



Sentenza n. 267 del 2020

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Stefano Petitti
decisione del 18 novembre 2020, deposito del 9 dicembre 2020
comunicato stampa del 9 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ordinanza n. 218 del 2019

parole chiave:

GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ DEI DIPENDENTI STATALI – SPESE DI
PATROCINIO LEGALE –RIMBORSO – ESCLUSIONE DEI GIUDICI DI PACE –
IRRAGIONEVOLEZZA – FUNZIONE GIURISDIZIONALE

disposizioni impugnate:

- art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni,
nella legge 23 maggio 1997, n. 135

disposizioni parametro:

- artt. 3, 97, 104, primo comma, 107 e 108, secondo comma, della Costituzione

dispositivo:

additiva

La Corte era stata chiamata a decidere, da una ordinanza di rimessione del TAR Lazio, sulla legittimità costituzionale di una disposizione recata dall'art. 18 del d.l. n. 67 del 1997 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 135 del 1997), in materia di rimborso delle spese di patrocinio legale sostenute dai dipendenti statali nei giudizi promossi per fatti inerenti alla funzione e conclusisi con accertamento negativo di responsabilità.

Innanzitutto, vengono ribaditi due consolidati orientamenti in tema di rilevanza: per determinare l'inammissibilità di una q.l.c., il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* deve essere macroscopico, quindi rilevabile *ictu oculi*; l'inadeguata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* determina l'inammissibilità di una q.l.c. se e in quanto impedisca il controllo di rilevanza della questione medesima, fermo restando che in virtù dell'autonomia tra il giudizio incidentale di legittimità costituzionale e il giudizio principale, il controllo della Corte in ordine alla rilevanza ha natura "esterna", poiché si basa su un parametro di non implausibilità della relativa motivazione.

Passando al merito della pronuncia, il giudice *a quo* aveva sollevato qq.ll.cc. sull'art. 18 del d.l. n. 67 del 1997 come convertito, in riferimento agli artt. 3, 97, 104, primo comma, 107 e 108, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non riconosce ai funzionari onorari con funzioni equivalenti a quelle dei funzionari di ruolo – e specificamente al giudice di pace – il diritto al rimborso viceversa riconosciuto ai dipendenti statali per le spese legali sostenute nei giudizi di responsabilità penale, civile e amministrativa, quando questi siano stati promossi per fatti di servizio e si siano conclusi con accertamento negativo della responsabilità. Ad avviso del rimettente, la mancata previsione del rimborso determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento in danno dei funzionari onorari e ciò si tradurrebbe, riguardo ai magistrati onorari, in una lesione dell'indipendenza, oltre che in un ostacolo al buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

La Corte **dichiara** con riferimento all'art. 3 Cost. – e con assorbimento delle altre qq.ll.cc. – **l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui non prevede che il Ministero della giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace** nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa. Dunque, si adotta **una pronuncia additiva, riferita non a tutti i funzionari onorari, ma esclusivamente al giudice di pace.**

All'uopo, il giudice delle leggi provvede, dunque, a correggere il *petitum* onde garantirne l'aderenza alla fattispecie soggettiva del giudizio *a quo*: quest'ultimo, infatti, riguarda – non genericamente i funzionari onorari con «funzioni sostitutive o integrative, e comunque equivalenti» bensì – quel particolare funzionario onorario che è il giudice di pace, con riferimento al quale, pertanto, il *petitum* additivo deve essere circoscritto. La correzione si estende anche al piano formale, poiché l'oggetto del giudizio viene ridotto al solo comma 1 del citato art. 18, operazione che la Corte può compiere quando, come nel caso in esame, tale delimitazione si evinca dalla motivazione complessiva dell'ordinanza di rimessione.

Nel motivare la decisione, la Corte muove dall'illustrazione del quadro di riferimento, concordando con il rimettente sull'impossibilità di estendere per via interpretativa il diritto al rimborso a soggetti che operano nell'interesse dell'amministrazione al di fuori da un rapporto di impiego: sul punto viene definita «univoca» la giurisprudenza della Cassazione (*ex multis*, Cass. Sez. I civ. n. 23138 del 2004) e del Consiglio di Stato (da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 281 del 2020), in forza della quale **la norma censurata ha carattere eccezionale, è di stretta interpretazione, e quindi non è suscettibile di estensione per analogia.** A ulteriore riprova, vengono menzionati gli interventi legislativi con cui il succitato diritto è stato esteso a determinate categorie di funzionari onorari, ossia agli amministratori degli enti locali che anteriormente a tali interventi non potevano godere proprio a causa del difetto del rapporto di impiego. D'altro canto – continua la Corte rifacendosi ad un suo precedente – per i giudizi di responsabilità amministrativa vige un regime particolare, nel quale il diritto al rimborso, di immediata attuazione giudiziale, non è esposto al rischio di compensazione in caso di proscioglimento nel merito (sent. n. 41 del 2020).

La Corte completa la ricostruzione normativa soffermandosi in particolare sulla figura del giudice di pace. Si evidenzia la definizione legislativa di tale incarico, che la legge qualifica come inderogabilmente temporaneo, tale da poter esser compatibile con lo svolgimento di attività lavorative o professionali, e insuscettibile di determinare un rapporto di impiego (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 116 del 2017). Viene poi rammentata la giurisprudenza costituzionale in forza della quale **la posizione giuridico-economica dei magistrati professionali non si presta a un'estensione automatica nei confronti dei magistrati**

onorari tramite evocazione del principio di eguaglianza, in quanto gli uni esercitano le funzioni giurisdizionali in via esclusiva e gli altri solo in via concorrente. Il giudice delle leggi si sofferma anche sulla **sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX**, stando alla quale, da un lato, il giudice di pace italiano rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri», in quanto organismo di origine legale, a carattere permanente, deputato all'applicazione di norme giuridiche in condizioni di indipendenza; dall'altro, **sono ammissibili differenze di trattamento** in tema di ferie annuali retribuite tra giudice di pace e magistrato professionale non a causa della sola temporaneità dell'incarico, **ma unicamente in virtù delle «diverse qualifiche richieste e della natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità»**. E secondo la Corte di Giustizia dell'UE – prosegue il giudice delle leggi – ai fini di questa valutazione comparativa va considerato il fatto che per i soli magistrati ordinari la nomina debba avvenire per concorso, a norma dell'art. 106, primo comma, Cost., e che a questi l'ordinamento riservi le controversie di maggiore complessità o da trattare negli organi di grado superiore.

A questo punto, **tuttavia**, la Corte osserva che **questi tratti peculiari non incidono sull'identità funzionale dei singoli atti che il giudice di pace compie nell'esercizio della funzione giurisdizionale, per quanto rileva agli effetti del rimborso di cui alla norma censurata**. All'uopo si richiama la sent. n. 189 del 2020 in cui – a proposito di una legge della Prov. Aut. di Trento – la Corte chiariva come l'estensione del rimborso anche alle spese legali sostenute nelle fasi preliminari, pure in caso di archiviazione, rispondesse alla medesima **ratio della norma censurata in questa sede** e dell'art. 31, comma 2, cod. giust. contabile: «evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità». **Tale fine**, aggiunge la Corte, **sussiste** per l'attività giurisdizionale nel suo complesso, quale funzione essenziale dell'ordinamento giuridico, **con pari intensità per il giudice professionale e per il giudice onorario**. In questo senso, come pure rilevato nella stessa sent. n. 189 del 2020, **il beneficio del rimborso delle spese di patrocinio «attiene non al rapporto di impiego [...] bensì al rapporto di servizio»**, trattandosi di un presidio della funzione, rispetto alla quale il **profilo organico appare recessivo**.

Riportando un passo di un altro suo precedente, la Corte ribadisce che «mentre il giudice conciliatore era per più ragioni un giudice minore, **il giudice di pace si affianca – limitatamente al giudizio di primo grado – alla magistratura ordinaria»** per fornire «una risposta più adeguata, da parte dell'ordine giudiziario nel suo complesso, alla sempre crescente domanda di giustizia» (sent. n. 150 del 1993). Inoltre, si nota come l'art. 7, comma 3, della legge n. 117 del 1988, mentre nel testo originario limitava la responsabilità del giudice conciliatore al solo caso di dolo, nel testo modificato dall'art. 4, comma 1, della legge n. 18 del 2015 non distingue il giudice di pace da quello professionale, entrambi chiamati a rispondere anche per negligenza inescusabile.

In definitiva, secondo la Corte, **considerando l'identità della funzione del giudicare**, e la sua primaria importanza nel quadro costituzionale, **è irragionevole che il rimborso delle spese di patrocinio sia dalla legge riconosciuto al solo giudice “togato” e non anche al giudice di pace**, mentre per entrambi ricorre, con eguale pregnanza, l'esigenza di garantire un'attività serena e imparziale, non condizionata dai rischi economici connessi ad eventuali e pur infondate azioni di responsabilità.

Resta fermo – precisa il giudice delle leggi – che per giurisprudenza costante l’insorgenza del diritto al rimborso richiede sempre – anche per il giudice di pace – l’esistenza di un nesso causale e non meramente occasionale tra la funzione esercitata e il fatto contestato.

Eva Lechner