Servizio studi
del Senato

n.b. nota breve

N. 246/1 - gennaio 2021

# La magistratura onoraria: cenni alla giurisprudenza europea e nazionale

La questione del **trattamento economico e giuridico dei magistrati onorari** è da ormai diversi anni al centro del dibattito politico-parlamentare.
Nel corso della passata legislatura con la legge n. 57 del 2016 il Parlamento, oltre ad aver introdotto disposizioni immediatamente precettive in materia di incompatibilità e applicazioni del giudice di pace nonché di formazione di tutti i magistrati onorari, ha anche conferito delega al Governo per un complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria. Con il decreto legislativo n. 92 del 2016 il Governo ha dato una prima attuazione alle deleghe conferite dalla legge n. 57 del 2016, consentendo il mantenimento in servizio dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari che esercitavano le funzioni alla data di entrata in vigore del decreto, a condizione che gli stessi fossero ritenuti idonei a svolgere le funzioni onorarie all'esito di una procedura di conferma straordinaria, disciplinata dallo stesso decreto. Successivamente con il decreto legislativo n. 116 del 2017, si è proceduto ad una complessiva riforma della magistratura onoraria, prevedendo anche una disciplina transitoria specifica per i magistrati onorari in servizio.

La riforma nel suo complesso non ha sopito le perplessità e critiche in particolare delle associazioni di categoria. I magistrati onorari infatti pur essendo più coinvolti nell'amministrazione della giustizia per supplire alle carenze di organico e con incarichi confermati via via negli anni, secondo le associazioni rappresentative della categoria, continuerebbero ad essere relegati ad una situazione di sostanziale precariato, connotato dalla mancanza di tutele assistenziali, assicurative e previdenziali.

Nel corso della attuale legislatura è opportuno ricordare che sono all'esame del Senato una serie di proposte di legge di riforma della materia, fra cui il disegno di legge di iniziativa governativa n. 1438. La Commissione giustizia ha proceduto nella seduta del 6 ottobre 2020 all'adozione di un testo unificato predisposto dalle relatrici, sen. Valente e sen. Evangelista, in relazione al quale è stato fissato un termine per la presentazione degli emendamenti, scaduto lo scorso 28 ottobre.

Sull'inquadramento giuridico dell'attività del giudice di pace, e sul corrispondente trattamento economico di indubbio rilievo è stato il contributo della giurisprudenza sia europea che nazionale, di cui si intende dare conto nella presente nota breve.

## La Corte di Lussemburgo: dalla Sentenza O'Brien alla pronuncia in via pregiudiziale sui giudici di pace

Con **la sentenza O'Brien** resa nella **causa C-393/10** la Corte di giustizia si è pronunciata su una vicenda riguardante una categoria di magistratura non togata - analoga alla magistratura onoraria italiana - nel Regno Unito, i c.d. *recorders*. Anche in questo caso si trattava di giudici

non togati retribuiti in base a tariffe giornaliere ed esclusi dalla quasi totalità delle tutele lavoristiche e previdenziali. La Corte ha riconosciuto per questa categoria di giudici la tutela connessa al lavoro subordinato (nella specie si trattava di diritti pensionistici).

Successivamente, lo scorso 16 luglio, la Corte di Giustizia Europea si è pronunciata (**causa C-658/18**) in via pregiudiziale sulla **questione relativa all'inquadramento giuridico dell'attività del giudice di pace**, e al corrispondente trattamento economico definendone natura e tutele ai sensi del diritto dell'Unione.

La questione posta al giudice europeo originava da un procedimento di ingiunzione di un giudice di pace contro il Governo italiano, per il pagamento della **retribuzione del mese di agosto**, durante la sospensione feriale delle attività processuali prevista dall'ordinamento la ricorrente infatti non aveva percepito alcuna indennità. La giudice di pace aveva quindi presentato ricorso per decreto ingiuntivo al giudice di pace di Bologna al fine di ottenere la condanna dell'Italia al pagamento dell'importo corrispondente alla retribuzione per il periodo feriale che spetterebbe ad un magistrato ordinario con la medesima anzianità di servizio, a titolo di risarcimento dei danni subiti a seguito della violazione della clausola n. 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato della direttiva 1999/70/EG e dell'articolo 7 della direttiva 2003/88/CE, nonché dell'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE da parte dell'Italia.

Alla luce di tale inquadramento normativo, il Giudice di Pace di Bologna ha sollevato alla Corte di Giustizia europea alcune questioni pregiudiziali: il Giudice di Pace di Bologna chiedeva di sapere preliminarmente se l'ufficio del giudice di pace potesse porre alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale, che è riservata secondo l'art. 267 del Trattato Europeo alle sole "giurisdizioni nazionali" e in secondo luogo, se l'attività del giudice di pace rientrasse nella nozione di rapporto di lavoro a tempo determinato secondo la definizione della direttiva 2003/88 e se sussistesse quindi discriminazione ai sensi della clausola 4 dell'accordo quadro della direttiva, fra il trattamento retributivo dei giudici ordinari che godono delle ferie retribuite e quello dei giudici di pace, che non percepiscono indennità durante il periodo di sospensione feriale.

La Corte di Giustizia dopo aver risolto positivamente la prima delle questioni poste (ritenendo **il giudice di pace una "giurisdizione nazionale"** e quindi legittimato a proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte europea), affronta la questione dell'applicabilità all'attività del giudice di pace, della direttiva 2003/88 sul lavoro subordinato. Anche in questo caso il giudice europeo dà, una risposta affermativa al quesito sollevato. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, rientra nella nozione di "lavoratore" ogni persona: che svolga attività reali ed effettive, che non siano puramente marginali o accessorie; che fornisca per un certo periodo di tempo a favore di un'altra persona e sotto la sua direzione una determinata prestazione in cambio di una retribuzione.

Secondo il giudice europeo, **il carattere di subordinazione del rapporto di lavoro non è minimamente incompatibile con il requisito di indipendenza della magistratura**, anche onoraria, e quindi un giudice può tranquillamente essere definito come lavoratore.

Circa il **rapporto di subordinazione**, l'organizzazione del lavoro dei giudici di pace prevede il rispetto di tabelle per l'assegnazione dei fascicoli e la distribuzione delle date e degli orari di udienza; i giudici di pace, poi, sono tenuti ad osservare gli ordini del capo dell'Ufficio e i provvedimenti organizzativi del Consiglio Superiore della Magistratura; inoltre i giudici di pace devono essere costantemente reperibili e hanno obblighi disciplinari simili a quelli dei magistrati ordinari.

Con riguardo al **profilo retributivo** poi il giudice europeo - in qualche modo replicando alla tesi prospettata dallo Stato italiano per il quale il giudice di pace appartiene alla magistratura c.d. "onoraria", il cui svolgimento prevede la corresponsione di un'"indennità" e non di uno stipendio - osserva come la sola circostanza che le funzioni del giudice di pace siano qualificate come «onorarie» dalla legislazione nazionale non implica che le prestazioni finanziarie percepite da un giudice di pace debbano essere ritenute prive di carattere remunerativo e "né il livello limitato di tale retribuzione né l'origine delle risorse per quest'ultima possono avere alcuna conseguenza sulla qualità di «lavoratore» ai sensi del diritto dell'Unione".

La Corte di Lussemburgo affronta, inoltre, la **questione dell'applicabilità dell'accordo quadro della direttiva, sul lavoro a tempo determinato e sul diritto alla non discriminazione del lavoratore a tempo determinato**. La normativa italiana prevede una durata quadriennale, rinnovabile, per il mandato dei giudici di pace ne consegue che il rapporto che lega i giudici di pace al Ministero della Giustizia ha - sempre secondo il giudice europeo - indubbiamente durata determinata.

Il giudice europeo esamina da ultimo la domanda sulla **compatibilità della normativa nazionale che non riconosce il diritto alle ferie retribuite per il giudice di pace**, con la clausola 4 dell'accordo quadro della direttiva, che vieta che, i lavoratori a tempo determinato siano trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato, per il solo fatto di svolgere un'attività in forza di un contratto a tempo determinato. La Corte è chiamata a chiarire se il principio di non discriminazione ammetta una normativa nazionale che prevede il diritto a ferie annuali retribuite solo per i magistrati ordinari, e alcuna forma di indennità per quelli onorari nel medesimo periodo di riferimento.

Secondo la Corte, esigenze oggettive attinenti all'impiego da ricoprirsi possono **legittimare differenze di trattamento, purché estranee alla durata del rapporto di lavoro**. Così, nel caso in questione, alcune disparità tra lavoratori a tempo indeterminato assunti con concorso e lavoratori a tempo determinato assunti all'esito di una procedura diversa, possono, in linea di principio, trovare valide motivazioni nelle qualifiche richieste e nella natura delle mansioni da svolgere. Come nell'importanza attribuita dall'ordinamento giuridico nazionale e, in particolare dall'art. 106, par. 1, della Costituzione italiana, ai concorsi previsti per l'assunzione dei magistrati ordinari. In ogni caso, compete al giudice del rinvio valutare gli elementi qualitativi e quantitativi riguardanti le funzioni svolte dai giudici di pace e dai magistrati professionali, nonché l'insieme delle circostanze e dei fatti pertinenti.

Nondimeno, il giudice nazionale non deve ignorare che le procedure di assunzione ai fini del riconoscimento del diritto alle ferie retribuite non rilevano ai fini del diritto UE. Sembrerebbe quindi da escludersi che le differenze tra le stesse possano privare i giudici onorari di ferie

annuali retribuite corrispondenti a quelle previste per i magistrati ordinari. In altri termini né la durata temporanea del rapporto di lavoro né la diversa modalità di assunzione giustificano, in linea di principio, la violazione del diritto alle ferie retribuite e/o altre condizioni di lavoro del giudice di pace italiano.

Pertanto, la normativa nazionale italiana che esclude il diritto per il giudice di pace di beneficiare di ferie annuali retribuite di 30 giorni, come garantito ai magistrati togati, si porrebbe in contrasto col principio di parità di trattamento nel caso in cui il giudice nazionale accertasse che le situazioni sono comparabili e che non ci siano ragioni obiettive in grado di giustificare trattamenti differenti. La pronuncia in esame responsabilizza il giudice nazionale nel suo ruolo di giudice dell'Unione competente ad assicurare la corretta applicazione del diritto europeo, il rispetto pieno dei principi fondamentali ivi enunciati e di quelli derivati dalla giurisprudenza.

Spetta, quindi, al giudice di pace bolognese risolvere i fatti di causa in ragione delle risposte pregiudiziali, dei criteri ivi elaborati e, più in generale, alla luce dei noti obblighi di interpretazione conforme del diritto interno e, all'occorrenza, della disapplicazione di disposizioni nazionali contrarie.

## La giurisprudenza di merito

Nel solco tracciato dalla giurisprudenza europea si inseriscono alcune rilevanti pronunce dei giudici di prime cure. Si segnala a tal proposito la **Sentenza 26 novembre 2020 della sezione lavoro del Tribunale di Napoli**, secondo la quale, ai giudici di pace ricorrenti deve essere riconosciuto un trattamento economico e normativo equivalente a quello dei «lavoratori comparabili che svolgono funzioni analoghe» dipendenti del ministero della Giustizia. Con la suddetta sentenza il Tribunale partenopeo, inoltre, ha dichiarato "abusiva" la reiterazione del termine apposto ai singoli incarichi e, per l'effetto, ha condannato il Ministero convenuto al **risarcimento del danno** in favore di ciascun ricorrente, nella misura pari a cinque mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto spettante.

Sempre sul tema del diritto alla parità stipendiale dei Magistrati onorari - nel caso in questione un Got- è poi intervenuto il **Tribunale di Vicenza**, in funzione di giudice del lavoro (**sentenza 16 dicembre 2020 n. 343**). Il Tribunale ha infatti dichiarato "il diritto della ricorrente di percepire un trattamento economico corrispondente a quello previsto dall'art. 2 L.111/2007, e successive modificazioni, per il ruolo di magistrato ordinario con funzioni giurisdizionali (classe stipendiale HH03)", tutto questo per periodo che va dal 2003 al luglio 2017, data della domanda. E ha condannato il Ministero, in persona del ministro *pro tempore*, non solo al pagamento delle somme "detratto quanto già corrisposto alla ricorrente nel periodo considerato per le funzioni esercitate, oltre agli interessi", ma anche al risarcimento del danno "per l'illegittima reiterazione dei rapporti a tempo determinato", fissandola in 7 mensilità del nuovo trattamento economico.

Da ultimo la II sezione del **Tribunale di Roma (ordinanza 13 gennaio 2021)** si è pronunciata sul regime giuridico ed economico dei Giudici di Pace riconoscendo il **diritto al risarcimento dei danni per il trattamento discriminatorio rispetto ai magistrati ordinari**. Il giudice

capitolino, in linea di continuità con il contesto giurisprudenziale europeo e, in particolare, con la sentenza della CGUE del 16 luglio 2020, ha evidenziato come «la sola circostanza che le funzioni del giudice di pace siano qualificate come "onorarie" dalla normativa nazionale ... non significa che le prestazioni finanziarie percepite da un giudice di pace debbano essere considerate prive di carattere remunerativo». Sempre secondo il Tribunale, ai fini dell'accertamento dell'esistenza di un vincolo di subordinazione, è necessario tenere conto anche delle modalità di organizzazione del lavoro dei giudici di pace che sono infatti tenuti a rispettare le tabelle di composizione dell'ufficio, di assegnazione dei fascicoli e fissazione delle udienze. In altre termini, alla luce della **situazione di fatto** in cui i giudici di pace svolgono la loro attività si deve ritenere applicabile la nozione di "**lavoratore**". Il Tribunale **ha quindi accolto la domanda** di risarcimento nei confronti dello Stato italiano in favore dei ricorrenti dei danni, da liquidarsi in separato giudizio, in relazione alla violazione della direttiva 2003/88/CE, nella parte concernente il riconoscimento di **un periodo di ferie annuali retribuite**; della direttiva 1992/85/CE, sulla **maternità** e sul riconoscimento del congedo di maternità, tranne che, a partire dal 15.8.2017, per quanto riguarda la previsione per cui la gravidanza non comporta la dispensa dall'incarico; della direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato, nella parte relativa ai limiti alla **reiterazione** di incarichi a termine nei confronti di uno stesso lavoratore e nella parte relativa al **divieto di disparità di trattamento** rispetto ai magistrati professionali per quanto riguarda l'indennità di fine rapporto, la tutela della gravidanza, della malattia e dell'infortunio, e, fino al 15.8.2017, anche per quanto riguarda la tutela previdenziale e assistenziale e la copertura INAIL contro gli infortuni e le malattie professionali.

## La sentenza n. 267 del 2020 della Corte costituzionale

Anche la Corte costituzionale è intervenuta sullo *status* professionale dei giudici di pace. Con la **sentenza n. 267 del dicembre 2020** la Consulta ha dichiarato illegittimo l'articolo 18 del decreto legge n. 67 del 1997 (conv. legge n. 135 del 1997), nella parte in cui non prevede che il ministero della Giustizia rimborsi al giudice di pace le spese di difesa sostenute nei giudizi di responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi per fatti di servizio e conclusisi con provvedimento di esclusione della responsabilità[1].

Le questioni erano state sollevate dal Tar del Lazio in un giudizio relativo alle spese di difesa sostenute da un giudice di pace in un procedimento penale nel quale egli era imputato di corruzione in atti giudiziari ma che era terminato con la sua assoluzione. Secondo il giudice delle leggi è irragionevole riconoscere il rimborso delle spese di difesa - nei giudizi sulla responsabilità civile, penale e amministrativa - al solo giudice "togato", quale dipendente di un'amministrazione statale, e non anche al giudice di pace, in quanto funzionario onorario:

[1] E' appena il caso di segnalare che il neo presidente della Corte Costituzionale, Giancarlo Coraggio, nella conferenza stampa del 18 dicembre 2020, in occasione della sua elezione, è espressamente intervenuto sulla questione dei giudici onorari. sottolineando" La Corte quello che poteva fare lo ha fatto. Anche se intervenendo su un caso marginale (quello del rimborso delle spese legali, ndr.). Però ha affermato un principio importante. La funzione è la stessa, sia che si giudichi su materie di minore o maggiore rilevanza economica, i criteri sono sempre identici, la serenità rispetto alle parti. Ma bisogna riflettere fino a che punto l'identità di funzione si traduce poi nel rapporto di impiego. L'Italia è inadempiente rispetto all'Europa, anche se si era impegnata a intervenire. Adesso un passo è urgente. Ma i tempi e l'oggetto della partita vanno rimessi al Parlamento".

considerata l'identità della funzione del giudicare e la sua primaria importanza costituzionale, anche al giudice di pace va garantita un'attività serena e imparziale, non condizionata dai rischi economici di pur infondate azioni di responsabilità.

La Corte costituzionale richiama, nella sentenza, la su citata decisione della Corte Ue secondo cui i giudici di pace «svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di **subordinazione** sul piano amministrativo», riportandone la figura alla nozione di «**lavoratore a tempo determinato**», ragion per cui le differenze di trattamento rispetto al magistrato professionale non possono essere giustificate dalla sola temporaneità dell'incarico, ma unicamente «dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni» . "La differente modalità di nomina - aggiunge la Corte costituzionale -, il carattere non esclusivo dell'attività giurisdizionale svolta e il livello di complessità degli affari trattati rendono conto dell'eterogeneità dello *status* del giudice di pace, dando fondamento alla qualifica "onoraria" del suo rapporto di servizio". "Questi tratti peculiari non incidono tuttavia sull'**identità funzionale dei singoli atti** che il giudice di pace compie nell'esercizio della funzione giurisdizionale, per quanto appunto rileva agli effetti del rimborso di cui alla norma censurata". Del resto, precisa la sentenza, la *ratio* dell'**istituto,** consistente nell'evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, "sussiste per l'attività giurisdizionale nel suo complesso, quale funzione essenziale dell'ordinamento giuridico, con **pari intensità** per il giudice professionale e per il giudice onorario". Da questo punto di vista, il beneficio del **rimborso delle spese di patrocinio** «attiene non al rapporto di impiego […] bensì al **rapporto di servizio**», trattandosi di un presidio della funzione, rispetto alla quale il profilo organico appare recessivo. Non si può trascurare nemmeno che la posizione del giudice di pace appare "particolarmente significativa nei giudizi di rivalsa dello Stato a titolo di responsabilità civile", in quanto, la norma "non distingue il giudice di pace da quello professionale, entrambi chiamati a rispondere anche per **negligenza inescusabile**". "Attesa l'identità della funzione del giudicare, e la sua **primaria importanza** nel quadro costituzionale - conclude la Consulta -, è **irragionevole** che il rimborso delle spese di patrocinio sia dalla legge riconosciuto **al solo giudice 'togato'** e non anche al giudice di pace, mentre per entrambi ricorre, con eguale pregnanza, l'esigenza di garantire un'attività serena e imparziale, **non condizionata dai rischi economici** connessi ad eventuali e pur infondate azioni di responsabilità".

*a cura di Carmen Andreuccioli*