DOCUMENTO UNITARIO DELLE ASSOCIAZIONI DELLA MAGISTRATURA ONORARIA SULLA LEGGE DELEGA A.C. 3672

INDICE

Paragrafi:

I. Il sistema di retribuzione._____pag. 3

II. Il sistema previdenziale._____pag. 5

III. La normativa transitoria per i magistrati in servizio._____pag. 6

IV. Indipendenza del magistrato e deontologia._____pag. 10

I. IL SISTEMA DI RETRIBUZIONE

A. La componente fissa e la componente incentivante.

1) L'analisi della normativa.

In sede di discussione all'aula del Senato è stato approvato l'emendamento 2.311 (testo 2) del relatore che delinea, seppur in linee generali il regime retributivo del magistrato onorario.

In primo luogo si prevede espressamente che l'indennità dei magistrati onorari si compone di una parte fissa ed una variabile [cfr. art. 2 comma 13 lett. a)] e che la parte fissa per il magistrato onorario applicato all'ufficio del processo venga definita in misura inferiore a quella prevista per l'esercizio di funzioni giurisdizionali [cfr. art. 2 comma 13 lett. b) e c)].

Per quanto attiene alla componente variabile, la legge delega definisce il minimo ed il massimo della stessa, ossia che non possa essere inferiore al 15% né superiore al 50% della parte fissa [cfr. art. 2 comma 13 lett. e)].

Sempre con riguardo a tale componente, il disposto in esame prevede che la definizione dei criteri oggettivi venga affidata al Consiglio Superiore della Magistratura, mentre saranno i Presidenti dei Tribunali ed i Procuratori della Repubblica a determinare gli obiettivi [cfr. art. 2 comma 13 lett. f)].

Tali obiettivi verranno definiti tenendo conto della media di produttività dei magistrati dell'ufficio o della sezione [cfr. art. 2 comma 13 lett. i)].

La liquidazione della parte variabile verrà disposta al termine dell'anno solare e verificato il raggiungimento degli obiettivi (presumibilmente in base al numero di provvedimenti definiti dal magistrato).

2) Il sistema retributivo.

Da tale complesso di norme emerge in primo luogo che la componente fissa avrà un'importanza determinante nella quantificazione del compenso del magistrato onorario (diversamente da quanto accade con la normativa vigente, dove assumono rilievo predominante le indennità variabili, a provvedimento o udienza).

Secondariamente che gli obiettivi avranno ad oggetto la produttività dell'ufficio, ossia un numero di procedimenti da definire nell'anno da parte di ogni singolo magistrato [cfr. in particolare art. 2 comma 13 lett. i)], che verranno fissati in via generale dal Consiglio Superiore della Magistratura (è possibile ipotizzare in un numero minimo e massimo) e definiti sulla base della produttività media dell'ufficio dai Presidenti dei Tribunali e dai Procuratori della Repubblica.

B. Valutazioni conclusive sul sistema di retribuzione.

1. Incostituzionalità della previsione del sistema di retribuzione definito sulla base di non meglio stabiliti obiettivi da perseguire.

Un sistema di retribuzione basato da un lato su una componente fissa troppo bassa (ossia 25.000 lordi, sulla base della relazione del ddl di riforma, mentre la proposta congiunta delle associazioni dei magistrati onorari del 1° dicembre 2015 era pari ad una somma non inferiore ad Euro 36.000) e da una componente 'incentivante' condizionata dalla fissazione di obiettivi è incostituzionale perché lede il principio dell'autonomia della magistratura.

Condizionare la retribuzione di un giudice al raggiungimento di obiettivi, vuol dire mettere in discussione lo stesso principio costituzione d'indipendenza ed imparzialità del giudice, con l'effetto di renderlo sottomesso nelle sue decisioni all'autorità che decide questi obiettivi e le finalità da perseguire, vincolandolo con uno strumento, ossia la retribuzione, che condiziona la sua esistenza.

In nessuno stato democratico è prevista una forma così vincolante per la magistratura: ossia il condizionare l'esistenza quotidiana di un magistrato al raggiungimento di obiettivi

non predeterminabili, tenuto conto che ogni ufficio ha i suoi carichi di lavoro e, soprattutto, ogni causa ha le sue peculiarità (una singola causa potrebbe essere più complessa di 100 cause messe assieme, quale criterio oggettivo potrebbe mai essere predeterminato al riguardo?).

2. La certezza della retribuzione come garanzia dell'autonomia della magistratura.

La certezza di una retribuzione per un magistrato è finalizzata a garantire l'autonomia del giudice in modo da essere indipendente e non a rischio di corruzione. Un magistrato deve svolgere la propria funzione con l'unico scopo di garantire il rispetto della legge e non può essere condizionato a non meglio chiarite attività propulsive o di raggiungimento di obiettivi.

L'unico obiettivo del magistrato è il rispetto della legge e delle norme costituzionali.

La Corte Costituzionale che in più occasioni ha affermato come la retribuzione dei magistrati riguarda "*un aspetto essenziale all'attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza*" (Corte Cost. n. 1/1978; Corte Cost. n. 42/93) ha stabilito che tale aspetto è fondamentale "*in modo da evitare che i magistrati siano soggetti a periodiche rivendicazioni di altri poteri*".

Questo è un principio posto a tutela della funzione giudiziaria e non costituisce una prerogativa collegata allo status giuridico della persona del giudicante.

Per questo è necessario che, venga fissato un limite già in sede di legge delega al fine di non dare una delega in bianco al governo trattandosi di elemento che attiene all'autonomia ed indipendenza della magistratura e quindi avente rilevanza costituzionale.

3. La richiesta delle associazioni della magistratura onoraria.

Per tali ragioni è necessario che in sede di legge delega, ferma la quota incentivante da determinarsi secondo rigorosi parametri oggettivi, venga definito un importo minimo della componente fissa tale da consentire di svolgere la funzione giudiziaria in modo dignitoso e tale da non essere soggetto a pressioni o rivendicazioni, importo minimo che è stato individuato da tutte le associazioni dei magistrati onorari - nel documento unitario presentato al Ministero della Giustizia in sede di tavolo tecnico del 1° dicembre 2015 - <u>in una misura non inferiore ad Euro 36.000,00 lordi annui</u>.

Nel caso in cui, com'è probabile, non sia possibile intervenire sul testo, le associazioni di categoria reputano necessario che venga approvato dalla Camera dei Deputati un <u>ordine del giorno</u> (inteso come atto d'indirizzo) che impegni il governo ad individuare l'importo della componente fissa <u>in misura non inferiore ad Euro 36.000,00 lordi annui</u>, indirizzando così l'azione del Governo sul modo in cui si debba procedere all'applicazione della delega.

II. IL SISTEMA PREVIDENZIALE

A. La previsione del sistema di previdenza a carico del magistrato.

Il testo approvato dal Senato prevede che la previdenza sarà "*senza oneri per la finanza pubblica, prevedendo l'acquisizione delle risorse necessarie mediante misure incidenti sull'indennità*" e che questa potrà consistere in forme volontarie di contribuzione previdenziale [cfr. art. 2 co. 13 lett. l)].

Anche in questo caso, nel progetto di legge delega non viene definito compiutamente questo sistema, limitandosi il legislatore a dettare norme generali di principio e lasciando al potere esecutivo delegato il compito d'individuarle nel dettaglio.

B. Conclusioni sul sistema previdenziale.

1. Incostituzionalità della previsione a carico del magistrato onorario di forme di tutela previdenziale e assistenziale.

Ad ogni attività lavorativa, subordinata o autonoma, deve corrispondere la necessaria copertura contributiva ed assicurativa, come previsto dal comma 2 dell'art. 38 della Costituzione della Repubblica Italiana, che non può essere posta a carico del lavoratore.

Il livello di civiltà di un Paese si misura anche dal riconoscimento di garanzie previdenziali e assistenziali assicurate al lavoratore.

In particolare non è accettabile che un paese come l'Italia, l'ottava economia mondiale, non possa garantire quello che è un diritto fondamentale del lavoratore, ossia la previdenza a poco più di cinquemila magistrati onorari.

2. Contrarietà alla normativa dell'Unione Europea di un sistema previdenziale posto a carico del magistrato.

Anche per questa previsione, valgono le considerazioni svolte di seguito in materia di fissazione del limite di età, poiché la predetta previsione si pone in pieno contrasto con la normativa Europea [cfr. in particolare sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-393/10 del 1° marzo 2012: "*Non si può quindi sostenere che i giudici a tempo pieno e i recorder non si trovino in una situazione comparabile a causa delle divergenze tra le loro carriere, dato che i secondi hanno sempre la possibilità di esercitare la professione forense. Decisiva è piuttosto la questione se essi svolgano sostanzialmente la stessa attività. A tal proposito, le parti interessate, compreso il governo del Regno Unito, hanno chiarito in udienza che i recorder e i giudici a tempo pieno esercitavano le stesse funzioni. Si è precisato, infatti, che il loro lavoro è identico, che si svolge nelle medesime giurisdizioni e nel corso delle stesse udienza*" e "*Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale va interpretato nel senso che osta a che, ai fini dell'accesso al regime della pensione di vecchiaia, il diritto nazionale operi una distinzione tra i giudici a tempo pieno e i giudici a tempo parziale retribuiti in base a tariffe giornaliere, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata da ragioni obiettive, che spetta al giudice del rinvio valutare*"].

C. La proposta delle associazioni e l'esigenza di compartecipazione dello Stato.

In materia previdenziale, occorre prevedere la necessaria contribuzione dello Stato, ovvero impegnare il Governo con <u>ordine del giorno</u>, non potendosi ipotizzare che le risorse vengano acquisite mediante misure incidenti sul sistema di retribuzione (che equivale, nella sostanza, a porre a carico del magistrato onorario qualsiasi onere contributivo).

Al riguardo si osserva che, a prescindere dalle soluzioni, esclusive o alternative che potranno essere assunte (Cassa Forense, Inps, Gestioni Speciali) e salvi i diritti di ricongiunzione dei periodi assicurativi già maturati senza ulteriori oneri, dovrà essere garantita una percentuale di compartecipazione a carico dello Stato non inferiore a 2/3 dei contributi dovuti, come previsto in via generale per qualsiasi pubblica funzione e che tale regime sia applicato almeno per i magistrati in servizio alla data di entrata in vigore del disegno di legge delega.

III. NORMATIVA TRANSITORIA PER I MAGISTRATI IN SERVIZIO

A. La durata dell'incarico.

1. La normativa transitoria sulla durata dell'incarico per i magistrati in servizio.

Secondo la disciplina delineata nel progetto di legge delega, occorre prevedere che "*i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo ovvero dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega di cui all'articolo 1 possano essere confermati nell'incarico per quattro mandati ciascuno di durata quadriennale*" [cfr. art. 2 comma 17 lett. a) n. 2)].

Sempre secondo tale disciplina nel corso del quarto mandato i magistrati onorari possono svolgere i compiti inerenti all'ufficio del processo, salvo che il Consiglio Superiore della Magistratura, in sede di deliberazione per la conferma dell'incarico, riconosca l'esistenza di specifiche esigenze di servizio e destini il magistrato onorario all'esercizio di funzioni giudiziarie [cfr. art. 2 comma 17 lett. a) n. 2) u.p.].

Inoltre viene fissato il limite di età in sessantotto anni [art. 2 comma 17 lett. a) n. 4: "*in ogni caso, l'incarico di magistrato onorario cessa col raggiungimento del sessantottesimo anno di età*"].

2.1. Il contrasto di tale previsione con le conclusioni cui si addivenne nel corso del tavolo tecnico.

Tale disposto si pone in contrasto con quanto deciso nel corso degl'incontri del tavolo tecnico presso il Ministero ove si concluse che il limite di età per i magistrati in servizio andava individuato in analogia con quanto previsto per i magistrati di carriera.

2.2. Il contrasto di tale previsione con la relazione tecnica ministeriale "*Proposte di riforma organica della magistratura onoraria*".

A conferma di ciò si rileva il contrasto della predetta formulazione con la relazione tecnica ministeriale pubblicata il 3 luglio 2014 al punto n. 2 dei 12 punti della riforma della Giustizia ove, invece, è espressamente previsto che:

"*Occorrerà delineare uno specifico regime transitorio per i magistrati onorari in servizio alla data della riforma, la cui durata potrebbe essere articolata come segue:*

- *mantenimento in servizio dei magistrati onorari per tre quadrienni a decorrere dalla data della riforma, ferma la necessità di conferma allo scadere di ciascun quadriennio e il limite massimo del* **settantesimo** *anno di età*".

Vedasi in tal senso:

http://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previsiousPage=mg_2_7_1&contentId=ART1040205

2.3. La contrarietà alla normativa Europea nella previsione di un limite di età che non consente il raggiungimento dell'età pensionabile.

Il limite di età per lo svolgimento delle funzioni, dovrà essere individuato, in base al quello vigente per la magistratura professionale.

L'attuale limite a 65 anni (fissato a 68 anni nella norma transitoria), non consente ai magistrato che svolge tali funzioni di maturare alcun diritto alla pensione.

La predetta previsione si pone in pieno contrasto con la normativa Europea, poiché prevede come regola generale quella di non consentire al magistrato di beneficiare di un trattamento pensionistico [cfr. in particolare Sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-

393/10 del 01.03.2012: "*Non si può quindi sostenere che i giudici a tempo pieno e i recorder non si trovino in una situazione comparabile a causa delle divergenze tra le loro carriere, dato che i secondi hanno sempre la possibilità di esercitare la professione forense. Decisiva è piuttosto la questione se essi svolgano sostanzialmente la stessa attività. A tal proposito, le parti interessate, compreso il governo del Regno Unito, hanno chiarito in udienza che i recorder e i giudici a tempo pieno esercitavano le stesse funzioni. Si è precisato, infatti, che il loro lavoro è identico, che si svolge nelle medesime giurisdizioni e nel corso delle stesse udienza*" e "*Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale va interpretato nel senso che osta a che, ai fini dell'accesso al regime della pensione di vecchiaia, il diritto nazionale operi una distinzione tra i giudici a tempo pieno e i giudici a tempo parziale retribuiti in base a tariffe giornaliere, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata da ragioni obiettive, che spetta al giudice del rinvio valutare*"].

In sede di disciplina della norma transitoria per la fissazione del limite di età dei magistrati onorari in servizio [art. 2 co. 17 lett. a) n. 4], non si è tenuto in giusto conto del fatto che i magistrati onorari, in servizio ormai da quasi 20 anni, non arriverebbero all'età pensionabile, pur avendo versato i contributi in forma autonoma (previdenza complementare) o all'INPS o alla Cassa Nazionale Forense.

In tale ultima ipotesi, in via esemplificativa, il Comitato dei Delegati della Cassa Nazionale di Presidenza ed Assistenza Forense ha elevato a 70 anni l'età per poter maturare la pensione di vecchiaia, con almeno 35 anni di contribuzione (cfr. art. 2 del Regolamento per la prestazioni previdenziali nel testo approvato nella seduta del 05.09.2012).

Quanto sopra è poi in linea con le conclusioni dall'Associazione Nazionale Magistrati, secondo cui è necessaria "*una più ampia possibilità di conferma quadriennale, previa verifica di idoneità, eventualmente calibrata in ragione dell'epoca di reclutamento. Ciò anche al fine di consentire a chi ha maturato una maggiore anzianità anagrafica di conseguire più favorevoli prestazioni previdenziali*" [cfr. intervento Presidente Sabelli al CSM del 06.07.2015].

Per questo motivo è necessario prevedere come limite di età il medesimo per il raggiungimento dell'età pensionabile analogo a quello previsto per la previdenza forense, ossia 70 anni, non ravvisandosi la ragione di negare il diritto alla pensione, quando ormai mancano soli due anni al raggiungimento della stessa.

2.4. La richiesta della associazioni della magistratura onoraria.

Nel predetto articolo l'errore materiale consiste nell'aver indicato come limite di età il settantottesimo anno, invece che l'età pensionabile che si raggiunge al settantesimo anno.

In tal senso, il limite di età, per le ragioni sopra ampiamente esplicate, deve corrispondere all'età pensionabile, come espressamente previsto nella relazione tecnica pubblicata il 7 luglio 2014.

Per tali ragioni è necessario che in sede di legge delega la norma vada riformulata nel senso della fissazione del limite massimo di età in <u>settanta anni di età</u>.

Inoltre, sempre in relazione al regime transitorio, non si vede quale sia la ragione di prevedere diversi e più penalizzanti limiti di età per gli attuali magistrati onorari di Tribunale e gli omologhi magistrati onorari addetti, seppure nel solo settore civile, alle Corti di Appello, ad oggi fissato in 78 (settantotto) anni.

Di conseguenza, anche al fine di premiare e ringraziare chi ha servito l'amministrazione della Giustizia per tantissimi anni (alcuni per 25 anni ed oltre), occorrerà prevedere che i giudici onorari di Tribunale in servizio alla data di approvazione della legge di riforma e che abbiano compiuto i 70 anni di età e non raggiungano nel corso del 2017 i 75 anni (come prevede la disciplina dei giudici ausiliari della Corte d'Appello), vengano applicati, a richiesta, sino al raggiungimento dell'età attualmente prevista per i giudici ausiliari di Corte d'Appello (ovverossia i 78 anni) alle Corti d'Appello per lo smaltimento dell'arretrato penale, specie in quelle Corti con alto arretrato, come indicato nella relazione Barbuto.

Analoga applicazione deve essere prevista per il settore civile in cui i magistrati onorari con i requisiti sopra riportati potranno essere inquadrati, sempre a richiesta, in soprannumero come giudici ausiliari aggiunti.

Nel caso in cui, com'è probabile, non sia possibile intervenire sul testo le associazioni di categoria reputano necessario che venga approvato dalla Camera dei Deputati un ordine del giorno (inteso come atto d'indirizzo) che impegni il governo a determinare il limite massimo di età in settant'anni, indirizzando così l'azione del Governo in fase di attuazione della delega.

Lo stesso ordine del giorno deve dare indicazioni per il Governo affinchè lo stesso si impegni a prevedere, in sede di attuazione della delega o con altro atto legislativo urgente, l'applicazione alle Corti d'Appello dei magistrati onorari in servizio con i requisiti ed i limiti di età di cui sopra

B. Le funzioni del magistrato giudicante nei primi quattro anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi e l'entrata in vigore del nuovo sistema retributivo.

1. La normativa transitoria sulle funzioni e sul sistema retributivo per i magistrati in servizio.

Secondo l'art. 2 comma 17 lett. b) n. 1) i giudici onorari di tribunale confluiscono nell'ufficio del Giudice di Pace a decorrere dal quinto anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo o dell'ultimo dei decreti legislativi.

Al n. 5) del medesimo art. 2 comma 17 lett. b) è previsto che durante i primi quattro anni successivi all'entrata in vigore della norma il regime delle indennità di tutti i magistrati onorari sarà quello previgente.

2. La richiesta delle associazioni della magistratura onoraria.

La prima norma in esame non considera che, per effetto del considerevole aumento delle competenze del Giudice di Pace, occorrerà applicare gradualmente i giudici onorari di Tribunale presso gli uffici del Giudice di Pace al fine di garantire il regolare espletamento delle attività giurisdizionali nel rispetto del termine di ragionevole durata del processo.

Per tali ragioni è necessario prevedere, in sede di legge delega, che in corrispondenza con l'entrata in vigore dell'aumento delle competenze del Giudice di Pace corrisponda un graduale inserimento dei giudici onorari di Tribunale presso gli uffici del Giudice di Pace, o applicazione immediata degli stessi alle superiori funzioni qualora necessario per esigenze di ufficio, fermo restando quanto di seguito.

La seconda norma in esame non considera il legittimo diritto dei giudici onorari di Tribunale e dei vice procuratori onorari, che rimarranno in servizio presso Tribunali e Procure, di percepire, in attesa dell'entrata a regime del nuovo sistema indennitario, dei compensi che siano effettivamente commisurati al lavoro svolto.

La previsione di una persistente sperequazione del sistema di retribuzione pur nella unificazione delle figure appare palesemente incostituzionale, anche in vista della normativa transitoria che consentirà la applicazione degli ex GOT e VPO a funzioni che superano il divieto di cui all'art. 43 bis ORD. GIUD.

Per tali ragioni è necessario prevedere, in sede di legge delega, che siano previste, a favore dei giudici onorari di Tribunale e dei vice procuratori onorari, in attesa dell'entrata a regime del nuovo sistema retributivo, delle indennità che siano commisurate alle prestazioni svolte (indennità che per i giudici onorari di Tribunale possono essere equiparate a quelle già previste per i giudici di pace e per i vice

procuratori onorari possono essere determinate sulla base degli atti - richieste di archiviazione, richieste e decreti di rinvio a giudizio, appelli, etc... - di loro competenza, tenuto conto della loro gravosità, ferme le indennità di udienza già previste a legislazione vigente adeguate agli indici ISTAT)

Nel caso in cui, com'è probabile, non sia possibile intervenire sul testo le associazioni di categoria reputano necessario che venga approvato dalla Camera un ordine del giorno (inteso come atto d'indirizzo) che impegni il Governo a reperire i fondi necessari al fine di inserire i GOT gradualmente nell'ufficio del Giudice di Pace e di perequare le retribuzioni di tutta la magistratura onoraria ormai unificata mediante l'estensione dell'attuale sistema indennitario vigente per i giudici di pace, in attesa dell'entrata a regime del nuovo sistema retributivo, anche ai giudici onorari di Tribunale ed ai vice procuratori onorari.

IV. INDIPENDENZA DEL MAGISTRATO ONORARIO E DEONTOLOGIA.

Le associazioni chiedono inoltre che sia approvato un ordine del giorno che impegni il governo ad eliminare il parere del consiglio dell'ordine degli avvocati del circondario ove esercita il magistrato onorario ai fini della conferma quadriennale, prevedendo in sua sostituzione che, in sede di conferma del magistrato onorario che contestualmente esercita la professione di avvocato, siano richieste al consiglio dell'ordine di appartenenza informazioni sul suo comportamento deontologico in veste di avvocato e su eventuali situazioni di incompatibilità.

La disposizione che prevede l'acquisizione del parere del Consiglio dell'Ordine in sede di conferma del magistrato onorario, così come formulata, non tiene conto, in primo luogo, della circostanza che numerosi magistrati onorari (la maggior parte) non esercitano la professione di avvocato, pur avendone il titolo, ma soprattutto è suscettibile di originare una pericolosa commistione fra la funzione di magistrato e la professione di avvocato, per loro natura separate, ingenerando il rischio che sia pregiudicata la serenità di giudizio del magistrato e, di conseguenza, la sua stessa imparzialità ed indipendenza.

Al contrario l'acquisizione, presso i Consigli dell'ordine, d'informazioni sulla condotta deontologica dell'avvocato magistrato onorario nell'esercizio della professione forense e su eventuali situazioni di incompatibilità non solo rispetta il principio fondamentale di indipendenza del magistrato, ma anzi ne rafforza la sua attuazione, consentendo al Consiglio Giudiziario di valutare comportamenti (ad esempio, l'eventuale abuso del titolo di magistrato onorario in sede di esercizio della professione forense) e situazioni che non possono non essere prese in considerazione in sede di conferma.

Roma 31 marzo 2016

Le scriventi organizzazioni (in ordine alfabetico) sottoscrivono per approvazione:

Associazione Nazionale Giudici di Pace (ANGDP)

Confederazione Giudici di Pace (CGDP)

Coordinamento Nazionale Magistrati Onorari (CONAMO)

Federazione Magistrati Onorari di Tribunale (FEDERMOT)

Unione Nazionale Giudici di Pace (UNAGIPA)

Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari (UNIMO)