazioni e/o prassi nazionali che informi del suo stato il proprio datore di lavoro, conformemente a dette legislazioni e/o prassi;
- c) *lavoratrice in periodo di allattamento*, ogni lavoratrice in periodo di allattamento ai sensi delle legislazioni e/o prassi nazionali, che informi del suo stato il proprio datore di lavoro, conformemente a dette legislazioni e/o prassi."

L'articolo 8 della direttiva 92/85 stabilisce:

"Congedo per maternità

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le lavoratrici di cui all'articolo 2 fruiscano di un congedo di maternità di almeno quattordici settimane ininterrotte, ripartite prima e/o dopo il parto, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali.
2. Il congedo di maternità di cui al paragrafo 1 deve includere un congedo di maternità obbligatorio di almeno due settimane, ripartite prima e/o dopo il parto, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali."

L'articolo 11, punto 2, della direttiva 92/85 recita:

"2) nel caso contemplato all'articolo 8, devono essere garantiti:

a) i diritti connessi con il contratto di lavoro delle lavoratrici di cui all'articolo 2, diversi da quelli specificati nella lettera b) del presente punto;

b) il mantenimento di una retribuzione e/o il versamento di un'indennità adeguata alle lavoratrici di cui all'articolo 2;"

2. NORMATIVA NAZIONALE

L'articolo 104, primo comma, della costituzione italiana detta disposizioni relative all'indipendenza della magistratura in Italia:

"La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere."

L'articolo 106 della costituzione italiana contiene disposizioni fondamentali sull'accesso alla magistratura:

"Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli. [...]"

L'articolo 107 della costituzione italiana detta disposizioni relative all'azione disciplinare nei confronti dei magistrati:

"I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

[...]"¹

L'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (supplemento ordinario alla GURI n. 106 del 9 maggio 2001) ("decreto legislativo n. 165/2001"), modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 – Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, recita:

¹ I suddetti articoli sono richiamati nella sentenza n. 267/2020 della Corte costituzionale italiana, discussa di seguito in relazione alla prima censura.

"1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato [...].

2. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35².

[...]

5. In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente articolo sono responsabili anche ai sensi dell'articolo 21 del presente decreto. Di tali violazioni si terrà conto in sede di valutazione dell'operato del dirigente ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286."

Il decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 – Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57 (GURI n. 177 del 31 luglio 2017, pag. 1) stabilisce:

Art. 1 - Magistratura onoraria

1. Il "giudice onorario di pace" è il magistrato onorario addetto all'ufficio del giudice di pace. Al giudice onorario di pace sono assegnati i compiti e le funzioni di cui all'articolo 9.

2. Il "vice procuratore onorario" è il magistrato onorario addetto all'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica istituito ai sensi dell'articolo 2. Al vice procuratore onorario sono assegnati i compiti e le funzioni di cui all'articolo 16.

² Articolo 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'articolo 9 (Modifiche all'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 – Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

3. L'incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego. Al fine di assicurare tale compatibilità, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana. Ai magistrati onorari sono assegnati affari, compiti e attività, da svolgere sia in udienza che fuori udienza, in misura tale da assicurare il rispetto di quanto previsto dal presente comma.

4. Il magistrato onorario esercita le funzioni giudiziarie secondo principi di autoorganizzazione dell'attività, nel rispetto dei termini e delle modalità imposti dalla legge e dalle esigenze di efficienza e funzionalità dell'ufficio.

Art. 4 - Requisiti per il conferimento dell'incarico di magistrato onorario

1. Per il conferimento dell'incarico di magistrato onorario è richiesto il possesso dei seguenti requisiti:

- a) cittadinanza italiana;
- b) esercizio dei diritti civili e politici;
- c) essere di condotta incensurabile;
- d) idoneità fisica e psichica;
- e) età non inferiore a ventisette anni e non superiore a sessanta;
- f) laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni;
- g) in caso di partecipazione alla assegnazione di incarichi di magistrato onorario negli uffici aventi sede, rispettivamente, nella Provincia autonoma di Bolzano e nella Regione Valle d'Aosta, conoscenza, rispettivamente, della lingua tedesca e della lingua francese; per la valutazione in ordine al possesso di detto requisito si applicano le vigenti disposizioni di legge.

2. [...]

3. Costituiscono titolo di preferenza, nell'ordine:

- a) l'esercizio pregresso delle funzioni giudiziarie, comprese quelle onorarie, fermo quanto previsto dal comma 2, lettera e);
- b) l'esercizio, anche pregresso, per almeno un biennio, della professione di avvocato;
- c) l'esercizio, anche pregresso, per almeno un biennio, della professione di notaio;
- d) l'esercizio, anche pregresso, per almeno un biennio, dell'insegnamento di materie giuridiche nelle università;

- e) lo svolgimento con esito positivo del tirocinio di cui all'articolo 7, senza che sia intervenuto il conferimento dell'incarico di magistrato onorario;
- f) l'esercizio pregresso, per almeno un biennio, delle funzioni inerenti ai servizi delle cancellerie e segreterie giudiziarie con qualifica non inferiore a quella di direttore amministrativo;
- g) lo svolgimento, con esito positivo, dello stage presso gli uffici giudiziari, a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98;
- h) il conseguimento del dottorato di ricerca in materie giuridiche;
- i) l'esercizio, anche pregresso, per almeno un biennio, dell'insegnamento di materie giuridiche negli istituti superiori statali.

4. In caso di uguale titolo di preferenza ai sensi del comma 3 prevale, nell'ordine:

- a) la maggiore anzianità professionale o di servizio, con il limite massimo di dieci anni di anzianità;
- b) la minore età anagrafica;
- c) il più elevato voto di laurea.

Art. 9 - Funzioni e compiti dei giudici onorari di pace

1. I giudici onorari di pace esercitano, presso l'ufficio del giudice di pace, la giurisdizione in materia civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile secondo le disposizioni dei codici di procedura civile e penale e delle leggi speciali.
2. I giudici onorari di pace sono, inoltre, assegnati alla struttura organizzativa denominata "ufficio per il processo", costituita, a norma dell'articolo 16-octies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2012, n. 221, presso il tribunale del circondario nel cui territorio ha sede l'ufficio del giudice di pace al quale sono addetti.
3. I giudici onorari di pace assegnati all'ufficio per il processo non possono esercitare la giurisdizione civile e penale presso l'ufficio del giudice di pace.
4. Nel corso dei primi due anni dal conferimento dell'incarico i giudici onorari di pace devono essere assegnati all'ufficio per il processo e possono svolgere esclusivamente i compiti e le attività allo stesso inerenti.
5. Ai giudici onorari di pace inseriti nell'ufficio per il processo può essere assegnata, nei limiti e con le modalità di cui all'articolo 11, la trattazione di procedimenti civili e penali, di competenza del tribunale ordinario.

Art. 12 - Destinazione dei giudici onorari di pace nei collegi civili e penali

1. I giudici onorari di pace che sono inseriti nell'ufficio per il processo e rispetto ai quali non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 9, comma 4, possono essere destinati a comporre i collegi civili e penali del tribunale, quando sussistono le condizioni di cui all'articolo 11 e secondo le modalità di cui al medesimo articolo. I provvedimenti di destinazione devono essere adottati entro la scadenza del termine perentorio di dodici mesi dal verificarsi della condizione di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a) ovvero, relativamente alle condizioni di cui alle lettere b), c) e d) del predetto comma, dalla pubblicazione dei dati di cui al comma 9 del medesimo articolo. Ai giudici onorari di pace destinati a comporre i collegi possono essere assegnati esclusivamente procedimenti pendenti a tale scadenza. La destinazione è mantenuta sino alla definizione dei relativi procedimenti. Del collegio non può far parte più di un giudice onorario di pace. In ogni caso, il giudice onorario di pace non può essere destinato, per il settore civile, a comporre i collegi giudicanti dei procedimenti in materia fallimentare e i collegi delle sezioni specializzate e, per il settore penale, a comporre i collegi del tribunale del riesame ovvero qualora si proceda per i reati indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.

Art. 13 - Destinazione in supplenza dei giudici onorari di pace

1. Nei casi di assenza o impedimento temporanei del magistrato professionale, il giudice onorario di pace può essere destinato, in presenza di specifiche esigenze di servizio, a compiti di supplenza, anche nella composizione dei collegi, del magistrato assente o impedito, sebbene non ricorrano le condizioni di cui all'articolo 11, comma 1. L'individuazione del giudice onorario da destinare in supplenza è effettuata con i criteri di cui all'articolo 10, comma 5. In ogni caso, il giudice onorario di pace non può essere destinato in supplenza per ragioni relative al complessivo carico di lavoro ovvero alle vacanze nell'organico dei giudici professionali.

Art. 15 - Organizzazione dell'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica

1. Il procuratore della Repubblica coordina l'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica e, in particolare, distribuisce il lavoro, mediante il ricorso a procedure automatiche, tra i vice procuratori onorari, vigila sulla loro attività e sorveglia l'andamento dei servizi di segreteria ed ausiliari.

2. Nello svolgimento dei compiti di cui al comma 1 il procuratore della Repubblica può avvalersi dell'ausilio di uno o più magistrati professionali, attribuendo loro il compito di vigilare sull'attività dei vice procuratori onorari nelle materie delegate, nonché di fissare le direttive, i criteri e le prassi applicative emerse anche a seguito delle riunioni di coordinamento periodicamente indette.

3. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministero della giustizia mette a disposizione i programmi informatici necessari affinché la distribuzione del lavoro di cui al comma 1 sia compiuta mediante ricorso a procedure automatiche. I programmi informatici assicurano che l'assegnazione degli affari abbia luogo secondo criteri di trasparenza.

Art. 16 - Funzioni e compiti dei vice procuratori onorari

1. Il vice procuratore onorario inserito nella struttura organizzativa di cui all'articolo 2:

a) coadiuva il magistrato professionale e, sotto la sua direzione e il suo coordinamento, compie tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giudiziaria da parte di quest'ultimo, provvedendo allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti;

b) svolge le attività e adotta i provvedimenti a lui delegati secondo quanto previsto dall'articolo 17.

2. L'assegnazione dei vice procuratori onorari alla struttura organizzativa di cui all'articolo 2 ha luogo con provvedimento del procuratore della Repubblica, trasmesso alla sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario.

3. Nel corso del primo anno dal conferimento dell'incarico i vice procuratori onorari possono svolgere esclusivamente i compiti e le attività previste dal comma 1, lettera a).

Art. 17 - Attività delegabili ai vice procuratori onorari

1. Nei procedimenti davanti al giudice di pace, le funzioni del pubblico ministero possono essere svolte, per delega del procuratore della Repubblica, dal vice procuratore onorario:

a) nell'udienza dibattimentale;

b) per gli atti previsti dagli articoli 15, 17 e 25 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274;

c) nei procedimenti in camera di consiglio di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale e nei procedimenti di esecuzione ai fini dell'intervento di cui all'articolo 655, comma 2, del medesimo codice.

2. Nei casi indicati nel comma 1, la delega è conferita in relazione ad una determinata udienza o a un singolo procedimento.

3. Nei procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione monocratica, ad esclusione di quelli relativi ai delitti di cui agli articoli 589 e 590 del codice penale commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nonché di cui all'articolo 590-sexies del codice penale, il vice procuratore onorario può svolgere, per delega del procuratore della Repubblica e secondo le direttive stabilite in via generale dal magistrato professionale che ne coordina le attività, le funzioni di pubblico ministero:

a) nell'udienza dibattimentale;

b) nell'udienza di convalida dell'arresto di cui all'articolo 558 del codice di procedura penale;

- c) per la richiesta di emissione del decreto penale di condanna ai sensi dell'articolo 459, comma 1, del codice di procedura penale;
- d) nei procedimenti in camera di consiglio di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale.

4. Il vice procuratore onorario delegato può assumere le determinazioni relative all'applicazione della pena su richiesta nei procedimenti relativi ai reati per i quali l'azione penale è esercitata con decreto di citazione diretta ai sensi dell'articolo 550, comma 1, del codice di procedura penale, pur quando si proceda con giudizio direttissimo ai sensi del comma 6 dell'articolo 558 del codice di procedura penale, e in quelli iniziati con decreto di giudizio immediato conseguente ad opposizione a decreto penale.

5. Il vice procuratore onorario, nei procedimenti relativi ai reati indicati dall'articolo 550, comma 1, del codice di procedura penale, può redigere e avanzare richiesta di archiviazione, nonché svolgere compiti e attività, anche di indagine, ivi compresa l'assunzione di informazioni dalle persone informate sui fatti e l'interrogatorio della persona sottoposta ad indagini o imputata.

6. Il vice procuratore onorario si attiene nello svolgimento delle attività a lui direttamente delegate alle direttive periodiche menzionate all'articolo 15, comma 2, e può chiedere che l'attività e il provvedimento delegati siano svolti dal magistrato professionale titolare del procedimento se non ricorrono nel caso concreto le condizioni di fatto per provvedere in loro conformità.

7. Il procuratore della Repubblica, in presenza di giustificati motivi, dispone la revoca della delega conferita al vice procuratore onorario.

Art. 18 - Durata dell'ufficio e conferma

1. L'incarico di magistrato onorario ha la durata di quattro anni. Alla scadenza, l'incarico può essere confermato, a domanda, per un secondo quadriennio.

2. L'incarico di magistrato onorario non può, comunque, essere svolto per più di otto anni complessivi, anche non consecutivi, includendo nel computo l'attività comunque svolta quale magistrato onorario, indipendentemente dal tipo di funzioni e compiti esercitati tra quelli disciplinati dal presente decreto.

3. In ogni caso, l'incarico cessa al compimento del sessantacinquesimo anno di età.

[...]

Art. 20 Doveri del magistrato onorario

1. Il magistrato onorario è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari, in quanto compatibili e in particolare esercita le funzioni e i compiti attribuitigli con imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio e rispetta la dignità della persona nell'esercizio delle funzioni.

Art. 21 - Decadenza, dispensa e revoca

1. Il magistrato onorario decade dall'incarico quando viene meno taluno dei requisiti necessari per essere ammesso alle funzioni e ai compiti ad esso relativi, per dimissioni volontarie ovvero quando sopravviene una causa di incompatibilità.
2. Il magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi. Per impedimenti di durata non superiore a sei mesi, l'esecuzione dell'incarico rimane sospesa senza diritto all'indennità prevista dall'articolo 23.
3. Il magistrato onorario è revocato dall'incarico in ogni caso in cui risulta l'inidoneità ad esercitare le funzioni giudiziarie o i compiti dell'ufficio del processo; in particolare è revocato quando, senza giustificato motivo, ha conseguito risultati che si discostano gravemente dagli obiettivi prestabiliti dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica a norma dell'articolo 23 ovvero, nel caso di assegnazione di procedimenti civili o penali a norma dell'articolo 11, non ha definito, nel termine di tre anni dall'assegnazione, un numero significativo di procedimenti, secondo le determinazioni del Consiglio superiore della magistratura.
4. Costituiscono, tra l'altro, circostanze di fatto rilevanti ai fini della valutazione di inidoneità di cui al comma 3:
 - a) l'adozione di provvedimenti non previsti dalla legge ovvero fondati su grave violazione di legge o travisamento del fatto, determinati da ignoranza o negligenza;
 - b) l'adozione di provvedimenti affetti da palese e intenzionale incompatibilità tra la parte dispositiva e la motivazione, tali da manifestare una inequivocabile contraddizione sul piano logico, contenutistico o argomentativo;
 - c) la scarsa laboriosità o il grave e reiterato ritardo nel compimento degli atti relativi allo svolgimento delle funzioni ovvero nell'adempimento delle attività e dei compiti a lui devoluti;
 - d) l'assenza reiterata, senza giustificato motivo, alle riunioni periodiche di cui all'articolo 22, commi 1, 2 e 4, nonché alle iniziative di formazione di cui al comma 3 del predetto articolo.
5. La revoca è altresì disposta quando il magistrato onorario tenga in ufficio o fuori una condotta tale da compromettere il prestigio delle funzioni attribuitegli.
6. Il capo dell'ufficio comunica immediatamente al presidente della corte di appello o al procuratore generale presso la medesima corte ogni circostanza di fatto rilevante ai fini della decadenza, della dispensa o della revoca.
7. Relativamente all'ufficio del giudice di pace la comunicazione di cui al comma 6 è effettuata dal presidente del tribunale.

8. Il magistrato professionale che il magistrato onorario coadiuva a norma dell'articolo 10, comma 10, e dell'articolo 16, comma 1, comunica al capo dell'ufficio ogni circostanza di fatto rilevante per l'adozione dei provvedimenti di cui al presente articolo.

9. Nei casi di cui al presente articolo, con esclusione delle ipotesi di dimissioni volontarie, il presidente della corte d'appello, per i giudici onorari di pace, o il procuratore generale della Repubblica presso la corte di appello, per i vice procuratori onorari, propone alla sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 25 del 2006 la decadenza, la dispensa o la revoca. La sezione autonoma, sentito l'interessato e verificata la fondatezza della proposta, trasmette gli atti al Consiglio superiore della magistratura affinché deliberi sulla proposta di decadenza, di dispensa o di revoca.

10. Il Ministro della giustizia dispone la decadenza, la dispensa e la revoca con decreto.

Art. 23 - Indennità spettante ai magistrati onorari

1. L'indennità spettante ai magistrati onorari si compone di una parte fissa e di una parte variabile di risultato.

2. Ai magistrati onorari che esercitano funzioni giudiziarie è corrisposta, con cadenza trimestrale, un'indennità annuale lorda in misura fissa, pari ad euro 16.140,00, comprensiva degli oneri previdenziali ed assistenziali.

3. Ai giudici onorari di pace e ai vice procuratori onorari inseriti rispettivamente nell'ufficio per il processo e nell'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica che svolgono i compiti e le attività di cui agli articoli 10 e 16, comma 1, lettera a), l'indennità di cui al comma 2 è corrisposta nella misura dell'ottanta per cento.

4. Le indennità previste ai commi 2 e 3 non sono tra loro cumulabili.

5. Quando il magistrato onorario svolge sia le funzioni giudiziarie che i compiti e le attività di cui al comma 3, l'indennità fissa è corrisposta nella misura prevista dal comma 2 o dal comma 3, in considerazione delle funzioni ovvero dei compiti e delle attività svolti in via prevalente.

[...]

Art. 24 - Attività dei magistrati onorari durante il periodo feriale

1. I magistrati onorari non prestano attività durante il periodo feriale di cui all'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, salvo che ricorrano specifiche esigenze d'ufficio; in tal caso, è riconosciuto il diritto di non prestare attività nel periodo ordinario per un corrispondente numero di giorni. L'indennità prevista dall'articolo 23 è corrisposta anche durante il periodo di cui al presente articolo.

Art. 25 - Tutela della gravidanza, malattia e infortunio. Iscrizione alla gestione separata presso l'INPS

1. La malattia e l'infortunio dei magistrati onorari non comportano la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, senza diritto all'indennità prevista dall'articolo 23, per un periodo non superiore a quello previsto dall'articolo 21, comma 2.

2. La gravidanza non comporta la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, senza diritto all'indennità prevista dall'articolo 23, durante i due mesi precedenti la data presunta del parto e nel corso dei tre mesi dopo il parto o, alternativamente, a partire dal mese precedente la data presunta del parto e nei quattro mesi successivi al parto.

3. Ai fini della tutela previdenziale e assistenziale, i giudici onorari di pace e i vice procuratori onorari sono iscritti alla Gestione Separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Per il versamento del contributo si applicano le modalità ed i termini previsti per i lavoratori autonomi di cui all'articolo 53, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, iscritti alla gestione separata.

4. Le disposizioni del comma 3 non si applicano agli iscritti agli albi forensi che svolgono le funzioni di giudice onorario di pace o di vice procuratore onorario, per i quali si applicano le disposizioni contenute nel regolamento di attuazione dell'articolo 21, commi 8 e 9, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

5. L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari è attuata con le modalità previste dall'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, in base al tasso di rischio corrispondente all'attività svolta. Ai fini del calcolo del premio assicurativo, si assume, come retribuzione imponibile ai sensi dell'articolo 30, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, l'importo mensile stabilito per la retribuzione di ragguglio, pari al minimale di legge per la liquidazione delle rendite di cui all'articolo 116, terzo comma, del predetto decreto. Tale importo mensile, rivalutato annualmente, non è frazionabile.

Art. 26 - Modifiche al testo unico delle imposte sui redditi

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 50, comma 1, lettera f), le parole: "ai giudici di pace e" sono soppresse;

b) all'articolo 53, comma 2, dopo la lettera f) è aggiunta la seguente: "f-bis) le indennità corrisposte ai giudici onorari di pace e ai vice procuratori onorari.";

c) all'articolo 54, comma 8, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "I redditi indicati alla lettera f-bis) del comma 2 dell'articolo 53 sono costituiti dall'ammontare delle indennità in denaro o in natura percepite nel periodo di imposta.".

Art. 27 - Ampliamento della competenza del giudice di pace in materia civile³

Art. 29 - Durata dell'incarico dei magistrati onorari in servizio

1. I magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere confermati, alla scadenza del primo quadriennio di cui al decreto legislativo 31 maggio 2016, n. 92, o di cui all'articolo 32, comma 8, a domanda e a norma dell'articolo 18, commi da 4 a 14, per ciascuno dei tre successivi quadrienni.

2. In ogni caso, l'incarico cessa al compimento del sessantottesimo anno di età⁴.

Art. 30 - Funzioni e compiti dei magistrati onorari in servizio

1. Sino alla scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto⁵, il presidente del tribunale:

a) può assegnare, con le modalità e in applicazione dei criteri di cui all'articolo 10, all'ufficio per il processo del tribunale i giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale e, a domanda, quelli già in servizio alla medesima data come giudici di pace;

b) può assegnare, anche se non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 11, comma 1, e nel rispetto di quanto previsto dal comma 6, lettere a) e b), del predetto articolo e delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, la trattazione dei nuovi procedimenti civili e penali di competenza del tribunale esclusivamente ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale;

c) assegna la trattazione dei procedimenti civili e penali di nuova iscrizione e di competenza dell'ufficio del giudice di pace esclusivamente ai giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici di pace, compresi coloro che risultano assegnati all'ufficio per il processo a norma della lettera a) del presente comma.

2. Resta ferma l'assegnazione dei procedimenti civili e penali ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale effettuata, in conformità alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, prima della predetta data nonché la destinazione degli stessi giudici a comporre i collegi già disposta antecedentemente alla medesima data. Per i procedimenti nelle materie di cui all'articolo 11, comma 6, lettera a), numero 3), resta ferma

³ L'articolo 27 consta di quattro pagine di modificazioni del codice di procedura civile che, ampliando la competenza del giudice di pace in materia civile, ne hanno notevolmente aumentato il carico di lavoro.

⁴ Questo significa che i magistrati onorari che, alla data di entrata in vigore del decreto, esercitavano le funzioni per il terzo quadriennio successivo (vale a dire 12 anni) possono essere confermati al termine del periodo di 12 anni per altri quattro anni, per cui la durata totale dei contratti a tempo determinato successivi è di 16 anni.

⁵ Il testo del comma 1 è stato successivamente modificato dall'articolo 8 bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 - Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica. Il testo attualmente vigente recita: "Fino al 15 agosto 2025, [...]."

l'assegnazione ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale qualora effettuata prima del 30 giugno 2017.

3. I giudici onorari di pace assegnati all'ufficio per il processo a norma del comma 1, lettera a), possono svolgere i compiti e le attività di cui all'articolo 10.

4. Il Consiglio superiore della magistratura stabilisce il numero minimo dei procedimenti da trattare nell'udienza tenuta dal giudice onorario di pace, inclusi quelli delegati.

5. Sino alla scadenza del termine di cui al comma 1, i giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale possono essere destinati a comporre i collegi civili e penali del tribunale, anche quando non sussistono le condizioni di cui all'articolo 11, comma 1, fermi i divieti di cui all'articolo 12 nei limiti di quanto previsto dai commi 6 e 7. La destinazione è mantenuta sino alla definizione dei relativi procedimenti.

6. Per i procedimenti relativi ai reati indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, iscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto, i divieti di destinazione dei giudici onorari di pace di cui al comma 5 nei collegi non si applicano se, alla medesima data, sia stata esercitata l'azione penale.

7. Per i procedimenti di riesame di cui all'articolo 324 del codice di procedura penale il divieto di destinazione dei giudici onorari di pace di cui al comma 5 nei collegi non si applica se la notizia di reato è stata acquisita dall'ufficio di procura prima dell'entrata in vigore del presente decreto.

8. Nei procedimenti relativi a notizie di reato acquisite dall'ufficio di procura prima dell'entrata in vigore del presente decreto non si applicano, relativamente ai vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto, i divieti relativi alle attività delegabili di cui all'articolo 17, comma 3.

9. Nel corso del quarto mandato:

a) i giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto sono inseriti nell'ufficio per il processo e possono svolgere esclusivamente i compiti e le attività allo stesso inerenti a norma dell'articolo 10;

b) i vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono svolgere esclusivamente i compiti e le attività di cui all'articolo 16, comma 1, lettera a).

10. I limiti di cui al comma 9 non operano quando il Consiglio superiore della magistratura, con la deliberazione di conferma nell'incarico, riconosca la sussistenza di specifiche esigenze di funzionalità relativamente:

a) alla procura della Repubblica presso la quale il vice procuratore onorario svolge i compiti di cui all'articolo 16;

b) all'ufficio del giudice di pace al quale il giudice onorario di pace è addetto, nonché al tribunale ordinario nel cui circondario il predetto ufficio ha sede.

11. Le esigenze di funzionalità di cui al comma 10 sussistono esclusivamente quando ricorre almeno una delle condizioni di cui all'articolo 11, comma 1. Il Consiglio superiore della magistratura, con propria delibera, individua le modalità con le quali le condizioni di cui al primo periodo trovano applicazione in relazione agli uffici di cui al comma 10 diversi dai tribunali.

Art. 31 Indennità spettante ai magistrati onorari in servizio

1. Per la liquidazione delle indennità dovute ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, sino alla scadenza del quarto anno successivo alla medesima data, i criteri previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374, per i giudici di pace, dall'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari.

2. Nel corso del primo quadriennio successivo alla scadenza del termine di cui al comma 1, ai magistrati onorari di cui al medesimo comma che ne facciano richiesta con le modalità di cui al comma 3, le indennità spettano in conformità alla complessiva disciplina di cui all'articolo 23, sostituendo l'importo dell'indennità lorda annuale in misura fissa di euro 16.140, di cui al comma 2 del citato articolo 23, con l'importo annuo di euro 24.210; resta ferma l'applicazione delle altre disposizioni contenute nel predetto articolo. In tal caso quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, secondo e terzo periodo, si applica in relazione a tre, invece che a due, giorni a settimana. [...]

Art. 32 - Disposizioni transitorie e abrogazioni

1. Le disposizioni dei capi da I a IX si applicano ai magistrati onorari immessi nel servizio onorario successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto. Sino alla scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, le disposizioni dei capi da I a IX si applicano ai magistrati onorari in servizio alla medesima data per quanto non previsto dalle disposizioni del capo XI. Dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo, ai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto si applicano tutte le disposizioni del medesimo decreto. È in ogni caso fatto salvo quanto disposto dall'articolo 31, commi 2 e 3.

2. Dell'organico dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari, determinato con il decreto di cui all'articolo 3, comma 1, primo periodo, entrano a far parte i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro della giustizia di cui al predetto articolo. I predetti magistrati sono assegnati, con decreto del Ministro della giustizia, all'ufficio dove prestano servizio alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del decreto di cui all'articolo 3, comma 1, secondo periodo, a condizione che quest'ultimo decreto preveda il corrispondente posto in pianta organica, anche con riferimento all'individuazione prevista dal comma 7 del predetto articolo. Quando con il decreto di cui all'articolo 3, comma 1, secondo periodo, è

disposta la riduzione dell'organico di un ufficio, i magistrati onorari in servizio ai quali è stato conferito l'incarico da minor tempo che risultino in soprannumero sono riassegnati ad altro analogo ufficio dello stesso distretto.

3. Le disposizioni dell'articolo 27 entrano in vigore il 31 ottobre 2021, ad eccezione di quelle di cui al comma 1, lettera a), numero 1, lettera c), numero 2, e al comma 3, lettera d), capoverso "art. 60-bis", e lettera e), che entrano in vigore il 31 ottobre 2025⁶.

4. Le disposizioni dell'articolo 28 entrano in vigore il 31 ottobre 2021.

5. A decorrere dal 31 ottobre 2021 ai procedimenti civili contenziosi, di volontaria giurisdizione e di espropriazione forzata introdotti dinanzi al giudice di pace a norma dell'articolo 27 si applicano le disposizioni, anche regolamentari, in materia di processo civile telematico per i procedimenti di competenza del tribunale vigenti alla medesima data. Per i procedimenti di cui all'articolo 27, comma 1, lettera a), numero 1, lettera c), numero 2), e comma 3, lettera d), capoverso "Art. 60-bis", e lettera e), la disposizione del primo periodo si applica a decorrere dal 31 ottobre 2025.

6. Ai fini del computo di cui all'articolo 4, comma 2, lettera e), si considera anche lo svolgimento di funzioni giudiziarie onorarie in epoca anteriore alla data di entrata in vigore del presente decreto. La disposizione di cui al presente comma si applica anche ai fini del computo di cui all'articolo 18, comma 2.

7. Il Consiglio superiore della magistratura adotta la delibera di cui all'articolo 6, comma 1, entro sei mesi dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del decreto del Ministro della giustizia di cui all'articolo 3, comma 1, secondo periodo.

8. L'incarico dei magistrati onorari nominati successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 31 maggio 2016, n. 92, e prima dell'entrata in vigore del presente decreto ha durata quadriennale con decorrenza dalla nomina. La nomina e il tirocinio dei magistrati onorari di cui al presente comma sono regolati dalle disposizioni vigenti prima della data di entrata in vigore del presente decreto.

9. Fermo quanto disposto dall'articolo 6 della legge 28 aprile 2016, n. 57, dalla data di entrata in vigore del presente decreto i giudici di pace e i giudici onorari di tribunale in servizio a tale data possono essere destinati in supplenza o in applicazione, anche parziale, in un ufficio del giudice di pace del circondario dove prestano servizio, ove ricorrano presupposti di cui all'articolo 14 e con le modalità indicate nella stessa disposizione. Nel corso del periodo di supplenza o di applicazione la liquidazione delle indennità ha luogo in conformità ai criteri previsti per le funzioni e i compiti effettivamente svolti.

⁶ Il testo del comma 3 è stato successivamente modificato dall'articolo 8-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 - Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica. Il testo attualmente vigente recita: "Le disposizioni dell'articolo 27 entrano in vigore il 31 ottobre 2025."

10. In attesa dell'adozione del decreto del Ministro della giustizia di cui all'articolo 3, comma 1, secondo periodo, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Consiglio superiore della magistratura adotta per l'anno 2017 la delibera di cui all'articolo 6, comma 1, individuando, nei limiti delle risorse disponibili, i posti da pubblicare, sulla base delle piante organiche degli uffici del giudice di pace e delle ripartizioni numeriche per ufficio dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari.

11. I procedimenti disciplinari pendenti nei confronti di magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad essere regolati dalle disposizioni vigenti prima della predetta data.

12. Fermo quanto disposto dal comma 11, non possono essere promosse nuove azioni disciplinari a carico di magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto per fatti commessi prima della medesima data; in relazione ai predetti fatti si applicano le disposizioni di cui all'articolo 21, commi da 3 a 10.

L'articolo 33 abroga l'articolo 42-ter e una serie di articoli successivi del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 sull'ordinamento giudiziario, che dettava disposizioni specifiche relative alla nomina, all'incompatibilità e alla durata dell'ufficio del Giudice onorario di tribunale (GOT).

Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 – Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale serie generale n. 51 del 29 febbraio 2020).

Art. 8-bis - Proroga di termini in materia di magistratura onoraria

1. Al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 30, comma 1, alinea, le parole: "Sino alla scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto" sono sostituite dalle seguenti: "Fino al 15 agosto 2025";

b) all'articolo 32, il comma 3 è sostituito dal seguente: "3. Le disposizioni dell'articolo 27 entrano in vigore il 31 ottobre 2025."

Il decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 – Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione, convertito in legge con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, stabilisce all'articolo 18:

Art. 18 - Rimborso delle spese di patrocinio legale

1. Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono

rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità.

2. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, valutato in lire 2 miliardi per l'anno 1997 [1 032 913,00 EUR] e in lire 3 miliardi annui [1 549 370,00 EUR circa] a decorrere dal 1998, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro.

Il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 – Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 stabilisce all'articolo 31:

Art. 31 - Regolazione delle spese processuali

1. Il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa.

2. Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa.

[...]

3. OSSERVAZIONI PRELIMINARI SULLE CATEGORIE DI MAGISTRATI ONORARI DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO N. 116/2017

Secondo le informazioni disponibili sul sito internet del Consiglio superiore della magistratura⁷ (CSM, organo che assicura l'autonomia e l'indipendenza della magistratura), la magistratura onoraria è composta dalle seguenti nove sottocategorie di magistrati onorari:

⁷ <http://appinter.csm.it/situffgiud/situffgiud.dll?A&B>, sito consultato da ultimo il 31.5.2021.

Magistratura onoraria

Qualifica	Posti in organico	Posti coperti
Componente privato corte appello minorenni	386	369
Componente privato tribunale minorenni	743	727
Esperto di sorveglianza	499	437
Esperto di tribunale Acque Pubbliche	30	30
Giudice Onorario di Pace	0	13
Giudice ausiliario di Cassazione	50	13
Giudice ausiliario di Corte di Appello	400	307
Giudice di pace	3510	1141
Giudice onorario di tribunale	2714	2004
Vice procuratore onorario	2080	1690

Di queste nove categorie di magistrati onorari rientrano nel campo di applicazione del decreto legislativo n. 116/2017 le tre categorie seguenti:

giudice onorario di tribunale (GOT);
vice procuratore onorario (VPO);
giudice di pace.

L'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017 stabilisce che [i]l 'giudice onorario di pace' è il magistrato onorario addetto all'ufficio del giudice di pace."

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del suddetto decreto legislativo "[i]l 'vice procuratore onorario' è il magistrato onorario addetto all'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica istituito ai sensi dell'articolo 2."

[La legge 28 aprile 2016, n. 57](#), all'articolo 1, comma 1, lettera a), conferiva già al governo la delega di "prevedere un'unica figura di giudice onorario", mentre l'articolo 2, comma 1, lettera a), della medesima legge fissava, tra i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega, quello di "superare la distinzione tra giudici onorari di tribunale e giudici di pace, denominandoli 'giudici onorari di pace'". Ciononostante, alla data del 31 maggio 2021, secondo quanto si evince dal sito internet del CSM di cui sopra, le due categorie continuano a esistere.

Prima della riforma introdotta dal decreto legislativo n. 116/2017, l'utilizzo dei GOT poteva avvenire, in base a circolari del CSM, secondo tre diverse modalità:

a) affiancamento a un giudice togato, assegnatario a tale scopo di un ruolo aggiuntivo che sarà gestito con l'ausilio del GOT, cui verranno, nel settore civile, con preferenza affidati i tentativi di conciliazione e i procedimenti speciali previsti dagli artt. 186 bis e 423, comma 1, c.p.c., oltre ad attività istruttoria non complessa; nel settore penale quei procedimenti speciali o i dibattimenti individuati all'esito dell'udienza di comparizione ex art. 555 c.p.p., dal giudice togato;

b) assegnazione di un ruolo autonomo, in caso di significative vacanze nell'organico dell'ufficio, con esclusione di alcune specifiche materie aggiuntive rispetto alle limitazioni di ordine generale;

c) supplenza dei giudici togati, nei casi di impedimento previsti dalla normativa secondaria, con le ulteriori limitazioni introdotte per l'assegnazione di ruoli autonomi.

Il regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 sull'ordinamento giudiziario, nella sua versione originaria, stabiliva che i giudici onorari di tribunale non potevano tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari. La riforma del 1998 ha introdotto una modifica sostanziale al riguardo. Da quel momento i giudici onorari di tribunale hanno potuto trattare autonomi procedimenti, definendoli indipendentemente da quelli assegnati ai giudici togati.

Il regime transitorio previsto dalla riforma del 2017 (articoli 29, 30 e 31, e articolo 32, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017) è complesso e prevede quanto segue:

a) i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto (16 agosto 2017) possono essere confermati, dopo la scadenza del primo quadriennio, per tre successivi quadrienni (per un totale di 16 anni) (articolo 29, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017);

b) l'incarico dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto (16 agosto 2017) cessa al compimento del sessantottesimo anno di età (articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 116/2017), mentre per i magistrati onorari nominati dopo l'entrata in vigore del medesimo decreto l'incarico cessa al compimento del sessantacinquesimo anno di età;

c) sino al 15 agosto 2025 i giudici onorari di tribunale in servizio possono essere assegnati all'ufficio per il processo del tribunale e comunque possono comporre i collegi ed essere assegnatari di autonomi procedimenti, anche in assenza delle stringenti condizioni previste pro futuro dagli articoli 12 e 11 del decreto legislativo n.116/2017 (articolo 30 del decreto legislativo n. 116/2017, come modificato dall'articolo 8-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n.162);

d) sino alla scadenza del quarto anno successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017 i giudici onorari di tribunale in servizio continueranno a essere retribuiti secondo il previgente sistema e, sempre in tale arco temporale, per loro non si applicherà il vincolo dei due giorni a settimana relativo all'impegno professionale da prestare (articolo 31 del decreto legislativo n. 116/2017).

L'articolo 32, comma 2, del decreto legislativo n. 116/2017 stabilisce che, anche se la maggior parte delle disposizioni dell'atto (capi da I a IX) entra in vigore dopo quattro anni (agosto 2017 - agosto 2021), i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (16 agosto 2017) sono assegnati all'ufficio dove

prestavano servizio in qualità di giudice onorario di tribunale, a condizione che un decreto del Ministro della giustizia ne preveda il posto in pianta organica.

Lo status dei magistrati onorari resta quindi soggetto a un duplice regime: entrano a far parte del personale dei tribunali a decorrere dal 2017, ma le loro condizioni di impiego non sono parificate fino ad agosto 2021⁸.

La presente lettera di costituzione in mora non ha per oggetto il regime giuridico di cui alla legge n. 374/1991.

Ai fini del presente procedimento di infrazione, nella presente lettera di costituzione in mora per "magistrati onorari" si intendono le figure di magistrato onorario contemplate dal decreto legislativo n. 116/2017, ossia i GOT, i VPO e i giudici di pace.

4. OSSERVAZIONI PRELIMINARI SULLO STATUS DI LAVORATORE DEI MAGISTRATI ONORARI

Secondo le autorità italiane, la costituzione italiana non consente di riconoscere ai magistrati onorari lo status di lavoratori del settore pubblico. Ciò non impedisce tuttavia che sia loro attribuito lo status di "lavoratore" a norma del diritto dell'UE, in quanto la nozione di "lavoratore" costituisce una nozione autonoma nel diritto dell'UE.

Nella causa C-658/18 UX la CGUE ha confermato che i magistrati onorari possono essere considerati lavoratori sia ai fini della direttiva sull'orario di lavoro che ai fini dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

4.1 I magistrati onorari sono "lavoratori" ai fini della direttiva sull'orario di lavoro

Nella causa C-658/18 UX il giudice del rinvio aveva chiesto, in sostanza, se l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88 e l'articolo 31, paragrafo 2, della carta dei diritti fondamentali dovessero essere interpretati nel senso che un giudice di pace che svolge le sue funzioni in via principale e che percepisce indennità connesse alle prestazioni effettuate, nonché indennità per ogni mese di servizio effettivo, possa rientrare nella nozione di "lavoratore", ai sensi di tali disposizioni.

In tale causa la CGUE ha statuito che la direttiva 2003/88 si applica ai giudici di pace. Mentre l'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2003/88 definisce il campo di applicazione della stessa attraverso un rinvio all'articolo 2 della direttiva 89/391, quest'ultima concerne "tutti i settori d'attività privati o pubblici". La direttiva 89/391 non è tuttavia applicabile quando particolarità inerenti ad alcune attività specifiche nel

⁸ L'articolo 30 del decreto legislativo n. 116/2017 è stato modificato dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 - Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica e ora recita: "Fino al 15 agosto 2025" anziché "Sino alla scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto". Ciò implica che le disposizioni dell'articolo 30 "Funzioni e compiti dei magistrati onorari in servizio" entrano in vigore solo nell'agosto 2025. Tali disposizioni non sono rilevanti ai fini delle censure oggetto della presente lettera di costituzione in mora.

pubblico impiego, segnatamente nelle forze armate o nella polizia, o ad alcune attività specifiche nei servizi di protezione civile vi si oppongono in modo imperativo. A tale riguardo, il criterio utilizzato all'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 89/391 per escludere determinate attività dall'ambito di applicazione della medesima direttiva e, indirettamente, da quello della direttiva 2003/88 non si fonda sull'appartenenza dei lavoratori a uno dei settori del pubblico impiego previsti da tale disposizione, considerato nel suo insieme, ma esclusivamente sulla natura specifica di taluni compiti particolari svolti dai lavoratori dei settori presi in considerazione da tale disposizione, natura che giustifica una deroga alle norme in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, a motivo della necessità assoluta di garantire un'efficace tutela della collettività. Nel caso dei giudici di pace, nulla giustifica l'applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 89/391 nei loro confronti e la loro esclusione generalizzata dall'ambito di applicazione di tali due direttive (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punti da 81 a 84).

Nel presente procedimento di infrazione, così come nella causa UX, l'attività giurisdizionale dei giudici di pace, anche se non espressamente citata tra gli esempi citati all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 89/391, fa parte del settore di attività pubblico. Rientra quindi nel campo di applicazione della direttiva 89/391 e della direttiva 2003/88.

In secondo luogo, nella causa UX la Corte ha rilevato che, ai fini dell'applicazione della direttiva 2003/88, la nozione di "lavoratore" non può essere interpretata in modo da variare a seconda degli ordinamenti nazionali, ma ha una portata autonoma, propria del diritto dell'Unione (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punti da 88 a 92).

Nel valutare se i giudici di pace siano "lavoratori" occorre tener conto dei principi e criteri seguenti.

Da un lato, deve essere qualificata come "lavoratore" ogni persona che svolga attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da poter essere definite puramente marginali e accessorie (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 93).

Dall'altro lato, secondo una giurisprudenza costante, la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è data dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in cambio delle quali percepisca una retribuzione (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 94).

In primis, dalle denunce che la Commissione ha ricevuto, emerge che le prestazioni fornite dai magistrati onorari sono reali ed effettive. Molte delle denunce ricevute dalla Commissione segnalano che nel periodo 2013/2014 i 1 700 giudici di pace onorari in servizio hanno definito 1 344 081 procedimenti in materia civile e 172 439 in materia penale. Si tratta di 857 cause per giudice. Da altre informazioni che la Commissione ha ricevuto risulta che tra giugno 2016 e ottobre 2019 i 65 vice procuratori onorari di

Milano hanno partecipato a 15 998 udienze. Nello stesso periodo i vice procuratori onorari di Roma hanno partecipato a 19 845 udienze.

La maggior parte dei magistrati onorari svolge inoltre le sue funzioni in via principale. Ad esempio, nella causa UX, nel periodo tra il 1° luglio 2017 e il 30 giugno 2018 la ricorrente ha, da un lato, emesso 478 sentenze e 1 326 ordinanze in qualità di giudice penale e, dall'altro, ha tenuto due udienze alla settimana. Tali prestazioni non appaiono puramente marginali e accessorie.

Per quanto riguarda i magistrati onorari che esercitano l'attività di magistrato onorario congiuntamente ad un'altra attività, l'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 116/2017 stabilisce che l'impegno in veste di magistrato onorario non può superare due giorni a settimana. Un'attività di due giorni a settimana non è né marginale né accessoria. Nel valutare l'effettiva natura dell'attività occorre, secondo la CGUE, prendere in considerazione, tra l'altro, la durata del lavoro e il livello della retribuzione (sentenza del 4 febbraio 2010, Genc, C-14/09, EU:C:2010:57, punto 27). Nella sua giurisprudenza la Corte ha altresì confermato che "il fatto che il reddito del lavoratore non sia sufficiente per soddisfare tutte le sue necessità non può privare l'interessato della qualifica di persona attiva e che un'attività dipendente che produca un reddito inferiore al minimo vitale o la cui durata normale non superi nemmeno le dieci ore settimanali non impedisce di qualificare chi la svolge come lavoratore ai sensi dell'art. 39 CE (v., in tal senso, sentenze 18 luglio 2007, causa C-213/05, Geven, Racc. pag. I-6347, punto 27, nonché Megner e Scheffel, cit., punto 18)" (sentenza del 4 febbraio 2010, Genc, C-14/09, EU:C:2010:57, punto 25).

La Corte ha inoltre dichiarato che la natura giuridica sui generis di un rapporto di lavoro riguardo al diritto nazionale non può avere alcuna conseguenza sulla qualità di "lavoratore" ai sensi del diritto dell'Unione (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 96).

Inoltre per quanto riguarda la retribuzione, occorre esaminare se le somme percepite dai magistrati onorari vengano loro versate come corrispettivo dell'attività professionale.

A questo proposito, secondo quanto si evince dalla formulazione dell'articolo 23, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 116/2017, l'indennità spettante ai magistrati onorari si compone di una parte fissa e di una parte variabile di risultato e ai magistrati onorari che esercitano funzioni giudiziarie è corrisposta, con cadenza trimestrale, un'indennità annuale lorda in misura fissa, pari a 16 140,00 EUR, comprensiva degli oneri previdenziali ed assistenziali.

Sebbene sia evidente che alcune delle somme versate lo sono a titolo di rimborso delle spese, resta il fatto che il volume di lavoro svolto dai magistrati onorari di cui sopra e, di conseguenza, le somme da essi percepite per tale lavoro sono considerevoli.

Peraltro, anche se è certo che la retribuzione delle prestazioni svolte costituisce un elemento fondamentale del rapporto di lavoro, resta comunque il fatto che né il livello

limitato di tale retribuzione né l'origine delle risorse per quest'ultima possono avere alcuna conseguenza sulla qualità di "lavoratore" ai sensi del diritto dell'Unione (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 101).

In questo quadro la Commissione, tenuto conto dei fatti riportati nelle denunce ricevute e sopracitate e della formulazione dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 116/2017, ritiene che gli importi percepiti dai magistrati onorari nell'ambito della loro attività professionale di giudice di pace presentino un carattere remunerativo idoneo a procurare a coloro che li percepiscono un beneficio materiale e garantiscano il loro sostentamento.

Infine, un rapporto di lavoro presuppone l'esistenza di un vincolo di subordinazione tra il lavoratore e il suo datore di lavoro. L'esistenza di un siffatto vincolo dev'essere valutata caso per caso in considerazione di tutti gli elementi e di tutte le circostanze che caratterizzano i rapporti tra le parti (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 103).

È certamente insito nella funzione dei giudici il fatto che questi ultimi debbano essere tutelati dagli interventi o dalle pressioni esterne suscettibili di compromettere la loro indipendenza nell'esercizio delle loro attività giurisdizionali e della funzione giudicante; tuttavia tale requisito non impedisce di qualificare i giudici di pace come "lavoratori" (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punti 104 e 105).

A tale riguardo, dalla giurisprudenza risulta che la circostanza che i giudici siano soggetti a condizioni di servizio e possano essere considerati lavoratori non pregiudica minimamente il principio di indipendenza del potere giudiziario e la facoltà degli Stati membri di prevedere l'esistenza di uno statuto particolare che disciplini l'ordine della magistratura (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 106).

In tale contesto, sebbene la circostanza che, nel presente procedimento di infrazione, i giudici di pace siano sottoposti al potere disciplinare esercitato dal Consiglio superiore della magistratura ("CSM") non sia di per sé sufficiente a farli considerare vincolati ad un datore di lavoro in base ad un rapporto giuridico di subordinazione, occorre tuttavia tener conto di tale circostanza (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 107).

Si devono quindi prendere in considerazione le modalità di organizzazione del lavoro dei giudici di pace.

Dalle denunce che la Commissione ha ricevuto emerge che i giudici di pace, sebbene possano organizzare il loro lavoro in modo più flessibile rispetto a chi esercita altre professioni, sono tenuti a rispettare tabelle che indicano la composizione del loro ufficio di appartenenza, le quali disciplinano nel dettaglio e in modo vincolante l'organizzazione del loro lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli, le date e gli orari di udienza. Lo conferma la formulazione degli articoli 3, 10 e 11, dell'articolo 21, comma 3, dell'articolo 23, commi 6, 7, 8, 9 e 10, e dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 116/2017.

Come ha inoltre rilevato la CGUE nella sentenza UX, i giudici di pace sono tenuti ad osservare gli ordini di servizio del Capo dell'Ufficio. Tali giudici sono inoltre tenuti all'osservanza dei provvedimenti organizzativi speciali e generali del CSM (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 110).

Infine detti giudici devono essere costantemente reperibili e sono soggetti, sotto il profilo disciplinare, ad obblighi analoghi a quelli dei magistrati professionali (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 111). Ciò è confermato dalla formulazione dell'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017, che così recita: "Il magistrato onorario è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari".

In tali circostanze, risulta che i giudici di pace svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione ritiene che, stante l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88, i magistrati onorari, nell'ambito delle loro funzioni, effettuano prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepiscono indennità aventi carattere remunerativo. Rientrano pertanto nella nozione di "lavoratore" ai sensi di tale disposizione e hanno il diritto di beneficiare della tutela voluta dalla direttiva 2003/88.

4.2 I magistrati onorari sono "lavoratori" ai fini dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato

Dopo aver stabilito che i magistrati onorari sono "lavoratori" ai fini della direttiva sull'orario di lavoro, la Commissione intende ora stabilire che essi sono anche "lavoratori" ai fini dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

La Commissione ritiene che la clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato debba essere interpretata nel senso che un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, che svolge le sue funzioni in via principale e che percepisce indennità connesse alle prestazioni effettuate, nonché indennità per ogni mese di servizio effettivo, rientri nella nozione di 'lavoratore a tempo determinato' ai sensi di tale disposizione.

A tale riguardo, dalla formulazione di detta disposizione risulta che l'ambito di applicazione di quest'ultima è inteso in senso ampio, poiché ricomprende, in via generale, i "lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro". Inoltre la definizione della nozione di "lavoratori a tempo determinato" ai sensi della clausola 3, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, include tutti i lavoratori, senza operare distinzioni basate sulla natura pubblica o privata

del loro datore di lavoro e a prescindere dalla qualificazione del loro contratto in diritto interno (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 115).

Pertanto l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato si applica all'insieme dei lavoratori che forniscono prestazioni retribuite nell'ambito di un rapporto di lavoro a tempo determinato che li lega al loro datore di lavoro, purché questi siano vincolati da un contratto o da un rapporto di lavoro ai sensi del diritto nazionale (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 116).

Sebbene la direttiva 1999/70 lasci agli Stati membri il compito di definire i termini "contratto di assunzione" o "rapporto di lavoro" secondo la legislazione e/o la prassi nazionale, ciò non toglie che il potere discrezionale conferito agli Stati membri per definire tali nozioni non sia illimitato. Infatti siffatti termini possono essere definiti in conformità al diritto e/o alle prassi nazionali a condizione di rispettare l'effetto utile di tale direttiva e i principi generali del diritto dell'Unione (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 117).

In tale contesto, la mera circostanza che un'attività professionale, il cui esercizio procura un beneficio materiale, sia qualificata come "onoraria" in base al diritto nazionale è priva di rilevanza, ai fini dell'applicabilità dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, pena il mettere seriamente in questione l'effetto utile della direttiva 1999/70 e quello dell'accordo quadro, nonché la loro applicazione uniforme negli Stati membri, riservando a questi ultimi la possibilità di escludere, a loro discrezione, talune categorie di persone dal beneficio della tutela voluta da tali strumenti (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 118). Inoltre la circostanza che i giudici di pace siano titolari di una carica giudiziaria non è sufficiente, di per sé, a sottrarre questi ultimi dal beneficio dei diritti previsti da detto accordo quadro (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 122). Tale esclusione, pena l'essere considerata arbitraria, può essere ammessa solo qualora la natura del rapporto di lavoro di cui trattasi sia sostanzialmente diversa da quella che lega ai loro datori di lavoro i dipendenti che, secondo il diritto nazionale, rientrano nella categoria dei lavoratori (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 123).

La Commissione ha esaminato se e in quale misura il rapporto che lega i magistrati onorari al ministero della Giustizia sia, di per sé, sostanzialmente differente dal rapporto di lavoro esistente tra un datore di lavoro e un lavoratore. A tale riguardo, nel valutare se la natura di detto rapporto di lavoro differisca sostanzialmente da quella del rapporto che lega ai rispettivi datori di lavoro i dipendenti che, secondo il diritto nazionale, rientrano nella categoria dei lavoratori, la Commissione ricorda che, conformemente alla ratio e alla finalità dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, dovrà essere presa in considerazione la distinzione tra questa categoria e quella delle professioni autonome (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 125).

In tale prospettiva, occorre tener conto delle modalità di designazione e di revoca dei magistrati onorari, ma anche di quelle di organizzazione del loro lavoro (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 126).

Per quanto riguarda la designazione dei giudici di pace, l'articolo 4 della legge n. 374/1991⁹, abrogato dal decreto legislativo n. 116/2017, prevede che tali giudici siano nominati con decreto del presidente della Repubblica italiana, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura su proposta formulata dal consiglio giudiziario territorialmente competente, integrato da cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine degli avvocati e procuratori del distretto di corte d'appello.

Il testo dell'articolo 10, comma 1, del nuovo decreto legislativo n. 116/2017, attualmente recita: "[I]a proposta di assegnazione dei giudici onorari di pace all'ufficio per il processo del tribunale, nei limiti del numero dei giudici onorari di pace destinati all'ufficio per il processo in base al decreto di cui all'articolo 3, comma 1, secondo periodo, è formulata dal presidente del tribunale secondo quanto previsto dal presente articolo e in conformità ai criteri obiettivi indicati in via generale con delibera del Consiglio superiore della magistratura, avendo riguardo, in particolare, alla funzionalità degli uffici giudiziari."

Ebbene, la Corte ha già stabilito che non è determinante il fatto che tali rapporti di lavoro siano stati costituiti mediante decreti presidenziali a causa della natura pubblica del datore di lavoro (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 128).

Per quanto riguarda la decadenza o la revoca dei magistrati onorari, i casi di decadenza e revoca dall'incarico e i relativi procedimenti specifici sono stabiliti a livello nazionale, da disposizioni legislative espresse.

Secondo l'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017, "[i]l magistrato onorario decade dall'incarico quando viene meno taluno dei requisiti necessari per essere ammesso alle funzioni e ai compiti ad esso relativi, per dimissioni volontarie ovvero quando sopravviene una causa di incompatibilità." L'articolo 21, comma 3, stabilisce: "Il magistrato onorario è revocato dall'incarico in ogni caso in cui risulta l'inefficienza ad esercitare le funzioni giudiziarie o i compiti dell'ufficio del processo; in particolare è revocato quando, senza giustificato motivo, ha conseguito risultati che si discostano gravemente dagli obiettivi prestabiliti dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica a norma dell'articolo 23 ovvero, nel caso di assegnazione di procedimenti civili o penali a norma dell'articolo 11, non ha definito, nel termine di tre anni dall'assegnazione, un numero significativo di procedimenti, secondo le determinazioni del Consiglio superiore della magistratura."

La Commissione ritiene che le modalità di nomina e di decadenza/revoca dei magistrati onorari stabilite a livello nazionale non rendano il rapporto che lega i magistrati onorari al ministero della Giustizia sostanzialmente differente dal rapporto di lavoro esistente tra un datore di lavoro e un lavoratore.

⁹ Le disposizioni della legge n. 374/1991 sono tuttora applicabili ai magistrati onorari chiamati a ricoprire tale ruolo, nominati prima del 16 agosto 2017, giacché a loro non si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 116/2017.

Quanto alle modalità di organizzazione del lavoro dei magistrati onorari, è chiaro che essi svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione.

Per quanto riguarda la questione se il rapporto che lega un magistrato onorario al ministero della Giustizia abbia una durata determinata, dalla formulazione della clausola 3, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato risulta che un contratto o un rapporto di lavoro a tempo determinato è caratterizzato dal fatto che il termine di detto contratto o di detto rapporto di lavoro "è determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico" (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 131).

In base all'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017, l'incarico di magistrato onorario ha la durata di quattro anni ed è rinnovabile. Ne consegue che il rapporto che lega un magistrato onorario al ministero della Giustizia ha una durata determinata.

La durata dell'ufficio dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017 è diversa, secondo quanto disposto dall'articolo 29 del decreto legislativo n. 116/2017. I magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017 possono essere confermati, alla scadenza del primo quadriennio di cui al decreto legislativo n. 92 del 2016, o di cui all'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 116/2017, per tre successivi quadrienni. La conferma ha luogo a domanda e secondo i criteri e le modalità previste dall'articolo 18 del suddetto decreto legislativo. Ciò significa che questa categoria di magistrati onorari può essere assunta per una durata totale di 16 anni (quattro anni, seguiti da tre rinnovi successivi, ciascuno dei quali di quattro anni). Il loro rapporto con il ministero della Giustizia è a tempo determinato.

Alla luce di tutti questi elementi, la Commissione ritiene che i magistrati onorari siano lavoratori a tempo determinato ai fini della clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, in quanto sono nominati per un periodo limitato e svolgono prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepiscono indennità aventi carattere remunerativo, sulla base di un rapporto con il ministero della Giustizia che non è sostanzialmente diverso dal rapporto esistente tra un datore di lavoro ed un lavoratore. Rientrano pertanto nella nozione di "lavoratore a tempo determinato" ai sensi di tale disposizione e hanno il diritto di beneficiare della tutela voluta dall'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

4.3 I magistrati onorari sono "lavoratori" ai fini dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale e della direttiva sulla maternità

L'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 116/2017 stabilisce che a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana. Ne consegue che il rapporto che lega un magistrato onorario al ministero della Giustizia non è a tempo pieno.

Per quanto riguarda la questione se il rapporto che lega un giudice di pace al ministero della Giustizia sia un rapporto a tempo parziale, dalla formulazione della clausola 3, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale si desume che per "lavoratore a tempo parziale" si intende il lavoratore il cui orario di lavoro normale, calcolato su base settimanale o in media su un periodo di impiego che può andare fino ad un anno, è inferiore a quello di un lavoratore a tempo pieno comparabile.

I magistrati onorari, cui non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana e che sono retribuiti per l'impegno di due giorni a settimana, sono di conseguenza, in base al diritto nazionale, lavoratori il cui orario di lavoro normale, calcolato su base settimanale, è inferiore a quello di un lavoratore a tempo pieno comparabile, in particolare a quello di un magistrato togato che lavori a tempo pieno.

I criteri per stabilire lo status di lavoratore ai fini dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale sono identici.

Premesso che la Commissione ritiene che i magistrati onorari abbiano lo status di lavoratore ai fini della clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, in quanto sono nominati per un periodo limitato e svolgono prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepiscono indennità aventi carattere remunerativo, sulla base di un rapporto con il ministero della Giustizia che non è sostanzialmente diverso dal rapporto esistente tra un datore di lavoro ed un lavoratore, ne consegue che tali magistrati onorari hanno lo status di lavoratore anche ai fini dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale.

La nozione di "lavoratore" ai fini della direttiva sulla maternità¹⁰ non differisce infine dalla nozione di "lavoratore" ai fini della direttiva sull'orario di lavoro e, considerato che la Commissione ha già indicato che i magistrati onorari devono essere considerati "lavoratori" ai fini della direttiva sull'orario di lavoro, la conseguenza da trarre è che anche ai magistrati onorari di sesso femminile dovrebbe applicarsi la tutela di cui alla direttiva sulla maternità, una volta che abbiano informato il datore di lavoro del loro stato.

5. CENSURE IN RELAZIONE ALL'ACCORDO QUADRO SUL LAVORO A TEMPO DETERMINATO E ALL'ACCORDO QUADRO SUL LAVORO A TEMPO PARZIALE

Censura 1: violazione della clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato

¹⁰ L'articolo 2 (Definizioni) della direttiva sulla maternità stabilisce: "Ai fini della presente direttiva si intende per:

- a) *lavoratrice gestante*, ogni lavoratrice gestante che informi del suo stato il proprio datore di lavoro, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali;
- b) *lavoratrice puerpera*, ogni lavoratrice puerpera ai sensi delle legislazioni e/o prassi nazionali che informi del suo stato il proprio datore di lavoro, conformemente a dette legislazioni e/o prassi;
- c) *lavoratrice in periodo di allattamento*, ogni lavoratrice in periodo di allattamento ai sensi delle legislazioni e/o prassi nazionali, che informi del suo stato il proprio datore di lavoro, conformemente a dette legislazioni e/o prassi."

La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato vieta 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.

La CGUE ha dichiarato che tale disposizione mira a dare applicazione al principio di non discriminazione nei confronti dei lavoratori a tempo determinato, al fine di impedire che un rapporto di lavoro di tale natura venga utilizzato da un datore di lavoro per privare questi lavoratori di diritti che sono riconosciuti ai lavoratori a tempo indeterminato (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 137). Alla luce degli obiettivi perseguiti dall'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, la clausola 4 di quest'ultimo deve essere intesa nel senso che esprime un principio di diritto sociale dell'Unione che non può essere interpretato in modo restrittivo (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 138).

Secondo una giurisprudenza costante della Corte, il principio di non discriminazione, di cui la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato costituisce un'espressione specifica, richiede che situazioni comparabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 141).

Al fine di valutare se le persone interessate esercitino un lavoro identico o simile nel senso dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, occorre stabilire, in conformità alla clausola 3, punto 2, e alla clausola 4, punto 1, di quest'ultimo, se, tenuto conto di un insieme di fattori, come la natura del lavoro, le condizioni di formazione e le condizioni di impiego, si possa ritenere che tali persone si trovino in una situazione comparabile (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 143).

Dalle denunce che la Commissione europea ha ricevuto risulta che i magistrati onorari possono essere considerati comparabili ai magistrati togati, in quanto svolgono un'attività giurisdizionale equivalente a quella di un magistrato togato, con le medesime responsabilità sul piano amministrativo, disciplinare e fiscale. I magistrati onorari sono inoltre sistematicamente inclusi nella pianta organica degli uffici presso i quali lavorano, percependo le indennità previste dall'articolo 11 della legge n. 374/1991 (abrogato con effetto dal 16 agosto 2021 in virtù dell'articolo 33, comma 2, del decreto legislativo n. 116/2017) e dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 116/2017. Più in particolare, il magistrato onorario è in primo luogo un giudice che appartiene all'ordine giudiziario italiano e che esercita la giurisdizione in materia civile e penale, nonché una funzione conciliativa in materia civile. In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017, il magistrato onorario è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari. In terzo luogo, il magistrato onorario, al pari di un magistrato togato, è tenuto a rispettare tabelle indicanti la composizione dell'ufficio di appartenenza, le quali disciplinano dettagliatamente ed in modo vincolante l'organizzazione del suo lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli, le date e gli orari

di udienza. In quarto luogo, sia il magistrato togato che il magistrato onorario sono tenuti a osservare gli ordini di servizio del Capo dell'Ufficio, nonché i provvedimenti organizzativi speciali e generali del Consiglio superiore della magistratura. In quinto luogo, il magistrato onorario è tenuto, al pari di un magistrato togato, a essere costantemente reperibile. In sesto luogo, in caso di inosservanza dei suoi doveri deontologici e d'ufficio, il magistrato onorario è sottoposto, al pari di un magistrato togato, al potere disciplinare del CSM. In settimo luogo, il magistrato onorario è sottoposto agli stessi rigorosi criteri applicabili per le valutazioni di professionalità del magistrato togato. In ottavo luogo, al magistrato onorario vengono applicate le stesse norme in materia di responsabilità civile ed erariale previste dalla legge per il magistrato togato.

Tuttavia, per quanto riguarda le funzioni di giudice di pace, risulta che le controversie riservate alla magistratura onoraria, e in particolare ai giudici di pace, non hanno gli aspetti di complessità che caratterizzano le controversie devolute ai magistrati togati. I magistrati onorari tratterebbero principalmente cause di minore importanza, mentre i magistrati togati che svolgono la loro attività in organi giurisdizionali di grado superiore tratterebbero cause di maggiore importanza e complessità. Inoltre, ai sensi dell'articolo 106, secondo comma, della Costituzione italiana, i magistrati onorari possono svolgere soltanto le funzioni attribuite a giudici singoli e non possono quindi far parte di organi collegiali.

Considerando i suddetti otto punti di somiglianza che denotano comparabilità e la tesi secondo la quale le controversie riservate alla magistratura onoraria non hanno gli aspetti di complessità che caratterizzano le controversie devolute ai magistrati togati, la Commissione ritiene tuttavia che con tutta evidenza i fatti indichino che i magistrati onorari e i magistrati togati siano lavoratori comparabili ai fini dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. A questo proposito, la complessità della controversia e la possibilità limitata di far parte di un collegio giudicante non sono elementi decisivi per stabilire la comparabilità, mentre lo sono l'identità funzionale degli atti e delle misure posti in essere dai magistrati onorari nell'esercizio delle funzioni giudiziarie. In altre parole, la natura del lavoro dei magistrati onorari è identica a quella dei magistrati togati (si tratta cioè dell'esercizio della funzione giudicante).

Con sentenza n. 150/1993 la Corte costituzionale italiana ha già stabilito che gli atti e le misure posti in essere dai magistrati onorari nell'esercizio delle funzioni giudiziarie sono identici a quelli posti in essere dai magistrati togati. Ciò conferma che il diverso oggetto del loro lavoro non incide sull'identità funzionale delle loro attività, come ribadito più di recente nella sentenza n. 267/2020¹¹.

La Commissione, stabilito che i magistrati onorari e quelli togati sono lavoratori comparabili ai fini dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, individua come

¹¹ Paragrafo 8 della sentenza n. 267/2020 della Corte costituzionale: "Questi tratti peculiari non incidono tuttavia sull'identità funzionale dei singoli atti che il giudice di pace compie nell'esercizio della funzione giurisdizionale, per quanto appunto rileva agli effetti del rimborso di cui alla norma censurata."

discriminatorie le seguenti condizioni di impiego, tra l'altro sulla base delle denunce fatte pervenire dai magistrati onorari.

È incontestabile che le sei condizioni di impiego descritte di seguito rientrino nella nozione di "condizioni di impiego" ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato:

1. indennità per gravidanza, malattia e infortunio;
2. iscrizione alla gestione separata presso l'INPS;
3. modalità retributive e differenze di trattamento economico;
4. discriminazione fiscale;
5. ferie annuali retribuite dei giudici onorari che abbiano assunto le loro funzioni prima del 16 agosto 2017;
6. rimborso delle spese legali per procedimenti disciplinari.

L'articolo 25, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 116/2017 stabilisce che l'indennità prevista dall'articolo 23 non sia dovuta in caso di malattia e infortunio e in caso di gravidanza.

I magistrati togati comparabili percepiscono invece un'indennità in caso di malattia, infortunio o gravidanza. Ciò penalizza i magistrati onorari rispetto a quelli togati.

2. Iscrizione alla gestione separata presso l'INPS [Istituto Nazionale Previdenza Sociale]

Per quanto riguarda la tutela previdenziale e assistenziale, i magistrati onorari iscritti all'ordine forense godono di tale tutela in virtù di un regolamento che attua la legge n. 247/2012.

I magistrati onorari non iscritti all'ordine forense usufruiscono, per la tutela previdenziale e assistenziale, della copertura derivante dall'iscrizione alla gestione separata presso l'INPS, cui sono tenuti a contribuire. A norma dell'articolo 25, comma 3, del decreto legislativo n. 116/2017, ai fini della tutela per malattia e infortunio, i magistrati onorari non iscritti all'ordine forense sono iscritti alla Gestione separata presso l'INPS di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335. L'iscrizione alla gestione separata presso l'INPS comporta il versamento di un premio assicurativo (ai fini del cui calcolo si considera la retribuzione imponibile ai sensi dell'articolo 30, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124). Di converso, i magistrati togati godono dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali a titolo gratuito (nessun premio assicurativo è dovuto).

Entrambi i regimi si traducono in un trattamento differenziato svantaggioso per i magistrati onorari: quelli che sono iscritti all'ordine forense sono liberi professionisti cui spetta un trattamento meno favorevole in ragione della loro posizione (versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del libero professionista e non del datore di lavoro), mentre quelli che non sono iscritti all'ordine forense devono essi stessi versare un premio assicurativo. I lavoratori a tempo indeterminato comparabili, ossia i magistrati togati, non devono versare essi stessi contributi alle rispettive casse, beneficiando invece dell'assicurazione obbligatoria per la tutela previdenziale e assistenziale (disposta

secondo le procedure di cui all'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124).

Ciò penalizza i magistrati onorari rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato comparabili e risulta discriminatorio.

3. Modalità e livelli retributivi

Ai magistrati onorari è corrisposta, con cadenza trimestrale, un'indennità a norma dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 116/2017 e ciò li penalizza rispetto ai magistrati togati che sono retribuiti su base mensile.

La Commissione ha ricevuto una serie di denunce che segnalano la difficoltà che la corresponsione trimestrale, anziché mensile, delle indennità rappresenta per le famiglie dei magistrati onorari, in particolare considerato che questi ultimi non svolgono in genere altra attività né esercitano altra professione e contano su questa indennità trimestrale ai fini del sostentamento delle rispettive famiglie.

Inoltre il livello retributivo dei magistrati onorari non è lo stesso di quello dei magistrati togati. In base all'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2017 l'indennità spettante ai magistrati onorari si compone di una parte fissa e di una parte variabile di risultato. Ciò penalizza i magistrati onorari rispetto a quelli togati, la cui retribuzione si compone unicamente di una parte fissa ed è più elevata, anche tenendo conto del principio pro rata.

4. Discriminazione fiscale

L'articolo 26 del decreto legislativo n. 116/2017 modifica il DPR n. 917/1986 per quanto riguarda il trattamento fiscale dei magistrati onorari. In primis, stabilisce che a fini fiscali le indennità corrisposte ai magistrati onorari non sono più assimilate ai redditi di lavoro dipendente (all'articolo 50, comma 1, lettera f), del DPR n. 917/1986 le parole "ai giudici di pace" sono soppresse). In secondo luogo, lo stesso articolo 26 prevede che le indennità corrisposte ai magistrati onorari sono comparabili ai redditi di lavoro autonomo (all'articolo 53, comma 2, del DPR n. 917/1986 dopo la lettera f) è aggiunta la lettera f-bis). In terzo luogo lo stesso articolo 26 prevede i redditi dei magistrati onorari sono costituiti dall'ammontare delle indennità percepite nel periodo di imposta (all'articolo 54, comma 8, del sopracitato DPR è aggiunto un periodo in tal senso).

A seguito di tali modificazioni, la retribuzione percepita dai magistrati onorari non è più considerata un "reddito di lavoro subordinato", bensì "un reddito di lavoro autonomo", alle stesse condizioni previste per i lavoratori autonomi. Ciò comporta che i magistrati onorari percepiscono una retribuzione lorda, devono calcolare l'importo dell'imposta dovuta e versarlo direttamente al fisco.

Di conseguenza i magistrati onorari devono aprire una partita IVA e il reddito citato nel decreto legislativo n. 116/2017 è il reddito lordo dal quale si devono detrarre le imposte; nel caso dei magistrati togati la situazione è diversa in quanto il datore di lavoro funge da sostituto di imposta.

Va aggiunto che a norma dell'articolo 54, comma 8, del DPR n. 917/1986 i redditi di lavoro autonomo sono costituiti dall'ammontare dei proventi percepiti al netto della deduzione delle spese sostenute per l'esercizio della professione. Il periodo aggiunto dall'articolo 26 del decreto legislativo n. 116/2017 non precisa che le spese sostenute per l'esercizio della professione possano essere dedotte dai proventi dei magistrati onorari ai fini della dichiarazione dei redditi. Sembra quindi che il calcolo degli obblighi tributari dei magistrati onorari avvenga senza che le spese sostenute per l'esercizio della professione possano essere prese in considerazione.

Il diverso regime fiscale che si applica ai magistrati onorari li penalizza due volte rispetto ai magistrati togati: in primis, i magistrati onorari hanno il disagio di dover aprire una partita IVA; in secondo luogo, rispetto ai magistrati togati, che sono lavoratori subordinati, i magistrati onorari hanno uno specifico svantaggio, in quanto sono considerati lavoratori autonomi a fini fiscali, senza però poter dichiarare, a fini fiscali, le spese sostenute per l'esercizio della professione.

5. Ferie annuali retribuite dei giudici onorari che abbiano assunto le loro funzioni prima del 16 agosto 2017

L'articolo 24 del decreto legislativo n. 116/2017 disciplina l'indennità corrisposta ai magistrati onorari durante il periodo feriale, ma si tratta di una norma che si applica solo ai magistrati onorari che abbiano assunto le loro funzioni dopo il 16 agosto 2017.

Il fatto che i magistrati onorari che abbiano assunto le loro funzioni prima del 16 agosto 2017 non abbiano diritto a ferie annuali retribuite costituisce una condizione di impiego discriminatoria, in quanto li penalizza rispetto ai magistrati togati, che hanno diritto a ferie annuali retribuite.

Sembrerebbe però che, a norma dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 116/2017, entro agosto 2021 tutti i magistrati onorari, compresi i giudici di pace onorari, i VPO e i GOT che attualmente ricoprono tale ruolo, avranno diritto a ferie annuali retribuite, indipendentemente dal fatto che la loro nomina sia anteriore o successiva al 16 agosto 2017. La Commissione chiede alle autorità italiane di confermare la correttezza di tale interpretazione dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 116/2017.

6. Rimborso delle spese legali per procedimenti disciplinari

Fino alla sentenza n. 267/2020 della Corte costituzionale italiana richiamata nel paragrafo seguente, l'articolo 18 del decreto-legge n. 67/1997 convertito nella legge n. 135/1997 è stato interpretato nel senso di un non riconoscimento ai magistrati onorari del diritto al rimborso delle spese legali per procedimenti disciplinari relativi a compiti espletati nell'esercizio delle loro funzioni, anche in caso di proscioglimento. I magistrati togati sono invece rimborsati in questi casi.

La questione è stata di recente oggetto della sentenza n. 267/2020 della Corte costituzionale italiana nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 18 del decreto-legge n. 67/1997 promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

La Corte costituzionale ha stabilito, sulla base dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 174/2016, che qualora la sentenza escluda la responsabilità, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa (paragrafo 5.2 della sentenza n. 267/2020). Secondo la Corte costituzionale tale disposizione, insieme all'articolo 18 del decreto legislativo n. 67/1997, deve essere interpretata come una tutela del pubblico dipendente da condizionamenti indebiti dovuti alle notevoli conseguenze economiche di un procedimento giudiziario (cfr. la sentenza n. 189 del 2020 della Corte costituzionale, richiamata al paragrafo 5.3 della già citata sentenza n. 267/2020)¹². La Corte costituzionale ha stabilito che gli atti e le misure posti in essere dai magistrati onorari nell'esercizio delle funzioni giudiziarie sono comparabili a quelli posti in essere dai magistrati togati. Queste funzioni giudiziarie sono al centro della questione del rimborso delle spese di patrocinio legale sostenute nel corso di procedimenti disciplinari. Inoltre i magistrati onorari si affiancano ai magistrati togati nell'espletamento della loro attività giurisdizionale (cfr. sentenza n. 150/1993 della Corte costituzionale italiana).

Attesa l'identità della funzione del giudicare e la sua primaria importanza nel quadro costituzionale, secondo la Corte costituzionale italiana è pertanto irragionevole che il rimborso delle spese di patrocinio sia dalla legge riconosciuto al solo giudice togato e non anche al magistrato onorario, mentre per entrambi ricorre, con eguale pregnanza, l'esigenza di garantire un'attività serena e imparziale, non condizionata dai rischi economici connessi a eventuali e pur infondate azioni di responsabilità.

La Corte costituzionale italiana ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo n. 67 del 1997, nella parte in cui non prevede che il ministero della Giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale sostenute dai magistrati onorari nel corso di procedimenti disciplinari.

Conclusione relativa al carattere svantaggioso del trattamento differenziato

La Commissione ritiene che le sei condizioni di impiego descritte sopra costituiscano un trattamento differenziato discriminatorio, in quanto penalizzano i magistrati onorari rispetto ai magistrati togati.

Assenza di una ragione oggettiva che giustifichi una disparità di trattamento

Una volta stabilito quali condizioni di impiego siano discriminatorie, resta comunque da verificare l'esistenza di una ragione oggettiva che giustifichi una disparità di trattamento.

¹² Il paragrafo 5.3 della sentenza n. 267/2020 della Corte costituzionale così recita: "Questa Corte ha evidenziato che tale disposizione, insieme all'art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997, come convertito, e all'art. 31, comma 2, cod. giust. contabile, 'si inserisce nel quadro di un complessivo apparato normativo volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità' (sentenza n. 189 del 2020)."

A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, la nozione di "ragioni oggettive" ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato dev'essere intesa nel senso che essa non consente di giustificare una differenza di trattamento tra i lavoratori a tempo determinato e i lavoratori a tempo indeterminato con il fatto che tale differenza è prevista da una norma generale o astratta, quale una legge o un contratto collettivo (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 150).

Detta nozione richiede che la disparità di trattamento constatata sia giustificata dalla sussistenza di elementi precisi e concreti, che contraddistinguono la condizione di impiego di cui trattasi, nel particolare contesto in cui s'inscrive e in base a criteri oggettivi e trasparenti, al fine di verificare se tale disparità risponda a una reale necessità, sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito e risulti a tal fine necessaria. Tali elementi possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi contratti a tempo determinato e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 151).

Nonostante il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri per quanto riguarda l'organizzazione delle loro amministrazioni pubbliche, in particolare per quanto riguarda le condizioni di accesso alla magistratura e le condizioni di impiego applicabili sia ai magistrati ordinari che ai giudici di pace (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 156), l'applicazione dei criteri che gli Stati membri stabiliscono deve essere effettuata in modo trasparente e deve poter essere controllata al fine di impedire qualsiasi trattamento sfavorevole dei lavoratori a tempo determinato sulla sola base della durata dei contratti o dei rapporti di lavoro che giustificano la loro anzianità e la loro esperienza professionale (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 157).

Qualora un simile trattamento differenziato derivi dalla necessità di tener conto di esigenze oggettive attinenti all'impiego che deve essere ricoperto mediante la procedura di assunzione e che sono estranee alla durata determinata del rapporto di lavoro che intercorre tra il lavoratore e il suo datore di lavoro, detto trattamento può essere giustificato, ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 158).

Talune disparità di trattamento tra lavoratori a tempo indeterminato assunti al termine di un concorso e lavoratori a tempo determinato assunti all'esito di una procedura diversa da quella prevista per i lavoratori a tempo indeterminato possono pertanto, in linea di principio, essere giustificate dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui devono assumere la responsabilità (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 159).

Pertanto, gli obiettivi invocati dal governo italiano nella causa UX, consistenti nel mettere in luce le differenze nell'attività lavorativa tra un magistrato onorario e un magistrato togato possono essere considerati come configuranti una "ragione oggettiva", ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro, nei limiti in cui essi rispondano a una reale necessità, siano idonei a conseguire l'obiettivo perseguito e siano necessari a tal fine (sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 160).

La Commissione ritiene che le differenze tra le procedure di assunzione dei giudici di pace e quelle dei magistrati togati non impongano che ai primi siano negate le sei condizioni di impiego richiamate sopra, riconosciute invece ai magistrati togati.

Conclusione

Valutati gli elementi qualitativi e quantitativi disponibili riguardanti le funzioni svolte dai giudici di pace e dai magistrati togati, i vincoli di orario e le sanzioni cui sono soggetti, nonché, in generale, l'insieme delle circostanze e dei fatti pertinenti, la Commissione conclude che non sussistono ragioni oggettive valide che giustifichino la disparità di trattamento tra magistrati onorari e magistrati togati in relazione alle sei condizioni di impiego descritte sopra.

Le autorità italiane, qualora ritengano obiettivamente giustificata la disparità di trattamento in relazione alle sei condizioni di impiego di cui sopra, sono invitate a presentare elementi di prova aggiuntivi in merito.

Conformemente alla già citata giurisprudenza della CGUE, occorre tener conto cumulativamente dei criteri seguenti:

1. se la disparità di trattamento constatata sia giustificata dalla sussistenza di elementi precisi e concreti che contraddistinguono la condizione di impiego di cui trattasi, nel particolare contesto in cui si colloca;
2. se la disparità di trattamento si verifichi in base a criteri oggettivi e trasparenti;
3. se la disparità di trattamento risponda a una reale necessità;
4. se la disparità di trattamento sia idonea a raggiungere l'obiettivo perseguito;
5. se la disparità di trattamento risulti a tal fine necessaria.

Tali elementi dovrebbero risultare dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi contratti a tempo determinato e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro (v., in tal senso, la sentenza del 16 luglio 2020, UX, C-658/18, EU:C:2020:572, punto 151).

Nel valutare se la disparità di trattamento in questione risulti necessaria occorre procedere separatamente per ciascuna condizione di impiego discriminatoria. Non è possibile giustificare oggettivamente le differenze nelle condizioni di impiego facendo un mero riferimento astratto alle differenze tra le procedure di assunzione dei giudici di pace e dei magistrati togati.

Occorre pertanto che il soddisfacimento cumulativo dei cinque criteri sopraelencati venga dimostrato in relazione a ciascuna delle sei condizioni di impiego discriminatorie sopracitate¹³: ciò al fine di considerare obiettivamente giustificata la disparità di trattamento alla luce della giurisprudenza della CGUE.

Quanto al diritto a ferie annuali retribuite, la Commissione chiede inoltre alle autorità italiane di confermare se l'articolo 32 del decreto legislativo n. 116/2017 vada interpretato nel senso del riconoscimento, entro agosto 2021, a tutti i magistrati onorari, compresi i giudici di pace onorari, i VPO e i GOT che attualmente ricoprono tale ruolo, del diritto a ferie annuali retribuite, indipendentemente dal fatto che la loro nomina sia anteriore o successiva al 16 agosto 2017.

Censura 2: violazione della clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale

La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale vieta di trattare, per quanto attiene alle condizioni di impiego, i lavoratori a tempo parziale in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo pieno comparabili per il solo motivo che lavorano a tempo parziale, a meno che un trattamento differente sia giustificato da ragioni obiettive.

La Commissione ha già dimostrato sopra che i magistrati onorari sono lavoratori a tempo determinato comparabili ai magistrati togati che rappresentano i lavoratori a tempo indeterminato comparabili. Poiché ai magistrati onorari non può, secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 116/2017 essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana, è evidente che il rapporto tra un magistrato onorario e il ministero della Giustizia si configura come un rapporto a tempo parziale.

Per i motivi esposti in precedenza i magistrati togati possono essere considerati lavoratori a tempo pieno comparabili. Il divieto di cui alla clausola 4, punto 1, si applica pertanto a tutte le condizioni di impiego che determinano una discriminazione tra i magistrati onorari occupati a tempo parziale e i magistrati togati, lavoratori a tempo pieno comparabili.

Quanto già argomentato dalla Commissione sul carattere discriminatorio delle sei condizioni di impiego in rapporto alla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato si applica, mutatis mutandis, alla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale. Per maggiori dettagli la Commissione rinvia quindi all'analisi condotta sopra in relazione alla censura 1.

¹³ Esclusa la condizione di impiego relativa alle ferie annuali retribuite, purché le autorità italiane dimostrino che a decorrere da agosto 2021 le tre categorie (giudici di pace onorari, VPO e GOT) abbiano tutte diritto a ferie annuali retribuite, indipendentemente dalla data di nomina.

Conclusione

La Commissione ritiene che la disparità di trattamento tra magistrati onorari e magistrati togati in relazione alle sei condizioni di impiego di seguito elencate sia discriminatoria e violi la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, poiché non obiettivamente giustificata:

1. indennità per gravidanza, malattia e infortunio;
2. iscrizione alla gestione separata presso l'INPS [Istituto Nazionale Previdenza Sociale];
3. modalità e livelli retributivi;
4. discriminazione fiscale;
5. ferie annuali retribuite dei giudici onorari che abbiano assunto le loro funzioni prima del 16 agosto 2017¹⁴;
6. rimborso delle spese legali per procedimenti disciplinari.

Censura 3: violazione della clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato

La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato mira ad attuare uno degli obiettivi perseguiti dallo stesso, vale a dire limitare il ricorso a una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, considerati come una potenziale fonte di abuso in danno dei lavoratori, prevedendo un certo numero di disposizioni di tutela minima tese ad evitare la precarizzazione della situazione dei lavoratori dipendenti (sentenza del 26 novembre 2014, Mascolo e altri, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 72).

Pertanto la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato impone agli Stati membri, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, l'adozione di almeno una delle misure che essa elenca, qualora il loro diritto interno non contenga norme equivalenti. Le misure così elencate al punto 1, lettere da a) a c), di detta clausola, in numero di tre, attengono, rispettivamente, a ragioni obiettive che giustificano il rinnovo di tali contratti o rapporti di lavoro, alla durata massima totale degli stessi contratti o rapporti di lavoro successivi ed al numero dei rinnovi di questi ultimi (sentenza del 26 novembre 2014, Mascolo e altri, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 74).

Così facendo, la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato fissa agli Stati membri un obiettivo generale, consistente nella prevenzione di siffatti abusi, lasciando loro nel contempo la scelta dei mezzi per conseguire ciò, purché essi non rimettano in discussione l'obiettivo o l'effetto utile dell'accordo quadro (sentenza del 26 novembre 2014, Mascolo e altri, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 76).

¹⁴ Esclusa la condizione di impiego relativa alle ferie annuali retribuite, purché le autorità italiane dimostrino che a decorrere da agosto 2021 le tre categorie (giudici di pace onorari, VPO e GOT) abbiano tutte diritto a ferie annuali retribuite, indipendentemente dalla data di nomina.

Inoltre quando, come nel caso di specie, il diritto dell'Unione non prevede sanzioni specifiche nell'ipotesi in cui vengano nondimeno accertati abusi, spetta alle autorità nazionali adottare misure che devono rivestire un carattere non solo proporzionato, ma anche sufficientemente energico e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (sentenza del 26 novembre 2014, Mascolo e altri, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 77).

Seppure, in mancanza di una specifica disciplina dell'Unione in materia, le modalità di applicazione di tali norme spettino all'ordinamento giuridico interno degli Stati membri in forza del principio dell'autonomia procedurale di questi ultimi, esse non devono essere però meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) né rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività) (sentenza del 26 novembre 2014, Mascolo e altri, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 78).

La Commissione individua due distinti profili giuridici di censura: in primo luogo, la tutela dei magistrati onorari che abbiano assunto le loro funzioni prima del 16 agosto 2017 dal ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato; in secondo luogo, l'assenza di sanzioni per gli abusi pregressi.

In merito al periodo di 16 anni: durata particolarmente lunga dell'abuso

La Commissione ritiene in primis che i magistrati onorari che abbiano assunto le loro funzioni prima del 16 agosto 2017 non siano sufficientemente tutelati dal ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato.

La Commissione ha ricevuto numerose denunce da magistrati onorari in servizio da dieci anni o più in forza di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato.

Non si applica retroattivamente l'articolo 18 (Durata dell'ufficio e conferma) del decreto legislativo n.116/2017, che stabilisce: "L'incarico di magistrato onorario ha la durata di quattro anni. Alla scadenza, l'incarico può essere confermato, a domanda, per un secondo quadriennio."

Tale articolo, in virtù delle disposizioni transitorie e abrogazioni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo n. 116/2017, si applica solo ai magistrati onorari che abbiano assunto le loro funzioni dopo il 16 agosto 2017.

A norma dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 116/2017, i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore dello stesso decreto possono essere confermati, alla scadenza del primo quadriennio di cui al decreto legislativo n. 92 del 2016, o di cui all'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 116/2017 per tre successivi quadrienni. La conferma ha luogo a domanda e secondo i criteri e le modalità previste dall'articolo 18 del suddetto decreto legislativo n. 116/2017. Ciò significa che questa

categoria di magistrati onorari può essere assunta per una durata totale di 16 anni (quattro anni, seguiti da tre rinnovi successivi, ciascuno dei quali di quattro anni).

La Commissione ritiene che tre rinnovi, ciascuno dei quali di quattro anni, con conseguente durata totale del rapporto di lavoro con i magistrati onorari di 16 anni consecutivi, rimettano in discussione l'obiettivo e l'effetto utile dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (sentenza del 26 novembre 2014, Mascolo e altri, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, punto 76).

Benché sia difficile indicare, in termini assoluti, un numero massimo di rinnovi di rapporti di lavoro a tempo determinato o una durata massima del rapporto di lavoro a tempo determinato, al di là dei quali un rinnovo o una proroga della durata costituisca abuso, una durata massima di 16 anni sembra eccessiva tenuto conto dell'obiettivo - vero cardine della tutela dei lavoratori - di prevenire il ricorso a una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato finalizzata a negare ai lavoratori la stabilità dell'impiego di cui godrebbero grazie a contratti a tempo indeterminato. È altresì opportuno rilevare che nella causa C-494/17, Rossato, la Corte ha statuito (al punto 52) che il rinnovo per 17 anni del rapporto di lavoro a tempo determinato costituisce una "durata particolarmente lunga dell'abuso". Una normativa nazionale che ammette tre rinnovi, ciascuno dei quali della durata di quattro anni, con conseguente durata totale del rapporto di lavoro con i giudici di pace di 16 anni consecutivi, determina anch'essa una "durata particolarmente lunga". Una tale normativa rimette in discussione l'obiettivo e l'effetto utile dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e viola quindi la clausola 5 del medesimo accordo quadro.

Conclusione

La Commissione conclude che costituisce una violazione della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato la normativa nazionale che ammette tre rinnovi, ciascuno dei quali della durata di quattro anni, con conseguente durata totale di 16 anni consecutivi del rapporto di lavoro nel caso dei magistrati onorari che abbiano assunto le loro funzioni prima del 16 agosto 2017.

In merito all'assenza di sanzioni per gli abusi pregressi

Il secondo aspetto riguarda l'assenza di sanzioni per gli abusi pregressi, che costituisce una violazione della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

Anche se l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato non prevede esplicitamente alcuna disposizione relativa a un risarcimento per gli abusi pregressi, la CGUE nell'ordinanza dell'11 dicembre 2014 nella causa C-86/14, Leon Medialdea, ha confermato che l'assenza di misure atte a sanzionare gli abusi nel diritto nazionale e a rimuovere le conseguenze di una violazione della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato è in contrasto con tale accordo quadro.

Ai magistrati onorari non si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 81/2015 contenente misure volte a prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, dato che le autorità italiane non li considerano lavoratori.

Il decreto legislativo n. 116/2017 tace sul risarcimento che potrebbe essere reclamato dai magistrati onorari che abbiano in passato subito la reiterazione abusiva di contratti a tempo determinato.

Per quanto concerne appunto quei magistrati onorari che abbiano in passato subito la reiterazione abusiva di contratti a tempo determinato e intendano chiedere un risarcimento per gli abusi pregressi, non è chiaro se possano farlo e, in caso positivo, quale risarcimento possano richiedere: ossia se il magistrato onorario abbia diritto a un'indennità forfettaria e/o a un risarcimento del danno collegato alla "perdita di chance" a norma dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001, richiamato dalla CGUE nella sentenza Santoro (sentenza del 7 marzo 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166).

Richiesta di informazioni aggiuntive

La Commissione chiede al governo italiano di chiarire se esistano misure per il risarcimento del danno subito dai magistrati onorari per la reiterazione abusiva di contratti a tempo determinato per 16 anni e quale sia la portata di tali misure.

6. CENSURE RELATIVE ALLA DIRETTIVA SULL'ORARIO DI LAVORO

Censura 4: violazione degli articoli 3, 5 e 6 della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro

Il decreto legislativo n. 116/2017 ha notevolmente ampliato il novero delle controversie che i magistrati onorari possono trattare, senza un parallelo aumento della retribuzione o dell'orario di lavoro: il compenso si riferisce a un impegno di due giorni a settimana, indipendentemente dal carico di lavoro¹⁵. Il diritto nazionale non contempla alcuna disposizione relativa alla registrazione del tempo effettivo di lavoro dei magistrati onorari.

La Commissione ha ricevuto denunce nelle quali i magistrati onorari hanno segnalato un carico di lavoro così elevato da impegnarli per un'intera settimana lavorativa senza la registrazione dell'orario di lavoro e dei periodi di riposo, mentre ai fini della corresponsione delle indennità si presume che il loro impegno non superi due giorni a settimana.

Alla luce delle denunce ricevute che evidenziano differenze tra la durata del lavoro dei magistrati onorari e il numero dei giorni per i quali sono in effetti retribuiti, la

¹⁵ Cfr. articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 116/2017: "L'incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego. [...] a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana."

Commissione ritiene che l'assenza di un sistema che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto dai magistrati onorari non sia conforme agli articoli 3, 5 e 6 della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro, che stabilisce periodi minimi di riposo giornaliero e di riposo settimanale e la durata massima settimanale del lavoro.

L'obiettivo della direttiva 2003/88 è fissare prescrizioni minime destinate a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori mediante un ravvicinamento delle disposizioni nazionali riguardanti, in particolare, la durata dell'orario di lavoro (sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punto 36).

Tale armonizzazione a livello dell'Unione europea in materia di organizzazione dell'orario di lavoro è intesa a garantire una migliore protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, facendo godere a questi ultimi periodi minimi di riposo – in particolare giornaliero e settimanale – e periodi di pausa adeguati, e prevedendo un limite massimo per la durata settimanale del lavoro (sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punto 37).

In conformità alle disposizioni degli articoli 3 e 5 della direttiva 2003/88, gli Stati membri sono pertanto tenuti a prendere le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici, rispettivamente, nel corso di ogni periodo di ventiquattro ore, di un periodo minimo di riposo di undici ore consecutive e, per ogni periodo di sette giorni, di un periodo minimo di riposo ininterrotto di ventiquattro ore cui si sommano le undici ore di riposo giornaliero previste al citato articolo 3 (sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punto 38).

L'articolo 6, lettera b), della direttiva 2003/88 impone agli Stati membri l'obbligo di prevedere un limite di 48 ore alla durata media settimanale di lavoro, limite massimo che, come espressamente precisato, include le ore di straordinario.

Per garantire la piena efficacia della direttiva 2003/88, occorre che gli Stati membri garantiscano il rispetto di tali periodi minimi di riposo e impediscano ogni superamento della durata massima settimanale del lavoro fissata all'articolo 6, lettera b), della direttiva 2003/88 (sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punto 40).

Se da un lato gli articoli 3 e 5, e l'articolo 6, lettera b), della direttiva 2003/88 non determinano le modalità concrete con le quali gli Stati membri devono garantire l'attuazione dei diritti da essi previsti e affidano quindi agli Stati membri il compito di adottare dette modalità, adottando le "misure necessarie" a tale scopo (v., in tal senso, la sentenza del 26 giugno 2001, BECTU, C-173/99, EU:C:2001:356, punto 55), dall'altro gli Stati membri sono tuttavia tenuti a garantire che l'effetto utile di tali diritti sia integralmente assicurato, facendoli beneficiare effettivamente dei periodi minimi di riposo giornaliero e settimanale e del limite massimo della durata media settimanale di lavoro previsti da tale direttiva (sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punto 42).

Ne consegue che le modalità definite dagli Stati membri per garantire l'attuazione delle prescrizioni della direttiva 2003/88 non devono essere tali da svuotare di contenuto i diritti sanciti all'articolo 31, paragrafo 2, della carta dei diritti fondamentali, agli articoli 3 e 5 e all'articolo 6, lettera b), della direttiva in parola (v., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punto 43).

A detto proposito, occorre ricordare che il lavoratore dev'essere considerato la parte debole nel rapporto di lavoro, cosicché è necessario impedire al datore di lavoro di disporre della facoltà di imporgli una restrizione dei suoi diritti (sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punto 44).

Parimenti, si deve rilevare che, tenuto conto di tale situazione di debolezza, un lavoratore può essere dissuaso dal far valere espressamente i suoi diritti nei confronti del suo datore di lavoro, dal momento che, in particolare, la loro rivendicazione potrebbe esporlo a misure adottate da quest'ultimo in grado di incidere sul rapporto di lavoro in danno di detto lavoratore (sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punto 45).

È alla luce di tali considerazioni generali che occorre esaminare se, e in quale misura, l'istituzione di un sistema che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore sia necessaria per assicurare il rispetto effettivo della durata massima settimanale del lavoro e dei periodi minimi di riposo giornaliero e settimanale.

A detto riguardo, si deve constatare che, in assenza di un tale sistema, non c'è modo di stabilire con oggettività e affidabilità né il numero di ore di lavoro così svolte dal lavoratore e la loro collocazione nel tempo, né il numero delle ore svolte al di là dell'orario di lavoro normale, come ore di lavoro straordinario.

In tali circostanze, risulta eccessivamente difficile per i lavoratori, se non impossibile in pratica, far rispettare i diritti loro conferiti dall'articolo 31, paragrafo 2, della carta dei diritti fondamentali e dalla direttiva 2003/88, al fine di beneficiare effettivamente della limitazione dell'orario settimanale di lavoro e dei periodi minimi di riposo giornaliero e settimanale previsti dalla menzionata direttiva.

La determinazione oggettiva e affidabile del numero di ore di lavoro giornaliero e settimanale è infatti essenziale per stabilire, da un lato, se la durata massima settimanale di lavoro definita all'articolo 6 della direttiva 2003/88 e comprendente, in conformità alla suddetta disposizione, le ore di lavoro straordinario sia stata rispettata nel periodo di riferimento di cui all'articolo 16, lettera b), o all'articolo 19 di tale direttiva e, dall'altro, se i periodi minimi di riposo giornaliero e settimanale, definiti rispettivamente agli articoli 3 e 5 di detta direttiva, siano stati rispettati nel corso di ciascun periodo di 24 ore per quanto concerne il riposo giornaliero o durante il periodo di riferimento di cui all'articolo 16, lettera a), della medesima direttiva per quanto riguarda il riposo settimanale.

Tenuto conto del fatto che gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie per garantire il rispetto dei periodi minimi di riposo e per impedire qualsiasi superamento della durata massima settimanale del lavoro al fine di garantire la piena efficacia della direttiva 2003/88, una normativa nazionale che non preveda l'obbligo di ricorrere a uno strumento che consente di stabilire con oggettività e affidabilità il numero di ore di lavoro giornaliero e settimanale non è idonea a garantire l'effetto utile dei diritti conferiti dall'articolo 31, paragrafo 2, della carta dei diritti fondamentali e da tale direttiva, poiché essa priva sia i datori di lavoro sia i lavoratori della possibilità di verificare se tali diritti sono rispettati e può quindi compromettere l'obiettivo di detta direttiva consistente nel garantire una migliore protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori (sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punto 50).

Non rileva a tale proposito la circostanza che la durata massima dell'orario settimanale di lavoro stabilita dal decreto legislativo n. 116/2017 sia di soli due giorni a settimana. Invero ciò non toglie che le disposizioni nazionali recepiscano nel diritto interno la direttiva, della quale gli Stati membri devono assicurare il rispetto adottando le modalità necessarie a tal fine. Del resto, in assenza di un sistema che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto, resta comunque difficile per un lavoratore, se non impossibile in pratica, garantire il rispetto effettivo della durata massima settimanale del lavoro, indipendentemente da quale sia tale durata (sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punto 51).

Dalle denunce presentate alla Commissione emerge chiaramente che in Italia non esiste alcun sistema che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro dei magistrati onorari.

Un sistema che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto dai lavoratori offre a questi ultimi uno strumento particolarmente efficace per accedere in modo agevole a dati obiettivi e affidabili relativi alla durata effettiva del lavoro da essi realizzato ed è quindi idoneo a facilitare tanto la prova, per tali lavoratori, di una violazione dei diritti loro conferiti dagli articoli 3 e 5 e dall'articolo 6, lettera b), della direttiva 2003/88, i quali precisano il diritto fondamentale sancito all'articolo 31, paragrafo 2, della carta dei diritti fondamentali, quanto il controllo da parte delle autorità e dei giudici nazionali competenti del rispetto effettivo dei diritti in parola.

Ne consegue che, in assenza di un sistema che consenta la misurazione dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore, nulla garantisce che il rispetto effettivo del diritto a una limitazione della durata massima dell'orario di lavoro e a periodi minimi di riposo, conferito dalla direttiva 2003/88, sia pienamente assicurato ai lavoratori, posto che suddetto rispetto è lasciato alla discrezionalità del datore di lavoro.

Se è vero che la responsabilità del datore di lavoro relativa al rispetto dei diritti conferiti dalla direttiva 2003/88 non può essere illimitata, ciò non toglie che una normativa di uno Stato membro la quale non impone al datore di lavoro di misurare la durata dell'orario di lavoro svolto può privare di sostanza i diritti sanciti agli articoli 3 e 5 e all'articolo 6, lettera b), di tale direttiva, non assicurando ai lavoratori il rispetto effettivo del diritto a

una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi minimi di riposo, e non è quindi conforme allo scopo perseguito da detta direttiva, che considera siffatte prescrizioni minime indispensabili alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori (sentenza del 14 maggio 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, punto 59).

Di conseguenza, al fine di assicurare l'effetto utile dei diritti previsti dalla direttiva 2003/88 e del diritto fondamentale sancito dall'articolo 31, paragrafo 2, della carta dei diritti fondamentali, gli Stati membri devono imporre ai datori di lavoro l'obbligo di predisporre un sistema oggettivo, affidabile e accessibile che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore.

Ciò considerato, spetta tuttavia agli Stati membri, nell'ambito dell'esercizio del potere discrezionale di cui dispongono a tal riguardo, definire le modalità concrete di attuazione di un siffatto sistema, in particolare la forma che esso deve assumere, e ciò tenendo conto, se del caso, delle specificità proprie di ogni settore di attività interessato, come la magistratura. In altre parole gli Stati membri devono definire le modalità concrete di attuazione di un sistema di misurazione della durata dell'orario di lavoro svolto da tutti i lavoratori rientranti nel campo di applicazione della direttiva 2003/88, esclusi i lavoratori autonomi di cui all'articolo 17, paragrafo 1, della medesima. A tale proposito, va rilevato che i magistrati onorari non possono rientrare in quest'ultima categoria di lavoratori. Considerato che l'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 116/2017 stabilisce che l'impegno in veste di magistrato onorario non può superare due giorni a settimana e considerato l'obbligo del rispetto delle date e degli orari delle udienze, i magistrati onorari non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2003/88 così da poter essere considerati lavoratori autonomi il cui orario di lavoro non richieda alcuna misurazione.

Nella causa C-55/18, CCOO, la Corte ha inequivocabilmente stabilito che gli articoli 3, 5 e 6 della direttiva 2003/88, letti alla luce dell'articolo 31, paragrafo 2, della carta dei diritti fondamentali, devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa di uno Stato membro che non impone ai datori di lavoro l'obbligo di istituire un sistema che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto da ciascun lavoratore.

Questa interpretazione si applica anche all'orario di lavoro dei magistrati onorari, conformemente alle argomentazioni, esposte nella sezione 4.1, secondo cui i magistrati onorari sono "lavoratori" ai fini della direttiva sull'orario di lavoro.

Conclusione

La Commissione conclude che l'assenza di un sistema che consenta la misurazione della durata dell'orario di lavoro giornaliero svolto dai magistrati onorari viola gli articoli 3, 5 e 6 della direttiva 2003/88/CE, letti alla luce dell'articolo 31, paragrafo 2, della carta dei diritti fondamentali.

Censura 5: violazione dell'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro

L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sull'orario di lavoro stabilisce che gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane.

La Commissione ha già dimostrato, in relazione alla prima censura, che i magistrati onorari che abbiano assunto le loro funzioni prima del 16 agosto 2017 non hanno diritto a ferie annuali retribuite. Ciò viola non solo la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, ma anche l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sull'orario di lavoro.

Considerato che questo punto è già stato diffusamente analizzato in relazione alla prima censura, le argomentazioni ivi addotte non saranno qui ripetute.

Conclusione

La Commissione ritiene che violino l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sull'orario di lavoro le disposizioni del decreto legislativo n. 116/2017 in base alle quali i magistrati onorari che abbiano assunto le loro funzioni prima del 16 agosto 2017 non hanno diritto a ferie annuali retribuite.

Semberebbe però che, a norma dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 116/2017, entro agosto 2021 tutti i magistrati onorari, compresi i giudici di pace onorari, i VPO e i GOT che attualmente ricoprono tale ruolo, avranno diritto a ferie annuali retribuite, indipendentemente dal fatto che la loro nomina sia anteriore o successiva al 16 agosto 2017. La Commissione chiede alle autorità italiane di confermare la correttezza di tale interpretazione dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 116/2017.

7. CENSURE RELATIVE ALLA DIRETTIVA SULLA MATERNITÀ

Censura 6: violazione dell'articolo 8 e dell'articolo 11, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 92/85/CEE sulla maternità

La direttiva sulla maternità¹⁶ riconosce, tra l'altro, il diritto a un congedo di maternità di almeno quattordici settimane ininterrotte, compreso un congedo di maternità obbligatorio di almeno due settimane. La retribuzione o l'indennità percepita dalle lavoratrici durante il congedo di maternità deve essere almeno equivalente alla prestazione per malattia.

Secondo la giurisprudenza della CGUE, la nozione di "retribuzione" che compare all'articolo 11 della direttiva 92/85/CEE include i vantaggi che il datore di lavoro paga direttamente o indirettamente durante il congedo di maternità in ragione dell'attività lavorativa svolta dalla lavoratrice. La nozione di indennità comprende invece qualsiasi reddito che la lavoratrice percepisce durante il congedo di maternità e che non le sia

¹⁶ Direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE).

versato dal datore di lavoro in forza del rapporto di lavoro¹⁷. Per quanto riguarda l'indennità adeguata in forza dell'articolo 11, punto 2, lettera b), della direttiva 92/85/CEE, la Corte ha dichiarato che alle lavoratrici in congedo di maternità deve essere garantito un reddito di importo almeno equivalente a quello della prestazione per malattia, indipendentemente dal fatto che tale reddito venga versato sotto forma di indennità, di retribuzione, oppure di una combinazione di entrambe¹⁸.

L'articolo 25 del decreto legislativo n. 116/2017 stabilisce che in caso di malattia e infortunio e in caso di gravidanza non sia dovuta l'indennità prevista dall'articolo 23.

La Commissione ha ricevuto denunce secondo le quali, in ragione dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 116/2017, ai magistrati onorari di sesso femminile non sarebbe corrisposta alcuna retribuzione o indennità durante il congedo di maternità. Ciò viola l'articolo 8 e l'articolo 11, paragrafo 2, lettera b), della direttiva sulla maternità.

Richiesta di informazioni aggiuntive

Qualora ai magistrati onorari di sesso femminile sia corrisposta, nel quadro di un regime di sicurezza sociale, un'indennità di maternità almeno equivalente alla prestazione per malattia, potrebbe non configurarsi alcuna violazione della direttiva sulla maternità. Il governo italiano dovrebbe pertanto chiarire se ai magistrati onorari di sesso femminile siano corrisposte una retribuzione o indennità durante il congedo di maternità.

8. DOMANDE RELATIVE ALLO STATUS DEI GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE

La legge 28 aprile 2016, n. 57, all'articolo 1, comma 1, lettera a), ha conferito al governo la delega di "prevedere un'unica figura di giudice onorario", mentre l'articolo 2, comma 1, lettera a), della medesima legge fissava, tra i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega, quello di "superare la distinzione tra giudici onorari di tribunale e giudici di pace, denominandoli 'giudici onorari di pace'". Ciononostante, alla data del 31 maggio 2021, secondo quanto si evince dal sopraccitato sito internet del CSM, entrambe le categorie continuano a esistere.

Si chiede pertanto alle autorità italiane di chiarire se la riforma di queste categorie, prevista all'articolo 1, comma 1, lettera a), e all'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge 28 aprile 2016, n. 57, non sia ancora stata attuata e, in tal caso, di fornire un calendario di attuazione; qualora invece la riforma sia stata attuata, si prega di chiarire perché le categorie "giudice onorario di tribunale" e "giudice di pace" continuino a figurare come categorie distinte sul sito internet del CSM.

9. CONCLUSIONE

Date le considerazioni esposte, la Commissione europea ritiene che la Repubblica italiana non abbia ottemperato agli obblighi imposti:

¹⁷ Causa C-471/08, Parviainen, ECLI:EU:C:2010:391, punto 35.

¹⁸ Ibidem, punto 37.

- dalle clausole 4 e 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato;
- dalla clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale;
- dagli articoli 3, 5, 6 e 7 della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro; e
- dall'articolo 8 e dall'articolo 11, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 92/85/CEE sulla maternità.

La Commissione invita il Suo governo, ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a trasmetterle osservazioni in merito a quanto precede entro due mesi dal ricevimento della presente lettera.

Dopo avere preso conoscenza di tali osservazioni, oppure in caso di omesso inoltro delle stesse entro il termine fissato, la Commissione si riserva il diritto di emettere, se del caso, il parere motivato previsto dal medesimo articolo.

Voglia gradire, signor Ministro, i sensi della mia più alta considerazione.

Per la Commissione,

Nicolas SCHMIT

Membro della Commissione



SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

16 luglio 2020 ([*1](#))

«Rinvio pregiudiziale – Ricevibilità – Articolo 267 TFUE – Nozione di “giurisdizione nazionale” – Criteri – Politica sociale – Direttiva 2003/88/CE – Ambito di applicazione – Articolo 7 – Ferie annuali retribuite – Direttiva 1999/70/CE – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Clausole 2 e 3 – Nozione di “lavoratore a tempo determinato” – Giudici di pace e magistrati ordinari – Differenza di trattamento – Clausola 4 – Principio di non discriminazione – Nozione di “ragioni oggettive”»

Nella causa C-658/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Giudice di pace di Bologna (Italia), con ordinanza del 16 ottobre 2018, pervenuta in cancelleria il 22 ottobre 2018, nel procedimento

UX

contro

Governo della Repubblica italiana,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Arabadjiev (relatore), presidente di sezione, P.G. Xuereb e T. von Danwitz, giudici, avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 28 novembre 2019,

considerate le osservazioni presentate:

– per UX, da G. Guida, F. Sisto, F. Visco, e V. De Michele, avvocati;

– per il Governo della Repubblica italiana, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da L. Fiandaca e F. Scalfani, avvocati dello Stato;

– per la Commissione europea, da G. Gattinara e M. van Beek, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 gennaio 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

¹La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 267 TFUE, nonché dell'articolo 31, paragrafo 2 e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), sul principio della responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione, nonché sull'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 3, e dell'articolo 7 della 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](#)), nonché delle clausole 2 e 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999 (in prosieguo: l'«accordo quadro»), che figura nell'allegato della 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](#)).

²Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra UX e il Governo della Repubblica italiana in merito ad una domanda di risarcimento dei danni subiti per violazione del diritto dell'Unione da parte dello Stato italiano.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 89/391/CEE

³L'articolo 2 della direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro ([GU 1989, L 183, pag. 1](#)), definisce i settori di attività cui fa riferimento tale direttiva:

- «1. La presente direttiva concerne tutti i settori d'attività privati o pubblici (attività industriali, agricole, commerciali, amministrative, di servizi, educative, culturali, ricreative, ecc.).
2. La presente direttiva non è applicabile quando particolarità inerenti ad alcune attività specifiche nel pubblico impiego, per esempio nelle forze armate o nella polizia, o ad alcune attività specifiche nei servizi di protezione civile vi si oppongono in modo imperativo.

In questo caso, si deve vigilare affinché la sicurezza e la salute dei lavoratori siano, per quanto possibile, assicurate, tenendo conto degli obiettivi della presente direttiva».

Direttiva 2003/88

⁴L'articolo 1 della direttiva 2003/88, intitolato «Oggetto e campo di applicazione», ai suoi paragrafi da 1 a 3 enuncia quanto segue:

- «1. La presente direttiva stabilisce prescrizioni minime di sicurezza e di salute in materia di organizzazione dell'orario di lavoro.
2. La presente direttiva si applica:
 - a) ai periodi minimi di (...) ferie annuali (...)
 - (...)
3. La presente direttiva si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 89/391/CEE, fermi restando gli articoli 14, 17, 18 e 19 della presente direttiva.
(...)».

⁵L'articolo 7 di tale direttiva, intitolato «Ferie annuali», così dispone:

- «1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali.
2. Il periodo minimo di ferie annuali retribuite non può essere sostituito da un'indennità finanziaria, salvo in caso di fine del rapporto di lavoro».

Direttiva 1999/70

⁶Il considerando 17 della direttiva 1999/70 è formulato come segue:

«per quanto riguarda i termini utilizzati nell'accordo quadro la presente direttiva, senza definirli precisamente, lascia agli Stati membri il compito di provvedere alla loro definizione secondo la legislazione e/o la prassi nazionale, come per altre direttive adottate nel settore sociale che utilizzano termini simili, purché dette definizioni rispettino il contenuto dell'accordo quadro».

⁷L'articolo 1 di tale direttiva dispone che lo scopo di quest'ultima è di «attuare l'accordo quadro (...), che figura nell'allegato, concluso (...) fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE)».

⁸Ai sensi della clausola 1 dell'accordo quadro, l'obiettivo di quest'ultimo è, da un lato, migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il rispetto del principio di non discriminazione e, dall'altro, creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato.

⁹La clausola 2 dell'accordo quadro, intitolata «Campo d'applicazione», prevede quanto segue:

«1. Il presente accordo si applica ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro.

2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali e/o le parti sociali stesse possono decidere che il presente accordo non si applichi ai:

a) rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato;

b) contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici».

¹⁰La clausola 3 dell'accordo quadro, intitolata «Definizioni», è così formulata:

«1. Ai fini del presente accordo, il termine "lavoratore a tempo determinato" indica una persona con un contratto o un rapporto di lavoro definiti direttamente fra il datore di lavoro e il lavoratore e il cui termine è determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico.

2. Ai fini del presente accordo, il termine "lavoratore a tempo indeterminato comparabile" indica un lavoratore con un contratto o un rapporto di lavoro di durata indeterminata appartenente allo stesso stabilimento e addetto a lavoro/occupazione identico o simile, tenuto conto delle qualifiche/competenze (...)».

¹¹La clausola 4 dell'accordo quadro, intitolata «Principio di non discriminazione», prevede quanto segue:

«1. 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.

2. Se del caso, si applicherà il principio del pro rata temporis».

Diritto italiano

¹²L'articolo 106 della Costituzione italiana contiene disposizioni fondamentali relative all'accesso alla magistratura:

«Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

(...)».

¹³Nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale, la legge del 21 novembre 1991, n. 374 – Istituzione del giudice di pace (supplemento ordinario alla GURI n. 278, del 27 novembre 1991; in prosieguo: la «legge n. 374/1991») così dispone:

«Articolo 1

Istituzione e funzioni del giudice di pace

1. È istituito il giudice di pace, il quale esercita la giurisdizione in materia civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile secondo le norme della presente legge.
2. L'ufficio del giudice di pace è ricoperto da un magistrato onorario appartenente all'ordine giudiziario.

(...)

Articolo 3

Ruolo organico e pianta organica degli uffici del giudice di pace

1. Il ruolo organico dei magistrati onorari addetti agli uffici del giudice di pace è fissato in 4.700 posti; (...)

(...)

Articolo 4

Nomina nell'ufficio

1. I magistrati onorari chiamati a ricoprire l'ufficio del giudice di pace sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura su proposta formulata dal consiglio giudiziario territorialmente competente, integrato da cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine degli avvocati e procuratori del distretto di corte d'appello.

(...)

Articolo 10

Doveri del giudice di pace

1. Il giudice di pace è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari. (...)

(...)

Articolo 11

Indennità spettanti al giudice di pace

1. L'ufficio del giudice di pace è onorario.
2. Ai magistrati onorari che esercitano la funzione di giudice di pace è corrisposta un'indennità di L. 70.000 [circa EUR 35] per ciascuna udienza civile o penale, anche se non dibattimentale, e per

l'attività di apposizione dei sigilli, nonché di L. 110.000 [circa EUR 55] per ogni altro processo assegnato e comunque definito o cancellato dal ruolo.

3. È altresì dovuta un'indennità di L. 500.000 [circa EUR 250] per ciascun mese di effettivo servizio a titolo di rimborso spese per l'attività di formazione, aggiornamento e per l'espletamento dei servizi generali di istituto.

(...)

4 bis. Le indennità previste dal presente articolo sono cumulabili con i trattamenti pensionistici e di quiescenza comunque denominati.

4 ter. Le indennità previste dal presente articolo non possono superare in ogni caso l'importo di euro 72.000 lordi annui».

¹⁴Ai sensi dell'articolo 8 bis della legge del 2 aprile 1979, n. 97 – Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato (GURI n. 97, del 6 aprile 1979), applicabile all'epoca dei fatti di causa:

«(...) i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché gli avvocati e i procuratori dello Stato hanno un periodo annuale di ferie di trenta giorni».

¹⁵L'articolo 24 del decreto legislativo del 13 luglio 2017, n. 116 – Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57 (GURI n. 177, del 31 luglio 2017), prevede un'indennità per il periodo feriale per i giudici di pace, ma solo per i magistrati onorari che hanno assunto le loro funzioni dopo il 16 agosto 2017.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

¹⁶La ricorrente nel procedimento principale è stata nominata Giudice di pace il 23 febbraio 2001 ed ha svolto tale funzione in due diversi tribunali, dall'anno 2002 all'anno 2005 e, successivamente, dall'anno 2005 sino ad oggi.

¹⁷Nel periodo compreso tra il 1° luglio 2017 e il 30 giugno 2018, la ricorrente nel procedimento principale ha emesso 478 sentenze in qualità di giudice penale, 1113 decreti di archiviazione nei confronti di persone note e 193 decreti di archiviazione contro persone ignote in qualità di giudice dell'indagine preliminare. Nell'ambito delle sue funzioni, essa svolge, in qualità di giudice monocratico, due udienze alla settimana, tranne nel periodo feriale non retribuito di agosto, durante il quale i termini processuali sono sospesi.

¹⁸Nell'agosto 2018, durante il suo congedo non retribuito, la ricorrente nel procedimento principale non ha svolto alcuna attività in qualità di giudice di pace e, di conseguenza, non ha percepito alcuna indennità.

¹⁹L'8 ottobre 2018 la ricorrente nel procedimento principale ha presentato al Giudice di pace di Bologna un ricorso per decreto ingiuntivo volto ad ottenere la condanna del Governo della Repubblica italiana al pagamento dell'importo di EUR 4500,00, corrispondente, a suo avviso, alla retribuzione per il mese di agosto 2018 che spetterebbe ad un magistrato ordinario con la sua stessa anzianità di servizio, a titolo di risarcimento dei danni che essa ritiene di aver subito per la manifesta violazione, da parte dello Stato italiano, segnatamente della clausola 4 dell'accordo quadro e dell'articolo 7 della direttiva 2003/88, nonché dell'articolo 31 della Carta. In via subordinata, la ricorrente nel procedimento principale ha chiesto la condanna del governo italiano al pagamento della somma di EUR 3039,76, allo stesso titolo, calcolata sulla base dell'indennità netta da essa percepita nel mese di luglio 2018.

²⁰In tale contesto, dall'ordinanza di rinvio risulta che i pagamenti percepiti dai giudici di pace sono legati al lavoro realizzato e calcolati sulla base del numero di decisioni pronunciate. Di conseguenza, durante il periodo feriale del mese di agosto, la ricorrente nel procedimento principale non ha percepito alcuna indennità, mentre i magistrati ordinari hanno diritto a ferie retribuite di 30 giorni. L'articolo 24 del decreto legislativo del 13 luglio 2017, n. 116, che ora prevede per i giudici di pace la retribuzione del periodo feriale, non sarebbe applicabile alla ricorrente nel procedimento principale in ragione della data della sua entrata in servizio.

²¹Da detta ordinanza risulta altresì che i giudici di pace sono soggetti, sotto il profilo disciplinare, ad obblighi analoghi a quelli dei magistrati ordinari. Il rispetto di tali obblighi è sottoposto al controllo del Consiglio Superiore della Magistratura, di concerto con il Ministro della Giustizia.

²²Il Giudice di pace di Bologna ritiene, contrariamente ai supremi organi giurisdizionali italiani, che i giudici di pace, nonostante il carattere onorario del loro servizio, debbano essere considerati «lavoratori» ai sensi delle disposizioni della direttiva 2003/88 e dell'accordo quadro. A sostegno di tale tesi esso fa riferimento, in particolare, al vincolo di subordinazione che, a suo avviso, caratterizza il rapporto tra i giudici di pace e il Ministero della Giustizia. Analogamente, i giudici di pace non sarebbero solo soggetti al potere disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, ma sarebbero anche inclusi nell'organico di quest'ultima. Inoltre, le certificazioni di pagamento dei giudici di pace sarebbero rilasciate con le stesse modalità previste per i dipendenti pubblici e il reddito del giudice di pace sarebbe assimilato a quello del lavoratore subordinato. Pertanto, la direttiva 2003/88 e l'accordo quadro sarebbero applicabili nei loro confronti.

²³In tale contesto, il Giudice di pace di Bologna ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte cinque questioni pregiudiziali.

²⁴Con ordinanza dell'11 novembre 2019, pervenuta alla Corte il 12 novembre 2019, il giudice del rinvio ha deciso di ritirare la quarta e la quinta questione pregiudiziale, confermando al contempo il mantenimento delle questioni pregiudiziali dalla prima alla terza, così formulate:

«¹)Se il giudice di pace, quale giudice del rinvio pregiudiziale, rientra nella nozione di giudice comune europeo competente a proporre istanza di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, anche se l'ordinamento interno non gli riconosce, per la sua precarietà lavorativa, condizioni di lavoro equivalenti a quelle dei magistrati professionali pur svolgendo le stesse funzioni giurisdizionali con incardimento nell'ordinamento giudiziario nazionale, in violazione delle garanzie di indipendenza e di imparzialità del giudice comune europeo, indicate dalla Corte di giustizia nelle sentenze *Wilson* ([EU:C:2006:587](#), punti 47-53), *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ([EU:C:2018:117](#), punto 32 e punti 41-45), *Minister for Justice and Equality* ([EU:C:2018:586](#), punti 50-54).

²)Nel caso di risposta affermativa al quesito sub.1), se l'attività di servizio del giudice di pace ricorrente rientra nella nozione di "lavoratore a tempo determinato", di cui, in combinato disposto, agli articoli 1, paragrafo 3, e 7 della direttiva 2003/88, alla clausola 2 dell'[accordo quadro] e all'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze *O'Brien* ([EU:C:2012:110](#)) e *King* ([EU:C:2017:914](#)), e, in caso di risposta affermativa, se il magistrato ordinario o professionale possa essere considerato lavoratore a tempo indeterminato equiparabile al lavoratore a tempo determinato "giudice di pace", ai fini dell'applicazione delle stesse condizioni di lavoro di cui alla clausola 4 dell'[accordo quadro].

³)Nel caso di risposta affermativa ai quesiti sub. 1) e sub. 2), se l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con l'art. 267 TFUE, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia Ue in materia di responsabilità dello Stato italiano per manifesta violazione della normativa [dell'Unione] da parte del Giudice di ultima istanza nelle sentenze *Kobler* ([EU:C:2003:513](#)), *Traghetti del Mediterraneo* ([EU:C:2006:391](#)) e *Commissione*

contro Repubblica italiana ([EU:C:2011:775](#)), siano in contrasto con l'art. 2, commi 3 e 3-bis, della legge 13 aprile 1988 n. 117 sulla responsabilità civile dei magistrati, che prevede la responsabilità del giudice per dolo o colpa grave “in caso di violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione [...]” e che pone il giudice nazionale di fronte alla scelta – che comunque venga esercitata è causa di responsabilità civile e disciplinare nei confronti dello Stato nelle cause in cui parte sostanziale è la stessa amministrazione pubblica, particolarmente quando il giudice della causa è un giudice di pace con lavoro a tempo determinato privo di tutele effettive giuridiche, economiche e previdenziali –, come nella fattispecie di causa, se violare la normativa interna disapplicandola e applicando il diritto dell'Unione [...], come interpretato dalla Corte di giustizia, o invece violare il diritto dell'Unione [...] applicando le norme interne ostative al riconoscimento della tutela e in contrasto con gli articoli 1, paragrafo 3, e 7 della direttiva 2003/88, con le clausole 2 e 4 dell'[accordo quadro] e con l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

Procedimento dinanzi alla Corte

²⁵Il giudice del rinvio ha chiesto che la presente causa fosse sottoposta al procedimento pregiudiziale d'urgenza previsto all'articolo 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

²⁶Il 6 novembre 2018 la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso che non vi era luogo per un accoglimento di detta richiesta.

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

²⁷A seguito della presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale, la ricorrente nel procedimento principale, con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 29 gennaio 2020, ha chiesto che fosse disposta la riapertura della fase orale del procedimento, in applicazione dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte.

²⁸A sostegno di tale domanda essa deduce, in sostanza, che, per quanto riguarda gli elementi che compongono il compenso dei giudici di pace, l'avvocato generale, nelle sue conclusioni, si è basato su una giurisprudenza della Corte che non è stata oggetto di dibattito all'udienza di discussione del 28 novembre 2019. La ricorrente nel procedimento principale contesta la valutazione dell'avvocato generale relativa al metodo di calcolo dell'indennità per ferie retribuite e, più in particolare, taluni aspetti del compenso che deve essere utilizzato per il calcolo di detta indennità. Pertanto, la ricorrente nel procedimento principale ritiene che l'avvocato generale abbia introdotto un argomento nuovo che non è stato discusso in udienza.

²⁹A tale proposito, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 252, secondo comma, TFUE, l'avvocato generale presenta pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento. La Corte non è vincolata né a tali conclusioni né alla motivazione attraverso la quale l'avvocato generale giunge a formularle (sentenza del 19 marzo 2020, *Sánchez Ruiz e a.*, [C-103/18](#) e [C-429/18](#), [EU:C:2020:219](#), punto [42](#) e giurisprudenza ivi citata).

³⁰Occorre altresì rilevare, in tale contesto, che né lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea né il regolamento di procedura prevedono la facoltà per le parti o gli interessati menzionati all'articolo 23 di tale Statuto di depositare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'avvocato generale. Di conseguenza, il disaccordo di una parte o di tale interessato con le conclusioni dell'avvocato generale, quali che siano le questioni da esso ivi esaminate, non può costituire, di per sé, un motivo che giustifichi la riapertura della fase orale (sentenza del 19 marzo

2020, Sánchez Ruiz e a., [C-103/18 e C-429/18](#), [EU:C:2020:219](#), punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

- ³¹Ne consegue che la domanda di riapertura della fase orale del procedimento presentata dalla ricorrente nel procedimento principale, nella misura in cui mira a consentire a quest'ultima di rispondere alla posizione espressa dall'avvocato generale nelle sue conclusioni, non può essere accolta.
- ³²Vero è che, ai sensi dell'articolo 83 del regolamento di procedura, la Corte, sentito l'avvocato generale, può disporre in qualsiasi momento la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte, oppure quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati menzionati dall'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- ³³Ebbene, nel caso di specie, la Corte, dopo aver sentito l'avvocato generale, ritiene di disporre di tutti gli elementi necessari per rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio e considera che la presente causa non debba essere decisa sulla base di un argomento che non sia stato oggetto di discussione tra gli interessati.
- ³⁴Alla luce delle considerazioni che precedono, non occorre disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

- ³⁵La Repubblica italiana e la Commissione europea sostengono, innanzitutto, che la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile nel suo complesso, per il motivo che il giudice di pace all'origine del rinvio pregiudiziale non può essere considerato una giurisdizione nazionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, in assenza di tre condizioni essenziali al riguardo.
- ³⁶In primo luogo, non sarebbe rispettato il requisito dell'indipendenza, in particolare sotto il suo secondo profilo, di ordine interno, dato che il giudice del rinvio avrebbe necessariamente un interesse nella soluzione della controversia principale, in quanto appartiene alla categoria dei giudici di pace. Il giudice del rinvio non potrebbe pertanto essere considerato imparziale.
- ³⁷In secondo luogo, per quanto riguarda l'obbligatorietà della giurisdizione del giudice del rinvio, la Repubblica italiana e la Commissione deducono, da un lato, che le domande formulate dalla ricorrente nel procedimento principale rientrano nell'ambito di una controversia in materia di diritto del lavoro vertente sulla questione se i giudici di pace siano lavoratori e, dall'altro, che la competenza del giudice di pace si fonda su un frazionamento, vietato dal diritto italiano, dei crediti della ricorrente nel procedimento principale nei confronti dello Stato italiano.
- ³⁸In terzo luogo, il governo italiano e la Commissione ritengono che, nel caso di specie, manchi la natura contraddittoria del procedimento d'ingiunzione di pagamento che si svolge dinanzi al giudice del rinvio.
- ³⁹La Commissione esprime poi dubbi, da un lato, sulla necessità della domanda di pronuncia pregiudiziale e, dall'altro, sulla rilevanza delle questioni sollevate ai fini della soluzione della controversia principale. Essa ritiene in primo luogo che il giudice del rinvio, pur affermando esso stesso, al punto 22 dell'ordinanza di rinvio, che non è necessario un rinvio pregiudiziale, non abbia spiegato chiaramente le ragioni che l'hanno portato ad interrogarsi sull'interpretazione di talune disposizioni del diritto dell'Unione. In secondo luogo, la Commissione ritiene, da un lato, che la

seconda questione non venga sollevata per rispondere ad un dubbio reale del giudice del rinvio in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione e, dall'altro, che la terza questione non abbia alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della causa principale.

⁴⁰A tale riguardo, occorre innanzitutto esaminare la questione se, nel caso di specie, il giudice di pace all'origine del presente rinvio pregiudiziale soddisfi i criteri per essere considerato una giurisdizione nazionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

⁴¹Tale problematica è altresì sollevata dalla prima questione, diretta in sostanza a stabilire se il giudice di pace rientri nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri», ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

⁴²Secondo una costante giurisprudenza, per valutare se l'organismo di rinvio di cui trattasi costituisca una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE – questione rientrante unicamente nel diritto dell'Unione – la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali l'origine legale di tale organismo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, lo svolgimento in contraddittorio dei procedimenti dinanzi ad esso, l'applicazione, da parte dell'organo, di norme giuridiche, nonché la sua indipendenza (sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, [C-274/14](#), [EU:C:2020:17](#), punto [51](#) e giurisprudenza ivi citata).

⁴³Nel caso di specie, gli elementi contenuti nel fascicolo sottoposto alla Corte non consentono di dubitare del fatto che il giudice di pace soddisfi i requisiti attinenti alla sua origine legale, al suo carattere permanente e all'applicazione, da parte di quest'ultimo, di norme giuridiche.

⁴⁴Per contro, si pone anzitutto la questione se esso soddisfi il requisito dell'indipendenza. Il giudice del rinvio, per quanto riguarda la propria indipendenza, esprime riserve connesse alle condizioni di lavoro dei giudici di pace italiani.

⁴⁵In tale contesto, occorre ricordare che l'indipendenza dei giudici nazionali è essenziale per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo di rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, in quanto, conformemente alla consolidata giurisprudenza della Corte, ricordata al punto 42 della presente sentenza, tale meccanismo può essere attivato unicamente da un organo, incaricato di applicare il diritto dell'Unione, che soddisfi, segnatamente, il suddetto criterio di indipendenza (sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, [C-274/14](#), [EU:C:2020:17](#), punto [56](#) e giurisprudenza ivi citata).

⁴⁶Secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di «indipendenza» comporta due aspetti. Il primo aspetto, di ordine esterno, esige che l'organismo in questione eserciti le proprie funzioni in piena autonomia, senza soggiacere a vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni di qualsivoglia origine, in modo da essere tutelato dinanzi agli interventi o alle pressioni esterne suscettibili di compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e di influenzare le decisioni di questi (sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, [C-274/14](#), [EU:C:2020:17](#), punto [57](#) e giurisprudenza ivi citata).

⁴⁷Sempre per quanto riguarda l'aspetto esterno della nozione di «indipendenza», occorre ricordare che l'inamovibilità dei membri dell'organo di cui trattasi costituisce una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici, in quanto mira a proteggere la persona di coloro che hanno il compito di giudicare (sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, [C-274/14](#), [EU:C:2020:17](#), punto [58](#) e giurisprudenza ivi citata).

⁴⁸Il principio di inamovibilità, del quale va sottolineata l'importanza capitale, esige, in particolare, che i giudici possano continuare a esercitare le proprie funzioni finché non abbiano raggiunto l'età obbligatoria per il collocamento a riposo o fino alla scadenza del loro mandato, qualora quest'ultimo abbia una durata determinata. Pur non essendo assoluto, questo principio può conoscere eccezioni solo a condizione che ciò sia giustificato da motivi legittimi e imperativi, nel rispetto del principio di proporzionalità. In concreto, si ammette comunemente che i giudici possano essere rimossi ove

siano inidonei a continuare ad esercitare le loro funzioni a motivo di un'incapacità o di una grave violazione, rispettando a tal fine procedure appropriate (sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, [C-274/14](#), [EU:C:2020:17](#), punto [59](#) e giurisprudenza ivi citata).

⁴⁹Più in particolare, la garanzia di inamovibilità dei membri di un organo giurisdizionale esige che i casi di rimozione dei membri di tale organo siano determinati da una normativa particolare, mediante disposizioni legislative espresse che forniscano garanzie ulteriori rispetto a quelle previste dalle norme generali del diritto amministrativo e del diritto del lavoro applicabili in caso di rimozione abusiva (sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, [C-274/14](#), [EU:C:2020:17](#), punto [60](#) e giurisprudenza ivi citata).

⁵⁰Il secondo aspetto della nozione di «indipendenza», di ordine interno, si ricollega alla nozione di «imparzialità» e riguarda l'equidistanza rispetto alle parti della controversia ed ai loro rispettivi interessi in rapporto all'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione della controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica (sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, [C-274/14](#), [EU:C:2020:17](#), punto [61](#) e giurisprudenza ivi citata).

⁵¹Tali garanzie di indipendenza e di imparzialità presuppongono l'esistenza di disposizioni, segnatamente relative alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni, nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di rimozione dei suoi membri, che consentano di fugare, in capo ai singoli, qualsiasi legittimo dubbio quanto alla impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità riguardo agli interessi contrapposti (sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, [C-274/14](#), [EU:C:2020:17](#), punto [63](#) e giurisprudenza ivi citata).

⁵²Nel caso di specie, per quanto riguarda la nomina dei giudici di pace, si deve constatare che, secondo la normativa nazionale applicabile, in particolare l'articolo 4 della legge n. 374/1991, i giudici di pace sono nominati con decreto del presidente della Repubblica italiana, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura su proposta formulata dal consiglio giudiziario territorialmente competente, integrato da cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine degli avvocati e procuratori del distretto di corte d'appello.

⁵³Per quanto riguarda la durata delle funzioni dei giudici di pace, occorre rilevare che dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che tali giudici hanno un mandato di quattro anni, rinnovabile alla sua scadenza per la medesima durata. Inoltre, i giudici di pace restano in servizio, in linea di principio, fino alla scadenza del loro mandato di quattro anni, se quest'ultimo non viene rinnovato.

⁵⁴Per quanto riguarda la revoca dei giudici di pace, da tale fascicolo emerge che i casi di revoca dal loro incarico e i relativi procedimenti specifici sono stabiliti a livello nazionale, da disposizioni legislative espresse.

⁵⁵Risulta inoltre che i giudici di pace esercitano le loro funzioni in piena autonomia, fatte salve le disposizioni in materia disciplinare, e senza pressioni esterne che possano influenzare le loro decisioni.

⁵⁶Per quanto riguarda il requisito di indipendenza considerato sotto il suo secondo aspetto, di ordine interno, contemplato al punto 50 della presente sentenza, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 51 delle sue conclusioni, è sufficiente constatare che la Corte ha già risposto, a più riprese, a questioni pregiudiziali riguardanti lo status dei giudici, senza esprimere dubbi in merito all'indipendenza dei giudici del rinvio che avevano sollevato tali questioni [v., in tal senso, sentenze del 13 giugno 2017, Florescu e a., [C-258/14](#), [EU:C:2017:448](#); del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, [C-64/16](#), [EU:C:2018:117](#); del 7 febbraio 2019, Escribano Vindel, [C-49/18](#), [EU:C:2019:106](#), nonché del 19 novembre 2019, A.K. E a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema), [C-585/18](#), [C-624/18](#) e [C-625/18](#), [EU:C:2019:982](#)].

⁵⁷Tenuto conto delle considerazioni esposte ai punti da 44 a 56 della presente sentenza, si deve ritenere che nel caso di specie il requisito di indipendenza sia soddisfatto.

⁵⁸Si pone poi la questione dell'obbligatorietà della giurisdizione del giudice del rinvio.

⁵⁹La Repubblica italiana e la Commissione hanno espresso dubbi quanto alla competenza del giudice del rinvio a conoscere di una controversia come quella di cui al procedimento principale in quanto, da un lato, le domande formulate dalla ricorrente nel procedimento principale rientrano nell'ambito di una controversia in materia di diritto del lavoro vertente sulla questione se i giudici di pace siano lavoratori. Ebbene, è sufficiente rilevare al riguardo che è pacifico che la controversia principale non costituisca un'azione in materia di diritto del lavoro, bensì un'azione volta ad ottenere dallo Stato un risarcimento dei danni. Inoltre, la Repubblica italiana e la Commissione non contestano il fatto che i giudici di pace siano competenti a statuire su tali azioni.

⁶⁰Per quanto riguarda, dall'altro lato, l'asserito frazionamento dei crediti della ricorrente nel procedimento principale, occorre rilevare che dall'ordinanza di rinvio risulta che, ai sensi dell'articolo 7, primo comma, del codice di procedura civile, il giudice di pace è competente per le cause relative a beni mobili di valore non superiore a EUR 5000, quando dalla legge non sono attribuite alla competenza di altro giudice. Secondo la medesima ordinanza, l'articolo 4, comma 43, della legge del 12 novembre 2011, n. 183, non prevede alcuna riserva di competenza per materia, e pertanto la domanda della ricorrente nel procedimento principale volta ad ottenere un'ingiunzione di pagamento nei confronti del governo italiano è stata correttamente instaurata nei limiti della competenza per valore e per territorio del giudice del rinvio.

⁶¹A tale riguardo, è sufficiente ricordare che non spetta alla Corte né rimettere in discussione la valutazione del giudice del rinvio relativa alla ricevibilità del ricorso principale, che rientra, nell'ambito del procedimento pregiudiziale, nella competenza del giudice nazionale, né verificare se la decisione di rinvio sia stata adottata conformemente alle norme nazionali disciplinanti l'organizzazione giudiziaria e le procedure giurisdizionali (sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, [C-621/18](#), [EU:C:2018:999](#), punto 30, nonché ordinanza del 17 gennaio 2019, *Rossi e a.*, [C-626/17](#), non pubblicata, [EU:C:2019:28](#), punto 22 e giurisprudenza ivi citata). La Corte deve attenersi al provvedimento di rinvio emesso da un giudice di uno Stato membro, fintantoché questo provvedimento non sia stato revocato a seguito dell'esperimento di rimedi giurisdizionali eventualmente previsti dal diritto nazionale (sentenze del 7 luglio 2016, *Genentech*, [C-567/14](#), [EU:C:2016:526](#), punto 23, nonché dell'11 luglio 1996, *SFEI e a.*, [C-39/94](#), [EU:C:1996:285](#), punto 24).

⁶²Occorre aggiungere che, in tali circostanze, una situazione del genere si distingue da quelle in questione, in particolare, nella causa che ha dato luogo alle ordinanze del 6 settembre 2018, *Di Girolamo* ([C-472/17](#), non pubblicata, [EU:C:2018:684](#)), e del 17 dicembre 2019, *Di Girolamo* ([C-618/18](#), non pubblicata, [EU:C:2019:1090](#)), in cui il giudice del rinvio aveva chiaramente indicato di non essere competente a statuire sulla domanda dinanzi ad esso proposta.

⁶³Infine, per quanto riguarda il carattere contraddittorio del procedimento pendente dinanzi al giudice del rinvio, è sufficiente ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'articolo 267 TFUE non subordina il rinvio alla Corte al carattere contraddittorio del procedimento dinanzi al giudice del rinvio. Ciò che risulta invece da detto articolo è che i giudici nazionali possono adire la Corte unicamente se dinanzi ad essi sia pendente una lite e se essi siano stati chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di natura giurisdizionale (sentenze del 16 dicembre 2008, *Cartesio*, [C-210/06](#), [EU:C:2008:723](#), punto 56, e del 4 settembre 2019, *Salvoni*, [C-347/18](#), [EU:C:2019:661](#), punto 26 e giurisprudenza ivi citata). Ebbene, ciò è quanto avviene nel caso di specie.

⁶⁴Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 62 delle sue conclusioni, la Corte ha già dichiarato che una domanda di pronuncia pregiudiziale può esserle rivolta anche nell'ambito di un

procedimento di ingiunzione di pagamento (v., in tal senso, sentenze del 14 dicembre 1971, Politi, [43/71](#), [EU:C:1971:122](#), punti [4](#) e [5](#), nonché dell'8 giugno 1998, Corsica Ferries France, [C-266/96](#), [EU:C:1998:306](#), punto [23](#)).

⁶⁵Alla luce delle considerazioni che precedono, si devono respingere i dubbi espressi dalla Commissione e dal governo italiano e constatare che il giudice di pace soddisfa i criteri per essere considerato una «giurisdizione di uno degli Stati membri», ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

⁶⁶Per quanto riguarda poi la necessità della domanda di pronuncia pregiudiziale e la rilevanza delle questioni sollevate, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione di una norma giuridica dell'Unione, la Corte è, in via di principio, tenuta a statuire [sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema), [C-585/18](#), [C-624/18](#) e [C-625/18](#), [EU:C:2019:982](#), punto [97](#) e giurisprudenza ivi citata].

⁶⁷Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione sono assistite da una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora risulti in modo manifesto che l'interpretazione richiesta relativamente ad una norma dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le vengono sottoposte [sentenze del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema), [C-585/18](#), [C-624/18](#) e [C-625/18](#), [EU:C:2019:982](#), punto [98](#) e giurisprudenza ivi citata, e del 19 ottobre 2017, Paper Consult, [C-101/16](#), [EU:C:2017:775](#), punto [29](#) e giurisprudenza ivi citata].

⁶⁸Così, dato che la decisione di rinvio costituisce il fondamento del procedimento attivato dinanzi alla Corte, è indispensabile che il giudice nazionale chiarisca, in tale decisione, il contesto di fatto e di diritto nel quale si inserisce la controversia principale e fornisca un minimo di spiegazioni sulle ragioni della scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione, nonché sul nesso a suo avviso intercorrente tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui è investito (v., in tal senso, in particolare, sentenza del 9 marzo 2017, Milkova, [C-406/15](#), [EU:C:2017:198](#), punto [73](#), nonché ordinanza del 16 gennaio 2020, Telecom Italia e a., [C-368/19](#), non pubblicata, [EU:C:2020:21](#), punto [37](#)).

⁶⁹Tali requisiti cumulativi relativi al contenuto della domanda di pronuncia pregiudiziale figurano espressamente nell'articolo 94 del regolamento di procedura. Da quest'ultimo risulta, in particolare, che la domanda di pronuncia pregiudiziale deve contenere «l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale».

⁷⁰Nel caso di specie, occorre constatare che dal punto 22 della sua ordinanza risulta chiaramente che, in tale punto, il giudice del rinvio si limita a presentare l'argomentazione della ricorrente nel procedimento principale secondo la quale sarebbe possibile accogliere la domanda di quest'ultima senza interrogare la Corte e non afferma affatto che non sia necessario un rinvio pregiudiziale per statuire sulla controversia di cui è investito.

⁷¹Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 32 e 33 delle sue conclusioni, occorre sottolineare, per quanto riguarda la seconda questione pregiudiziale, che quest'ultima non è priva di rilevanza, in quanto con tale questione il giudice del rinvio, al fine di stabilire se la ricorrente nel

procedimento principale possa richiedere un risarcimento danni per il diniego di ferie retribuite, mira ad ottenere chiarimenti sulla nozione di «lavoratore», ai sensi della direttiva 2003/88, e sul principio di non discriminazione enunciato nell'accordo quadro al fine di stabilire se essi si applichino ai giudici di pace italiani.

⁷²Ebbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 34 delle sue conclusioni, tali questioni richiedono un chiarimento.

⁷³Per quanto riguarda la terza questione, occorre invece rilevare che il procedimento principale non riguarda la responsabilità personale dei giudici, bensì una domanda volta ad ottenere un'indennità a titolo di ferie retribuite. Il giudice del rinvio non ha spiegato in che modo un'interpretazione dell'articolo 47 della Carta sarebbe necessaria ai fini della sua pronuncia, né il collegamento che il medesimo ha stabilito tra le disposizioni dell'Unione di cui chiede l'interpretazione e la normativa nazionale applicabile al procedimento principale.

⁷⁴Inoltre, dalla decisione di rinvio non risulta in alcun modo che possa venire in rilievo una responsabilità per dolo o colpa grave del giudice del rinvio.

⁷⁵In tali circostanze, alla luce di tutti questi elementi, si deve constatare che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile ad eccezione della terza questione.

Nel merito

Sulla prima questione

⁷⁶Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 267 TFUE debba essere interpretato nel senso che il Giudice di pace rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri», ai sensi di tale articolo.

⁷⁷Dalle considerazioni esposte ai punti da 42 a 65 della presente sentenza risulta che così è nel caso di specie. Si deve pertanto rispondere alla prima questione dichiarando che il Giudice di pace rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri», ai sensi di tale articolo.

Sulla seconda questione

⁷⁸In via preliminare, occorre rilevare che la seconda questione è composta da tre aspetti distinti, volti a valutare l'esistenza di un eventuale diritto dei giudici di pace a beneficiare di ferie retribuite sulla base del diritto dell'Unione. Tale questione, infatti, verte anzitutto sull'interpretazione della nozione di «lavoratore», ai sensi della direttiva 2003/88, al fine di determinare se un Giudice di pace, come la ricorrente nel procedimento principale, possa rientrare in tale nozione, dal momento che l'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva dispone che gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno quattro settimane. Detta questione riguarda poi la nozione di «lavoratore a tempo determinato» ai sensi dell'accordo quadro. Infine, qualora quest'ultima nozione comprendesse il giudice di pace, il giudice del rinvio si chiede se quest'ultimo possa essere paragonato, ai fini dell'applicazione del principio di non discriminazione sancito dalla clausola 4 di tale accordo quadro, ai magistrati ordinari, i quali beneficiano di ferie annuali retribuite supplementari, per un totale di 30 giorni.

– Sulla direttiva 2003/88

⁷⁹Con la prima parte della seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88 e l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta debbano essere interpretati nel senso che un giudice di pace che svolge le sue funzioni in via principale e che percepisce indennità connesse alle prestazioni effettuate, nonché indennità per ogni mese di servizio effettivo, possa rientrare nella nozione di «lavoratore», ai sensi di tali disposizioni.

- ⁸⁰ Occorre in primo luogo stabilire se tale direttiva sia applicabile nel caso di specie.
- ⁸¹ A tale riguardo, occorre rammentare che l'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2003/88 definisce il campo di applicazione della stessa attraverso un rinvio all'articolo 2 della direttiva 89/391.
- ⁸² Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 89/391, quest'ultima concerne «tutti i settori d'attività privati o pubblici».
- ⁸³ Tuttavia, come emerge dall'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, di tale direttiva, quest'ultima non è applicabile quando particolarità inerenti ad alcune attività specifiche nel pubblico impiego, segnatamente nelle forze armate o nella polizia, o ad alcune attività specifiche nei servizi di protezione civile vi si oppongono in modo imperativo.
- ⁸⁴ A tale riguardo occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il criterio utilizzato all'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 89/391 per escludere determinate attività dall'ambito di applicazione della medesima direttiva e, indirettamente, da quello della direttiva 2003/88 non si fonda sull'appartenenza dei lavoratori a uno dei settori del pubblico impiego previsti da tale disposizione, considerato nel suo insieme, ma esclusivamente sulla natura specifica di taluni compiti particolari svolti dai lavoratori dei settori presi in considerazione da tale disposizione, natura che giustifica una deroga alle norme in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, a motivo della necessità assoluta di garantire un'efficace tutela della collettività (sentenza del 20 novembre 2018, *Sindicatul Familia Constanța e a.*, [C-147/17](#), [EU:C:2018:926](#), punto [55](#)).
- ⁸⁵ Nel caso di specie, anche se l'attività giurisdizionale del giudice di pace non è espressamente menzionata tra gli esempi citati all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 89/391, essa fa parte del settore di attività pubblico. Essa rientra quindi, in linea di principio, nel campo di applicazione della direttiva 89/391 e della direttiva 2003/88.
- ⁸⁶ Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 71 delle sue conclusioni, nulla giustifica l'applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 89/391 nei confronti dei giudici di pace e la loro esclusione generalizzata dall'ambito di applicazione di tali due direttive.
- ⁸⁷ In tali circostanze, si deve ritenere che la direttiva 2003/88 sia applicabile al procedimento principale.
- ⁸⁸ In secondo luogo, occorre ricordare che, ai fini dell'applicazione della direttiva 2003/88, la nozione di «lavoratore» non può essere interpretata in modo da variare a seconda degli ordinamenti nazionali, ma ha una portata autonoma, propria del diritto dell'Unione (sentenze del 26 marzo 2015, *Fenoll*, [C-316/13](#), [EU:C:2015:200](#), punto [25](#), e del 20 novembre 2018, *Sindicatul Familia Constanța e a.*, [C-147/17](#), [EU:C:2018:926](#), punto [41](#) e giurisprudenza ivi citata).
- ⁸⁹ Tale constatazione s'impone anche ai fini dell'interpretazione della nozione di «lavoratore», ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2003/88, e dell'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, per assicurare l'uniformità dell'ambito di applicazione *ratione personae* del diritto dei lavoratori alle ferie retribuite (sentenza del 26 marzo 2015, *Fenoll*, [C-316/13](#), [EU:C:2015:200](#), punto [26](#)).
- ⁹⁰ Detta nozione deve essere definita in base a criteri obiettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi delle persone interessate (sentenza del 20 novembre 2018, *Sindicatul Familia Constanța e a.*, [C-147/17](#), [EU:C:2018:926](#), punto [41](#) e giurisprudenza ivi citata).
- ⁹¹ Nell'ambito della qualificazione relativa alla nozione di «lavoratore», che spetta, in ultima analisi, al giudice nazionale, quest'ultimo deve fondarsi su criteri obiettivi e valutare nel loro complesso tutte le circostanze del caso di cui è investito, riguardanti la natura sia delle attività interessate sia del rapporto tra le parti in causa (v., in tal senso, sentenza del 14 ottobre 2010, *Union syndicale Solidaires Isère*, [C-428/09](#), [EU:C:2010:612](#), punto [29](#)).

- ⁹²La Corte può tuttavia fornire al giudice del rinvio i principi e criteri di cui quest'ultimo dovrà tener conto nell'ambito del suo esame.
- ⁹³Occorre quindi ricordare, da un lato, che deve essere qualificata come «lavoratore» ogni persona che svolga attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da poter essere definite puramente marginali e accessorie (sentenza del 26 marzo 2015, Fenoll, [C-316/13](#), [EU:C:2015:200](#), punto [27](#)).
- ⁹⁴Dall'altro lato, secondo una giurisprudenza costante, la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è data dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in cambio delle quali percepisca una retribuzione (sentenza del 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanța e a., [C-147/17](#), [EU:C:2018:926](#), punto [41](#) e giurisprudenza ivi citata).
- ⁹⁵Anzitutto, per quanto riguarda le prestazioni svolte dalla ricorrente nel procedimento principale in qualità di giudice di pace, dall'ordinanza di rinvio risulta che esse sono reali ed effettive e che, inoltre, essa le svolge in via principale. In particolare, per un certo periodo di tempo, nella fattispecie nel periodo tra il 1° luglio 2017 e il 30 giugno 2018, essa, da un lato, ha emesso 478 sentenze nonché 1326 ordinanze in qualità di giudice penale e, dall'altro, ha tenuto due udienze alla settimana. Tali prestazioni non appaiono puramente marginali e accessorie.
- ⁹⁶In tale contesto, occorre ricordare, per quanto riguarda la natura del rapporto giuridico di cui trattasi nel procedimento principale, nell'ambito del quale la ricorrente nel procedimento principale svolge le sue funzioni, che la Corte ha già dichiarato che la natura giuridica sui generis di un rapporto di lavoro riguardo al diritto nazionale non può avere alcuna conseguenza sulla qualità di «lavoratore» ai sensi del diritto dell'Unione (sentenza del 26 marzo 2015, Fenoll, [C-316/13](#), [EU:C:2015:200](#), punto [31](#)).
- ⁹⁷Inoltre, per quanto riguarda la retribuzione, occorre esaminare se le somme percepite dalla ricorrente nel procedimento principale vengano versate come corrispettivo della sua attività professionale.
- ⁹⁸A tale riguardo, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che i giudici di pace percepiscono indennità connesse alle prestazioni da essi effettuate, di importo pari a EUR 35 o EUR 55, soggette alla medesima tassazione della retribuzione di un lavoratore ordinario. In particolare, essi beneficiano di dette indennità per ciascuna udienza civile o penale, anche se non dibattimentale, e per l'attività di apposizione dei sigilli, nonché per ogni altro processo assegnato e comunque definito o cancellato dal ruolo. Inoltre, tali giudici percepiscono indennità per ciascun mese di effettivo servizio a titolo di spese per l'attività di formazione, aggiornamento e per l'espletamento dei servizi generali di istituto.
- ⁹⁹Sebbene dall'ordinanza di rinvio risulti che le funzioni del giudice di pace sono «onorarie» e che talune delle somme versate lo sono a titolo di rimborso delle spese, resta il fatto che il volume di lavoro svolto dalla ricorrente nel procedimento principale e, di conseguenza, le somme percepite da quest'ultima per tale lavoro sono considerevoli. Da tale ordinanza risulta infatti che, nel periodo compreso tra il 1° luglio 2017 e il 30 giugno 2018, la ricorrente nel procedimento principale ha definito circa 1800 procedimenti.
- ¹⁰⁰Pertanto, la sola circostanza che le funzioni del giudice di pace siano qualificate come «onorarie» dalla normativa nazionale non significa che le prestazioni finanziarie percepite da un giudice di pace debbano essere considerate prive di carattere remunerativo.
- ¹⁰¹Peraltro, anche se è certo che la retribuzione delle prestazioni svolte costituisce un elemento fondamentale del rapporto di lavoro, resta comunque il fatto che né il livello limitato di tale retribuzione né l'origine delle risorse per quest'ultima possono avere alcuna conseguenza sulla qualità di «lavoratore» ai sensi del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 30 marzo 2006,

Mattern e Cikotic, [C-10/05](#), [EU:C:2006:220](#), punto [22](#), nonché del 4 giugno 2009, Vatsouras e Koupatantze, [C-22/08](#) e [C-23/08](#), [EU:C:2009:344](#), punto [27](#)).

- ¹⁰²In tali circostanze, spetta al giudice nazionale, in sede di valutazione dei fatti, per la quale è il solo competente, verificare, in ultima analisi, se gli importi percepiti dalla ricorrente nel procedimento principale, nell'ambito della sua attività professionale di giudice di pace, presentino un carattere remunerativo idoneo a procurare a quest'ultima un beneficio materiale e garantiscano il suo sostentamento.
- ¹⁰³Infine, un rapporto di lavoro presuppone l'esistenza di un vincolo di subordinazione tra il lavoratore e il suo datore di lavoro. L'esistenza di un siffatto vincolo dev'essere valutata caso per caso in considerazione di tutti gli elementi e di tutte le circostanze che caratterizzano i rapporti tra le parti (sentenza del 20 novembre 2018, *Sindicatul Familia Constanța* e a., [C-147/17](#), [EU:C:2018:926](#), punto [42](#) e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁰⁴È certamente insito nella funzione dei giudici il fatto che questi ultimi debbano essere tutelati dagli interventi o dalle pressioni esterne suscettibili di compromettere la loro indipendenza nell'esercizio delle loro attività giurisdizionali e della funzione giudicante.
- ¹⁰⁵Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 83 delle sue conclusioni, tale requisito non impedisce di qualificare i giudici di pace come «lavoratori».
- ¹⁰⁶A tale riguardo, dalla giurisprudenza risulta che la circostanza che i giudici siano soggetti a condizioni di servizio e possano essere considerati lavoratori non pregiudica minimamente il principio di indipendenza del potere giudiziario e la facoltà degli Stati membri di prevedere l'esistenza di uno statuto particolare che disciplini l'ordine della magistratura (v., in tal senso, sentenza del 1o marzo 2012, *O'Brien*, [C-393/10](#), [EU:C:2012:110](#), punto [47](#)).
- ¹⁰⁷In tale contesto, sebbene la circostanza che, nel caso di specie, i giudici di pace siano sottoposti al potere disciplinare esercitato dal Consiglio superiore della magistratura (in prosieguo: il «CSM») non sia di per sé sufficiente a farli considerare vincolati ad un datore di lavoro in base ad un rapporto giuridico di subordinazione (v., in tal senso, sentenza del 26 marzo 1987, *Commissione/Paesi Bassi*, [235/85](#), [EU:C:1987:161](#), punto [14](#)), occorre tuttavia tener conto di tale circostanza nel contesto di tutti i fatti del procedimento principale.
- ¹⁰⁸Si devono quindi prendere in considerazione le modalità di organizzazione del lavoro dei giudici di pace.
- ¹⁰⁹A tale riguardo, dall'ordinanza di rinvio risulta che, sebbene possano organizzare il loro lavoro in modo più flessibile rispetto a chi esercita altre professioni, i giudici di pace sono tenuti a rispettare tabelle che indicano la composizione del loro ufficio di appartenenza, le quali disciplinano nel dettaglio e in modo vincolante l'organizzazione del loro lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli, le date e gli orari di udienza.
- ¹¹⁰Dalla decisione di rinvio risulta altresì che i giudici di pace sono tenuti ad osservare gli ordini di servizio del Capo dell'Ufficio. Tali giudici sono inoltre tenuti all'osservanza dei provvedimenti organizzativi speciali e generali del CSM.
- ¹¹¹Il giudice del rinvio aggiunge che detti giudici devono essere costantemente reperibili e sono soggetti, sotto il profilo disciplinare, ad obblighi analoghi a quelli dei magistrati professionali.
- ¹¹²In tali circostanze, risulta che i giudici di pace svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo, che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
- ¹¹³Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima parte della seconda questione dichiarando che l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88 e l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta devono essere interpretati nel senso che un giudice di pace che, nell'ambito

delle sue funzioni, effettua prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di «lavoratore», ai sensi di tali disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

– Sulla nozione di «lavoratore a tempo determinato» ai sensi dell'accordo quadro

- ¹¹⁴Con la seconda parte della seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, che svolge le sue funzioni in via principale e che percepisce indennità connesse alle prestazioni effettuate, nonché indennità per ogni mese di servizio effettivo, rientri nella nozione di «lavoratore a tempo determinato» ai sensi di tale disposizione.
- ¹¹⁵A tale riguardo, dalla formulazione di detta disposizione risulta che l'ambito di applicazione di quest'ultima è inteso in senso ampio, poiché ricomprende, in via generale, i «lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro». Inoltre, la definizione della nozione di «lavoratori a tempo determinato» ai sensi della clausola 3, punto 1, dell'accordo quadro, include tutti i lavoratori, senza operare distinzioni basate sulla natura pubblica o privata del loro datore di lavoro e a prescindere dalla qualificazione del loro contratto in diritto interno (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., [C-103/18 e C-429/18](#), [EU:C:2020:219](#), punto [108](#)).
- ¹¹⁶Pertanto, l'accordo quadro si applica all'insieme dei lavoratori che forniscono prestazioni retribuite nell'ambito di un rapporto di lavoro a tempo determinato che li lega al loro datore di lavoro, purché questi siano vincolati da un contratto o da un rapporto di lavoro ai sensi del diritto nazionale, e fatta salva soltanto la discrezionalità conferita agli Stati membri dalla clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro per quanto attiene all'applicazione di quest'ultimo a talune categorie di contratti o di rapporti di lavoro nonché l'esclusione, conformemente al quarto comma del preambolo dell'accordo quadro, dei lavoratori interinali (sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., [C-103/18 e C-429/18](#), [EU:C:2020:219](#), punto [109](#)).
- ¹¹⁷Sebbene, come risulta dal considerando 17 della direttiva 1999/70 e dalla clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro, tale direttiva lasci agli Stati membri il compito di definire i termini «contratto di assunzione» o «rapporto di lavoro», impiegati in tale clausola, secondo la legislazione e/o la prassi nazionale, ciò non toglie che il potere discrezionale conferito agli Stati membri per definire tali nozioni non sia illimitato. Infatti, siffatti termini possono essere definiti in conformità con il diritto e/o le prassi nazionali a condizione di rispettare l'effetto utile di tale direttiva e i principi generali del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 1o marzo 2012, O'Brien, [C-393/10](#), [EU:C:2012:110](#), punto [34](#)).
- ¹¹⁸In tale contesto, la mera circostanza che un'attività professionale, il cui esercizio procura un beneficio materiale, sia qualificata come «onoraria» in base al diritto nazionale è priva di rilevanza, ai fini dell'applicabilità dell'accordo quadro, pena il mettere seriamente in questione l'effetto utile della direttiva 1999/70 e quello dell'accordo quadro, nonché la loro applicazione uniforme negli Stati membri, riservando a questi ultimi la possibilità di escludere, a loro discrezione, talune categorie di persone dal beneficio della tutela voluta da tali strumenti (v., in tal senso, sentenze del 13 settembre 2007, Del Cerro Alonso, [C-307/05](#), [EU:C:2007:509](#), punto [29](#), e del 1o marzo 2012, O'Brien, [C-393/10](#), [EU:C:2012:110](#), punto [36](#)).
- ¹¹⁹Come ricordato al punto 116 della presente sentenza, la direttiva 1999/70 e l'accordo quadro trovano applicazione nei confronti di tutti i lavoratori che forniscono prestazioni retribuite nell'ambito di un rapporto di lavoro a tempo determinato che li vincola al loro datore di lavoro.
- ¹²⁰Ebbene, come emerge in particolare dai punti 95, 98 e 99 della presente sentenza, nonché dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, risulta che un giudice di pace come la ricorrente nel procedimento principale effettua a tale titolo prestazioni reali ed effettive, che non sono né

puramente marginali né accessorie, e che comportano, come corrispettivo, indennità per ciascuna prestazione e indennità mensili, di cui non può dirsi che non abbiano carattere remunerativo.

- ¹²¹Peraltro, la Corte ha dichiarato che l'accordo quadro non esclude alcun settore particolare e che le prescrizioni enunciate in tale accordo sono applicabili ai contratti e ai rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi con le amministrazioni e gli altri enti del settore pubblico (ordinanza del 19 marzo 2019, CCOO, [C-293/18](#), non pubblicata, [EU:C:2019:224](#), punto [30](#)).
- ¹²²A tale riguardo, occorre rilevare che la circostanza che, nel caso di specie, i giudici di pace siano titolari di una carica giudiziaria non è sufficiente, di per sé, a sottrarre questi ultimi dal beneficio dei diritti previsti da detto accordo quadro (v., in tal senso, sentenza del 1o marzo 2012, O'Brien, [C-393/10](#), [EU:C:2012:110](#), punto [41](#)).
- ¹²³Infatti, dalla necessità di tutelare l'effetto utile del principio di parità di trattamento sancito da detto accordo quadro emerge che tale esclusione, pena l'essere considerata arbitraria, può essere ammessa solo qualora la natura del rapporto di lavoro di cui trattasi sia sostanzialmente diversa da quella che lega ai loro datori di lavoro i dipendenti che, secondo il diritto nazionale, rientrano nella categoria dei lavoratori (v., per analogia, sentenza del 1o marzo 2012, O'Brien, [C-393/10](#), [EU:C:2012:110](#), punto [42](#)).
- ¹²⁴Ebbene, spetta al giudice del rinvio esaminare, in ultima analisi, in qual misura il rapporto che lega i giudici di pace al Ministero della Giustizia sia, di per sé, sostanzialmente differente dal rapporto di lavoro esistente tra un datore di lavoro ed un lavoratore. La Corte può tuttavia fornire al giudice del rinvio taluni principi e criteri di cui quest'ultimo dovrà tener conto nell'ambito del suo esame (v., per analogia, sentenza del 1o marzo 2012, O'Brien, [C-393/10](#), [EU:C:2012:110](#), punto [43](#)).
- ¹²⁵A tale riguardo, nel valutare se la natura di detto rapporto di lavoro differisca sostanzialmente da quella del rapporto che lega ai rispettivi datori di lavoro i dipendenti che, secondo il diritto nazionale, rientrano nella categoria dei lavoratori, il giudice del rinvio dovrà prendere in considerazione, conformemente alla ratio e alla finalità dell'accordo quadro, la distinzione tra questa categoria e quella delle professioni autonome (v., per analogia, sentenza del 1o marzo 2012, O'Brien, [C-393/10](#), [EU:C:2012:110](#), punto [44](#)).
- ¹²⁶In tale prospettiva, occorre tener conto delle modalità di designazione e di revoca dei giudici di pace, ma anche di quelle di organizzazione del loro lavoro (v., per analogia, sentenza del 1o marzo 2012, O'Brien, [C-393/10](#), [EU:C:2012:110](#), punto [45](#)).
- ¹²⁷Per quanto riguarda la designazione dei giudici di pace, l'articolo 4 della legge n. 374/1991 prevede che tali giudici siano nominati con decreto del presidente della Repubblica italiana, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura su proposta formulata dal consiglio giudiziario territorialmente competente, integrato da cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine degli avvocati e procuratori del distretto di corte d'appello.
- ¹²⁸Ebbene, non è determinante, in proposito, il fatto che tali rapporti di lavoro siano stati costituiti mediante decreti presidenziali a causa della natura pubblica del datore di lavoro (v., in tal senso, sentenza del 19 marzo 2020, Sánchez Ruiz e a., [C-103/18](#) e [C-429/18](#), [EU:C:2020:219](#), punto [115](#)).
- ¹²⁹Per quanto riguarda la revoca dei giudici di pace, dagli elementi del fascicolo risulta che i casi di revoca dal loro incarico e i relativi procedimenti specifici sono stabiliti a livello nazionale da disposizioni legislative espresse. A tale riguardo, spetta al giudice del rinvio verificare se le modalità di revoca dei giudici di pace stabilite a livello nazionale rendano il rapporto che lega i giudici di pace al Ministero della Giustizia sostanzialmente differente dal rapporto di lavoro esistente tra un datore di lavoro ed un lavoratore.
- ¹³⁰Quanto alle modalità di organizzazione del lavoro dei giudici di pace e, più in particolare, alla questione se tali giudici svolgano le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di

subordinazione, come risulta dai punti da 107 a 112 della presente sentenza, sebbene appaia che detti giudici svolgono le loro funzioni nell'ambito di un siffatto rapporto giuridico, spetta al giudice del rinvio verificare tale aspetto.

¹³¹Per quanto riguarda la questione se il rapporto che lega i giudici di pace al Ministero della Giustizia abbia una durata determinata, dalla formulazione della clausola 3, punto 1, dell'accordo quadro risulta che un contratto o un rapporto di lavoro a tempo determinato è caratterizzato dal fatto che il termine di detto contratto o di detto rapporto di lavoro «è determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico» (ordinanza del 19 marzo 2019, CCOO, [C-293/18](#), non pubblicata, [EU:C:2019:224](#), punto 31).

¹³²Nel procedimento principale, dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che il mandato dei giudici di pace è limitato a un periodo di quattro anni, rinnovabile.

¹³³Risulta pertanto che, nel caso di specie, il rapporto che lega i giudici di pace al Ministero della Giustizia ha durata determinata.

¹³⁴Alla luce di tutti questi elementi, occorre rispondere alla seconda parte della seconda questione dichiarando che la clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che la nozione di «lavoratore a tempo determinato», contenuta in tale disposizione, può includere un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

– *Sul principio di non discriminazione ai sensi dell'accordo quadro*

¹³⁵Con la terza parte della seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale che non prevede il diritto per un giudice di pace di beneficiare di ferie annuali retribuite di 30 giorni, come quello previsto per i magistrati ordinari, nell'ipotesi in cui tale giudice di pace rientri nella nozione di «lavoratore a tempo determinato», ai sensi della clausola 2, punto 1, di tale accordo quadro.

¹³⁶A tale riguardo, occorre ricordare che la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro vieta 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.

¹³⁷La Corte ha dichiarato che tale disposizione mira a dare applicazione al principio di non discriminazione nei confronti dei lavoratori a tempo determinato, al fine di impedire che un rapporto di lavoro di tale natura venga utilizzato da un datore di lavoro per privare questi lavoratori di diritti che sono riconosciuti ai lavoratori a tempo indeterminato (sentenza del 22 gennaio 2020, Baldonedo Martín, [C-177/18](#), [EU:C:2020:26](#), punto 35).

¹³⁸Alla luce degli obiettivi perseguiti dall'accordo quadro, la clausola 4 di quest'ultimo deve essere intesa nel senso che esprime un principio di diritto sociale dell'Unione che non può essere interpretato in modo restrittivo (sentenza del 5 giugno 2018, Montero Mateos, [C-677/16](#), [EU:C:2018:393](#), punto 41).

¹³⁹Nel caso di specie, occorre rilevare, in primo luogo, che la disparità di trattamento evocata dalla ricorrente nel procedimento principale risiede nel fatto che i magistrati ordinari hanno diritto a 30 giorni di ferie annuali retribuite, mentre i giudici di pace non dispongono di un siffatto diritto.

- ¹⁴⁰In secondo luogo, occorre considerare che i diritti alle ferie annuali retribuite riconosciuti ai lavoratori rientrano incontestabilmente nella nozione di «condizioni di impiego», ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro.
- ¹⁴¹In terzo luogo, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, il principio di non discriminazione, di cui la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro costituisce un'espressione specifica, richiede che situazioni comparabili 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 (sentenza del 5 giugno 2018, *Montero Mateos*, [C-677/16](#), [EU:C:2018:393](#), punto 49 e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁴²Al riguardo, il principio di non discriminazione è stato attuato e concretizzato dall'accordo quadro soltanto per quanto attiene alle differenze di trattamento tra i lavoratori a tempo determinato e i lavoratori a tempo indeterminato che si trovano in una situazione comparabile (sentenza del 5 giugno 2018, *Montero Mateos*, [C-677/16](#), [EU:C:2018:393](#), punto 50 e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁴³Secondo una giurisprudenza costante, al fine di valutare se le persone interessate esercitino un lavoro identico o simile nel senso dell'accordo quadro, occorre stabilire, in conformità alle clausole 3, punto 2, e 4, punto 1, di quest'ultimo, se, tenuto conto di un insieme di fattori, come la natura del lavoro, le condizioni di formazione e le condizioni di impiego, si possa ritenere che tali persone si trovino in una situazione comparabile (sentenza del 5 giugno 2018, *Montero Mateos*, [C-677/16](#), [EU:C:2018:393](#), punto 51 e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁴⁴A tale riguardo, se è dimostrato che, nell'ambito del loro impiego, i lavoratori a tempo determinato esercitavano le medesime mansioni dei lavoratori impiegati dallo stesso datore di lavoro a tempo indeterminato oppure occupavano il loro stesso posto, occorre, in linea di principio, considerare le situazioni di queste due categorie di lavoratori come comparabili (sentenza del 22 gennaio 2020, *Baldonedo Martín*, [C-177/18](#), [EU:C:2020:26](#), punto 41 e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁴⁵Nel caso di specie, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che la ricorrente nel procedimento principale, in quanto giudice di pace, potrebbe essere considerata comparabile a un giudice togato (magistrato ordinario) che ha superato la terza valutazione di idoneità professionale e ha maturato un'anzianità di servizio di almeno quattordici anni, poiché essa ha svolto un'attività giurisdizionale equivalente a quella di un siffatto magistrato ordinario, con le medesime responsabilità sul piano amministrativo, disciplinare e fiscale, ed è stata continuativamente inserita nell'organico degli uffici presso i quali ha lavorato, percependo le prestazioni finanziarie di cui all'articolo 11 della legge n. 374/1991.
- ¹⁴⁶Più in particolare, dal fascicolo risulta che, al pari di un magistrato ordinario, il giudice di pace è, in primo luogo, un giudice che appartiene all'ordine giudiziario italiano e che esercita la giurisdizione in materia civile e penale, nonché una funzione conciliativa in materia civile. In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della legge n. 374/1991, il giudice di pace è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari. In terzo luogo, il giudice di pace, al pari di un magistrato ordinario, è tenuto a rispettare tabelle indicanti la composizione dell'ufficio di appartenenza, le quali disciplinano dettagliatamente ed in modo vincolante l'organizzazione del suo lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli, le date e gli orari di udienza. In quarto luogo, sia il magistrato ordinario che il giudice di pace sono tenuti ad osservare gli ordini di servizio del Capo dell'Ufficio, nonché i provvedimenti organizzativi speciali e generali del CSM. In quinto luogo, il giudice di pace è tenuto, al pari di un magistrato ordinario, ad essere costantemente reperibile. In sesto luogo, in caso di inosservanza dei suoi doveri deontologici e d'ufficio, il giudice di pace è sottoposto, al pari di un magistrato ordinario, al potere disciplinare del CSM. In settimo luogo, il giudice di pace è sottoposto agli stessi rigorosi criteri applicabili per le valutazioni di professionalità del magistrato ordinario. In ottavo luogo, al giudice di pace vengono applicate le

stesse norme in materia di responsabilità civile ed erariale previste dalla legge per il magistrato ordinario.

- ¹⁴⁷Tuttavia, per quanto riguarda le funzioni di giudice di pace, dagli elementi del fascicolo risulta che le controversie riservate alla magistratura onoraria, e in particolare ai giudici di pace, non hanno gli aspetti di complessità che caratterizzano le controversie devolute ai magistrati ordinari. I giudici di pace tratterebbero principalmente cause di minore importanza, mentre i magistrati ordinari che svolgono la loro attività in organi giurisdizionali di grado superiore tratterebbero cause di maggiore importanza e complessità. Inoltre, ai sensi dell'articolo 106, secondo comma, della Costituzione italiana, i giudici di pace possono svolgere soltanto le funzioni attribuite a giudici singoli e non possono quindi far parte di organi collegiali.
- ¹⁴⁸In tali circostanze, spetta al giudice del rinvio, che è il solo competente a valutare i fatti, determinare, in ultima analisi, se un giudice di pace come la ricorrente nel procedimento principale si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario che, nel corso del medesimo periodo, abbia superato la terza valutazione di idoneità professionale e maturato un'anzianità di servizio di almeno quattordici anni (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2018, *Montero Mateos*, [C-677/16](#), [EU:C:2018:393](#), punto [52](#) e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁴⁹Ove sia accertato che un giudice di pace come la ricorrente nel procedimento principale e i magistrati ordinari sono comparabili, si deve poi ancora verificare se esista una ragione oggettiva che giustifichi una differenza di trattamento come quella di cui trattasi nel procedimento principale.
- ¹⁵⁰A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, la nozione di «ragioni oggettive» ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro dev'essere intesa nel senso che essa non consente di giustificare una differenza di trattamento tra i lavoratori a tempo determinato e i lavoratori a tempo indeterminato con il fatto che tale differenza è prevista da una norma generale o astratta, quale una legge o un contratto collettivo (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2018, *Montero Mateos*, [C-677/16](#), [EU:C:2018:393](#), punto [56](#) e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁵¹Detta nozione richiede, secondo una giurisprudenza parimenti costante, che la disparità di trattamento constatata sia giustificata dalla sussistenza di elementi precisi e concreti che contraddistinguono la condizione di impiego di cui trattasi, nel particolare contesto in cui s'inscrive e in base a criteri oggettivi e trasparenti, al fine di verificare se tale disparità risponda ad una reale necessità, sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito e risulti a tal fine necessaria. Tali elementi possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi contratti a tempo determinato e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2018, *Montero Mateos*, [C-677/16](#), [EU:C:2018:393](#), punto [57](#) e giurisprudenza ivi citata).
- ¹⁵²Il richiamo alla mera natura temporanea dell'impiego non è conforme a tali requisiti e non può dunque configurare una «ragione oggettiva» ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro. Infatti, ammettere che la mera natura temporanea di un rapporto di lavoro sia sufficiente a giustificare una disparità di trattamento tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato svuoterebbe di ogni sostanza gli obiettivi della direttiva 1999/70 nonché dell'accordo quadro ed equivarrebbe a perpetuare il mantenimento di una situazione svantaggiosa per i lavoratori a tempo determinato (sentenza del 20 settembre 2018, *Motter*, [C-466/17](#), [EU:C:2018:758](#), punto [38](#)).
- ¹⁵³Il semplice fatto che il lavoratore a tempo determinato abbia prestato detti periodi di servizio in base a un contratto o a un rapporto di lavoro a tempo determinato non configura una ragione oggettiva di tal genere (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2018, *Motter*, [C-466/17](#), [EU:C:2018:758](#), punto [39](#)).

- ¹⁵⁴Nel caso di specie, per giustificare la differenza di trattamento dedotta nel procedimento principale, il governo italiano sostiene che costituisca una ragione oggettiva l'esistenza di un concorso iniziale, specificamente concepito per i magistrati ordinari ai fini dell'accesso alla magistratura, che invece non vale per la nomina dei giudici di pace. Tale governo ritiene infatti che la competenza dei giudici di pace sia diversa da quella dei magistrati ordinari assunti mediante concorso. Contrariamente a questi ultimi, per quanto riguarda la particolare natura delle mansioni e le caratteristiche ad esse inerenti, ai giudici di pace verrebbero affidate controversie il cui livello di complessità ed il cui volume non corrispondono a quelli delle cause dei magistrati ordinari.
- ¹⁵⁵Tenuto conto di tali differenze, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo, il governo italiano ritiene giustificato trattare in modo diverso i giudici di pace e i magistrati ordinari.
- ¹⁵⁶A tale riguardo, si deve considerare che, tenuto conto del margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri per quanto riguarda l'organizzazione delle loro amministrazioni pubbliche, essi possono, in linea di principio, senza violare la direttiva 1999/70 o l'accordo quadro, stabilire le condizioni di accesso alla magistratura, nonché condizioni di impiego applicabili sia ai magistrati ordinari che ai giudici di pace (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2018, Motter, [C-466/17](#), [EU:C:2018:758](#), punto 43).
- ¹⁵⁷Tuttavia, nonostante tale margine di discrezionalità, l'applicazione dei criteri che gli Stati membri stabiliscono deve essere effettuata in modo trasparente e deve poter essere controllata al fine di impedire qualsiasi trattamento sfavorevole dei lavoratori a tempo determinato sulla sola base della durata dei contratti o dei rapporti di lavoro che giustificano la loro anzianità e la loro esperienza professionale (sentenza del 20 settembre 2018, Motter, [C-466/17](#), [EU:C:2018:758](#), punto 44).
- ¹⁵⁸Qualora un simile trattamento differenziato derivi dalla necessità di tener conto di esigenze oggettive attinenti all'impiego che deve essere ricoperto mediante la procedura di assunzione e che sono estranee alla durata determinata del rapporto di lavoro che intercorre tra il lavoratore e il suo datore di lavoro, detto trattamento può essere giustificato, ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro (sentenza del 20 settembre 2018, Motter, [C-466/17](#), [EU:C:2018:758](#), punto 45).
- ¹⁵⁹A tale riguardo, occorre considerare che talune disparità di trattamento tra lavoratori a tempo indeterminato assunti al termine di un concorso e lavoratori a tempo determinato assunti all'esito di una procedura diversa da quella prevista per i lavoratori a tempo indeterminato possono, in linea di principio, essere giustificate dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui devono assumere la responsabilità (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2018, Motter, [C-466/17](#), [EU:C:2018:758](#), punto 46).
- ¹⁶⁰Pertanto, gli obiettivi invocati dal governo italiano consistenti nel mettere in luce le differenze nell'attività lavorativa tra un giudice di pace e un magistrato ordinario possono essere considerati come configuranti una «ragione oggettiva», ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro, nei limiti in cui essi rispondano a una reale necessità, siano idonei a conseguire l'obiettivo perseguito e siano necessari a tal fine (v., in tal senso, sentenza del 20 settembre 2018, Motter, [C-466/17](#), [EU:C:2018:758](#), punto 47).
- ¹⁶¹In tali circostanze, sebbene le differenze tra le procedure di assunzione dei giudici di pace e dei magistrati ordinari non impongano necessariamente di privare i giudici di pace di ferie annuali retribuite corrispondenti a quelle previste per i magistrati ordinari, resta comunque il fatto che tali differenze e, segnatamente, la particolare importanza attribuita dall'ordinamento giuridico nazionale e, più specificamente, dall'articolo 106, paragrafo 1, della Costituzione italiana, ai concorsi appositamente concepiti per l'assunzione dei magistrati ordinari, sembrano indicare una particolare natura delle mansioni di cui questi ultimi devono assumere la responsabilità e un diverso livello delle qualifiche richieste ai fini dell'assolvimento di tali mansioni. In ogni caso, spetta al giudice del rinvio valutare, a tal fine, gli elementi qualitativi e quantitativi disponibili

riguardanti le funzioni svolte dai giudici di pace e dai magistrati professionali, i vincoli di orario e le sanzioni cui sono soggetti nonché, in generale, l'insieme delle circostanze e dei fatti pertinenti.

¹⁶²Fatte salve le verifiche che rientrano nella competenza esclusiva di tale giudice, emerge che gli obiettivi invocati dal governo italiano nel caso di specie, vale a dire rispecchiare le differenze nell'attività lavorativa tra i giudici di pace e i magistrati professionali, potrebbero essere idonei a rispondere ad una reale necessità e che le differenze di trattamento esistenti tra tali due categorie, anche in materia di ferie annuali retribuite, potrebbero essere considerate proporzionate agli obiettivi da esse perseguiti.

¹⁶³Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza parte della seconda questione dichiarando che la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale che non prevede il diritto per un giudice di pace di beneficiare di ferie annuali retribuite di 30 giorni, come quello previsto per i magistrati ordinari, nell'ipotesi in cui tale giudice di pace rientri nella nozione di «lavoratore a tempo determinato», ai sensi della clausola 2, punto 1, di tale accordo quadro, e in cui si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

¹⁶⁴Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

¹L'articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che il Giudice di pace (Italia) rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri», ai sensi di tale articolo.

²L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, e l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di «lavoratore», ai sensi di tali disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

La clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della 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 nel senso che la nozione di «lavoratore a tempo determinato», contenuta in tale disposizione, può includere un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70, deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale che non prevede il diritto per un giudice di pace di beneficiare di ferie annuali retribuite di 30 giorni, come quello previsto per i magistrati ordinari, nell'ipotesi in cui tale giudice di pace rientri nella nozione di «lavoratore a tempo determinato», ai sensi della clausola 2, punto 1, di tale accordo quadro, e in cui si trovi in una

situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Firme

(*1) Lingua processuale: l'italiano.



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

7 aprile 2022*

«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Clausole 2 e 4 – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo parziale – Clausola 4 – Principio di non discriminazione – Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro – Giudici di pace e magistrati ordinari – Clausola 5 – Misure volte a sanzionare il ricorso abusivo ai contratti a tempo determinato – Direttiva 2003/88/CE – Articolo 7 – Ferie annuali retribuite»

Nella causa C-236/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Italia), con ordinanza del 27 maggio 2020, pervenuta in cancelleria il 4 giugno 2020, nel procedimento

PG

contro

Ministero della Giustizia,

CSM – Consiglio Superiore della Magistratura,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

con l'intervento di:

Unione Nazionale Giudici di Pace (Unagipa),

TR,

PV,

Associazione Nazionale Giudici di Pace – ANGDP,

RF,

GA,

GOT Non Possiamo Più Tacere,

* Lingua processuale: l'italiano.

Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari – UNIMO,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Arabadjiev (relatore), presidente di sezione, I. Ziemele, T. von Danwitz, P.G. Xuereb e A. Kumin, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per PG, da L. Serino, E. Lizza e G. Romano, avvocati;
- per PV e Associazione Nazionale Giudici di Pace – ANGDP, da G. Guida e V. De Michele, avvocati;
- per Unione Nazionale Giudici di Pace (Unagipa) e TR, da G. Guida, V. De Michele e F. Visco, avvocati;
- per RF, da B. Nascimbene e F. Rossi Dal Pozzo, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da F. Sclafani e A. Vitale, avvocati dello Stato;
- per la Commissione europea, da B.-R. Killmann e D. Recchia, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 20, 21, 31, 33, 34 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997 (in prosieguo: l'«accordo quadro sul lavoro a tempo parziale»), che figura in allegato alla 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), come modificata dalla direttiva 98/23/CE del Consiglio, del 7 aprile 1998 (GU 1998, L 131, pag. 10) (in prosieguo: la «direttiva 97/81»), delle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 (in prosieguo: l'«accordo quadro sul lavoro a tempo determinato»), che figura in 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 (GU 1999, L 175, pag. 43), degli articoli 1 e 2 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di

condizioni di lavoro (GU 2000, L 303, pag. 16), nonché dell'articolo 7 della 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).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia sorta tra PG, giudice di pace, e il Ministero della Giustizia (Italia), il Consiglio Superiore della Magistratura (Italia) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Italia) in merito al rifiuto di accertare l'esistenza di un rapporto di lavoro di pubblico impiego, a tempo pieno o a tempo parziale, tra PG e il Ministero della Giustizia.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale

- 3 La clausola 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, intitolata «Campo di applicazione», così prevede:

«1. Il presente accordo si applica ai lavoratori a tempo parziale che hanno un contratto o un rapporto di lavoro definito per legge, contratto collettivo o in base alle prassi in vigore in ogni Stato membro.

(...)».

- 4 La clausola 4, punti 1 e 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale dispone quanto segue:

«1. Per quanto attiene alle condizioni di impiego, i lavoratori a tempo parziale non devono essere trattati in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo pieno comparabili per il solo motivo di lavorare a tempo parziale, a meno che un trattamento differente sia giustificato da ragioni obiettive.

2. Dove opportuno, si applica il principio "pro rata temporis"».

Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato

- 5 La clausola 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, intitolata «Campo d'applicazione», così prevede:

«1. Il presente accordo si applica ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro.

(...)».

6 La clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, intitolata «Principio di non discriminazione», è del seguente tenore:

«1. 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.

2. Se del caso, si applicherà il principio del pro rata temporis.

(...)».

7 La clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, intitolata «Misure di prevenzione degli abusi», è così formulata:

«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».

Direttiva 2003/88

8 L'articolo 7 della direttiva 2003/88, intitolato «Ferie annuali», dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali.

2. Il periodo minimo di ferie annuali retribuite non può essere sostituito da un'indennità finanziaria, salvo in caso di fine del rapporto di lavoro».

Diritto italiano

- 9 L'articolo 106 della Costituzione contiene disposizioni fondamentali relative all'accesso alla magistratura:

«Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

(...)».

- 10 La legge del 21 novembre 1991, n. 374 – Istituzione del giudice di pace (supplemento ordinario alla GURI n. 278, del 27 novembre 1991), nella versione applicabile ai fatti di cui al procedimento principale (in prosieguo: la «legge n. 374/1991»), così dispone:

«Articolo 1

Istituzione e funzioni del giudice di pace

1. È istituito il giudice di pace, il quale esercita la giurisdizione in materia civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile secondo le norme della presente legge.

2. L'ufficio del giudice di pace è ricoperto da un magistrato onorario appartenente all'ordine giudiziario.

(...)

Articolo 4

Nomina nell'ufficio

1. I magistrati onorari chiamati a ricoprire l'ufficio del giudice di pace sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura su proposta formulata dal consiglio giudiziario territorialmente competente, integrato da cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine degli avvocati e procuratori del distretto di corte d'appello.

(...)

Articolo 10

Doveri del giudice di pace

1. Il giudice di pace è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari. (...)

(...)

Articolo 11

Indennità spettanti al giudice di pace

1. L'ufficio del giudice di pace è onorario.

2. Ai magistrati onorari che esercitano la funzione di giudice di pace è corrisposta un'indennità di [lire italiane (ITL)] 70 000 (circa EUR 35) per ciascuna udienza civile o penale, anche se non dibattimentale, e per l'attività di apposizione dei sigilli, nonché di [ITL] 110 000 [circa EUR 55] per ogni altro processo assegnato e comunque definito o cancellato dal ruolo.

3. È altresì dovuta un'indennità di [ITL] 500 000 [circa EUR 250] per ciascun mese di effettivo servizio a titolo di rimborso spese per l'attività di formazione, aggiornamento e per l'espletamento dei servizi generali di istituto.

(...)

4 bis. Le indennità previste dal presente articolo sono cumulabili con i trattamenti pensionistici e di quiescenza comunque denominati.

4 ter. Le indennità previste dal presente articolo non possono superare in ogni caso l'importo di euro 72 000 lordi annui».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

11 PG ha svolto ininterrottamente le funzioni di Giudice di pace dal 3 luglio 2002 al 31 maggio 2016.

12 Nell'ambito del procedimento principale, PG, sostenendo che i giudici di pace e i magistrati ordinari esercitano funzioni identiche, ha chiesto che fosse dichiarato il suo diritto allo status giuridico di dipendente pubblico, a tempo pieno o a tempo parziale, appartenente alla magistratura. PG ha altresì chiesto di essere reintegrato nei suoi diritti quanto a trattamento economico, assistenziale e previdenziale.

13 Il giudice del rinvio sottolinea che, secondo la normativa nazionale, contrariamente alla situazione dei magistrati ordinari, il rapporto di lavoro del giudice di pace non presenta gli elementi caratteristici dei rapporti di lavoro rientranti nel pubblico impiego. Ne conseguirebbe che il giudice di pace non beneficia di alcuna forma di tutela di tipo assistenziale e previdenziale, ivi compresa la tutela della salute, della maternità e della famiglia, oltre che del diritto alle ferie.

14 Eppure, secondo il giudice del rinvio, i giudici di pace esercitano funzioni giurisdizionali assimilabili a quelle dei magistrati ordinari e, in ogni caso, a quelle di altri lavoratori della pubblica amministrazione. Il fatto che la retribuzione corrisposta ai giudici di pace sia formalmente qualificata come «indennità» sarebbe irrilevante. I rinnovi indebiti e ingiustificati dei rapporti di lavoro a tempo determinato e la proroga sistematica dei mandati dei giudici di pace provocherebbero una «stabilizzazione» del rapporto di lavoro che la legge italiana qualifica come onorario, per la quale non è prevista alcuna sanzione effettiva e dissuasiva.

15 In tale contesto, il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli articoli 20, 21, 31, 33 e 34 della [Carta], le [clausole 2 e 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70], [la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale allegato alla direttiva 97/81], [l'articolo 7 della direttiva 2003/88 nonché l'articolo 1 e l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78] ostino

all'applicazione di una normativa nazionale, quale quella italiana di cui alla legge [n. 374/1991] e al decreto legislativo n. 92/2016 come costantemente interpretata dalla giurisprudenza, secondo cui i giudici di pace, quali giudici onorari, risultano oltre che non assimilati quanto a trattamento economico, assistenziale e previdenziale a quello dei giudici togati, completamente esclusi da ogni forma di tutela assistenziale e previdenziale garantita al lavoratore subordinato pubblico.

- 2) Se i principi [di diritto dell'Unione europea] in tema [di] autonomia e indipendenza della funzione giurisdizionale e segnatamente l'articolo 47 della [Carta] ostino all'applicazione di una normativa nazionale, quale quella italiana secondo cui i giudici di pace, quali giudici onorari, risultano oltre che non assimilati quanto a trattamento economico assistenziale e previdenziale a quello dei giudici togati, completamente esclusi da ogni forma di tutela assistenziale e previdenziale garantita al lavoratore subordinato pubblico.
 - 3) Se la clausola 5 dell'[accordo quadro sul lavoro a tempo determinato] osti all'applicazione di una normativa nazionale, quale quella italiana, secondo cui l'incarico a tempo determinato dei giudici di pace quali giudici onorari, originariamente fissato in 8 anni (quattro più quattro) possa essere sistematicamente prorogato di ulteriori 4 anni senza la previsione, in alternativa alla trasformazione in rapporto a tempo indeterminato, di alcuna sanzione effettiva e dissuasiva».
- 16 A seguito della pronuncia della sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:572), la Corte ha chiesto al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna se, alla luce di tale sentenza, esso intendesse mantenere la propria domanda di pronuncia pregiudiziale.
- 17 Il 28 ottobre 2020, il giudice del rinvio ha comunicato che intendeva mantenere tale domanda, motivando che la Corte non si era pronunciata su tutti i profili di incompatibilità tra il diritto dell'Unione e la normativa interna di cui trattasi. Tale giudice ha precisato che era importante che la Corte esaminasse in modo approfondito le funzioni esercitate dal giudice di pace nell'ordinamento giuridico italiano, in quanto l'assenza di un siffatto esame rischiava di comportare un margine di apprezzamento eccessivamente ampio da parte del giudice nazionale.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità delle questioni

- 18 In proposito, occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito della cooperazione tra quest'ultima e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumere la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale che lo ponga in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, allorché le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in via di principio, tenuta a statuire (sentenza del 17 settembre 2020, *Burgo Group*, C-92/19, EU: C:2020:733, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

- 19 Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione sono assistite da una presunzione di rilevanza. Il diniego della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica, oppure quando la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 17 settembre 2020, *Burgo Group*, C-92/19, EU: C:2020:733, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).
- 20 A questo proposito, al fine di permettere alla Corte di fornire un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale, l'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura della Corte esige, segnatamente, che la domanda di pronuncia pregiudiziale contenga l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile al procedimento principale.
- 21 Per quanto riguarda la prima questione, l'ordinanza di rinvio non soddisfa tali requisiti.
- 22 L'ordinanza di rinvio non consente infatti di comprendere le ragioni per le quali gli articoli 33 e 34 della Carta nonché le disposizioni della direttiva 2000/78 dovrebbero ostare a una normativa nazionale, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, secondo la quale i giudici di pace, in quanto magistrati onorari, non beneficerebbero dello stesso regime retributivo, assistenziale e previdenziale dei magistrati ordinari e sarebbero quindi esclusi da ogni forma di tutela assistenziale e previdenziale di cui beneficiano i lavoratori del settore pubblico.
- 23 Quanto alla seconda questione, il giudice del rinvio non espone le ragioni che possono averlo indotto a interrogarsi sulla compatibilità della normativa di cui trattasi rispetto ai principi di autonomia e di indipendenza delle funzioni giurisdizionali esercitate dai giudici di pace. Il giudice del rinvio si limita, infatti, a indicare che l'imparzialità e l'indipendenza del giudice impongono che siano riconosciuti a tutti i magistrati i diritti fondamentali quali la continuità del servizio, un trattamento economico sufficiente e il rispetto dei diritti della difesa nei procedimenti disciplinari e paradisciplinari.
- 24 Ne consegue che la Corte non dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile a una parte della prima questione e alla seconda questione.
- 25 Da quanto precede risulta che occorre dichiarare irricevibili, da un lato, la prima questione pregiudiziale nella parte in cui verte sull'interpretazione degli articoli 33 e 34 della Carta nonché della direttiva 2000/78 e, dall'altro, la seconda questione pregiudiziale nel suo insieme.

Sulla prima questione

- 26 In via preliminare, non sembra che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chieda un'interpretazione autonoma degli articoli 20, 21 e 31 della Carta, questi ultimi essendo richiamati unicamente a sostegno della domanda di interpretazione della direttiva 2003/88, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale nonché dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

- 27 Pertanto, con tale questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 7 della direttiva 2003/88, la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale nonché la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che non preveda, per il giudice di pace, il diritto di beneficiare di ferie annuali retribuite di 30 giorni né di un regime assistenziale e previdenziale che dipende dal rapporto di lavoro, come quello previsto per i magistrati ordinari.
- 28 Come già rilevato al punto 13 della presente sentenza, il giudice del rinvio precisa che il rapporto di lavoro dei magistrati ordinari è un rapporto di pubblico impiego, diversamente da quello dei giudici di pace, che viene qualificato come «onorario» dalla normativa di cui trattasi. In tali circostanze, i giudici di pace, come PG, sarebbero privati di ogni diritto alle ferie retribuite nonché di ogni forma di tutela di tipo assistenziale e previdenziale, ivi compresa la tutela della salute, della maternità e della famiglia.
- 29 A tale riguardo, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che il rapporto di lavoro dei giudici di pace si distingue da quello dei magistrati ordinari sotto diversi profili essenziali, vale a dire l'assunzione, la posizione nel sistema organizzativo della pubblica amministrazione, il regime delle incompatibilità e di esclusività della prestazione, la retribuzione, la durata del rapporto nonché il carattere pieno ed esclusivo delle funzioni.
- 30 Anzitutto, occorre ricordare che, nella sua sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:572), la Corte ha dichiarato, in sostanza, che la nozione di «lavoratore a tempo determinato», di cui alla clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa include un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.
- 31 Ne consegue che, nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio, in ultima analisi, determinare se PG rientri nella nozione di «lavoratore a tempo determinato» ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e/o di «lavoratore a tempo parziale» ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale.
- 32 Occorre ricordare che la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato vieta 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 [sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani), C-658/18, EU:C:2020:572, punto 136].
- 33 Analogamente, in conformità all'obiettivo di eliminazione delle discriminazioni tra lavoratori a tempo parziale e lavoratori a tempo pieno, la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, per quanto attiene alle condizioni di impiego, osta a che i lavoratori a tempo parziale siano trattati in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo pieno comparabili per il solo motivo di lavorare a tempo parziale, a meno che un trattamento differente sia giustificato da ragioni obiettive.

- 34 Poiché la formulazione della clausola 4, punti 1 e 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale e quella della clausola 4, punti 1 e 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato sono, in sostanza, identiche, occorre rilevare che le considerazioni espresse riguardo a una di tali disposizioni valgono, *mutatis mutandis*, anche per l'altra.
- 35 La Corte ha dichiarato che la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato mira a dare applicazione al principio di non discriminazione nei confronti dei lavoratori a tempo determinato, al fine di impedire che un rapporto di lavoro di tale natura venga utilizzato da un datore di lavoro per privare questi lavoratori di diritti riconosciuti ai lavoratori a tempo indeterminato [sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani), C-658/18, EU:C:2020:572, punto 137].
- 36 Per quanto riguarda le «condizioni di impiego» di cui alla clausola 4 del medesimo accordo quadro, la Corte ha già dichiarato che tali condizioni includono le condizioni relative alle retribuzioni nonché alle pensioni dipendenti dal rapporto di lavoro, ad esclusione delle condizioni relative alle pensioni derivanti da un regime legale di previdenza sociale (sentenza del 15 aprile 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punto 134).
- 37 Spetta al giudice del rinvio stabilire se il regime assistenziale e previdenziale di cui trattasi nel procedimento principale rientri nell'ambito di applicazione della clausola 4 di tale accordo quadro.
- 38 Peraltro, poiché le suddette «condizioni di impiego», ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, coprono gli elementi costitutivi della retribuzione, ivi compreso il livello di tali elementi, il diritto alle ferie annuali retribuite nonché le condizioni relative alle pensioni di vecchiaia che dipendono dal rapporto di lavoro, spetta al giudice del rinvio accertare se, tenuto conto di un insieme di fattori, quali la natura del lavoro, le condizioni di formazione e le condizioni di impiego, l'attività giurisdizionale di PG, nell'esercizio delle funzioni di giudice di pace, fosse comparabile a quella di un magistrato ordinario [v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani), C-658/18, EU:C:2020:572, punti da 143 a 147].
- 39 Qualora sia accertato che un giudice di pace, come PG, si trova, sotto il profilo della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, in una situazione comparabile a quella dei magistrati ordinari, occorre poi ancora verificare se esista una ragione oggettiva che giustifichi l'esistenza di una differenza di trattamento.
- 40 A tale riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, la nozione di «ragioni oggettive» ai sensi della clausola 4, punto 1, di detto accordo quadro dev'essere intesa nel senso che essa non consente di giustificare una differenza di trattamento tra i lavoratori a tempo determinato e i lavoratori a tempo indeterminato con il fatto che tale differenza è prevista da una norma generale o astratta, quale una legge o un contratto collettivo [sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani), C-658/18, EU:C:2020:572, punto 150 e giurisprudenza ivi citata].
- 41 Detta nozione richiede, secondo una giurisprudenza parimenti costante, che la disparità di trattamento constatata sia giustificata dalla sussistenza di elementi precisi e concreti che contraddistinguono la condizione di impiego di cui trattasi, nel particolare contesto in cui s'inscrive e in base a criteri oggettivi e trasparenti, al fine di verificare se tale disparità risponda ad una reale necessità, sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito e risulti a tal fine necessaria. Tali

elementi possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi contratti a tempo determinato e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro [sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani), C-658/18, EU:C:2020:572, punto 151].

- 42 La Corte ha dichiarato, al punto 156 della sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:572), per quanto riguarda la giustificazione relativa all'esistenza di un concorso iniziale specificamente concepito per i magistrati ordinari ai fini dell'accesso alla magistratura, concorso che non è richiesto ai fini della nomina dei giudici di pace, che, tenuto conto del margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri quanto all'organizzazione delle loro amministrazioni pubbliche, essi possono, in linea di principio, senza violare la direttiva 1999/70 o l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, stabilire condizioni di accesso alla magistratura, nonché condizioni di impiego applicabili sia ai magistrati ordinari che ai giudici di pace.
- 43 Tuttavia, nonostante tale margine di discrezionalità, l'applicazione dei criteri che gli Stati membri stabiliscono deve essere effettuata in modo trasparente e deve poter essere controllata al fine di impedire qualsiasi trattamento sfavorevole dei lavoratori a tempo determinato sulla sola base della durata dei contratti o dei rapporti di lavoro che giustificano la loro anzianità e la loro esperienza professionale [sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani), C-658/18, EU:C:2020:572, punto 157].
- 44 Qualora un simile trattamento differenziato derivi dalla necessità di tener conto di esigenze oggettive attinenti all'impiego che deve essere ricoperto mediante la procedura di assunzione e che sono estranee alla durata determinata del rapporto di lavoro che intercorre tra il lavoratore e il suo datore di lavoro, detto trattamento può essere giustificato, ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. A tale riguardo, occorre considerare che talune differenze di trattamento tra lavoratori a tempo indeterminato assunti al termine di un concorso e lavoratori a tempo determinato assunti all'esito di una procedura diversa da quella prevista per i lavoratori a tempo indeterminato possono, in linea di principio, essere giustificate dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui devono assumere la responsabilità [sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani), C-658/18, EU:C:2020:572, punti 158 e 159].
- 45 La Corte ha quindi ritenuto che gli obiettivi invocati dal governo italiano consistenti nel mettere in luce le differenze nell'attività lavorativa tra un giudice di pace e un magistrato ordinario possano essere considerati come configuranti una «ragione oggettiva», ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, nei limiti in cui essi rispondano a una reale necessità, siano idonei a conseguire l'obiettivo perseguito e siano necessari a tal fine [sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani), C-658/18, UE:C:2020:572, punto 160].
- 46 A questo proposito, la Corte ha considerato che le differenze tra le procedure di assunzione dei giudici di pace e dei magistrati ordinari e, segnatamente, la particolare importanza attribuita dall'ordinamento giuridico nazionale, e più specificamente dall'articolo 106, paragrafo 1, della Costituzione italiana, ai concorsi appositamente concepiti per l'assunzione dei magistrati ordinari, sembrano indicare una particolare natura delle mansioni di cui questi ultimi devono assumere la responsabilità e un diverso livello delle qualifiche richieste ai fini dell'assolvimento di tali mansioni. In ogni caso, spetta al giudice del rinvio valutare, a tal fine, gli elementi qualitativi e

quantitativi disponibili riguardanti le funzioni svolte dai giudici di pace e dai magistrati professionali, i vincoli di orario e le sanzioni cui sono soggetti nonché, in generale, l'insieme delle circostanze e dei fatti pertinenti [v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani), C-658/18, EU:C:2020:572, punto 161].

- 47 Discende quindi da tale giurisprudenza che l'esistenza di un concorso iniziale specificamente concepito per i magistrati ordinari ai fini dell'accesso alla magistratura, che invece non vale per la nomina dei giudici di pace, consente di escludere che questi ultimi beneficino integralmente dei diritti dei magistrati ordinari.
- 48 Tuttavia, si deve constatare che, tenendo conto di detta giurisprudenza e, in particolare, delle verifiche che rientrano nella sua competenza esclusiva, conformemente alla sentenza del 16 luglio 2020, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (C-658/18, EU:C:2020:572, punto 161) e ricordate al punto 46 della presente sentenza, il giudice del rinvio ha rilevato, in sostanza, che la differenza tra le modalità di accesso alla magistratura applicabili a queste due categorie di lavoratori non può giustificare l'esclusione, per i magistrati onorari, di ferie annuali retribuite nonché di ogni regime assistenziale e previdenziale di cui beneficiano i magistrati ordinari che si trovano in una situazione comparabile.
- 49 Per quanto riguarda, in particolare, il diritto alle ferie, occorre ricordare che, conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88, «gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane».
- 50 Inoltre, dal tenore della direttiva 2003/88 e dalla giurisprudenza della Corte emerge che, se è vero che spetta agli Stati membri definire le condizioni di esercizio e di attuazione del diritto alle ferie annuali retribuite, essi devono, però, astenersi dal subordinare a una qualsivoglia condizione la costituzione stessa di tale diritto, il quale scaturisce direttamente dalla suddetta direttiva (sentenza del 25 giugno 2020, Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria e Icrea Banca, C-762/18 e C-37/19, EU:C:2020:504, punto 56 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 51 Del resto, si deve rammentare che, conformemente al punto 2 della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, dove opportuno, si applica il principio «pro rata temporis».
- 52 In tal senso, la Corte ha dichiarato che, in caso di lavoro a tempo parziale, il diritto dell'Unione non osta né al calcolo di una pensione di vecchiaia effettuato secondo il principio «pro rata temporis» (v., in tal senso, sentenza del 23 ottobre 2003, Schönheit e Becker, C-4/02 e C-5/02, EU:C:2003:583, punti 90 e 91), né a che le ferie annuali retribuite siano calcolate secondo tale medesimo principio (v., in tal senso, sentenze del 22 aprile 2010, Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols, C-486/08, EU:C:2010:215, punto 33, nonché dell'8 novembre 2012, Heimann e Toltschin, C-229/11 e C-230/11, EU:C:2012:693, punto 36). Infatti, nelle cause che hanno dato luogo a tali sentenze, la presa in considerazione di un orario di lavoro ridotto rispetto a quello del lavoratore a tempo pieno costituiva un criterio obiettivo che consentiva una riduzione proporzionata dei diritti dei lavoratori interessati (sentenza del 5 novembre 2014, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-476/12, EU:C:2014:2332, punti 23 e 24).
- 53 Pertanto, fatte salve le verifiche di competenza esclusiva del giudice nazionale, occorre considerare che, sebbene talune differenze di trattamento possano essere giustificate dalle differenze di qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui i magistrati ordinari devono assumere la responsabilità, l'esclusione dei giudici di pace da ogni diritto alle ferie retribuite

nonché da ogni forma di tutela di tipo assistenziale e previdenziale è, alla luce della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato o della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, inammissibile.

- 54 Sulla scorta delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 7 della direttiva 2003/88, 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 a una normativa nazionale che non prevede, per il giudice di pace, alcun diritto a beneficiare di ferie annuali retribuite di 30 giorni né di un regime assistenziale e previdenziale che dipende dal rapporto di lavoro, come quello previsto per i magistrati ordinari, se tale giudice di pace rientra nella nozione di «lavoratore a tempo parziale» ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale e/o di «lavoratore a tempo determinato» ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, e si trova in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario.

Sulla terza questione

- 55 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato debba essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale in forza della quale un rapporto di lavoro a tempo determinato può essere oggetto, al massimo, di tre rinnovi successivi, ciascuno di quattro anni, per una durata totale non superiore a sedici anni, e che non prevede la possibilità di sanzionare in modo effettivo e dissuasivo il rinnovo abusivo di rapporti di lavoro.
- 56 In primo luogo, occorre ricordare che la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato prevede che gli Stati membri adottino misure relative al numero di rinnovi dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi e/o alla durata massima totale di tali contratti o rapporti di lavoro.
- 57 Orbene, si deve constatare che la normativa italiana applicabile alla controversia principale prevedeva effettivamente un limite al numero di rinnovi successivi nonché alla durata massima di tali contratti a tempo determinato.
- 58 A tale riguardo, secondo costante giurisprudenza, sebbene gli Stati membri dispongano di un margine di discrezionalità quanto alle misure di prevenzione degli abusi, essi non possono tuttavia rimettere in discussione l'obiettivo o l'effetto utile dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato [v., in tal senso, sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico), C-760/18, EU:C:2021:113, punto 56].
- 59 In secondo luogo, occorre esaminare se la sanzione di un eventuale abuso soddisfi i requisiti posti dalla clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, nell'ipotesi in cui la normativa italiana non consenta la trasformazione del rapporto di lavoro in un contratto a tempo indeterminato.
- 60 Da una giurisprudenza costante risulta che la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato non sancisce un obbligo per gli Stati membri di prevedere la trasformazione in contratto a tempo indeterminato dei contratti a tempo determinato (ordinanza del 12 dicembre 2013, Papalia, C-50/13, non pubblicata, EU:C:2013:873, punto 16), né enuncia

sanzioni specifiche nell'ipotesi in cui siano stati constatati abusi [sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico), C-760/18, EU:C:2021:113, punto 57].

- 61 Spetta quindi alle autorità nazionali adottare misure proporzionate, effettive e dissuasive per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, le quali possono prevedere, a tal fine, la trasformazione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Tuttavia, quando si sia verificato un ricorso abusivo a una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato, deve potersi applicare una misura al fine di sanzionare debitamente tale abuso e rimuovere le conseguenze della violazione [sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico), C-760/18, EU:C:2021:113, punti da 57 a 59].
- 62 Affinché una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, che vieta, nel solo settore pubblico, la trasformazione in contratto di lavoro a tempo indeterminato di una successione di contratti a tempo determinato, possa essere considerata conforme all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato deve prevedere, in tale settore, un'altra misura effettiva destinata ad evitare e, se del caso, a sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato (sentenza del 7 marzo 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).
- 63 Poiché non spetta alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni di diritto interno, incombe al giudice del rinvio valutare se i presupposti per l'applicazione nonché l'effettiva attuazione delle disposizioni rilevanti del diritto interno siano adeguati per prevenire e, se del caso, sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato [sentenza dell'11 febbraio 2021, M.V. e a. (Successione di contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico), C-760/18, EU:C:2021:113, punto 61].
- 64 Nel caso di specie, dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che non vi è nell'ordinamento giuridico italiano alcuna disposizione che consenta di sanzionare in modo effettivo e dissuasivo il rinnovo abusivo di rapporti di lavoro a tempo determinato ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.
- 65 Orbene, l'assenza di qualsiasi sanzione non appare idonea a prevenire e, se del caso, a sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.
- 66 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale in forza della quale un rapporto di lavoro a tempo determinato può essere oggetto, al massimo, di tre rinnovi successivi, ciascuno di quattro anni, per una durata totale non superiore a sedici anni, e che non prevede la possibilità di sanzionare in modo effettivo e dissuasivo il rinnovo abusivo di rapporti di lavoro.

Sulle spese

- 67 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, che figura in allegato alla 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, come modificata dalla direttiva 98/23/CE del Consiglio, del 7 aprile 1998, nonché la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in 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, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che non prevede, per il giudice di pace, alcun diritto a beneficiare di ferie annuali retribuite di 30 giorni né di un regime assistenziale e previdenziale che dipende dal rapporto di lavoro, come quello previsto per i magistrati ordinari, se tale giudice di pace rientra nella nozione di «lavoratore a tempo parziale» ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale e/o di «lavoratore a tempo determinato» ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, e si trova in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario.**
- 2) **La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70, deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale in forza della quale un rapporto di lavoro a tempo determinato può essere oggetto, al massimo, di tre rinnovi successivi, ciascuno di quattro anni, per una durata totale non superiore a sedici anni, e che non prevede la possibilità di sanzionare in modo effettivo e dissuasivo il rinnovo abusivo di rapporti di lavoro.**

Firme

