

**STUDIO LEGALE**  
**Avv. Vincenzo De Michele**  
**Avv. Gabriella Guida**  
Via Ricciardi n.42 -71121 Foggia  
Tel. 0881/707577 – Fax: 0881/714258  
pec: demichele.vincenzo@avvocatifoggia.legalmail.it  
pec: guida.gabriella@avvocatifoggia.legalmail.it

**TAR EMILIA ROMAGNA - SEZIONE PRIMA**

**MEMORIA**

**Per**

la dott.ssa **Maria Flora DI GIOVANNI**, in proprio e nella qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'**UNAGIPA**, e la dott.ssa **Roberta TESEI**, in proprio e nella qualità di legale rappresentante *pro tempore* di **A.N.G.d.P.**, rappresentate e difese dagli avv.ti Vincenzo De Michele e Gabriella Guida - **intervenute**

nel giudizio promosso da

dott.ssa **Maria Grazia RINALDI**, rappresentata e difesa dagli avv.ti Luigi Serino e Giovanni Romano - **ricorrente**

*contro*

**Ministero della Giustizia, CSM - Consiglio Superiore della Magistratura, Presidenza del Consiglio dei Ministri**, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna - **resistenti**

e con l'intervento *ad adiuvandum* di

dott.ssa **Angela Ressa**, rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Bruno Nascimbene e Francesco Rossi Dal Pozzo - **intervenuta**

e

dott. **Oreste De Angelis**, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni Romano, Egidio Lizza e Luigi Serino - **intervenuto**

e

dott.ssa **Valeria Anna Pappalardo**, in proprio e nella qualità di legale rappresentante di **Associazione GOT Non possiamo più tacere AssoGOT**, rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Bruno Caruso e Antonino Lo Faro e dall'avv. Sergio Galleano - **intervenuta**

e

Associazione **UNIONE NAZIONALE MAGISTRATI ONORARI U.N.I.M.O.**, rappresentata e difesa dall'avv. Giancarlo Piredda - **intervenuta**

**GIUDIZIO: R.G. N. 116/2017**

**UDIENZA PUBBLICA: 21 OTTOBRE 2020**

\*\*\*\*\*

1. La presente memoria vuole essere un contributo alla riflessione che codesto Ecc.mo TAR dovrà fare all'udienza del 21 ottobre 2020 se insistere o meno sull'istanza di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art.267 TFUE proposta con l'ordinanza del 1° giugno 2020 iscritta al n. C-236/2020, dopo la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 luglio 2020 resa nel giudizio C-658/18 UX o Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens)<sup>1</sup>, in risposta ai primi due quesiti posti dal Giudice di pace di Bologna con l'ordinanza del 16 ottobre 2018.

### **Gli atti del giudizio della causa pregiudiziale C-658/18 UX**

2. Questa difesa ha partecipato alla causa pregiudiziale definita dall'importante decisione della Corte Ue e offre all'Ill.mo Collegio e alle parti costituite e intervenute tutti gli atti del giudizio C-658/18, perché la riflessione che dovrà effettuare il Tribunale possa avere la rappresentazione del quadro giuridico più completo possibile, rispetto a quanto già dibattuto, nel contraddittorio con il Governo italiano e con la Commissione europea, in ambito "comunitario" in *subiecta materia*:

- ordinanza di rinvio pregiudiziale del Giudice di pace di Bologna del 16 ottobre 2018, pubblicata integralmente sul sito della Corte di giustizia [www.curia.eu](http://www.curia.eu) (**allegato 1**);
- comunicazione della Cancelleria della Corte di giustizia di deposito osservazioni scritte (**allegato 2**);
- osservazioni scritte della giudice di pace ricorrente UX (**allegato 3**);
- osservazioni scritte del Governo italiano (**allegato 4**);
- osservazioni scritte della Commissione europea (**allegato 5**);
- istanza di trattazione orale della giudice di pace ricorrente UX (**allegato 6**);
- comunicazione della Cancelleria della Corte di fissazione di udienza di trattazione orale per il 28 novembre 2018 (**allegato 7**);
- comunicazione della Cancelleria della Corte del quesito che sarebbe stato sottoposto alle parti dal Collegio all'udienza del 28 novembre 2019 (**allegato 8**);
- comunicazione della Cancelleria della Corte del quesito che sarebbe stato sottoposto alle parti dall'Avvocato generale Kokott all'udienza del 28 novembre 2019 (**allegato 9**);
- ordinanza del Giudice di pace di Bologna di rinuncia agli ultimi due quesiti contro la Commissione europea (**allegato 10**);

---

<sup>1</sup> Fino all'udienza di trattazione orale del 28 novembre 2019 e alle conclusioni scritte dell'Avvocato generale Kokott del 23 gennaio 2020, la Corte di giustizia aveva denominato la causa pregiudiziale C-658/18 UX (Statut des juges de paix italiens). Con la pubblicazione della sentenza del 16 luglio 2020 la denominazione della causa pregiudiziale C-658/18 è stata la seguente: Governo della Repubblica italiana (Statut des juges de paix italiens).

- istanza della giudice di pace ricorrente UX del 28 gennaio 2020 di riapertura della fase orale della causa (**allegato 11**);

- comunicazione della Cancelleria dell'8 giugno 2020 di fissazione dell'udienza del 16 luglio 2020 per il deposito della sentenza UX della Corte di giustizia (**allegato 12**).

3. Tale documentazione va senz'altro integrata con le osservazioni scritte della Commissione europea nella causa C-472/17 Di Girolamo (**allegato 13**), che aveva concluso in favore di una piena equiparazione giuridica ed economica tra magistratura onoraria e professionale nella sua proposta di risposte ai quesiti pregiudiziali sollevati dal Giudice di pace di L'Aquila con ordinanza del 31 luglio 2017, su cui la Corte di giustizia ha dichiarato la propria incompetenza con l'ordinanza del 6 settembre 2018:

*«1. Nella misura in cui il giudice di pace fornisca, per un certo periodo, a favore di un'altra persona e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione, esso è un lavoratore ai sensi della direttiva 2003/88/CE e della direttiva 1999/70/CE. Spetta tuttavia al giudice nazionale svolgere tale valutazione in funzione di detti criteri.*

*2. I giudici di pace sono dei lavoratori comparabili ai giudici togati ai sensi della clausola 4 dell'accordo quadro a meno che non vi sia una differenza derivante dal contenuto dell'attività prestata e dai requisiti per accedere alle rispettive funzioni, purché detti requisiti: a) richiedano qualifiche accademiche o un'esperienza differenti, b) siano attinenti all'oggetto di dette funzioni e c) siano estranei alla durata del rapporto di lavoro. Spetta tuttavia al giudice nazionale svolgere tale valutazione sulla base di detti criteri.*

*3. Nella misura in cui, da un lato, per accedere alle funzioni di giudice di pace e di giudice togato sia necessario avere qualifiche accademiche o un'esperienza differenti e, dall'altro, le procedure di selezione si fondino su requisiti che siano attinenti all'oggetto delle funzioni da esercitare ed estranei alla durata dell'incarico, circostanze che spetta al giudice nazionale valutare, la Commissione ritiene che tali circostanze possano costituire, in linea di principio, una giustificazione oggettiva ad una disparità di trattamento nella fruizione del diritto alle ferie retribuite. Tuttavia, tale diversità nei requisiti di accesso alle rispettive funzioni non può giustificare un'esclusione dei giudici di pace dal diritto alle ferie retribuite.*

*4. La clausola 5 dell'accordo quadro non si oppone ad una disciplina nazionale secondo la quale alcune misure siano applicabili esclusivamente ai giudici di pace, come le misure preventive e sanzionatorie dell'abuso del ricorso alla contrattazione a termine.».*

4. Viceversa, nelle osservazioni scritte nella causa C-658/18 (v. **allegato 5**, cit.), conclusasi con la sentenza del 16 luglio 2020 della Corte Ue, la Commissione europea ha proposto l'irricevibilità di tutte le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice di pace di Bologna.

### **Il comportamento processuale della Commissione europea nelle due cause pregiudiziali C-658/18 UX e C-472/17 sullo stato giuridico della magistratura di pace**

5. E' anche da questa diversità di comportamenti processuali della Commissione europea sulla stessa questione dello stato giuridico della magistratura di pace e, in generale, della magistratura onoraria, che occorre partire per comprendere il motivo per cui la Corte di giustizia ha trasmesso a codesto Ill.mo Tribunale amministrativo copia della sua sentenza del 16 luglio 2020 nella causa C-658/18, per chiedere se il Giudice del rinvio, alla luce di tale decisione, intendesse insistere sui quesiti pregiudiziali oppure rinunciarvi, ritenendosi soddisfatto delle risposte della Corte all'ordinanza del Giudice di pace di Bologna.

6. Il comportamento processuale "ondivago" della Commissione europea è la risposta agli ultimi due quesiti (il 4° e il 5°) pregiudiziali<sup>2</sup> del Giudice di pace di Bologna nell'ordinanza del 16 ottobre 2018 nella causa C-658/18.

---

<sup>2</sup> I due ultimi quesiti pregiudiziali del Giudice di pace di Bologna nell'ordinanza del 16 ottobre 2018 sono stati i seguenti: «Se, ai sensi degli articoli 2, 4, commi 2 e 3, 6, comma 1, 9, 10, comma 1, 17, comma 1, del Trattato dell'Unione, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, costituisce violazione qualificata idonea a fondare l'azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'Unione europea prevista dall'art. 340, comma 2, del TFUE, il comportamento della Commissione europea, che si rifiuta di avviare una procedura di infrazione o di deferire alla Corte di giustizia [OMISSIS] il ricorso per inadempimento per la violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato, quando, come nella fattispecie di causa, si sono verificate le seguenti situazioni:

– con la comunicazione DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016), pervenuta in data 10 giugno 2016 alle autorità pubbliche italiane, la Commissione a giugno 2016 ha chiuso con esito negativo, preannunciando la prossima apertura di una procedura di infrazione, il caso EU Pilot 7779/15/EMPL, accertando l'incompatibilità con il diritto UE della disciplina nazionale che regola il servizio prestato dai magistrati onorari, in materia di reiterazione abusiva di contratti a termine, di disparità di trattamento in materia di retribuzione rispetto ai magistrati ordinari o professionali, di ferie e di congedo di maternità, procedura di infrazione che all'attualità non è stata mai avviata;

– la stessa Commissione con la comunicazione del 21 dicembre 2016 C(2016) 8600 final ha precisato di avere il potere discrezionale di decidere se e quando avviare procedure di infrazione o deferire il caso alla Corte di giustizia, la cui giurisprudenza riconosce il fatto che i cittadini non vinceranno i ricorsi presentati contro la Commissione, se quest'ultima rifiuta di avviare una procedura d'infrazione.

Indipendentemente dalle risposte di cui ai quattro quesiti che precedono, se gli articoli 268, 274 e 340, comma 2, TFUE possono essere interpretati alla luce degli articoli 2, 4, commi 2 e 3, 6, comma 1, 9, 10, comma 1, 17, comma 1, del Trattato dell'Unione, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel senso che l'azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'Unione non possa essere sottratta alla competenza delle giurisdizioni nazionali, in una fattispecie, come quella di causa, in cui la mancata applicazione nell'ordinamento interno del diritto dell'Unione che garantisce il principio dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici sia stata determinata come concausa dalla violazione qualificata da parte della Commissione dei compiti e degli obblighi derivanti dal ruolo di custode dei Trattati, e dal potere discrezionale della Commissione di decidere se e quando avviare procedure di infrazione o deferire il caso alla Corte di giustizia, la cui giurisprudenza riconosce il fatto che i cittadini non vinceranno i ricorsi presentati contro la Commissione, se quest'ultima si rifiuta di avviare una procedura d'infrazione, rendendo così inefficace la

7. In buona sostanza, il Giudice di pace di Bologna nella sua ordinanza pregiudiziale del 16 ottobre 2018 ha censurato e criticato la Commissione europea, e i privilegi concessi da questa Istituzione europea quale custode dei Trattati nei confronti dell'Italia e della Germania<sup>3</sup> di sottrarsi alle procedure di infrazione su violazioni gravissime e flagranti del diritto dell'Unione, secondo il peggior metodo intergovernativo, proponendo i due quesiti pregiudiziali innanzi trascritti, a cui ha rinunciato in corso di causa.

8. La scelta del Giudice di pace di Bologna di rinunciare con ordinanza dell'11 novembre 2019 (v. **allegato 10**, cit.), dopo la fissazione dell'udienza di trattazione orale del 28 novembre 2019 della causa 658/18 UX, agli ultimi due quesiti pregiudiziali che censuravano il comportamento inerte della Commissione europea, partiva dalla constatazione, negli atti parlamentari, che le responsabilità dello Stato italiano di aggravare e non risolvere il problema della magistratura onoraria erano diventate esclusive.

9. Infatti, il Governo si era rifiutato al tavolo tecnico istituito con il D.M. 21 settembre 2018 del Ministro della giustizia (v. **allegato 1** alla memoria di intervento) di sostenere la proposta della Commissione europea di stabilizzare la magistratura onoraria riconoscendo lo status di lavoratore secondo il diritto dell'Unione, da equiparare alla magistratura professionale almeno sulle condizioni di lavoro indispensabili a garantirne l'indipendenza e l'imparzialità.

10. In particolare, nell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) del Ministero della giustizia, allegata allo schema di disegno di legge governativo DDL S. n.1438 (v. **allegato 14**), contenente "Modifiche alla disciplina sulla riforma organica della magistratura onoraria", trasmesso alla Presidenza del Senato della Repubblica in data 29 luglio 2019, alle pagg.4-7 (pagg. 27-30 degli atti parlamentari), viene precisato:

a) che la Corte di giustizia è «*sensibile al riconoscimento/ampiamento di diritti e tutele nei confronti dei cittadini degli Stati membri*»;

b) che l'Unione europea (cioè la Commissione), tra le istanze riformatrici del sistema giudiziario avanzate al Governo italiano per quanto riguarda il ruolo e lo status della magistratura onoraria,

---

*competenza della Corte di giustizia a decidere, in via esclusiva, la controversia sulla responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'Unione.».*

<sup>3</sup> Al punto 21 dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale il Giudice di pace di Bologna richiama le affermazioni della ricorrente UX: «*la Commissione europea, pur avendo rilevato già dal giugno 2016 con la chiusura negativa del caso EU Pilot 7779/15/EMPL nei confronti dell'Italia, la incompatibilità con il diritto UE della disciplina nazionale relativa al servizio prestato dai magistrati onorari, a distanza di oltre due anni non avrebbe ancora attivato la procedura di infrazione, in linea con la comunicazione del 21 dicembre 2016 C(2016) 8600 final della stessa Commissione e con la decisione di non dar seguito effettivo a gravissime situazioni di inadempimento agli obblighi derivanti dall'applicazione del diritto dell'Unione europea, come emergerebbe dalla Risoluzione del Parlamento Ue del 31 maggio 2018 contro la precarietà dei rapporti di lavoro e come emergerebbe dalla situazione di squilibri macroeconomici del surplus commerciale della Germania e dalla mancata attivazione della procedura prevista dal regolamento 1176/2011/UE, più volte sollecitata, come da interrogazioni di europarlamentari italiani e dalle risposte scritte del commissario Moscovici versate in atti.».*

«aveva prospettato come possibili soluzioni o la stabilizzazione dei giudici onorari in servizio, soluzione non costituzionalmente praticabile, oppure la previsione, per essi, di un impegno delimitato compatibile con l'esercizio di altre professioni»;

c) che la Commissione davanti al Parlamento europeo in data 28 febbraio 2018 «ha ritenuto che le condizioni di lavoro dei magistrati onorari e dei giudici onorari in Italia non dovrebbero essere meno favorevoli rispetto a quelle dei magistrati di carriera e dei giudici di ruolo, in quanto questi ultimi possono essere considerati come “lavoratori a tempo indeterminato comparabili” di cui alla clausola 3, punto 2, dell'accordo quadro»;

d) che il Parlamento italiano era stato notiziato della pendenza di due cause pregiudiziali Di Girolamo C-618/18 e UX (Statut des juges de paix italiens), per cui nonostante la prima questione pregiudiziale Di Girolamo C-472/17 «sia stata dichiarata manifestamente irricevibile dalla Corte di Giustizia UE con ordinanza del 6 settembre 2018, giova evidenziare che residua il rischio di apertura di una procedura di infrazione a carico dell'Italia per effetto della pendenza del Pilot n. 7779/15/EMPL»;

e) che «la permanenza in servizio dei magistrati onorari presso i Tribunali e le Procure è avvenuta grazie a continue proroghe annuali adottate al fine di evitare il collasso del sistema giudiziario» e che **«la magistratura onoraria viene impiegata stabilmente nella gestione di ruoli autonomi al fine di evitare la paralisi della macchina della giustizia.»**

11. Ne consegue, secondo il Giudice di pace di Bologna, che la Commissione europea aveva fatto tutto quanto era “umanamente” e istituzionalmente possibile per risolvere la complessa e delicatissima questione dello status giuridico dei giudici di pace e della magistratura onoraria e, quindi, gli ultimi due quesiti dell'ordinanza pregiudiziale non avevano ragione di continuare ad essere oggetto di valutazione da parte della Corte e ad essi il giudice del rinvio ha rinunciato con la comunicazione dell'11 novembre 2019.

12. Dopo la rinuncia agli ultimi due quesiti e il “perdono giudiziale” del Giudice di pace di Bologna, la Commissione europea all'udienza del 28 novembre 2019 nella causa C-658/18 ha modificato la propria linea difensiva rispetto alle osservazioni scritte, sostenendo apertamente le ragioni e i diritti della giudice di pace ricorrente e richiamando le proprie argomentazioni nelle precedenti osservazioni scritte della causa C-472/17 Di Girolamo (v. **allegato 13**, cit.).

13. La Corte di Lussemburgo, pertanto, non si è pronunciata (sentenza Governo della Repubblica italiana, punto 24) sugli ultimi due quesiti proposti dal Giudice di pace di Bologna.

14. Tuttavia, il cambio di linea difensiva della Commissione europea in sede di trattazione orale non è stato valutato dalla Corte di giustizia, che non ne ha fatto menzione nella sentenza del 16 luglio 2020.

15. Con il silenzio la Corte di giustizia ha censurato implicitamente il comportamento dell'Istituzione preposta al compito di custode dei Trattati che, per il suo inadempimento e la mancata attivazione della procedura di infrazione "promessa" al Governo italiano nel giugno 2016, aveva provocato una crisi strutturale del sistema di tutela giurisdizionale nell'Unione europea, sanato dalla fondatezza delle questioni pregiudiziali sollevate nella importante decisione della Corte UE.

**Il revirement della Corte di giustizia nella sentenza del 16 luglio 2020 della causa C-658/18 rispetto alle precedenti ordinanze di inammissibilità/incompetenza in subjecta materia**

16. In verità, il Giudice di pace di Bologna nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale della causa C-658/18 non ha fatto sconti neanche alla Corte di giustizia, censurandone direttamente e indirettamente l'operato, nella parte in cui il giudice del rinvio ha richiamato la dottrina nazionale che aveva sottolineato, in relazione alla sentenza *Abercrombie* del 19 luglio 2017 (causa C-146/16; EU:C:2017:566), che le argomentazioni del giudice europeo si fossero rivelate «*troppo inclini ad assecondare*» gli enunciati presentati dal governo italiano a difesa della misura interna<sup>4</sup>, in questo palesandosi come «*la dimostrazione più evidente della difficoltà per i giudici europei di sindacare le decisioni degli attori politici nazionali in periodi di crisi del processo di integrazione europea*<sup>5</sup>»; e che la stessa situazione sembrava emergere nell'ordinanza del 6 settembre 2018 della Corte Ue nella causa C-472/17 Di Girolamo, in cui era stato accolta l'eccezione di irricevibilità trattandosi di questione ipotetica proposta un giudice incompetente.

17. Il Giudice di pace di Bologna, pur (auto)riconoscendosi lo status di giudice comune europeo che operava nel rispetto del principio della primazia del diritto dell'Unione, fa riserva al punto 38 della sua ordinanza di sollevare l'incidente di costituzionalità, ove le risposte della Corte di giustizia non fossero state soddisfacenti e fossero ancora intrise di un *favor* nei confronti dello Stato italiano inadempiente.

18. Il nuovo corso della Corte di giustizia in direzione di una giurisprudenza comunitaria meno ambigua nella tutela effettiva dei diritti fondamentali dei lavoratori pubblici precari italiani si sviluppa con la sentenza Sciotto del 25 ottobre 2018 nella causa C-331/17, in cui la Corte Ue, in

---

<sup>4</sup> In tale senso, O. Bonardi, *Il divieto di discriminazione per età alla deriva: note sul caso Abercrombie*, in Rivista di giurisprudenza del lavoro, 4, 2017, p.557.

<sup>5</sup> In tale senso, M. Barbera, *Il cavallo e l'asino*, in *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, a cura di O. Bonardi, Ediesse, 2017, p.28.

un Collegio a tre presieduto eccezionalmente dallo stesso Presidente Lenaerts, rispondendo alla pregiudiziale sollevata dalla Corte di appello di Roma che riguardava l'applicabilità ai precari pubblici delle Fondazioni lirico-sinfoniche della tutela prevista dall'art.5, comma 4-bis, d.lgs. n.368/2001, prendendo atto della natura pubblica del datore di lavoro secondo la prospettazione del Governo italiano nelle sue osservazioni scritte, ha così concluso: *«La clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato....deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in forza della quale le norme di diritto comune disciplinanti i rapporti di lavoro, e intese a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato tramite la conversione automatica del contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato se il rapporto di lavoro perdura oltre una data precisa, non sono applicabili al settore di attività delle fondazioni lirico-sinfoniche, qualora non esista nessun'altra misura effettiva nell'ordinamento giuridico interno che sanzioni gli abusi constatati in tale settore.»*.

19. Per rafforzare l'interpretazione di incompatibilità della normativa interna che esclude le tutele preventive della direttiva 1999/70/CE per i lavoratori pubblici a tempo determinato delle Fondazioni lirico-sinfoniche, la Corte Ue nella sentenza Sciotto ha sostanzialmente imposto l'applicazione diretta e verticale dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato all'inadempiente Stato italiano e a tutte le pubbliche amministrazioni attraverso il principio di non discriminazione sulle condizioni di lavoro di cui alla clausola 4 dello stesso accordo, così precisando al punto 71: *«In ogni caso, come sostenuto dalla Commissione, poiché la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale non consente in nessuna ipotesi, nel settore di attività delle fondazioni lirico-sinfoniche, la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, essa può instaurare una discriminazione tra lavoratori a tempo determinato di detto settore e lavoratori a tempo determinato degli altri settori, poiché questi ultimi, dopo la conversione del loro contratto di lavoro in caso di violazione delle norme relative alla conclusione di contratti a tempo determinato, possono diventare lavoratori a tempo indeterminato comparabili ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro.»*.

20. Richiamando la sentenza Sciotto della Corte di giustizia sia il TAR Lazio con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 3 aprile 2019 in causa C-326/19 (v. **allegato 14**) sia il Consiglio di Stato con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 10 aprile 2020 in causa C-20/20 (v. **allegato 15**), entrambe pubblicate integralmente sul sito della Corte Ue, hanno sollevato questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia che tendono ad estendere il meccanismo di stabilizzazione di cui all'art.20 del d.lgs. n.75/2017 ai ricercatori universitari precari che hanno maturato i



trentasei mesi di servizio alle dipendenze delle Università degli studi con rapporto di lavoro di pubblico impiego non contrattualizzato.

21. Nei giudizi pregiudiziali sul precariato pubblico non contrattualizzato la giustizia amministrativa si è posta in contrapposizione con la sentenza n.5072/2016 delle Sezioni unite della Cassazione, giudicata inadeguata a risolvere la problematica del precariato pubblico con il solo risarcimento del “danno comunitario”, categoria giuridica inventata dalla Corte di legittimità e disconosciuta come nozione di diritto dell’Unione dalla Corte di giustizia con la sentenza Rossato dell’8 maggio 2019 sui docenti dei Conservatori di musica che avevano maturato i 36 mesi di servizio (causa C-494/17; EU:C:2019:387).

22. Infatti, con la decisione del 7 luglio 2020 sul reclamo collettivo n.146/2017 (v. **allegato 16**) ANIEF c. Italia, richiamato al punto 14 dell’ordinanza di rinvio pregiudiziale del Giudice di pace di Bologna nella causa C-658/18, il Comitato europeo dei diritti sociali presso il Consiglio d’Europa, all’unanimità, ha affermato che lo Stato italiano, con la legislazione e la giurisprudenza delle Sezioni unite della sentenza n.5072/2016 e della Cassazione del 2016 sul precariato scolastico, ha violato l’art.1 paragrafo 2 della Carta sociale europea nei confronti dei docenti pubblici precari non iscritti nelle graduatorie ad esaurimento (GAE) che hanno maturato un servizio con contratti successivi a tempo determinato anche non continuativi per una durata superiore a 36 mesi. Il CEDS nella motivazione della decisione richiama espressamente le sentenze Sciotto e Rossato della Corte di giustizia.

23. E’ alla luce di questo complesso quadro giurisprudenziale sovranazionale, successivo al rinvio pregiudiziale del GdP di Bologna, che la Corte di Lussemburgo nella decisione del 16 luglio 2020 ha radicalmente rivisto e corretto le proprie precedenti ordinanze di inammissibilità/incompetenza<sup>6</sup> sullo status della magistratura onoraria, modificando la propria giurisprudenza con motivazione estremamente sintetica (sentenza Governo della Repubblica italiana, punto 62), che imputa il diverso orientamento ad un errore (inesistente, almeno per quanto riguarda la 2<sup>a</sup> ordinanza pregiudiziale del 6 settembre 2018 del Giudice di pace di L’Aquila nella causa C-618/18) del Giudice del rinvio.

24. Questo auspicato *revirement* della Corte sovranazionale, così come una maggiore trasparenza nel dialogo con i Giudici nazionali e gli interpreti grazie alla pubblicazione integrale delle ordinanze di rinvio pregiudiziale sul sito della Corte Ue, trovano il loro *humus* giuridico, a

---

<sup>6</sup> Corte di giustizia Ue, I Sez., ordinanza 6 settembre 2018, causa C-472/17 Di Girolamo, EU:C:2018:684; II Sez., n.2 ordinanze 17 gennaio 2019, causa C-600/17 Cipollone, EU:C:2019:29 e causa C-626/17 Rossi ed altri, EU:C:2019:28; VII Sez., ordinanza 17 dicembre 2019, causa C-618/18 Di Girolamo, EU:C:2019:1090.

parere di questa difesa, anche nell'entrata in servizio dall'ottobre 2018 del nuovo Giudice italiano in Corte di giustizia, cioè della dottrina<sup>7</sup> richiamata al punto 23 dell'ordinanza di rinvio.

25. Non sembra un caso che la Corte costituzionale, dopo l'ordinanza di rinvio pregiudiziale del Giudice di pace di Bologna e sulle sollecitazioni dell'autorevole dottrina costituzionale europea innanzi richiamata, abbia abbandonato il percorso incerto della doppia pregiudiziale "paritaria" europea e costituzionale enunciato nella sentenza n.269/2017, e abbia ripreso il dialogo diretto con la Corte di giustizia nei giudizi incidentali sul presupposto della primazia del diritto dell'Unione europea dapprima con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale n.117/2019 e poi con quella n.182/2020.

26. Il 1° giugno 2020 codesto Ill.mo TAR ha depositato l'ordinanza di rinvio pregiudiziale nel presente giudizio, iscritta in data 4 giugno presso la Cancelleria della Corte di giustizia con il n.236/2020.

27. Quattro giorni dopo l'iscrizione della causa pregiudiziale C-236/20 la Cancelleria della Corte di giustizia ha comunicato (v. **allegato 12**, cit.) ai difensori della ricorrente UX la fissazione dell'udienza del 16 luglio 2020 per il deposito della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18.

28. Contestualmente al deposito della sentenza del 16 luglio 2020 nella causa C-658/18, la Corte di giustizia ha inviato comunicazione di identico contenuto sia a codesto Ill.mo Tribunale amministrativo per la causa pregiudiziale C-236/20 sia al Tribunale di Vicenza per la causa pregiudiziale C-834/19, invitando i due giudici del rinvio a verificare, alla luce della sentenza UX, la sussistenza dell'interesse a insistere sui quesiti interpretativi rispettivamente proposti.

29. Anche il Tribunale di Vicenza ha fissato per il 21 ottobre 2020 con la modalità organizzativa della trattazione scritta l'udienza per decidere se insistere o meno sull'ordinanza pregiudiziale di cui alla causa C-834/19.

### **La competenza esclusiva del TAR sullo stato giuridico della magistratura onoraria dopo la sentenza UX della Corte di giustizia**

---

<sup>7</sup> V. L. S. Rossi, *La sentenza n.269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter creativi (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 31 gennaio 2018. Nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale al punto 23 dell'ordinanza il GdP di Bologna richiama il saggio della prof.ssa Rossi nella parte, ««a commento della sentenza n.269/2017 con cui la Corte costituzionale ha accentrato il controllo interno di costituzionalità delle norme nazionali in caso di contrasto con il diritto dell'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali Ue, ha affermato che «Il giudice competente ad interpretare la Carta è la Corte di Giustizia dell'Unione europea: e lo è anche con riferimento all'art 54 della Carta stessa, e dunque dell'interpretazione "in armonia" (che non significa "in conformità") con le tradizioni costituzionali degli Stati membri. Nessuna Corte costituzionale può di conseguenza riservarsi il potere di interpretare la Carta unilateralmente, in armonia con le proprie tradizioni costituzionali, perché è solo nel dialogo con la Corte di Giustizia che i valori di una Costituzione possono assurgere a tradizioni costituzionali comuni»

30. Fatta questa lunga premessa per inquadrare il contesto “processuale” all’interno del quale si è orientata la Corte Ue, questa difesa si permette di suggerire a codesto Ill.mo TAR di rinunciare ai quesiti pregiudiziali, alla luce della sentenza europea del 16 luglio 2020, e di decidere la causa nel merito, con l’accoglimento delle domande della ricorrente Maria Grazia Rinaldi.

31. Nelle more del giudizio la ricorrente ha continuato a svolgere ininterrottamente (dal 3 luglio 2002) fino al 31 luglio 2019 le funzioni giurisdizionali di Giudice di pace, essendo cessata automaticamente dall’incarico solo per effetto del raggiungimento del 68° anno di età, come previsto dall’art.29, comma 2, del d.lgs. n.116/2017, mentre, se fosse stata equiparata alla magistratura professionale con inquadramento come giudice lavoratore subordinato, avrebbe avuto diritto a cessare dall’incarico al compimento del 70° anno di età, cioè alla data del 31 luglio 2021 (ultimo giorno di servizio).

32. Le ragioni del suggerimento di rinuncia alla domanda ex art.267 TFUE si ricavano dalla lettura stessa dell’ordinanza di rinvio pregiudiziale di codesto Ill.mo Tribunale, che mostra egregiamente di non aver nessun dubbio né sul quadro giuridico interno sia legislativo che giurisprudenziale, totalmente preclusivo di ogni tutela effettiva delle condizioni di lavoro della magistratura di pace né sul diritto dell’Unione europea da applicare né sulla pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia.

33. L’ordinanza di rinvio del 1° giugno 2020 avrebbe potuto essere una sentenza di accoglimento e non lo è per una ragione molto chiara, che è la stessa che ha mosso prima il Giudice di pace di Bologna sullo stato giuridico di una giudice di pace nella causa C-658/18, poi il Tribunale di Vicenza sullo stato giuridico di una giudice onoraria di tribunale nella causa C-834/19, a interrogare la Corte di giustizia.

34. Nei procedimenti principali, compreso quello del presente giudizio, si controverte, in sostanza, di domande di risarcimento dei danni subiti per violazione del diritto dell’Unione da parte dello Stato italiano, secondo i principi enunciati dalla Corte di giustizia a partire dalla sentenza Francovich<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Così l’ordinanza di rinvio pregiudiziale del Giudice di pace di Bologna ai punti 28-29: «28. L’art.4, comma 43, della legge 12 novembre 2011, n.183, qualifica come azione di risarcimento dei danni per responsabilità extracontrattuale la domanda di risarcimento dei danni che, sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dalla storica sentenza Francovich del 19 novembre 1991 (cause riunite C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428), legittima il singolo a proporla nei confronti dello Stato per i casi di inadempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza alla Comunità europea, oggi Unione europea, a condizione, naturalmente,

35. Tutti e tre i Giudici del rinvio (GdP di Bologna; Tribunale di Vicenza; TAR Emilia-Romagna) non hanno avuto dubbi sul fatto che costituisca flagrante violazione del diritto dell'Unione europea l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione che, conformandosi alla nozione astratta del legislatore di "non lavoratore" o funzionario onorario o volontario, ha negato la nozione di lavoratore del pubblico impiego alla magistratura onoraria.

36. E' stato costruito dalla giurisprudenza di legittimità un *extravagantes* percorso ermeneutico di diniego di ogni tutela effettiva della magistratura onoraria: la competenza esclusiva sullo status della magistratura onoraria è quella del TAR (cfr. Corte Costituzionale, ordinanza n.174/2012; Cassazione, Sezioni unite, sentenza 16 novembre 2017 n. 27198), ma la giustizia amministrativa in ogni caso non potrebbe riconoscere alcuna tutela delle condizioni di lavoro perché i magistrati onorari non sono considerati lavoratori né subordinati né parasubordinati né autonomi (cfr. Cassazione, Sezioni unite, sentenza 31 maggio 2017 n.13721; Cassazione, Sezione lavoro, 4 gennaio 2018 n. 99; Cassazione, III Sezione civile, sentenza 14 ottobre 2019, n.25767).

37. L'unica possibilità di realizzare la tutela effettiva dei diritti fondamentali riconosciuti dal diritto dell'Unione ai magistrati onorari e negati dal legislatore e dalla giurisprudenza della Cassazione e, in conseguenza, dal Consiglio di Stato<sup>9</sup> era, evidentemente, quella derivante da una sentenza interpretativa della Corte di giustizia sulla nozione di lavoratore [subordinato] secondo il diritto dell'Unione, da applicare verticalmente allo Stato inadempiente attraverso, in particolare, le clausole 2 e 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito dalla direttiva 1999/70/CE (Giudice di pace di Bologna; TAR Emilia-Romagna) e/o le clausole 2 e 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale recepito dalla direttiva 1997/81/CE (Tribunale di Vicenza; TAR Emilia-Romagna), con violazione del principio di non discriminazione rispetto alle condizioni di lavoro applicate ai lavoratori a tempo indeterminato "comparabili", i magistrati professionali.

38. Le risposte della Corte di giustizia nella sentenza del 16 luglio 2020 nella causa C-658/18 sono note, ma quella più dirimente per la soluzione della presente vertenza, oltre alla

---

*che il diritto dell'Unione riconoscesse ai singoli un diritto soggettivo, che lo Stato non ha messo il cittadino nelle condizioni di esercitare attraverso atti normativi interni. 29. L'art. 4, comma 43, della legge n.183/2011 non prevede alcuna riserva di competenza per materia, per cui la domanda della ricorrente nel presente giudizio monitorio è stata correttamente instaurata nei limiti della competenza per valore e per territorio di questo giudice.».*

<sup>9</sup> A tale nozione di "non lavoratore" della magistratura onoraria il Consiglio di Stato si è adeguato con le due sentenze del 18 luglio 2017 n.3556, citata in nota 10 dall'Avvocato generale Kokott nelle conclusioni scritte della causa C-658/18, e del 21 febbraio 2020 n.1326.

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

39. Ha risposto la Corte di giustizia, complessivamente, ai quesiti di codesto Ill.mo TAR?

40. Pare a questa difesa che le conclusioni e gli argomenti giuridici della Corte di giustizia sulla nozione di giudice di pace come giudice europeo autonomo e indipendente (1° quesito del Giudice di pace di Bologna) rispondano perfettamente al secondo quesito di codesto Ill.mo Tribunale amministrativo, mentre la Corte europea sulla nozione di lavoratore secondo il diritto dell'Unione e l'equiparazione della magistratura di pace alle condizioni di lavoro della magistratura professionale (2° quesito del GdP di Bologna).

41. Sul terzo quesito di codesto Ill.mo TAR nell'ordinanza di rinvio, apparentemente non deliberato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 16 luglio 2020, si tornerà, insieme alla comparazione tra le risposte della Corte Ue e i quesiti di codesto Giudice del rinvio.

42. Non è dubitabile, come riconosce la Corte di giustizia e come aveva già evidenziato codesto Ill.mo TAR nell'ordinanza di rinvio, che i giudici di pace svolgano una funzione identica a quella dei magistrati di carriera: è del resto la stessa legge che ha recentemente riformato il loro statuto a riconoscere che essi «esercitano la giurisdizione in materia civile e penale» (art. 9, comma 1, d.lgs. 116/2017); e che ad essi «può essere assegnata la trattazione di procedimenti civili e penali di competenza del tribunale» (art. 11, comma 1, d.lgs. 116/2017), ovvero dei medesimi procedimenti di norma gestiti dai magistrati togati; e che essi «possono essere destinati a comporre i collegi civili e penali del tribunale» (art. 12 d.lgs. 116/2017 e si veda ora la Circolare del CSM del 7.3.2018), rilevandosi in tal modo, ancor più di una mera comparabilità, la sussistenza di una vera e propria fungibilità di funzioni tra magistrati onorari a tempo determinato e magistrati togati a tempo indeterminato, a parte i giudici onorari di pace

(GOP) che saranno inseriti nell'Ufficio del processo, organizzazione "medievale" elaborata dal Ministero della giustizia e, per fortuna, non ancora entrata in funzione.

43. L'esclusione dei magistrati onorari da tutte le tutele lavoristiche, riconducibili alla nozione di "condizioni di impiego" di cui alla clausola 4 dell'Accordo quadro sul lavoro a termine, attribuite al lavoratore comparabile a tempo indeterminato (magistrato di carriera di pari anzianità), costituisce una chiara violazione di natura sistemica diritto dell'Unione europea, a cui la Corte di giustizia, come *ius superveniens*, ha posto rimedio.

44. La sentenza UX è, in conclusione, chiarissima nell'affermare la natura subordinata del rapporto di lavoro a tempo determinato che lega i magistrati onorari, e nel caso di specie i giudici di pace, con il Ministero della Giustizia, e la doverosità di riconoscere ad essi tutti i diritti, in primis retributivi e contributivi, connessi allo statuto di lavoratore dipendente.

45. È altresì chiara nell'individuare nel magistrato di carriera (di analogia anzianità) il termine di raffronto (tecnicamente, il "lavoratore subordinato comparabile") per tutti i trattamenti economici e normativi conseguenti, in applicazione del principio di non discriminazione /parità di trattamento.

46. Certamente non può trarre in inganno il giurista e il giudice competente (codesto Ill.mo TAR) che dovrà applicare la sentenza UX nell'ordinamento interno, il riferimento che fa la Corte nelle conclusioni a possibili differenze di trattamento con le condizioni di lavoro applicate ai magistrati professionali che possano essere giustificate «*dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità*», che il giudice nazionale dovrà valutare.

47. I giudici di pace, i giudici onorari di tribunale, i vice procuratori onorari hanno svolto e svolgono funzioni giurisdizionali. Non sono tirocinanti né stagisti. Non ricoprono qualifiche diverse dalle funzioni della magistratura professionale giudicante o inquirente corrispondente né, naturalmente, vi sono diversità nella natura delle mansioni. La giudice di pace ricorrente nel presente giudizio non ha fatto parte dell'Ufficio del processo fino alla cessazione dell'incarico per il raggiungimento del 68° anno di età.

48. Nella memoria del 19 settembre 2020 della intervenuta dott.ssa Angela Ressa si insiste per confermare il rinvio pregiudiziale sul presupposto che la Corte di giustizia avrebbe erroneamente valorizzato ai punti 147-154 gli argomenti del Governo italiano sulla differenziazione delle funzioni e delle attività giurisdizionali svolte dal giudice di pace rispetto al magistrato professionale, facendo riferimento anche alle diverse modalità di reclutamento (sentenza UX, punto 161).

49. Questa difesa, alla luce di tutti gli atti processuali della causa C-658/18 messi a disposizione di codesto Ecc.mo Collegio e delle parti di questo procedimento principale, si permette di dissentire rispetto a questo presunto “erroneo convincimento” della Corte, perché esso non viene ripreso nelle conclusioni, in cui, appunto, la valutazione del Giudice dell’Unione è espressa in termini di “osta”, ritenendo cioè che l’equiparazione delle condizioni di lavoro del giudice di pace con la magistratura professionale sia *in re ipsa* nello svolgimento di funzioni giurisdizionali, a meno che il giudice nazionale non rilevi le ragioni oggettive indicate dalla Corte per differenziare i trattamenti e le condizioni di lavoro.

50. Codesto Ill.mo TAR ha ampiamente motivato nella propria ordinanza sullo stato giuridico della giudice di pace ricorrente che sussiste identità di funzioni giurisdizionali e non vi sono ragioni oggettive per discriminare.

51. Altrettanto ha scritto il Tribunale di Vicenza nell’ordinanza di rinvio della causa C-834/19 sullo stato giuridico di una giudice onoraria di tribunale, peraltro in servizio presso la Sezione lavoro dello stesso Ufficio giudiziario e con ruoli autonomi.

52. Altrettanto ha rappresentato la Commissione europea nelle osservazioni scritte della causa C-472/17 Di Girolamo (v. **allegato 13**, cit.) oltre che nella procedura di preinfrazione di cui alla comunicazione del 10 giugno 2016 e nelle tante comunicazioni alla Commissione PETI del Parlamento europeo sulla situazione di precarietà lavorativa della magistratura onoraria, tra cui quella del 28 febbraio 2018 ha costituito la motivazione per il Governo di attivare il tavolo tecnico di riforma della magistratura onoraria di cui al D.M. 21 settembre 2018, tavolo rimasto senza alcun esito.

53. E’ chiaro che la Corte di giustizia ha cercato di entrare “in punta di piedi” nella valutazione delle regole interne di funzionamento dell’ordinamento giudiziario nazionale, rispettando in linea generale le scelte del legislatore ma dichiarandole incoerenti con il diritto dell’Unione (“osta”), salvo che il Giudice nazionale non rilevi ragioni oggettive per differenziare le condizioni di lavoro tra magistratura onoraria e magistratura professionale.

54. Nessuno dei tre giudici del rinvio lo ha fatto e il Giudice di pace di Bologna, dopo la sentenza UX, ha emesso il decreto ingiuntivo (v. **allegato 17**) in favore della giudice di pace ricorrente nella misura della retribuzione che sarebbe spettata per le ferie di agosto 2018 ad un magistrato professionale con terza valutazione di professionalità, non tralasciando di evidenziare *«che dal 16 luglio 2020 ad oggi il Governo non ha posto in essere nessun provvedimento legislativo e/o amministrativo per dare esecuzione alla sentenza UX della Corte di giustizia, nonostante la Commissione Ue abbia già indicato tra le condizionalità per l’erogazione delle cospicue risorse del Recovery fund quella dell’efficientamento della giustizia, che*

*evidentemente non può tollerare il mantenimento di una situazione di magistrati precari e di inadempimento strutturale alle direttive comunitarie e al diritto dell'Unione europea, aggravatasi, come ben noto, con la pandemia».*

55. La Corte costituzionale, prima della sentenza n.269/2017, ha chiarito che le statuizioni dettate nelle pronunce interpretative della Corte di giustizia entrano ad ogni effetto nell'ordinamento interno, sicché la fattispecie concreta ricade *«sotto il disposto del diritto comunitario destinato a ricevere immediata e necessaria applicazione nell'ambito territoriale dello Stato»*, con la conseguenza della inammissibilità della questione di costituzionalità eventualmente sollevata dal giudice comune (così, Corte Cost., ord. 23 giugno 1999, n. 255).

56. Pertanto, la Cassazione ha affermato che *«le statuizioni delle sentenze interpretative pronunciate in via pregiudiziale [...] hanno diretta ed immediata applicazione nel nostro ordinamento interno e determinano l'effetto della 'non applicazione' della legge nazionale dichiarata incompatibile con l'ordinamento comunitario col limite, peraltro, del rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale dei diritti ineliminabili della persona umana»* (Cass., sez. I, 28 marzo 1997, n. 2787), diventando *ius superveniens* (cfr. Corte Cost., ordinanza n.252/2006; sentenza n.187/2016).

57. Sempre la Suprema Corte di legittimità ha esplicitamente ritenuto la *«efficacia vincolante delle decisioni della Corte di giustizia pronunciate in sede di interpretazione pregiudiziale»* (Cass., sez. lav., 16 aprile 1999, n. 3830) e ha riconosciuto il *«valore "normativo" delle pronunce interpretative della Corte comunitaria»* (cfr., Cass., sez. lav., 30 dicembre 2003, n. 19842).

58. Le Sezioni Unite della Cassazione hanno ribadito che l'interpretazione da parte del giudice nazionale di una norma di diritto interno in termini contrastanti con il diritto dell'Unione europea, secondo quanto risultante da una pronuncia della Corte di Giustizia successivamente intervenuta, dà luogo alla violazione di un limite esterno della giurisdizione, rientrando in uno di quei *«casi estremi»* in cui il giudice adotta una decisione anomala o abnorme, omettendo l'esercizio del potere giurisdizionale per errores in iudicando o in procedendo che danno luogo al superamento del limite esterno (cfr., in questi termini, Cass., Sez. Un. , ordinanza 8 aprile 2016, n. 6891, che richiama in motivazione gli analoghi principi precedentemente espressi da Cass., Sez. Un., 6 febbraio 2015, n. 2403).

59. Anche per la giustizia amministrativa s'impone la cassazione di una sentenza che nel frattempo sia stata resa in senso contrario a quello sostenuto dalla interpretativa europea, una misura, questa, *«indispensabile per impedire che il provvedimento giudiziario, una volta divenuto definitivo ed efficace, espliciti i suoi effetti in contrasto con il diritto comunitario, con*



*grave nocumento per l'ordinamento europeo e nazionale e con palese violazione del principio secondo cui l'attività di tutti gli organi dello Stato deve conformarsi alla normativa comunitaria»* (Consiglio di Stato, Ad. Plen., sentenza 9 giugno 2016, n. 11).

60. Anzi, come è noto, recentemente la Suprema Corte di Cassazione a Sezioni unite ha messo in discussione anche il giudicato amministrativo con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale n.19598/2020 del 18 settembre 2020, ponendo quesiti pregiudiziali concernenti le decisioni del Consiglio di Stato sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e la loro impugnabilità in sede di legittimità da parte delle Sezioni unite sull'applicazione del diritto dell'Unione, con richiesta di procedimento accelerato per il «grave stato di incertezza sull'ambito della tutela giurisdizionale dei diritti dei cittadini riconosciuti dal diritto dell'Unione e sulla stessa portata ed efficacia di tale diritto.».

61. Se la Suprema Corte avesse mostrato nel 2016 e nel 2017 lo stesso anelito nomofilattico comunitariamente orientato di tutela giurisdizionale dei diritti della magistratura onoraria riconosciuti dal diritto dell'Unione, non vi sarebbe stata la sentenza UX della Corte di giustizia e le conseguenze della pandemia sul corretto svolgimento dell'attività giurisdizionale ordinaria civile e penale sarebbero state meno disastrose di quelle legate anche alla precarietà lavorativa e delle condizioni di sicurezza sanitaria di migliaia di servitori dello Stato, che attendono la decisione di merito di codesto Ill.mo TAR e non la continuazione di un dialogo con la Corte sovranazionale, che ha già fornito tutte le risposte che poteva e doveva dare *in subiecta materia*.

62. Va menzionato il fatto che con lettera trasmessa via pec del 4 febbraio 2020 (v. **allegato 18**) la Presidente dell'Unagipa comunicava al Ministro della giustizia, al Ministro della salute, alla Commissione Europea e al Presidente del Parlamento europeo quanto segue: «Il 31/12/2019 la Cina ha segnalato all'OMS un cluster di casi di polmonite di eziologia ignota, poi identificato come un nuovo coronavirus, che si aggiunge agli altri casi di tubercolosi, colera, vaiolo, ebola, epatite che, sebbene residuali, mettono a serio rischio o addirittura minano la salute di coloro che prestano servizio al pubblico.

*Di conseguenza è stata dichiarata da parte dell'OMS "Emergenza Internazionale di Salute Pubblica" e il 31.1.2020 il Consiglio dei Ministri ha decretato lo stato di emergenza sanitaria per sei mesi per il rischio che il coronavirus cinese costituisce attraverso la possibile diffusione internazionale di una malattia che potenzialmente richiede una risposta coordinata a livello internazionale.*

*- i giudici di pace, nelle funzioni di giudice competente per materia, tengono udienza per le convalide di espulsione o di trattenimento nei Centri di permanenza e rimpatrii degli*

*immigrati clandestini, lavorando addirittura a titolo gratuito nel caso delle proroghe delle convalide di trattenimento come imposto da ultima circolare ministeriale;*

*- i giudici di pace sono tuttora privi delle più elementari tutele sanitarie e assistenziali, pur fornendo un servizio pubblico che non può essere interrotto né differito, riguardando l'amministrazione della giustizia ed la regolare e puntuale celebrazione delle udienze tabellari, anche nella materia della immigrazione clandestina,*

*chiede ai Ministri in indirizzo:*

*- che sia emanata urgentemente una circolare volta a chiarire il protocollo da attuare per la protezione della salute dei giudici che prestano servizio, soprattutto nella materia delle convalide di espulsione e di trattenimento nei centri di permanenza degli immigrati clandestini, sia per l'attuale emergenza sanitaria, ma anche per altre patologie di facile diffusione come la tubercolosi e le altre elencate;*

*- che siano fornite maschere idonee a schermarsi da eventuali contagi, previa autorizzazione all'uso durante l'udienza;*

*- che siano apprestate immediatamente le tutele relative alle indennità di malattia e di rischio e per i giudici di pace e i magistrati onorari che si trovano in medesime situazioni.*

*I giudici di pace e le loro famiglie sono seriamente preoccupati per il continuo rischio personale, corso anche dal punto di vista sanitario, cui sono sottoposti, lavorando senza alcuna tutela ed essendo abbandonati dallo Stato in caso di malattia, poiché ancora privi di assistenza anche sanitaria, non percependo neppure alcuna indennità di rischio.*

*Neanche la fantasiosa qualifica di "volontari" imposta dalla normativa nazionale in evidente contrasto con quella europea in tema di lavoro, giustifica la desolata condizione in cui li ha relegati il Ministero di appartenenza.*

*Si auspica in un **riscontro urgentissimo** essendo difficile continuare a garantire il pubblico servizio svolto a queste condizioni ormai non più procrastinabili essendo relative alla sicurezza in ambiente pubblico di lavoro , considerando che in caso contrario i magistrati onorari e le loro famiglie, in caso di contagio, sarebbero esposti ai medesimi rischi, **ritenendo in tal caso responsabile il Governo italiano.**».*

63. Lo stesso allarme sulla correlazione tra precarietà lavorativa della magistratura onoraria e lockdown della giustizia ordinaria civile e penale è stato lanciato dal Giudice di pace di Lanciano sia nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 18 maggio 2020 nella causa C-220/20 (**allegato 6** della memoria di intervento) sia nell'ordinanza di legittimità costituzionale del 28 maggio 2020 (v. **allegato 7** alla memoria di intervento).

64. Il dramma della precarietà lavorativa dei magistrati onorari sembra emergere nella recentissima sentenza del 7 ottobre 2020 (v. **allegato 19**), con cui il Giudice del lavoro del Tribunale di Napoli ha accolto la domanda di un giudice di pace con oltre venti anni di servizio giurisdizionale cessato a fine 2015, presentata con ricorso depositato il 20 luglio 2016, limitatamente al risarcimento dei danni per abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato e, per l'effetto, ha condannato il Ministero della Giustizia al risarcimento del danno in favore del GdP ricorrente nella misura di 21 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto oltre interessi legali e spese e competenze del giudizio.

65. Il Giudice del lavoro ha escluso il difetto di giurisdizione exceptio dal Ministero della giustizia con un articolato ragionamento, che da un lato ha precluso il sindacato del giudice ordinario sullo stato giuridico di lavoratore della magistratura di pace inteso come carenza assoluta di giurisdizione anche del giudice amministrativo, prima della sentenza UX della Corte di giustizia.

66. Il Tribunale di Napoli, per altro verso, ha riconosciuto la competenza esclusiva del Tar dopo la sentenza della Corte Ue sulle condizioni di lavoro dei giudici di pace, limitando (incoerentemente rispetto alla premessa, ma coerentemente come "sanzione"/monito, quasi un *astreinte* di scuse della magistratura ordinaria per non aver garantito neanche un minimo di tutela previdenziale alla magistratura onoraria) la competenza del giudice ordinario al risarcimento danni per la precarietà lavorativa<sup>10</sup>.

67. Continua il Tribunale di Napoli nella sentenza del 7 ottobre 2020, evocando la pendenza del presente giudizio: *«Il giudizio è durato quattro anni, in ragione delle reiterare richieste di rinvio proposte da parte ricorrente, in attesa di pronuncia sul punto della Corte di Giustizia*

---

<sup>10</sup> Afferma infatti il Tribunale di Napoli nella sentenza del 7 ottobre 2020: *«Varie pronunce della Cassazione, al tempo della proposizione del presente ricorso, hanno qualificato il rapporto di lavoro tra giudici di pace e Ministero della Giustizia come non di pubblico impiego, ma di servizio volontario "con funzioni pubbliche". Secondo queste pronunce, non potendosi considerare il giudice di pace come dipendente, egli non aveva, ad esempio, diritto alla tutela delle condizioni di salute nell'ambiente di lavoro, previste unicamente per i lavoratori subordinati. La Cassazione ha chiarito che nei confronti dei giudici di pace si instaura un rapporto di servizio non coincidente con quello di pubblico impiego. In particolare, è stato osservato che la categoria dei funzionari onorari, della quale fa parte il giudice di pace, ricorre quando esiste un rapporto di servizio volontario, con attribuzione di funzioni pubbliche, ma senza la presenza degli elementi che caratterizzano l'impiego pubblico. Sul punto si sono pronunciate anche le Sezioni Unite, secondo le quali, la categoria dei funzionari onorari, della quale fa parte il giudice di pace, ricorre quando esiste un rapporto di servizio volontario, con attribuzione di funzioni pubbliche, ma senza la presenza degli elementi che caratterizzano l'impiego pubblico. Questa era la giurisprudenza dominante al momento della proposizione del ricorso, ad interpretazione della normativa vigente sul punto. In ragione della portata di tale orientamento, si deve affermare che bene ha fatto il ricorrente ad adire il giudice ordinario, attesa la dichiarata inesistenza di un rapporto di pubblico impiego e, pertanto l'eccezione di difetto di giurisdizione non può essere accolta in considerazione della collocazione temporale della proposizione del ricorso.»*

della UE. L'attesa pronuncia la Corte di Giustizia Europea, intervenuta il 16-07-2020, impone una riflessione sul' orientamento da assumere in materia, pur nei limiti di una pronuncia che si limiti alla domanda risarcitoria in ragione del susseguirsi di proroghe di contratti; infatti le nomine quadriennali dei giudici di pace, alla luce di tale pronuncia, possono essere considerate assimilabili, quantomeno con riguardo alle ricadute indennitarie e/o risarcitorie, ai contratti a tempo determinato nel pubblico impiego reiterati nel tempo. Infatti con la sentenza UX, relativa alla causa C-658/18, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Giudice di pace di Bologna (Italia), la Corte (Seconda Sezione), in merito ad una domanda di risarcimento dei danni subiti per violazione del diritto dell'Unione da parte dello Stato italiano, ha statuito che ..... Inoltre, il TAR Emilia Romagna, nel procedimento 116/17, ha ritenuto accoglibili tutte le istanze come nel caso di specie, rinviando per una pregiudiziale europea alla Corte di Giustizia. Ma, a seguito della sentenza n. UX C-658/18 della Corte di Giustizia, con nota emessa il medesimo giorno 16/07/2020, la stessa ha invitato il TAR Emilia-Romagna, allegando la stessa decisione, di verificare la permanenza dell'interesse a pronunciarsi sulla ordinanza C-236/2020 del giudice amministrativo, che propende per una totale equiparazione giuridica ed economica dei giudici di pace e, in generale, della magistratura onoraria con la magistratura professionale.».

68. Quindi, anche la giurisdizione ordinaria, illuminata dalla sentenza UX, ha compreso la necessità di una tutela effettiva e integrale dei diritti della magistratura onoraria, affidata alla competenza esclusiva della giustizia amministrativa.

69. Rimane a questo punto da definire la rilevanza del terzo quesito pregiudiziale sollevato da codesto Ill.mo TAR nell'ordinanza di rinvio, sulle misure sanzionatorie contro l'abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato, quesito che non è stato specificamente sottoposto all'attenzione della Corte di giustizia nell'ordinanza di rinvio del GdP di Bologna.

70. Pare a questa difesa che anche su questo punto la sentenza della Corte di giustizia possa essere utilizzata come esaustiva a rispondere alle esigenze interpretative del diritto dell'Unione rappresentate nell'ordinanza di rinvio del 1° giugno 2020 di codesto TAR.

71. La prospettiva da cui bisogna partire è quella del giorno di cessazione automatica delle funzioni giurisdizionali della ricorrente dott.ssa Rinaldi al compimento del 68° anno di età, come previsto dall'art.29 d.lgs. n.116/2017, cioè alla data del 31 luglio 2019.

72. Se la ricorrente, dopo oltre ventisette anni di servizio come magistrato onorario, fosse stata tempestivamente equiparata alle condizioni di lavoro del magistrato professionale avrebbe avuto la possibilità di continuare a prestare servizio fino al compimento del 70° anno di età, cioè fino al 31 luglio 2021.

73. Per questa difesa la nozione di giudice di pace come giudice comune europeo alle condizioni di indipendenza, di imparzialità e di inamovibilità enunciate dalla Corte di giustizia in risposta al primo quesito pregiudiziale del GdP di Bologna conduce alla “naturale” stabilità del rapporto di lavoro dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n.116/2017 fino alla data del 31 maggio 2032 e comunque, in base al principio di non discriminazione delle condizioni di lavoro con i lavoratori a tempo indeterminato comparabili anche rispetto all’età (clausola 4 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito dalla direttiva 1999/70/CE e direttiva 2000/78/CE, in combinato disposto), fino al raggiungimento del 70° anno di età.

74. Ricorda, infatti, la Corte Ue che, per quanto riguarda l’aspetto esterno della nozione di «indipendenza», l’inamovibilità dei membri dell’organo giudiziario costituisce una garanzia inerente all’indipendenza dei giudici, in quanto mira a proteggere la persona di coloro che hanno il compito di giudicare (sentenza UX, punto 47).

75. La Corte di giustizia sottolinea l’importanza fondamentale del principio di inamovibilità, esigendo, in particolare, **che i giudici possano continuare a esercitare le proprie funzioni finché non abbiano raggiunto l’età obbligatoria per il collocamento a riposo o fino alla scadenza del loro mandato, qualora quest’ultimo abbia una durata determinata.**

76. Pur non essendo assoluto, questo principio può conoscere eccezioni solo a condizione che ciò sia giustificato da motivi legittimi e imperativi, nel rispetto del principio di proporzionalità. In concreto, la Corte ammette comunemente che i giudici possano essere rimossi ove siano inidonei a continuare ad esercitare le loro funzioni a motivo di un’incapacità o di una grave violazione, rispettando a tal fine procedure appropriate (sentenza UX, punto 48).

77. Più in particolare, secondo la Corte Ue, la garanzia di inamovibilità dei membri di un organo giurisdizionale esige che i casi di rimozione dei membri di tale organo siano determinati da una normativa particolare, mediante disposizioni legislative espresse che forniscano garanzie ulteriori rispetto a quelle previste dalle norme generali del diritto amministrativo e del diritto del lavoro applicabili in caso di rimozione abusiva (sentenza UX, punto 49).

78. La Corte Ue ricollega il secondo aspetto della nozione di «indipendenza», di ordine interno, alla nozione di «imparzialità», che riguarda l’equidistanza del giudice rispetto alle parti della controversia ed ai loro rispettivi interessi in rapporto all’oggetto di quest’ultima e che impone il rispetto dell’obiettività e l’assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione della controversia all’infuori della stretta applicazione della norma giuridica (sentenza UX, punto 50).

79. Tali garanzie di indipendenza e di imparzialità presuppongono l’esistenza di disposizioni, segnatamente relative alla composizione dell’organo, alla nomina, alla durata delle funzioni,

nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di rimozione dei suoi membri, che consentano di fugare, in capo ai singoli, qualsiasi legittimo dubbio quanto alla impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità riguardo agli interessi contrapposti (sentenza UX, punti 51-52).

80. Inoltre, per quanto riguarda la durata delle funzioni dei giudici di pace, essi hanno un mandato di quattro anni, rinnovabile alla sua scadenza per la medesima durata e restano in servizio, in linea di principio, fino alla scadenza del loro mandato di quattro anni, se quest'ultimo non viene rinnovato (sentenza UX, punto 53).

81. La Corte di giustizia rileva che, per quanto riguarda la revoca dell'incarico dei giudici di pace, i relativi procedimenti specifici sono stabiliti a livello nazionale, da disposizioni legislative espresse (sentenza UX, punto 54) e che essi esercitano le loro funzioni in piena autonomia, fatte salve le disposizioni in materia disciplinare, e senza pressioni esterne che possano influenzare le loro decisioni (sentenza UX, punto 55).

82. In conseguenza, ove si leghi l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici di pace, soprattutto sotto il profilo dell'inamovibilità dall'incarico per tutta la durata a tempo determinato o fino alla pensione, alle disposizioni interne di durata del mandato dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n.116/2017, come la ricorrente Rinaldi, essi possono essere confermati, alla scadenza del primo quadriennio di cui agli artt.1 e 2 del d.lgs. n.92/2016 (31 maggio 2020), per ciascuno dei tre successivi quadrienni, cioè fino al 31 maggio 2032, rimanendo in servizio durante tutto il procedimento per la conferma anche con mandato scaduto e, comunque, non oltre il compimento del sessantottesimo anno di età, ai sensi dell'art.29 del d.lgs. n.116/2017.

**82. Di fatto, il combinato disposto delle garanzie di tutela e inamovibilità dall'incarico del magistrato onorario, anche per quanto riguarda il procedimento di revoca, fissate già nella normativa interna e rafforzate dai principi di diretta applicazione sul giudice europeo enunciati dalla sentenza UX, rendono stabile fino alla pensione (70 anni di età) il rapporto di lavoro dei giudici di pace, ove se ne possa evincere anche la equiparabilità alle condizioni di lavoro della magistratura professionale.**

83. Ed è proprio questo, come si è visto, l'effetto che discende dalla risposta della Corte di giustizia alla seconda questione pregiudiziale sollevata dal Giudice di pace di Bologna, sul giudice onorario come lavoratore secondo il diritto dell'Unione da equiparare alle condizioni di lavoro della magistratura professionale.

84. Il danno per l'abusivo ricorso alla contrattazione a tempo determinato per la dott.ssa Rinaldi è sicuramente individuabile nei due anni di servizio che le sono stati preclusi fino al

raggiungimento del 70° anno di età, compreso il danno conseguente da mancata posizione contributiva e previdenziale, su cui peraltro si evidenzia l'imprescrittibilità dell'intera posizione assicurativa della lavoratrice pubblica dal 3 luglio 2002 fino al 31 luglio 2019, ai sensi degli artt. 31, comma 1, legge n. 610/1952 e 3, comma 10-bis, legge n. 335/1995.

85. Pertanto, codesto Ill.mo Tribunale amministrativo ha la possibilità di risolvere la presente controversia con una sentenza esemplare, perché frutto del dialogo diretto con la Corte di giustizia che ha riconosciuto immediatamente la fondatezza dei quesiti pregiudiziali sottoposti dall'esemplare ordinanza del 1° giugno 2020, avendo già positivamente accertato codesto Ecc.mo Giudice del rinvio i presupposti normativi e fattuali interni per applicare i principi enunciati dalla Corte Ue nella sentenza UX.

86. La situazione di discriminazione profondamente ingiusta e di vergognoso diniego dei diritti fondamentali dei magistrati precari va sanata dal Giudice nazionale competente, nella latitanza del legislatore e della pubblica amministrazione resistente, con l'applicazione del diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia nella sentenza UX, anche per evitare che la Commissione europea avvii la procedura di infrazione in mancanza di soluzioni interne e provochi rallentamenti all'erogazione delle risorse del Recovery fund, tra le cui condizionalità vi è proprio l'efficientamento della giustizia italiana.

87. L'attuale situazione di precarietà della magistratura onoraria ricorda molto quella dei vigili del fuoco volontari, per i quali la Corte costituzionale con la sentenza n. 267/2013 aveva dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Roma con l'ordinanza del 6 dicembre 2012, che aveva invocato come parametro interposto l'applicazione della direttiva 1999/70/CE per quanto riguarda l'abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato per questa categoria di lavoratori pubblici.

88. Rinnegando la sua consolidata giurisprudenza delle sentenze n.121 del 1993 e n.115 del 1994 sulla nozione "ontologica" di lavoratore subordinato anche nel pubblico impiego (da cui la Corte di giustizia ricaverà i principi applicati nella sentenza O'Brien), secondo la Corte costituzionale nella sentenza n.267/2013 il rapporto tra la pubblica amministrazione e il personale volontario del Corpo dei vigili del fuoco, come quello dei magistrati onorari, per l'esercizio di funzioni straordinarie e collegate ad eventi di natura eccezionale e di durata ed entità non prevedibili, consiste in una dipendenza di carattere esclusivamente funzionale. I volontari dei vigili del fuoco non ricadrebbero, quindi, nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE, perché tale accordo si applica «ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge»

(clausola 2); nel caso in esame, dunque, non vi sarebbe un rapporto di lavoro, ma di servizio, cioè non vi sarebbe alcun rapporto di lavoro subordinato.

89. Viceversa, quasi cinque anni dopo la Corte di giustizia con la sentenza *Matzak*<sup>11</sup>, nel cui procedimento principale si discuteva davanti alla Corte del lavoro di Bruxelles (giudice professionale collegiale) di un **risarcimento del danno a titolo di provvisionale di ben € 1,00** (un euro, cfr. sentenza *Matzak*, punto 18) ha richiamato preliminarmente la portata autonoma della nozione di lavoratore [subordinato] secondo il diritto dell'Unione a prescindere dalla natura giuridica di un rapporto di lavoro secondo il diritto nazionale, alla luce di tutta la propria pertinente (tra cui la sentenza *O' Brien*) giurisprudenza, e ha concluso che l'art. 17, par. 3, lett. c, punto iii), della direttiva 2003/88/CE deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri non possono derogare, con riferimento a talune categorie di vigili del fuoco reclutati dai servizi pubblici antincendio come il vigile del fuoco "volontario" ricorrente nel giudizio principale, a tutti gli obblighi derivanti dalle disposizioni di tale direttiva, ivi compreso l'art. 2, che definisce in particolare le nozioni di «orario di lavoro» e di «periodo di riposo»; che l'art. 15 della direttiva 2003/88 deve essere interpretato nel senso che esso non consente agli Stati membri di adottare o mantenere una definizione della nozione di «orario di lavoro» meno restrittiva di quella contenuta all'articolo 2 della stessa direttiva; infine, che l'art. 2 della direttiva 2003/88 deve essere interpretato nel senso che le ore di guardia che un lavoratore trascorre al proprio domicilio con l'obbligo di rispondere alle convocazioni del suo datore di lavoro entro 8 minuti, obbligo che limita molto fortemente le possibilità di svolgere altre attività, devono essere considerate come «orario di lavoro».

90. Non a caso, i vigili del fuoco volontari sono una delle categorie di lavoratori a tempo determinato nel pubblico impiego (ci sono anche i ricercatori universitari precari), nei cui confronti la Commissione europea ha attivato il 25 luglio 2019 la procedura di infrazione n.2014/2124 con la messa in mora nei confronti dello Stato italiano.

91. Non sembra un caso a questa difesa che la Corte di giustizia, in grande sezione, con la sentenza del 28 gennaio 2020 abbia accolto il ricorso per inadempimento presentato due anni prima (18 febbraio 2018) dalla Commissione europea, senza trattazione orale della causa e senza conclusioni scritte dell'Avvocato generale, e abbia condannato l'Italia per il mancato rispetto, a fine 2017, da parte delle pubbliche amministrazioni nelle loro transazioni commerciali con le imprese private, dell'obbligo di osservare termini di pagamento non superiori a 30 o 60 giorni,

---

<sup>11</sup> Corte di giustizia, sentenza 21 febbraio 2018, C-518/15, *Matzak*, EU:C:2018:82.



quando tali ritardi nell'applicazione della direttiva 2011/7/UE potevano essere al momento della decisione inesistenti o insignificanti<sup>12</sup>.

92. Tale sentenza della Grande Sezione della Corte Ue **rappresenta una decisione di politica del diritto che va in direzione del ripristino del metodo comunitario**, come emerge chiaramente anche dalla sentenza UX, **e appare un chiaro segnale della Corte di giustizia alla nuova Commissione europea di non tollerare più ritardi dell'Italia nell'adempimento alle direttive Ue.**

93. Questa difesa ritiene che si debba fare di tutto per evitare una procedura di infrazione da parte della Commissione europea sulla mancanza di tutela della magistratura onoraria.

94. In questo momento, l'unico organo dello Stato che può sanare definitivamente la fragrante violazione del diritto dell'Unione europea evidenziata dalla sentenza UX della Corte di giustizia è il giudice indipendente, imparziale (anche nei confronti della pubblica amministrazione) e competente.

Si allega la seguente documentazione, già richiamata in narrativa:

- 1- ordinanza di rinvio pregiudiziale del Giudice di pace di Bologna del 16 ottobre 2018;
- 2- comunicazione della Cancelleria della Corte di giustizia di deposito osservazioni scritte;
- 3- osservazioni scritte della giudice di pace ricorrente UX;
- 4- osservazioni scritte del Governo italiano;
- 5- osservazioni scritte della Commissione europea;
- 6- istanza di trattazione orale della ricorrente UX;
- 7- comunicazione della Cancelleria della Corte di fissazione di udienza di trattazione orale;
- 8- comunicazione della Cancelleria della Corte del quesito per udienza del 28 novembre 2019;
- 9- comunicazione della Cancelleria della Corte del quesito dell'Avvocato generale;
- 10- ordinanza del Giudice di pace di Bologna di rinuncia agli ultimi due quesiti;

---

<sup>12</sup> Così la Corte di giustizia a grande sezione nella sentenza del 28 gennaio 2020, in causa C-122/18 Commissione contro Repubblica italiana, ai punti 63-64: «63. A tal riguardo, occorre sottolineare che la Repubblica italiana non contesta il fatto che le sue pubbliche amministrazioni, nel loro complesso, abbiano superato, in media, tali termini, né sostiene che un'analisi di tali dati sulla base di altre modalità avrebbe permesso di accertare il rispetto di detti termini. Essa sottolinea tuttavia, da un lato, che una serie di misure adottate dal 2013 hanno contribuito a una riduzione progressiva di tali ritardi di pagamento e, dall'altro, che un inadempimento può essere constatato soltanto in presenza di una violazione grave, continuata e sistematica degli obblighi imposti dall'articolo 4 della direttiva 2011/7, il che non si è verificato nel caso di specie. 64. Tuttavia, considerazioni siffatte non sono idonee a escludere l'esistenza, alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, di un inadempimento da parte di tale Stato membro degli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7 (v., per analogia, sentenza del 4 marzo 2010, Commissione/Italia, C-297/08, EU:C:2010:115, punti 77 e 78). Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte emerge che il ricorso per inadempimento ha carattere oggettivo e che, di conseguenza, occorre considerare sussistente l'inadempimento degli obblighi incombenti agli Stati membri in forza del diritto dell'Unione indipendentemente dalla portata o dalla frequenza delle situazioni censurate (v., in tal senso, sentenza del 30 gennaio 2003, Commissione/Danimarca, C-226/01, EU:C:2003:60, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).».

- 11- istanza della ricorrente UX del 28 gennaio 2020 di riapertura della fase orale;
- 12- comunicazione della Cancelleria della Corte per il deposito della sentenza UX;
- 13- osservazioni scritte della Commissione europea nella causa C-472/17 Di Girolamo;
- 14- atti del disegno di legge governativo DDL S. n.1438;
- 15- ordinanza del TAR Lazio di rinvio pregiudiziale del 3 aprile 2019 in causa C-326/19;
- 16- ordinanza del Consiglio di Stato di rinvio pregiudiziale del 10 aprile 2020 in causa C-20/20;
- 17- decreto ingiuntivo del Giudice di pace di Bologna nella causa UX;
- 18- lettera Unagipa del 4 febbraio 2020;
- 19- sentenza del 7 ottobre 2020 del Tribunale di Napoli.

Foggia, 15 giugno 2020

Avv. Vincenzo De Michele

Avv. Gabriella Guida