

La Corte di Giustizia riconosce il ruolo essenziale della magistratura onoraria in Italia: i giudici di pace sono considerati lavoratori e giudici del rinvio pregiudiziale

di Giacomo Mannocci

Title: The EU Court of Justice recognizes the essential role of the honorary judiciary in Italy: The “giudice di pace (magistrates) are considered workers and judges of the preliminary ruling within the meaning of article 267 TFEU

Keywords: Definition of court or tribunal of a Member State; Magistrates and ordinary judges; Difference in treatment.

1. – Con la Sentenza n. 572 del 16 luglio 2020 (causa C-658/18, UX c Governo della Repubblica italiana), la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha scritto una pietra miliare in merito allo *status* giuridico ed economico dei giudici di pace italiani che avrà delle importanti ripercussioni su tutte le magistrature onorarie dell'Unione europea e sul ruolo dei giudici cosiddetti «non professionisti» o «onorari».

A tal proposito è necessario premettere che un numero importante di Stati appartenenti all'Unione europea ricorre a giudici non professionisti: è il caso infatti di Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Lussemburgo, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Svezia. Tuttavia, ciascun ordinamento presenta le proprie peculiarità sia per quanto concerne la procedura di reclutamento sia per quanto riguardano le materie loro attribuite e il grado di complessità: ciò che li caratterizza unanimemente è la temporaneità dell'ufficio ricoperto.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che i Giudici di pace italiani siano considerati, a tutti gli effetti, giudici del rinvio ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione: pertanto possono sottoporre alla Corte qualsiasi questione concernente i Trattati e la relativa compatibilità con essi delle disposizioni di diritto interno. Inoltre, la Corte ha individuato i criteri per considerarli lavoratori a tempo determinato a cui devono essere riconosciute sia le ferie retribuite che un adeguato trattamento economico e previdenziale. In sostanza, la Corte del Lussemburgo ha statuito che i magistrati onorari sono soggetti all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, nonché alle Direttive n. 1989/391 e n. 2003/88 sui diritti di tali lavoratori.

Si tratta di un riconoscimento molto importante perché in Italia – quanto meno fino alla riforma della giustizia onoraria del 2017 – non era del tutto pacifico lo *status* dei giudici di pace: non venivano considerati *strictu sensu* dei lavoratori, bensì erano ritenuti quali titolari di una pubblica funzione, essendo nominati con un apposito

decreto del Presidente della Repubblica. Erano quindi considerati come liberi professionisti a cui era riconosciuta una indennità parametrata sulla quantità di lavoro effettivamente svolto. Non erano considerati dei lavoratori perché all'origine del loro rapporto non vi era un negozio contrattuale e la questione non poteva certo essere condivisibile in quanto vi erano, e vi sono tutt'oggi, categorie di lavoratori in regime di diritto pubblico, come gli appartenenti alle Forze armate e di polizia e come, del resto, gli stessi magistrati ordinari e amministrativi (art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

2. – La vicenda processuale, che ha dato origine alla Sentenza in commento, scaturisce da un aspetto secondario che ha tuttavia permesso alla Corte di Lussemburgo di fare un'ampia disamina sull'inquadramento giuridico dei giudici non professionisti.

Un giudice di pace bolognese ha proposto un ricorso per l'emissione di un decreto ingiuntivo al fine di ottenere il pagamento della retribuzione del mese di agosto, periodo in cui normalmente non presta servizio effettivo a causa della sospensione dei termini processuali (legge 7 ottobre 1969, n. 742).

Infatti, fino al 2017, l'ordinamento italiano prevedeva che i giudici onorari fossero retribuiti esclusivamente attraverso il riconoscimento di una indennità per ciascuna udienza effettuata e per ciascun processo assegnato e definito o cancellato dal ruolo: inoltre veniva loro riconosciuta una ulteriore indennità per ogni mese di effettivo servizio, ma solo a mero titolo di rimborso spese.

Quindi, i giudici di pace nulla percepivano nel mese di agosto per il solo fatto che per legge in quel periodo dell'anno non si tengono udienze se non per determinate materie che in gran parte non afferiscono alla magistratura onoraria. In questo si creava però una disparità di trattamento non solo con riferimento ai giudici togati, ma allo stesso personale amministrativo addetto a supporto e ausilio della stessa magistratura onoraria.

A tale situazione ha posto rimedio la novella legislativa del 2017: l'articolo 24 del Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, prevede infatti per i Giudici di pace la retribuzione anche durante il periodo feriale, ma soltanto per coloro che sono stati nominati successivamente all'entrata in vigore della stessa. La novella legislativa non poteva essere però applicata al caso da cui è sorto il rinvio alla Corte del Lussemburgo perché la ricorrente era già giudice di pace dal 2005 e non aveva pertanto diritto a tale retribuzione.

La riforma del 2017 ha dato origine ad una disparità di trattamento tra soggetti che esercitano le medesime funzioni, basata esclusivamente sulla base del momento temporale di nomina: prima del 2017 i magistrati ordinari erano considerati come soggetti titolari di una carica pubblica a cui venivano conferite determinate funzioni giurisdizionali; successivamente sono stati equiparati ai lavoratori dipendenti, anticipando parzialmente la pronuncia della Corte del Lussemburgo del 2020.

Per completezza e per comprendere efficacemente l'importanza della Sentenza in commento, va precisato che il legislatore italiano aveva certamente introdotto una disciplina transitoria riguardante i giudici di pace già in servizio, ma erano rimaste comunque molte lacune concernenti il loro trattamento retributivo e previdenziale a cui in via interpretativa – tre anni dopo dall'entrata in vigore della riforma della magistratura ordinaria – ha posto rimedio l'Agenzia delle Entrate.

Con la risposta a interpello n. 202 del 6 luglio 2020, l'Agenzia delle Entrate ha infatti chiarito che le somme percepite per l'attività di giudice di pace, in servizio alla data del 15 agosto 2017, sono soggette al regime transitorio previsto dal d.lgs. n. 116/2017 e pertanto devono essere considerate redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente fino al quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto stesso, ossia fino al 15 agosto 2021, anche se le prestazioni sono ancora ritenute come rese da un soggetto che esercita un'arte o professione.

A tal proposito è importante sottolineare che nel 2017 – data di entrata in vigore della riforma – non era assolutamente scontato il fatto che un Giudice di pace dovesse essere considerato non un libero professionista ma fosse un lavoratore dipendente con tutto quello che ne consegue in tema di trattamento retributivo, assistenziale e previdenziale. È proprio in questo contesto di incertezza normativa ed amministrativa che viene proposto il ricorso che ha permesso alla Corte di Giustizia di pronunciarsi su un aspetto decisivo dell'inquadramento giuridico di coloro che sono chiamati ad esercitare funzioni giurisdizionali senza essere giudici «professionisti».

Il ricorso trae materialmente origine dal fatto che la ricorrente, giudice onoraria da molti anni, lamentava una disparità di trattamento coi giudici togati aventi la stessa anzianità di servizio che, invece, percepivano normalmente la loro retribuzione durante il periodo di sospensione per feriato.

È interessante notare che la causa è stata incardinata presso un altro Giudice di pace, essendo questi competente in base al valore (inferiore ad € 5.000,00) e alla materia (risarcimento danni) della controversia. Ciò ha fatto sì che sia il Governo italiano che la Commissione europea sostenessero l'irricevibilità del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia: in primo luogo perché vi era stato un frazionamento della domanda giudiziale volta a non superare il limite di competenza per materia e per valore del giudice che avrebbe dovuto esaminarlo (e cioè il Giudice di Pace anziché il Tribunale ordinario in composizione monocratica); in secondo luogo perché il giudice del rinvio era anch'esso un Giudice di pace e avrebbe avuto quindi un interesse nella soluzione della controversia principale, appartenendo alla medesima categoria dei giudici di pace e non potrebbe pertanto essere considerato quale giudice imparziale.

Al di là del motivo contingente posto alla base del ricorso, la Corte di Giustizia ha sancito dei principi che rappresentano una pietra miliare nell'esercizio di funzioni giurisdizionali affidate a giudici onorari o comunque non professionisti all'interno dell'Unione Europea a prescindere da come ciascuno Stato disciplini le loro modalità di reclutamento e di attribuzioni di funzioni e materie.

Innanzitutto, la Corte ha chiarito che i magistrati onorari sono considerati a tutti gli effetti giudici di rinvio e pertanto possono rimettere ai Giudici del Lussemburgo questioni pregiudiziali sull'interpretazione dei Trattati e sulla conformità ad essi del diritto interno.

Per la Corte di Lussemburgo, i Giudici di pace rientrano di conseguenza nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri», ai sensi dell'articolo 267 TFUE, perché possiedono tutti i requisiti che li qualificano come giurisdizione: (a) costituzione in conformità a norme legali, (b) stabilità, (c) giurisdizione obbligatoria, (d) applicazione del diritto, (e) indipendenza e terzietà.

Tali requisiti per qualificare un organismo come giurisdizione sono pacifici per costante giurisprudenza risalente addirittura alla sentenza del 30 giugno 1966 (Corte giust., Sent. 30-06-1966, Causa C 61/65, *Vaassen-Göbbels*)

Quanto però all'estensione oggettiva di ciascun requisito la giurisprudenza euro unitaria ha però oscillato nel tempo. Infatti fino alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, la Corte di Giustizia ne ha dato una interpretazione estensiva, ritenendo ricevibili rinvii pregiudiziali provenienti da organi, la cui natura giurisdizionale non era certa e che anzi potevano probabilmente essere qualificati come amministrativi (Corte giust., Sent. 17-09-1997, causa C-54/96, *Dorsch Consult*, nella quale è stato ritenuto ricevibile un rinvio pregiudiziale sollevato dalla Commissione federale tedesca di sorveglianza sull'aggiudicazione degli appalti; Corte giust. Sent. 4-02-1999, causa C-103/97 *Kollensperger e Atzwanger*, sul rinvio predisposto dall'Ufficio aggiudicazione appalti del Land Tirolo in Austria; Corte giust., Sent. 21-03-2000, nelle cause riunite da C-110/98 a C-147/98, sui quesiti pregiudiziali del *Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña*, organo incardinato nella struttura del Ministero delle Finanze).

A partire, invece dal 2005, la Corte di Giustizia ha dato, invece, una interpretazione restrittiva di tali parametri, dichiarandosi, ad esempio, incompetente a rispondere ai quesiti pregiudiziali sollevati dalla Commissione ellenica per la concorrenza (Corte giust., Sent. 31-05-2005, Causa C 53/03, *Syfait e a.*, punto 29): tale interpretazione è stata sempre confermata in successive pronunce (Corte giust., Sent. 17-07-2014, Cause C -58/13 e C-59/13, *Torresí*, punto 17; Corte giust., Sent. 6-10-2015, Causa C-203/14 *Consorti Sanitari del Maresme*, punto 17; Corte giust. Sent. 16-02-2017, Causa C-503/15, *Margarit Panicello*).

È opportuno mettere in rilievo che la Sentenza del 16 luglio scorso, dopo aver citato la nota pronuncia del 1966 circa i requisiti che deve avere un organismo per essere qualificato come giurisdizione, ha fatto un salto temporale, citando esclusivamente i precedenti giurisprudenziali successivi al 2005.

In questo filone interpretativo consolidatosi negli ultimi quindici anni, è molto significativo che la Corte di Giustizia abbia annoverato tra le giurisdizioni remittenti i Giudici di pace, ponendo proprio in rilievo il parametro della loro indipendenza, nonostante la netta contrarietà del Governo italiano e della Commissione europea.

Secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di «indipendenza» comporta due aspetti: l'autonomia e l'inamovibilità. Per essere definito come giudice del rinvio ai sensi dell'art. 267 del TFUE, occorre quindi che l'organismo eserciti le proprie funzioni in piena autonomia, senza soggiacere a vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni di qualsivoglia origine e che possa continuare a esercitare le proprie funzioni anche dopo aver adito la Corte di giustizia, senza possibilità di immotivata revoca, finché non abbiano raggiunto l'età obbligatoria per il collocamento a riposo o fino alla scadenza del loro mandato, qualora quest'ultimo abbia una durata determinata. Tali garanzie di indipendenza e di imparzialità presuppongono l'esistenza di disposizioni, segnatamente relative alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni, nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di rimozione dei suoi membri, che consentano di fugare, in capo ai singoli, qualsiasi legittimo dubbio quanto alla impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità riguardo agli interessi contrapposti.

La Corte ritiene che le caratteristiche di indipendenza e di inamovibilità siano possedute dai Giudici di pace italiani per due ordini di motivi: innanzitutto, sono nominati al termine di una articolata procedura volta a valutare il possesso dei requisiti morali e tecnico professionali; in secondo luogo, esercitano le loro funzioni per una durata predeterminata per legge e le ipotesi di revoca sono previste tassative per legge.

Va tuttavia chiarito che, nel rispondere ai requisiti sulla indipendenza, la Corte di Giustizia ha fatto riferimento alla normativa previgente ove sulla base dell'art. 4 della Legge n. 374/1991 ma tali parametri di indipendenza richiesti dalla Corte di Giustizia sono ulteriormente rafforzati dalla normativa vigente (artt. 4 – 7 del d.lgs. 116/2017) che prevede un articolato procedimento di nomina e lo svolgimento di un apposito tirocinio formativo.

La Corte di Giustizia ha inoltre stabilito che i magistrati onorari devono essere considerati come lavoratori subordinati a tutti gli effetti e a questi sono applicate le tutele giuridiche previste dall'Accordo quadro del 1989 sulla tutela del lavoro a tempo determinato.

Non è la prima volta che la Corte interviene su questo specifico aspetto: già nel 2012 riconobbe ai *Recorders* nel Regno Unito l'assoggettamento ai principi e alle tutele giuslavoristiche previste dall'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (Corte giust., Sent. 1° marzo 2012, Causa C -393/2010, *O'Brien*).

Come noto, i *Recorders* inglesi sono giudici a tempo parziale, di solito nominati per un periodo di almeno cinque anni, che hanno una competenza simile a quella del *Circuit Judge* (i giudici itineranti), ma che in genere trattano le controversie meno complesse o gravi che si presentano in materia civile, penale e di diritto di famiglia.

La Corte di Giustizia statui che i *Recorders* potessero essere equiparati ai lavoratori se, sulla base del diritto interno, poteva essere dimostrato che il rapporto che lega tali giudici al Ministro della Giustizia non sia, per sua propria natura, sostanzialmente diverso da quello che vincola ai loro datori di lavoro i lavoratori subordinati, secondo le caratteristiche stabilite dal diritto nazionale. In tale occasione la Corte di Lussemburgo non condivise l'assunto del Governo britannico secondo cui per il diritto inglese i giudici, non potevano essere considerati lavoratori perché non erano assunti con un contratto di lavoro, bensì con nomina formalmente regia. Per il Governo britannico, quindi, la categoria dei giudici, in linea generale, non rientrava nell'ambito di applicazione della Direttiva 97/81, tesi che non fu ovviamente accolta dalla Corte di Giustizia.

La figura dei *Recorders* presenta delle similitudini con i Giudici di pace italiani ed è per questo che la Sentenza del 16 luglio 2020 richiama in più punti (118; 123-126) la sentenza del 2012 sul caso O' Brien, dal nome del *Recorder* inglese che al momento della sua quiescenza promosse la causa per chiedere il riconoscimento delle ferie e dei propri diritti di lavoratore.

Sulla base di questo specifico precedente, i Giudici del Lussemburgo hanno ribadito e chiarito che non sussistono dubbi sulla natura pubblicistica delle funzioni dei magistrati onorari perché *«anche se l'attività giurisdizionale del giudice di pace non è espressamente menzionata tra gli esempi citati all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 89/391, essa fa parte del settore di attività pubblico. Essa rientra quindi, in linea di principio, nel campo di applicazione della direttiva 89/391 e della direttiva 2003/88»* (punto n. 85 della Sentenza 572/2020).

La definizione di «onorario» non osta quindi alla qualifica di lavoratore dal momento che non significa che le prestazioni finanziarie percepite da un giudice di pace debbano essere considerate 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»*. I giudici di pace vanno pertanto considerati lavoratori perché svolgono attività reali ed effettive, che non sono puramente marginali o accessorie e forniscono per un certo periodo di tempo a favore di un soggetto giuridico e sotto la sua direzione una determinata prestazione in cambio di una retribuzione.

Tali caratteristiche emergono chiaramente nell'attività propriamente giurisdizionale da loro svolta quotidianamente, che è indispensabile in un'ottica deflattiva del carico di lavoro dei magistrati togati. Peraltro la Corte ha messo in rilievo altresì che il carattere di subordinazione del rapporto di lavoro non è minimamente incompatibile con il requisito di indipendenza della magistratura, anche onoraria. Infatti sussiste un rapporto di subordinazione perché 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; l'osservanza delle disposizioni organizzative del capo dell'Ufficio, del Presidente del Tribunale e i provvedimenti organizzativi del Consiglio Superiore della Magistratura; la reperibilità e il rispetto degli obblighi disciplinari simili a quelli dei magistrati ordinari.

Il vincolo di subordinazione non intacca però il requisito dell'indipendenza proprio perché è loro garantita l'inamovibilità dall'ufficio se non per gravi violazioni disciplinari nei casi espressamente previsti dalla legge e secondo un procedimento prestabilito che garantisce il rispetto del principio del contraddittorio.

La Corte di Giustizia entra poi nel merito dell'applicabilità dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, tornando a criticare la nozione di «onorario», statuendo in modo inequivoco che *«la mera circostanza che un'attività professionale, il cui esercizio procura un beneficio materiale, sia qualificata come «onoraria» in base al diritto nazionale è priva di rilevanza, ai fini dell'applicabilità dell'accordo quadro, pena il mettere seriamente in questione l'effetto utile della direttiva 1999/70 e quello dell'accordo quadro,*

nonché la loro applicazione uniforme negli Stati membri, riservando a questi ultimi la possibilità di escludere, a loro discrezione, talune categorie di persone dal beneficio della tutela voluta da tali strumenti» [...]. Infatti senza alcuna esclusione, «la direttiva 1999/70 e l'accordo quadro trovano applicazione nei confronti di tutti i lavoratori che forniscono prestazioni retribuite nell'ambito di un rapporto di lavoro a tempo determinato che li vincola al loro datore di lavoro» (punti nn. 117-118 della sentenza).

Ne consegue che va applicato il principio di non discriminazione perché i giudici di pace svolgono in sostanza le medesime funzioni che sono chiamati a ricoprire i magistrati togati e non è possibile che subiscano una ingiustificata disparità nel trattamento economico, previdenziale e assistenziale.

La Corte osserva che *«al pari di un magistrato ordinario, il giudice di pace è, in primo luogo, un giudice che appartiene all'ordine giudiziario italiano e che esercita la giurisdizione in materia civile e penale, nonché una funzione conciliativa in materia civile. In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della legge n. 374/1991, il giudice di pace è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari. In terzo luogo, il giudice di pace, al pari di un magistrato ordinario, è tenuto a rispettare tabelle indicanti la composizione dell'ufficio di appartenenza, le quali disciplinano dettagliatamente ed in modo vincolante l'organizzazione del suo lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli, le date e gli orari di udienza. In quarto luogo, sia il magistrato ordinario che il giudice di pace sono tenuti ad osservare gli ordini di servizio del Capo dell'Ufficio, nonché i provvedimenti organizzativi speciali e generali del CSM. In quinto luogo, il giudice di pace è tenuto, al pari di un magistrato ordinario, ad essere costantemente reperibile. In sesto luogo, in caso di inosservanza dei suoi doveri deontologici e d'ufficio, il giudice di pace è sottoposto, al pari di un magistrato ordinario, al potere disciplinare del CSM. In settimo luogo, il giudice di pace è sottoposto agli stessi rigorosi criteri applicabili per le valutazioni di professionalità del magistrato ordinario. In ottavo luogo, al giudice di pace vengono applicate le stesse norme in materia di responsabilità civile ed erariale previste dalla legge per il magistrato ordinario»* (punto n. 146 della Sentenza).

Questo, a giudizio della Corte, non significa però che i giudici onorari e quelli togati devono avere per forza lo stesso trattamento economico: possono infatti sussistere delle legittime ragioni oggettive che giustifichino ampiamente un trattamento retributivo maggiore per i giudici professionisti. Anzi, su questo aspetto specifico la Corte precisa che spetta al giudice interno valutare se siano giustificati trattamenti diversi anche se si intuisce che ciò sia chiaramente possibile dal momento che, sulla base di quanto dispone l'ordinamento italiano, le controversie riservate ai giudici di pace presentano indubbiamente aspetti di complessità inferiore a quelle devolute ai magistrati ordinari. Inoltre la Corte rileva che, ai sensi dell'articolo 106, secondo comma, della Costituzione italiana, i Giudici di pace possono svolgere soltanto le funzioni attribuite a giudici singoli e non possono quindi far parte di organi collegiali.

La Corte di Giustizia ha pertanto sancito due principi che il legislatore interno dovrà tener sempre ben presente: innanzitutto che l'attività della magistratura onoraria italiana appartiene alla funzione giurisdizionale, ed è assistita dai corollari di autonomia e di indipendenza propri di questa funzione; in secondo luogo che lo svolgimento di tale funzione, secondo i moduli ricorrenti e tipici del lavoro dipendente, fa rientrare il magistrato onorario nella definizione europea di lavoratore proprio sulla base di una disamina empirica compiuta dagli stessi Giudici di Lussemburgo.

La Sentenza in commento è importante perché nell'ordinamento giuridico italiano i giudici di pace svolgono un ruolo importante ma spesso misconosciuto, nonostante la stessa Corte di Cassazione da tempo abbia riconosciuto che *«i giudici onorari – sia in qualità di giudici monocratici che di componenti di un collegio – possono decidere ogni processo e pronunciare qualsiasi sentenza per la quale non vi sia espresso divieto di legge, con piena assimilazione dei loro poteri a quelli dei magistrati togati, come si evince dall'art. 106 Costituzione»* (Cass. 4 dicembre 2017, n. 28937).

Peraltro, già nel 2017 l'Associazione nazionale magistrati riconobbe che *«da quindici anni, a causa della cronica carenza di organico e della sempre crescente domanda di giustizia, i magistrati onorari hanno fornito un contributo significativo alla giurisdizione, in assenza di un'adeguata tutela previdenziale ed assistenziale e il loro impiego costituisce una misura apprezzabile nell'ottica di un'efficiente amministrazione della giustizia ex artt. 97 e 111 Cost.»* (Associazione Nazionale Magistrati, documento GEC del 22 aprile 2017).

3. – Occorre osservare che la valorizzazione della Magistratura onoraria, intesa come «magistratura di prossimità» al cittadino è molto sentita non solo nell'ambito dell'Unione Europea: già nel 2010, ad esempio, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa emanò una apposita Raccomandazione agli Stati membri sull'indipendenza, efficacia e responsabilità dei giudici, affermando espressamente che *«le disposizioni di cui alla presente raccomandazione si applicano anche ai giudici onorari, tranne che sia chiaro dal contesto che esse si applicano solo ai giudici professionali»* (punto n. 2, Capitolo primo, Aspetti Generali, Raccomandazione n.12/2010, adottata dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010 in occasione della 1098esima riunione dei Delegati dei Ministri).

Il Consiglio d'Europa riconobbe pertanto in tale occasione ai Giudici onorari i principi di inamovibilità, di indipendenza interna ed esterna e specificò che *«quando il reclutamento prevede una nomina a termine, la decisione sulla conferma o sul rinnovo della nomina deve essere effettuata esclusivamente nel pieno rispetto dell'indipendenza della magistratura. Un giudice non deve ricevere un nuovo incarico o essere assegnato ad altre funzioni giudiziarie senza il suo consenso, salvo nei casi di sanzione disciplinare o di riforma organizzativa del sistema giudiziario»* (punti nn. 51-52 della Raccomandazione).

È proprio tenendo presente questa Raccomandazione, secondo cui *«devono essere evitati sistemi che facciano dipendere dalle prestazioni gli elementi essenziali della retribuzione, in quanto essi possono creare difficoltà all'indipendenza dei giudici»* (punto n. 55), che – sette anni dopo – il legislatore italiano ha previsto che l'indennità spettante ai magistrati onorari si compone di una parte fissa e di una parte variabile di risultato e che quest'ultima può essere riconosciuta in misura non inferiore al quindici per cento e non superiore al trenta per cento dell'indennità fissa è erogata in tutto o in parte in relazione al livello di conseguimento degli obiettivi assegnati (art. 23 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116).

Il Legislatore nazionale ha poi finalmente riconosciuto apposite tutele concernenti la gravidanza, l'infortunio e la malattia dei giudici onorari, per le quali – però – è rimasta una incertezza interpretativa sullo status dei magistrati onorari fino alla sentenza del luglio scorso.

All'indomani della riforma, l'INAIL – pur riconoscendo che i Giudici onorari di pace e i Vice Procuratori onorari, in ragione delle rispettive funzioni giurisdizionali, sono persone assicurate all'Inail – ha precisato che *«il rapporto di lavoro dei giudici di pace tuttavia ha proprie peculiarità, in ragione delle quali non è possibile estendere a essi le modalità di tutela assicurativa previste per i magistrati professionali, ai quali è riconosciuto lo status di pubblici dipendenti. La configurabilità di un rapporto di pubblico impiego in capo alla magistratura onoraria è infatti esplicitamente esclusa dalla legge delega 28 aprile 2016, n. 57 che, nel riformare la materia, attribuisce rilievo determinante alla temporaneità dell'incarico di che trattasi. Ne consegue una diversa regolamentazione dei compensi percepiti dai magistrati onorari rispetto ai magistrati professionali, riconducibili, rispettivamente, a una indennità e a una retribuzione, nonché una diversa articolazione dei relativi regimi previdenziali e assicurativi modulati in considerazione della professionalità o della onorarietà dell'incarico»* (INAIL – Circ. 8 novembre 2017, n. 50).

A livello di ordinamento italiano, nonostante la riforma intervenuta nel 2017, continuava quindi a rimanere una certa riottosità a considerare i giudici onorari come

dei veri e propri lavoratori ed è per questo motivo che la Sentenza del 16 luglio 2020 della Corte di Giustizia ha fatto definitivamente chiarezza.

Infatti, neanche un mese prima della pubblicazione della pronuncia dei Giudici del Lussemburgo, la Sezione lavoro della Corte di Cassazione continuava a sostenere che *«sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 38 Cost., delle norme che disciplinano la posizione del giudice di pace, non essendo quest'ultimo equiparabile ad un pubblico dipendente nè ad un lavoratore parasubordinato, in quanto la categoria dei funzionari onorari, della quale fa parte, presuppone un rapporto di servizio volontario, con attribuzione di funzioni pubbliche, ma senza la presenza degli elementi caratterizzanti l'impiego pubblico, come l'accesso alla carica mediante concorso, l'inserimento nell'apparato amministrativo della P.A., lo svolgimento del rapporto secondo lo statuto apposito per tale impiego, il carattere retributivo del compenso e la durata potenzialmente indeterminata del rapporto»* (Cass. 9 settembre 2016, n. 17862); la pronuncia resa in un caso in cui si discuteva della tutela previdenziale, esprime principi destinati a delineare una specialità dell'incarico onorario in questione, che esclude, anche sotto il profilo della remunerazione ed a fronte di emolumenti non irrisori comunque riconosciuti, la possibilità di richiamare le tutele lavoristiche di cui all'art. 36 Costituzione» (Cass. civ. Sez. lavoro, Ord., (ud. 12/11/2019) 05-06-2020, n. 10774).

Il caso esaminato dalla Suprema Corte atteneva alle funzioni di un giudice di pace, nominato anteriormente alla riforma del 2017, ma è comunque significativo che nella pronuncia in esame non sussiste alcun accenno alle novità introdotte dalla novella legislativa del 2017.

La Sentenza della Corte di Giustizia costituisce una pietra miliare nel riconoscimento dei diritti dei magistrati onorari proprio perché, facendo riferimento ad essa, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 267/2020, depositata il 9 dicembre 2020, ha riconosciuto l'obbligo per il Ministero della Giustizia di rimborsare al giudice di pace le spese di difesa sostenute nei giudizi di responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi per fatti di servizio e conclusi con provvedimento di esclusione della responsabilità, proprio come avviene per i giudici togati.

Nel riconoscere tale equiparazione la Corte costituzionale ha fatto proprio riferimento alla Sentenza in commento, precisando che la Corte di giustizia ha affermato che i giudici di pace *«svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo, che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante. Quindi, la Corte di Lussemburgo, riportata la figura del giudice di pace alla nozione di «lavoratore a tempo determinato», ha stabilito, con riferimento al tema specifico delle ferie annuali retribuite, che 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 di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità»*. Ne consegue pertanto per la Corte costituzionale che *«attesa l'identità della funzione del giudicare, e la sua primaria importanza nel quadro costituzionale, 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»* (Corte cost., Sentenza 9-12-2020, n. 267).

4. – La Sentenza del 16 luglio 2020 avrà delle ripercussioni importanti anche negli altri Stati membri: infatti, seguendo quanto già statuito nel 2012, riconosce ai giudici onorari la qualità di lavoratori a tempo determinato e permette loro di poter adire la Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

È evidente però che la Sentenza sarà declinata a seconda di come ciascuno Stato membro disciplina la propria magistratura onoraria.

Non esiste, infatti, un unico modello di giudici non professionisti (i cosiddetti «Lay Judges»). Possono esservi:

- «Giudici laici», giudici cioè senza una specifica formazione giuridica che giudicano da soli o collegialmente senza il supporto di un giudice professionista (è il caso di diversi Paesi di Common law)
- Giudici onorari che affiancano giudici professionisti (come ad esempio il caso in Austria, Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Francia, Ungheria, Germania, Lussemburgo, Slovacchia, Slovenia o Svezia).
- Giudici di pace competenti per risolvere piccole controversie civili o per giudicare per reati minori (come ad esempio in Spagna).

Non è quindi agevole individuare delle caratteristiche comuni e universali perché la magistratura onoraria varia da Stato a Stato e risente innanzitutto della propria tradizione giuridica (Civili Law o Common Law) e soprattutto per le scelte dei singoli legislatori.

Non vi è neanche certezza sulla stessa nozione di giudice onorario perché è possibile che alcuni Stati abbiano classificato come giudici non professionisti anche i cittadini membri di giurie, che invece non sono ritenuti tali da altri Stati.

La stessa procedura di selezione e reclutamento dei giudici non professionisti varia notevolmente da uno Stato all'altro: in alcuni casi, i giudici non professionisti possono essere addirittura eletti. È il caso della Repubblica Ceca, dell'Estonia, della Slovacchia e della Slovenia.

In Spagna, invece, i Giudici di pace sono organi giudiziari di prima istanza che operano nei municipi in cui non sono presenti i *juzgados de primera instancia e instrucción*: in tali zone, sono nominati dai Consigli comunali e sono quindi, giudici onorari non togati la cui competenza in materia civile è limitata alle cause di modesta entità (di valore non superiore ai 90 euro). Essi rivestono un ruolo marginale nell'organizzazione giudiziaria spagnola, il numero non molto elevato dei procedimenti sottoposti al giudizio di tali organi rispecchia la limitatezza delle competenze giurisdizionali ad essi attribuite.

5363

5. – È interessante esaminare il ruolo della Magistratura onoraria anche al di fuori dei confini dell'Unione europea, utilizzando i dati offerti dal Consiglio d'Europa e precisamente dalla Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) che è un organismo giudiziario composto da tecnici, rappresentativo dei 47 Stati che ne fanno parte, per testare e monitorare l'efficienza ed il funzionamento dei sistemi giudiziari europei. La Commissione pubblica ogni 2 anni un rapporto sullo stato della giustizia in tutti gli Stati partecipanti

I dati che offre al pubblico sono di estremo interesse.

L'eterogeneità delle funzioni e dei procedimenti di nomina è stata messa in evidenza dalla CEPEJ che esaminando i modelli di giustizia dei quarantasette Stati aderenti ha osservato che il ricorso ai giudici laici rimane una caratteristica essenziale dei Paesi di *Common law* e di quelli del Nord Europa.

A livello di continente europeo, la professionalizzazione dei giudici è in aumento, con una tendenza però al ribasso nel numero di Stati che utilizzano giudici laici. Nei Paesi dell'Europa orientale permane da parte del Legislatore una certa sfiducia nei confronti dei giudici non professionisti e la maggior parte o quasi tutte le controversie sono ancora attribuite a giudici professionisti. Sembra che i compiti affidati a giudici non professionisti, quando vengono utilizzati, tendano ad evolversi.

In alcuni Stati, i giudici idonei al pensionamento possono essere designati per esercitare le funzioni di supplenti (Danimarca, Belgio, Montenegro, Norvegia, Israele). Questa pratica aiuta a far fronte alle difficoltà legate ai posti vacanti dovuti ad assenze

o agli arretrati che incidono sull'efficienza dei tribunali (cfr. CEPEJ, Rapporto per l'anno 2018, pag. 102).

In un precedente rapporto del 2014 (e riferito come sempre ai dati forniti dagli Stati relativi a due anni prima), la Commissione europea per l'efficienza della Giustizia del Consiglio d'Europa ha osservato che i giudici non professionali o giudici laici sono in linea generale volontari, sono compensati per le spese da loro sostenute e, solo in alcuni casi, anche per il lavoro estemporaneamente reso, pur assumendo, comunque, decisioni vincolanti nei Tribunali e giudicando sia all'interno delle Corti integrando i collegi formati dai giudici professionali, sia come giudici monocratici.

La loro funzione è limitata prevalentemente al primo grado anche se in qualche ordinamento (Austria, Norvegia, Svezia e Svizzera) compongono pure i collegi per la seconda istanza: in nessun ordinamento fanno parte delle Corti Supreme.

È stato correttamente osservato che nei vari Paesi europei (non solo quindi solo quelli dell'Unione) la posizione del giudice onorario è comunemente caratterizzata da instabilità e non prevede né un inquadramento professionale né una pregressa formazione finalizzata allo svolgimento dell'attività giudiziaria: l'onorarietà si fonda infatti sulla volontarietà in relazione ad una riconosciuta esperienza ed onorabilità professionale.

Nel suo ultimo rapporto, pubblicato il 22 ottobre 2020, la CEPEJ ha messo in rilievo un aspetto non assolutamente secondario e cioè che i giudici non professionisti possono essere un valido strumento per avvicinare la magistratura al popolo, all'interno di un circuito di democrazia rappresentativa, ma allo stesso non ha potuto non mettere in evidenza che quasi metà degli Stati fa ancora ricorso solamente ai giudici professionali. In ogni caso, osservando i dati dell'ultimo decennio, si nota un aumento dei componenti della magistratura onoraria all'interno dei paesi del Consiglio d'Europa: infatti, il rapporto tra giudici professionisti e non professionisti è di 4 a 1 (Report 2020, pag. 53).

Il quadro sommariamente descritto mette in rilievo l'eterogeneità della magistratura onoraria, ma soprattutto la sua perenne precarietà nonostante in ciascun Paese offra un contributo determinante alla deflazione e alla lunghezza delle cause giudiziarie. Infatti, nonostante il loro ruolo sia sostanzialmente riconosciuto da tutti, si stenta ancora a considerare i giudici onorari come dei veri e propri lavoratori.

Limitando l'analisi all'Unione Europea, fortunatamente la Corte di Giustizia nelle due sentenze riguardanti una i *Recorders* inglesi (2012), una i Giudici di pace italiani (2020), ha segnato un fondamentale punto di partenza: i *Lay Judges* non sono soggetti che – per spirito pubblico – collaborano all'efficientamento della Giustizia; non sono dei meri titolari di un incarico pubblico. Sono dei veri e propri lavoratori che fanno parte a pieno titolo dell'Ordinamento giudiziario di ciascun Paese. Questo non significa, ovviamente, equipararli tout court alla magistratura professionale: le diversità e le complessità vanno salvaguardate. Significa riconoscere però dei diritti che ciascun lavoratore deve avere.

Giacomo Mannocci
Avvocato in Pisa
giacomomannocci@gmail.com