CONFEDERAZIONE
GIUDICI DI PACE

UNIMO

Unione Nazionale Italiana
Magistrati Onorari

RELAZIONE TECNICA
SULLA PERMANENZA NELLE FUNZIONI
DEI MAGISTRATI ONORARI IN SERVIZIO

1. Premessa. L'*iter* normativo.

Lo scorso anno ha visto il completarsi dell'iter legislativo con l'entrata in vigore della Legge delega di riforma della magistratura onoraria, la Legge 28 aprile 2016 n. 57 e con l'emanazione del primo decreto legislativo attuativo, il D.lgs. 31 maggio 2016 n. 92 che ha disciplinato la conferma nell'incarico di tutti i magistrati onorari ed ha regolamentato la sezione autonoma del Consiglio Giudiziario per la Magistratura Onoraria, e decretato la unificazione delle tre figure nell'ambito di uno statuto unitario, con distinzione solo in base alle funzioni, i Vice Procuratori Onorari per quella requirente e i Giudici Onorari di Pace per quella giudicante.

È' in attesa di essere portato all'esame del Consiglio dei Ministri il secondo decreto legislativo di attuazione della magistratura onoraria per la disciplina c.d. 'a regime', volta a prevedere la durata dell'incarico, le modalità d'impiego e le tutele previdenziali ed assistenziali, a cui seguirà un terzo decreto per la disciplina transitoria dei magistrati in servizio.

Per quanto attiene all'*iter* legislativo della nostra riforma, occorre considerare che, a seguito delle richieste di procedure di infrazione, la Commissione UE ha attivato un'istruttoria tesa a valutare la compatibilità della disciplina nazionale con la direttiva 1999/70/CE.

La Commissione UE ha dato una prima risposta respingendo come illegittimi alla luce della citata direttiva i rilievi dello Stato italiano laddove afferma che il rapporto di servizio onorario sia estraneo al concetto di rapporto di lavoro, debba essere essenzialmente gratuito, al contrario la Commissione ha obiettato che il magistrato onorario è un lavoratore ai fini del diritto dell'Unione Europea e che, conseguentemente, vanno allo stesso applicati tutti i diritti della qualifica corrispondente (ossia previdenza, ferie e malattia). A tale conclusioni è giunto altresì il Comitato dei Diritti Sociali Europeo con pronuncia pubblicata il 16.11.2016, che ha riconosciuto il diritto della

magistratura onoraria alla posizione previdenziale e contribuzione per il solo fatto delle funzioni giurisdizionali esercitate, equivalenti a quelle dei magistrati di carriera.

Al riguardo sono state formulate dal Ministero della Giustizia alcune ipotesi, tra cui quella del limitato utilizzo del magistrato onorario, con conseguente riduzione della retribuzione.

2. Le problematiche per gli Uffici del Giudice di Pace, i Tribunali e per gli Uffici di Procura in caso di limitato utilizzo della magistratura onoraria.

La previsione generale dell'utilizzo della magistratura onoraria per una volta a settimana e con conseguente carico ridotto rispetto al magistrato togato pone gravissimi problemi organizzativi agli Uffici Giudiziari.

Attualmente, infatti, i giudici onorari (GdP e GOT) svolgono in media ciascuno di quindici udienze al mese, mentre i vice procuratori onorari anche a 4/5 udienze settimanali ciascuno, stante il carico di lavoro attuale presso gli uffici giudiziari e di procura.

Queste funzioni, si ripete, sono svolte non come meri sostituti (fatta salva l'eccezione di alcuni casi) ma come titolari di un ruolo autonomo.

Sul punto si precisa che la magistratura onoraria svolge funzioni giudiziarie piene, i magistrati giudicanti sono titolari di ruoli propri e competenze previste dalla legge, pronunciano sentenze nel nome del popolo italiano in proprio e non come ausiliari di un giudice. Tali caratteristiche sono accentuate alla luce della stessa riforma con L. 57/2016, che prevede una figura di magistrato giudicante, inserito nell'Ufficio del Giudice di Pace ed eventualmente applicato al tribunale, che avrà un ruolo autonomo con competenze proprie, aumentate rispetto all'attuale normativa.

L'utilizzo della magistratura onoraria, secondo la previsione ipotizzata dal Ministero per la magistratura nuova, comporterà la necessità di quadruplicare come minimo il numero dei magistrati onorari (GdP, Got e Vpo) rispetto agli attuali, proprio in considerazione del fatto che non trattasi di meri supplenti, ma di magistrati che svolgono funzioni equivalenti a quelle del magistrato professionale.

La conseguenza sarà il collasso degli Uffici Giudiziari, perché l'utilizzo ridotto della magistratura onoraria avrebbe l'effetto di causare il blocco degli uffici giudiziari, situazione particolarmente aggravata per gli Uffici del Giudice di Pace i quali verrebbero paralizzati, stante l'assenza di magistrati a tempo pieno che possono svolgere l'attività.

Ma il timore è concreto anche per tribunali e procure, nei quali - tanto nel settore civile quanto in quello penale - l'utilizzo dei magistrati onorari (GOT e VPO) è determinante per l'abbattimento dei carichi pendenti, come dimostra anche la circolare 07.12.2016 del CSM e quella

sulle tabelle con cui (in senso diametralmente opposto rispetto al paventato contenuto dell'emanando decreto legislativo) è stato indicato ai capi degli uffici di procedere ad un maggiore utilizzo degli stessi.

3. Analisi tecnica della soluzione praticabile. La permanenza nelle funzioni e l'inquadramento del rapporto di lavoro dei magistrati onorari in servizio.

a. La stabilizzazione nelle funzioni del magistrato onorario come figura professionale diversa da quella del magistrato togato.

Per garantire la funzionalità del sistema è pertanto necessario prevedere la permanenza nelle funzioni dei magistrati in servizio.

Tale scelta, con riferimento alla magistratura onoraria venne già perseguita con riferimento ai Vice pretori onorari, in particolare con la Legge 18 maggio 1974 n. 217, che espressamente ne dispose la conservazione "*dell'incarico a tempo indeterminato*".

Tale normativa a suo tempo ha superato il vaglio di costituzionalità, in relazione all'articolo 106 della Costituzione, invero la Corte Costituzionale ha affermato che i vice pretori onorari sono dipendenti dello Stato "fuori ruolo", e rimangono sempre magistrati onorari, senza assumere lo *status* di magistrato ordinario che la Costituzione intende tutelare continuando a svolgere solo le funzioni del giudice singolo. Il dubbio fu, inoltre, positivamente risolto per gli incaricati di funzioni giudiziarie il 14 novembre 1973 dalla Sottocommissione per i pareri della I Commissione affari costituzionali del Senato che si espresse in senso favorevole.

Dunque, a costituzione invariata, la formula del mantenimento in servizio "fuori ruolo" dei magistrati onorari attualmente in funzione come nella legge citata può trovare piena applicazione nel caso di specie, costituendo, inoltre, una scelta pienamente in linea con la normativa dell'Unione Europea.

La situazione della temporaneità nella permanenza delle funzioni per i magistrati in servizio, che hanno per numerosi anni esercitato la funzione giudiziaria, oltre ad essere gravemente lesiva dell'autonomia della magistratura, si pone in contrasto con la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, con la Carta di Strasburgo e con la Raccomandazione del 17 novembre 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec /2010/12 che al paragrafo 49 e 51 afferma

che la certezza di permanenza nelle funzioni e l'inamovibilità sono elementi chiave dell'indipendenza dei giudici ([1]).

La norma richiamata dalla nostra proposta non configura un ingresso in magistratura ordinaria, ma è volta a regolamentare la permanenza delle funzioni con riferimento ad una particolare categoria di magistrati, ormai pienamente immessi nel sistema giustizia, sia quanto a produttività sia quanto ad esperienza e perdita di chance lavorative alternative, conferendo alla magistratura onoraria una sua stabilità pur sempre "onoraria" ma con funzioni giurisdizionali piene.

Questa conclusione non è affatto in conflitto con la figura unica del magistrato onorario giudicante, introdotta con Legge 57/2016, con materie attribuite alla sua esclusiva cognizione *ex lege* e pertanto costituisce una figura di magistrato diversa da quella del giudice togato.

b.1. La retribuzione ed il sistema previdenziale ed assistenziale del magistrato onorario in servizio. Il parametro di riferimento della Legge n. 217 del 18 maggio 1974.

Parametro utile per l'individuazione della retribuzione del magistrato onorario è quella almeno del magistrato con quattro anni di anzianità (dopo la prima valutazione di professionalità) di cui alla tabella allegata alla Legge 19 febbraio 1981 n. 27, compatibile con la prima valutazione di conferma quadriennale prevista con la legge di riforma.

Tale parametro è valutato inoltre in relazione alle nuove competenze attribuite a questi magistrati dalla Legge 57/2016 e all'anzianità delle funzioni della quasi totalità dei magistrati in servizio che si attesta su numeri ben superiori a quattro anni.

b.2. La retribuzione ed il sistema previdenziale ed assistenziale del magistrato onorario in servizio. La compatibilità con la normativa dell'Unione Europea.

Ancorare la retribuzione ed il sistema previdenziale ed assistenziale a quello previsto per la figura del lavoratore a tempo indeterminato di riferimento, ossia al magistrato di carriera, costituisce

[1] cfr. Raccomandazione del 17 novembre 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec /2010/12: "*49. La certezza di permanenza nelle funzioni e l'inamovibilità sono elementi chiave dell'indipendenza dei giudici. Di conseguenza ai giudici deve essere garantita la permanenza nelle funzioni fino al raggiungimento dell'età di pensionamento obbligatorio, se essa esiste*" e "*51 Quando il reclutamento preveda un periodo di prova o una nomina a termine, la decisione sulla conferma o sul rinnovo della nomina deve essere effettuata esclusivamente in conformità al paragrafo 44 per garantire il pieno rispetto dell'indipendenza della magistratura*".

piena attuazione della pronuncia del Comitato Europeo dei Diritti sociali adottata il 05 luglio 2016 e resa pubblica il 16 novembre 2016 che ha concluso nel senso che lo Stato Italiano ha violato l'art. E (Divieto di discriminazione in ambito lavorativo) in combinato disposto con l'art. 12 paragrafo 1 (Diritto alla Sicurezza Sociale) poiché gli stessi non godono di un trattamento sociale e previdenziale.

La previsione di un sistema previdenziale totalmente a carico dell'amministrato si pone in pieno contrasto con la normativa Europea si richiama sul punto la Sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-393/10 del 01.03.2012 secondo cui: "*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*".

Sul punto ci si richiama anche alla Raccomandazione del 17 novembre 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec /2010/12 che al paragrafo 54 prevede espressamente che "*La retribuzione dei giudici deve essere commisurata al loro ruolo professionale ed alle loro responsabilità, ed essere di livello sufficiente a renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisione deve essere garantito il mantenimento di qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni. Deve essere garantito il mantenimento di una remunerazione per il collocamento a riposo il cui livello deve essere ragionevolmente rapportato alla retribuzione dei giudici in servizio. Devono essere adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamene ai giudici*".

b.3. La retribuzione ed il sistema previdenziale ed assistenziale del magistrato onorario in servizio. L'analisi della normativa interna.

La scelta di applicare ai magistrati onorari in servizio la disciplina prevista per i vice pretori onorari che disponeva come parametro la medesima retribuzione del magistrato di tribunale [cfr. art. 1 comma 3 della L. 217 del 1974] si pone in linea con quanto deciso nella seduta n. 615 di giovedì 28 aprile 2016 sono state approvate, con parere favorevole del Governo, le raccomandazioni n. 9/3672/8 a firma dei Deputati Tartaglione. Giuseppe Guerini e Greco e n. 9/3672/17 a firma dei deputati Molteni, Guidesi e Invernizzi che impegnano il governo ai magistrati onorari "*una*

retribuzione annua lorda non inferiore ad Euro 36.000,00", come importo minimo della componente fissa, al netto della previdenza.

Sempre nella medesima seduta, era approvato l'ordine del giorno n. 9/3672/9 a firma dei Deputati Giuseppe Guerini e Greco, con parere favorevole del Governo che impegnava il Governo a "*svincolare la retribuzione dei magistrati onorari dal fondo e a reperire le risorse economiche idonee ad assicurare ai magistrati onorari una retribuzione che sia costante e non soggetta a riduzioni imprevedibili*".

L'utilizzo dei parametri determinati nelle due raccomandazioni e nell'ordine del giorno approvati alla Camera, è quantomai necessario in tale ambito, dovendosi ritenere gli stessi vincolanti per il Governo.

Diversamente, si affiderebbe all'esecutivo una delega in bianco in materia di retribuzione della magistratura con conseguente lesione del principio dell'autonomia della stessa e, soprattutto, creando un pericoloso precedente.

A conferma di questo, vi è la circostanza che è stato dichiarato ammissibile dalla Commissione Bilancio della Camera l'emendamento alla legge di stabilità 2017 AC 4127-*bis* a firma degli On.li Molteni e Fedriga che prevedeva la determinazione dell'indennità fissa per la magistratura onoraria nella misura pari ad Euro 43.310,90 lordi annui, al netto degli oneri previdenziali ([2]).

Presidente C.G.d.P. — Presidente U.n.i.m.o.

Stefania Trincanato — Rossana Ferrari

---

[2] cfr. Emendamento AC 4127-bis: "*Art. 7-BIS Dopo l'articolo 7, inserire l'articolo 7-bis*

ART. 7-BIS

1. *l'indennità dei magistrati onorari in regime transitorio si compone di una parte fissa e di una parte variabile.*
2. *ai magistrati onorari è attribuita l'indennità fissa di Euro 43.310,90 lordi annui, al netto degli oneri previdenziali, da corrispondersi in dodici ratei mensili, entro l'ultimo giorno di ogni mese. La parte variabile dell'indennità sarà corrisposta in misura non inferiore al 15 per cento e non superiore al 50 per cento della parte fissa dovuta a norma delle lettere b) e c) dell'art. 2, comma 13, della legge 28 aprile 2016, n. 57, anche con riferimento al raggiungimento degli obiettivi.*
3. *al comma 1, lettera f) del dell'art. 50 D.P.R. 917/86 le parole "giudici di pace", sono sostituite con "magistrati onorari di cui alla Legge 28 aprile 2016 n. 57".*
4. *Il comma 609 dell'art. 1 della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato.*
5. *Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2017.*
6. *Le norme di cui alla legge 28 aprile 2016, n. 57 in contrasto con il presente articolo si devono intendere per ogni effetto abrogate.*
7. *Al fine di rendere disponibili le risorse necessarie per le finalità di cui al presente articolo, è disposto per gli anni 2017, 2018 e 2019 un incremento di 8.000.000 di euro annui.*

conseguentemente, alla Tabella A, voce Ministero della Giustizia, apportare le seguenti variazioni:
2017 - 8.000.000
2018 - 8.000.000
2019 - 8.000.000".

CONFEDERAZIONE
GIUDICI DI PACE

Unione Nazionale Italiana
Magistrati Onorari