

Pubblicato il 20/10/2020

N. 00644/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00116/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA NON DEFINITIVA

sul ricorso numero di registro generale 116 del 2017, proposto da Maria Grazia Rinaldi, rappresentata e difesa dagli avvocati Egidio Lizza, Luigi Serino e Giovanni Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Giustizia, CSM - Consiglio Superiore della Magistratura, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, ivi domiciliataria ex lege, via A. Testoni 6;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Maria Flora Di Giovanni in proprio e quale legale rappresentante pro tempore dell'Unione Nazionale Giudici di Pace UNAGIPA, Roberta Tesei in proprio e quale legale rappresentante pro tempore dell'Associazione Nazionale Giudici di Pace A.N.G.D.P., rappresentati e difesi dagli avvocati Gabriella Guida e Vincenzo De

Michele, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Angela Ressa, rappresentata e difesa dagli avvocati Bruno Nascimbene e Francesco Rossi Dal Pozzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Oreste De Angelis, rappresentato e difeso dagli avvocati Egidio Lizza, Luigi Serino e Giovanni Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Associazione “GOT Non Possiamo Più Tacere”, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Sergio Galleano, Sebastiano Bruno Caruso e Antonio Lo Faro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari - U.N.I.M.O. in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avvocato Giancarlo Piredda, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via Francesco Cocco Ortu, 75;

per l'accertamento

del diritto della ricorrente, quale giudice di pace, previa eventuale rimessione della questione di costituzionalità o di compatibilità con il diritto dell'Unione Europea ovvero previa disapplicazione diretta delle norme interne ritenute incompatibili, alla costituzione di un rapporto di pubblico impiego a tempo pieno o part-time con il Ministero della Giustizia e la conseguente condanna del Ministero al pagamento delle differenze retributive medio tempore maturate, oltre oneri previdenziali e assistenziali;

o in via subordinata per la condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri al risarcimento dei danni subiti dalla ricorrente a causa dell'assenza di qualsivoglia tutela assistenziale e previdenziale in favore dei giudici di pace derivanti da fatto illecito del legislatore.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia, del CSM - Consiglio Superiore della Magistratura e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2020 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, co. 2, c. p. a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.-Rilevato che:

- con ricorso Rg 116/2017 la dott.ssa Maria Grazia Rinaldi, in qualità di giudice di pace in servizio dal 3 luglio 2002 al 31 maggio 2016 da ultimo presso la sede di Imola, ha promosso azione di accertamento del diritto - previa eventuale rimessione della questione di costituzionalità o di compatibilità con il diritto dell'Unione Europea ovvero previa disapplicazione diretta delle norme interne ritenute incompatibili - alla costituzione di un rapporto di pubblico impiego a tempo pieno o part-time con il Ministero della Giustizia in ragione della parità sostanziale di funzioni con i magistrati c.d. togati o, in subordine, comunque al conseguimento dello status di pubblico dipendente a tempo pieno o part time, con la conseguente condanna del Ministero al pagamento delle differenze retributive "medio tempore" maturate, oltre oneri previdenziali e assistenziali;

- a sostegno del ricorso ha dedotto oltre la violazione degli artt. 3, 36, 38 e 117 c. 1, della Costituzione l'inosservanza di varie norme comunitarie segnatamente gli artt. 20, 21, 31, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, le direttive n. 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato (clausole 2 e 4), n. 1997/81/CE sul lavoro a tempo parziale (clausola 4) n. 2003/88/CE sull'orario di

lavoro (art. 7), n. 2000/78/CE (art. 1, 2 comma 2 lett. a) in tema di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro;

- con ordinanza n. 363 del 24 giugno 2020 l'adito Tribunale Amministrativo ha disposto il rinvio ex art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in relazione ai seguenti quesiti interpretativi:

“Se gli artt. 20, 21, 31, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, le direttive n. 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato (clausole 2 e 4), n. 1997/81/CE sul lavoro a tempo parziale (clausola 4) n. 2003/88/CE sull'orario di lavoro (art. 7), n. 2000/78/CE (art. 1, 2 comma 2 lett. a) in tema di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, ostino all'applicazione di una normativa nazionale, quale quella italiana di cui alla legge 374/91 e s.m. e d.lgs. 92/2016 come costantemente interpretata dalla giurisprudenza, secondo cui i giudici di pace, quali giudici onorari, risultano oltre che non assimilati quanto a trattamento economico, assistenziale e previdenziale a quello dei giudici togati, completamente esclusi da ogni forma di tutela assistenziale e previdenziale garantita al lavoratore subordinato pubblico”.

“Se i principi comunitari in tema autonomia e indipendenza della funzione giurisdizionale e segnatamente l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ostino all'applicazione di una normativa nazionale, quale quella italiana secondo cui i giudici di pace, quali giudici onorari, risultano oltre che non assimilati quanto a trattamento economico assistenziale e previdenziale a quello dei giudici togati, completamente esclusi da ogni forma di tutela assistenziale e previdenziale garantita al lavoratore subordinato pubblico”.

“Se la clausola 5 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE, osti all'applicazione di una normativa nazionale, quale quella italiana, secondo cui l'incarico a tempo determinato dei giudici di pace quali giudici onorari,

originariamente fissato in 8 anni (quattro più quattro) possa essere sistematicamente prorogato di ulteriori 4 anni senza la previsione, in alternativa alla trasformazione in rapporto a tempo indeterminato, di alcuna sanzione effettiva e dissuasiva”.

- in seguito alla suddetta rimessione hanno notificato e depositato atto di intervento “*ad adiuvandum*” Ressa Angela in qualità di giudice di pace in servizio a Milano sino al 3 novembre 2018, Di Giovanni Maria Flora in qualità di giudice di pace in servizio a Chieti e Tesei Roberta quale giudice di pace a Fermo, quest’ultime anche in rappresentanza, rispettivamente, della Unione Nazionale Giudici di Pace UNAGIPA e della Associazione Nazionale Giudici di Pace A.N.G.d.P. prestando piena adesione alle argomentazioni in diritto prospettate dalla ricorrente;

- con successivo atto ha depositato intervento adesivo anche Oreste De Angelis quale giudice onorario di Tribunale (GOT) presso la sede di Isernia cessato dal servizio nel 2016;

- con sentenza interlocutoria n. 434 del 29 giugno 2020 - trasmessa alla cancelleria della Corte di Giustizia U.E. - l’adito Tribunale ha dichiarato l’ammissibilità di tutti i sopra descritti atti di intervento adesivo in considerazione dell’inerenza della controversia a fattispecie di giurisdizione esclusiva (art. 133 c. 1, lett. i) c.p.a.) richiamandosi, tra l’altro, all’ art. 28 c. 2 c.p.a. nonché agli artt. 96 e 97 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia in tema di facoltà di partecipazione al giudizio di rinvio pregiudiziale a presidio dell’effettivo contraddittorio (C.G.U.E. 6.10.2015, C-61/14, Orizzonte Salute, EU:C:2015:655, spec. punti 35-37);

2. - Rilevato che:

- con nota del 16 luglio 2020 la Cancelleria della Corte di Giustizia UE ha demandato a questo Tribunale Amministrativo di esprimersi in ordine al mantenimento o meno del rinvio disposto con l’ordinanza n. 363 del 24 giugno 2020, in seguito alla sentenza

della Corte di giustizia dell'Unione Europea, sezione II, 16 luglio 2020, C-658/18 – U.X. contro il Governo della Repubblica italiana;

- ai fini della verifica del mantenimento dell'attivato giudizio di rinvio è stata fissata la camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2020 e risultano esser nelle more depositati ulteriori atti di intervento adesivo da parte delle associazioni "GOT Non Possiamo Più Tacere" e Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari - U.N.I.M.O al fine della partecipazione al giudizio innanzi alla Corte di Giustizia;

- la difesa erariale ha eccepito l'inammissibilità anche degli interventi adesivi delle suindicate associazioni per ragioni analoghe a quelle già indicate nella precedente memoria difensiva;

- con la sentenza 16 luglio 2020 C-658/18 il giudice comunitario nel decidere una questione pregiudiziale sollevata nel 2018 dal Giudice di pace di Bologna (ordinanza 16 ottobre 2018) tesa alla condanna del Governo italiano al pagamento delle ferie non retribuite, ha statuito - in necessaria sintesi - sullo *status* lavorativo del giudice di pace, quale magistrato onorario, affermando che esso - oltre ad integrare la nozione di "organo giurisdizionale" ai fini della legittimazione a sollevare rinvio pregiudiziale dinnanzi alla Corte stessa - deve essere inteso, a determinate condizioni, quale "lavoratore" a tempo determinato secondo le rilevanti norme del diritto UE. Ha precisato la Corte "l'irrelevanza della qualificazione onoraria delle funzioni esercitate" (punti 99 e 100) così come della natura pubblica o privata del datore di lavoro (punto 115) e che "la nozione di lavoratore ai fini dell'applicazione della direttiva 2003/88 non può essere interpretata in moda da variare a seconda degli ordinamenti nazionali ma ha una portata autonoma propria del diritto dell'Unione" (punto 88).

- in tale veste, ha aggiunto la Corte, il giudice di pace ha diritto di fruire delle ferie annuali retribuite in misura non inferiore a quelle di cui beneficiano i magistrati c.d. togati, a meno che la differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche

richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare (punto 113);

- la Corte conclude che “spetta al giudice del rinvio esaminare, in ultima analisi, in qual misura il rapporto che lega i giudici di pace al Ministero della Giustizia sia, di per sé, sostanzialmente differente dal rapporto di lavoro esistente tra un datore di lavoro ed un lavoratore”, non esimendosi, comunque, dal fornire al giudice del rinvio “taluni principi e criteri di cui quest’ultimo dovrà tener conto nell’ambito del suo esame”;

- tuttavia, pur a fronte delle somiglianze tra la posizione del giudice di pace e quella dei magistrati ordinari (risultante da molteplici elementi), emerge che le funzioni di giudice di pace “non hanno gli aspetti di complessità che caratterizzano le controversie devolute ai magistrati ordinari”, trattando essi “cause di minore importanza” ed essendo chiamati a “svolgere soltanto le funzioni attribuite a giudici singoli e non possono quindi far parte di organi collegiali”;

- in tali circostanze, spetta allora al giudice del rinvio, “che è il solo competente a valutare i fatti, determinare, in ultima analisi, se un giudice di pace come la ricorrente nel procedimento principale si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario che, nel corso del medesimo periodo, abbia superato la terza valutazione di idoneità professionale e maturato un’anzianità di servizio di almeno quattordici anni”(punto 148);

3. - Rilevata, ad avviso del Collegio, la sicura permanenza dell’interesse al mantenimento del rinvio pregiudiziale disposto con la propria ordinanza n.363/2020 dal momento che la citata sentenza 16 luglio 2020, C-658/18 - pur indubbiamente rilevando nella controversia per cui è causa - non affronta tutti i profili di contrasto del diritto U.E. con la normativa interna evidenziati nell’ordinanza di rimessione;

Considerato infatti:

- che nel giudizio principale che ha dato origine alla sentenza della Corte di Giustizia del 16 luglio 2020 la parte ricorrente (giudice di pace) si era limitata a chiedere l'accertamento del diritto alle ferie retribuite (poi riconosciuto dal d.lgs. 116 del 13 luglio 2017) con conseguente domanda giudiziale di condanna del Governo italiano a corrispondere quanto dovuto, lamentando la violazione delle (sole) direttive 1999/70 sul lavoro a tempo determinato e 2003/88 in tema di parità di trattamento;
- nella questione pregiudiziale sollevata da questo Tribunale Amministrativo (primo quesito) si chiede oltre all'accertamento dello *status* giuridico di pubblico dipendente nell'ambito del Ministero della Giustizia, la ricostruzione della posizione giuridica, economica, assistenziale e previdenziale, in riferimento oltre che alle suindicate direttive 1999/70 e 2003/88 anche alle direttive n. 1997/81/CE sul lavoro a tempo parziale (clausola 4) e n. 2000/78/CE (art. 1, 2 comma 2 lett. a) in tema di parità di trattamento, oltre che agli artt. 20, 21, 31, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- tal primo quesito pregiudiziale, oltre al profilo della mancata assimilazione ai magistrati c.d. togati, evidenzia (così come d'altronde il secondo quesito) in termini molto più ampi la completa esclusione dei giudici di pace "da qualsiasi forma di tutela assistenziale e previdenziale garantita al lavoratore subordinato pubblico";
- il secondo quesito pregiudiziale sollevato, in punto di violazione dei principi di autonomia e indipendenza della funzione giurisdizionale di cui all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, benché parzialmente connesso con il primo, non risulta affatto esaminato nella sentenza del giudice comunitario;
- il terzo quesito formulato in merito alla compatibilità della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 1999/70/CE, con la normativa nazionale inerente la proroga sistematica della durata dell'incarico di giudice di pace, risulta parimenti del tutto estraneo all'oggetto del giudizio principale

incardinato presso il Giudice di pace di Bologna ed alla successiva pronuncia della Corte di Giustizia in causa C-658/18;

4. - Ritenuta inoltre la rilevanza - ai fini del mantenimento del rinvio disposto da questo Tribunale Amministrativo - di un più approfondito esame da parte della Corte di Giustizia in sede pregiudiziale, delle funzioni concretamente esercitate dal giudice di pace nell'ambito dell'ordinamento nazionale, sussistendo altrimenti il rischio pressoché certo di determinare un margine di apprezzamento eccessivamente ampio da parte del giudice nazionale in uno con l'elusione dell'effetto utile delle direttive evidenziate;

Considerata l'esigenza fondamentale - indicata nella stessa sentenza del 16 luglio 2020 C-658/18 - che "la nozione di lavoratore non possa essere interpretata in modo da variare a seconda degli ordinamenti nazionali"(punto 88) e che siano evitate disparità di trattamento (non solo come detto con i magistrati c.d. togati ma anche con l'intera categoria dei lavoratori dipendenti pubblici) non giustificate da "ragioni oggettive" ai sensi della clausola 4 punto 1 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale;

5.- Valutato, pertanto, in risposta alla nota del Cancelliere della Corte di Giustizia, il mantenimento del rinvio pregiudiziale già disposto da questo Tribunale Amministrativo con l'ordinanza n. 363 del 24 giugno 2020;

6. - Considerata, infine, anche l'ammissibilità dell'intervento in giudizio delle associazioni "GOT non possiamo più tacere" ed U.N.I.M.O. quali associazioni nazionali esponenziali degli interessi collettivi della categoria dei giudici onorari interamente considerata, sulla scorta delle motivazioni già indicate nella sentenza non definitiva n. 434/2020 a cui viene fatto espresso rinvio;

- che, pertanto, le predette associazioni quali intervenienti nel presente giudizio possono partecipare al giudizio di rinvio pregiudiziale, e gli atti ed i documenti da essi prodotti devono essere trasmessi, a cura della Segreteria, alla Corte di Giustizia

della UE per essere assunti al procedimento instaurato mediante l'ordinanza n. 363/2020 di questa Sezione;

- che, parimenti, devono essere trasmessi gli scritti ed i documenti depositati dal ricorrente dopo la pubblicazione della citata ordinanza;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna Bologna (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dispone:

- a) il mantenimento del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE disposto con l'ordinanza n. 363 del 24 giugno 2020;
- b) l'ammissibilità degli atti di intervento adesivo delle associazioni "GOT non possiamo più tacere" ed U.N.I.M.O.;

Dispone l'invio in plico raccomandato, a cura della Segreteria della Sezione, degli atti di cui in motivazione alla Cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Rue du Fort Niedergrunewald, L-2925 Lussemburgo).

Spese al definitivo.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente

Marco Morgantini, Consigliere

Paolo Amovilli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Paolo Amovilli

IL PRESIDENTE
Andrea Migliozi

IL SEGRETARIO