

Pubblicato il 04/03/2019

N. 02800/2019 REG.PROV.COLL.
N. 04208/2018 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 il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4208 del 2018, proposto da Antonino Galatolo, Alberto Ferro, Raffaella Piro, Diego Vallone, Carlo Di Rosa, Marco D'Alessandro, Fulvio Tuttolomondo e Maria Spagnolo, rappresentati e difesi dagli avvocati Arturo Salerni e Fulvio Tuttolomondo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Roma, viale Carso n. 23;

contro

Ministero della Giustizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

a) della nota/circolare ministeriale n. 0011799 U del 18/01/18 emessa dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei

Servizi – Direzione Generale dei magistrati del Ministero della Giustizia con cui è stato disposto “il ritiro a cura degli Uffici competenti dei tesserini di riconoscimento mod, MGG/9 I in corso di validità e la sostituzione degli stessi con nuovi modelli non recanti la dicitura “valido ai fini del porto d'arma senza licenza – art. 7 legge 21.2.1990 n. 36”;

b) di ogni altro atto preordinato, presupposto, connesso e consequenziale, nonché applicativo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;

Vista l'ordinanza cautelare n. 3365/2018;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2019 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, i ricorrenti, premesso di essere giudici onorari di pace attualmente in servizio presso il Distretto della Corte di Appello di Palermo, impugnano, chiedendone l'annullamento, la circolare ministeriale del 18 gennaio 2018 con cui il Ministero della Giustizia ha disposto “*il ritiro a cura degli Uffici competenti dei tesserini di riconoscimento mod, MGG/9 I in corso di validità e la sostituzione degli stessi con nuovi modelli non recanti la dicitura “valido ai fini del porto d'arma senza licenza – art. 7 legge 21.2.1990 n. 36”.*

2. Preliminarmente, i ricorrenti chiedono che sia sottoposta la questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni

presenti nel decreto legislativo del 13 luglio 2017, n. 116, recante la riforma organica della magistratura onoraria, che costituirebbe il presupposto logico e normativo della circolare impugnata. Sostengono, nello specifico, che le norme in questione sarebbero viziate per eccesso di delega ex art. 76 Cost. e in contrasto con gli articoli 2, 3, 38, 41 e 53 della Costituzione.

3. Quanto ai vizi propri della circolare, con un unico motivo di impugnazione lamentano la violazione del principio di equiparazione funzionale di cui all'art.106 Cost., del principio di non discriminazione posto dalla decisione del Comitato europeo per i diritti sociali del 5 luglio 2016, nonché del principio generale di tutela dei diritti acquisiti. Sostengono che la circolare lederebbe un diritto acquisito (quello al rilascio di un tesserino personale recante la dicitura “valido ai fini del porto d’armi senza licenza”), che risulterebbe travolto a causa di una lettura formalistica delle norme e non coerente al dato reale e sostanziale del rischio del magistrato (sia onorario che ordinario) nell’esercizio delle sue funzioni. I ricorrenti ritengono, inoltre, illogica e contraria alle disposizioni nazionali e comunitarie l’affermazione presente nella circolare circa l’assimilazione della posizione dei magistrati onorari a quella dei giudici popolari chiamati ad integrare le sezioni specializzate.

4. Il Ministero intimato si è costituito in giudizio, eccependo l’inammissibilità del gravame per carenza di interesse ad agire e chiedendone la reiezione nel merito siccome infondato.

5. Alla camera di consiglio del 6 giugno 2018, l’esigenza cautelare rappresentata nel ricorso è stata tutelata attraverso la fissazione della data di trattazione del merito della controversia.

6. Alla pubblica udienza del 13 febbraio 2019 la causa è stata trattenuta

in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dal Ministero della giustizia. La circolare impugnata non ha valore esclusivamente interpretativo, in quanto essa dispone anche il ritiro, a cura degli uffici competenti, dei tesserini di riconoscimento dei giudici di pace e la loro sostituzione con modelli non recanti la dicitura “*valido ai fini del porto d'arma senza licenza — art. 7 legge 21.2.1990, n. 36*”. In proposito, va richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'onere di impugnare una circolare unitamente al provvedimento applicativo che renda attuale il pregiudizio subito non sussiste nell'ipotesi in cui tale circolare disciplini concretamente l'attività dei destinatari, ponendo prescrizioni immediatamente e direttamente lesive, rispetto alle quali il provvedimento di applicazione ha carattere semplicemente adempitivo (*ex multis*, tra le più recenti, cfr. Tar Lazio, sez. II ter, 19 gennaio 2015, n. 802).

Nella presente fattispecie, l'atto gravato presenta un contenuto lesivo della sfera giuridica dei ricorrenti, e come tale è immediatamente impugnabile. Quanto alla mancata impugnazione degli atti attuativi emanati dagli uffici, non risulta smentita l'affermazione di parte ricorrente circa la mancata adozione di atti della specie, in quanto l'amministrazione si è limitata ad inoltrare la circolare impugnata, per rendere edotti i ricorrenti dell'obbligo di consegna del tesserino.

2. Passando al merito del ricorso, ragioni di ordine logico impongono di trattare preliminarmente l'unico motivo di censura presentato, onde valutare successivamente, nel caso di mancato accoglimento, la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità

costituzionale sollevate in via prioritaria nel gravame.

3. Per una migliore disamina della controversia, occorre partire dalla norma che disciplina il porto d'armi nei confronti dei magistrati ordinari. Si tratta dell'art. 7 della legge n. 36/1990, ai sensi del quale *“ai soli fini della difesa personale è consentito il porto d'armi senza la licenza di cui all'art. 42 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, oltre alle persone contemplate dall'art. 73 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, recante regolamento di esecuzione del citato testo unico, ai magistrati dell'ordine giudiziario, anche se temporaneamente collocati fuori del ruolo organico”*. Per completezza espositiva, si rammenta che i soggetti contemplati dal richiamato art. 73 *“il Capo di Polizia, i prefetti, i viceprefetti, gli ispettori provinciali amministrativi, gli ufficiali di pubblica sicurezza, i pretori e i magistrati addetti al pubblico ministero o all'ufficio di istruzione”*. La circolare impugnata, richiamate precedenti circolari incentrate sull'assunto dell'applicabilità anche ai magistrati onorari della disciplina contenuta nell'art. 7 della legge n. 36/1990, ha inteso riesaminare tale linea interpretativa e, al termine di una approfondita analisi del contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento, ha escluso l'operatività della norma in esame per i magistrati onorari. Il provvedimento ha espressamente ricondotto l'esigenza di riesaminare la questione *“alla luce degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, peraltro in coerenza con le previsioni di cui al d.lgs n. 116/2017, entrato in vigore in data 15.08.2017, recante la riforma organica della magistratura onoraria, in cui è ribadita l'appartenenza meramente funzionale della magistratura onoraria all'ordine giudiziario”*. Nel richiamare, poi, le numerose disposizioni, anche di rango costituzionale, che differenziano il rapporto di servizio dei magistrati ordinari rispetto alla posizione dei magistrati onorari, ha osservato come tali differenze

“sono state, invero, ribadite dalle disposizioni del d.lgs n. 116/2017, con cui è stato introdotto uno Statuto professionale unitario per la magistratura onoraria, imperniato sulla regola cardine, immediatamente applicabile e per il vero già presente nell'ordinamento, sancita all'art. 1, comma 3, primo periodo, in cui è espressamente ribadita la natura inderogabilmente temporanea e non esclusiva dell'incarico onorario, che non determina in nessun caso la costituzione di un rapporto di pubblico impiego”.

4. Tanto premesso, il Collegio rileva l'infondatezza delle censure sollevate nel gravame.

5. E' da escludere, in primo luogo, che la circolare si ponga in contrasto con un diritto acquisito al porto d'armi e maturato in ragione di precedenti circolari interpretative. L'istituto del porto d'armi trova la sua precipua disciplina nella legge e, quindi, ne può essere riconosciuta la spettanza solo in presenza di indicazioni in senso conforme desumibili della normativa primaria.

6. Parimenti, non possono essere accolte le deduzioni svolte avverso l'affermazione presente nella circolare circa una “assimilazione” dei magistrati onorari ai giudici popolari, che non assumono rilevanza ai fini del giudizio. La circolare, infatti, ha richiamato la figura dei giudici popolari al solo fine di evidenziare, per una corretta esegesi dell'art. 7 della legge n. 36/1990, il diverso inquadramento della magistratura onoraria rispetto a quella “di professione” nell'ambito del sistema giudiziario. Valutata in quest'ottica, l'affermazione presente nella circolare non è contraddetta dalla notoria diversità di compiti assegnati ai magistrati onorari rispetto ai giudici popolari nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Ciò che, infatti, il provvedimento impugnato ha inteso sottolineare è la particolare posizione dei magistrati onorari nell'ambito del sistema giudiziario, giungendo correttamente alla

conclusione che solo “*i magistrati ordinari costituiscono l'ordine giudiziario, mentre i magistrati onorari vi appartengono*” (arg. dal dato letterale di cui all'art. 4 della legge sull'ordinamento giudiziario, di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12).

7. E', altresì, ineccepibile l'inquadramento sistematico delle norme riguardanti la magistratura onoraria riportato nella circolare, nel quale un ruolo centrale è assegnato ai principi di derivazione costituzionale, secondo i quali la “regola” nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali è quella del loro svolgimento istituzionale da parte dei magistrati di professione, istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario e la cui nomina avviene per concorso (art. 102, comma primo, e 106, comma primo), mentre la magistratura onoraria è prevista come meramente eventuale ed è assimilata esclusivamente sotto un profilo funzionale e non anche rispetto allo *status* alla magistratura professionale (art. 106, comma 2).

8. Ciò posto, la circolare, dopo un robusto *excursus* delle numerose disposizioni di legge in cui è stata evidenziata la non estensibilità ai giudici onorari di disposizioni previste per i magistrati di professione, si è interrogata sul significato da attribuire alla locuzione “*magistrati dell'ordine giudiziario*” presente nella richiamata disposizione di cui all'art. 7 della legge n. 36/1990. E' stato, quindi, osservato come la norma in questione, incidendo sulla ordinaria regola che fa divieto di portare armi, costituisce una disposizione di natura eccezionale e come tale insuscettibile di applicazione analogica. Da un punto di vista dell'analisi sistematica, ha anche sottolineato come tale locuzione sia solitamente adoperata dal legislatore in riferimento alla sola magistratura ordinaria (cfr. le disposizioni, richiamate anche nella circolare, di cui all'art. 26 del R.D. n. 1578 del 27.11.1933 e all'art. 1 della legge n. 217

dell'8.08.1984).

Questo Collegio, preso atto della correttezza dell'analisi interpretativa svolta dal Ministero resistente, osserva che anche una lettura teleologica del richiamato art. 7 impone una sua applicazione nei confronti dei soli magistrati professionali. I ricorrenti, in argomento, sostengono che la finalità della norma sarebbe quella di tutelare coloro che esercitano le funzioni giurisdizionali dal "rischio in udienza" e, quindi, l'attribuzione del relativo beneficio sarebbe legato all'effettivo svolgimento di tali funzioni e non alla natura "professionale" ovvero occasionale del servizio prestato. Tale prospettazione, tuttavia, non è coerente con il significato sotteso alla norma, che intende attribuire in via eccezionale un beneficio a coloro che esercitano professionalmente e stabilmente le funzioni giurisdizionali. La circostanza che il beneficio in questione sia collegato allo *status* di magistrato e non anche all'esercizio in concreto delle funzioni è dimostrato dalla esplicita previsione della sua applicazione anche a coloro che sono temporaneamente collocati fuori ruolo. Tale estensione applicativa anche ai magistrati "fuori ruolo" dimostra la fallacia della tesi interpretativa sostenuta dai ricorrenti circa l'esistenza di una correlazione tra la spettanza del porto d'armi senza licenza e il concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali e conduce alla logica conclusione che il beneficio in questione, in ragione della eccezionalità della misura, è stato circoscritto dal legislatore in favore esclusivamente di coloro che fanno parte della magistratura di carriera e non anche di coloro che appartengono in via funzionale e non anche strutturale all'ordine giudiziario.

9. Da quanto suesposto, consegue che le censure formulate avverso la legittimità dell'impugnata circolare non possono trovare accoglimento.

10. Infine, quanto alla richiesta che venga sollevata questione di legittimità costituzionale avuto riguardo a una serie di norme presenti nel d.lgs n. 116/2017, la stessa non può essere accolta, trattandosi di disposizioni normative prive di rilevanza ai fini della controversia da decidere.

Giova premettere che le disposizioni in questione riguardano l'esclusione della costituzione di un rapporto di pubblico impiego, l'indennità riconosciuta ai magistrati onorari, la disciplina degli oneri previdenziali, le sanzioni disciplinari e l'ambito di competenza dei giudici di pace. Quanto alla mancata costituzione di un rapporto di pubblico impiego, occorre precisare che tale disposizione, riportata nell'art. 3, comma 3, del d.lgs n. 116/2017, ha carattere meramente ricognitivo di principi pacificamente desumibili dalla Costituzione, che stabilisce all'art. 97, quarto comma, la regola del concorso per l'accesso al pubblico impiego; tale regola di carattere generale viene riaffermata e accentuata, all'art. 106, comma primo, avuto riguardo all'accesso alla magistratura (cfr., in termini, Cons. Stato 18 luglio 2017, n. 3556). La previsione, inoltre, unitamente alle altre richiamate dai ricorrenti e che disciplinano singoli, specifici aspetti del trattamento del servizio prestato dai magistrati onorari, non incide sulla portata applicativa e sul significato attribuibile all'art. 7 della legge n. 36/1990, che costituisce il fulcro della disciplina del porto d'armi in favore dei magistrati. Ne consegue l'irrilevanza della questione sollevata con riferimento alle norme del d.lgs n. 116/2017.

11. Le spese del giudizio, attesa la parziale novità delle questioni scrutinate, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima),

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Ivo Correale, Presidente FF

Roberta Cicchese, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Lucia Maria Brancatelli

IL PRESIDENTE

Ivo Correale

IL SEGRETARIO