



La magistratura onoraria italiana alla luce del diritto dell'Unione europea

DI CELESTE PESCE*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Profili rilevanti di diritto dell'Unione. – 3. Il dialogo pregiudiziale in corso. – 4. Riflessi della pronuncia *UX* nella giurisprudenza italiana. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il nostro ordinamento disciplina e pone *a latere* della magistratura ordinaria nell'amministrare la giustizia talune cariche elettive: giudici di pace¹ e giudici onorari di Tribunale (GOT)² riuniti nell'unica figura dei giudici onorari di pace (Gop)³; Vice Procuratore onorario (VPO)⁴.

* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

¹ La figura, istituita con l. 21 novembre 1991, n. 374, è oggi disciplinata dal d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, recante riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della l. 28 aprile 2016, n. 57. Il d.lgs. n. 116/2017 è in vigore dal 15 agosto 2017. Fanno eccezione alcune disposizioni che entrano in vigore il 31 ottobre 2025 ed altre il 31 ottobre 2021 (art. 8 *bis* del decreto *Milleproroghe*, l. 28 febbraio 2020, n. 8). Ad ogni modo, le sorti del d.lgs. n. 116/2017 restano legate anche all'*iter* del DDL n. 1438 presentato al Senato il 29 luglio 2019, recante modifiche alla disciplina sulla riforma organica della magistratura onoraria.

² Il Giudice onorario di Tribunale e il Vice procuratore onorario sono stati introdotti con d.lgs. n. 51/1998.

³ L. 28 aprile 2016, n. 57 recante delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace; d.lgs. n. 92/2016 recante disciplina della sezione autonoma dei Consigli giudiziari per i magistrati onorari e disposizioni per la conferma nell'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari in servizio; d.lgs. n. 116/2017 cit.

⁴ Il VPO è un pubblico ministero nel tribunale a composizione monocratica per i reati di competenza del giudice di pace per i quali può coordinare anche le indagini di polizia giudiziaria. Può rappresentare il PM nelle cause civili dove la legge prevede espressamente la sua presenza (art. 17 d.lgs. n. 116/2017 cit.). P. BELLONE, E.

In estrema sintesi e senza entrare nel merito del dritto interno, qui non trattato e per il quale si rinvia ad altre sedi⁵, al giudice onorario è assegnata la tutela di persone fisiche e giuridiche in determinate materie civili e penali e/o fino ad un certo valore. Vale a dire, responsabilità giurisdizionali in senso classico senza, tuttavia, che a queste corrispondano opportune garanzie contrattuali, previdenziali, retributive e/o di sicurezza sociale.

Tali lacune normative finiscono per svilire la figura professionale in parola sul piano nazionale e per essere difficilmente tollerabili alla luce del fascio di tutele lavoristiche che il diritto UE riconosce ai lavoratori dell'Unione.

Di qui l'interrogativo su quale sia o possa essere il profilo europeo del giudice onorario italiano, segnatamente, a quale categoria di lavoratore possa essere ricondotto e quali siano le tutele che il diritto dell'Unione riserva allo stesso nella veste di lavoratore UE.

Prime indicazioni in merito sono arrivate a metà luglio 2020 con la pronuncia pregiudiziale *UX*⁶ della Corte di giustizia UE. In quella circostanza, il giudice dell'Unione ha constatato in capo al nostro giudice di pace la natura di organo giurisdizionale ai fini della legittimazione a sollevare il rinvio pregiudiziale e quella di lavoratore a tempo determinato ai sensi del diritto UE cui spetta, in particolare, il diritto alle ferie annuali retribuite in misura non inferiore a quelle dei magistrati togati⁷.

Il caso *UX* ha sciolto esaurientemente le perplessità del giudice remittente ma pare incontrare un limite nell'oggetto del procedimento circoscritto dai quesiti pregiudiziali a talune condizioni contrattuali del giudice di pace. Così, se da un lato, come più avanti

MARINELLI, *Funzioni del pubblico ministero delegabili in udienza al vice procuratore onorario in base alla nuova disciplina*, su www.questionegiustizia.it, 3 novembre 2017.

⁵ *Ex multis*: F. CARPI, *Sull'incostituzionalità del giudice onorario ausiliario in Corte d'appello*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2020, p. 1379; S. CHIARLONI, *Riflessioni minime sui paradossi della giustizia civile*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2019, p. 131; A. DEMETZ, *La giustizia riparativa nella prospettiva del giudice di pace*, in G. FORNASARI, E. MATTEVI (a cura di), *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione*, Trento, 2019, p. 207; E. DOLCINI, *Il paradosso della giustizia penale del giudice di pace non punire come scelta razionale, non punire per ineffettività della pena*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2020, p. 1219; B. GIANGIACOMO, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati onorari: aspetti sostanziali e procedurali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2019, p. 1481; C. VIVA, *Il giudice ordinario ed i reati di competenza del giudice di pace: il nuovo confine mobile tracciato dalle sezioni unite in tema di rilevabilità dell'incompetenza per materia c.d. "per eccesso"*, in *Il Foro italiano*, 2020, 6, 2, p. 408.

⁶ Corte giust., 16 luglio 2020, causa C-658/18, *Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (UX)*, ECLI:EU:C:2020:572. In tema di rinvio pregiudiziale e tutela giurisdizionale UE: A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *DUE*, 2019, 3, p. 441; C. AMALFITANO, *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *DUE*, 2019, 1, p. 24; M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE*, in *DUE*, 2019, 2, p. 245; C. IANNONE, F. FERRARO, *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020.

⁷ G. AMOROSO, *Le sentenze della Corte di giustizia sulle ferie del lavoratore: rinvio pregiudiziale interpretativo versus questione incidentale di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, 2019, 10; A. ARENA, F. BESTAGNO, G. ROSSOLILLO, *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione Europea*, Torino, 2016; G. BRONZINI, *Il "trittico" della Corte di giustizia sul diritto alle ferie nel rilancio della Carta di Nizza*, in *Federalismi.it*, 2019, 10; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2019; L. DRIGUEZ, *Politique sociale - Notion de travailleur en CDD*, in *Europe*, 2020, n. 10 Octobre, Comm. 308; G. MAMMONE, *Le sentenze della Corte di giustizia sulle ferie: un nuovo corso per la disapplicazione?*, in *Federalismi.it*, 2019, 10; M. ORLANDI, *Il diritto alle ferie nella disciplina europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2019, n. 61, p. 43; A. ZANOBETTI, *Diritto internazionale del lavoro*, Milano, 2021; M. ORLANDI, *Le competenze europee in materia di coordinamento delle politiche occupazionali*, in *DUE*, 2019, 1, p. 141.

esporremo, le considerazioni ivi elaborate si prestano ad essere estese per analogia alla magistratura elettiva nella sua complessità, dall'altro il profilo europeo del giudice onorario, genericamente inteso, resta tracciato e chiarito esclusivamente in relazione alle problematiche sollevate in quella occasione⁸.

Permane, quindi, la riflessione su quegli aspetti della magistratura onoraria sinora non oggetto di giurisprudenza europea. Più in generale, sulla qualificazione del giudice italiano non toglie ai sensi del diritto europeo del lavoro. Parimenti, sui primi risvolti del caso *UX* sul piano nazionale.

Tanto detto, la ricerca qui condotta parte dalle argomentazioni della Corte nel procedimento *UX* al fine di analizzare il quadro normativo e giurisprudenziale europeo di riferimento e con l'auspicio di individuare i tasselli mancanti nella ricostruzione della figura del giudice non di carriera nella prospettiva del diritto dell'Unione.

Il piano di lavoro tocca, poi, i termini del rinvio pregiudiziale⁹ in corso sollevato dal TAR Emilia Romagna¹⁰ vertente sullo *status* della magistratura onoraria italiana in maniera più ampia rispetto al caso *UX*. Senza anticipare quanto diremo, il caso rappresenta un'occasione di riflessione su questioni di diritto europeo finora inesplorate e che sembrano in grado di completare l'indagine in seno all'Unione sulle professionalità riguardate.

Nelle more delle risposte pregiudiziali, la disamina guarda, altresì, al contributo che la sentenza *UX* inizia a dare nella giurisprudenza italiana quanto ai profili ivi chiariti¹¹. In relazione a tale ambito, non potendo avere contezza in questa sede di tutte le pronunce nazionali in merito, lo studio si limita a menzionare quei procedimenti italiani che paiono mostrare particolare sensibilità al tema oggetto di ricerca.

Ne deriva, auspicabilmente, uno sguardo di insieme sullo stato dell'arte dal livello sovranazionale dell'Unione.

2. Profili rilevanti di diritto dell'Unione

Pure non volendo qui replicare le nostre prime riflessioni all'indomani della pronuncia *UX*¹², l'avvio della presente ricerca non può prescindere dal fare cenno ai principi di diritto dell'Unione stabiliti in quel procedimento dal momento che gli stessi disegnano la cornice europea della questione in esame o quantomeno una bozza significativa.

⁸ Il caso *UX* ha contribuito a chiarire la più ampia questione particolarmente discussa in Italia sulla condizione giuridica e contrattuale dei giudici onorari alla luce del diritto interno. Cfr. DDL S. 1714 - *Modifiche alla disciplina sulla riforma organica della magistratura onoraria*, aggiornato al 31 gennaio 2021.

⁹ V. *infra*. Cfr. C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Oss. Fonti*, 2019, 2, p. 1; P. MORI, *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?*, in *Annali AISDUE 2019*, Bari, 2020, p. 277; F. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Corti nella costruzione dell'ordinamento europeo (From judge-made law to judge-made Europe)*, in *Federalismi.it*, 2019, 15; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in *Annali AISDUE 2019*, Bari, 2020, p. 341.

¹⁰ Corte giust., domanda del 4 giugno 2020, causa C-236/20, *Ministero della Giustizia e a.*

¹¹ Merita menzione anche la Lettera della Commissione europea DG Giustizia e Consumatori del 12 gennaio 2021, Bruxelles, JUST.C.1/SP/TG/7984930, indirizzata a UNAGIPA.

¹² Sia consentito rinviare a C. PESCE, *Il giudice di pace italiano al vaglio della Corte di giustizia UE. Nota a sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 luglio 2020, causa C-658/18*, Governo della Repubblica italiana, su *rivista.eurojus.it*, fasc. n. 3/2020, pp. 300-311.

In sintesi, le questioni vagliate nel luglio 2020 hanno riguardato la direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro¹³, l'accordo quadro 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato¹⁴ e prima ancora la ricevibilità del rinvio con l'accertamento dei requisiti essenziali ai fini della configurazione del giudice nazionale quale giudice competente ad effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia¹⁵. N'è seguito, come poc'anzi accennato, il riconoscimento al giudice di pace della natura di giurisdizione di uno degli Stati membri ai sensi dell'art. 267 TFUE; previo riscontro ad opera del giudice adito, quella di lavoratore che svolge, nell'ambito delle sue funzioni, prestazioni reali ed effettive, non puramente marginali né accessorie¹⁶, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo; ancora, quella di lavoratore a tempo determinato cui spettano ferie annuali retribuite di trenta giorni come previsto per i magistrati ordinari in situazione equivalente.

Nell'ambito della nostra indagine, le conclusioni della Corte al caso *UX* fungono da precedente in ragione delle affinità rinvenibili tra le professionalità indagate. Altrimenti detto, appare plausibile ritenere che la Corte UE giungerebbe (sarebbe giunta) alle medesime considerazioni se i quesiti pregiudiziali riguardassero (avessero riguardato) una o più fra le cariche elettive previste dal nostro sistema giurisdizionale. Possiamo, conseguentemente, considerare risolti i profili ivi esaminati e qui acquisite le relative argomentazioni della Corte UE.

Tentando, dunque, di risolvere il quesito circa le tutele lavoristiche che il diritto europeo riserva alla magistratura onoraria nel suo complesso, una prima e significativa conclusione è nel senso che per il diritto UE i magistrati elettivi previsti dall'ordinamento italiano sono una giurisdizione nazionale ai fini del rinvio pregiudiziale e lavoratori subordinati a tempo definito.

Ciascuno dei due profili merita, nondimeno, un approfondimento in questa sede allo scopo di chiarire le garanzie e le tutele europee ne derivano. Quanto al primo profilo, appare pacifico guardare al nostro magistrato non togato come a un giudice nazionale *tout court* ai sensi dell'art. 267 TFUE¹⁷ in ragione dell'origine legale e dell'obbligatorietà della giurisdizione¹⁸; della sua indipendenza¹⁹ e del carattere permanente; dello svolgimento dei

¹³ Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

¹⁴ Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.

¹⁵ R. ADAM, A. TIZZANO (a cura di), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2018; E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2019; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020.

¹⁶ Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit., punto 93.

¹⁷ *Ex multis*, Corte giust., 19 settembre 2006, causa C-506/04, *Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587; Corte giust., 12 giugno 2014, causa C-377/13, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*, ECLI:EU:C:2014:1754; Corte giust., 17 luglio 2014, cause riunite C-58/13 e C-59/13, *Torresi*, ECLI:EU:C:2014:2088; Corte giust., 6 ottobre 2015, causa C-203/14, *Consorci Sanitari del Maresme*, ECLI:EU:C:2015:664; Corte giust., 9 ottobre 2014, causa C-222/13, *TDC*, ECLI:EU:C:2014:2265; Corte giust., 16 febbraio 2017, causa C-503/15, *Margarit Panicello*, ECLI:EU:C:2017:126; Corte giust., 21 gennaio 2020, causa C-274/14, *Banco de Santander*, ECLI:EU:C:2020:17, punti 51-63.

¹⁸ Corte giust., 7 febbraio 2019, causa C-49/18, *Escribano Vindel*, ECLI:EU:C:2019:106, punto 65; Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, punto 42.

¹⁹ Corte giust., 30 giugno 1966, causa 61/65, *Vaassen-Göbbels*, ECLI:EU:C:1966:39; Corte giust., 31 maggio 2005, causa C-53/03, *Syfait e a.*, ECLI:EU:C:2005:333, punto 29. V. anche Corte giust., *Margarit Panicello*, cit., punto 27.

procedimenti in contraddittorio; dell'applicazione di norme giuridiche²⁰. Vale a dire, alla luce della nozione di giurisdizione nazionale elaborata nel tempo dalla Corte di giustizia quale nozione comunitaria sì che la sua attribuzione può anche non corrispondere alla qualificazione interna²¹.

Sinteticamente, gli elementi normativi circa la costituzione, la nomina ed il funzionamento della figura professionale in questione, letti alla luce della giurisprudenza UE, inducono, senza particolari difficoltà, a classificare il nostro giudice onorario tra le giurisdizioni nazionali. Come a dire che le diverse figure elettive vagliate definiscono una lite e, pertanto, devono avere la possibilità di dialogare con la Corte UE al fine di un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione.

Quanto al considerare il magistrato non di carriera un lavoratore subordinato a tempo definito, viene in aiuto la giurisprudenza dell'Unione che, in maniera unanime, riconduce alla nozione di lavoratore UE tutti i lavoratori del settore pubblico o privato e a prescindere dalla qualificazione nazionale del contratto²², essendo sufficiente accertare la presenza di un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi

²⁰ Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit., punti 42-65. V., altresì, Corte giust., 16 dicembre 2008, causa C-210/06, *Cartesio*, ECLI:EU:C:2008:723, punto 56; Corte giust., 25 giugno 2009, causa C-14/08, *Roda Golf & Beach Resort*, ECLI:EU:C:2009:395, punto 33; Corte giust., 4 settembre 2019, causa C-347/18, *Salvoni*, ECLI:EU:C:2019:661, punto 26.

²¹ V., *ex multis*, Corte giust., 17 ottobre 1989, causa C-109/88, *Danfoss*, ECLI:EU:C:1989:383; Corte giust., 16 luglio 1992, causa C-67/91, *Ass. Espan. Banca Privada*, ECLI:EU:C:1992:330; Corte giust., 4 febbraio 1999, causa C-103/97, *Köllensperger*, ECLI:EU:C:1999:52; Corte giust., 2 marzo 1999, causa C-416/96, *El-Yassini*, ECLI:EU:C:1999:107; Corte giust., 21 marzo 2000, cause riunite C-110 e 147/98, *Gabalfrisa*, ECLI:EU:C:2000:145. Basti ricordare che sono considerati giurisdizione nazionale il giudice cautelare (Corte giust., 24 maggio 1977, causa 107/76, *Hoffmann-La Roche*, ECLI:EU:C:1977:89; Corte giust., 27 ottobre 1982, cause riunite 35 e 36/82, *Morson e Jhanjan*, ECLI:EU:C:1982:368; Corte giust., 21 aprile 1988, causa 338/85, *Pardini*, ECLI:EU:C:1988:194); il giudice italiano nel procedimento ingiuntivo (Corte giust., 17 maggio 1994, causa C-18/93, *Corsica Ferries*, ECLI:EU:C:1994:195); il giudice istruttore (Corte giust., 9 novembre 1983, causa 199/82, *San Giorgio*, ECLI:EU:C:1983:318; Corte giust., 24 aprile 1980, causa 65/79, *Chatain*, ECLI:EU:C:1980:108; Corte giust., 4 dicembre 1980, causa 54/80, *Wilner*, ECLI:EU:C:1980:282; Corte giust., 21 febbraio 1974, causa 162/73, *Birra Dreher*, ECLI:EU:C:1974:17; Corte giust., 3 ottobre 2000, causa C-371/97, *Gozza c. Università Padova*, ECLI:EU:C:2000:526).

²² Corte giust., 16 settembre 2010, causa C-149/10, *Chatzi*, ECLI:EU:C:2010:534. V. anche Corte giust., 29 novembre 2001, causa C-366/99, *Griesmar*, ECLI:EU:C:2001:648; Corte giust., 12 settembre 2002, causa C-351/00, *Niemi*, ECLI:EU:C:2002:480; Corte giust., 23 ottobre 2003, cause riunite C-4/02 e 5/02, *Schönheit e Becker*, ECLI:EU:C:2003:583; Corte giust., 30 settembre 2004, causa C-319/03, *Briheche*, ECLI:EU:C:2004:574; Corte giust., 4 luglio 2006, causa C-212/04, *Adeneler e a.*, ECLI:EU:C:2006:443; Corte giust., 7 settembre 2006, causa C-53/04, *Marrosu e Sardino*, ECLI:EU:C:2006:517; Corte giust., 7 settembre 2006, causa C-180/04, *Vassallo*, ECLI:EU:C:2006:518; Corte giust., 14 settembre 2016, causa C-16/15, *Pérez López*, ECLI:EU:C:2016:679; Corte giust., 25 ottobre 2018, causa C-331/17, *Sciotto*, ECLI:EU:C:2018:859; Corte giust., 19 marzo 2020, cause riunite C-103/18 e C-429/18, *Sánchez Ruiz e a.*, ECLI:EU:C:2020:219; Corte giust., 11 giugno 2020, causa C-472/19, *Vert Marine*, ECLI:EU:C:2020:468; Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit.; Corte giust., 14 ottobre 2020, causa C-681/18, *KG (Missions successives dans le cadre du travail intérimaire)*, ECLI:EU:C:2020:823. Cfr. J. MOULY, *Les suites de CDD de remplacement: simple européen ou recul de la protection des salariés?*, in *Droit social*, 2018, 4, pp. 364-370; C. PESCE, *Disciplina europea del lavoro interinale: tutele dei lavoratori e competenze nazionali. Nota a sentenza della Corte di giustizia UE del 14 ottobre 2020, causa C-681/18, KG*, su www.dirittounioneuropea.eu, 16 novembre 2020.

o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro²³, al di là delle definizioni e forme contrattuali previste dagli ordinamenti nazionali²⁴.

Ne discende che al nostro giudice incaricato l'Unione riserva, in qualità di lavoratore UE, talune garanzie e tutele contrattuali e assistenziali²⁵ desumibili, nella loro complessità, dal diritto primario a tutela dei lavoratori, da quello derivato che declina i principi fondamentali dell'Unione in disposizioni materiali e dalla conferente giurisprudenza dell'Unione.

Così, il rispetto del principio di non discriminazione sancito dai trattati²⁶ che ispira l'art. 31, par. 2 della Carta di Nizza e che non ammette interpretazioni restrittive²⁷, assicura al giudice non togato condizioni di lavoro giuste ed eque²⁸. Più da vicino, l'accordo quadro sul lavoro a tempo definito esprime concretamente la portata del divieto di discriminazioni. Il testo assicura una maggiore tutela ai lavoratori a tempo determinato²⁹ nel senso che questi ultimi sono trattati al pari di quelli a tempo indeterminato comparabili. Ancora, l'accordo stesso consente delle differenziazioni solo in presenza di giustificazioni obiettive³⁰. Egualmente, la direttiva 2003/88/CE stabilisce prescrizioni minime di sicurezza e di salute in materia di organizzazione dell'orario di lavoro³¹ a tutela di ogni lavoratore.

Quanto brevemente rammentato esprime l'attenzione che l'Unione riserva ai lavoratori e la premura per quelli a tempo definito, ferme restando le prerogative in merito dei Paesi UE. Così, l'insieme delle disposizioni menzionate ha portata generale e rientra nelle norme di diritto sociale dell'Unione³² riconosciute a ciascun lavoratore in quanto prescrizioni minime

²³ Corte giust., 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Mascolo e a.*, ECLI:EU:C:2014:2401, punto 67 e giurisprudenza ivi cit.

²⁴ A conferma della nozione di lavoratore UE come nozione autonoma propria del diritto UE definita in base a criteri obiettivi. Corte giust., 9 settembre 2003, causa C-151/02, *Jaeger*, ECLI:EU:C:2003:437; Corte giust., 1° dicembre 2005, causa C-14/04, *Dellas e a.*, ECLI:EU:C:2005:728; Corte giust., 26 marzo 2015, causa C-316/13, *Fenoll*, ECLI:EU:C:2015:200; Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit.

²⁵ Corte giust., 20 novembre 2018, causa C-147/17, *Sindicatul Familia Constanța e a.*, ECLI:EU:C:2018:926; Corte giust., 2 aprile 2020, causa C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants (Figlio del coniuge di un lavoratore frontaliero)*, ECLI:EU:C:2020:269; Corte giust., 18 dicembre 2019, causa C-447/18, *Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava*, ECLI:EU:C:2019:1098. Sia consentito rinviare a C. PESCE, *Coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale e vantaggi sociali* (Corte di Giustizia, 2.4.2020, C-802/18 Corte di Giustizia, 18.12.2019, C-447/18), in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2020, 4, pp. 685-697.

²⁶ Art. 45 TFUE. A. ADINOLFI, *Commento all'art. 45 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014. Fra le tante: Corte giust., 13 settembre 2011, causa C-447/09, *Prigge e a.*, ECLI:EU:C:2011:573; Corte giust., 28 giugno 2012, causa C-172/11, *Erny*, ECLI:EU:C:2012:399; Corte giust., 3 ottobre 2019, causa C-274/18, *Schuch-Ghannadan*, ECLI:EU:C:2019:828; Corte giust., 14 ottobre 2020, causa C-681/18, *KG*, ECLI:EU:C:2020:823.

²⁷ Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit., punto 138; Corte giust., 5 giugno 2018, causa C-677/16, *Montero Mateos*, ECLI:EU:C:2018:393, punto 41.

²⁸ Corte giust., 14 maggio 2019, causa C-55/18, *CCOO*, ECLI:EU:C:2019:402; Corte giust., 8 settembre 2020, causa C-119/19 P, *Commissione/Carreras Sequeros e a.*, ECLI:EU:C:2020:676; Corte giust., 17 marzo 2021, causa C-585/19, *Academia de Studii Economice din București*, ECLI:EU:C:2021:210; Corte giust. 9 marzo 2021, causa C-580/19, *Stadt Offenbach am Main (Période d'astreinte d'un pompier)*, ECLI:EU:C:2021:183; Corte giust., 9 marzo 2021, causa C-344/19, *Radiotelevizija Slovenija (Période d'astreinte dans un lieu reculé)*, ECLI:EU:C:2021:182.

²⁹ Clausola 4, punto 1, direttiva 1999/70/CE cit. Cfr. anche Corte giust. 12 ottobre 2004, causa C-313/02, *Wippel*, ECLI:EU:C:2004:607; Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit., punto 137; 22 gennaio 2020, causa C-177/18, *Baldonado Martín*, ECLI:EU:C:2020:26, punto 35.

³⁰ Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit., punti 141, 146; Corte giust., *Montero Mateos*, cit., punto 49.

³¹ Direttiva 2003/88/CE cit.

³² Corte giust., 10 giugno 2010, cause riunite C-395/08 e C-396/08, *Bruno e Pettini*, ECLI:EU:C:2010:329; Corte giust., *Radiotelevizija Slovenija*, cit.

di tutela³³ che non lasciano spazio a differenze di trattamento previste da norme generali o astratte, quale una legge o un contratto collettivo.

Nessun dubbio che il nostro giudice incaricato ne abbia diritto. A supporto, va ricordato che similmente la Corte UE si esprime in merito a talune professionalità esercenti funzioni giurisdizionali operanti in altri Paesi membri. Anche in quei casi, il giudice UE fa leva sul significato dei principi della parità di trattamento e del divieto di discriminazione quali principi generali del diritto dell'Unione; del pari, sulle disposizioni di diritto derivato UE che garantiscono ai lavoratori a tempo determinato gli stessi vantaggi riservati ai lavoratori a tempo indeterminato comparabili (caso *O'Brien*)³⁴.

Attingendo a tale giurisprudenza dell'Unione, non cospicua ma di certo significativa e ugualmente funzionale all'obiettivo di delineare le garanzie spettanti alla magistratura onoraria italiana, il novero delle tutele lavoristiche UE finora delineate aumenta. Invero, il giudice UE si è già pronunciato a favore del riconoscimento di diritti pensionistici ai sensi del diritto dell'Unione ai giudici inglesi a tempo parziale in situazioni equivalenti³⁵. Procedendo per analogia e similitudini, le medesime tutele previdenziali vanno attribuite a professionalità similari operanti negli Stati membri, ivi incluso il giudice onorario italiano.

Limitandoci agli aspetti rilevanti per la nostra ricerca, la Corte ha posto l'attenzione sul contenuto dell'attività svolta dalle professionalità interessate. Vale a dire sul parametro della comparabilità, riscontrata la quale, le discriminazioni di trattamento sono illegittime alla luce del diritto dell'Unione. Decisivo, pertanto, per il giudice UE, è lo svolgimento della stessa attività in maniera sostanziale. Viceversa, alcun rilievo hanno le divergenze di carriere come la circostanza che i giudici a tempo parziale possano esercitare la professione forense³⁶. Ne segue che, ai fini dell'accesso al regime della pensione di vecchiaia, il diritto UE non ammette normative nazionali che operino una distinzione tra i giudici a tempo pieno e i giudici a tempo parziale a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata da ragioni obiettive³⁷.

Più in generale, il diritto dell'Unione boccia le normative degli Stati UE che escludono forme di indennità per categorie specifiche di lavoratori subordinati a tempo definito in condizioni equiparabili³⁸.

Il criterio della comparabilità porta con sé la possibilità di differenziare giudice elettivo e magistrato ordinario. Altrimenti detto, l'Unione ammette differenze di trattamento. Provando a chiarirne ambito e portata, va detto che le stesse potrebbero trovare una *ratio* in reali necessità perseguite dallo Stato, nella specifica natura delle funzioni per le quali sono stati conclusi contratti a tempo determinato, nelle caratteristiche loro inerenti o,

³³ *Ex multis*: Corte giust., 13 settembre 2007, causa C-307/05, *Del Cerro Alonso*, ECLI:EU:C:2007:509; Corte giust., 20 giugno 2019, causa C-72/18, *Ustariz Aróstegui*, ECLI:EU:C:2019:516. A. VALENTINI, *La sentenza della Corte di giustizia nel caso Yolanda Del Cerro Alonso: sua incidenza sulla disciplina del lavoro a tempo determinato*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, pp. 739-755.

³⁴ Corte giust., 1° marzo 2012, causa C-393/10, *O'Brien*, ECLI:EU:C:2012:110; Corte giust., 7 novembre 2018, causa C-432/17, *O'Brien*, ECLI:EU:C:2018:879. Si discuteva del giudice inglese a tempo parziale – *Queen's Counsel* ed *ex recorder* della *Crown Court*.

³⁵ Clausola 3, par. 2, direttiva 97/81/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES. Corte giust., *O'Brien*, cit.

³⁶ Corte giust., *O'Brien*, cit. In quella circostanza, l'esame approfondito del lavoro svolto dai magistrati di carriera e da quelli a tempo parziale ha portato il giudice UE a ritenere che il lavoro dei giudici a tempo parziale e dei giudici a tempo pieno fosse uguale svolgendosi nelle medesime giurisdizioni.

³⁷ Corte giust., causa C-432/17, *O'Brien*, cit.

³⁸ Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit., punti 135-163.

eventualmente, nel perseguimento di una finalità di politica sociale di uno Stato, purché estranee alla durata del rapporto di lavoro. Diversamente, l'effetto utile del dritto UE sarebbe fortemente compromesso e situazioni svantaggiose per i lavoratori a tempo definito troverebbero giustificazioni³⁹.

Per tale via, talune disparità, ad esempio, quelle retributive tra magistrati-lavoratori a tempo indeterminato assunti con concorso e magistrati-lavoratori a tempo determinato assunti all'esito di una procedura elettiva, possono, in linea di principio, trovare ragione d'essere nelle qualifiche richieste, nella natura delle mansioni da svolgere e/o nell'importanza attribuita dalla Costituzione italiana ai concorsi concepiti per l'accesso alla magistratura ordinaria⁴⁰.

Al contrario, differenze di trattamento ai fini pensionistici e/o assistenziali, per citarne le più rilevanti, basate sulla concezione italiana di una molteplicità e diversità della funzione giudicante sembrano difficilmente giustificabili in sede europea. Tale visione nazionale si contrappone all'idea di unicità dell'azione giudicante rinvenibile nella giurisprudenza dell'Unione⁴¹. Ancora, la stessa trascura in larga parte i profili dell'indipendenza⁴² e dell'imparzialità alla stregua dei quali la giurisprudenza della Corte UE valuta gli organi giudicanti nazionali⁴³.

Concludendo, il giudice onorario italiano ha diritto a condizioni di lavoro eque e giuste non avendo alcuna pregnanza né la durata temporanea del rapporto di lavoro né la diversa modalità di assunzione. Il fascio di tutele lavoristiche UE va dal diritto alle ferie retribuite (caso *UX*)⁴⁴ alle tutele pensionistiche in ragione della giurisprudenza UE (caso *O'Brien*). Analogamente, ragionando alla luce del *case law* UE, differenziazioni quanto agli aspetti della sicurezza sociale, su cui torneremo a breve, connesse alla configurazione nazionale della funzione giudicante non convincono ai sensi del diritto UE e, qualora all'esame della Corte, finirebbero, probabilmente, per essere cassate come discriminazioni ingiustificate⁴⁵.

Sullo sfondo resta la ferma convinzione che il diritto UE non tollera discriminazioni tra lavoratori a tempo pieno e quelli a tempo parziale, nel caso di specie, tra magistrati di carriera e quelli elettivi, ovvero tra diverse categorie di giudici lavoratori a tempo definito, in assenza di ragioni obiettive.

³⁹ Sia consentito rinviare a C. PESCE, *Il principio dell'effetto utile e la tutela dei diritti nella giurisprudenza dell'Unione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, n. 2, pp. 359-376. Cfr. Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit., punto 152. Cfr. anche: Corte giust., 24 gennaio 2012, causa C-282/10, *Dominguez*, ECLI:EU:C:2012:33, punto 24; Corte giust., 20 settembre 2018, causa C-466/17, *Motter*, ECLI:EU:C:2018:758, punti 38-39; Corte giust., 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Stadt Wuppertal*, ECLI:EU:C:2018:871.

⁴⁰ Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit., punto 161. Cfr. art. 106, par. 1, Cost.

⁴¹ Corte giust., *O'Brien*, cit.

⁴² Corte giust., 13 giugno 2017, causa C-258/14, *Florescu e a.*, ECLI:EU:C:2017:448; Corte giust., *Escribano Vindel*, cit.; Corte giust., 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. E a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, ECLI:EU:C:2019:982.

⁴³ Corte giust., *Wilson*, cit., punti 47-53; Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, punti 32, 41-45; Corte giust., 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2018:586, punti 50-54.

⁴⁴ Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit. Cfr. art. 7 direttiva 2003/88 cit.; Corte giust., 29 novembre 2017, causa C-214/16, *King*, ECLI:EU:C:2017:914.

⁴⁵ Corte giust., *O'Brien*, cit. V. *infra*.

A tale principio di diritto UE, la Corte di giustizia potrebbe utilmente ricorrere qualora richiamata in via pregiudiziale in relazione a profili sinora inesplorati.

3. Il dialogo pregiudiziale in corso

Le circostanze testé paventate potrebbero verificarsi nel procedimento pregiudiziale sollevato dal Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna⁴⁶.

Si tratta di tre quesiti concernenti la magistratura onoraria in maniera trasversale. Il primo interroga la Corte sulla compatibilità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴⁷, con le direttive 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato⁴⁸, 1997/81/CE sul lavoro a tempo parziale⁴⁹, 2003/88/CE sull'orario di lavoro⁵⁰ e 2000/78/CE in tema di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro⁵¹, della normativa italiana secondo cui i giudici di pace, quali giudici onorari, non sono equiparati ai giudici ordinari quanto al trattamento economico, assistenziale e previdenziale e del tutto esclusi da forme di tutela assistenziale e previdenziale garantita al lavoratore subordinato pubblico⁵². Analogamente, il secondo ripropone la prima questione in relazione ai principi dell'UE in tema di autonomia e indipendenza della funzione giurisdizionale di cui all'art. 47 della Carta⁵³. Infine, il terzo chiede al giudice UE se l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 1999/70/CE⁵⁴, ammetta che l'incarico a tempo determinato dei giudici di pace, fissato in 8 anni complessivi, possa essere sistematicamente prorogato di ulteriori 4 anni senza la previsione di alcuna sanzione effettiva e dissuasiva in alternativa alla trasformazione in rapporto a tempo indeterminato.

Dagli stessi traspare l'esigenza di definire la condizione giuridica dei magistrati non togati ai sensi del diritto UE in maniera più compiuta rispetto a quanto chiarito nel caso *UX*. Appare, quindi, utile alla nostra indagine provare ad anticipare o intercettare le argomentazioni della Corte UE, al di là delle forme in cui le risposte pregiudiziali attese si concretizzeranno.

Prima di procedere all'analisi dei quesiti e di ipotizzare possibili soluzioni, va rammentato che la Corte ha chiesto al TAR remittente di esprimersi in ordine al mantenimento del rinvio in seguito alla sentenza *UX*.

⁴⁶ Corte giust., *Ministero della Giustizia e a.*, cit.

⁴⁷ Artt. 20, 21, 31, 33 e 34 Carta di Nizza. Cfr. C. PESCE, *Carta di Nizza e tutele dei lavoratori dell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, 2020, n. 2, 14 dicembre 2020; L.S. ROSSI, *La relazione fra Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e direttive nelle controversie orizzontali*, in *Federalismi.it*, 2019, 10.

⁴⁸ Clausole 2 e 4 direttiva 1999/70/CE cit.

⁴⁹ Clausola 4 direttiva 1997/81/CE cit., Allegato: Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale.

⁵⁰ Art. 7, direttiva 2003/88/CE cit.

⁵¹ Art. 1, 2 co. 2, lett. a).

⁵² Art. 1, co. 2, l. n. 374/1991.

⁵³ M. CONDINANZI, *Le direttive in materia sociale e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un dialogo tra fonti per dilatare e razionalizzare (?) gli orizzonti dell'effetto diretto*, in *Federalismi.it*, 2019, 10; M. FAIOLI, *Sul significato sociale dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2019, 10; P. GARGIULO, *Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Forum "Il futuro dell'Unione europea tra crisi dell'integrazione e rilancio del progetto federale"*, in *La comunità internazionale*, 2019, 2, p. 233.

⁵⁴ Clausola 5 accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE cit.

Il TAR Emilia Romagna ha ravvisato la necessità di mantenere il rinvio stante la diversità delle questioni poste con la propria ordinanza di rinvio⁵⁵.

Scelta pienamente condivisibile atteso che i dubbi pregiudiziali ritornano sul giudice di pace, ma espongono alla Corte aspetti nuovi rispetto a quelli approfonditi nel caso *UX*. Soprattutto, hanno un obiettivo più ampio in quanto mirano ad accertare, in riferimento al diritto primario e derivato UE, lo *status* giuridico di pubblico dipendente del giudice non di carriera e la posizione giuridica, economica, assistenziale e previdenziale spettante alla magistratura elettiva.

Così, l'esclusione dei giudici di pace da qualsiasi forma di tutela assistenziale e previdenziale garantita al lavoratore subordinato pubblico, oggetto del primo quesito, va oltre la mancata assimilazione ai giudici di carriera quanto al diritto alle ferie retribuite. Allo stesso modo, la violazione dei principi di autonomia e indipendenza della funzione giurisdizionale di cui all'art. 47 della Carta – secondo quesito – non risulta affatto esaminata nel luglio 2020. Infine, la proroga automatica della durata dell'incarico di giudice di pace (terzo punto) è un profilo finora non indagato in relazione alla figura del giudice onorario e sembra strettamente collegato alla qualificazione dello stesso quale lavoratore subordinato pubblico.

Da un punto di vista procedurale, pare probabile un esame congiunto dei primi due quesiti. La risposta della Corte agli stessi potrebbe preliminarmente confermare la giurisprudenza *UX* che considera il giudice onorario una giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 267 TFUE⁵⁶ e un lavoratore subordinato.

A seguire, la Corte potrebbe concludere nel senso che il diritto italiano discrimina il giudice elettivo e viola il diritto UE applicabile, vale a dire, l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito nella direttiva 1999/70/CE, e, segnatamente, il divieto di discriminazioni ingiustificate ivi sancito⁵⁷ a tutela dei lavoratori a tempo definito. Parimenti violata risulterebbe la direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro laddove prevede che ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite⁵⁸. Ugualmente, il diritto italiano non sarebbe in linea con la generica nozione di discriminazione stabilita dalla direttiva 2000/78/CE in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e, più in generale, con le norme rilevanti della Carta in tema di uguaglianza davanti alla legge, non discriminazione, diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque, vita familiare e vita professionale. Ancora, il giudice UE potrebbe evidenziare il mancato rispetto dei regimi di sicurezza e assistenza sociale dettati dall'Unione all'art. 34 della Carta e in specifici atti di diritto derivato nonché la violazione dei principi di autonomia e indipendenza della funzione giurisdizionale di cui all'art. 47 della Carta.

Ciò nonostante, le argomentazioni attese potrebbero replicare talune considerazioni della pronuncia *UX* sulle caratteristiche del sistema giurisdizionale italiano e sulle ragioni obiettive che potrebbero giustificare in seno all'Unione talune differenziazioni di trattamento.

⁵⁵ TAR Lazio, ordinanza 26 ottobre 2020.

⁵⁶ Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit. Cfr. anche: Corte giust., 25 giugno 2009, causa C-14/08, *Roda Golf & Beach Resort*, ECLI:EU:C:2009:395; Corte giust., 4 settembre 2019, causa C-347/18, *Salvoni*, ECLI:EU:C:2019:661; Corte giust., 21 gennaio 2020, causa C-274/14, *Banco de Santander*, ECLI:EU:C:2020:17. Cfr. M. HO-DAC, *Précisions sur l'office du juge (d'origine) en matière d'exécution internationale des décisions dans les litiges européens de consommation (CJUE, 4 septembre 2019, Salvoni, C-347/18, ECLI:EU:C:2019:661)*, in *Revue des affaires européennes*, 2019, n. 3, p. 653; A. RIGAUD, *Renvoi préjudiciel - Notion de juridiction*, in *Europe*, 2020, n. 3 Mars, Comm. 92.

⁵⁷ Cfr. clausola 4.

⁵⁸ Art. 7 direttiva 2003/88/CE cit.

Conseguentemente, la Corte UE potrebbe richiamare il giudice della controversia a risolvere la vicenda alla luce del diritto dell'Unione e dei noti obblighi di disapplicazione e di interpretazione conforme⁵⁹.

Quanto al terzo quesito, la nota giurisprudenza europea sul precariato potrebbe orientare la Corte nel senso di ipotesi di abuso dei contratti a termine, non senza talune precisazioni dettate dalla specificità dell'ordinamento italiano.

Come è noto, la clausola 5 dell'accordo quadro menzionato, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE, prevede tutele minime tese ad evitare la precarizzazione dei lavoratori dipendenti⁶⁰. L'obiettivo è limitare il ricorso a una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato in danno dei lavoratori.

La disposizione non impone la conversione del rapporto a tempo indeterminato ma richiede agli Stati membri di prevedere un meccanismo sanzionatorio effettivo e dissuasivo che sia, altresì, rispettoso dei principi europei di equivalenza ed effettività. Come a dire che le modalità di applicazione nazionale non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano situazioni analoghe di natura interna, né rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'Unione⁶¹.

Nella giurisprudenza UE, la clausola 5 in parola è richiamata per contrastare l'abuso dei contratti a termine nell'impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione⁶² al di fuori dei casi consentiti. Sul punto, la Corte UE ritiene che una normativa nazionale che vieta la trasformazione di una successione di contratti a tempo determinato in contratto di lavoro pubblico a tempo indeterminato può essere considerata conforme all'accordo quadro qualora preveda una misura effettiva destinata ad evitare e, se del caso, a sanzionare l'utilizzo abusivo di una reiterazione di contratti a tempo definito⁶³.

⁵⁹ P. DE PASQUALE, *Rapporti tra le fonti di diritto dell'Unione europea*, in *DPCE*, numero speciale 2019, p. 191; D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in *Oss. Fonti*, 2019, 3, p. 1; P. MORI, *La codificazione del diritto dell'Unione europea e i suoi strumenti*, in *DUE*, 2019, 1, p. 109.

⁶⁰ Corte giust., 26 gennaio 2012, *Kücük*, causa C-586/10, ECLI:EU:C:2012:39; Corte giust., 3 luglio 2014, *Fiamingo e a.*, cause riunite C-362/13, C-363/13 e C-407/13, ECLI:EU:C:2014:2044.

⁶¹ Corte giust., *Mascolo e a.*, cit. Cfr. F. GHERA, *I precari della scuola tra Corte di giustizia, Corte Costituzionale e giudici comuni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, p. 157; L. DRIGUEZ, *Contrats de travail à durée déterminée*, in *Europe*, 2015, Janvier, Comm. n. 1, p. 31; S. LATTANZI, *Il conflitto tra norma interna e norma dell'Unione europea priva di effetti diretti nella vicenda dei precari della scuola italiana*, in *DUE*, 2015, p. 897; L. SALTARI, *La precarietà del lavoro nella scuola italiana nel difficile dialogo tra le Corti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, p. 219; C. POZZOLI, *Abuso del contratto a termine nell'impiego pubblico e danno risarcibile*, in E. FALLETTI, V. PICCONE (a cura di), *Il filo delle tutele nel dedalo d'Europa*, Napoli, 2016, p. 363.

⁶² Corte giust., 7 marzo 2018, causa C-494/16, *Santoro*, ECLI:EU:C:2018:166. Cfr. L. DRIGUEZ, *Politique sociale - Contrat à durée déterminée*, in *Europe*, 2018, Mai n. 5, Comm. 200; S. IACOBUCCI, *Risarcimento del danno per abuso del contratto a termine nelle pubbliche amministrazioni*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2018, I, p. 1094; F. SIOTTO, *La via giurisprudenziale europea per la tutela risarcitoria dei precari pubblici*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2018, 3, p. 693.

⁶³ Cfr. L. DRIGUEZ, *Transposition de la directive sur le recours aux contrats à durée déterminée*, in *Europe*, 2006, Novembre, Comm. n. 319, p. 23; L. ZAPPALA, *Abuse of Fixed-Term Employment Contracts and Sanctions in the Recent ECJ's Jurisprudence*, in *Industrial Law Journal*, 2006, p. 439; B. CIMINO, *Il precariato nella pubblica amministrazione dopo le sentenze Vassallo e Marrosu e Sardino: tutto come prima?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, p. 363; L. DE ANGELIS, *Il contratto di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni alla luce della giurisprudenza comunitaria: spunti di riflessione*, in *Il Foro italiano*, 2007, IV, Col. 344-348; H. TISSANDIER, *L'actualité de la jurisprudence communautaire et internationale*, in *Revue de jurisprudence sociale*, 2007, p. 19.

Tanto osservato, la Corte potrebbe constatare che la proroga sistematica del contratto del giudice di pace di ulteriori quattro anni non è accompagnata dalla previsione di sanzioni effettive e dissuasive in alternativa alla trasformazione in rapporto a tempo indeterminato⁶⁴. Successivamente che la normativa nazionale viola i principi europei di equivalenza e di effettività.

Nondimeno, la risposta pregiudiziale potrebbe contemperare il fatto che la stabilizzazione della magistratura onoraria e il riconoscimento di prerogative proprie del pubblico impiego trovano limiti, nel nostro ordinamento, nel principio di assunzione del pubblico impiego mediante pubblico concorso⁶⁵; nella conseguente esigenza di evitare il ricorso a strumenti in deroga o che agevolino meccanismi elusivi della pubblica selezione⁶⁶; e nell'organizzazione dell'ordinamento giudiziario che ammette la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli⁶⁷. Pertanto, non è da escludersi che l'assetto costituzionale italiano possa giustificare ai sensi del diritto UE trattamenti differenziati per situazioni equivalenti.

Nel complesso, quindi, la Corte di giustizia è chiamata a interpretare il principio UE di parità di trattamento e il connesso diritto a una tutela lavorativa dignitosa e adeguata alla prestazione e a fornire, così, gli elementi necessari a vagliare, in sede interna, il principio del pubblico concorso previsto dall'ordinamento costituzionale italiano. Lavoro ermeneutico che richiede al giudice UE, innanzitutto, di "scavare" a fondo tra i principi fondamentali del diritto UE⁶⁸ e, in speciale modo, nelle tutele lavoristiche che la giurisprudenza dell'Unione riconosce ai lavoratori UE in misura estesa e trasversale. Al contempo, di palesare soluzioni che tengano in giusta considerazione il divieto europeo di discriminazioni e le peculiarità del sistema giurisdizionale italiano.

In definitiva, è plausibile che la Corte UE riconosca alla magistratura onoraria tutele lavoristiche europee più ampie rispetto a quelle attuali previste dal diritto interno. Nondimeno, pare ragionevole ritenere che le garanzie così auspicabili non possano mettere in discussione l'organizzazione giurisdizionale disegnata dalla Costituzione italiana. Ancora una volta, quindi, è probabile che spetti al giudice *a quo* trovare il giusto equilibrio tra il rispetto del diritto UE e la configurazione nazionale dell'ordinamento giudiziario.

Infine, osservando la questione in una prospettiva di breve periodo, la portata vincolante delle interpretazioni della Corte può tradursi per lo Stato italiano in onerosi obblighi di ristoro

⁶⁴ Corte giust., domanda del 31 luglio 2020, causa C-236/20, *Ministero della Giustizia e a.*

⁶⁵ Art. 97 Cost.

⁶⁶ Cfr. Corte giust., *Santoro*, cit.; Corte giust., *Mascolo*, cit.; Corte giust., ord. 12 dicembre 2013, causa C-50/13, *Papalia*, ECLI:EU:C:2013:873. Cfr. V. DE MICHELE, *Precariato pubblico: un cantiere sempre aperto, tra nuove cause pregiudiziali in Corte di giustizia e nuove procedure di infrazione aperte dalla Commissione Ue*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2019, p. 3; F. RONCAROLO, *Pubblico impiego (parità di trattamento - stabilizzazione - principio del concorso pubblico)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2020, 5, p. 731.

⁶⁷ Art. 106 Cost.

⁶⁸ Cfr. E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2019; R. ADAM, A. TIZZANO (a cura di), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2020; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020.

dei pregiudizi economici⁶⁹ ed avere seguito nel contenzioso interno come già accaduto all'indomani del caso *UX*⁷⁰.

4. Riflessi della pronuncia *UX* nella giurisprudenza italiana

A seguito del caso *UX* ed in attesa della sentenza pregiudiziale della Corte poc'anzi menzionata, le pronunce nazionali accendono i riflettori, principalmente, sugli aspetti retributivi, previdenziali e assistenziali della magistratura onoraria nonché sulle seguenti azioni risarcitorie nei confronti dello Stato italiano. Vale a dire su quegli aspetti tuttora controversi che potrebbero essere risolti, in gran parte, dal dialogo pregiudiziale con il giudice dell'Unione.

Attenendoci agli aspetti di maggiore rilievo per la nostra indagine, è utile riflettere su come la giurisprudenza italiana attua la pronuncia del luglio 2020. Nell'ambito del contenzioso interno, i giudici di merito e di legittimità ricorrono alla prima lettura europea sull'attività del giudice di pace in maniera diversificata. Così, taluni procedimenti sembrano giovare appieno dei chiarimenti ricevuti dalla Corte di giustizia e risolvono la controversia allineandosi ai principi ivi stabiliti. Viceversa, altri tacciono sul punto e restano nei margini del diritto interno. In altri ancora, l'oggetto del giudizio riallaccia la giurisprudenza *UX* ed evidenzia elementi nuovi sinora inesplorati dall'angolazione del diritto UE.

Procedendo in ordine, il primo versante mostra una certa linearità tra il giudice dell'Unione e quello nazionale adito. Appartengono ad esso le vicende legate ai quesiti pregiudiziali concernenti il giudice onorario di Tribunale (GOT) presentati dal Tribunale di Vicenza nel 2019⁷¹.

Il giudice remittente si interrogava sull'effetto utile delle direttive 1997/81/CE e 1999/70/CE a fronte dell'orientamento nazionale che esclude il GOT dalla nozione di lavoratore a tempo parziale, di cui alla clausola 2 dell'accordo quadro annesso alla direttiva 1997/81/CE, e dalla nozione di lavoratore a tempo determinato, di cui alla clausola 2 dell'accordo quadro annesso alla direttiva 1999/70/CE.

All'indomani della pronuncia sui giudici di pace italiani, la Corte ha notificato la sentenza stessa al giudice vicentino, affinché quest'ultimo vagliasse l'opportunità di proseguire nel rinvio alla luce delle statuizioni del luglio 2020.

All'esito di tale esame, i quesiti legati alla figura del GOT sono stati ritirati dal giudice *a quo*.

La decisione del Tribunale remittente è spiegabile in ragione delle analogie con il caso *UX*⁷² e dell'eshaustività delle risposte pregiudiziali rese in merito all'ufficio del giudice di pace. Il ragionamento dell'organo nazionale remittente pare così fare eco alla nota giurisprudenza UE dell'atto chiaro indirizzata, per lo più, ai giudici nazionali di ultima istanza secondo cui,

⁶⁹ Del pari, nel medio e lungo termine, la pronuncia potrebbe sensibilizzare il legislatore interno a dotare la magistratura elettiva di una normativa in armonia con il diritto UE in misura maggiore rispetto al presente, ferme restando le ragioni nazionali sottese alla differenziazione dei regimi.

⁷⁰ I professionisti coinvolti hanno accolto favorevolmente le affermazioni di principio UE a tutela della figura elettiva in quanto le stesse incontrano molte delle doglianze manifestate nel contesto nazionale.

⁷¹ Corte giust., domanda del 31 gennaio 2020, causa C-834/19, *Ministero della Giustizia e Repubblica italiana*.

⁷² Corte giust., ord. 23 novembre 2020, causa C-834/19, *Ministero della Giustizia e Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:2020:999.

laddove l'applicazione corretta del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio, una pronuncia in via pregiudiziale non è più necessaria⁷³. Come alla circostanza che il giudice nazionale, assumendosene la responsabilità, è tenuto a dare soluzione alle questioni di diritto europeo nei modi e nei termini chiariti ed interpretati dalla Corte⁷⁴.

Per tale via, la pronuncia concernente le attività dei giudici di pace italiani è ben presto divenuta precedente giurisprudenziale UE che la medesima Corte di giustizia richiama per evitare duplicazioni di procedimenti e per consolidare le proprie argomentazioni sui profili esaminati (lavoratore subordinato e diritto alle ferie).

Si ricorda, poi, la decisione cautelare assunta dal TAR Emilia Romagna che dà esecuzione, seppure sul piano sommario, alla sentenza *UX*. La misura temporanea disapplica l'art. 29, comma 2, del d.lgs. n.116/2017 e consente la prosecuzione del servizio giurisdizionale al compimento del 68° anno di età in attesa della decisione di merito⁷⁵.

Vi è di più. Le enunciazioni di principio rese dalla Corte di giustizia, nel luglio 2020, iniziano a trovare richiamo anche nelle pronunce di legittimità. Il che rende questo primo filone particolarmente interessante dal punto di vista strettamente giuridico e di principio nonché pregevole per la sensibilità europea della Consulta. Si fa riferimento all'importante eco registrata nel novembre 2020, con la sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale⁷⁶ del decreto legge n. 67 del 1997, come convertito, nella parte in cui non prevede il rimborso delle spese di patrocinio legale per il giudice di pace⁷⁷.

Nel giudizio di contrarietà costituzionale ha influito l'impossibilità di estendere, in via interpretativa, il diritto al rimborso a soggetti che operano nell'interesse dell'amministrazione al di fuori di un rapporto di impiego⁷⁸. E la ricostruzione delle funzioni del giudice di pace ai sensi del diritto interno e dell'Unione.

⁷³ Corte giust., 9 settembre 2015, causa C-72/14, *X*, ECLI:EU:C:2015:564; Corte giust., 1° ottobre 2015, *Doc Generici*, causa C-452/14, ECLI:EU:C:2015:644; Corte giust., 18 ottobre 2011, *Boxus e a.*, cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, ECLI:EU:C:2011:667; Corte giust., 17 maggio 2001, causa C-340/99, *TNT Traco*, ECLI:EU:C:2001:281; Corte giust., 6 ottobre 1982, causa C-283/81, *Cilfit*, ECLI:EU:C:1982:335. Cfr. E. DANIEL, *Obligation de renvoi*, in *Europe*, 2015, Novembre Comm. n. 11, p. 19; H. RASMUSSEN, *Classics of the First 40 Years. The European Court's Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T.*, in *European Law Review*, 2015, p. 475.

⁷⁴ Corte giust., 29 luglio 2019, causa C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, ECLI:EU:C:2019:630; Corte giust., 4 ottobre 2018, causa C-416/17, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2018:811; Corte giust., 15 novembre 2016, causa C-268/15, *Ullens de Schooten*, ECLI:EU:C:2016:874; Corte giust., 9 settembre 2015, causa C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito e a.*, ECLI:EU:C:2015:565. Cfr. D. SIMON, *Responsabilité des états membres*, in *Europe*, 2019, Mois Comm. n. 10, p.14; A. TURMO, *Immutabilité des actes juridictionnels et droit de l'Union européenne: poursuite de l'exploration des mécanismes nationaux de révision et de réexamen par la Cour de justice (CJUE, 29 juillet 2019, Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630 et CJUE, 11 septembre 2019, Oana Mădălina Călin contre Direcția Regională a Finanțelor Publice Ploiești, C-676/17, EU:C:2019:700)*, in *Revue des affaires européennes*, 2019, 3, p. 639.

⁷⁵ TAR Emilia Romagna, rg.n. 702/2020, decreto monocratico presidenziale 5 novembre 2020 n. 418/2020, confermato con ordinanza collegiale 10 dicembre 2020, n. 461/2020, udienza di merito fissata il 26 maggio 2021. Cfr. anche TAR Emilia Romagna, provvedimento 23 dicembre 2020, rg.n. 862/2020.

⁷⁶ In relazione all'art. 3 Cost.

⁷⁷ Cfr. art. 18, comma 1. Corte Cost., sentenza n. 267/2020.

⁷⁸ Corte Cass., sentenza n. 23138/2004; Cons. Stato, sentenza 13 gennaio 2020, n. 281.

Indagando questa seconda prospettiva, la causa *UX*, a giudizio della Corte Costituzionale, fonda la natura dell'ufficio del giudice di pace quale figura onoraria esercente funzioni giurisdizionali.

In dettaglio, il giudice nazionale ricorda che il giudice di pace rientra nella nozione di giurisdizione di uno degli Stati membri «in quanto organismo di origine legale, a carattere permanente, deputato all'applicazione di norme giuridiche in condizioni di indipendenza»⁷⁹; svolge le sue funzioni «nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo», che non incide sull'indipendenza nella funzione giudicante; è un lavoratore a tempo determinato e ha diritto alle ferie retribuite in quanto «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”»⁸⁰.

Pertanto, è pur vero, osserva la Corte Costituzionale, che la normativa interna delinea la figura in esame come elettiva e temporanea. Tuttavia, ciò che rileva agli effetti del rimborso, oggetto di censura costituzionale, è che sia il magistrato ordinario sia quello onorario amministrano la giustizia con pari oneri e doveri di imparzialità, terzietà ed indipendenza.

Agli stessi va, quindi, garantito in eguale misura l'esercizio sereno delle funzioni giurisdizionali non condizionato da rischi economici connessi ad azioni di responsabilità. Di qui la *ratio* del beneficio del rimborso delle spese di patrocinio esteso all'attività giurisdizionale nel suo complesso e con pari intensità per il giudice professionale e per quello onorario⁸¹.

L'incidenza del caso *UX* nella ricostruzione elaborata dalla Corte costituzionale italiana è rinvenibile nelle argomentazioni che premono sull'identità della funzione del giudicare e sull'importanza nel quadro costituzionale di garantire parità di diritti a parità di condizioni. Motivi che rendono irragionevole riconoscere il rimborso in esame al solo giudice togato e non anche al giudice di pace.

Al secondo filone, vale a dire ai casi in cui il ricorso alla sentenza *UX* manca del tutto, è riconducibile la sentenza della Corte costituzionale del 25 gennaio 2021. Tale pronuncia ha sciolto i dubbi di legittimità costituzionale⁸² sollevati dalla Corte di Cassazione sulla circostanza che l'assegnazione dei giudici onorari ausiliari⁸³ alla composizione dei collegi nelle Corti d'appello possa contrastare con il secondo comma dell'art. 106 Cost. Norma quest'ultima che consentirebbe la partecipazione di giudici onorari ai collegi soltanto in via temporanea e per fare fronte a situazioni eccezionali di smaltimento dell'arretrato civile; e che prefigura una chiara scelta per l'affidamento in via generale dell'esercizio della giurisdizione ai soli magistrati professionali.

In estrema sintesi, la Corte costituzionale ha chiarito che la Costituzione non legittima l'assegnazione ai giudici onorari di tutte le funzioni che un giudice di carriera può esercitare in quanto tale, comprese quelle di componente di un organo collegiale pure a fronte della

⁷⁹ Corte Cost., sentenza n. 267/2020, punto 7.

⁸⁰ Corte Cost., sentenza n. 267/2020, punto 7.

⁸¹ Corte Cost., sentenza n. 189/2020.

⁸² Corte Cost., sentenza n. 41/2021. V. anche Corte Cass., ordinanze nn.84 e 96 del 2020.

⁸³ Cfr. artt. 62 ss. d.l. n. 69 del 2013, come convertito, con modificazioni, in l. n. 98/2013.

giurisprudenza interna della Cassazione⁸⁴ ferma sul principio della parità di funzioni giudiziarie tra magistrati ordinari e magistrati onorari⁸⁵.

Tralasciando la disamina puntuale del procedimento e riagganciando lo studio oggetto del presente contributo, la Consulta ha risolto il caso ricostruendo la normativa nazionale applicabile in chiave logico-storica e soprattutto costituzionalmente orientata, omettendo qualsiasi riferimento alla pronuncia *UX* e ai principi ivi espressi che, viceversa, erano stati richiamati in occasione della discussione delle ordinanze di rimessione a sostegno della natura giurisdizionale delle figure giudicanti elettive a prescindere dalle modalità di nomina.

La poca rilevanza riconosciuta alla sentenza dell'Unione richiede una contestualizzazione al fine di arginare il rischio di letture negative. Il giudizio di legittimità costituzionale coinvolge il fondamento costituzionale dell'assegnazione della funzione giudiziaria. Viceversa, le risposte pregiudiziali della Corte di giustizia vertono su profili specifici del giudice onorario – natura di organo giurisdizionale ai sensi dell'art. 267 TFUE e diritto alle ferie in quanto lavoratore a tempo determinato. Come a dire che i due giudizi toccano profili diversi e che i principi di diritto UE derivanti dal caso *UX*, di per sé vincolanti, non potrebbero fondare letture diverse del secondo comma dell'art. 106 Cost. rispetto a quelle sinora fatte dalla giurisprudenza nazionale.

Quanto all'ultimo piano di indagine, legato all'uso delle argomentazioni della Corte di giustizia del luglio 2020, e alla prospettazione di nuovi ambiti di riflessione, si segnalano diverse pronunce di merito. Una sentenza del Giudice del lavoro del Tribunale di Napoli, statuendo sul trattamento economico e sulla sanzione avverso l'abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato dei giudici di pace, ha risolto il caso alla luce delle risposte del giudice UE al caso *UX*. Il giudice napoletano ha difatti ritenuto che il giudice di pace è un lavoratore secondo il diritto europeo; ha diritto ad un trattamento economico e normativo equivalente a quello assicurato ai lavoratori comparabili alle dipendenze del Ministero della Giustizia. Inoltre, quasi anticipando future interpretazioni della Corte⁸⁶, ha dichiarato abusiva la reiterazione del termine apposto ai singoli incarichi ed ha così accertato il diritto al risarcimento del danno⁸⁷.

La pronuncia partenopea, sebbene non definitiva, può contribuire in maniera decisiva al dibattito concernente la futura regolarizzazione della magistratura onoraria. Essa apre la

⁸⁴ Corte Cass., ordinanza 4 dicembre 2017, n. 28937.

⁸⁵ Brevemente, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. da 62 a 72 del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, ritenendo che lo «svolgimento di funzioni (nient'affatto di giudici singoli, ma) di giudici collegiali presso le corti d'appello, dove i giudici ausiliari sono strutturalmente inseriti, risulta del tutto fuori sistema e si pone in radicale contrasto con tale parametro, congiuntamente all'art. 106, primo comma, Cost.». Volendo così ribadire che i «giudici ausiliari d'appello non sono riconducibili a figure di “giudici singoli”, perché chiamati a esercitare la giurisdizione in composizione stabilmente collegiale, qual è la corte d'appello, e in giudizi di regola di secondo grado». Tale illegittimità costituzionale, prosegue la Corte, non è sanabile dalle ipotesi di incompatibilità, astensione e ricasazione volte ad assicurare l'indipendenza e la terzietà del giudice. Né rileva che «la recente riforma della magistratura onoraria, avviata con il d.lgs. n. 116 del 2017, nel disegnare la figura di giudice onorario di pace riconducibile a quella di un giudice singolo (...) non ripropone più, né affatto considera, quella del giudice ausiliario d'appello». L'esigenza di tenere conto dell'impatto complessivo che la decisione di illegittimità costituzionale ha sull'ordinamento giurisdizionale e sul funzionamento della giustizia, spinge la Consulta a modulare nel tempo gli effetti della decisione ricorrendo ad una pronuncia additiva che inserisca nella normativa censurata un termine finale entro il quale il legislatore è chiamato a intervenire.

⁸⁶ V. *supra*.

⁸⁷ Trib. Napoli, rg.n.23450/2018, sentenza 26 novembre 2020 (dep. 11 gennaio 2021).

riflessione sulla reiterazione dei contratti a termine del giudice onorario. Questione già all'attenzione della Corte, come già visto, ma che assume qui colori accesi rappresentando il fulcro della vicenda.

Analogamente, una decisione del Tribunale di Roma⁸⁸ condanna lo Stato italiano a risarcire ai giudici onorari ferie, maternità, previdenza e trattamento di fine rapporto per violazione della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro e sul riconoscimento di un periodo di ferie annuali retribuite⁸⁹, della direttiva 92/85/CEE sulla maternità e sul riconoscimento del congedo di maternità⁹⁰, della direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato e limiti alla reiterazione di incarichi a termine nei confronti di uno stesso lavoratore, nonché del regime di sicurezza sociale predisposto dall'Unione.

Anche questa pronuncia di merito punta i riflettori sulle garanzie del diritto europeo del lavoro legate alla sicurezza sociale, ai diritti previdenziali, alla tutela della maternità oltre che alla stabilizzazione contrattuale. Aspetti che senz'altro possono considerarsi consequenziali ai principi enunciati nel caso *UX* ma che, in un futuro prossimo, potrebbero tornare all'esame pregiudiziale della Corte UE in maniera più specifica e circostanziata.

Va precisato che la sentenza in parola, a differenza del Tribunale di Napoli poc'anzi menzionato, lega la retribuzione alla qualità e quantità di lavoro svolto⁹¹ ed esclude estensioni automatiche del trattamento economico dei giudici togati. Al riguardo non vi sarebbe violazione del principio di non discriminazione⁹² o, parimenti, del principio di eguaglianza in quanto le funzioni giurisdizionali dei giudici elettivi sarebbero accessorie⁹³, quasi ancillari, a quelle dei giudici di carriera⁹⁴.

⁸⁸ Trib. Roma, rg. n. 56477/2017, sentenza 13 gennaio 2021.

⁸⁹ Sino alla scadenza del quarto anno successivo al 15 agosto 2017.

⁹⁰ Direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento. In dottrina: J. CAVALLINI, *Travail de nuit et protection de la maternité*, in *La Semaine Juridique – Social*, 2018, n. 40, p. 39; L. DRIGUEZ, *Travailleuses enceintes ou allaitantes et charge de la preuve*, in *Europe*, 2017, décembre n. 12, p. 38; L. DRIGUEZ, *Travailleuses allaitantes*, in *Europe*, 2018, Mois Comm. n. 11, p. 34; E. LAFUMA, *Travail de nuit de la travailleuse allaitante: l'absence d'évaluation circonstanciée des risques constitue une discrimination directe fondée sur le sexe*, in *Revue de jurisprudence sociale*, 2019, n. 2, p. 84. Cfr. Corte giust., 19 settembre 2018, causa C-41/17, *González Castro*, ECLI:EU:C:2018:736; Corte giust., 19 ottobre 2017, causa C-531/15, *Otero Ramos*, ECLI:EU:C:2017:789.

⁹¹ Art. 36 Cost.

⁹² Fatta salva ogni valutazione nelle opportune sedi giurisdizionali sulla adeguatezza della retribuzione rispetto al parametro costituzionale di cui all'art. 36 Cost.

⁹³ A dire del Tribunale di Roma, mancherebbero i presupposti dell'obbligatorietà di un servizio dedicato esclusivamente alle funzioni giurisdizionali, della destinazione d'ufficio in prima nomina alla copertura delle sedi vacanti e della valutazione di professionalità periodica ai fini della progressione di carriera. Tali elementi giustificerebbero la non equiparabilità della loro retribuzione a quella dei magistrati di carriera. Ciò a maggior ragione a seguito della riforma del 2017 che ha accentuato l'accessorietà delle funzioni svolte dai magistrati onorari rispetto a quelle dei magistrati ordinari.

⁹⁴ A sostegno della propria tesi, il Tribunale capitolino richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 267/2020, secondo cui la posizione giuridico-economica dei magistrati professionali non si presta a un'estensione automatica nei confronti dei magistrati onorari in ragione del principio di eguaglianza, in quanto gli uni esercitano le funzioni giurisdizionali in via esclusiva e gli altri solo in via concorrente. Principio elaborato dalla Consulta in occasione dell'analisi del trattamento economico di altre figure di giudici onorari quali i componenti delle commissioni tributarie (Corte Cost. ord. n. 272/1999), i vice pretori onorari (Corte Cost. ord. n. 479/2000), e poi esteso ai giudici di pace, sia in tema di cause di incompatibilità professionale (Corte Cost. sent. n. 60/2006), sia in ordine alla competenza per il contenzioso sulle spettanze economiche (Corte Cost. ord. n. 174/2006).

Siamo al cospetto di un profilo di diritto materiale interno – di cui non ci occupiamo in questa sede, come detto – e su cui il diritto dell’Unione pare non poter intervenire soprattutto in ragione dell’autonomia degli Stati quanto all’organizzazione interna delle funzioni giurisdizionali. Ai nostri fini rileva dire che la differenza retributiva può essere ammessa ai sensi del diritto UE in presenza di ragioni obiettive perseguite dallo Stato, come già evidenziato qualche pagina addietro⁹⁵. E, parimenti, che il giudice romano di prime cure si allinea alla giurisprudenza dell’Unione in tema di rispetto del divieto di discriminazione e di differenziazioni tollerabili⁹⁶; risolve la controversia in ragione della natura di lavoratore riconosciuta al giudice di pace italiano dalla normativa europea; pone l’attenzione su profili particolari e decisivi delle tutele lavoristiche proprie dell’Unione. Determinante, quindi, anche in questo contesto la giurisprudenza *UX*.

Anzi, la stessa è richiamata dal Tribunale di Roma per rinvenire indicazioni generali utili all’inquadramento delle diverse figure di magistrati onorari italiani. Invero, il giudice romano, in sintonia con la Corte di giustizia, decide il caso tenendo conto della situazione di fatto in cui un soggetto svolge la propria attività e non della cornice giuridica in cui lo stesso è inquadrato.

Quest’ultimo filone interessa in misura maggiore rispetto agli altri menzionati poc’anzi. Esso contribuisce a ricostruire la figura professionale in esame ed anima il dibattito in corso in ambito nazionale. Al contempo, grazie al medesimo l’attenzione è portata su profili non ancora chiariti in seno all’Unione. Per tale via, qualora nei gradi di giudizio successivi o in analoghi procedimenti residuassero dubbi interpretativi sul diritto UE, la parola potrebbe tornare alla Corte di giustizia in via pregiudiziale.

Allo stato dell’arte, si deve riconoscere a simili pronunce nazionali il merito di garantire il primato del diritto UE e una sua applicazione uniforme. In eguale misura, l’adempimento dei noti obblighi del giudice nazionale⁹⁷ di interpretare il diritto interno conformemente a quello dell’Unione e, all’occorrenza, di disapplicare disposizioni nazionali contrarie⁹⁸, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione da parte del legislatore nazionale⁹⁹.

Traendo le conclusioni, la strada verso il riconoscimento pieno alla magistratura elettiva italiana dei diritti di lavoratore subordinato come garantiti dall’Unione, è tracciata ed in divenire. Il dialogo pregiudiziale (in corso e) che potrebbe ancora seguire, può fare chiarezza anche sui margini di miglioramento della normativa interna.

⁹⁵ *V. supra.*

⁹⁶ *V. supra.*

⁹⁷ Corte giust., 11 novembre 2015, causa C-219/14, *Greenfield*, ECLI:EU:C:2015:745; Corte giust., 30 giugno 2016, causa C-178/15, *Sobczyszyn*, ECLI:EU:C:2016:502; Corte giust., 13 luglio 2016, causa C-161/15, *Bensada Benallal*, ECLI:EU:C:2016:175; Corte giust., 13 luglio 2016, causa C-187/15, *Pöpperl*, ECLI:EU:C:2016:550; Corte giust., 24 gennaio 2018, causa C-616/16, *Pantuso e a.*, ECLI:EU:C:2018:32; Corte giust., 21 febbraio 2018, causa C-518/15, *Matzak*, ECLI:EU:C:2018:82; Corte giust., 6 settembre 2018, causa C-527/16, *Alpenrind e a.*, ECLI:EU:C:2018:669; Corte giust., 30 aprile 2020, causa C-211/19, *Készenléti Rendőrség*, ECLI:EU:C:2020:344.

⁹⁸ *Ex multis*, Corte giust., *Fenoll*, cit.; Corte giust., 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV*, ECLI:EU:C:2018:874; Corte giust., 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Poplawski*, ECLI:EU:C:2019:530; Corte giust., 11 luglio 2019, causa C-716/17, *A*, ECLI:EU:C:2019:598.

⁹⁹ Corte giust., 22 gennaio 2019, *Cresco Investigation*, causa C-193/17, ECLI:EU:C:2019:43; Corte giust., 8 maggio 2019, causa C-24/17, *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst*, ECLI:EU:C:2019:373.

5. Considerazioni conclusive

Per la risoluzione della questione discussa, il diritto dell'Unione europea suggerisce soluzioni ispirate alle tutele lavoristiche tradizionalmente riconosciute ai lavoratori dell'Unione.

La ricostruzione europea qui prospettata in merito alla figura onoraria sembra bilanciare l'osservanza del principio di non discriminazione in situazioni equiparabili¹⁰⁰ con il rispetto del margine di discrezionalità di cui gli Stati membri dispongono per quanto riguarda l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, le condizioni di accesso alla magistratura, nonché quelle di impiego applicabili ai magistrati ordinari e onorari.

Nello specifico, il diritto dell'Unione concentra l'attenzione sul rapporto di servizio. Per il suo tramite valorizza la qualifica onoraria¹⁰¹ e supera le ricostruzioni in termini di contrapposizione tra magistrato di carriera e giudice incaricato¹⁰². Difatti, l'Unione guarda ai profili comuni alle due professionalità coinvolte vale a dire l'esercizio di funzioni giurisdizionali, dando, viceversa, scarso rilievo alle modalità di svolgimento delle stesse ai sensi del diritto interno. Parimenti, tralascia quegli aspetti che fanno divergere le figure in esame o comunque ne segnano una distinzione funzionale sul piano del diritto nazionale¹⁰³ quali la differente modalità di nomina, il carattere non esclusivo dell'attività giurisdizionale svolta ed il livello di complessità degli affari.

In linea, il giudice UE considera rilevante ai fini del riconoscimento delle tutele lavoristiche ai giudici elettivi, le responsabilità connesse all'amministrazione della giustizia e non le modalità di accesso alla stessa¹⁰⁴. Ciò ha, altresì, il pregio di (ri)equilibrare la veste giuridica interna del giudice elettivo con quella europea di giurisdizione nazionale ex art. 267 TFUE¹⁰⁵.

L'Unione ammette diverse figure di magistrato e, conseguentemente, differenti forme contrattuali che tengano conto di diversità funzionali e costituzionali purché le stesse riconoscano a ciascun organo esercente funzioni giurisdizionali l'insieme dei diritti garantiti

¹⁰⁰ Corte giust., *Governo della Repubblica italiana (UX)*, cit., punti 148-149, 150-151, 157; Corte giust., *Motter*, cit., punti 43-44; Corte giust., *Montero Mateos*, cit., punto 52, 56-57.

¹⁰¹ Così come disegnata dal legislatore fin dalla sua istituzione e ribadita in occasione della riforma del 2017 (art. 1 d.lgs. 116/2017 cit.).

¹⁰² Nel rispetto dell'art. 106 Cost., i magistrati ordinari sono nominati per concorso e a questi l'ordinamento riserva le controversie di maggiore complessità. Viceversa, i giudici onorari svolgono funzioni attribuite a giudici singoli e sono nominati elettivamente all'esito di una procedura selettiva per titoli ed esperienze professionali.

¹⁰³ Basti pensare alla logica dell'art. 106 Cost. di organizzazione dell'ordinamento giudiziario e al principio secondo il quale agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede per concorso ex art. 97 Cost. Cfr. A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2019, fasc.1, p. 233.

¹⁰⁴ Corte Cost., sent. n. 150/1993; Corte Cost., sent. n. 267/2020.

¹⁰⁵ Per tale via, l'ordine giudiziario italiano e l'impianto delineato dall'art. 106 Cost. sarebbero salvaguardati e il giudice onorario tutelato. In altri termini, magistrato di carriera e giudice onorario si muoverebbero su binari paralleli non destinati, naturalmente, ad incrociarsi né a sovrapporsi. Resterebbe in piedi la divisione anche funzionale tra le due figure per cui ai magistrati togati continuerebbe ad essere demandato l'affare giudiziario nei diversi gradi di giudizio, laddove, invece i giudici onorari si pronuncerebbero ancora solo per il primo grado, allo scopo, sostanzialmente, di alleggerire la magistratura ordinaria. Allo stesso modo, i magistrati ordinari continuerebbero ad essere giudici di carriera con accesso riservato ai gradi superiori della giustizia. Viceversa, ai giudici onorari resterebbero preclusi scatti di carriera e/o cariche superiori anche in caso di rinnovo del mandato.

al lavoratore UE. L'Unione, cioè, lascia agli Stati membri la scelta di differenziare al loro interno magistratura togata e quella elettiva anche in termini di stabilizzazione¹⁰⁶.

Uguualmente, il procedimento pregiudiziale pendente può accertare che il giudice onorario, ancorché privo della qualifica di pubblico impiegato, svolge le proprie funzioni senza tutele assistenziali né previdenziali e con una retribuzione legata alla produttività e alla realizzazione di obiettivi. E, auspicabilmente, fare riflettere a livello interno sulla configurazione di un peculiare e specifico rapporto di pubblico impiego esercente funzioni giurisdizionali corredato di tutele contrattuali europee e nazionali conformi – sicurezza sociale, tutele previdenziali, contributive e retributive – e, al tempo stesso, in linea con l'impianto costituzionale che riserva l'accesso alla magistratura ordinaria previo concorso.

Concludendo, la giurisprudenza *UX* e le risposte che si attendono ai quesiti posti dal giudice emiliano vanno nella direzione dei diritti sociali europei: il giudice onorario è un lavoratore subordinato cui spettano le medesime tutele lavoristiche riconosciute a lavoratori comparabili.

Come tutto questo possa, poi, tradursi nel diritto italiano è una questione di diritto interno che non investe l'indagine condotta in questa sede.

¹⁰⁶ In particolare per i principi costituzionali di cui agli artt. 97 e 106 Cost.