Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

22 gennaio 2020*

«Rinvio pregiudiziale – Politica sociale – Direttiva 1999/70/CE – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Clausola 4 – Principio di non discriminazione – Clausola 5 – Misure dirette ad evitare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato – Indennità in caso di cessazione del rapporto di lavoro – Articoli 151 e 153 TFUE – Articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Applicabilità – Differenza di trattamento basata sulla natura pubblica o privata, ai sensi del diritto nazionale, del regime che disciplina il rapporto di lavoro»

Nella causa C-177/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Juzgado de lo Contencioso Administrativo n. 14 de Madrid (Tribunale amministrativo n. 14 di Madrid, Spagna), con decisione del 16 febbraio 2018, pervenuta in cancelleria il 7 marzo 2018, nel procedimento

Almudena Baldonedo Martín

contro

Ayuntamiento de Madrid,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Arabadjiev (relatore), presidente di sezione, T. von Danwitz e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: R. Schiano, amministratore

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

considerate le osservazioni presentate:

– per A. Baldonedo Martín, da L. Gil Fuertes, abogada;

– per l'Ayuntamiento de Madrid, da N. Taboada Rodríguez e I. Madroñero Peloche, letrados;

– per il governo spagnolo, inizialmente da M.J. García-Valdecasas Dorrego, successivamente da S. Jiménez García, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da N. Ruiz García e M. van Beek, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 ottobre 2019,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 151 e 153 TFUE, degli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») nonché delle clausole 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 (in prosieguo: l'«accordo quadro»), 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).

2 Tale domanda è stata presentata in occasione di una controversia tra la sig.ra Almudena Baldonedo Martín e l'Ayuntamiento de Madrid (Comune di Madrid, Spagna) riguardo alla corresponsione di un'indennità dovuta a seguito della cessazione del rapporto di lavoro che legava le parti.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai sensi del suo articolo 1, scopo della direttiva 1999/70 è «attuare l'[accordo quadro], concluso (…) fra le organizzazioni intercategoriali a carattere generale (CES, CEEP e UNICE)».

4 L'articolo 2, primo comma, di detta direttiva così recita:

«Gli Stati membri mettono in atto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva (…) [e] devono prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla presente direttiva (…)».

5 Ai 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.

6 La clausola 3 dell'accordo quadro, intitolata «Definizioni», così dispone:

«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 (…)».

7 La clausola 4 dell'accordo quadro, intitolata «Principio di non discriminazione», al punto 1 prevede quanto segue:

«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».

8 La clausola 5 dell'accordo quadro, intitolata «Misure di prevenzione degli abusi», enuncia quanto segue:

«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».

Normativa spagnola

9 La prima disposizione aggiuntiva del Real Decreto 896/1991 por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local (regio decreto 896/1991 che stabilisce le norme di base e i programmi minimi che devono essere osservati nel procedimento di selezione dei funzionari dell'amministrazione locale, del 7 giugno 1991, BOE n. 142, del 14 giugno 1991, pag. 19669), enuncia quanto segue:

«A seguito di avviso di concorso e nel rispetto, in ogni caso, dei principi di merito e di idoneità, il presidente del consiglio comunale o provinciale può nominare funzionari ad interim per posti vacanti purché tali posti di lavoro, tenuto conto dell'urgenza imposta dalle circostanze, non possano essere occupati da funzionari di ruolo. Tali posti sono finanziati con risorse di bilancio e inclusi nell'offerta di pubblico impiego, salvo qualora siano divenuti vacanti a seguito dell'approvazione di quest'ultima.

(…)

I posti di lavoro così assegnati sono necessariamente inclusi nel primo avviso di concorso volto ad assegnare posti di lavoro o nella prima offerta di pubblico impiego approvata.

Le funzioni del funzionario ad interim cessano allorché il posto di lavoro è occupato da un funzionario di ruolo o il consiglio comunale o provinciale ritiene che le ragioni d'urgenza che hanno motivato la sua occupazione da parte di un funzionario ad interim siano venute meno».

10 L'articolo 8 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (testo consolidato della legge sullo Statuto di base dei dipendenti pubblici), approvato dal Real Decreto Legislativo 5/2015 (regio decreto legislativo 5/2015), del 30 ottobre 2015 (BOE n. 261, del 31 ottobre 2015, pag. 103105; in prosieguo: l'«EBEP»), così prevede:

«1. Sono dipendenti pubblici i lavoratori che svolgono funzioni retribuite presso le amministrazioni pubbliche al servizio degli interessi generali.

2. I dipendenti pubblici si inquadrano nelle seguenti categorie:

a) funzionari di ruolo;

b) funzionari ad interim;

c) agenti reclutati con contratto permanente, a tempo indeterminato o determinato;

d) personale reclutato occasionalmente».

11 L'articolo 10 dell'EBEP è così formulato:

«1. Sono funzionari ad interim coloro che, per motivi di necessità ed urgenza espressamente giustificati, sono nominati in tale qualità per esercitare funzioni proprie dei funzionari di ruolo, nel caso in cui si verifichi una delle seguenti ipotesi:

a) l'esistenza di posti di lavoro vacanti che non possono essere ricoperti da funzionari;

b) la sostituzione temporanea dei titolari di tali posti;

c) la realizzazione di programmi di carattere temporaneo, di durata non superiore a tre anni, prorogabile di dodici mesi in forza delle leggi in materia di funzione pubblica adottate per attuare il presente Statuto;

d) un carico di lavoro eccessivo o accresciuto per una durata massima di sei mesi su un periodo di dodici mesi.

(…)

3. Le funzioni dei funzionari ad interim cessano, oltre che per le cause previste all'articolo 63, qualora venga meno la causa che ha motivato la loro nomina.

4. Nell'ipotesi di cui al punto a) del paragrafo 1 del presente articolo, i posti vacanti occupati da funzionari ad interim sono inclusi nell'offerta di lavoro corrispondente all'esercizio nel corso del quale interviene la loro nomina o, se ciò è impossibile, nel corso dell'esercizio successivo, a meno che sia decisa l'eliminazione del posto di lavoro.

5. Il regime generale dei funzionari di ruolo è applicabile ai funzionari ad interim nella misura in cui sia adeguato alla natura della situazione di tali funzionari (…)».

12 L'articolo 70, paragrafo 1, dell'EBEP così dispone:

«Il fabbisogno di risorse umane che beneficia di uno stanziamento di bilancio e deve essere soddisfatto mediante l'assunzione di nuovo personale è oggetto di un'offerta pubblica di lavoro o è soddisfatto mediante un altro strumento analogo di gestione della copertura del fabbisogno di personale, il che implica l'organizzazione delle corrispondenti procedure di selezione per i posti previsti, fino a un

ulteriore 10%, e la fissazione del periodo massimo per la pubblicazione dei bandi. In ogni caso, l'attuazione dell'offerta pubblica di lavoro o di uno strumento analogo deve avvenire entro un periodo non prorogabile di tre anni».

13 L'articolo 49 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (testo consolidato della legge sullo Statuto dei lavoratori), approvato con il Real Decreto Legislativo 1/1995 (regio decreto legislativo n. 1/1995, del 24 marzo 1995, BOE n. 75, del 29 marzo 1995, pag. 9654), nella versione applicabile alla data dei fatti oggetto del procedimento principale (in prosieguo: lo «Statuto dei lavoratori»), così recita:

«1. Il contratto di lavoro si estingue:

(…)

b) per i motivi validamente indicati nel contratto, a meno che essi costituiscano un abuso di diritto manifesto da parte del datore di lavoro;

c) alla scadenza del termine convenuto o alla realizzazione del compito o del servizio oggetto del contratto. Quando il contratto si estingue, ad eccezione dei casi di contratti di *interinidad* e di contratti di formazione, il lavoratore ha il diritto di percepire un'indennità di importo pari alla quota proporzionale dell'importo corrispondente a dodici giorni di retribuzione per ogni anno di servizio o l'indennità eventualmente stabilita dalla normativa specifica applicabile;

(…)

l) per ragioni oggettive ammesse dalla legge;

(…)».

14 Ai sensi dell'articolo 52 dello Statuto dei lavoratori, costituiscono «ragioni oggettive» idonee a fondare l'estinzione del contratto di lavoro l'inidoneità del lavoratore, nota o sopravvenuta dopo il suo ingresso effettivo nell'impresa; il mancato adeguamento del lavoratore alle modifiche tecniche ragionevoli realizzate sul suo posto di lavoro; motivi economici, tecnici o relativi all'organizzazione o alla produzione quando il numero dei posti di lavoro soppressi è inferiore a quello richiesto per qualificare l'estinzione di contratti di lavoro come «licenziamento collettivo», nonché, a determinate condizioni, assenze reiterate dal posto di lavoro, anche se giustificate.

15 Conformemente all'articolo 53, paragrafo 1, lettera b), dello Statuto dei lavoratori, l'estinzione di un contratto di lavoro per una delle ragioni di cui all'articolo 52 di tale Statuto comporta il versamento al lavoratore, contemporaneamente alla notifica scritta, di un'indennità pari a venti giorni di retribuzione per anno di servizio, indennità che sarà calcolata pro rata temporis in ragione del numero di mesi di lavoro per i periodi inferiori a un anno, per un massimo di dodici mensilità.

16 L'articolo 56 dello Statuto dei lavoratori prevede che l'estinzione di un contratto di lavoro per licenziamento ingiustificato dia luogo alla corresponsione al lavoratore di un'indennità pari a 33 giorni di stipendio per anno di servizio.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

17 Il comune di Madrid ha designato la sig.ra Baldonedo Martín quale funzionaria ad interim addetta alla manutenzione degli spazi verdi a decorrere dal 24 novembre 2005.

18 L'atto di nomina precisava che la sig.ra Baldonedo Martín è stata assunta per coprire un posto vacante fino alla nomina di un funzionario. In esso è stato inoltre dichiarato che il posto sarebbe stato soppresso se il diritto del funzionario sostituito al mantenimento del suo posto fosse venuto meno o se l'amministrazione avesse constatato l'intervenuta insussistenza dei motivi di urgenza che giustificavano la copertura del posto da parte di un funzionario ad interim.

19 Il 15 aprile 2013 la sig.ra Baldonedo Martín è stata informata che il suo posto di lavoro era stato occupato, in pari data, da un funzionario di ruolo e che, di conseguenza, veniva posta fine alle sue funzioni.

20 Il 20 febbraio 2017 la sig.ra Baldonedo Martín ha chiesto al Comune di Madrid il pagamento di un'indennità di cessazione dalle funzioni pari a venti giorni di retribuzione per anno di servizio. La sua richiesta si basava sull'articolo 4, paragrafo 3, TUE, sull'articolo 20 e sull'articolo 21, paragrafo 1, della Carta e sulle clausole 4 e 5 dell'accordo quadro.

21 Con decisione del 25 aprile 2017, il comune di Madrid ha respinto tale richiesta, in quanto il posto occupato dalla sig.ra Baldonedo Martín era vacante e la sua copertura era urgente e improrogabile, si era posta fine alle sue funzioni perché il suo posto era occupato da un funzionario di ruolo e non vi era alcuna discriminazione rispetto ai funzionari, poiché, conformemente al loro regime giuridico, questi ultimi non ricevono in nessun caso un'indennità al momento della cessazione dalle loro funzioni.

22 Investito del ricorso proposto dalla sig.ra Baldonedo Martín avverso tale decisione, il giudice del rinvio precisa che, durante il suo impiego, la persona interessata ha occupato lo stesso posto in modo costante e continuativo e che essa ha svolto mansioni identiche a quelle svolte dagli agenti per la manutenzione degli spazi verdi che rientrano nello status di funzionario di ruolo.

23 Inoltre, il giudice ricorda che il comune di Madrid non ha fornito la prova che un concorso è stato organizzato durante il periodo di occupazione della sig.ra Baldonedo Martín o che un'offerta pubblica di lavoro è stata approvata durante tale periodo. Aggiunge che non è possibile stabilire se il posto di lavoro che l'interessata occupava sia stato assegnato mediante promozione interna, concorso per titoli o prove oppure mediante un'altra procedura di selezione. Inoltre, il Comune di Madrid non avrebbe dimostrato la necessità imperativa di nominare la sig.ra Baldonedo Martín a tale posto. Analogamente, non sarebbe nota la ragione per la quale detto posto era vacante.

24 Per quanto attiene alla richiesta interpretazione del diritto dell'Unione su cui la Corte deve pronunciarsi, il giudice del rinvio rileva, in primo luogo, che il diritto spagnolo non riconosce ai funzionari di ruolo il diritto di ricevere, allorché è posto termine alle loro funzioni, un'indennità come quella richiesta dalla sig.ra Baldonedo Martín. Ne conseguirebbe che la situazione di cui trattasi nel procedimento principale non costituisce una discriminazione vietata dalla clausola 4 dell'accordo quadro e, di conseguenza, non rientra nell'ambito di applicazione di tale clausola. Analogamente, il giudice del rinvio considera che dai punti da 63 a 67 della sentenza del 14 settembre 2016, Pérez López (C-16/15 (EU:C:2016:679) risulta che neppure il confronto fra i funzionari ad interim, da un lato, e, dall'altro, gli agenti contrattuali a tempo determinato, il cui rapporto di lavoro con l'amministrazione è disciplinato dallo Statuto dei lavoratori, rientra nell'ambito di applicazione di detta clausola, dato che si tratta di due categorie di personale a termine.

25 Tuttavia, il giudice del rinvio osserva, in secondo luogo, che l'accordo quadro è volto a dare applicazione al principio di non discriminazione nei confronti dei lavoratori a tempo determinato, che il posto di giardiniere nell'amministrazione pubblica spagnola può essere ricoperto tanto da un funzionario quanto da un agente contrattuale, che la scelta del regime di assunzione per tale posto dipende unicamente dalla volontà del datore di lavoro, che il Comune di Madrid non adduce alcuna

ragione oggettiva idonea a giustificare una differenza di trattamento e che risulta, in particolare, dalla sentenza del 19 aprile 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016/278), che il principio di non discriminazione, quale principio generale del diritto dell'Unione, dev'essere oggetto di un'applicazione diretta verticale.

26 Detto giudice si chiede se, in tale contesto, sia possibile riconoscere alla sig.ra Baldonedo Martín il diritto di ottenere l'indennità richiesta, facendo valere il confronto con gli agenti contrattuali assunti a tempo determinato o per applicazione diretta verticale del diritto primario dell'Unione.

27 In terzo luogo, il giudice del rinvio rileva che la sig.ra Baldonedo Martín ha esercitato le sue funzioni di funzionaria ad interim per più di sette anni. Il Comune di Madrid avrebbe quindi snaturato lo status di funzionario ad interim avendo fatto ricorso a quest'ultimo al fine di soddisfare non già esigenze temporanee o transitorie, bensì esigenze permanenti. Avrebbe così privato l'interessata dei diritti riconosciuti ai funzionari o agli agenti contrattuali. Il Comune di Madrid non avrebbe inoltre onorato le garanzie volte ad evitare il protrarsi dei rapporti di lavoro temporaneo e gli abusi di tali rapporti, previste agli articoli 10 e 70 dell'EBEP, così come la condizione che i posti di lavoro occupati da funzionari ad interim siano necessariamente inclusi nel primo avviso di concorso, contenuta nella prima disposizione aggiuntiva del regio decreto, del 7 giugno 1991, n. 896/1991.

28 Il giudice del rinvio rileva, inoltre, che la normativa spagnola oggetto del procedimento principale non permette di prevedere la cessazione del rapporto di lavoro di un funzionario ad interim, nella misura in cui quest'ultimo può cessare a causa dell'occupazione del posto di lavoro da parte di un funzionario di ruolo, della soppressione del posto di lavoro, dell'estinzione del diritto del funzionario di ruolo sostituito al mantenimento del suo posto di lavoro o se l'amministrazione considera che le ragioni d'urgenza che hanno motivato la nomina del funzionario ad interim non sussistano più.

29 Tale normativa escluderebbe qualsiasi possibilità di applicare nei confronti del datore di lavoro pubblico le garanzie opponibili al datore di lavoro privato, previste nello Statuto dei lavoratori, nonché le conseguenze del mancato rispetto di tali garanzie. Detta normativa permetterebbe di ottenere lo status di funzionario di ruolo unicamente a seguito di una procedura di selezione.

30 La medesima normativa non consentirebbe di raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla clausola 5 dell'accordo quadro. Analogamente, la possibilità di trasformare, in caso di frode, gli agenti contrattuali a tempo determinato in personale a tempo indeterminato non permanente, possibilità riconosciuta dalla giurisprudenza del Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), non permetterebbe di prevenire e sanzionare gli abusi di assunzioni temporanee. Infatti, sarebbe sempre possibile sopprimere il posto di lavoro occupato dal lavoratore interessato o licenziare quest'ultimo qualora il suo posto di lavoro sia occupato mediante la nomina di un funzionario di ruolo, il che porrebbe fine al suo rapporto di lavoro senza che abbia raggiunto la stabilità lavorativa.

31 Il giudice del rinvio considera che la sanzione consistente nel trasformare il rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro stabile è la sola misura che permetterebbe di rispettare gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 1999/70. Tuttavia, tale direttiva non sarebbe recepita nel diritto spagnolo per quanto concerne il settore pubblico. Si porrebbe, quindi, la questione se possa essere versata un'indennità, a titolo di sanzione, sulla base della clausola 5 dell'accordo quadro.

32 In tali circostanze, lo Juzgado de lo Contencioso Administrativo n. 14 de Madrid (Tribunale amministrativo n. 14 di Madrid, Spagna) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia corretta l'interpretazione data della clausola 4 dell'accordo quadro laddove si considera che una situazione come quella descritta [nella fattispecie], nella quale un funzionario temporaneo svolge lo stesso lavoro di un funzionario di ruolo (funzionario di ruolo cui non spetta il diritto di

indennità [per cessazione delle funzioni] perché la situazione dalla quale la medesima discenderebbe non esiste nel suo regime giuridico), non sia inquadrabile nella situazione che [in tale clausola 4] si descrive.

2) Se sia conforme all'accordo quadro allegato alla direttiva [1999/70] l'interpretazione operata al fine di conseguirne gli obiettivi – giacché il diritto alla parità di trattamento ed il divieto di discriminazione costituiscono un principio generale della UE contenuto in una direttiva (articoli 20 e 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione) [e] articolo 23 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo), e sono considerati diritti sociali fondamentali [ai sensi degli] articoli 151 e 153 del TFUE – in base alla quale il diritto alla indennità di funzionario temporaneo [per cessazione delle funzioni] può configurarsi, vuoi attraverso la comparazione col lavoratore temporaneo reclutato mediante contratto, dato che la sua condizione (regime pubblicistico o privatistico) dipende solo dal datore di lavoro pubblico, vuoi mediante l'applicazione diretta verticale riconducibile al diritto primario [dell'Unione].

3) Nell'ipotesi dell'eventuale sussistenza di un abuso nelle assunzioni temporanee, dirette a soddisfare necessità permanenti senza che vi sia una ragione obiettiva, e laddove tali assunzioni non siano riconducibili all'urgente e perentoria necessità che le giustifica, senza che esistano sanzioni o limiti effettivi nel diritto nazionale [spagnolo], se sia in linea con gli obiettivi perseguiti dalla direttiva [1999/70], quale misura volta a prevenire l'abuso ed eliminare la conseguenza della violazione del diritto dell'Unione, nel caso in cui il datore di lavoro non offra un posto permanente al lavoratore, un'indennità, equiparabile a quella conseguente al licenziamento illegittimo, e se la stessa costituisca una sanzione adeguata, proporzionata, efficace e dissuasiva».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

33 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale che non prevede il versamento di alcuna indennità né ai funzionari ad interim, né ai funzionari di ruolo impiegati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, al momento della cessazione delle loro funzioni.

34 A 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 avere un contratto o un rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive.

35 La 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 (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

36 Nel caso di specie, in primo luogo, occorre rilevare che, nella misura in cui, come si evince dalla decisione di rinvio, la sig.ra Baldonedo Martín è stata nominata dal Comune di Madrid quale funzionaria ad interim al posto di addetto alla manutenzione degli spazi verdi fino al verificarsi di un evento specifico, vale a dire la nomina di un funzionario di ruolo per tale posto di lavoro, essa rientra nella nozione di «lavoratore a tempo determinato» ai sensi della clausola 3, punto 1, dell'accordo quadro e quindi nel campo di applicazione della direttiva 1999/70 e di tale accordo (v., in tal senso, ordinanza del 22 marzo 2018, Centeno Meléndez, C-315/17, non pubblicata, EU:C:2018:207,

punto 40). D'altra parte, occorre ricordare che un'indennità concessa al lavoratore a causa della risoluzione del contratto di lavoro che lo lega al suo datore di lavoro, come quella invocata dalla sig.ra Baldonedo Martín, rientra nella nozione di «condizioni di lavoro» ai sensi della clausola 4, punto 1, del suddetto accordo (ordinanza del 12 giugno 2019, Aragón Carrasco e altri, C-367/18, non pubblicata, EU:C:2019:487, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

37 Tuttavia, dalle informazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che i funzionari ad interim, come l'interessata, non sono trattati meno favorevolmente dei funzionari di ruolo o privati di un diritto loro conferito, in quanto né tali funzionari ad interim né i funzionari di ruolo ricevono l'indennità richiesta dalla sig.ra Baldonedo Martín.

38 In tali circostanze, la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che non osta ad una normativa nazionale che non prevede l'erogazione di un'indennità di cessazione del rapporto di impiego né ai lavoratori a tempo determinato impiegati come funzionari ad interim né ai funzionari di ruolo, impiegati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

39 Ciò premesso, dalla risposta della sig.ra Baldonedo Martín e del Comune di Madrid ad un quesito posto dalla Corte all'udienza, risulta che il posto occupato dall'interessata, assunta dal Comune di Madrid come funzionaria ad interim, poteva essere occupato anche da agenti assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato e che un agente siffatto è stato assunto da tale Comune in un posto identico nello stesso periodo. Inoltre, dal fascicolo dinanzi alla Corte risulta che un lavoratore assunto con un contratto di lavoro di questo tipo percepirebbe l'indennità prevista dall'articolo 53, paragrafo 1, lettera b), dello Statuto dei lavoratori, rivendicata dalla sig.ra Baldonedo Martín, se fosse licenziato per uno dei motivi di cui all'articolo 52 di tale Statuto.

40 Spetta al giudice del rinvio, unico competente a valutare i fatti, verificare tali informazioni e, eventualmente, stabilire se i funzionari ad interim, come l'interessata, si trovino in una situazione paragonabile a quella degli agenti impiegati dal Comune di Madrid nell'ambito di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, nel corso dello stesso periodo (v., per analogia, ordinanza del 12 giugno 2019, Aragón Carrasco e a., C-367/18, non pubblicata, EU:C:2019:487, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

41 Al riguardo, va ricordato che la Corte ha dichiarato che, sebbene sia dimostrato che, nell'ambito del loro impiego, i lavoratori a tempo determinato esercitavano le medesime mansioni dei lavoratori impiegati dallo stesso datore di lavoro per un tempo indeterminato oppure occupavano il loro stesso posto, occorre, in linea di principio, considerare le situazioni di queste due categorie di lavoratori come comparabili (v., in tal senso, sentenze del 5 giugno 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punti 50 e 51; del 5 giugno 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punti 53 e 54; del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punti 64 e 65, nonché ordinanza del 12 giugno 2019, Aragón Carrasco e a., C-367/18, non pubblicata, EU:C:2019:487, punto 36).

42 È quindi necessario verificare se vi sia un motivo oggettivo per cui la cessazione del rapporto di lavoro dei funzionari ad interim non debba dar luogo al pagamento di alcuna indennità, mentre gli agenti contrattuali a tempo indeterminato ricevono un'indennità in caso di licenziamento per uno dei motivi di cui all'articolo 52 dello Statuto dei lavoratori.

43 Riguardo alle differenze di trattamento derivanti dall'applicazione dell'articolo 53, paragrafo 1, lettera b), dello Statuto dei lavoratori, la Corte ha già dichiarato che l'oggetto specifico dell'indennità di licenziamento prevista in tale disposizione come pure il contesto particolare in cui si inserisce la corresponsione di detta indennità, costituiscono una ragione oggettiva che giustifica la differenza di trattamento di cui al punto precedente della presente sentenza (v. sentenze del 5 giugno 2018, Grupo

Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punto 60; del 5 giugno 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punto 63, e del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punto 74).

44 A tale proposito, la Corte ha dichiarato che l'estinzione di un rapporto di lavoro a tempo determinato si inserisce in un contesto molto diverso, da un punto di vista fattuale e giuridico, da quello in cui il contratto di lavoro di un lavoratore a tempo indeterminato si estingue per una delle ragioni di cui all'articolo 52 dello Statuto dei lavoratori (v., in tal senso, ordinanza del 12 giugno 2019, Aragón Carrasco e a., C-367/18, non pubblicata, EU:C:2019:487, punto 44, nonché, per analogia, sentenze del 5 giugno 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punto 56; del 5 giugno 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punto 59, e del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punto 70).

45 Discende, infatti, dalla definizione della nozione di «contratto a tempo determinato» di cui alla clausola 3, punto 1, dell'accordo quadro che un contratto di tale natura cessa di produrre i suoi effetti per il futuro alla scadenza del termine assegnatogli, il quale potrebbe essere determinato dal completamento di un compito specifico, dal raggiungimento di una certa data o, come nel caso di specie, dal verificarsi di un evento specifico. Pertanto, le parti di un contratto di lavoro a tempo determinato conoscono, dal momento della sua conclusione, la data o l'evento che ne determina il termine. Tale termine limita la durata del rapporto di lavoro, senza che le parti debbano manifestare la loro volontà al riguardo dopo la conclusione di detto contratto (v., per analogia, sentenza del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).

46 Per contro, la risoluzione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato per uno dei motivi previsti dall'articolo 52 dello Statuto dei lavoratori, su iniziativa del datore di lavoro, risulta dal verificarsi di circostanze non previste alla data di conclusione del contratto e che perturbano il normale svolgimento del rapporto di lavoro, laddove l'indennità prevista dall'articolo 53, paragrafo 1, lettera b), dello Statuto, mira proprio a compensare il carattere imprevisto della cessazione del rapporto per tale motivo e, di conseguenza, la delusione del legittimo affidamento del lavoratore per quanto riguarda la stabilità del rapporto a tale data (v., in tal senso, sentenza del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

47 Nel caso di specie, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, dal fascicolo dinanzi alla Corte risulta che il rapporto di lavoro della sig.ra Baldonedo Martín è cessato a causa del verificarsi dell'evento previsto a tal fine, vale a dire il fatto che il posto da lei occupato temporaneamente è stato occupato in via permanente con la nomina di un funzionario.

48 In tali circostanze, la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che non osta ad una normativa nazionale che non prevede il versamento di un'indennità di licenziamento ai lavoratori a tempo determinato impiegati come personale non permanente, mentre prevede il versamento di una siffatta indennità agli agenti contrattuali a tempo indeterminato in occasione della risoluzione del loro contratto di lavoro per un motivo oggettivo.

49 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, la prima questione deve essere risolta nel senso che la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che non osta ad una normativa nazionale che non prevede il versamento di alcuna indennità né ai lavoratori a tempo determinato impiegati come funzionari ad interim né ai funzionari di ruolo che sono impiegati nel contesto di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato al momento della cessazione dal servizio, mentre prevede il pagamento di tale indennità agli agenti contrattuali a tempo indeterminato quando il loro contratto di lavoro viene risolto per un motivo oggettivo.

Sulla seconda questione

50 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 151 e 153 TFUE, gli articoli 20 e 21 della Carta e la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale che non prevede il versamento di alcuna indennità ai lavoratori a tempo determinato impiegati come funzionari ad interim alla cessazione delle loro funzioni, mentre viene concessa un'indennità agli agenti contrattuali a tempo determinato alla scadenza del loro contratto di lavoro.

51 Come osservazione preliminare, va osservato che la questione si basa sulla premessa che, in primo luogo, gli agenti contrattuali a tempo determinato alle dipendenze del Comune di Madrid, che rientrano nello Statuto dei lavoratori, ricevono, alla scadenza del contratto di lavoro, un'indennità equivalente a dodici giorni di retribuzione per anno di servizio, di cui all'articolo 49, paragrafo 1, lettera c), di detto Statuto, in secondo luogo, tale disposizione non si applica ai lavoratori a tempo determinato impiegati quali funzionari ad interim come la sig.ra Baldonedo Martín, e in terzo luogo, l'EBEP, applicabile a questi ultimi lavoratori, non prevede la concessione di un'indennità equivalente, al momento della cessazione del loro rapporto di lavoro.

52 Per quanto riguarda, in primo luogo, la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, occorre ricordare che, poiché il principio di non discriminazione è stato attuato e concretizzato da tale accordo solo per quanto riguarda le differenze di trattamento tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato che si trovano in situazioni comparabili, le eventuali differenze di trattamento tra alcune categorie di personale a tempo determinato non rientrano nell'ambito del principio di non discriminazione sancito da tale accordo (sentenza del 21 novembre 2018, Viejobueno Ibáñez e de la Vara González, C-245/17, UE:C:2018:934, paragrafo 51 e la giurisprudenza ivi citata).

53 Pertanto, poiché la differenza di trattamento tra le due categorie di personale a tempo determinato di cui trattasi nella causa principale non si basa sulla durata determinata o indeterminata del rapporto di lavoro, ma sul suo carattere statutario o contrattuale, essa non rientra nella clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro (v., in tal senso, sentenza del 14 settembre 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, punto 66).

54 Di conseguenza, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che non osta ad una normativa nazionale come quella di cui al punto 50 della presente sentenza.

55 Con riferimento, in secondo luogo, agli articoli 151 e 153 TFUE, è sufficiente constatare che, come fatto osservare dalla Commissione europea, detti articoli del Trattato FUE stabiliscono gli obiettivi e le misure generali della politica sociale dell'Unione e che il diritto invocato dalla sig.ra Baldonedo Martín o l'obbligo dello Stato membro di garantirlo non possono essere dedotti da tali disposizioni (v., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2018, Podilă e a., C-133/17 e C-134/17, non pubblicata, EU:C:2018:203, punto 37).

56 Per quanto riguarda, in terzo luogo, gli articoli 20 e 21 della Carta, va osservato che una differenza di trattamento basata sul carattere statutario o contrattuale del rapporto di lavoro può, in linea di principio, essere valutata alla luce del principio della parità di trattamento, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, ormai sancito dagli articoli 20 e 21 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 9 marzo 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punti da 55 a 63).

57 Ciò precisato, occorre ricordare che l'ambito di applicazione della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è definito all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, ai sensi del quale le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione (sentenza del 6 ottobre 2016, Paoletti e a., C-218/15, EU:C:2016:748, punto 13 e giurisprudenza ivi citata).

58 Dalla giurisprudenza della Corte deriva che la nozione di «attuazione del diritto dell'Unione», di cui all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, presuppone l'esistenza di un collegamento tra un atto del diritto dell'Unione e la misura nazionale in causa che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra (sentenza del 6 ottobre 2016, Paoletti e a., C-218/15, EU:C:2016:748, punto 14 e giurisprudenza ivi citata).

59 Secondo costante giurisprudenza della Corte, per stabilire se una misura nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta occorre verificare, inter alia, se la normativa nazionale in questione abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa (sentenza del 10 luglio 2014, Julián Hernández e a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

60 Nel caso di specie, la sig.ra Baldonedo Martín sostiene che l'articolo 49, paragrafo 1, lettera c), dello Statuto dei lavoratori mira ad attuare la clausola 5 dell'accordo quadro, mentre il governo spagnolo contesta tale affermazione.

61 A tale riguardo, va osservato che la Corte ha già dichiarato che l'indennità prevista dall'articolo 49, paragrafo 1, lettera c), dello Statuto dei lavoratori, da un lato, non rientra, prima facie, in una delle categorie di misure di cui alla clausola 5, paragrafo 1, lettere da a) a c), dell'accordo quadro, di cui gli Stati membri devono introdurre una o più norme quando il loro ordinamento non prevede norme equivalenti, e, dall'altro, non sembra neppure costituire una siffatta norma equivalente, in quanto non è idonea a raggiungere l'obiettivo generale che la clausola 5 assegna agli Stati membri, vale a dire la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato (v., in tal senso, sentenza del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punti da 92 a 94).

62 Poiché tale indennità è versata infatti a prescindere da qualsiasi considerazione del carattere legittimo o abusivo dell'utilizzo di detti contratti o rapporti, essa non sembra idonea a sanzionare debitamente un utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato e cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione e, di conseguenza, non sembra costituire di per sé una misura sufficientemente efficace e dissuasiva per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro (v., in tal senso, sentenza del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punti 94 e 95).

63 Ne consegue che l'articolo 49, paragrafo 1, lettera c), dello Statuto dei lavoratori persegue un obiettivo diverso da quello di cui alla clausola 5 dell'accordo quadro e non può pertanto essere considerato come «attuazione del diritto dell'Unione» ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta.

64 Di conseguenza, la disparità di trattamento di cui trattasi nel procedimento principale non può essere valutata alla luce delle garanzie della Carta e, in particolare, dei suoi articoli 20 e 21.

65 Alla luce delle considerazioni che precedono, la seconda questione deve essere risolta nel senso che gli articoli 151 e 153 TFUE e la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale che non prevede il versamento di alcuna indennità ai lavoratori a tempo determinato impiegati come funzionari ad interim alla cessazione dal servizio, mentre viene concessa un'indennità agli agenti contrattuali a tempo determinato alla scadenza del loro contratto di lavoro.

Sulla terza questione

66 Dalla decisione di rinvio risulta che, con la terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la clausola 5 dell'accordo quadro debba essere interpretata nel senso che, in una situazione in cui il datore di lavoro ha utilizzato un rapporto di lavoro a tempo determinato per coprire esigenze permanenti e non per necessità e urgenza espressamente giustificate, la concessione di un'indennità equivalente a quella versata ai lavoratori in caso di licenziamento illegittimo, conformemente all'articolo 56 dello Statuto dei lavoratori, costituisce una misura di prevenzione e, se del caso, di sanzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato o una norma equivalente, ai sensi di tale clausola.

67 Il governo spagnolo ritiene che tale questione sia irricevibile, in quanto la clausola 5 dell'accordo quadro non si applica ad una situazione come quella di cui al procedimento principale, che non è caratterizzata né dall'utilizzo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi né da un abuso ai sensi di tale clausola.

68 Secondo costante giurisprudenza, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Pertanto, la Corte può rifiutare di statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta da un giudice nazionale soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).

69 Così, l'esigenza di giungere a un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice del rinvio impone che quest'ultimo definisca il contesto fattuale e normativo in cui si inseriscono le questioni da esso sollevate, o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate (v., in tal senso, sentenza del 31 maggio 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

70 A tale riguardo, è giurisprudenza costante che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro trova applicazione unicamente in presenza di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato (sentenze del 22 novembre 2005, Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, punti 41 e 42, e del 26 gennaio 2012, Kücük, C-586/10, EU:C:2012:39, punto 45, e ordinanza del 12 giugno 2019, Aragón Carrasco e a., C-367/18, non pubblicata, EU:C:2019:487, punto 55).

71 Dalla clausola 5, punto 2, lettera a), dell'accordo quadro risulta che spetta agli Stati membri stabilire a quali condizioni i contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato debbano essere considerati «successivi» (sentenza del 21 novembre 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, punto 79, e ordinanza del 12 giugno 2019, Aragón Carrasco e altri, C-367/18, non pubblicata, EU:C:2019:487, punto 56).

72 Nella presente causa, il giudice nazionale non fornisce alcuna prova che la sig.ra Baldonedo Martín sia stata assunta dal Comune di Madrid nell'ambito di diversi contratti o rapporti di lavoro o che la situazione di cui trattasi nel procedimento principale debba essere considerata, secondo il diritto spagnolo, come caratterizzata da contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi.

73 Al contrario, tale giudice dichiara che l'interessata ha occupato la stessa posizione in modo costante e continuativo. Inoltre, dal fascicolo della Corte risulta che il rapporto di lavoro tra le parti nella causa principale è il primo e unico rapporto di lavoro stabilito tra di esse.

74 In tal contesto, è chiaro che il problema sollevato con la terza questione è di natura ipotetica. Di conseguenza, si deve constatare che tale questione è irricevibile.

Sulle spese

75 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 (Seconda Sezione) dichiara:

1) **La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 e allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che non osta ad una normativa nazionale che non prevede il versamento di alcuna indennità né ai lavoratori a tempo determinato impiegati come funzionari ad interim né ai funzionari che sono impiegati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato al momento della cessazione dal servizio, mentre prevede il pagamento di tale indennità agli agenti contrattuali a tempo indeterminato quando il loro contratto di lavoro viene risolto per un motivo oggettivo.**

2) **Gli articoli 151 e 153 TFUE nonché la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 1999/70, devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale che non prevede il versamento di alcuna indennità ai lavoratori a tempo determinato impiegati come funzionari ad interim alla cessazione dal servizio, mentre viene concessa un'indennità agli agenti contrattuali a tempo determinato alla scadenza del loro contratto di lavoro.**

Firme