Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 23 gennaio 2020 [1]

Causa C-658/18

UX
contro
Governo della Repubblica italiana

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Giudice di pace di Bologna, Italia)

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Ricevibilità – Indipendenza esterna e interna dei giudici – Politica sociale – Direttiva 2003/88/CE – Orario di lavoro – Articolo 7 – Ferie annuali retribuite – Giudice di pace – Direttiva 1999/70/CE – Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – Clausola 4 – Divieto di discriminazione – Responsabilità degli Stati membri per violazioni del diritto dell'Unione»

I. Introduzione

1. I giudici di pace italiani sono lavoratori e hanno pertanto diritto alle ferie retribuite?

2. Tale questione deve essere chiarita nel presente procedimento. Secondo l'Italia e i suoi organi giurisdizionali di grado superiore, i giudici di pace ricoprono una carica onoraria, per la quale ricevono un rimborso spese. La giudice di pace ricorrente nel procedimento principale, la quale, nell'anno precedente il periodo di ferie controverso, ha definito circa 1 800 procedimenti e ha svolto due udienze alla settimana, ritiene al contrario di essere una lavoratrice e chiede le ferie retribuite. Ella fa valere nel procedimento di ingiunzione dinanzi ad un altro giudice di pace l'indennità alle ferie negatale.

3. La domanda di pronuncia pregiudiziale risultante da tale procedimento solleva in particolare questioni concernenti la direttiva sull'orario di lavoro [2] e l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato [3]. Già la ricevibilità del rinvio è tuttavia controversa, poiché l'Italia e la Commissione addebitano al giudice nazionale un conflitto di interessi.

1 Lingua originale: il tedesco.

2 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).

3 Direttiva 1999/70/EG 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).

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. La direttiva sull'orario di lavoro

4. L'articolo 1 della direttiva sull'orario di lavoro ne disciplina l'oggetto e il campo di applicazione:

«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 riposo giornaliero, riposo settimanale e ferie annuali nonché alla pausa ed alla durata massima settimanale del lavoro (...)

b) (...)

(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.

(...)

4. (...)».

5. L'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro disciplina il diritto ad un minimo di ferie:

«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. (...)».

2. La direttiva 89/391/CEE

6. L'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 [4] definisce i settori di attività presi in considerazione da 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».

4 GU 1989, L 183, pag. 1. Le successive modifiche di tale direttiva sono irrilevanti ai fini del presente procedimento.

3. L'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato

7. L'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato è stato reso vincolante dalla direttiva 1999/70.

8. La clausola 2 dell'accordo quadro disciplina il suo campo di applicazione:

«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. (…)».

9. La clausola 3 dell'accordo quadro definisce diverse nozioni:

«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.

(…)».

10. La clausola 4 dell'accordo quadro sancisce il principio di non discriminazione dei lavoratori a tempo determinato:

«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.

3. Le disposizioni per l'applicazione di questa clausola saranno definite dagli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali e/o dalle parti sociali stesse, viste le norme comunitarie e nazionali, i contratti collettivi e la prassi nazionali.

4. I criteri del periodo di anzianità di servizio relativi a particolari condizioni di lavoro dovranno essere gli stessi sia per i lavoratori a tempo determinato sia per quelli a tempo indeterminato, eccetto quando criteri diversi in materia di periodo di anzianità siano giustificati da motivazioni oggettive».

B. La normativa italiana

11. 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.

(…)».

12. L'articolo 1 della legge del 21 novembre 1991, n. 374 sull'«Istituzione del giudice di pace» contiene disposizioni fondamentali sullo status e le 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 (…)».

13. Stando alla domanda di pronuncia pregiudiziale, la legge n. 374 prevede un concorso per l'accesso a tale ufficio, il quale è disciplinato agli articoli 4, 4 bis e 5 e si svolge in tre fasi: (a) predisposizione di una provvisoria graduatoria per titoli ai fini dell'ammissione al tirocinio; (b) svolgimento del tirocinio per una durata di sei mesi; (c) predisposizione della graduatoria definitiva e nomina quale giudice di pace a seguito dei giudizi di idoneità dei consigli giudiziari e del Consiglio Superiore della Magistratura [5]. L'Italia afferma che la nomina effettiva viene effettuata dal Ministro della Giustizia.

14. L'Italia indica altresì che i giudici di pace vengono nominati per quattro anni e possono essere nominati una seconda volta per un massimo di ulteriori quattro anni. Tale informazione si fonda probabilmente sull'articolo 18, commi 1 e 2 del decreto legislativo del 13 luglio 2017, n. 116. Sembra che normative antecedenti consentissero un'attività più lunga.

15. La competenza della ricorrente quale giudice di pace in materia penale è disciplinata dal decreto legislativo del 28 agosto 2000, n. 274 – «Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace» e dal codice penale. L'articolo 4 del decreto legislativo n. 274/2000 prevede inter alia la competenza per materia della giudice di pace per taluni delitti di cui al codice penale e per taluni delitti consumati o tentati e contravvenzioni indicati in determinate leggi speciali. Inoltre, la giudice di pace è competente anche per determinati reati legati al fenomeno dell'immigrazione, nonché per la verifica di determinate misure previste dalla normativa in materia di stranieri.

16. Secondo la domanda di pronuncia pregiudiziale, il compenso dei giudici di pace consta di più componenti. Essi ricevono per ciascun mese di servizio come giudici di pace un importo base pari a EUR 258,63. Essi ricevono inoltre indennità per i giorni di udienza e per la definizione delle cause pendenti. Durante le ferie giudiziarie ad agosto, i giudici di pace non ricevono tuttavia alcun compenso.

17. Tale regime retributivo si distingue dalla normativa applicabile ai magistrati professionali. Essi ricevono uno stipendio mensile e 30 giorni di ferie annuali retribuite.

18. È vero che i giudici di pace possono svolgere altre attività professionali; tuttavia, determinate attività sono loro precluse. In particolare, essi non possono esercitare la professione di avvocato nel circondario ove svolgono le loro funzioni.

5 Punto 85 della domanda di pronuncia pregiudiziale.

19. Stando alla domanda di pronuncia pregiudiziale, il compenso dei giudici di pace italiani è assimilato, sotto il profilo fiscale, al reddito da lavoro dipendente. Secondo tale domanda, non vengono riscossi i contributi previdenziali; i giudici di pace non beneficiano tuttavia neanche di una corrispondente tutela previdenziale [6].

20. Infine, i giudici di pace sono assoggettati a requisiti disciplinari analoghi a quelli applicati ai giudici professionali. La loro attuazione spetta al Consiglio Superiore della Magistratura di concerto con il Ministro della Giustizia.

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

21. La ricorrente nel procedimento principale (in prosieguo: la «ricorrente») svolge dal 26 marzo 2002 le funzioni di giudice di pace.

22. Secondo le informazioni del giudice del rinvio, nel periodo dal 1º luglio 2017 al 30 giugno 2018, la ricorrente ha emesso come giudice penale 478 sentenze, nonché 1 326 decreti di archiviazione. Inoltre, ella avrebbe svolto due udienze alla settimana, tranne che nel periodo feriale dell'agosto del 2018.

23. L'8 ottobre 2018, la ricorrente ha adito il Giudice di pace di Bologna (Italia) chiedendo l'emissione di un decreto ingiuntivo contro il Governo italiano per ottenere il pagamento di un compenso per il mese di agosto del 2018, invocando la responsabilità dello Stato. Ella chiede EUR 4 500, somma corrispondente alla retribuzione di un magistrato professionale con un'anzianità di servizio di almeno 14 anni, e, in subordine, la somma corrispondente all'indennità netta corrispostale nel mese di luglio del 2018, pari a EUR 3 039,76.

24. Tale pagamento è stato richiesto dalla ricorrente a titolo di risarcimento del danno subito per la manifesta violazione, da parte dello Stato italiano, della clausola 2 e della clausola 4, punti 1, 2 e 4, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 3, e l'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE, nonché con l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

25. In un primo momento, il Giudice di pace di Bologna ha sottoposto alla Corte cinque questioni risultanti da tale procedimento [7], rinunciando tuttavia successivamente a due di esse. Restano pertanto le tre questioni seguenti:

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 incardinamento 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 sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70 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

6 Al riguardo punto 102 della domanda di pronuncia pregiudiziale.

7 GU 2019, C 25, pag. 19.

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 sul lavoro a tempo determinato recepito dalla direttiva 1999/70.

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 comunitaria 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 europea» 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 europea, come interpretato dalla Corte di giustizia, o invece violare il diritto dell'Unione europea 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 sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70 e con l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

26. La ricorrente, la Repubblica italiana e la Commissione europea hanno depositato osservazioni scritte e hanno presentato osservazioni orali all'udienza del 28 novembre 2019.

IV. Analisi

27. Verificherò anzitutto la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale e, in tale contesto, esaminerò già la prima questione. Successivamente, risponderò alla seconda e alla terza questione.

A. Ricevibilità

28. Sia l'Italia sia la Commissione mettono in dubbio la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, fermo restando che tali dubbi si sovrappongono alla prima questione del giudice di pace.

1. Sulla necessità di un rinvio pregiudiziale

29. La Commissione afferma anzitutto che lo stesso giudice del rinvio dichiara che un rinvio pregiudiziale non è necessario. Così facendo, essa trascura tuttavia il fatto che il citato passaggio della domanda di pronuncia pregiudiziale [8] riporta unicamente l'argomentazione della ricorrente.

8 Punto 22 della domanda di pronuncia pregiudiziale.

30. La Commissione sostiene inoltre che il giudice del rinvio non spieghi con sufficiente chiarezza perché una decisione della Corte sia necessaria. Essa censura pertanto una violazione dell'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura della Corte. Ai sensi di tale disposizione, la domanda di pronuncia pregiudiziale contiene l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale non soddisferebbe tali requisiti.

31. A ciò si deve replicare, tuttavia, 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 [9].

32. In forza di tali criteri, la seconda questione è rilevante ai fini della decisione, poiché essa riguarda il nucleo centrale della controversia dinanzi al giudice nazionale. Per decidere se la ricorrente possa reclamare il risarcimento del danno causato dalla mancata concessione delle ferie retribuite occorre chiarire, infatti, se i giudici di pace italiani siano lavoratori ai sensi della direttiva sull'orario di lavoro.

33. L'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro prevede peraltro soltanto un periodo minimo di ferie di quattro settimane, mentre l'agosto del 2018 conteneva ulteriori giorni lavorativi. Inoltre, dalla direttiva sull'orario di lavoro non risulta che i giudici di pace italiani debbano essere retribuiti durante le ferie come i magistrati professionali. Occorre pertanto parimenti chiarire se il divieto di discriminazione figurante nell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato imponga di concedere ai giudici di pace italiani lo stesso numero di giorni di ferie dei magistrati professionali italiani e di pagare loro la stessa retribuzione per le ferie.

34. Il fatto che, secondo il Consiglio Superiore della Magistratura e lo stesso giudice del rinvio, i giudici di pace siano senz'alcun dubbio lavoratori non comporta, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, l'irrilevanza della seconda questione. Infatti, stando alla domanda di pronuncia pregiudiziale, la Corte Suprema di Cassazione e il Consiglio di Stato, giudici competenti in ultimo grado a conoscere di tale questione, si rifiutano di riconoscere ai giudici di pace lo status di lavoratori o di trattarli come magistrati professionali [10]. Si tratta, inoltre, di una nozione di diritto dell'Unione che deve essere interpretata in maniera autonoma [11]. Tale questione deve essere pertanto oggetto di chiarimento.

35. La prima questione, concernente la legittimazione al rinvio pregiudiziale del giudice nazionale e i dubbi sulla sua indipendenza, rileva inoltre ai fini dell'ulteriore esame della ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale; infatti, essa è strettamente connessa alle obiezioni mosse dall'Italia e dalla Commissione nei confronti della ricevibilità del rinvio pregiudiziale. Inoltre, lo spirito di cooperazione che presiede alle relazioni tra i giudici nazionali e la Corte, impone, in caso di dubbio, di rispondere alle questioni sulla legittimazione al rinvio pregiudiziale dei giudici nazionali, sempreché esse siano connesse a cause pendenti [12].

9 Sentenze del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli (C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 27); del 19 dicembre 2013, Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punto 30); del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punto 27), e 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).

10 Il punto 14 della domanda di pronuncia pregiudiziale menziona in particolare la sentenza del Consiglio di Stato del 18 luglio 2017 (n. 3556), nonché le sentenze della Corte di Cassazione del 31 maggio 2017 (n. 13721, ECLI:IT:CASS:2017:13721CIV), del 16 novembre 2017 (n. 27198, ECLI:IT:CASS:2017:27198CIV) e del 4 gennaio 2018 (n. 99, ECLI:IT:CASS:2018:99CIV).

11 Sentenze del 14 ottobre 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punto 28), e del 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanța e a. (C-147/17, EU:C:2018:926, punto 41).

12 Sentenza del 16 dicembre 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punti da 68 a 70).

36. La rilevanza della terza questione ai fini della decisione è la più difficile da valutare. Con tale questione, il giudice del rinvio chiede se la normativa italiana sulla responsabilità personale del giudice per dolo o colpa grave «in caso di violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea» sia compatibile con i precetti del diritto dell'Unione.

37. Tale questione non riveste un'importanza diretta per la decisione del procedimento principale, poiché quest'ultimo non verte sulla responsabilità personale dei magistrati. Essa è tuttavia rilevante in via indiretta; il giudice del rinvio, infatti, intende tale questione nel senso che lo stesso dovrebbe rispondere personalmente nei confronti dello Stato qualora applichi disposizioni nazionali incompatibili con il diritto dell'Unione, come pure qualora applichi il diritto dell'Unione e disapplichi pertanto disposizioni nazionali. Un simile dilemma potrebbe impedire al giudice di concedere una tutela giurisdizionale effettiva alla ricorrente. Pertanto, anche tale questione è rilevante ai fini della decisione.

2. Sull'indipendenza del giudice del rinvio quale presupposto per la legittimazione al rinvio pregiudiziale

38. In linea di principio, la Corte ha già riconosciuto la competenza dei giudici di pace italiani a sottoporle una domanda di pronuncia pregiudiziale, e pertanto il loro status di «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE [13]. Tanto la Commissione e l'Italia, quanto lo stesso giudice di pace remittente mettono tuttavia in dubbio l'indipendenza del giudice di pace che investe la Corte di una domanda di pronuncia pregiudiziale nel presente procedimento.

39. Pur se tali dubbi non mi persuadono, essi devono cionondimeno essere esaminati.

40. Occorre anzitutto rilevare che l'indipendenza è uno dei requisiti che una giurisprudenza costante della Corte impone ad una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE [14].

41. L'indipendenza dei giudici nazionali è essenziale, in particolare, per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria. Per questo motivo, la Corte collega il rinvio pregiudiziale degli organi incaricati di applicare il diritto dell'Unione, inter alia, alla loro indipendenza [15].

42. Il requisito dell'indipendenza dell'organo remittente comprende, secondo la giurisprudenza, due aspetti, l'indipendenza oggettiva, «esterna» e l'indipendenza soggettiva, «interna».

a) Indipendenza oggettiva

43. L'indipendenza oggettiva presuppone che l'organo giurisdizionale eserciti le proprie funzioni in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte [16]. In tal modo, esso è tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a mettere a rischio l'indipendenza di giudizio dei suoi membri quanto alle liti ad essi sottoposte [17].

13 V. ad es. sentenza del 2 dicembre 2010, Jakubowska (C-225/09, EU:C:2010:729), e ordinanze del 19 gennaio 2012, Patriciello (C-496/10, non pubblicata, EU:C:2012:24), nonché del 21 marzo 2013, Mbaye (C-522/11, non pubblicata, EU:C:2013:190).

14 Sentenze del 14 giugno 2011, Miles e a. (C-196/09, EU:C:2011:388, punto 37); del 17 luglio 2014, Torresi (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, punto 17), e del 16 febbraio 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punto 27). Ulteriori criteri sono il fondamento legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento e il fatto che l'organo applichi norme giuridiche.

15 Sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punto 43).

16 Sentenze del 17 luglio 2014, Torresi (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, punto 22); del 6 ottobre 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, punto 19), e del 16 febbraio 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punto 37).

17 Sentenze del 9 ottobre 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punto 30); del 6 ottobre 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, punto 19), e del 16 febbraio 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punto 37).

44. Con la prima questione, il giudice del rinvio solleva dubbi concernenti la propria indipendenza oggettiva, i quali sono connessi alle condizioni di lavoro dei giudici di pace italiani. Più specificamente, si tratta, in particolare, del compenso dei giudici di pace, incluso il diritto alle ferie retribuite, ma anche della limitazione della loro attività a quattro anni, con la possibilità di un rinnovo per ulteriori quattro anni.

45. La retribuzione dei giudici e la limitazione temporale della loro attività sono effettivamente rilevanti per l'indipendenza oggettiva degli organi giurisdizionali in particolare alla luce della recente giurisprudenza della Corte in materia di retribuzione dei magistrati in Portogallo [18] e di indipendenza dei tribunali polacchi [19]. Dalla giurisprudenza consegue anche, al riguardo, che l'indipendenza così intesa costituisce il presupposto per la legittimazione di un organo al rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE [20].

46. La ricevibilità di una domanda di pronuncia pregiudiziale non viene tuttavia messa in discussione unicamente da dubbi concernenti l'adeguatezza del compenso dei giudici interessati o la durata del loro incarico ovvero le modalità di un'eventuale proroga del medesimo. Come nel caso della questione della rilevanza di una domanda di pronuncia pregiudiziale, la Corte dovrebbe piuttosto prendere le mosse dalla presunzione che i giudici degli Stati membri dispongano di un'indipendenza oggettiva sufficiente. Tale presunzione è imposta già dalla fiducia reciproca nella giustizia degli Stati membri [21], la quale deve essere fatta propria anche dalla Corte.

47. Una siffatta presunzione dell'indipendenza oggettiva di un giudice del rinvio può essere confutata; nel caso di specie, tuttavia, non sussistono elementi che depongano nel senso che l'indipendenza oggettiva del giudice del rinvio sarebbe compromessa. Nulla di diverso consegue dalla terza questione, come verrà illustrato nell'ambito della risposta alla medesima [22].

48. Occorre pertanto rispondere alla prima questione che il Giudice di pace di Bologna è una giurisdizione ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

b) Sull'indipendenza soggettiva

49. L'indipendenza soggettiva si ricollega alla nozione di imparzialità e riguarda l'equidistanza rispetto alle parti della controversia ed ai loro rispettivi interessi concernenti l'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica [23].

50. L'Italia e la Commissione mettono in discussione questa indipendenza interna del giudice di pace che sottopone alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale nel presente procedimento. Infatti, poiché quest'ultimo verte sullo status e sui diritti dei giudici di pace, egli ha inevitabilmente un interesse personale alla decisione del procedimento a quo.

18 Sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punti 43 e 45).

19 Sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punti 45, 71 e 72, nonché 108 e segg.).

20 Sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punto 43).

21 V. sentenze dell'11 febbraio 2003, Gözütok e Brügge (C-187/01 e C-385/01, EU:C:2003:87, punto 33); del 10 febbraio 2009, Allianz e Generali Assicurazioni Generali (C-185/07, EU:C:2009:69, punto 30), e del 5 settembre 2019, AH e a. (Presunzione di innocenza) (C-377/18, EU:C:2019:670, punto 39), nonché pareri 1/03 (Nuova convenzione di Lugano) del 7 febbraio 2006 (EU:C:2006:81, punto 163) e 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU) del 18 dicembre 2014 (EU:C:2014:2454, punto 168).

22 Infra, paragrafi 113 e segg.

23 Sentenze del 9 ottobre 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punto 31), e del 16 febbraio 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punto 38).

51. Tuttavia, la Corte ha già risposto a diverse domande di pronuncia pregiudiziale sullo status dei giudici, senza mettere in dubbio l'indipendenza dei giudici remittenti [24].

52. Il caso in esame presenta tuttavia elementi che potrebbero fondare prima facie dubbi sull'indipendenza soggettiva del giudice di pace remittente. La linea argomentativa dell'Italia e della Commissione equivale infatti a sostenere che la ricorrente e il giudice di pace responsabile per il rinvio pregiudiziale abbiano provocato abusivamente la competenza di quest'ultimo a conoscere della controversia principale.

53. L'Italia e la Commissione sottolineano anzitutto che i diritti fatti valere nascono dalla controversia di diritto del lavoro se i giudici di pace siano lavoratori. In domande di pronuncia pregiudiziale precedenti concernenti le condizioni di lavoro dei giudici di pace italiani, i giudici di pace remittenti hanno espressamente riconosciuto di non essere competenti a conoscere di tale controversia. La Corte ha pertanto respinto tali domande in quanto irricevibili [25].

54. Il presente procedimento, tuttavia, non verte su diritti in materia giuslavorista, bensì su un diritto a far valere la responsabilità dello Stato. L'Italia e la Commissione non mettono in dubbio il fatto che i giudici di pace siano competenti a statuire su siffatti diritti. Tale circostanza distingue la presente domanda di pronuncia pregiudiziale dalle domande citate alla nota 25.

55. L'Italia afferma inoltre che la competenza del giudice di pace si fonda su una frammentazione – inammissibile secondo il diritto italiano – dei crediti della ricorrente nei confronti dello Stato italiano. Qualora ella facesse valere tutti i crediti, il valore limite della lite previsto per i giudici di pace verrebbe superato e la stessa dovrebbe pertanto presentare il proprio ricorso dinanzi ai tribunali civili ordinari. I magistrati professionali ivi competenti non avrebbero alcun interesse personale con riferimento allo status dei giudici di pace.

56. Peraltro, la Corte non è tenuta a verificare se il provvedimento di rinvio sia conforme alle norme nazionali disciplinanti l'organizzazione della giustizia e procedurali [26], come già rilevato espressamente dalla stessa in altri casi specificamente in relazione all'argomento relativo alla frammentazione dei crediti [27]. Piuttosto, anche in caso di dubbi concernenti l'applicazione delle norme procedurali nazionali, 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 mezzi di ricorso eventualmente previsti dal diritto nazionale [28].

57. Nel caso di un rinvio pregiudiziale, si aggiunge il fatto che i giudici nazionali coinvolti in tale rinvio si limitano ad avviare il procedimento dinanzi alla Corte. Per contro, la risposta viene data dalla Corte sotto la propria responsabilità, cosicché l'esito del rinvio pregiudiziale non può essere influenzato dall'eventuale parzialità del giudice del rinvio.

58. Eventuali dubbi relativi alla competenza del giudice del rinvio e alla sua indipendenza soggettiva dovrebbero pertanto essere fatti valere in via principale tramite mezzi di ricorso previsti dal diritto nazionale.

24 Sentenze del 13 giugno 2017, Florescu e a. (C-258/14, EU:C:2017:448, specialmente punto 61 e segg.); del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117); del 7 febbraio 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106), e 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).

25 Ordinanze del 6 settembre 2018, Di Girolamo (C-472/17, non pubblicata, EU:C:2018:684, punto 30), nonché del 17 gennaio 2019, Rossi e a. (C-626/17, non pubblicata, EU:C:2019:28, punto 26), e Cipollone (C-600/17, non pubblicata, EU:C:2019:29, punto 26).

26 Sentenze del 14 gennaio 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, punto 7); dell'11 aprile 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, punto 29); del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 26), e del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punto 30).

27 Ordinanze del 6 settembre 2018, Di Girolamo (C-472/17, non pubblicata, EU:C:2018:684, punti 24 e 30), e del 17 gennaio 2019, Rossi e a. (C-626/17, non pubblicata, EU:C:2019:28, punti 22 e 26).

28 Sentenze del 14 gennaio 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, punto 7); del 20 ottobre 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, punto 16); dell'11 luglio 1996, SFEI e a. (C-39/94, EU:C:1996:285, punto 24), e del 7 luglio 2016, Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, punto 23).

59. Di conseguenza, i dubbi dell'Italia e della Commissione concernenti la competenza del giudice del rinvio a conoscere del procedimento principale non ostano alla legittimazione di quest'ultimo a sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale.

3. Sull'impiego del procedimento di ingiunzione

60. Ulteriori obiezioni dell'Italia e della Commissione concernenti la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale fanno riferimento al fatto che il procedimento principale ha la forma del procedimento d'ingiunzione e la controparte, ossia lo Stato italiano, non aveva ancora avuto l'occasione di esprimersi in tale procedimento.

61. La Commissione ne desume che non si sia in presenza di un procedimento contraddittorio, il che sarebbe tuttavia un elemento caratteristico di una giurisdizione legittimata al rinvio ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

62. In linea di principio, un'audizione della controparte è effettivamente ragionevole ed è altresì imposta dal principio del contraddittorio. La Corte ha tuttavia già dichiarato che una domanda di pronuncia pregiudiziale può essere rivolta alla Corte anche a partire da un procedimento non contenzioso [29], in particolare dal procedimento d'ingiunzione italiano [30], senza che la controparte debba essere previamente sentita [31]. Determinante è, piuttosto, se il giudice del rinvio sia chiamato a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di natura giurisdizionale [32]. Tale situazione ricorre tuttavia nel caso di specie.

B. Sul diritto alle ferie del giudice di pace (seconda questione)

63. Al fine di stabilire se e per quale importo la ricorrente possa reclamare il risarcimento del danno cagionato dal diniego delle ferie retribuite, occorre chiarire se i giudici di pace italiani siano lavoratori ai sensi della direttiva sull'orario di lavoro. E poiché l'agosto è più lungo delle ferie minime di quattro settimane ai sensi dell'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro, occorre inoltre verificare se il divieto di discriminazione sancito dall'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato imponga di concedere ai giudici di pace italiani lo stesso numero di giorni di ferie e la stessa indennità per ferie dei magistrati professionali italiani.

1. Sulla direttiva sull'orario di lavoro

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

65. Occorre pertanto chiarire se la direttiva sull'orario di lavoro sia applicabile ai giudici di pace italiani (al riguardo sub a) e se i giudici di pace italiani siano lavoratori ai sensi della summenzionata disposizione (al riguardo sub b).

29 Sentenze del 27 aprile 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, punto 13), e del 25 giugno 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, punto 33).

30 Sentenze del 14 dicembre 1971, Politi (43/71, EU:C:1971:122, punti 4 e 5), e del 18 giugno 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, punto 23).

31 Sentenze del 28 giugno 1978, Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, punti 10 e 11); del 20 ottobre 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, punto 14), e del 3 marzo 1994, Eurico Italia e a. (C-332/92, C-333/92 e C-335/92, EU:C:1994:79, punto 11).

32 Sentenza del 16 dicembre 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punto 56).

a) Sull'ambito di applicazione della direttiva sull'orario di lavoro

66. L'articolo 1, paragrafo 3 della direttiva sull'orario di lavoro definisce il proprio ambito di applicazione tramite un rinvio all'articolo 2 della direttiva 89/391.

67. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 89/391, essa concerne «tutti i settori d'attività privati o pubblici».

68. È vero che l'attività giurisdizionale del giudice di pace italiano non viene menzionata espressamente negli esempi elencati; anch'essa costituisce tuttavia un settore di attività pubblico. Pertanto, essa rientra, in linea di principio, nell'ambito di applicazione di entrambe le direttive.

69. Come emerge dall'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 89/391, essa non è tuttavia 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.

70. Il criterio utilizzato all'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 89/391 per escludere determinate attività dall'ambito di applicazione di tale direttiva e, indirettamente, anche da quello della direttiva sull'orario di lavoro 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 di tale direttiva, a motivo della necessità assoluta di garantire un'efficace tutela della collettività [33].

71. Non è tuttavia ravvisabile alcun motivo in favore di un'esclusione generalizzata dei giudici di pace italiani dall'ambito di applicazione delle due direttive. In particolare il regime delle ferie potrebbe evidentemente essere applicato senza grandi problemi anche ai giudici di pace italiani; i magistrati professionali italiani, infatti, beneficiano delle ferie retribuite.

72. Di conseguenza, la direttiva sull'orario di lavoro è applicabile ai giudici di pace italiani.

b) Sulla nozione di lavoratore della direttiva sull'orario di lavoro

73. Occorre pertanto chiarire se i giudici di pace italiani siano lavoratori ai sensi dell'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro.

74. Ai fini dell'applicazione della direttiva sull'orario di lavoro, 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 [34]. Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dal governo italiano, il fatto che l'attività dei giudici di pace abbia natura onoraria ai sensi del diritto nazionale non può essere rilevante.

33 Ordinanza del 14 luglio 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, punto 51), nonché sentenze del 12 gennaio 2006, Commissione/Spagna (C-132/04, non pubblicata, EU:C:2006:18, punto 24), e del 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanța e a. (C-147/17, EU:C:2018:926, punto 55).

34 Sentenze del 14 ottobre 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punto 28), e del 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanța e a. (C-147/17, EU:C:2018:926, punto 41).

75. Piuttosto, il diritto dell'Unione definisce la nozione di lavoratore in base a criteri obiettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi delle persone interessate. 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 contropartita delle quali percepisca una retribuzione [35]. Restano tuttavia escluse quelle attività talmente ridotte da poter essere definite puramente marginali e accessorie [36].

76. Stando alle informazioni del giudice del rinvio, la ricorrente ha fornito prestazioni in misura significativa per la giustizia italiana. Ella ha infatti emesso come giudice penale, nel periodo che va dal 1° luglio 2017 al 30 giugno 2018, 478 sentenze, nonché 1 326 decreti di archiviazione. Ella ha inoltre svolto due udienze a settimana, tranne che nel periodo feriale dell'agosto del 2018. Per tali prestazioni la stessa ha ricevuto anche una retribuzione che, nel luglio del 2018, sarebbe stata pari a circa EUR 3 000 netti.

77. Il fatto che tale compenso constasse di più componenti non osta all'assunzione di un rapporto di lavoro, diversamente da quanto sostenuto dall'Italia; la Corte ha già deciso, infatti, come debba essere calcolata in tali casi la retribuzione delle ferie annuali [37].

78. Il presupposto di un compenso dovrebbe essere forse valutato in maniera diversa se il corrispettivo rivestisse il carattere di un rimborso spese o di una compensazione per il mancato guadagno.

79. Nel caso in esame, ciò è tuttavia escluso già a causa della portata e della durata dell'attività della ricorrente. Con due udienze a settimana e la definizione di circa 1 800 procedimenti all'anno non vi è spazio per un'altra attività, il cui guadagno potrebbe essere compensato. Pertanto, il corrispettivo non può limitarsi ad un rimborso spese, bensì deve coprire almeno il sostentamento e garantire l'indipendenza oggettiva dei giudici di pace.

80. Tale necessità di un compenso consegue anche dalle norme di ampia portata concernenti l'incompatibilità della carica di un giudice di pace con determinate altre attività professionali [38]. Esse escludono di fatto la possibilità di provvedere altrimenti al proprio sostentamento. In particolare la professione di avvocato, ovvia a causa della necessaria qualificazione giuridica dei giudici di pace, non può essere esercitata da questi ultimi quantomeno all'interno del circondario ove essi svolgono le loro funzioni [39].

81. Inoltre, secondo la domanda di pronuncia pregiudiziale, al compenso dei giudici di pace italiani vengono applicate le stesse trattenute alle quali è assoggettata la retribuzione degli altri lavoratori. Il fatto che non vengano riscossi contributi previdenziali sembra per contro rivestire un'importanza secondaria, in particolare alla luce del fatto che i giudici di pace non sembrano beneficiare neanche di una corrispondente tutela previdenziale [40].

82. Tuttavia, 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 [41].

35 Sentenze del 14 ottobre 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punto 28), e del 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanţa e a. (C-147/17, EU:C:2018:926, punto 41).

36 Sentenze del 3 maggio 2012, Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263, punto 23), e del 26 marzo 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, punto 27).

37 Sentenze del 15 settembre 2011, Williams e a. (C-155/10, EU:C:2011:588, punti da 22 a 29), e del 22 maggio 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, punti da 27 a 34).

38 Punti 87 e 97 della domanda di pronuncia pregiudiziale.

39 Punto 87 della domanda di pronuncia pregiudiziale.

40 Al riguardo punto 102 della domanda di pronuncia pregiudiziale.

41 Sentenze del 14 ottobre 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punto 29); del 26 marzo 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, punto 29), e del 20 novembre 2018, Sindicatul Familia Constanţa e a. (C-147/17, EU:C:2018:926, punto 42).

83. È vero che i giudici, quando emettono le loro decisioni giudiziali, non ricevono per natura alcuna istruzione; ciò sarebbe incompatibile con la loro necessaria indipendenza oggettiva [42]. Ciò non impedisce tuttavia di considerarli lavoratori [43]. Essi sono non solo vincolati in generale alla legge, ma sono soggetti, a causa della loro attività, anche ad obblighi speciali e persino ad istruzioni, ad esempio per quanto riguarda lo svolgimento delle udienze in determinati luoghi o a determinati orari. Di conseguenza, la Corte considera come lavoratori i giudici anche in relazione a svantaggi per quanto attiene al pensionamento e alla pensione [44].

84. In particolare i giudici di pace italiani sono assoggettati a requisiti sotto il profilo disciplinare analoghi a quelli applicati ai magistrati professionali. La loro attuazione spetta al Consiglio Superiore della Magistratura di concerto con il Ministro della Giustizia [45].

85. Un rapporto di lavoro dovrebbe tuttavia essere escluso qualora i giudici di pace potessero decidere liberamente quali cause trattare. In tal caso essi, in maniera analoga agli avvocati, sarebbero sostanzialmente liberi di stabilire la portata e la durata della loro attività. Non sarebbe problematico, per contro, se i giudici di pace potessero indicare a priori di voler trattare un numero inferiore di cause durante un determinato periodo di tempo. Fintantoché ciò non renda l'attività del tutto marginale e accessoria sotto il profilo della sua portata, si continuerebbe ad essere in presenza di un rapporto di lavoro eteronomamente determinato. Poiché la domanda di pronuncia pregiudiziale e l'argomentazione delle parti interessate non contengono al riguardo alcun indizio, spetta al giudice nazionale esaminare tale questione.

86. L'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro deve pertanto essere interpretato nel senso che una giudice di pace italiana, il cui compenso è composto da un importo base minimo, nonché da indennità corrisposte per le cause definite e le udienze, deve essere considerata una lavoratrice ai sensi dell'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro e ha pertanto diritto ad un minimo di quattro settimane di ferie annuali retribuite, qualora ella svolga funzioni giurisdizionali in misura significativa, non possa decidere autonomamente quali cause trattare e sia soggetta agli obblighi disciplinari dei magistrati professionali.

2. Sull'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato

87. Resta tuttavia da chiarire se ai giudici di pace italiani spetti, oltre alle ferie minime ai sensi dell'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro, lo stesso diritto alle ferie retribuite e la stessa indennità per ferie dei magistrati professionali italiani. Un siffatto diritto potrebbe risultare dal divieto di discriminazione ai sensi della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

a) I giudici di pace italiani quali lavoratori a tempo determinato

88. Occorre anzitutto esaminare se i giudici di pace italiani debbano essere considerati anche lavoratori ai sensi dell'accordo quadro oppure se si imponga, quantomeno in relazione all'accordo, la tesi dell'Italia, secondo la quale si tratterebbe di una carica onoraria.

42 V. sentenza del 1° marzo 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, punto 48), nonché supra, paragrafo 43.

43 V., in tal senso, sentenza del 1° marzo 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, punto 47).

44 Sentenza del 5 novembre 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari) (C-192/18, EU:C:2019:924, punto 61). V. anche sentenza del 6 novembre 2012, Commissione/Ungheria (C-286/12, EU:C:2012:687).

45 Punto 90 e segg. della domanda di pronuncia pregiudiziale.

89. Prima facie, sembra che l'Italia potrebbe fondarsi al riguardo sulla formulazione della clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro. Ai sensi di quest'ultima, esso 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*. Ciò potrebbe essere inteso nel senso che la qualificazione italiana dell'attività di un giudice di pace quale carica onoraria esclude l'applicazione dell'accordo quadro.

90. La Corte ha tuttavia desunto da tale formulazione che il campo di applicazione dell'accordo quadro è concepito in senso lato [46].

91. Pertanto, la definizione della nozione di «lavoratori a tempo determinato» ai sensi dell'accordo quadro figurante nella clausola 3, punto 1, di quest'ultimo, include, secondo una giurisprudenza costante, tutti i lavoratori, senza operare distinzioni basate sulla natura pubblica o privata del loro datore di lavoro, e – soprattutto – a prescindere dalla qualificazione del loro contratto in diritto interno [47].

92. La Corte fonda tale conclusione in particolare sull'importanza del principio della parità di trattamento e del divieto di discriminazione, che fanno parte dei principi generali del diritto dell'Unione. Pertanto, alle disposizioni previste nell'accordo quadro al fine di garantire ai lavoratori a tempo determinato di beneficiare degli stessi vantaggi riservati ai lavoratori a tempo indeterminato comparabili, a meno che un trattamento differenziato non si giustifichi per ragioni oggettive, dev'essere riconosciuta una portata generale. Si tratta di norme di diritto sociale dell'Unione di particolare importanza, di cui ogni lavoratore deve usufruire in quanto prescrizioni minime di tutela [48].

93. L'efficacia pratica dell'accordo quadro nonché la sua applicazione uniforme negli Stati membri verrebbero rimesse seriamente in discussione qualora agli Stati membri venisse riservata la possibilità di escludere, a loro discrezione, talune categorie di persone dal beneficio della tutela voluta da tali strumenti del diritto dell'Unione [49]. La Corte si è pertanto rifiutata di escludere dall'ambito di applicazione dell'accordo quadro determinati gruppi di lavoratori, ad esempio il personale reclutato occasionalmente [50] oppure gli «impiegati di ruolo» [51].

94. Piuttosto, 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 vincola al loro datore di lavoro [52].

95. Come esposto in precedenza, i giudici di pace italiani intrattengono un rapporto di lavoro con il ministero della Giustizia [53]. La sua fine è determinata dal fatto che essi vengono nominati per quattro anni e che l'incarico è rinnovabile una sola volta. Per contro, la ricorrente svolge le funzioni di giudice di pace da ormai più di 17 anni, sempre sulla base, peraltro, di nomine a tempo determinato.

96. Pertanto, i giudici di pace italiani sono lavoratori ai sensi dell'accordo quadro, in ogni caso qualora essi svolgano un'attività lavorativa di portata analoga a quella della ricorrente.

46 Sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punto 56), e del 9 luglio 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punto 30).

47 Sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punto 56), e del 9 luglio 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punto 31).

48 Sentenze del 13 settembre 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punto 27), e del 9 luglio 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punto 32).

49 Sentenze del 13 settembre 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punto 29), e del 9 luglio 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punto 34).

50 Sentenza del 9 luglio 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punto 34).

51 Sentenza del 13 settembre 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punto 29).

52 Sentenze del 13 settembre 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punto 28), e del 9 luglio 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, punto 33).

53 V. supra, paragrafi da 73 a 86.

b) Sulle diverse condizioni di lavoro dei giudici di pace e dei magistrati professionali

97. Occorre pertanto verificare se le differenze attinenti alle condizioni di lavoro dei giudici di pace e dei magistrati professionali italiani, in particolare per quanto riguarda il loro diritto alle ferie e la retribuzione, siano ammissibili.

98. Ai sensi della clausola 4, punto 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.

99. Alla luce della definizione della nozione di «lavoratore a tempo indeterminato comparabile» contenuta nella clausola 3, punto 2, primo comma, dell'accordo quadro, le considerazioni sulla comparabilità tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato, che sono rimesse al giudice del rinvio, devono fondarsi sulla valutazione se entrambi siano addetti a un lavoro o a un'occupazione identici o simili. Tale aspetto deve essere chiarito tenendo conto di un complesso di fattori, quali la natura del lavoro, le condizioni di formazione e le condizioni di impiego [54].

100. Prima facie, i giudici di pace e i magistrati professionali italiani svolgono un lavoro simile; essi esercitano infatti le funzioni di giudice. Non sono state illustrate differenze sotto il profilo della formazione. La rilevanza e la difficoltà delle cause trattate potrebbero tuttavia essere diverse. Ai sensi dell'articolo 106, comma 2, della Costituzione italiana, i giudici di pace possono svolgere soltanto le funzioni attribuite a giudici singoli e non possono pertanto operare negli organi collegiali. Inoltre, i giudici di pace sono investiti in primo grado di procedimenti di minore importanza, mentre i magistrati professionali sono investiti in gradi superiori di procedimenti di maggiore importanza.

101. Una differenza essenziale risiede anche nell'accesso alla carica di giudice. I magistrati professionali italiani vengono nominati in forza di una procedura di selezione formale, ossia di un concorso fra diversi candidati qualificati con prove specifiche. Per contro, la nomina dei giudici di pace non presuppone un siffatto concorso, bensì si basa sui loro titoli, ossia sulle qualifiche professionali. Peraltro, la Corte non ha attribuito alcuna importanza a una siffatta differenza in sede di selezione, in ogni caso in relazione al riconoscimento dell'esperienza professionale di docenti di scuola secondaria [55].

102. Non si può tuttavia escludere che il metodo di selezione dei lavoratori giustifichi talune differenze con riferimento ad altre condizioni di lavoro, per quanto riguarda, ad esempio, il tipo di attività, il compenso o le prospettive di carriera.

103. La decisione della Corte in materia di riconoscimento dell'esperienza professionale dei docenti di scuola secondaria conferma pertanto la mia tesi, secondo la quale ciò che rileva è se i lavoratori a tempo determinato e i lavoratori a tempo indeterminato si trovino in una situazione comparabile anche e proprio *con riferimento alla condizione di lavoro controversa* [56].

54 Sentenze dell'8 settembre 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punto 66), e del 13 marzo 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, punto 31), nonché ordinanze del 18 marzo 2011, Montoya Medina (C-273/10, non pubblicata, EU:C:2011:167, punto 37), e del 9 febbraio 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, punto 38); nello stesso senso già sentenza del 31 maggio 1995, Royal Copenhagen (C-400/93, EU:C:1995:155, punto 33).

55 Sentenza del 20 settembre 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, punti 33 e 34).

56 Le mie conclusioni nelle cause Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021, paragrafo 44), Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022, paragrafo 49) e Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, paragrafo 71).

104. Come anche in generale in sede di verifica delle discriminazioni, la comparabilità delle situazioni deve essere infatti determinata e valutata, in particolare, alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto che stabilisce la distinzione di cui trattasi; inoltre, devono essere presi in considerazione i principi e gli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto de quo [57].

105. Pertanto, tra i criteri di comparazione delle diverse prestazioni del datore di lavoro spettanti, da un lato, ai lavoratori a tempo determinato e, dall'altro, ai lavoratori a tempo indeterminato, in base al contratto di lavoro o in base alla legge, rientra necessariamente anche la situazione di fatto e di diritto in cui devono poter essere rivendicate le diverse prestazioni del datore di lavoro [58].

106. Alla luce di tali considerazioni, ricorre la comparabilità sotto il profilo della durata del diritto alle ferie. I giudici di pace italiani, poiché svolgono un'attività simile, hanno un'esigenza comparabile a quella dei magistrati professionali di riposarsi e di godere del loro tempo libero.

107. Non è neanche ravvisabile un motivo oggettivo che giustificherebbe un trattamento sfavorevole dei giudici di pace italiani sotto questo profilo rispetto ai magistrati professionali.

108. Per contro, i due gruppi non sono comparabili per quanto riguarda l'ammontare del compenso durante le ferie, poiché la loro attività viene retribuita in modo diverso. I magistrati professionali italiani ricevono uno stipendio fisso, mentre il compenso dei giudici di pace consta di un importo di base mensile e di ulteriori indennità per giorni di udienza e per la definizione dei procedimenti. Qualora la Corte dovesse tuttavia partire dal presupposto di una comparabilità, tali differenze quanto al tipo di retribuzione configurerebbero quantomeno un motivo oggettivo per la disparità di trattamento fra giudici di pace e magistrati professionali italiani con riferimento all'indennità per ferie.

109. Al fine di calcolare l'indennità per ferie dei giudici di pace italiani, non può pertanto farsi riferimento allo stipendio di un magistrato professionale. Piuttosto, tale indennità deve essere calcolata sulla base della retribuzione solitamente versata ai giudici di pace al di fuori del periodo di ferie [59].

110. Qualora la Corte dovesse trarre spunto dal presente procedimento per esaminare anche la compatibilità della diversità di compenso dei giudici di pace e dei magistrati professionali italiani con la clausola 4 dell'accordo quadro, desidero osservare brevemente che, sulla base delle informazioni a mia disposizione, non ritengo che i giudici di pace e i magistrati professionali italiani siano comparabili sotto il profilo retributivo.

111. Nell'effettuare tale raffronto, l'accesso alla carica di giudice e la diversa natura delle cause trattate rivestono un'importanza decisiva. Attraverso la selezione dei soggetti più capaci inerente al concorso formale con prove specifiche e le connesse prospettive di carriera, si deve ritenere che i magistrati professionali, nonostante condizioni di formazione analoghe, siano più qualificati dei giudici di pace. E se è vero che i giudici di pace sono investiti in primo grado di procedimenti di importanza inferiore, mentre i magistrati professionali operano negli organi giurisdizionali di grado superiore e trattano cause di maggiore importanza, i due gruppi sono difficilmente comparabili sotto il profilo retributivo; sono tuttavia giustificate perlomeno differenze nella retribuzione.

57 Sentenze del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punto 26); dell'11 luglio 2013, Ziegler/Commissione (C-439/11 P, EU:C:2013:513, punto 167), e del 26 luglio 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, punto 46).

58 In tal senso sentenza del 12 dicembre 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, punti 44 e 45), nonché del 5 giugno 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, punto 59).

59 V. al riguardo la giurisprudenza citata alla nota 37 e sentenza dell'11 novembre 2015, Greenfield (C-219/14, EU:C:2015:745, punti da 54 a 56).

c) Conclusione parziale

112. Una siffatta giudice di pace, la quale è stata nominata soltanto per un determinato periodo di tempo, è pertanto comparabile ai magistrati professionali italiani con riferimento alla durata delle ferie annuali retribuite, cosicché ella, ai sensi della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, può esigere lo stesso numero di giorni di ferie dei magistrati professionali. Il compenso durante le ferie deve essere calcolato sulla scorta del compenso normalmente versatole durante lo svolgimento delle sue funzioni di giudice.

C. Sulle potenziali responsabilità dei giudici italiani (terza questione)

113. Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede se sia compatibile con i precetti del diritto dell'Unione il fatto che il diritto nazionale preveda la responsabilità personale dei giudici investiti della causa per dolo o colpa grave «in caso di violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea». Egli intende tale disposizione nel senso che la sua responsabilità può sorgere qualora lo stesso applichi il diritto nazionale violando il diritto dell'Unione, ma anche qualora egli applichi il diritto prioritario dell'Unione disapplicando le norme interne.

114. Dal punto di vista del diritto dell'Unione, occorre rilevare, al riguardo, che la minaccia di una sanzione per l'applicazione del diritto dell'Unione e la contestuale disapplicazione del diritto nazionale incompatibile sarebbe contraria al primato del diritto dell'Unione, al principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE e al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta. Al contempo, sarebbe dubbio se un giudice, alla luce del rischio di una responsabilità per l'applicazione prioritaria del diritto dell'Unione, possa continuare ad applicare in maniera indipendente tale diritto.

115. Pertanto, una disposizione sulla responsabilità personale del giudice per dolo o colpa grave «in caso di violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea» deve essere interpretata nel senso che l'applicazione del diritto prioritario dell'Unione non fonda la responsabilità del giudice. È questa, del resto, l'interpretazione delle disposizioni rilevanti propugnata dall'Italia dinanzi alla Corte.

116. Qualora una siffatta interpretazione non sia possibile, la disposizione non può essere applicata. In nessun caso il giudice interessato deve rischiare una sanzione per la corretta applicazione del diritto dell'Unione.

V. Conclusione

117. Propongo pertanto alla Corte di dichiarare quanto segue:

1) Il Giudice di pace di Bologna è una giurisdizione ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

2) L'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro deve essere interpretato nel senso che una giudice di pace italiana, il cui compenso è composto da un importo base minimo, nonché da indennità corrisposte per le cause definite e le udienze, deve essere considerata una lavoratrice ai sensi dell'articolo 7 della direttiva sull'orario di lavoro e ha pertanto diritto ad un minimo di quattro settimane di ferie annuali retribuite, qualora ella svolga funzioni giurisdizionali in misura significativa, non possa decidere autonomamente quali cause trattare e sia soggetta agli obblighi disciplinari dei magistrati professionali.

Con riferimento alla durata delle ferie annuali retribuite, siffatta giudice di pace, la quale è stata nominata soltanto per un determinato periodo di tempo, è comparabile ai magistrati professionali italiani. Pertanto ella, ai sensi della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, può esigere lo stesso numero di giorni di ferie dei magistrati professionali. Il compenso durante le ferie deve essere calcolato sulla scorta del compenso normalmente versatole durante lo svolgimento delle sue funzioni di giudice.

3) Una disposizione sulla responsabilità personale del giudice per dolo o colpa grave «in caso di violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea» deve essere interpretata, da parte sua, alla luce del diritto dell'Unione, nel senso che l'applicazione del diritto prioritario dell'Unione non fonda la responsabilità del giudice. Qualora una siffatta interpretazione non sia possibile, tale disposizione non può essere applicata.