

ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA REGIONE
LAZIO - SEDE DI ROMA

RICORSO

Nell'interesse dell'Avv. Anna Maria Russolillo, nata a Napoli (NA) il 21.02.1971 e residente in San Prisco (CE) alla Via Circumvallazione n. 51 (C.F. RSSNMR71B61F839C) rappresentata e difesa, giusta procura in calce al presente atto, dall'Avv. Giacomo Saviano del Foro di Napoli (C.F. SVNGCM84A20F839V) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio sito in Napoli alla Via Riviera di Chiaia 9/A ovvero ai fini del presente giudizio presso il proprio domicilio digitale: giacomo.saviano@pec.it ove chiede di ricevere tutte le comunicazioni inerenti il presente giudizio

– ricorrente –

Contro:

- il Consiglio Superiore Della Magistratura (CSM), in persona del Vicepresidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, è legalmente domiciliato

– amministrazione resistente –

e nei confronti di:

- i controinteressati utilmente collocati nella graduatoria per la nomina a giudice onorario di pace di Frattamaggiore nel distretto della Corte di Appello di Napoli (Bando in G.U. n. 28 dell'11 aprile 2023), che si riserva anche di individuare e notificare per pubblici proclami o secondo le indicazioni del Tribunale.

- controinteressati -

PER L'ANNULLAMENTO: **a)** della delibera adottata dal Consiglio Superiore della Magistratura nella seduta del 20 maggio 2026 notificata a mezzo pec il 26 Maggio 2026 (Pratica n. 206/GP/2026, nota di comunicazione Prot. P10181/2026 del 26/05/2026 a firma del Segretario Generale), con la quale il CSM ha deliberato il "*non luogo a provvedere*" in ordine all'istanza di riesame in autotutela formulata in data 16 gennaio 2026; **b)** della

delibera del Consiglio superiore della magistratura adottata nella seduta del 6 dicembre 2022 e ss.mm.ii., con la quale sono stati individuati, ai sensi del D.Lgs. 13 luglio 2017, n. 116, le modalità di selezione e i posti vacanti da pubblicare ai fini della procedura di ammissione al tirocinio e della nomina a giudice onorario di pace ed a vice-procuratore onorario per gli uffici giudiziari di ogni singolo distretto; **c)** del decreto del Presidente della Sezione Autonoma per i magistrati onorari del Consiglio giudiziario della Corte di Appello di Napoli recante *“Procedura di selezione per l'ammissione al tirocinio ai fini della nomina a giudice onorario di pace e a vice procuratore onorario”*, pubblicato nella GU n. 28 del 11 aprile 2023 - Suppl. Ordinario n. 1, nella parte in cui prevede l'applicazione del limite massimo di dieci anni per la valutazione dell'anzianità professionale come titolo di preferenza; **d)** della delibera consiliare del 20 marzo 2024 di approvazione della graduatoria degli aspiranti ammessi al tirocinio ai fini della nomina a giudice onorario di pace per la copertura di quattro posti presso l'Ufficio del giudice di pace di Frattamaggiore; **e)** della delibera consiliare del 19 febbraio 2025 (pubblicata sul sito istituzionale in data 10 settembre 2025), nella parte in cui ha disposto di ammettere al tirocinio ai fini della nomina a giudice onorario di pace presso l'Ufficio del Giudice di Pace di Frattamaggiore dei candidati ivi indicati, omettendo di tener conto della maggiore anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati del ricorrente; **f)** della delibera consiliare del 17 Dicembre 2025 (pubblicata sul sito istituzionale in data 13 gennaio 2026), nella parte in cui ha disposto la nomina a giudice onorario di pace presso l'Ufficio del Giudice di Pace di Frattamaggiore dei candidati ivi indicati, omettendo di tener conto della maggiore anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati della ricorrente, che è stata così esclusa dai vincitori; **g)** di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto dalla ricorrente, inclusa la graduatoria finale di merito della procedura selettiva nella parte in cui non applica i principi sanciti dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 213/2025.

Fatto

1. La ricorrente, iscritta all'albo degli avvocati di Santa Maria Capua Vetere (CE) dal 10.12.1999 presentava domanda di partecipazione al bando di concorso indetto dal Presidente della Sezione Autonoma del Consiglio Giudiziario presso la Corte d'Appello di Napoli in data 19.12.22 (e pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 11 aprile 2023) avente ad oggetto la procedura di selezione per l'ammissione al tirocinio ai fini della nomina a giudice onorario di pace per la copertura di quattro posti presso l'Ufficio del Giudice di Pace di Frattamaggiore.

2. In sede di formazione della graduatoria, l'Amministrazione applicava rigidamente il criterio previsto dall'art. 4, comma 4, lett. a), del D.Lgs. n. 116/2017, il quale stabiliva che, a parità di titoli di preferenza, prevalesse la maggiore anzianità professionale *"con il limite massimo di dieci anni"*.

3. In conseguenza di ciò, la ricorrente – pur vantando un'anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati superiore a dieci anni, e comunque superiore a quella dei candidati risultati utilmente collocati in graduatoria – veniva sopravanzato dai medesimi unicamente in ragione della loro minore età anagrafica, titolo preferenziale che la norma delegata aveva indebitamente promosso a criterio dominante una volta neutralizzata, oltre la soglia decennale, la maggiore anzianità professionale.

4. Con sentenza n. 213 del 30 dicembre 2025, la Corte Costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale del citato art. 4, c. 4, lett. a), D.Lgs. 116/2017 proprio nella parte in cui introduceva il predetto tetto decennale, per palese violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla legge delega n. 57/2016.

La Corte rilevava in particolare che il Legislatore delegante aveva espressamente previsto che *"a parità di titolo preferenziale abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale e che, in caso di ulteriore parità, abbia la precedenza chi ha minore età anagrafica"* (art. 2, comma 3, lett. c), l. n. 57/2016), senza alcuna limitazione temporale, e che il decreto delegato aveva invece introdotto un tetto decennale idoneo a capovolgere tale ordine di preferenza, facendo

prevalere in concreto la minore età anagrafica sulla maggiore anzianità professionale effettiva.

5. In data 16 gennaio 2026, la ricorrente, tramite il proprio difensore, depositava istanza di riesame in autotutela per la rettifica della graduatoria alla luce dell'eliminazione del suddetto limite decennale, che li penalizzava illegittimamente.

6. Con provvedimento del 26 maggio 2026, ivi gravato, il C.S.M. rigettava l'istanza sostenendo erroneamente che la sentenza della Corte Costituzionale *"non possa dispiegare effetti rispetto alla cristallizzata graduatoria di ammissione al tirocinio"*.

*** **

L'atto è illegittimo ed andrà annullato per i seguenti motivi di

Diritto

I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 136 della Costituzione e dell'art. 30 della Legge n. 87/1953. Eccesso di potere per errore nei presupposti di diritto e difetto di motivazione.

Il CSM ha fondato il rigetto sul presupposto che la graduatoria fosse ormai un *"rapporto esaurito"* o *"cristallizzato"*.

Tale assunto è radicalmente errato in diritto.

Secondo l'ordinamento costituzionale italiano, le sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale hanno efficacia *erga omnes* e retroattiva (*ex tunc*), con l'unico limite dei soli *"rapporti esauriti"* (es. sentenza passata in giudicato).

Nel caso di specie, la procedura concorsuale per l'ammissione al tirocinio e la successiva nomina non può considerarsi un rapporto esaurito.

Il tirocinio è atto strumentale e preliminare alla nomina finale a giudice onorario di pace. La delibera del 20 marzo 2024 di approvazione della graduatoria degli ammessi al tirocinio, pertanto, non esaurisce il rapporto giuridico, come autorevolmente affermato dal Consiglio di Stato con l'Ordinanza n. 1608/2026: *"la delibera del 20 marzo 2024 non appare essere l'atto lesivo idoneo ad esaurire il rapporto in quanto ammetteva la ricorrente al tirocinio e non determinava la graduatoria finale"*

I provvedimenti finali di nomina non sono ancora intervenuti o sono ancora in fase di esecuzione (il tirocinio è strumentale e preliminare alla nomina finale).

Le delibere di nomina del 17 dicembre 2025 dimostrano che la procedura è in fase esecutiva e non è ancora definitivamente conclusa in tutti i suoi effetti.

La pendenza del procedimento di immissione in servizio impedisce la cristallizzazione del rapporto giuridico.

La delibera del CSM nega illegittimamente l'effetto espulsivo immediato della pronuncia di incostituzionalità dall'ordinamento, obbligando l'Amministrazione a riformare gli atti interni non ancora definitivi.

II. Violazione del principio di legalità e di buon andamento della Pubblica Amministrazione (Art. 97 Cost.). Eccesso di potere per travisamento dei fatti e manifesta ingiustizia.

L'Amministrazione non può trincerarsi dietro la natura discrezionale del potere di autotutela amministrativa quando l'atto presupposto (la graduatoria) si fonda su una norma dichiarata costituzionalmente illegittima.

Il mantenimento di una graduatoria fondata su un criterio nullo (il tetto dei 10 anni di anzianità) viola il principio del merito e della valorizzazione dell'effettiva esperienza professionale dei candidati, che la stessa Corte Costituzionale ha rimesso al centro del sistema di selezione.

Le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale comportano, infatti, per la Pubblica amministrazione l'obbligo di annullare tutti quei provvedimenti amministrativi che sono intimamente connessi e dipendenti alla Legge che viene dichiarata illegittima costituzionalmente, anche per tutti quei provvedimenti amministrativi che non sono stati impugnati tempestivamente o dei quali neanche si conosceva la illegittimità nel corso del processo.

La sentenza della Corte costituzionale, dunque, ponendosi quale elemento sopravvenuto, comporta l'illegittimità della disposizione legislativa e la sua inefficacia sopravvenuta, la

quale a sua volta provoca l'annullabilità sopravvenuta dell'atto amministrativo adottato sulla base di tale legge.

In questo modo l'atto è legittimo al momento della sua adozione e diventa illegittimo successivamente alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale.

Nel caso in esame, la previsione di legge regionale dichiarata incostituzionale dal Giudice delle Leggi costituisce la norma attributiva dei poteri esercitati dalla P.A. a mezzo dell'adozione degli atti ivi contestati.

Le graduatorie relative al bando di concorso pubblicato nel Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 28 dell'11 aprile 2023 avente ad oggetto l'ammissione al tirocinio ai fini della nomina a giudice onorario di pace presso la Corte d'Appello di Napoli sono nulle ex art.21-septies della l. n. 241 del 1990 per "difetto assoluto di attribuzione" (in termini Consiglio di Stato, sezione VI, 24 luglio 2025, n. 6603; Cons. Stato, Adunanza plenaria, 7 maggio 2024, n. 11, punto 7.2 della parte in diritto; Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2015, n. 5228; Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5671; Cons. Stato sez. IV, 3 marzo 2014, n.993).

In questo senso, la declaratoria di incostituzionalità della norma attributiva del potere, con la sua portata naturalmente retroattiva, fa venire meno *ex tunc* il fondamento del potere esercitato dando vita ad una fattispecie in tutto analoga a quella della mancata originale attribuzione della potestà autoritativa all'amministrazione.

Il rifiuto di provvedere del CSM arreca un danno ingiusto e macroscopico ai ricorrenti, facendoli scavalcare in graduatoria da candidati aventi minore anzianità professionale effettiva.

III. Violazione del principio di legalità e di buon andamento della Pubblica Amministrazione (Art. 97 Cost.). Eccesso di potere per travisamento dei fatti e manifesta ingiustizia.

Gli atti impugnati (il bando nella parte in cui recepiva il tetto decennale, la graduatoria formata in sua applicazione, le delibere di nomina) sono stati adottati sulla base di una

disposizione di legge – l'art. 4, c. 4, lett. a), d.lgs. n. 116/2017 “con il limite massimo di dieci anni di anzianità” – che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima.

La declaratoria di incostituzionalità della norma attributiva del potere, con la sua portata retroattiva, fa venire meno *ex tunc* il fondamento del potere esercitato.

Tale fattispecie determina la nullità degli atti consequenziali per difetto assoluto di attribuzione, ai sensi dell'art. 21-septies della L. n. 241 del 1990.

*** **

La Corte Costituzionale ha chiarito con nettezza che il legislatore delegante aveva sancito un ordine di preferenza ben preciso, che vede sempre la prevalenza della maggiore esperienza professionale rispetto alla minore età anagrafica.

Il decreto delegato aveva invece stravolto tale ordine, creando una situazione nella quale, tra candidati aventi entrambi oltre dieci anni di anzianità, risultava preferito il più giovane anziché il più esperto.

Come evidenziato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 213/2025: *“La previsione del decreto legislativo, oggetto di odierno esame, è tale, invece, da capovolgere l'ordine individuato dalla legge-delega. Come plasticamente emerge dalla fattispecie controversa nel giudizio principale, il rapporto tra i due criteri di preferenza è invero delineato, dal comma 4 dell'art. 4 del d.lgs. n. 116 del 2017, in modo tale che la «minore età anagrafica» dei candidati (lettera b), pur astrattamente sottordinata rispetto alla «maggiore anzianità professionale o di servizio» (di cui alla lettera a), risulta in concreto prevalere allorquando quest'ultima superi «il limite massimo di dieci anni di anzianità», introdotto dalla lettera a)”*.

Il mantenimento di una graduatoria costruita su tale distorto meccanismo di selezione viola il principio del merito e della valorizzazione dell'effettiva esperienza professionale dei candidati, che la stessa Corte Costituzionale ha rimesso al centro del sistema di selezione della magistratura onoraria. I ricorrenti, penalizzati da un criterio dichiarato incostituzionale, hanno diritto al ricalcolo della propria posizione in graduatoria tenendo conto dell'intera anzianità professionale maturata.

*** **

In definitiva il provvedimento di "non luogo a provvedere" del 20 maggio 2026 è illegittimo sotto un duplice profilo:

a) il CSM ha erroneamente qualificato la graduatoria come "rapporto esaurito", quando invece – come argomentato *supra* – il rapporto è ancora pendente, la procedura è in fase esecutiva e il ricorrente ha tempestivamente agito sia in via amministrativa che giurisdizionale;

b) il diniego si limita ad un'affermazione apodittica, priva di qualsiasi confronto con gli effetti della sentenza di incostituzionalità e con la specifica posizione dei ricorrenti nella graduatoria. In presenza di una declaratoria di incostituzionalità che ha eliminato il fondamento normativo della graduatoria contestata, il dovere di motivare in maniera approfondita e specifica il diniego di autotutela era ancor più stringente.

Il ricorrente, avvocato con anzianità professionale superiore al decennio – e, in particolare, superiore a quella dei candidati utilmente collocati in graduatoria – si è visto illegittimamente penalizzata da un criterio di selezione contrario alla Costituzione.

La conseguenza è che soggetti con maggiore esperienza professionale effettiva, che la legge delega poneva in posizione di assoluta preferenza, sono stati sopravanzati da candidati meno esperti ma più giovani, in palese contrasto con la ratio del sistema di selezione voluto dal legislatore delegante.

Tale esito, oltre a violare il principio di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.), integra una manifesta ingiustizia che giustifica, anzi impone, la rimozione degli atti illegittimi e il ricalcolo delle posizioni in graduatoria.

Domanda di sospensione

I motivi suesposti dimostrano ampiamente la sussistenza del *fumus boni iuris* del gravame, dai quali emerge non solo la non manifesta infondatezza del ricorso, ma anche la assoluta ragionevolezza della pretesa del ricorrente.

Il *periculum in mora* è evidente visto che la ricorrente subisce un grave pregiudizio alla sua legittima aspettativa ad essere nominato Giudice di Pace.

Peraltro, sul punto, il Consiglio di Stato, con l'Ordinanza n. 1608 del 29.04.2026 ha statuito che *“la delibera del 20 marzo 2024 non appare essere l'atto lesivo idoneo ad esaurire il rapporto in quanto ammetteva la ricorrente al tirocinio e non determinava la graduatoria finale; Ritenuto quanto al periculum in mora che il punteggio attribuito sulla base di una norma dichiarata successivamente incostituzionale lede definitivamente il bene della vita richiesto; Ritenuto, pertanto di accogliere l'appello e di trasmettere l'ordinanza al Tar per la sollecita fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm.; Ritenuto di compensare le spese processuali del doppio grado in considerazione della novità della questione trattata....P.Q.M....Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima)Accoglie l'appello (Ricorso numero: 2705/2026) e, per l'effetto, in riforma dell'ordinanza impugnata, accoglie l'istanza cautelare in primo grado”*.

ISTANZA EX ART. 41 CPA

Parte ricorrente ha già notificato l'odierno ricorso ai soggetti potenzialmente controinteressati.

Ciò nonostante, ove Codesto Ecc.mo Collegio adito non dovesse ritenere integrato il contraddittorio, si chiede di poter essere autorizzati alla notifica per pubblici proclami, mediante pubblicazione del ricorso nell'albo online dell'amministrazione resistente ex art. 41 cpa.

P.Q.M.

Si insiste per l'accoglimento del ricorso e, per l'effetto, per l'annullamento della delibera del CSM del 20 maggio 2026 (Pratica 206/GP/2026) e della graduatoria concorsuale ad essa collegata ovvero di ordinare al Consiglio Superiore della Magistratura di rideterminare i punteggi e la posizione in graduatoria dei ricorrenti nel distretto della Corte di Appello di Napoli, valutando la loro intera anzianità professionale senza l'applicazione del limite decennale dichiarato incostituzionale.

Competenze di Legge in ordine alle spese.

Napoli, lì data della notifica

Avv. Giacomo Saviano