



# Ministero della Giustizia

## GABINETTO DEL MINISTRO SERVIZIO INTERROGAZIONI PARLAMENTARI

Al Dep. Andrea DELMASTRO DELLE VEDOVE ed altri  
CAMERA DEI DEPUTATI

e, p.c.

ALLA CAMERA DEI DEPUTATI  
Servizio Assemblea – Ufficio Sindacato Ispettivo

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
DEI MINISTRI  
Dipartimento Rapporti con il Parlamento  
Ufficio II

R O M A

All. 2

OGGETTO: Interrogazione a risposta scritta n. 4-07096 del Dep.  
Andrea DELMASTRO DELLE VEDOVE ed altri  
(res. n. 407 del 13.10.2020)

Trasmetto alle SS.LL. la risposta scritta alla interrogazione in oggetto  
rivolta al Signor Ministro.

IL VICE CAPO DI GABINETTO  
Leonardo Pucci





# *Ministero della Giustizia*

**INTERROGAZIONE A RISPOSTA SCRITTA N. 4-07096 DEL DEP.  
DELMASTRO DELLE VEDOVE (RES. N. 407 DEL 13.10.2020)**

## **RISPOSTA**

Con l'atto parlamentare in oggetto gli interroganti hanno riproposto la questione del regime giuridico e retributivo da applicare ai magistrati onorari, con specifico riferimento all'estensibilità dei principi sul lavoro subordinato alla luce dell'intervento della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 luglio 2020 (causa C-658/18) sul tema dell'inquadramento giuridico dell'attività del giudice di pace e del relativo trattamento economico; hanno poi evidenziato che la raccomandazione della Commissione europea del 20 maggio 2020 ha subordinato il riconoscimento dei fondi del Recovery Fund per l'Italia al miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e dell'efficacia della pubblica amministrazione, mentre la Consulta della magistratura onoraria denuncia da tempo il disinteresse assoluto delle Istituzioni e dell'Unione verso la magistratura onoraria ed ha auspicato un intervento a sostegno della categoria in sede di riconoscimento dei fondi economici subordinati a interventi strutturali e a sostegno dell'economia, data l'importanza dell'incidenza del ritardo della giustizia civile sul prodotto interno lordo dell'Italia.

Gli interroganti hanno dunque chiesto al Ministro della Giustizia di sapere “*se il Governo intenda adottare iniziative per usare le risorse del Recovery Fund per dare attuazione alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 luglio 2020, e per assumere stabilmente il personale della magistratura onoraria.*”

Si osserva che in data 16 luglio 2020 la Corte di Giustizia Europea ha pronunciato la sentenza nella causa C-658/18, tra UX e Governo della Repubblica Italiana, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Giudice di Pace di Bologna, con ordinanza del 16 ottobre 2018.

In una fattispecie relativa all'azione di risarcimento dei danni nella misura delle indennità corrisposte al magistrato professionale con pari anzianità di servizio per il periodo di ferie non retribuito nel mese di agosto 2018, azione proposta per la mancata attuazione, da parte dello Stato italiano delle direttive 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato e 2003/88/CE sull'orario di lavoro, con il rinvio pregiudiziale in oggetto, il Giudice di Pace di Bologna ha chiesto alla Corte di Giustizia UE di risolvere la questione della tutela giuridica, economica e previdenziale della magistratura onoraria.

Ha chiesto in particolare alla Corte di Giustizia se possa essere considerato giudice comune europeo un giudice di pace, come il giudice del rinvio non indipendente né imparziale ed inamovibile, in quanto precario e sprovvisto sul piano economico di una retribuzione corrispondente alle responsabilità legate all'esercizio di funzioni giudiziarie e della tutela previdenziale.

Con decisione del 22 ottobre 2019 la Corte di Giustizia ha rinviato la causa per la trattazione orale davanti alla 2<sup>a</sup> Sezione, indicando alle parti il quesito su cui concentrare le difese, riguardante esclusivamente la seconda questione pregiudiziale sollevata, ossia se i giudici di pace rientrino nella nozione di "lavoratori" ai sensi della direttiva 2003/88, come interpretata dal punto 27 della sentenza Fenoll della Corte di Giustizia (sentenza 26.3.2015, causa C-316/13; *"...deve essere qualificata come lavoratore una persona che svolga attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da poter essere definite puramente marginali e accessorie. La caratteristica del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle*

*quali riceva una retribuzione*”); ha chiesto inoltre quale sia la pertinenza della sentenza King (Corte di Giustizia Ue sentenza 29.11.2017, causa C-214/16; *“deve essere qualificato come lavoratore ai sensi della direttiva 2003/88 e ha diritto di beneficiare dell’indennità per ferie annuali retribuite chi ha lavorato in base ad un contratto di lavoro autonomo con retribuzione basata sulle sole commissioni”*) e della sentenza O’Brien.

Quanto alla ricevibilità del rinvio pregiudiziale, nella sentenza pronunciata in data 16 luglio 2020 la Corte di Giustizia UE ha respinto i dubbi espressi dalla Commissione europea e dalla Repubblica Italiana, ritenendo che *“il giudice di pace soddisfa i criteri per essere considerato una giurisdizione di uno degli Stati membri, ai sensi dell’articolo 267 TFUE”*.

Riguardo alla prima questione, la Corte ha dichiarato che *“l’articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che il Giudice di pace (Italia) rientra nella nozione di giurisdizione di uno degli Stati membri, ai sensi di tale articolo”*.

In ordine alla seconda questione, la Corte ha evidenziato tre aspetti distinti e riguardanti l’interpretazione della nozione di *«lavoratore»* ai sensi della direttiva 2003/88 (al fine di determinare se un Giudice di pace possa rientrare in tale nozione, dal momento che l’articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva dispone che gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno quattro settimane), nonché la nozione di *«lavoratore a tempo determinato»* ai sensi dell’accordo quadro e qualora quest’ultima nozione comprendesse il giudice di pace la possibilità di paragonarlo, ai fini dell’applicazione del principio di non discriminazione sancito dalla clausola 4 di tale accordo quadro, ai magistrati ordinari, i quali beneficiano di ferie annuali retribuite supplementari, per un totale di 30 giorni.

La Corte ha poi affermato i seguenti principi e criteri, di cui il giudice del rinvio dovrà tenere conto nell’ambito del suo esame, valutando nel loro complesso tutte le circostanze del caso di cui è investito, riguardanti la natura sia delle attività interessate, sia del rapporto tra le parti in causa:

- l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, e l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di «lavoratore», ai sensi di tali disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

- la clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che la nozione di «lavoratore a tempo determinato», contenuta in tale disposizione, può includere un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare;

- la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato della direttiva 1999/70, deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale che non prevede il diritto per un giudice di pace di beneficiare di ferie annuali retribuite di 30 giorni, come quello previsto per i magistrati ordinari, nell'ipotesi in cui tale giudice di pace rientri nella nozione di «lavoratore a tempo determinato», ai sensi della clausola 2, punto 1, di tale accordo quadro, e in cui si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Dalla globale impostazione della decisione della Corte di Giustizia non emerge dunque un'equiparazione automatica o comunque l'assimilabilità delle dinamiche lavorative e dello *status* della magistratura ordinaria con quella onoraria: al contrario la CGUE ha più volte ribadito che spetta al giudice del rinvio e, quindi, al giudice nazionale, determinare se un giudice di pace si trovi o meno in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario, alla luce di una serie di elementi da valutare, quali l'esistenza di un concorso iniziale specificamente concepito per i magistrati ordinari ai fini dell'accesso alla magistratura (concorso che invece non è previsto per la nomina dei giudici di pace), la competenza dei giudici di pace, limitata a controversie il cui livello di complessità ed il cui volume non corrispondono a quelli delle cause dei magistrati ordinari e la circostanza che i giudici di pace possono svolgere soltanto le funzioni attribuite a giudici singoli e non possono quindi far parte di organi collegiali.

Secondo la CGUE, proprio la peculiarità del ruolo rivestito dalla magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano e le modalità di accesso alla medesima possono integrare una "ragione oggettiva" idonea a giustificare una differenza nel trattamento delle due categorie professionali nel rispetto dei principi comunitari ed ove rispondenti ad una reale necessità.

Riguardo invece all'adombrata previsione di stabilizzazione della magistratura onoraria, preme evidenziare che il Consiglio di Stato, già chiamato in via consultiva a pronunciarsi con il parere n. 854 reso dalla Commissione speciale in data 7 aprile 2017 sulla possibilità di un'assunzione stabile e senza concorso dei giudici onorari, ha escluso la legittimità costituzionale di una simile opzione, rimettendo al Governo di "*prudentemente verificare se la prospettata deroga al principio del pubblico concorso possa rientrare nell'area delle eccezioni consentite dall'art. 97 Cost.*".

Secondo il supremo Consesso della giustizia amministrativa «*la massima cautela s'impone a maggior ragione nel caso in esame, in cui la prospettata stabilizzazione sembra muovere – non dalle peculiari necessità funzionali al buon*

*andamento dell'amministrazione richieste dalla giurisprudenza della Corte costituzionale – bensì dalla preoccupazione di tutelare le aspettative alla continuità del reddito dei “giudici onorari prorogati”», aggiungendo che “In un modello costituzionale ispirato al principio di stretta legalità – dove il magistrato è estraneo al circuito della formazione dell'indirizzo politico – l'accertamento della capacità tecnica del magistrato (art. 106, comma 1, Cost.) è il presupposto indefettibile per attuare la soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101, comma 2, Cost.), la quale a sua volta si realizza attraverso l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario (art. 104, comma 1, Cost.). In altri termini, il giudice è e deve essere prevalentemente un tecnico della legge, in quanto nell'esercizio della giurisdizione la sovranità popolare si esprime attraverso la mediazione della legge in cui tipicamente quella sovranità si esplica”.*

L'art. 106, primo comma, della Costituzione prevede infatti che “le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso”; il secondo comma della medesima disposizione prevede altresì che la legge sull'ordinamento giudiziario possa ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli; il terzo comma dispone infine che per meriti insigni e su designazione del CSM, possano essere chiamati a ricoprire l'ufficio di consigliere di cassazione, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano 15 anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

L'art. 102 Cost. demanda l'esercizio della funzione giurisdizionale ai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, stabilendo che non possano essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali; possono soltanto istituirsi, presso gli organi giudiziari ordinari, sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

L'art. 108 Cost. introduce una riserva di legge relativamente alle norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni altra magistratura, prevedendo al secondo

comma che la legge assicuri l'indipendenza, oltre che dei giudici delle giurisdizioni speciali e del pubblico ministero presso di esse, anche degli estranei all'amministrazione della giustizia.

Da questo quadro delle norme costituzionali si ricava che l'esercizio del c.d. "potere giudiziario" compete ai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, il cui ingresso non può che avvenire tramite concorso pubblico; solo in via accessoria e residuale la Costituzione attribuisce una valenza integrativa (e non costitutiva) alla magistratura onoraria, nettamente differenziata dal ruolo organico della magistratura ordinaria

Lo stesso riferimento alla natura "onoraria" dell'incarico è peraltro significativo dello svolgimento delle relative funzioni in modo non professionale, per un lasso di tempo determinato, senza una retribuzione, ma con un'indennità per l'attività svolta.

La distinzione tra magistrati professionali o togati e magistrati onorari è infatti basata sui seguenti indici: a) spontaneità dell'adesione di soggetti impegnati in altre occupazioni; b) precarietà e temporaneità delle funzioni esercitate. La previsione costituzionale della collaborazione degli onorari nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali è ricondotta all'esigenza di garantire il funzionamento dei tribunali e di armonizzare con il mondo esterno il sistema giudiziario. Inoltre, dai lavori preparatori risulta che l'opzione favorevole alla previsione degli onorari è legata altresì alla finalità di contenere il numero dei togati, pena la perdita di prestigio e la riduzione delle retribuzioni della magistratura professionale. L'accesso alla magistratura esclusivamente tramite concorso risponde, d'altro canto, ad un duplice scopo: da un lato, la finalità di assicurare la *par condicio* tra candidati; dall'altro, l'esigenza indefettibile di garantire uno standard qualitativo minimo per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Tali requisiti non possono essere chiaramente soddisfatti mediante la stabilizzazione della magistratura onoraria.

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, la natura onoraria della magistratura deve essere ravvisata proprio nei requisiti della precarietà e dell'occasionalità dell'assegnazione, che la distingue nettamente dalla nomina,



riservata ai magistrati di carriera.

La giurisprudenza costituzionale ha inoltre costantemente affermato l'impossibilità di assimilare le posizioni dei giudici onorari e dei magistrati che svolgono professionalmente ed in via esclusiva funzioni giudiziarie, nonché l'impossibilità di comparare tali posizioni ai fini della valutazione del rispetto del principio di uguaglianza, a causa dello svolgimento a diverso titolo delle funzioni giurisdizionali, connotate dall'esclusività solo nel caso dei magistrati ordinari di ruolo che svolgono professionalmente le loro funzioni (Corte cost., ord. 8 novembre 2000, n. 479; Corte cost., sent. 16 febbraio 2006, n. 60; Corte cost., ord. 6 luglio 2012, n. 174).

L'orientamento della giurisprudenza di legittimità è peraltro conforme a tali principi: Cass. S.U. 9 novembre 1998, n. 11272 ha infatti evidenziato che i giudici di pace sono funzionari onorari e godono di un trattamento economico avente natura indennitaria e non corrispettiva, in assenza di un rapporto professionale di servizio; ha rilevato che le caratteristiche proprie della figura del funzionario onorario devono essere individuate non in positivo, ma in negativo, dal momento che, in carenza di un'organica disciplina (non dettata dal legislatore), la figura in questione necessariamente assume una connotazione residuale rispetto a quella del pubblico impiegato. Avuto riguardo a questo rilievo, è stato quindi asserito che la figura di cui si discute ricorre quando esiste un rapporto di servizio volontario, con attribuzione di funzioni pubbliche, ma senza la presenza degli elementi che caratterizzano l'impiego pubblico (cfr. Cass. S.U. 8 gennaio 1975, n. 27; Cass. S.U. 7 ottobre 1982, n. 5129; Cass. S.U. 20 marzo 1985, n. 2033; Cass. S.U. 14 gennaio 1992, n. 363; Cass. S.U. 17 febbraio 1994, n. 1556, Cass. S.U. 15 marzo 1985, n. 2016); è stato osservato, in particolare, che i due rapporti si distinguono in base ai seguenti elementi:

- la scelta del funzionario, che nell'impiego pubblico viene effettuata mediante procedure concorsuali ed è, quindi, di carattere tecnicoamministrativo, mentre per le funzioni onorarie è di natura politico-discrezionale;
- l'inserimento nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione, che è strutturale e professionale per il pubblico impiegato e meramente funzionale per

il funzionario onorario;

- lo svolgimento del rapporto, che nel pubblico impiego è regolato da un apposito statuto, mentre nell'esercizio di funzioni onorarie è privo di una specifica disciplina, quest'ultima potendo essere individuata unicamente nell'atto di conferimento dell'incarico e nella natura di tale incarico;
- il compenso, che consiste in una vera e propria retribuzione, inerente al rapporto sinallagmatico costituito fra le parti, con riferimento al pubblico impiegato e che invece, riguardo al funzionario onorario, ha carattere meramente indennitario e, in senso lato, di ristoro degli oneri sostenuti;
- la durata del rapporto che, di norma, è a tempo indeterminato nel pubblico impiego e a termine (anche se vi è la possibilità del rinnovo dell'incarico) quanto al funzionario onorario.

Alla luce del quadro delineato, deve essere pertanto escluso che i magistrati onorari in servizio possano essere stabilizzati e per tale via assimilati ai giudici togati.

Del resto, le funzioni affidate alla magistratura onoraria mediante designazione hanno una portata meramente integrativa della tutela giurisdizionale riservata ai magistrati professionali, sicché non possono mai sfociare nell'equiparazione ai compiti istituzionali demandati alla magistratura ordinaria. La pronuncia della Corte di Giustizia invocata dall'interrogante non è dunque pertinente per sostenere la necessità dell'invocata stabilizzazione, posto che, come sopra evidenziato l'eventuale riconoscimento dello status di lavoratore subordinato non comporta il diritto alla stabilizzazione, ma in ipotesi il riconoscimento di alcune prerogative che competono ai lavoratori subordinati. Tale riconoscimento, peraltro, alla luce della decisione della Corte di giustizia non è affatto scontato, perché come osserva la stessa Corte *“il giudice del rinvio dovrà verificare se la differenza di trattamento rispetto ai magistrati ordinari sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità”* (requisiti entrambi indubbiamente esistenti).

Da ultimo, infine, merita segnalare che alla luce del nuovo quadro normativo i principi

di temporaneità, non esclusività ed occasionalità dell'esercizio delle funzioni sono stati definitivamente consacrati dal legislatore, con conseguente superamento per i magistrati onorari di futuro reclutamento delle problematiche qui evidenziate.

IL MINISTRO

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.