



G.O.T.

NON POSSIAMO PIÙ TACERE

***“PER UN EQUO TRATTAMENTO ECONOMICO ED
ORDINAMENTALE DELLA MAGISTRATURA ONORARIA”***

**RELAZIONE E ALLEGATI
allo SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE**

dell’Associazione G.O.T. “Non possiamo più tacere”



“PER UN EQUO TRATTAMENTO ECONOMICO ED ORDINAMENTALE DELLA MAGISTRATURA ONORARIA”

RELAZIONE DELLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE dell'Associazione G.O.T. “Non possiamo più tacere”

Onorevoli Senatori della Commissione Giustizia!

Vi scrive, e confida nella Vostra attenzione, l'associazione GOT “Non possiamo più tacere”, costituita da Giudici Onorari che svolgono funzioni giurisdizionali nei Tribunali (già denominati G.O.T. e poi confluiti, con i Giudici di Pace, nell'unica categoria dei G.O.P., Giudici Onorari di Pace). Negli scorsi mesi centinaia di G.O.T. si sono scambiati testimonianze e riflessioni e hanno posto in condivisione l'esperienza di oltre ottanta Uffici giudiziari italiani del Nord, del Sud, del Centro e delle Isole, dapprima attraverso una piattaforma virtuale e, in seguito, promuovendo iniziative, riunioni ed incontri sui territori.

Con i contributi che sono emersi è stato elaborato il testo che Vi viene sottoposto, diretto ad emendare la normativa attuale che appare, non solo iniqua ed irragionevole nei riguardi della nostra categoria da tempo negletta, ma anche gravemente disfunzionale rispetto agli obiettivi di efficienza e speditezza che il comparto in cui operiamo vorrebbe e potrebbe perseguire, con beneficio per tutti i cittadini.

Le modifiche che vengono proposte (peraltro anticipate in una lettera ai Presidenti dei Tribunali d'Italia del luglio 2019 che aveva il titolo “Non possiamo più tacere”) hanno riscontrato ampia condivisione tra i colleghi GOT; alcune misure risultano realizzabili “a costo zero”, altre comportano oneri relativamente contenuti, che graverebbero su un capitolo connotato da un *trend* di spesa discendente e da pregressi stanziamenti che assicurano congrui margini di copertura finanziaria, altre ancora potrebbero essere coperte da interventi perequativi tra le diverse previsioni di spesa.

L'intervento legislativo suggerito va a modificare il D.Lgs. n.116/2017 in materia di tutele dei magistrati onorari ed efficienza degli uffici giudiziari, tema che riguarda attualmente (cfr. ultima tabella del CSM dell'11 novembre 2019) 5.096 magistrati onorari, di cui 1213 GdP, 2120 G.O.T., 1763 V.P.O., mediamente in servizio da oltre 10-15 anni nonchè le loro famiglie.

Rileviamo che la maggior consistenza indicata nella relazione al DDL n.1438 del Min. Bonafede (a pag.25) di complessivi 5.229 magistrati onorari (di cui 2.192 GOT, 1.786 VPO e 1.251 GDP) non è più attuale, essendosi ridotta la platea interessata soprattutto per ragioni anagrafiche.



NON POSSIAMO PIU' TACERE

CRITICITA' DEL D. LGS. N. 116/2017

La normativa in parola (cd. "riforma Orlando") presenta notevoli criticità, rilevate ancor prima della sua emanazione da molte parti, ed *in primis* dai 110 Procuratori della Repubblica (cfr. lettera a firma dott. Armando SPATARO del 23 maggio 2017 -**all.1**) i quali, commentando lo schema di D. Lgs. poi approvato con il n. 116/2017, avevano denunciato *"la non conformità di alcune scelte ai principi costituzionali"*, evidenziandole nella relazione –allegato 2- redatta *"dopo approfondita consultazione di valenti costituzionalisti e con il loro diretto contributo"* ed auspicando *"il superamento, ad opera del legislatore delegato, di alcuni dei confini tracciati dalla Legge n.57/2016"*.

Le critiche all'intervento legislativo si sono acuite man mano che le limitazioni poste all'attività dei magistrati onorari evidenziavano gravi ed annunciati scompensi operativi, talché alle valutazioni di segno negativo dei Procuratori si sono aggiunte quelle della magistratura giudicante.

Ad esempio, l'entrata in vigore della Riforma Orlando ha limitato la presenza del GOT nei collegi penali (che in molte sedi giudiziarie, specie del Sud Italia, consentivano la celebrazione dei maxiprocessi per criminalità organizzata) e, conseguentemente, le udienze collegiali svolte; la drastica riduzione dell'apporto che i GOT offrivano nelle sezioni di Lavoro e Previdenza ha prodotto effetti negativi sulle tempistiche processuali; infine altri effetti negativi sulla produttività e sull'efficienza sono derivati dalla limitazione dell'utilizzo dei GOT nei collegi delle sezioni specializzate distrettuali sull'immigrazione. (cfr. Ernesto AGHINA, Presidente del Tribunale di Torre Annunziata, *"L'utilizzazione dei giudici onorari in Tribunale dopo la riforma"*, in Giustizia insieme, 17.11.2018 -**all.2**; Angelo COSTANZO, consigliere di Cassazione e prof. di filosofia del diritto, *"La disorganica riforma della magistratura onoraria"*, in Giustizia insieme, 29.5.2019 -**all.3**).

Per quanto concerne il lavoro nei Tribunali, l'attuale normativa descrive una struttura denominata "Ufficio per il Processo" (UPP) la cui attuazione ha registrato la continua proroga delle scadenze fissate, da ultimo con un rinvio dell'attuazione al triennio 2020-2023. Nell'ambito di tali UPP, nei quali dovrebbero forzatamente confluire anche i GOT (che esercitano la piena giurisdizione da decenni in via autonoma e continuativa) il compito "più qualificante" che sarà loro affidato è la redazione di "minute" di sentenze, che saranno poi firmate dai giudici togati, con forti dubbi di effettiva tenuta dei principi costituzionali di indipendenza della funzione giurisdizionale e di garanzia del processo, dubbi e perplessità espressi da parlamentari, costituzionalisti e, di recente, da alcune Camere Penali.

Sul piano strettamente operativo, l'UPP determina un evidente "spreco" di professionalità già qualificate, formate e sperimentate, imponendo un irrazionale demansionamento e assegnando loro compiti "ancillari", peraltro in evidente conflitto con norme costituzionali (art. 106 comma 2 Costituzione) e con principi più volte ribaditi dalla Corte di Cassazione. *"I giudici onorari – sia in qualità di giudici monocratici che di componenti di un collegio- possono decidere ogni processo e pronunciare qualsiasi sentenza per la quale non vi sia espresso divieto di legge, con piena assimilazione dei loro poteri a quelli dei magistrati togati, come si evince dall'art. 106 Cost."*, (cfr. da ultimo, Cass. n. 28937/2017).



Appare, invece, certamente logico e funzionale consentire ai GOT già in servizio con esperienza giudicante, che ne facciano richiesta, di proseguire ad esercitare le funzioni giudiziarie (anche accedendo alle funzioni di Giudice di Pace), evitando di disperdere un bagaglio di esperienza e competenza acquisito con rigorosi obblighi di formazione, e verificato con periodiche procedure di conferma. Tale particolarità è stata valorizzata dalla stessa ANM, che ha avallato la scelta di un “doppio binario” tra i magistrati onorari nominati dopo l’entrata in vigore della riforma e quelli che erano già in servizio, ai quali dovrebbe essere consentito continuare ad esercitare le funzioni giudiziarie fino alla cessazione dell’incarico in quanto *“le ragioni che avevano già indotto il Legislatore del 2017 a prevedere un regime transitorio per il primo quadriennio successivo all’entrata in vigore del d.lgs.116 del 2017 si è ritenuto conservino la loro significatività anche in riferimento ai quadrienni successivi”* (parere dell’A.N.M. del 25.11.2018).

Quanto all’UPP, eloquente è il giudizio espresso da uno stimato costituzionalista: *“In sostanza, si dà così un po’ di contenzioso ai giudici di pace, altro po’ di contenzioso si assegna ai giudici di pace che lavorano in tribunale nell’ufficio del processo, e quello che resta lo si fa comunque all’interno dell’ufficio del processo, e quindi di nuovo lo si fa fare ai giudici onorari di pace. Il giudice professionale si trasforma, in questo modo, in un piccolo capo di un piccolo ufficio, ovvero quello del processo, e più che lavorare farà lavorare i suoi collaboratori; il giudice onorario si trasforma invece in ancella del giudice professionale, il tutto per 16.000,00 euro lordi annui. Questa è la riforma, ed eviterei fuorvianti retoriche finalizzate, più o meno consapevolmente, a celare i reali e concreti intenti di queste novità”*. (cfr. Prof. Giuliano SCARSELLI, ordinario di diritto processuale civile, Università di Siena, *“Note critiche sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria”*, in *Questione Giustizia*, 10.07.2017, **-all.4**).

Né va taciuto che a breve, alla data del 15 agosto 2021, ai GOT sarà preclusa l’assegnazione di qualsiasi procedimento civile e penale, salve le situazioni di sofferenza estrema descritte nell’art. 11 D. Lgs. n. 116/2017, non riscontrabili –malgrado le note e gravi carenze- in alcun ufficio giudiziario italiano.

L’intervento legislativo del 2017 ha lasciato invariato per quattro anni il trattamento economico con indennità per GOT e VPO pari ad € 98,00 lorde (importo fermo da oltre vent’anni, che non ha mai avuto neppure l’adeguamento ISTAT triennale ex art. 4 D.Lgs. 273/89) raddoppiate dopo 5 ore di udienza, senza prevedere alcun compenso per la redazione di atti (almeno per i GOT) e per lo studio dei fascicoli, alcun rimborso spese per buoni pasto o per trasferte affrontate a proprie spese –talvolta di centinaia di Km, in territori privi di una rete di trasporto pubblico- ecc., e senza introdurre alcuna tutela previdenziale ed assistenziale, più volte sollecitata, anche in sede di procedura EUPILLOT, dalla Commissione Europea.

Per correggere le distorsioni di tale intervento legislativo, rilevate da organismi sovranazionali (cfr. 5a- Pronuncia del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS) del 5.07.2016 **all.5a-**. Comunicazione del Parlamento Europeo del 23 maggio 2017 su petizione dei magistrati onorari italiani **-all.5b-**), e riconosciute persino dal senatore relatore della riforma, il precedente Governo (“Conte I”) aveva istituito un tavolo tecnico convocando le parti sociali e gli enti a vario titolo interessati.



La stessa associazione nazionale magistrati, nel suo parere del 25 novembre 2018, si era espressa condividendo alcune proposte di modifica, quali l'affievolimento delle incompatibilità, l'eliminazione delle limitazioni all'impiego dei magistrati onorari nei collegi, il divieto di utilizzo dei VPO nelle udienze monocratiche per alcune tipologie di reati e nelle udienze civili, i trasferimenti ad altro ufficio, la gradazione delle sanzioni disciplinari, l'incremento delle remunerazioni, la previsione di tutele sociali per malattia, infortunio e gravidanza, la tutela della maternità e quella previdenziale, le proroghe sino ai settant'anni, l'incremento degli impegni settimanali. L'intesa di massima raggiunta (concretatasi nella sottoscrizione di *slides* predisposte dal Ministro) avrebbe dovuto essere ulteriormente affinata, ed aveva dato speranze di importanti e rapide modifiche migliorative.

I DISEGNI DI LEGGE PRESENTATI IN SENATO E L'AUSPICIO DI UNA MEDIAZIONE TRA GLI STESSI

Il DDL n.1438/2019 presentato al Senato dal Ministro Bonafede dopo l'approvazione "salvo intese" in CdM, contiene alcune proposte emendative addirittura peggiorative della normativa in vigore, quali il ripristino della iniqua ed ingiustificata disparità di trattamento tra categorie di giudicanti (GOT e GDP), lo spostamento da cinque a otto ore del momento di maturazione della doppia indennità, il differimento a data da destinarsi dell'entrata in vigore del compenso cd. "fisso", la scomparsa dell'agevolazione fiscale (del 40%) che era stata indicata nelle *slides* ed inizialmente inserita nel DDL (art. 2, poi modificato). Altra norma destinata ad incidere sul trattamento economico dei magistrati in servizio è l'art.3 2° comma del D.M. 22.2.2018 che limita le indennità previste dall'art.23 comma 2 nonché dall'art.31 comma 2 al 60% della dotazione organica complessiva. Di tale norma, palesemente incostituzionale, si chiede l'immediata abrogazione.

Per altri versi, il DDL n. 1438/2018 reca disposizioni condivisibili (consentirebbe, ad esempio, ai Giudici Onorari già in servizio, di conservare l'attuale funzione giurisdizionale, di restare in servizio fino a 68 anni di età (anche se la proposta avanzata da questa associazione è quella di elevare l'età della cessazione dall'incarico sino a 70 anni), di avere un più ragionevole regime di incompatibilità, di assicurare un'indennità fissa non soggetta a valutazione discrezionale dei capi degli uffici).

Il DDL n.1555/2019, presentato dai Sen. Mirabelli, Cucca e Valente (essendo stato il precedente DDL n. 945/2018, peraltro identico, a firma dei senatori Valente e Cucca, ritirato), compie una disamina dei punti critici del D.Lgs. n. 116/2017 e si propone di superarli.

Il DDL n. 1516/19, presentato dal Sen. Tony Chike Iwobi, intende valorizzare le professionalità acquisite, tutelando le aspettative dei magistrati in servizio.

Il DDL n.1582/2019, presentato dal Sen.Balboni e altri che auspica «*il potenziamento delle risorse umane e il massimo utilizzo di chi è già immesso – spesso da anni o decenni – nel possesso delle funzioni giurisdizionali*».



Sul tema della magistratura onoraria, a detta di tutti *“colonna portante della Giustizia del nostro Paese”*, potrebbe esserci, quindi, una convergenza non solo tra i partiti dell’attuale maggioranza, ma anche in un ambito più ampio e trasversale.

Si ritiene, infatti, che attraverso un’analisi ragionata, leale ed attenta della normativa vigente, dei menzionati DDL, delle relazioni illustrative e dei resoconti parlamentari (a partire dalle dichiarazioni di voto del 10 marzo 2016, all’atto dell’approvazione delle L. 57/2016 in Senato) potrebbero favorirsi mediazioni e intese tra le forze politiche, al fine di dare finalmente un’acconcia soluzione all’annosa questione della magistratura onoraria, facendo leva soprattutto sull’auspicata e strategica valorizzazione di professionalità ed energie, troppo a lungo mortificate. Sarebbe un’importante ed innovativa prova di civiltà: la politica, vincendo sterili contrapposizioni partitiche, potrebbe finalmente farsi carico della tutela di soggetti che in molti casi hanno dedicato al comparto della Giustizia tutta la loro vita, ricevendo in cambio solo precarietà, infime retribuzioni e, al momento del bisogno o della malattia, un secco ed immediato congedo.

Questo, purtroppo, è stato e continua ad essere il destino di tanti, troppi colleghi che, senza colpa, sono *“rimasti indietro”* e sono stati, assieme ai loro cari, abbandonati dallo Stato che servivano.

Ci sono state stagioni politiche e parlamentari nelle quali –per dirla con le parole di un Ministro della Giustizia- *“i componenti della Commissione giustizia del Senato, pur partendo da posizioni diverse talvolta cristallizzate in schemi di proposta normativa, hanno convenuto sull’esigenza di ritrovare in questa materia una forte, persuasiva ed autorevole condivisione di indirizzo”* (Martinazzoli, seduta del 24 maggio 1984 sull’aumento di competenza del Pretore, in vista dell’istituzione del Giudice di Pace).

E’ quanto auspicano gli scriventi: che si avverta, in sede legislativa, tutta la responsabilità di trovare, con la debita urgenza, un’adeguata soluzione al problema del trattamento ordinamentale ed economico della magistratura onoraria, composta da soggetti mediamente ultracinquantenni che hanno servito il comparto della giustizia per decenni.

Tutti i gruppi politici e i loro rappresentanti hanno proclamato l’intento di tutelare la magistratura onoraria e di valorizzare quella attualmente in servizio. Un faticoso cammino è stato compiuto, un ampio confronto si è svolto, con modifiche significative di posizioni (cfr. l’evoluzione dei pareri della magistratura togata, ad esempio dell’A.N.M.). Questo è il tempo di trovare una mediazione ed una sintesi ragionevole tra le varie posizioni, per realizzare al più presto un interesse dichiaratamente condiviso.

Auspichiamo che il legislatore al quale ci si rivolge voglia dimostrare quel *“sentimento della responsabilità che si alimenta dalla capacità di interrogarsi e di interrogare, lucidamente, pacatamente, impietosamente, da cui nasce la possibilità di dare risposte giuste”*.

Queste risposte giuste sono attese, da troppo tempo, nel faticoso quotidiano lavoro dell’esercizio della giurisdizione da parte dei Giudici onorari di Tribunale che, per anni, sono stati impegnati a scrivere sentenze gratuitamente, privi di qualsiasi tutela costituzionale, con un’indennità misera e mai rivalutata che non comprende né previdenza, né assistenza, né il rimborso delle spese.



E' tempo di offrirle alla pubblica opinione e al Paese, anche a fronte delle plurime prese di posizione non solo degli operatori del diritto ma anche dei mass media; sarebbe un gesto nobile della politica che legifera a tutela degli interessi delle categorie che sono state trascurate per troppi anni.

LE RICHIESTE DEI GOT

L'associazione che sottopone alla Vs. attenzione la presente proposta che si ispira al paniere di rivendicazioni indicate nella lettera aperta "*non possiamo più tacere!*", (**-all.6**) sottoscritta da centinaia di colleghi e consegnata ai Presidenti dei Tribunali del Paese, lettera che si configura come una sorta di "manifesto" contenente le dieci principali rivendicazioni della categoria, che in sintesi riportiamo e sulle vorremmo fosse finalmente aperto un serio concreto e costruttivo confronto parlamentare:

1. **equiparazione del ruolo e delle funzioni di GOT e GDP, con facoltà di accedere stabilmente e da subito alle rispettive piante organiche;**
2. **per i GOT già in servizio, accesso all'UPP solo su domanda e senza decurtazione di compensi;**
3. **immediata entrata in vigore della opzione retributiva del cd. "fisso" pari ad almeno €36.000,00 netti annui, con imponibile fiscale e previdenziale limitato al 60% del compenso;**
4. **definizione dei 3 impegni settimanali, comprendenti al massimo due udienze settimanali nonché le attività connesse, propedeutiche e consequenziali alla loro celebrazione;**
5. **proroga delle funzioni dei magistrati onorari sino ai 70 anni di età, previe verifiche quadriennali di professionalità;**
6. **gradazione delle sanzioni;**
7. **previsione di adeguate tutele assistenziali quanto meno per i casi di maternità/paternità, malattia, disabilità;**
8. **possibilità di richiedere, compatibilmente con le esigenze degli uffici interessati, il trasferimento della sede di servizio;**
9. **in relazione all'opzione del cottimo, adeguamento ISTAT dell'emolumento (mai rivalutato da vent'anni), indennità di €200,00 ad udienza, con**



eliminazione della cd. “doppia indennità” (fonte di dispendioso ed irrazionale aggravio per le cancellerie), indennità di €56,81 per gli atti definitivi del giudizio ed €10,33 e per gli altri atti.

10.

revisione di un titolo preferenziale nei concorsi pubblici per chi abbia svolto per almeno un triennio l’attività di magistrato onorario.

Tali istanze sono state riportate nello schema di disegno di legge che si offre all’attenzione dei componenti di Codesta Commissione (**all.7**), mentre un confronto tra gli articolati dei DDL presentati dagli esponenti dell’attuale Governo viene riportato nella tabella esplicativa (**all.8**) ove, con rappresentazione anche cromatica, sono state illustrate le proposte in discussione, suggerendo una sintesi che potrebbe ragionevolmente coniugare le esigenze di finanza pubblica con le diverse proposte normative presentate, nel rispetto di principi costituzionali di giustizia ed equità, derivanti dalla Costituzione e da Convenzioni internazionali a cui l’Italia ha aderito.

NOTE ESPLICATIVE SUL TESTO OFFERTO ALLA VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE GIUSTIZIA

La proposta che viene sottoposta agli Illustri componenti della Commissione Giustizia del Senato raggruppa le modifiche al D.Lgs.116/2017 e alle altre norme in materia in 13 norme.

Art.1 (incompatibilità) (modifica di art.5 D.Lgs.116/2017)

La ridefinizione delle incompatibilità ripropone, senza modifiche sostanziali, il testo dell’art.1 comma 1 lett.a) del DDL Bonafede che restringe la portata delle incompatibilità in relazione ai casi di rapporti di parentela, affinità e coniugio tra magistrato onorario e familiare esercente la professione forense. Viene precisato, altresì, che i magistrati onorari che hanno tra loro vincoli di parentela sino al secondo grado, di affinità fino al primo grado, di coniugio o di convivenza, non possono essere assegnati allo stesso ufficio giudiziario o, dove questo sia diviso in sezioni, alla medesima sezione.

Tale disciplina coincide con quella prevista per la magistratura professionale.



Art. 2 Modifiche alla normativa sui compiti dei G.O.P, sull'assegnazione di procedimenti civili, sulla destinazione dei GOP nell'ufficio per il processo (modifica degli artt.8, 10 e 11 D.Lgs.116/2017)

La proposta dell'associazione, come si dirà più diffusamente nel commento all'art.10 sulle funzioni e i compiti dei magistrati in servizio (a modifica dell'art.30 D.Lgs.116/17), è quella di inserire i G.O.P in servizio nell'UPP solo su domanda.

Ne consegue la modifica dell'art.10 comma 5 sui criteri per la destinazione dei GOP all'UPP, che non comporteranno la destinazione a tale ufficio dei magistrati in servizio alla data di entrata in vigore della Riforma Orlando, ai quali non saranno applicabili neppure i limiti previsti dai successivi commi 11 e 12 del medesimo art.10.

Nella collaborazione tra il GOP e i giudici professionali delegati dal Presidente del Tribunale, sia in materia di espropriazione mobiliare presso il debitore e presso terzi (ai sensi dell'art.8 comma 4), sia all'interno dell'U.P.P. per le altre materie (ai sensi dell'art.10 comma 13), si ritiene sufficiente prevedere la partecipazione del GOP alle riunioni, previste nell'art.22, finalizzate a concordare le prassi applicative condivise in modo che il GOP possa esercitare in via autonoma la giurisdizione onoraria attribuitagli. Non risulta, invece, necessaria una funzione di controllo e di direzione sull'attività del giudice onorario, così come appaiono decisamente incostituzionali i successivi commi 14 e 15 sulla necessità per il GOP di conformarsi a direttive e criteri, al medesimo imposti dal giudice professionale.

Si ritiene, infine, necessario apportare alcune modifiche sull'assegnazione di procedimenti civili, abrogando il divieto di assegnazione di procedimenti civili in materia di rapporti di lavoro e di previdenza ed assistenza obbligatorie (art.11 6 comma lettera a n.3) e in materia di famiglia (art.11 6 comma lettera a) n.5), trattandosi di materia sulle quali il giudice onorario ha esercitato per vent'anni funzioni giurisdizionali, sino alla Riforma Orlando.

Art. 3 Attività delegabili ai Vice Procuratori Onorari (modifica art.17 D.Lgs.116/2017)

Si ripristina, come previsto dall'art. 1 comma 1 lett. b) del DDL Bonafede, l'estensione della delega delle funzioni ai V.P.O. anche per i reati previsti dall'art. 550 c.p.p. (per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio) , per prestare consenso ad eventuale istanza di applicazione della pena, come hanno sempre fatto negli ultimi 20 anni, (cit. relaz. Bonafede DDL n.1438/2019 e parere del CSM *“sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché la disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57”* adottato con delibera del 15 giugno 2017, nel quale si precisa: *“si propone di aggiungere all'art. 10, 12° comma, la seguente lett. h): “i procedimenti previsti dall'articolo 550 del codice di procedura penale”*).



Art. 4 Durata dell'ufficio, trasferimenti e conferma (modifica art.18 D.Lgs.117/2017)

In merito alla durata ed alla cessazione per limiti di età dell'incarico dei nuovi magistrati onorari entrati in servizio dopo il 15.08.2017 (data di entrata in vigore della Dlgs Orlando) si prevede, quale limite, il compimento del sessantottesimo anno di età (così come previsto dal DDL Mirabelli Cucca Valente, mentre il Dlgs Orlando prevede quale limite i 65 anni di età), restando immutata la legislazione della Orlando per le nuove leve di magistrati onorari in ordine alla riconferma dell'incarico per un ulteriore quadriennio.

Nel D.Lgs.116/17, nonostante che la legge delega, all'art.2 comma 8 Legge 57/2016, preveda che *"il Governo regola la procedura di trasferimento su domanda dell'interessato"*, nulla è previsto.

Il DDL 1438 proposto dal Ministro prevede l'introduzione dell'art.18, comma 14bis, per chi presta assistenza ad un familiare disabile.

Si propone di aggiungere, con l'introduzione del comma 14 ter, la possibilità di trasferimento *"per altre esigenze personali o familiari"* da richiedersi con preavviso di almeno 6 mesi all'ufficio in cui il magistrato onorario presta servizio e previo nulla osta dell'ufficio di destinazione".

E' lo stesso CSM nella delibera 15.11.2017 (Pratica num. 34/VA/2017 "Nuove e più ampie ipotesi di incompatibilità previste per i giudici di pace, i giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari dalla riforma organica della magistratura onoraria: adempimenti conseguenti", pag. 25) ad asserire che *"l'assenza di qualsiasi opportunità di mobilità, anche in presenza di gravi ragioni di salute o famiglia, appare condizione eccessivamente rigida e poco conforme ai principi costituzionali di ragionevolezza e tutela della salute e della famiglia"*.

I trasferimenti dei GOP sono previsti all'art.13 del DDL 1516/19 sen.lwobi (*"I giudici onorari di pace e i vice procuratori onorari possono chiedere il trasferimento presso altri uffici del giudice di pace, del tribunale o della procura della Repubblica che presentino vacanze in organico"*).

Non è possibile a tal fine sottacere come anche la Commissione Affari Costituzionali, in prossimità della promulgazione della Riforma Orlando, si sia espressa con toni critici in ordine alla scelta del legislatore di lasciare del tutto inattuato quanto invero previsto espressamente dalla legge delega, all'art.1, 1° comma, lettera g, e art.2, 8° comma, L.57/2016 (*"regolamentare il procedimento di trasferimento ad altro ufficio"*); in merito alla necessità di prevedere una regolamentazione per i trasferimenti dei magistrati onorari la Commissione ne segnalava espressamente l'omissione (cfr. Resoconto sommario n. 197 del 13.06.2017, Commissione Permanente Legislatura XVII) .

La presente proposta prevede, inoltre, con l'inserimento del comma 14 quater, che il giudice onorario di pace possa esercitare indifferentemente ed a sua richiesta l'attività giudiziaria sia presso il Tribunale che presso l'Ufficio del Giudice di Pace. Tale previsione è del tutto in linea con quelle che erano le premesse poste alla base della riforma della categoria e cristallizzate nella stessa legge delega (Legge 28 aprile 2016 n. 57 che all'art. 1 lett. a) e all'art. 2 comma 1



(*“prevedere una unica figura di giudice onorario inserito in un solo ufficio giudiziario”*) ed è altresì funzionale alla efficiente organizzazione degli uffici del Giudice di Pace che dovrà essere implementata di molte unità in considerazione del previsto massiccio aumento di competenze nella materia civile in base all’art.27 D.Lgs.cit., a partire dal 31 ottobre 2021.

Appare poi meritevole di intervento, perché irragionevole ed iniqua a confronto con quanto previsto per altre categorie, la disposizione di cui all’art. 18 comma 14, in tema di titoli di preferenza nei concorsi pubblici che la Riforma Orlando prevede a parità di merito il titolo di preferenza solo dopo otto anni di esercizio della funzioni di magistrato onorario.

Si propone pertanto che il titolo di preferenza sia efficacemente spendibile dopo il terzo anno dell’esercizio delle funzioni di magistrato onorario.

Art. 5 Sanzioni disciplinari (modifica art.21 D.Lgs.116/2017)

La normativa attuale in tema di sanzioni disciplinari dei magistrati onorari si pone in aperta violazione con principi costituzionali e giuslavoristici inderogabili e va pertanto certamente rivista, in linea peraltro con la proposta dei Senatori Mirabelli, Cucca e Valente (cfr. DDL a loro firma, n. 1555/2019, all.art. 4).

La previsione della sola revoca confligge con il criterio generale della gradualità della sanzione rispetto alla gravità dell’infrazione, previsto in via generale e a pena di nullità della sanzione stessa dall’art. 2106 c.c.. La sanzione disciplinare non può essere unica ma deve necessariamente connotarsi in varie tipologie, onde consentire opportuna e legittima gradazione, in base alla gravità dei fatti contestati.

Invece introducendo un’unica sanzione espulsiva, il legislatore del 2017 ha manifestamente violato il detto principio, nonché la stessa delega parlamentare. Infatti la legge 28 aprile 2016 n.57 prevedeva di *“regolamentare la responsabilità disciplinare e individuare le fattispecie di illecito”* (art. 1 lett.I) e chiedeva di *“prevedere le sanzioni disciplinari dell’ammonizione, della censura, della sospensione dal servizio”* (art. 2, comma 11), e ciò in quanto prevedere un’unica sanzione vuol dire consentire di applicare la massima ed irreversibile censura disciplinare, prescindendo dalla valutazione della sua proporzionalità rispetto all’infrazione commessa.

Per la valutazione dei comportamenti suscettibili di applicazione delle sanzioni disciplinari si è fatto riferimento ai doveri di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità (se abituale), riserbo e equilibrio, normativamente previsti, e alle circostanze di fatto indicate nell’art.21 4° comma, precisando che l’illecito disciplinare non è configurabile quando il fatto sia di scarsa rilevanza (esattamente come previsto nell’art.31 ter 1° comma e 5° comma, articolo introdotto dal DDL n.1582/2019, presentato dal Sen.Balboni).

Si è aggiunta la sanzione della sospensione dal servizio con successivo trasferimento di sede, comma previsto dall’art.1, 1° comma lettera c) del DDL n.1582/2019, presentato dal Sen.Balboni. Si è prevista la necessità di audizione dell’incolpato da parte della sezione autonoma del consiglio giudiziario, come previsto dall’art.15 1° comma del DDL 1516/19 presentato dal sen.lwobi.



Art. 6 Indennità (modifica art.23 D.Lgs.116/2017)

La proposta formulata nel presente testo si allinea a quanto previsto dal DDL Mirabelli, Cucca e Valente all'art.5 ddl 1555/2019, ove viene indicata la cadenza mensile del pagamento delle indennità, mentre il DDL Bonafede, pur migliorando il D.Lgs.116/2017, la prevede a cadenza bimestrale.

Tutte le indennità devono essere soggette a rivalutazione ISTAT (che, pur prevista con cadenza triennale dall'art.4 del D.Lgs. 28 luglio 1989 n.273, non è mai stata applicata).

Come previsto dal successivo art. 7 alle indennità devono essere aggiunti i contributi previdenziali e assistenziali (seguendo le previsioni del DDL Mirabelli, Cucca e Valente all'art.6 ddl 1555/2019).

Art.7 Tutele sociali (modifica art.25 D.Lgs.116/2017)

Sono state previste tutele sociali sia in caso di malattia e infortunio che in caso di gravidanza. Tali previsioni coincidono con quanto previsto dall'art.17 al 1° comma lettera a) del DDL 1516/19 presentato dal sen.lwobi.

Sono stati previsti contributi previdenziali, richiamando parzialmente le previsioni del DDL Mirabelli, Cucca e Valente, all'art.6 ddl 1555/2019, con la distinzione netta tra i giudici onorari iscritti alla Cassa Forense e quelli che non hanno tale iscrizione e che pertanto saranno obbligati alla gestione separata INPS. Per i primi è previsto a carico del Ministero della Giustizia il contributo minimo previdenziale, attualmente fissato al 4%; per i secondi *“un versamento di una contribuzione rapportata alla base imponibile, per un'aliquota di finanziamento, al netto degli incrementi contributivi di cui all'articolo 3, comma 24, della legge (8 agosto 1995 n.335), complessivamente pari a 32 punti percentuali, di cui 8,20 punti a carico del dipendente”*.

La mancata previsione di tutele assistenziali e previdenziali, persino in relazione alla maternità o alla malattia invalidante, configura –tutti ne convengono- un' autentica vergogna nazionale. Sul punto si sono espressi autorevoli consessi e organismi. Ex pluribus la Commissione Giustizia del Senato si è così espressa: *“non appare condivisibile la scelta di porre l'intero onere contributivo (ex articolo 23, comma 2, e 25, comma 3) a carico del magistrato onorario. La previsione di un sistema previdenziale ed assistenziale totalmente a carico di quest'ultimo, in ragione della natura onoraria del rapporto, può porre, infatti, problemi di compatibilità con la normativa europea, per cui appare opportuno attribuire l'onore dell'aliquota contributiva interamente a carico dello Stato”*(Parere sullo *“schema di decreto legislativo recante riforma organica della magistratura*



onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio” approvato dalla Commissione Giustizia in data 8.06.2017).

Diversi organismi europei si sono pronunciati sul trattamento economico e ordinamentale dei giudici onorari.

Si attende per il 28 novembre p.v. la sentenza della CGUE sulla natura lavorativa delle attività svolte dai magistrati onorari italiani, con decisione sulla seguente questione pregiudiziale (nella causa C-658/18 UX):

“Se osti alla realizzazione dell’effetto utile delle direttive 1997/81/CE e 1999/70/CE l’orientamento nazionale che esclude dalla nozione di “lavoratore a tempo parziale” di cui alla clausola 2 dell’accordo quadro annesso alla direttiva 1997/81/CE e dalla nozione di “lavoratore a tempo determinato” di cui alla clausola 2 dell’accordo quadro annesso alla direttiva 1999/70/CE il Giudice Onorario di Tribunale (GOT) che presti la sua attività lavorativa con le modalità poc’anzi illustrate”. sulla valutazione natura lavorativa delle attività svolte dai magistrati onorari italiani e la violazione delle direttive 1999/70/CE e 97/81/CE.

Si richiama in proposito l’ampia e condivisibile trattazione contenuta nella relazione al DDL Mirabelli, Cucca e Valente che di seguito si riporta: *“Con riferimento agli aspetti previdenziali ed assistenziali la norma di cui si propone la modifica si pone in aperta violazione del trattato internazionale denominato Carta sociale europea, adottata dal Consiglio d’Europa nel 1961 e ratificata dall’Italia secondo la pronuncia del Comitato europeo dei diritti sociali, adottata e resa pubblica il 16 novembre 2016, che ha accertato la violazione da parte dello Stato italiano dell’articolo E (Divieto di discriminazione in ambito lavorativo) in combinato disposto con l’articolo 12, paragrafo 1 (Diritto alla sicurezza sociale), poiché lo Stato italiano non ha previsto un trattamento sociale e previdenziale. L’articolo 4 della Carta sociale stabilisce che: « Tutti i lavoratori hanno diritto a un’equa retribuzione che assicuri loro e alle loro famiglie un livello di vita soddisfacente ». La previsione di un sistema previdenziale ed assistenziale 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 (O’Brien contro Ministry of Justice n.d.r.) C-393/10 del 1° marzo del 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 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 la 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 specificamente ai giudici ».

Art. 8 modifiche al T.U.I.R. (modifica art.26 D.Lgs.117/2017)

Come previsto dal DDL Mirabelli, Cucca e Valente, all'art. 6 2° comma ddl 1555/2019, l'art.26 del decreto legislativo n.116/2017 ("Modifiche al T.U.I.R., agli artt.50, 53 e 54) viene abrogato

DISPOSIZIONI RELATIVE AI MAGISTRATI ONORARI IN SERVIZIO

Art. 9 Durata dell'incarico dei magistrati onorari in servizio (modifiche all'art.29 D.Lgs.116/2017).

In ordine alla durata dell'incarico si aderisce alla impostazione di fondo del DDL Bonafede che elimina espressamente il divieto di reiterabilità dei mandati per i magistrati onorari in servizio, diversamente dal D.Lgs.116/2017 che prevedeva un limite di quattro quadrienni.

Si propone, altresì, l'innalzamento dell'età di cessazione dall'incarico da 68 a 70 anni, per consentire ai magistrati onorari di cessare in coincidenza con l'eventuale maturazione della pensione da avvocati che avviene proprio a 70 anni.

Prevedendo, viceversa, la cessazione dall'incarico a 68 anni, si potrebbe dar luogo a incresciosi scompensi in ambito previdenziale come quello, tristemente noto, dei cd. "esodati".

La fissazione della età della cessione dall'incarico a 70 anni, rappresenta una buona mediazione, secondo criteri di equità e ragionevolezza, tra quanto previsto dal DDL Bonafede (68 anni) e quanto prospettato sul punto dal DDL Mirabelli, Cucca e Valente (che indica il limite di età di 72 anni). Sul limite di età a 70 anni convergono il DDL 1516/19 presentato dal sen.Iwobi e il DDL n.1582/2019, presentato dal Sen.Balboni

Tale norma è ad invarianza finanziaria, in quanto, come risulta dalla relazione al DDL ministeriale, è previsto che nuovi inserimenti di GOP avvengano solo gradualmente e a tal fine è già stata prevista una riduzione della dotazione organica di cui al decreto del Ministro della giustizia 22 febbraio 2019, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.65 del 19 marzo 2018, adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n.116.

Si propone di ridurre ulteriormente tale dotazione nella misura di 5.000 unità, in numero corrispondente ai magistrati attualmente in servizio.



Quindi ci sarà un ricambio semplicemente posticipato, ma senza aggravio di spese per l'erario, ed anzi con il beneficio di poter contare, per un biennio supplementare, su professionisti di provata competenza ed esperienza, già inseriti nei rispettivi uffici.

Art. 10 Facoltatività dell'inserimento dei magistrati in servizio nell'ufficio per il processo, funzioni e compiti dei G.O.P. (modifiche all'art.30 D.Lgs.116/2017)

Il D.Lgs.vo prevede l'inserimento dei GOT nell'UPP, ma già nel D.Lgs.,116/2017, all'art.30 1° comma lettera a), è previsto che i GdP possano essere assegnati solo a domanda (diversamente dai GOT, pur appartenendo ormai all'unica categoria dei G.O.P.). Tale difformità di previsione risulta ingiustificata.

La facoltatività dell'inserimento nell'UPP per tutti i giudici onorari è prevista nel DDL 1516/19, presentato dal sen.lwobi, che, all'art.21, 1° comma, lettera b), prevede che *"il Presidente del Tribunale può assegnare all'UPP unicamente a domanda dell'interessato i giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore della presente disposizione, come giudici onorari di tribunale o come giudici di pace"*).

Il DDL del Ministro, pur non intervenendo sul punto, tuttavia consente la prosecuzione della funzione giudiziaria per i GOT in servizio, sino alla cessazione dall'incarico (cfr. art.1 1° comma lett.g) DDL 1438/19).

Orbene, per quel principio, inserito all'art.1 lett.a) e art.2 della legge delega n.57/2016, di superamento della distinzione tra GOT e GdP, per fare chiarezza su ruoli e funzioni bisognerebbe prevedere, in modo chiaro, la facoltatività dell'inserimento nell'UPP sia dei GOT in servizio, come dei GdP. Si propone, pertanto, di sostituire la previsione dell'art.30 1° comma lett.a) con il seguente testo: *"non possono essere assegnati all'UPP i GOP già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto -legislativo-, sia come GOT che come GdP, salvo che non ne facciano richiesta"*.

Un trattamento differenziato non appare giustificato, tenendo conto, anche, che le attività svolte nell'UPP appaiono essere più modeste (all'art.10 10 comma sono così indicate: *"atti preparatori, studio del fascicolo, approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, predisposizione di minute dei provvedimenti"*, come ribadito dalle Linee Guida C.S.M. con delibera del 15.5.2019). Tali attività potranno essere svolte dai giovani tirocinanti o dai GOP di nuova nomina e senza esperienza.

L'intento della presente proposta è quello di consentire ai GOT (che hanno un'età media di oltre 50 anni e ricoprono l'incarico in media da ca. dieci anni), di continuare a svolgere le stesse funzioni giudiziarie espletate sino al 15.8.2017.

E poiché dal 31.10.2021 una parte importante delle competenze in materia civile, in base all'art.27 D.Lgs.cit., passerà all'Ufficio del GdP (ufficio con un organico ridotto a soli 1.213 GdP (cfr. Relaz.p.17) con riduzione a 1060 nel 2025) si chiede che tali funzioni vengano svolte, a partire dal 15.8.2021, sia presso il Tribunale che presso l'ufficio del Giudice di Pace, secondo le esigenze che individuerà il Presidente di Tribunale.

Ne conseguono altri importanti interventi normativi sul medesimo art.30.

All'art.30, 1° comma, lett.b) si propone di sostituire il testo con il seguente: *Il Presidente di Tribunale assegna, anche se non ricorrono le condizioni di cui all'art.11, comma 1, e nel rispetto di*



quanto previsto dal comma 6, lettera a) e b), del predetto articolo, la trattazione dei nuovi procedimenti civili e penali di competenza del tribunale esclusivamente ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale”.

All’art.30, 1° comma, lettera c) si propone di abrogare la parte finale della norma che riserva solo ai Giudici di Pace la trattazione di nuovi fascicoli, stante la previsione di pieno utilizzo dei GOT anche presso l’ufficio del GdP.

Inoltre, per consentire la finalità sopra indicata si è prevista la seguente specificazione, aggiungendo una lettera d) al 1° comma della norma in discussione: “Al giudici onorari di pace di cui al comma 1 non si applicano i divieti e le limitazioni di cui all’art.11, ad eccezione di quelle di cui al comma 6 dello stesso articolo, e all’art. 12 del presente decreto”.

E’ stato sostituito il testo del 2° comma con il seguente: “Le assegnazioni dei procedimenti civili e penali di cui al precedente comma vengono effettuate mediante ruoli autonomi. Il Presidente di Tribunale destina i giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale a comporre i collegi penali e civili”.

Sono state anche state abrogate le norme di cui ai commi 3,4,5,6,7 e 8 dell’art. 30, che pongono limitazioni o divieti all’attività dei giudici onorari.

Venendo, infine, alle incomprensibili restrizioni di attività dell’ultimo quadriennio di attività dei giudici onorari, sia il DDL Bonafede (art. 1 comma 1° lett. g n. 2) che il DDL Mirabelli, Cucca e Valente (art. 7 comma 2°) propongono di abrogare i commi 9, 10 e 11 dell’art. 30, compiendo una valutazione ispirata ad evidente buon senso. A tale previsione ci si è allineati.

Art.11 Indennità spettante ai magistrati onorari in servizio e istanze per la scelta tra le indennità a cottimo e fisse e tra l’UPP e l’esercizio delle funzioni giudiziarie (modifica art.31 D.Lgs.116/2017)

Il DDL Bonafede prevede un doppio regime economico: il regime di cottimo e quello fisso (già previsto per il 15.8.2021, alla scadenza del 4° anno dall’entrata in vigore del D.Lgs.116/2017). Il GOP e il VPO può optare per un regime o per l’altro.

Orbene tale previsione, da una parte, consente una libera scelta al magistrato onorario sull’attività da espletare (per la quale “non è previsto un limite né minimo né massimo agli impegni settimanali” cfr. Relazione sugli aspetti tecnico-normativi del DDL1438/19 pag.20) e la relativa indennità; dall’altra, tenendo conto delle norme che prevedono proprio le indennità attuali, determina rilevanti criticità.

IL FISSO:

L’indennità di €31.473,00 dovrebbe essere elevata ad **€40.000,00** per i giudici già in servizio. A tali importi occorrerebbe aggiungere oneri previdenziali ed assistenziali, come prevede il DDL Mirabelli, Cucca e Valente all’art.7 3° comma. Inoltre l’importo fisso dovrebbe essere corrisposto sia per chi opti per lo svolgimento di attività nell’UPP sia per chi scelga invece di continuare a svolgere le funzioni giudiziarie.



Una novità importante è la previsione di una scelta, da effettuare entro 6 mesi dal 15.8.2021 (data di entrata in vigore del regime del fisso), non solo tra indennità a cottimo e fissa, come previsto dall'art.1 1° comma lett.h del DDL Bonafede ma anche tra l'inserimento nell'UPP e l'esercizio delle funzioni giudiziarie sia in Tribunale che nell'ufficio del Giudice di Pace. Tali scelte potranno essere modificate ogni 4 anni, al momento della presentazione della domanda di conferma.

La previsione di spesa del DDL Bonafede (art.1 lett.h n.1) prevede un'indennità fissa (di €31.437,00) "corrispondente ad un impegno complessivamente non superiore a *tre giorni settimanali*". Appare opportuno specificare, rispetto a tale previsione, che "*dei tre impegni, al massimo due dedicati alla celebrazione delle udienze*", posto che i GOT dopo le udienze devono redigere ordinanze e sentenze. Su tale attività sarebbe bene precisare che "*i compiti e le attività connesse all'esercizio delle funzioni giudiziarie vengono svolti senza obbligo di presenza in ufficio, secondo principi di autorganizzazione delle attività stesse*".

E' solo il caso di aggiungere che l'indennità indicata dal Parlamento con raccomandazione n.9/3672/17 a firma dei deputati Molteni, Guidesi e Invernizzi prevedeva **€36.000,00**; Il **DDL Mirabelli Cucca Valente**, infine, indica una somma complessiva tra un fisso di €24.210,00 ed un'indennità di risultato sino al 50% (€12.105,00), per un totale di **€36.315,00**.

Nei DDL Iwobi e Balboni sono previste auspicabili **indennità superiori**: il primo propone, all'art.22 del DDL 1516 /19, indennità fisse, cui dovrebbe aggiungersi quella di risultato, pari ad **€55.000,00 e €66.000,00**; il secondo, all'art.1 1° comma lett.i) n.1) e n.2) del DDL 1582/19, indennità fisse pari a **€62.600,00** per 5 giorni alla settimana, gradualmente ridotte in misura proporzionale per impegni di giorni inferiori settimanali).

Occorrerebbe una scelta politica di serio investimento di risorse.

IL COTTIMO

-Il regime di cottimo per la categoria dei GOT ha sempre comportato un'indennità inadeguata rispetto alla funzione e al ruolo del magistrato onorario, perché non prevede il pagamento degli atti, come per le altre due categorie. Una carenza che genera una condizione umiliante per chi esercita la giurisdizione; si viene pagati **ad udienza con il calcolo orario** e il conteggio delle eventuali pause tra un fascicolo e l'altro (situazione insostenibile che deve essere modificata in senso contrario a quanto previsto dall'art.2 del DDL Bonafede). Il GOT non percepisce **alcun emolumento per l'importante attività successiva di redazione degli atti**, certamente molto più impegnativa della stessa udienza. Probabilmente questa è una realtà che non è emersa in maniera adeguata in sede di tavolo tecnico e di sottoscrizione delle slides con le proposte del Sottosegretario Morrone (che prevedono espressamente il mantenimento del cottimo attuale).

Sul punto, si propone una **modifica, con immediata entrata in vigore, dell'art. 4 D.Lgs. 273/1989: l'emolumento d'udienza** previsto attualmente per i G.O.T. e i V.P.O. dovrebbe essere portato ad almeno **€200,00 ad udienza, meglio se €250,00**, come prevede il DDL Iwobi, abbandonando il penalizzante conteggio orario (fonte di superlavoro per le cancellerie e di contenzioso). Inoltre per i G.O.T., da sempre penalizzati, vanno immediatamente introdotte indennità per gli atti redatti, da parametrati quanto meno a quelle riconosciute da decenni ai GdP: per gli atti definitivi del giudizio **€56,81** e per gli altri atti **€10,33**.



Il DDL Bonafede prevede espressamente la scelta tra i due regimi; quello del cottimo (che deve essere consentito a tutte le categorie di m.o. con importo congruo) e quello del fisso, con l'istanza prevista dall'art.31 3° comma. Si propone che tale scelta possa essere **modificata ogni quattro anni**.

Art.12 Disposizioni transitorie e abrogazioni (modifiche all'art.32 D.Lgs.116/2017)

Come previsto dal DDL Bonafede (art.1 comma 1° lett.i) all'articolo 32 comma 1 il secondo periodo è sostituito dal seguente: *"le disposizioni dei capi da I a IX si applicano ai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto per quanto non previsto dalle disposizioni del capo XI"* e il terzo periodo è soppresso, mentre l'art.33 2° comma del D.Lgs.116/17 è abrogato.

L'art.3, 2° comma, del decreto del Ministro della giustizia 22 febbraio 2019 deve essere abrogato in quanto impedisce la piena e totale valorizzazione dei magistrati in servizio, limitando le indennità previste dall'art.23 comma 2 nonché 31 comma 2 al 60% della dotazione organica complessiva.

Art.13 Disposizioni finanziarie (modifiche del D.M. 22 febbraio 2018)

Viene inserita la previsione di un regime "forfettario" per il calcolo delle imposte sulle indennità, concordato durante il tavolo tecnico e vengono rideterminate le piante organiche nella misura di 5.000 unità.

ALLEGATI:

- 1- Lettera a firma dott. Armando SPATARO del 23 maggio 2017.
- 2- Ernesto AGHINA, Presidente del Tribunale di Torre Annunziata, "L'utilizzazione dei giudici onorari in Tribunale dopo la riforma", in Giustizia insieme, 17.11.2018.
- 3- Angelo COSTANZO, consigliere di Cassazione e prof. di filosofia del diritto, "La disorganica riforma della magistratura onoraria", in Giustizia insieme, 29.5.2019
- 4- Prof. Giuliano SCARSELLI, ordinario di diritto processuale civile, Università di Siena, "Note critiche sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria", in Questione Giustizia, 10.07.2017.
- 5a- Pronuncia del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS) del 5.07.2016.
- 5b- Comunicazione del Parlamento Europeo del 23 maggio 2017 su petizione dei magistrati onorari italiani.
- 6- Lettera aperta ai Presidenti dei Tribunali d'Italia del luglio 2019 "Non possiamo più tacere!".
- 7- Schema di disegno di legge con emendamenti proposti dal gruppo GOT "Non possiamo più tacere!".
- 8- Scheda con le modifiche agli artt.29,30 e 31 del D.Lgs.116/2017.



Augurando un proficuo lavoro e l'approvazione tempestiva di una legge che possa finalmente offrire ai magistrati onorari un equo trattamento economico ed ordinamentale, si esprimono alla Preg.ma Commissione i sensi della massima stima.

Catania, il 25 novembre 2019.

per L'ASSOCIAZIONE GOT "Non possiamo più tacere!"

Il Presidente Avv. Valeria Anna Pappalardo



ALLEGATI ALLA RELAZIONE DELLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE

“PER UN EQUO TRATTAMENTO ECONOMICO ED ORDINAMENTALE DELLA MAGISTRATURA ONORARIA”

dell'Associazione G.O.T. “Non possiamo più tacere”

1- Lettera a firma dott. Armando SPATARO del 23 maggio 2017.

2- Ernesto AGHINA, Presidente del Tribunale di Torre Annunziata, “L'utilizzazione dei giudici onorari in Tribunale dopo la riforma”, in Giustizia insieme, 17.11.2018.

3- Angelo COSTANZO, consigliere di Cassazione e prof. di filosofia del diritto, “La disorganica riforma della magistratura onoraria”, in Giustizia insieme, 29.5.2019 4.

4- Prof. Giuliano SCARSELLI, ordinario di diritto processuale civile, Università di Siena, “Note critiche sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria”, in Questione Giustizia, 10.07.2017.

5a- Pronuncia del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS) del 5.07.2016.

5b- Comunicazione del Parlamento Europeo del 23 maggio 2017 su petizione dei magistrati onorari italiani.

6- Lettera aperta ai Presidenti dei Tribunali d'Italia del luglio 2019 “Non possiamo più tacere!”.

7- Schema di disegno di legge con emendamenti proposti dal gruppo GOT “Non possiamo più tacere!”;

8- Scheda con le modifiche agli artt.29,30 e 31 del D.Lgs.116/2017.

Augurando un proficuo lavoro e l'approvazione tempestiva di una legge che possa finalmente offrire ai magistrati onorari un equo trattamento economico ed ordinamentale, si esprimono alla Preg.ma Commissione i sensi della massima stima.

Catania, il 25 novembre 2019.

per L'ASSOCIAZIONE GOT “Non possiamo più tacere!”

Il Presidente Avv. Valeria Anna Pappalardo



Procura della Repubblica
presso il Tribunale ordinario di Torino

Prot. n. 1915/2017/S.P.

Torino, 23 maggio 2017

Al Sig. Vice Presidente del C.S.M.
On.le Avv.to Giovanni LEGNINI
Consiglio Superiore della Magistratura
ROMA

Al Sig. Presidente della Commissione 2^a Giustizia
del Senato
Sen. Nino D'ASCOLA
ROMA

Al Sig. Presidente della II Commissione Giustizia
della Camera dei Deputati
On.le Donatella FERRANTI
ROMA

E p.c.:
Al Sig. Ministro della Giustizia
On.le Andrea ORLANDO
ROMA

OGGETTO: Schema di Decreto Legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui Giudici di Pace, nonché la disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della Legge Delega 28 aprile 2016, n. 57.

Richiesta di audizione dei Procuratori della Repubblica

Mi rivolgo alle SS. LL. quale semplice latore di una richiesta di audizione – simile a quella qui allegata (All. 1), inoltrata l'8 febbraio 2017 al Sig. Ministro della Giustizia ed al Sig. Vice Presidente del C.S.M. da 108 Procuratori della Repubblica presso Tribunali di differente dimensione, siti in ogni parte d'Italia.

A causa della lontananza delle predette sedi giudiziarie e della sua urgenza, la presente richiesta non reca la materiale sottoscrizione dei predetti Procuratori, ma chi scrive

– assumendosi ovviamente la responsabilità di tale affermazione – ha raccolto le adesioni di molti dei Procuratori stessi, tra cui tutti quelli che furono presenti (anche in rappresentanza degli altri colleghi e su loro delega) alla riunione convocata e tenutasi presso il Ministero della Giustizia in data 15 febbraio 2017. **In particolare, in meno di 24 ore, sono state raccolte 82 adesioni da parte dei Procuratori della Repubblica** (o facenti funzioni in presenza di vacanze dei posti apicali), **di seguito elencati subito dopo la firma dello scrivente**. Di altri non è stata ancora raccolta l'adesione perché fuori sede o non contattabili allo stato. Ma appena raccolte, anche tali adesioni saranno inviate alle SS. LL. .

All'incontro del 15 febbraio 2017 presso il Ministero della Giustizia parteciparono:

- il Ministro della giustizia;
- il Vice Presidente del CSM;
- il Capo di Gabinetto, il Capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria ed il Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia;
- il Presidente della Ottava Commissione del CSM, competente sulla magistratura onoraria;
- **in rappresentanza dei 108 Procuratori della Repubblica richiedenti (diventati nel frattempo 110)**, i Procuratori della Repubblica di Milano, Torino, Udine, Firenze, Barcellona Pozzo di Gotto, Napoli. Il Procuratore della Repubblica di Roma, per un impedimento dell'ultima ora, pur convocato, non poté presenziarvi. I delegati dei 110 Procuratori richiedenti l'audizione furono selezionati di comune d'accordo, oltre che sulla base delle disponibilità manifestate, quali rappresentanti di sedi grandi, medie e piccole, nonché di sedi dell'Italia settentrionale, centrale, meridionale ed insulare.

All'incontro fu pure presente il segretario *pro tempore* dell'ANM, Francesco Minisci (Sost. Proc. Repubblica a Roma).

In quella occasione, furono ricordati i numeri dei magistrati onorari in servizio e la percentuale di scopertura dei rispettivi organici (ovviamente riferiti alla data dell'incontro):

GIUDICI DI PACE: 1335 (scopertura: circa 62%)

GOT: 2117 (scopertura: circa 19%)

VPO: 1761 (scopertura: circa 13%)

TOTALE: 5213

Preliminarmente, i procuratori della Repubblica presenti ebbero modo di precisare che il loro intervento doveva ritenersi motivato innanzitutto dal sostegno dovuto all'intera magistratura onoraria, pur se – per rispetto degli orientamenti e di possibili diverse esigenze degli organi giurisdizionali – ritennero di dover concentrare le loro osservazioni sul ruolo e sulle prospettive del “corpo” dei VPO. Fecero inoltre rilevare che il loro intervento doveva ritenersi motivato anche dalla esigenza di “tutela” della dignità di persone che tanto hanno dato - e per moltissimi anni – alla Giustizia;

Fu così sottolineato dai Procuratori della Repubblica partecipanti all'incontro che:

- l'importanza dell'utilizzo dei VPO e la quantità e qualità del loro impegno sono omogenee su tutto il territorio nazionale (ne furono illustrati i diversi moduli di impiego in udienza ed in altre attività come l'affiancamento quotidiano dei PM);
- l'attenta analisi della situazione a quel momento avrebbe fornito la misura delle gravissime conseguenze di alcuni passaggi della riforma di cui si parlava, con conseguente riduzione delle possibilità di impiego dei VPO;
- pur non toccando ai magistrati formulare proposte di competenza del Governo e del Parlamento, ma dando per scontata la complessità del tema in discussione ed i profili di costituzionalità da valutare in merito alle ipotesi praticabili, ritenevano – come tuttora ritengono - che si deve comunque puntare ad una auspicabile stabilizzazione di impiego, in particolare di quanti già da tempo lavorano come magistrati onorari, unitamente ad un riconoscimento di un doveroso sistema previdenziale (che spetta anche al lavoratore precario);
- una stabilizzazione possibile, in particolare per i VPO, poteva essere quella dell'attribuzione ai medesimi, nell'ufficio del processo, del ruolo di collaboratori o assistenti dei magistrati (figura peraltro già prevista nella legge-delega) o – se si vuole – di funzionari, così come avviene in qualche altro paese europeo, come l'Austria. **Ma in ogni caso irrinunciabile sarebbe stata la previsione del mantenimento delle stesse loro attuali competenze;**
- pur comprendendo che il vero nodo era (ed è) quello finanziario (sicché la risoluzione dei vari problemi in questione è inevitabilmente collegata alla disponibilità delle risorse economiche), proprio in quel periodo gli organi di stampa pubblicavano notizie circa il cd. "piano – Madia" per la stabilizzazione di professionisti precari (come gli insegnanti che lo sono da tre anni), per cui non si vedeva perché identico indirizzo non potesse essere adottato per la magistratura onoraria;
- il sistema delle continue proroghe degli incarichi non esaurisce i problemi, nè blocca le giuste rivendicazioni che provengono da tante persone che lavorano da quasi vent'anni senza diritti;
- ci si augurava che il CSM potesse procedere alla copertura dei posti vacanti anche prima del varo dei decreti legislativi previsti dalla Legge delega 28.4.2016 n. 57;
- nell'interesse degli uffici, non sarebbe comunque auspicabile un impegno occasionale dei VPO (che si sarebbe realizzato con una presenza limitata ad uno o due giorni per settimana); una soluzione assolutamente incompatibile con gli assetti e le esigenze delle Procure della Repubblica.

Al termine dei loro interventi, i Procuratori presenti esprimevano la massima solidarietà all'intera categoria dei magistrati onorari e, in particolare, a quella dei

VPO, di cui i Procuratori stessi meglio conoscono l'imprescindibile apporto agli uffici di Procura.

Veniva infine chiesto infine di conoscere nel più breve tempo possibile le concrete linee guida dell'intervento riformatore cui il Governo si accinge per effetto della Legge delega 28.4.2016 n. 57.

Il Ministro, intervenendo sia prima che dopo i procuratori presenti, ebbe a specificare che, alla luce delle indicazioni della Commissione Europea (che richiede una precisa scelta tra stabilità o precarietà dell'impiego), il Governo propendeva per la stabilizzazione dell'impiego della magistratura onoraria (specie di quella già in servizio), sia pure ritenendo fondamentale una copertura economica e istituzionale circa la possibilità di assunzione senza concorso (tanto che per tale ultima ragione aveva provveduto a richiedere il parere al Consiglio di Stato ed a tal fine stava facendo predisporre la documentazione necessaria).

Le modalità della stabilizzazione dei VPO in servizio sarebbero state ovviamente da mettere a punto dopo il parere del Consiglio di Stato, se favorevole.

Nell'ipotesi di parere contrario del Consiglio di Stato, si sarebbe esaminata la possibilità di praticare la strada del rinnovo plurimo del mandato quadriennale, anche dopo la interlocuzione con la Commissione Europea.

Attenzione e disponibilità venivano apertamente manifestate anche dal **Vice Presidente del CSM, on.le Legnini**, che era presente insieme al Presidente della Ottava Comm. **Dr. Nicola Clivio**.

Il Vice Presidente del CSM qualificava interessante l'ipotesi di una stabilizzazione dei VPO all'interno dell'Ufficio del processo come prospettata dai Procuratori. L'on.le LEGNINI aveva poi riferito che, prima di pubblicare un nuovo bando per i magistrati onorari (ovvero di attingere alle vecchie graduatorie), il CSM avrebbe atteso che si fosse chiarito il panorama legislativo, sottolineando la costante interlocuzione con il Governo.

Tali sintesi, redatte dallo scrivente, risultano ampiamente desumibili anche dalle notizie diffuse dalle agenzie di stampa.

---oOo---

Tanto premesso, è stato da poco reso noto lo schema di decreto legislativo indicato in premessa le cui criticità sono immediatamente rilevabili.

Il giorno 12 maggio scorso, il sottoscritto, unitamente al Sig. Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Torino, ha incontrato in Torino i rappresentanti di tutte le categorie (Giudici di Pace, G.O.T. e V.P.O) e di tutte le associazioni rappresentative

della magistratura onoraria (provenienti da varie sedi tra cui, oltre quelle piemontesi, Roma, Napoli, Milano, Genova), cioè : Anmo, Confederazione Giudici di Pace, Federmot, Unimo, Unagipa, “6 luglio”.

Con spirito unitario, attenzione alla doverosa interlocuzione istituzionale e, soprattutto, con consapevolezza dei diritti che competono ai lavoratori e dello stato in cui si verrebbe a trovare la Giustizia italiana in caso di varo del Decreto Legislativo nella sua attuale formulazione, **sono stati individuati alcuni suoi punti critici che, riguardanti gli aspetti della riforma appresso elencati, sono qui solo sommariamente ed in parte ricordati:**

- l'assenza di previsioni che tengano conto della auspicabile stabilizzazione, della necessità di dignitosa retribuzione e di trattamento previdenziale dei magistrati onorari, considerando che gli investimenti economici produrrebbero comunque “ritorni” positivi per lo Stato e che in ogni caso risulta evidente la difficoltà – per i magistrati onorari di età prossima o superiore ai 45/50 anni - di “riciclarsi” in altri settori lavorativi;
- l'illogico utilizzo massimo dei medesimi per due giorni alla settimana (quasi che – per un VPO o un giudice – la presenza in udienza o l'assunzione di una decisione non dovessero essere precedute da un doveroso studio dei procedimenti da trattare);
- la scelta di prevedere un aumento del numero dei magistrati onorari, ma con contestuale netta riduzione della loro retribuzione, nonostante l'aumento di competenze per i giudici di pace e la possibilità di utilizzare i magistrati onorari nel settore delle cause riguardanti la materia della immigrazione. Tra l'altro tale scelta renderebbe ancora più problematica la realizzazione dell'obiettivo della tendenziale prevedibilità ed omogeneità delle decisioni;
- l'impossibilità (o le gravi difficoltà) per le Procure, in conseguenze del possibile impegno dei VPO non superiore a due giorni per settimana, di far fronte al dovere di assicurare la presenza di PM togati dinanzi ai Giudici di Pace ed ai Tribunali monocratici;
- tali difficoltà non potrebbero affatto essere superate ricorrendo ad un più alto numero di VPO, in quanto ciò andrebbe a scapito della qualità del loro lavoro e richiederebbe la necessità di una più intensa e impegnativa attività di formazione, determinando altresì difficoltà insormontabili di sistemazione logistica dei magistrati onorari.

Lo schema del decreto legislativo qui in discussione, però, presenta anche aspetti di criticità sotto altri due profili:

- **la conformità di alcune scelte ai principi costituzionali;**
- **il superamento, ad opera del legislatore delegato, di alcuni dei confini tracciati dalla Legge n. 57/2016.**

Su tali aspetti, si rimanda **all'allegato n. 2** alla presente richiesta, costituito da un documento redatto dopo approfondita consultazione di valenti costituzionalisti e con il loro diretto contributo.

E' evidente, a questo punto, la ragione per cui si chiede che le SS. LL. accolgano la presente richiesta: in sede di audizione dinanzi al CSM ed alle Commissioni Giustizia del Senato e della Camera dei Deputati, i “rappresentanti” dei Procuratori appresso elencati - o quelli che le SS. LL. riterranno di convocare –, mossi dalle ragioni

organizzative impellenti che accomunano tutti gli uffici di Procura, potranno meglio illustrare le loro serie preoccupazioni riguardanti sia il riconoscimento dei diritti maturati dai magistrati onorari, sia il prevedibile ulteriore e più grave malfunzionamento cui la giustizia andrà incontro, a seguito del D. Lgs.vo indicato in premessa, se definitivamente approvato nello schema conosciuto.

Restando a disposizione per ogni chiarimento, porgo, unitamente ai colleghi sottoscrittori che hanno aderito a questa iniziativa, distinti saluti, comunque ringraziando per l'attenzione.

Torino, 23 maggio 2017

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA

Armando Spataro
Armando Spataro

Elenco dei magistrati che hanno aderito alla presente richiesta (con riserva di integrare l'elenco a seguito degli ulteriori contatti in corso):

- 1) Giuseppe AMATO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di BOLOGNA;
- 2) Fernando ASARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Gela;
- 3) Sandro AUSIELLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Savona;
- 4) Anna Maria BALDELLI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei Minori di Torino;
- 5) Angela BARBAGLIO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Verona;
- 6) Ezio Domenico BASSO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Oristano;
- 7) Amedeo BERTONE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta;
- 8) Andrea BONI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Urbino;
- 9) Daniela BORGONOVO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Varese;
- 10) Olimpia BOSSI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Verbania;
- 11) Giancarlo BRAMANTE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano
- 12) Tommaso BUONANNO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Brescia;
- 13) Federico CAFIERO de RAHO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria;
- 14) Paolo CANESSA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pistoia;
- 15) Rosario CANTELMO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di AVELLINO;

- 16) Raffaella CAPASSO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Grosseto;
- 17) Antonino CAPPELLERI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza;
- 18) Carlo Maria CAPRISTO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Taranto;
- 19) Gianni CARIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Sassari;
- 20) Stefania CASTALDI, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Nola;
- 21) Aldo CELENTANO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rovereto;
- 22) Bruno CHERCHI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia;
- 23) Antonio CHIAPPANI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lecco;
- 24) Domenico CHIARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lodi;
- 25) Francesco COZZI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Genova;
- 26) Giuseppe CREAZZO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze;
- 27) Emanuele CRESCENTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotta;
- 28) Alessandro CRINI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pisa;
- 29) Luigi D'ALESSIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Locri;
- 30) Michele DALLA COSTA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Treviso;
- 31) Giuseppe de FALCO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Frosinone;
- 32) Luigi DE FICCHY, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia;
- 33) Antonio DE NICOLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Udine;
- 34) Giampiero DI FLORIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vasto;
- 35) Mario D'ONOFRIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Alessandria;
- 36) Eugenio FACCIOLLA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Castrovillari;
- 37) Manuela FASOLATO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Mantova;
- 38) Giuseppe FERRANDO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ivrea;
- 39) Gian Luigi FONTANA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Busto Arsizio;
- 40) Paolo FORTUNA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Aosta;

- 41) Nunzio FRAGLIASSO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Napoli;
- 42) Andrea GARAU, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Nuoro;
- 43) Luigi GAY, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Potenza;
- 44) Francesco Paolo GIORDANO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa;
- 45) Claudio GITTARDI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Sondrio;
- 46) Giorgio GRANDINETTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia;
- 47) Francesco GRECO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano;
- 48) Francesco GRECO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord;
- 49) Corrado LEMBO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Salerno;
- 50) Leonardo LEONE de CASTRIS, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lecce;
- 51) Massimo LIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Gorizia;
- 52) Walter MAPELLI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo;
- 53) Carlo MASTELLONI, Procuratore della Repubblica presso Tribunale di Trieste;
- 54) Biagio MAZZEO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lanusei;
- 55) Elisabetta MELOTTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ancona;
- 56) Francesco MENDITTO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli;
- 57) Lucia MUSTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Modena
- 58) Francesca NANNI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cuneo;
- 59) Giuseppe NICOLOSI. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Prato;
- 60) Luigi PATRONAGGIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento;
- 61) Antonio PATRONO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di La Spezia;
- 62) Alessandro PENNASILICO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torre Annunziata;
- 63) Alberto Ernesto PERDUCA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Asti;
- 64) Nicola PIACENTE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di COMO;
- 65) Giuseppe PIGNATONE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma;

- 66) Grazia PRADELLA, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Imperia;
- 67) Francesco PRETE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Velletri;
- 68) Carmelo RUBERTO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rovigo;
- 69) Antonio RUSTICO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Parma;
- 70) Giuseppe SAIEVA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rieti;
- 71) Domenico SECCIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Fermo;
- 72) Sergio SOTTANI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Forlì;
- 73) Mario SPAGNUOLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cosenza;
- 74) Armando SPATARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino;
- 75) Matteo STUCCILLI, Procuratore della Repubblica presso Tribunale di Padova;
- 76) Pietro SUCHAN, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lucca;
- 77) Maria Antonietta TRONCONE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere;
- 78) Giuseppe VERZERA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Caltagirone;
- 79) Salvatore VITELLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Siena;
- 80) Giuseppe VOLPE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari;
- 81) Ombretta VOLTA, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Ferrara;
- 82) Luisa ZANETTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Monza.



**Al Sig. Ministro della Giustizia
On.le Andrea ORLANDO**

ROMA

E p.c.:

**Al Sig. Vice Presidente del C.S.M.
On.le Avv.to Giovanni LEGNINI**

Consiglio Superiore della Magistratura

ROMA

OGGETTO: Futuri provvedimenti in attuazione della Legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), in particolare riguardanti i Magistrati Requirenti Onorari.

Quali Procuratori della Repubblica presso i Tribunali di seguito elencati, avendo seguito in queste ultime settimane il pubblico dibattito in corso sui futuri provvedimenti che, in attuazione della Legge delega n. 57/2016 in oggetto citata, andranno a disciplinare status, possibilità di utilizzo e trattamento della Magistratura Onoraria, ci rivolgiamo alle SS. LL., rappresentando quanto segue.

In particolare, come noto alle SS. LL., i Magistrati Requirenti Onorari (conosciuti come V.P.O.) costituiscono componente rilevante degli assetti delle Procure della Repubblica al punto che, senza la loro attività, gli Uffici che abbiamo l'onore di dirigere, verrebbero a trovarsi in situazione di grave crisi e di notevoli difficoltà nel far fronte ai propri compiti. Ed in analoga situazione verrebbero a trovarsi gli uffici giudicanti, con conseguenti gravi ripercussioni sulla stessa possibilità di celebrazione di molti procedimenti pendenti dopo il promovimento dell'azione penale, stante l'organizzazione delle Procure e dei Tribunali dinanzi ai quali i predetti magistrati onorari sono impegnati in molti compiti.

Pertanto, nell'ovvio rispetto delle competenze ministeriali, **ci permettiamo di chiedere che i sottoscritti Procuratori della Repubblica (o una loro rappresentanza) vengano convocati dalla S.V., allo scopo di illustrarLe la**

situazione attuale, esprimere le proprie motivate preoccupazioni ed eventualmente formulare proposte costruttive.

La presente viene inviata per conoscenza anche al Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, in quanto ci è noto che gli stessi temi sono oggetto di analisi in seno all' organo di autogoverno.

Naturalmente, ci dichiariamo disponibili – ove ritenuto utile – anche ad una audizione dinanzi alla competente Commissione del CSM.

Restando in attesa di una cortese risposta e ringraziando per l'attenzione, porgiamo i nostri più cordiali saluti.

7 febbraio 2017

F.to da¹ :

- 1) Giuseppe AMATO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di BOLOGNA;
- 2) Fernando ASARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Gela;
- 3) Paolo AURIEMMA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Viterbo;
- 4) Sandro AUSIELLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Savona;
- 5) Giancarlo AVENATI BASSI, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Aosta;
- 6) Anna Maria BALDELLI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei Minori di Torino;
- 7) Angela BARBAGLIO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Verona;
- 8) Vincenzo BARBARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Messina;
- 9) Ezio Domenico BASSO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Oristano;
- 10) Amedeo BERTONE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta;
- 11) Andrea BONI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Urbino;
- 12) Daniela BORGONOVO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Varese;
- 13) Olimpia BOSSI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Verbania;

¹ La lista, formata da 82 sottoscrittori alla data del 7.2.2017, si è poi estesa a 108 procuratori (qui tutti elencati) alla data del 13.2.2017.

- 14) Tommaso BUONANNO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Brescia;
- 15) Roberta BUZZOLANI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Sciacca;
- 16) Federico CAFIERO de RAHO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria;
- 17) Paolo CANESSA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pistoia;
- 18) Alessandro CANNEVALE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Spoleto;
- 19) Rosario CANTELMO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Avellino;
- 20) Raffaella CAPASSO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Grosseto;
- 21) Antonino CAPPELLERI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza;
- 22) Carlo Maria CAPRISTO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Taranto;
- 23) Gianni CARIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Sassari;
- 24) Ambrogio CARTOSIO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Trapani;
- 25) Stefania CASTALDI, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Nola;
- 26) Aldo CELENTANO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rovereto;
- 27) Bruno CHERCHI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara;
- 28) Antonio CHIAPPANI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lecco;
- 29) Domenico CHIARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lodi;
- 30) Giovanni COLANGELO, Procuratore della Repubblica presso Tribunale di Napoli;
- 31) Giovanni CONZO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Benevento;
- 32) Francesco COZZI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Genova;
- 33) Giuseppe CREAZZO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze;
- 34) Emanuele CRESCENTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotta;
- 35) Alessandro CRINI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pisa;
- 36) Luigi D'ALESSIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Locri;
- 37) Michele DALLA COSTA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Treviso;
- 38) Armando D'ALTERIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Campobasso;

- 39) Antonio DE DONNO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di LECCE;
- 40) Giuseppe de FALCO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Frosinone;
- 41) Luigi DE FICCHY, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia;
- 42) Luciano D'EMANUELE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cassino; .
- 43) Antonio DE NICOLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Udine;
- 44) Marco DI NAPOLI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Brindisi;
- 45) Mario D'ONOFRIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Alessandria;
- 46) Federico FACCHIN, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Pordenone;
- 47) Manuela FASOLATO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Mantova;
- 48) Giuseppe FERRANDO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ivrea;
- 49) Gian Luigi FONTANA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Busto Arsizio;
- 50) Marco GALLINA, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Trento;
- 51) Gilberto GANASSI, Procuratore della Repubblica f.f. presso Tribunale di Cagliari;
- 52) Andrea GARAU, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Nuoro;
- 53) Luigi GAY, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Potenza;
- 54) Francesco Paolo GIORDANO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa;
- 55) Bruno GIORDANO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di PAOLA;
- 56) Giovanni GIORGIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pescara;
- 57) Paolo GIOVAGNOLI, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Rimini;
- 58) Claudio GITTARDI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Sondrio;
- 59) Aldo GIUBILARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di MASSA;
- 60) Nicola GRATTERI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro;

- 61) Francesco GRECO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano;
- 62) Francesco GRECO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord;
- 63) Mariaserena IOZZO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Biella;
- 64) Corrado LEMBO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Salerno;
- 65) Leonardo LEONE de CASTRIS, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Foggia;
- 66) Massimo LIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Gorizia;
- 67) Franco LO VOI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo;
- 68) Walter MAPELLI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo;
- 69) Carlo MASTELLONI, Procuratore della Repubblica presso Tribunale di Trieste;
- 70) Markus MAYR, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Bolzano;
- 71) Elisabetta MELOTTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ancona;
- 72) Francesco MENDITTO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli;
- 73) Marilinda MINECCIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Novara;
- 74) Alfredo MORVILLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Termini Imerese;
- 75) Lucia MUSTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Modena
- 76) Francesca NANNI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cuneo;
- 77) Andrea PADALINO MORICHINI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Avezzano;
- 78) Massimo PALMERI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Enna;
- 79) Luigi PATRONAGGIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento;
- 80) Antonio PATRONO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di La Spezia;
- 81) Alessandro PENNASILICO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torre Annunziata;
- 82) Alberto Ernesto PERDUCA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Asti;
- 83) Nicola PIACENTE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di COMO;
- 84) Pier Luigi PIANTA, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Vercelli;

- 85) Giuseppe PIGNATONE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma;
- 86) Grazia PRADELLA, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Imperia;
- 87) Francesco PRETE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Velletri;
- 88) Michele RENZO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di L'Aquila;
- 89) Giorgio REPOSO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pavia;
- 90) Carmelo RUBERTO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rovigo;
- 91) Antonio RUSTICO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Parma;
- 92) Domenico SECCIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Fermo;
- 93) Ottavio SFERLAZZA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palmi;
- 94) Sergio SOTTANI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Forlì;
- 95) Mario SPAGNUOLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cosenza;
- 96) Armando SPATARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino;
- 97) Ettore SQUILLACE GRECO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Livorno;
- 98) Matteo STUCCILLI, Procuratore della Repubblica di Padova;
- 99) Pietro SUCHAN, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lucca;
- 100) Cristina TEDESCHINI, Procuratore della Repubblica f.f. presso Tribunale di Pescara;
- 101) Maria Antonietta TRONCONE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere;
- 102) Andrea VARDARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Civitavecchia;
- 103) Rosaria VECCHI, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Lanciano;
- 104) Giuseppe VERZERA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Caltagirone;
- 105) Salvatore VITELLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Siena;
- 106) Giuseppe VOLPE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari;
- 107) Luisa ZANETTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Monza;
- 108) Carmelo ZUCCARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania.

Alcune riflessioni critiche sullo schema di Decreto legislativo recante la “Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace nonché la disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio”, a norma della legge 29 aprile 2016, n. 57

Lo schema di Decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri: profili critici

Giova preliminarmente rammentare le conclusioni cui pervenne il Comitato Europeo dei Diritti Sociali nella decisione pubblicata il 16 novembre 2016 e che appare restituire una nitida istantanea delle condizioni in cui versa(va) la magistratura onoraria, condizioni che lo schema di decreto legislativo intenderebbe razionalizzare gestionalmente e funzionalmente.

“Il comitato rileva che, ai sensi dell’art. 1, comma 1 lettera a del regio decreto n.12/41, i Giudici di pace sono magistrati onorari che, in qualità di componenti dell’ordine giudiziario, amministrano la giustizia ed esercitano le funzioni giurisdizionali in materia civile e penale. Ricorda che la situazione di coloro che esercitano la funzione di giudice di pace deve essere esaminata, non con riferimento al loro stato o alla denominazione loro conferita dal diritto interno, ma in maniera autonoma a seconda delle finalità affidate, dall’autorità gerarchica e dalle attività esercitate, quest’ultimo criterio è determinante (Consiglio Europeo dei sindacati di Polizia (CESP) c. Francia, réclamation n° 101/2013, décision sur le bien-fondé du 27 janvier 2016, §§54-59). Si constata che i Giudici di pace hanno la finalità di concorrere all’amministrazione della Giustizia e di esercitare funzioni giurisdizionali. La loro assimilazione ai magistrati titolari è progressivamente avvenuta con riguardo al reclutamento, alle competenze, alla fiscalità dei redditi, e alla loro gestione di budget e personale, al punto che la Corte Suprema di Cassazione (cass. Civ. , sezioni unite, ordinanza 21582 già citata) li definisce come magistrati “a mezzo percorso tra il carattere onorario e il carattere professionale”. Il piano statistico sulle prestazioni del 2014 rese dal servizio dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi presso il ministero della Giustizia li inserisce tra quelli effettivi delle giurisdizioni civili e penali.

75. Tenuto conto delle finalità attribuite, delle competenze esercitate e della loro integrazione in seno all’organizzazione giudiziaria, il Comitato ritiene che coloro che esercitano le funzioni di giudice di pace sono, da punto di vista funzionale, equivalenti ai magistrati titolari con riguardo all’art. 12§1 della carta, sia che siano qualificati come magistrati professionali o onorari dal diritto interno.

76. Il comitato rileva che la raccomandazione CM/REC (2010)12, le cui disposizioni si applicano ugualmente ai giudici non professionali a meno che non risulti chiaramente dal contesto che queste non si applicano (§2), raccomanda che sia stabilita una retribuzione ragionevole in caso di malattia o di congedo di maternità o di paternità, oltre che il versamento di una pensione di un livello ragionevolmente proporzionato alla remunerazione.”

La lettura dello schema di Decreto legislativo, approvato in data 5 maggio 2017 dal Consiglio dei Ministri, solleva interrogativi di primario momento, in particolare, nella prospettiva del diritto costituzionale, tali e tanti essendo, almeno *prima facie*, i profili di (potenziale) illegittimità delle previsioni in esso contenute.

Il testo recentemente licenziato dal Governo, infatti, appare censurabile non soltanto in riferimento al contenuto delle singole scelte effettuate dal legislatore delegato, quanto, e non meno significativamente, in relazione alla *ratio* generale che ispira l’intervento riformatore il quale, pur a fronte di un aumento delle competenze (in particolare in ambito civile ma non solo), impone ai

magistrati onorari di dedicarsi in via principale ad altre attività lavorative, senza peraltro riconoscere, in favore di questi, maggiori garanzie, sotto il profilo retributivo e previdenziale. Di seguito una rapida disamina, prima generale e poi analitica, di talune criticità immediatamente emergenti.

Preme rilevare, in particolare, che la decisione del Comitato europeo ha preso le mosse - in coerenza con l'approccio sostanzialistico che caratterizza la giurisprudenza sovranazionale - dalla constatazione per cui, dal punto di vista funzionale, a prescindere quindi dalla definizione risultante dalla normativa nazionale, si registra una sostanziale equivalenza tra la magistratura onoraria e la magistratura ordinaria.

Ebbene, da parte sua, il Governo italiano ha inteso riscrivere la disciplina in materia, inserendo specifiche previsioni tese ad evitare che si riverifichi quella medesima situazione di fatto (ovverosia, lo svolgimento in via esclusiva del proprio incarico da parte del magistrato onorario) che l'organo europeo ha posto a fondamento del proprio itinerario argomentativo, disvelando in tal modo soltanto un apparente intento di adeguarsi alla decisione del Comitato. In questo senso, tra le molte, deve essere letta la previsione di cui all'art. 1, comma 3, dello schema di D.Lgs. in forza della quale *"l'incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego"*, profilo ulteriormente ribadito dalla precisazione per cui *"a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno superiore a due giorni a settimana"*.

A ben vedere, una simile scelta legislativa, nel pretendere di tornare, senza utili accorgimenti transitori, al modello di magistratura onoraria fatto proprio dal legislatore dei primi anni '90 (palesamente rinnegato dalla prassi e dalle leggi di conferma nell'incarico successive), porta con sé il risultato pratico che non vengono riconosciute ai magistrati onorari quelle forme di tutela che il Comitato europeo dei diritti sociali aveva invero implicitamente richiesto allo Stato italiano al fine di rimuovere le discriminazioni in atto in pregiudizio della predetta categoria di magistrati.

A ciò si aggiunga, poi, che tale opzione avrebbe ricadute disastrose sul funzionamento degli Uffici giudiziari, in cui i magistrati onorari, lungi dal rivestire un ruolo di meri collaboratori od ancelle (come si vorrebbe prefigurare) dei magistrati di carriera, assorbono quotidianamente gran parte del carico giudiziario che, esemplificativamente e limitando l'indagine ai soli vice procuratori, si attesta intorno all'80% degli affari devoluti alla giurisdizione penale.

Dall'esame delle singole novità introdotte dallo schema di D.lgs. adottato dal Governo si evince che, sotto diversi profili, il legislatore delegato ha superato i confini tracciati dalla Legge n. 57 del 2016 ("Recante disposizioni di delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace"), circostanza, quest'ultima, che potrebbe, come noto, integrare una violazione dell'art. 76 Cost.

A titolo esemplificativo, può segnalarsi come, pur a fronte della chiara indicazione della legge delega di cui all'art. 13 lett. e) - in forza della quale il Governo dovrebbe prevedere, in favore dei magistrati onorari che raggiungono gli obiettivi di risultato, che sia loro corrisposta *"la parte variabile dell'indennità in misura non inferiore al 15% e non superiore al 50% della parte fissa"* - il legislatore delegato ha invece previsto che l'indennità di risultato possa essere sì riconosciuta ma in misura non superiore al 30% dell'indennità fissa. Peraltro, la riduzione del massimo del premio di produttività, oltre a risultare esorbitante i confini della delega, non sembra coerente con la scelta di aumentare le competenze dei magistrati onorari.

Deve osservarsi, ancora, che sempre all'art. 13, la legge delega aveva incaricato il Governo a *"individuare e regolare un regime previdenziale e assistenziale compatibile con la natura onoraria dell'incarico, senza oneri per la finanza pubblica"*. Anche su questo versante, il legislatore delegato sembra essere andato "oltre", determinando un limite massimo annuo dell'indennità fissa che può essere percepita dal magistrato onorario (limite, peraltro, nettamente

inferiore a quello minimo che i primi lavori preparatori della legge delega avevano individuato in 36.000,00 euro).

Ed ancora, per molti versi, la disciplina tratteggiata dal Governo appare in sé irragionevole, quasi irrazionale (offrendo così il fianco a possibili censure ex art. 3 Cost.), nonché, sotto un diverso profilo, anche discriminatoria dei magistrati onorari di sesso femminile.

In questa prospettiva, deve infatti rilevarsi che, all'art. 24 dello schema di D.lgs., il Governo, pur stabilendo che *"l'indennità prevista dall'articolo 23 è corrisposta [...] durante il periodo [feriale]"*, ha poi omesso di riconoscere, in favore dei magistrati onorari, la stessa indennità (anche) durante il periodo di malattia o di maternità². In che modo questa previsione possa ritenersi conforme all'art. 31, secondo comma, Cost. a mente del quale, e giova ricordarlo, la Repubblica *"protegge la maternità ... favorendo gli istituti necessari a tale scopo"*, è questione di difficile soluzione.

Alcune norme delegate nello specifico così come complessivamente inserite nell'ordito normativo

art. 1: Si (pre)occupa immediatamente di sancire la temporaneità dell'incarico riconducendola intrinsecamente alla funzione onoraria e quindi, secondo l'estensore, a (non meglio determinati) precetti costituzionali. Si apprende successivamente dall'analisi tecnico normativa come tale precipitato risiederebbe nell'art. 106 della Carta. Siano consentite alcune considerazioni: a) mal si intende come una legge delegata - peraltro contenente disposizioni transitorie idonee a consentire la prosecuzione funzionale per altri 12 anni a magistrati già in servizio talora da oltre 20 - possa predicare razionalmente quel principio; b) l'art. 106 Cost tace significativamente sul punto e, scorrendo i lavori preparatori, ci si avvede come il Costituente si rivolga ad un magistrato realmente supplente ed occasionale, figura antitetica a quella in disamina; c) dovendosi anzi dare compiuto conto del panorama ordinamentale ci si avvede di magistrati onorari chiamati, dopo adeguata somministrazione di guarentigie (previdenza, maternità, malattia, ferie disciplinate ricorrendo al *tertium comparationis* del personale omogeneo non in ruolo della PA) alla naturale prosecuzione delle funzioni (in tal senso L 217/74 e successive) che, lungi dall'incardinare gli allora vice pretori entro i ranghi del ceto magistratuale ordinario, si risolsero ad estendere, sino ad età pensionabile, le funzioni svolte. Non constano pronunce della Consulta in senso contrario (l'unico precedente ex art. 3 Cost. non contiene suggestivamente alcun riferimento neppur incidentale a paventate illegittimità) né remissioni di giudici di merito o legittimità pure reiteratamente compulsati su taluni aspetti dell'indicata normazione primaria; d) l'evocata teoria dei controlimiti è quindi svuotata, nel caso che occupa, di contenuto apprezzabile non ravvisandosi *vulnera* a principi costituzionali supremi (quindi) non permeabili da normazione eurounitaria;

artt. 4 e 5 (anche in relazione all'art. 12): Desta più di una perplessità la previsione, *de jure condendo*, secondo cui il titolo di Avvocato si annovererebbe esclusivamente entro le cd "preferenzialità" alla nomina, in un nuovo quadro ordinamentale peraltro prospetticamente orientato alla sostanziale ulteriore implementazione degli affari devoluti alla magistratura onoraria (ivi inclusi quelli collegiali) accompagnato, senza soluzione di continuità, da una farraginoso preoccupazione verso una compiuta professionalità in verità mai revocata in dubbio dalle costanti valutazioni positive dei capi dei rispettivi uffici. In tale disegno, per un verso, si ritiene rinunciabile il superamento dell'esame di Stato (prova idoneativa di non poco momento) e, dall'altro, confermando la vocazione di rapporto occasionale cui si sollecita anzi il pronto impiego del magistrato in altra amministrazione od impresa, si disciplina con rigidità draconiana il profilo delle incompatibilità

²Prevede, infatti, l'art. 25 dello schema di D.lgs. che *"la gravidanza non comporta la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, senza diritto all'indennità prevista dall'art. 23, durante i due mesi precedenti la data presunta del parto e nel corso dei tre mesi dopo il parto o, alternativamente, a partire dal mese precedente la data presunta del parto e nei quattro mesi successivi al parto"*.

professionali tale da rendere inverosimile la naturale congiunta collocazione nel ceto forense. Risulta quindi oscura l'idea di fondo: un minotauro, prevalentemente occupato in altro onde eludere i moniti sovranazionali, cui si chiede una matura professionalità rinunciando tuttavia ad una selezione certa quale l'esame di Stato e tuttavia capace di dare giustizia ad un numero crescente di utenti e procedimenti;

art. 10: Il Giudice Onorario, pare con scrutinio non perspicuo della Costituzione, dovrebbe poi attenersi, per gli affari allo stesso devoluti, alle direttive del giudice professionale che, diversamente (sic), ne disporrebbe la revoca dell'originaria delega con immediata comunicazione al Presidente del Tribunale il tutto con qualche plausibile frizione con l'art. 101 Cost;

artt. 16 e 17: Il combinato disposto - obliterando che la figura del vice procuratore ripete i poteri del delegante (il Procuratore ex art. 72 RD 12/1941) nella parte devoluta è quindi ben difficilmente il mero Sostituto individuato si pone in condizione legittima di dare (ed ancor meno di revocare) tale provvedimento (*delegatus delegare non potest* per risalente insegnamento) - disciplina, con identica precedente matrice, un inedito rapporto di subordinazione tra magistrato onorario e sostituto procuratore della Repubblica (che nulla ha a che vedere con l'assetto verticistico della Procura quale Ufficio): le violazioni delle direttive di quest'ultimo infatti deciderebbero le sorti della delega in frontale spregio all'art. 53 c.p.p. quanto al PM in udienza. Si somministra poi, con tratto francamente imperscrutabile, una paradossale distribuzione delle competenze per materia: il vpo non rappresenterebbe (più) l'ufficio inquirente per i delitti di cui agli artt. 589 e 590 c.p. (sanzionato quest'ultimo con pena non superiore a tre anni) ove aggravati da violazioni ex dlgs 81/08 (cd infortuni sul lavoro) potendo invece svolgere identica funzione, per esempio, nei procedimenti ex art. 73 dpr 309/90 (stupefacenti) ove invece la cornice edittale è di quasi sette volte superiore. Non pare nemmeno richiamabile, sul punto, la *ratio* dell'astratta complessità del procedimento "lavoristico" rimanendo intatta l'ulteriore per reati ambientali o tributari così come per qualunque altro omicidio colposo diverso da quello stradale di quantomeno identica gravosità.

artt. 23, 24 e 25: Verosimili eccessi di delega (cfr art. 76 Cost e *supra*) e patenti violazioni dell'art. 31 Cost. che si affiancano - con effetto deflagrante sul prevedibile impegno profuso e sulla prodotta qualità futura del servizio complessivamente considerato - ad emolumenti idonei a privare di dignità la funzione (€ 600,00 mensili circa inspiegabilmente esigibili trimestralmente), funzione invero ritenuta particolarmente qualificata anche dal legislatore delegato con ulteriore *vulnus*, quindi, all'art. 36 Cost. E' poi frutto di mera illusione come l'impiego, non oltre la formale bisettimanalità, sia realisticamente tale dimenticandosi (?) le necessarie ed ineludibili attività di studio e redazione dei provvedimenti che precedono o seguono, quelli sì ontologicamente, le attività di udienza. Il previsto aumento pleorico (ed inutile) di tale personale di magistratura, attualmente perfettamente in grado di rispondere alla domanda di giustizia, il cui unico scopo è restituire un rapporto di lavoro illusoriamente parziale in sostituzione di uno pluridecennale a tempo pieno, esiterebbe poi l'ulteriore violazione di normativa sovranazionale introducendo, a tacer d'altro, un poco auspicabile assetto con logiche "a porte girevoli". Preme infine sottolineare, con il medesimo intento, imprecisate scelte di depenalizzazione e degiurisdizionalizzazione che, prescindendo da meditate opzioni di politica criminale e non solo, si muoverebbero nell'identico ed unico obiettivo di ridurre gli affari oggi devoluti alla magistratura onoraria. Residuano inascoltate indennità di malattia, infortunio e maternità;

art. 31: Tale disposizione rappresenta un *unicum* nell'ordinamento nazionale: nel corso del cd IV° mandato, allorché il magistrato onorario avrebbe maturato la miglior scienza ed esperienza, viene inopinatamente demansionato alle funzioni "formative" iniziali (*i.e.* la redazioni delle minute) con l'unico evidente intento di suggerirne, neanche troppo velatamente, il volontario esodo onde

liberarsi di una vicenda personale e professionale fonte di imbarazzo persino per il legislatore. Non credo occorra soggiungere altro in punto di palese irragionevolezza;

art. 35: Il cd monitoraggio infine - la cui unica ragione, attese le coordinate entro le quali si muove ovvero effetti e risultati conseguiti in nome di un livello di efficienza non perseguibile per quanto fin qui considerato - solleva più di un dubbio dinanzi all'art. 110 Cost prevedendo, a tacer d'altro, controlli, peraltro rivolti alla sola componente onoraria, esorbitanti rispetto ai compiti di mera organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Riflessioni conclusive

Queste osservazioni, benché brevi e parziali, sono sufficienti a far ritenere necessario un complessivo ripensamento, da parte del legislatore delegato, di molte e fondamentali scelte adottate nello schema di D.lgs. e ciò sia per ricondurre lo stesso nel solco dei principi e criteri direttivi individuati dalla legge delega (così evitando future e non implausibili censure ex art. 76 Cost.), sia per riconoscere maggiori garanzie ai magistrati onorari, in coerenza con le recenti statuizioni del Comitato europeo e nel rispetto dei fondamentali principi sanciti dalla nostra Costituzione.

La versione attuale dello schema di decreto, occorre rimarcarlo, sembra infatti porsi in contrasto con plurimi principi costituzionali: l'art. 3, anzitutto, per l'irragionevolezza di molte previsioni contenute nello schema di decreto; l'art. 31, secondo comma, per l'assenza di qualsivoglia forma di indennità nel periodo di gravidanza; l'art. 76, per quanto si è più volte precisato in ordine ai numerosi vizi di eccesso di delega; nonché, da ultimo, pur se con alcune criticità, l'art. 117, primo comma, Cost., per il mancato adeguamento della legislazione nazionale alla decisione del Comitato europeo dei diritti sociali

L'utilizzazione dei giudici onorari in tribunale secondo la riforma

di Ernesto AGHINA

SOMMARIO: 1. Cenni generali del problema; 2. L'utilizzazione del giudice onorario nella circolare consiliare sulle tabelle e nella legge delega 29.4.2016 n.57; 3. Le novità contenute nello schema di decreto legislativo; 4. La motivazione delle restrizioni nell'utilizzo dei giudici onorari; 5. L'ipotesi di "supplenza"; 6. Le disposizioni transitorie per i m.o. in servizio come g.o.t.; 7. Conclusioni e ...attese

1. Cenni generali del problema.

Il dibattito successivo alla divulgazione del testo dello schema di decreto legislativo attuativo della legge delega sulla riforma della magistratura onoraria è ancora in corso, e la sua rilevanza è proporzionata a quella dell'importanza che le nuove disposizioni avranno non solo sullo status dei magistrati onorari, ma anche sull'organizzazione degli uffici giudiziari di primo grado, per la rilevanza dell'apporto offerto da giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari.

Sono note le polemiche derivate dalle valutazioni (prevalentemente negative) operate da parte delle organizzazioni sindacali dei magistrati onorari (che hanno condotto anche a forme di protesta ancora in atto), e la denuncia dell'inadeguatezza dell'impianto dello schema di decreto delegato (di recente divulgazione) operata da parte di un

“movimento” di Procuratori della Repubblica, preoccupati sugli effetti che lo status dei vice procuratori di pace potrebbe avere sulla funzionalità degli uffici di Procura.

Minore attenzione sembra invece essere dedicata all’assetto ordinamentale dei futuri giudici onorari di pace (gli attuali giudici onorari di tribunale), che pure costituiscono la quota di magistratura vicaria indispensabile per l’efficienza degli uffici giudicanti di primo grado.

Di qui l’opportunità, anche al fine di contribuire ad opportuni interventi correttivi del decreto *in progress*, di sviluppare alcune schematiche riflessioni specificamente dedicate all’analisi del ruolo riservato dalla riforma all’attività del giudice onorario di pace all’interno del tribunale.

Le disposizioni concernenti l’attività del g.o.p. in funzione di sostituzione dei giudici professionali sono di grande importanza per l’assetto organizzativo dei tribunali e rischiano, ove asincrone rispetto alle esigenze di funzionalità dell’ufficio giudiziario, di scompagnarne la pianificazione progettuale operata dalla maggior parte dei dirigenti, in virtù del recentissimo, intervenuto deposito delle “tabelle” per il prossimo triennio.

La preoccupazione sulle concrete criticità derivanti da alcune norme risulta fondata sulla sostanziale difformità del decreto rispetto ai criteri delineati dalla legge delega.

Né può assicurare il differimento temporale delle principali disposizioni (che avranno efficacia solo dopo un quadriennio a far data dall'entrata in vigore del decreto legislativo).

Prescindendo dalla miopia di un'analisi che sottovaluti le potenziali criticità solo in ragione delle necessità contingenti, va rimarcato come alcune e fondamentali disposizioni relative ai g.o.t. in servizio siano immediatamente applicabili (artt. 31-33), e questo imponga urgenti interventi correttivi, per cui l'esame della problematica in oggetto prende le mosse dalle norme che diventeranno operative solo per i giudici onorari immessi in servizio dopo la data di vigenza del decreto legislativo e "a regime" per tutti solo dal quarto anno successivo (art. 33.1).

2. L'utilizzazione del giudice onorario nella circolare consiliare sulle tabelle e nella legge delega 29.4.2016 n.57.

Come è noto, la riforma prefigura l'utilizzazione del "nuovo" giudice onorario di pace (unificando anche lessicalmente le precedenti e distinte funzioni del giudice onorario di tribunale e di giudice di pace), in una **triplice destinazione** (art.9): a) nell'ufficio per il processo; b) nell'ufficio del giudice di pace; c) nel tribunale, come assegnatario della trattazione di procedimenti civili e penali monocratici e collegiali.

Con riferimento a quest'ultima e rilevante funzionalità, notoriamente di ampia utilizzazione nei tribunali, gravati da costanti o periodiche carenze di organico dei magistrati

professionali, non è inutile ricordare l'ultima disposizione prevista nella Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2017/2019, approvata dal C.S.M. il 25.1.2017 che, nel solco di un sempre maggiore ampliamento delle attribuzioni dei g.o.t. originato nel 2008, all'art. 187 (oltre alle ipotesi di supplenza...) prevede che può essere loro assegnato un ruolo autonomo *“in caso di significative vacanze nell'organico dell'ufficio o in tutti i casi in cui per circostanze oggettive non si possa far fronte alla domanda di giustizia con i soli giudici togati “*.

Il principio ispiratore della delega (legge n. 57 del 29.4.2016), con riferimento al ruolo del giudice onorario di pace (come disegnato all'art. 2.5), sembra potersi ricondurre al conferimento in capo al presidente del tribunale, quale titolare della gestione organizzativa dell'ufficio, della possibilità di stabilire sia i criteri di inserimento del g.o. all'interno dell'ufficio per il processo (art. 2.5 lett.a), sia di assegnarlo in applicazione nel tribunale in sede collegiale (art. 2.5 lett.b) che monocratica (art. 2.5 lett.c).

Il perimetro di utilizzazione del g.o. in tribunale da parte del presidente resta delimitato peraltro alla previsione di *“casi tassativi, eccezionali e contingenti....in ragione della significativa scoperta dei posti di magistrato ordinario previsti dalla pianta organica del tribunale ordinario e del numero dei procedimenti assegnati ai magistrati ordinari ovvero del numero di procedimenti rispetto ai quali è stato superato il termine*

ragionevole di cui alla legge 24 maggio 2001, n. 89” (art. 2.5 lett.b).

Per quanto si tratti di principi intesi ad evidenziare la marginalità dell’impiego del g.o. in funzione vicaria all’interno del tribunale, a ben vedere non si tratta di criteri molto difforni rispetto a quelli dettati dalla previsione consiliare vigente, che viene riproposta letteralmente quanto all’indicazione (generica) di “significativa” scopertura dell’organico, e solo meglio specificata in riferimento al carico di lavoro.

L’ufficio per il processo, sede naturale di prima utilizzazione del g.o. in funzione di collaborazione del giudice togato, è individuato dalla delega come una sorta di “ufficio di genesi della professionalità” del giudice onorario, cui il presidente del tribunale può attingere in funzione delle contingenti necessità dell’ufficio alla cui organizzazione complessiva è preposto.

3. Le novità contenute nello schema di decreto legislativo.

Orbene il testo dello schema del decreto attuativo divulgato in questi ultimi giorni non risulta compiutamente ispirato ai criteri descritti nella delega, modificando l’opportuna destinazione del giudice onorario al servizio delle esigenze dell’ufficio, sulla base della pianificazione monitorata dal suo dirigente, privilegiando la centralità del ruolo del g.o. all’interno dell’ufficio per il processo, e quindi spostando il principio guida dal servizio al tribunale a quello verso il singolo giudice professionale.

Si confina così ad ipotesi marginali (se non addirittura eccezionali) la sua destinazione alla trattazione di procedimenti all'interno del tribunale.

Direttrice operativa intrinsecamente discutibile, ma soprattutto viziata da una singolare eterogenesi dei fini, poiché a sopperire alle esigenze di apporto giudiziario precedentemente assolte dal giudice onorario dovrà essere costretto lo stesso giudice professionale che si intende agevolare incrementando le attività delegabili al m.o. nell'ufficio per il processo (e peraltro principalmente nel settore civile).

Si fa riferimento all'artt. 11.1 dello schema di decreto, laddove, estremizzando le condizioni previste dall'art.2.5 lett.b) della delega, si condiziona l'assegnazione dei giudici onorari di pace per la trattazione di procedimenti civili e penali di competenza del tribunale, alla sussistenza di una delle seguenti ipotesi alternative:

a) **scopertura superiore al 30% dell'organico o delle presenze effettive dei magistrati del tribunale o della sezione** (con conseguente limitazione all'utilizzazione dei giudici onorari solo nella sezione afflitta dalla peculiare criticità ex art. 11.2);

b) **superamento della soglia percentuale del 50% (per il settore civile) e del 40% (per quello penale) del numero di procedimenti ultratriennali** rispetto al numero di pendenze complessive dell'ufficio;

c) **superamento del 70% del numero medio di pendenze per ciascun giudice del tribunale** rispetto alla media nazionale individuale di pendenze calcolata nell'anno precedente;

d) **superamento del 70% del numero medio di sopravvenienze per ciascun giudice del tribunale** rispetto alla media nazionale individuale di sopravvenienze calcolata nell'anno precedente.

Risulta evidente la configurazione di “condizioni capestro” che è arduo prefigurare (anche attualmente) nella pur endemica situazione di difficoltà organizzativa in cui versano gli uffici giudicanti di primo grado.

Nè la pur prevista alternatività delle condizioni attenua il più che comprensibile disagio derivato dalla lettura di una norma che, nella sua siderale distanza rispetto alla concretezza della realtà operativa del quotidiano giudiziario, rischia di cancellare del tutto l'apporto (più che mai necessario) dei giudici onorari all'interno dei tribunali.

Per tacere poi del coraggioso (ma forse velleitario) riferimento a “medie nazionali” allo stato del tutto virtuali, e consegnate alle capacità (ed all'affidabilità) di rilevazioni statistiche elaborate dal Ministero della giustizia di concerto con il C.S.M. da pubblicizzare annualmente (art. 11.8).

La formulazione di una norma così restrittiva contiene ulteriori limitazioni, laddove si riuscisse a valicare le barriere prefigurate, sia di tipo quantitativo (il divieto di assegnazione ai

giudici onorari di un numero di procedimenti non superiore a un terzo della media nazionale per settore delle pendenze individuali del giudice di primo grado, ex art. 11.5) che qualitativo (nell'esclusione di tipologie di procedimenti, ex art. 11.6, mutuata dagli ordinari criteri tabellari).

Quanto alle esclusioni specifiche, la preclusione dell'art. 43bis dell'Ordinamento Giudiziario (riproposta dagli art. 183 e 184 della Circolare del C.S.M.) viene estesa dall'art. 11.6 per cui nei giudizi monocratici non possono essere assegnati ai giudici onorari (per il settore civile (anche) i procedimenti in materia di lavoro e previdenza, in materia di famiglia, ex art. 615.2 e 617 c.p.c.

Ma gli ostacoli all'utilizzazione dei g.o. non sono terminati, atteso che l'art.11.7 prescrive per il presidente del tribunale che verifichi la sussistenza dei presupposti, il rispetto di un termine per l'adozione del provvedimento di assegnazione degli affari, da corredare con l'indicazione "**dell'impossibilità di adottare diverse misure organizzative**" (art. 11.7), e il tassativo limite massimo di tre anni (periodici) di efficacia del provvedimento (art. 11.7).

Viene così esplicitamente codificato come in tribunale il ricorso ai giudici onorari debba intendersi come "*extrema ratio*" non solo per l'affidamento di un ruolo monocratico, ma anche per l'utilizzazione nei collegi.

Per la predetta destinazione difatti l'art. 12 del decreto mutua gli stessi criteri selettivi previsti per l'assegnazione dei procedimenti monocratici dall'art.11, con alcune modifiche.

Se difatti la peculiarità degli affari di trattazione collegiale ha indotto il legislatore delegato a consentire la permanenza del giudice onorario nel collegio *“sino alla destinazione del procedimento”* (e quindi in potenziale deroga al limite triennale previsto per la trattazione di affari monocratici), d’altro canto l’art. 12 contiene ulteriori demarcazioni sia relative al settore civile (*“il g.o. non può essere destinato a comporre i collegi delle sezioni specializzate”*), sia al settore penale (*“...laddove si proceda per i reati indicati nell’art. 407.2 lett.a) c.p.p.”*).

Da tanto si ricava che, se nel settore civile risultano confermate le materie sin qui precluse ai giudici onorari (cfr. art. 188.1 della Circolare del C.S.M.), nel settore penale (e proprio laddove è più avvertita la necessità di garantire la formazione dei collegi in situazioni di necessità), l’unico limite vigente dei procedimenti con rito direttissimo (art. 188.2) e in materia di riesame (art. 184.1 lett.b) viene esteso fino a ricomprendere un ampio catalogo di fattispecie di reato.

Risulta così inibita, in forma del tutto inedita, la possibilità di sopperire alle carenze di organico mediante l’integrazione di giudici onorari nei collegi penali in virtù di una disposizione che, specie (ma non solo) negli uffici meridionali, più afflitti sia dai vuoti di organico che da processi per gravi ipotesi criminose, metterà a dura prova la capacità organizzativa dei capi degli uffici.

Il lungo elenco di ostacoli frapposti dal decreto all'utilizzazione dei giudici onorari in tribunale termina con un'ultima e "innovativa" previsione, che circoscrive (sia per il ruolo monocratico che per quello collegiale) l'attribuzione degli affari civili e penali ai soli "**procedimenti pendenti**" al termine di scadenza previsto per il provvedimento di assegnazione del g.o. da parte del presidente del tribunale (artt. 11.7 e 12.1).

Si tratta di una disposizione Intesa ad evidenziare una volta di più (laddove ve ne sia davvero il bisogno) l'eccezionalità dell'utilizzazione dei giudici onorari in tribunale.

Alquanto evidenti tuttavia gli inconvenienti derivati da una disposizione siffatta per un'efficiente organizzazione delle sezioni che specie nel settore penale collegiale, abbinata alle limitazioni per tipologia di reati di cui si è detto in precedenza, costringerebbero alla diseconomica previsione di una pluralità di collegi in composizione differenziata, risultando condizionata la presenza di giudici onorari sia dalla natura del reato, sia dalla data di pendenza del giudizio.

4. La motivazione delle restrizioni nell'utilizzo dei giudici onorari.

L'elencazione di una così articolata e complessa serie di griglie diretta a limitare l'utilizzazione vicaria del giudice onorario, impone di interrogarsi sulla *ratio* che ha ispirato questa scelta in

sede di attuazione della delega (e financo oltre le indicazioni offerte dalla stessa).

Tanto può essere affermato specie considerando come il C.S.M., in sede di relazione illustrativa della recente Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2017/2019, aveva (ragionevolmente) ricavato dalla legge delega indicazioni del tutto favorevoli ad un ampliamento dell'utilizzazione dei giudici onorari.

In tal senso, dal criterio della delega di cui all'art. 1.1lett.b) si era ricavato che *"...tale disposizione certamente rivela un evidente favor del legislatore verso l'implementazione dell'utilizzo dei giudici onorari consentendone, salve alcune eccezioni, non solo l'applicazione per la trattazione di procedimenti civili e penali del tribunale ordinario, ma anche l'impiego quali componenti di collegi giudicanti civili e penali"*.

Proprio sulla base di questa considerazione le linee guida della circolare (cui si sono uniformati i progetti organizzativi di tutti i tribunali) hanno attenuato le precedenti e più rigorose limitazioni nell'utilizzazione dei giudici onorari in tribunale.

Alla ricerca delle cause di questo (sorprendente) mutamento di rotta soccorre la relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo, consentendo di individuarle nella:

a) enfaticizzazione dell'utilità dell'ufficio per il processo come tipologia di intervento prioritaria per far fronte alle criticità nella risposta alla domanda di giustizia, muovendo da un'analisi

comparativistica, dai positivi risultati sperimentati in alcuni uffici italiani e dalla considerazione (peraltro fondata) per cui *“il giudice è l'unico professionista a non essere dotato di assistenza qualificata e costante nell'espletamento delle sue attività”*;

b) recuperata efficienza (specie nel settore civile) dei tribunali derivante, oltre che dall'istituzione dell'ufficio per il processo, anche dal significativo ampliamento della competenza dell'ufficio onorario del giudice di pace e dal conseguente effetto deflattivo;

c) necessità di limitare l'impegno del giudice di pace a non più di due giorni settimanali, per assicurarne la piena compatibilità con lo svolgimento di altre attività remunerative, e quindi a non poterlo gravare di un carico di lavoro superiore ad un terzo del numero medio nazionale dei procedimenti pendenti per ciascun giudice professionale.

Si tratta, a ben vedere, di argomentazioni non particolarmente convincenti e anche parzialmente inconferenti con la tipologia di intervento di cui costituiscono le premesse fondative.

La precedente e (prevedibilmente) perdurante necessità di utilizzazione dei giudici onorari nei tribunali, ha ben poco a che fare difatti con l'incremento della competenza del giudice di pace, quanto piuttosto con la mancata copertura dell'organico dei magistrati, che presenta attualmente una percentuale di vacanze presso gli uffici del 21%.

La devoluzione di nuove attribuzioni all'ufficio del giudice di pace prevista dagli artt. 27 e 33.3 a far data dal 30.10.2021 (peraltro prevedibilmente limitata al solo settore civile, in quanto estremamente ridotta nel settore penale, per cui la Commissione giustizia della Camera ha anche espresso parere contrario), e la conseguente (ma non ancora attuale) riduzione delle sopravvenienze, non elude le costanti necessità di coprire i ripetuti vuoti che si creano nei tribunali.

Alla carenza "strutturale" dell'organico per i ritardi nello svolgimento dei concorsi di accesso alla magistratura, si sommano le contingenti situazioni di difficoltà operativa derivanti dalla mobilità orizzontale e verticale dei magistrati, destinazione fuori ruolo, ecc., tutte cause che postulano il prevalente ricorso ai giudici onorari e che non sono in alcun modo ridotte nè dal conferimento di nuove competenze all'ufficio del giudice di pace.

Per non parlare poi anche del limite di permanenza decennale imposto dall'art.19.1 del d.lgs.vo n. 160 del 2006, che si pone come ulteriore addendo della somma di elementi che determinano l'insorgere delle periodiche criticità nell'organico degli uffici giudiziari.

Nè l'attivazione dell'ufficio del processo, funzionale all'incremento qualitative e quantitativo del servizio giustizia, ha alcuna incidenza sulle problematiche delineate in precedenza.

La limitazione invece dell'impegno richiesto ai giudici onorari **a un tempo non superiore a due giorni a settimana** (come

previsto dall'art. 1.3), se può costituire un antecedente logico della riduzione dell'utilizzazione dei giudici onorari, certamente non può trovare giustificazione nelle emergenze dei tribunali più volte ricordate, finendo altresì per determinare ulteriori criticità.

Non viene specificato difatti se si tratti di due "udienze", elidendo in tal caso la necessaria fase preparatoria e di stesura dei provvedimenti definitivi e il principio *pro rata temporis* di cui al paragrafo 2 della clausola 4 della direttiva 1999/70/CE.

Ma anche se all'opposto si debba intendere un'unica udienza ed una d'ufficio, si prefigura così un impegno periodico proporzionalmente maggiore a quello del magistrato professionale ma soprattutto inadeguato alle concrete necessità di gestione dei ruoli, specie per quanto riguarda l'impegno dei giudici onorari nei collegi.

Risulta del tutto evidente in definitiva come la marginalizzazione dell'utilizzazione nei ruoli giudiziari dei Tribunali dei giudici onorari ad ipotesi di eccezionale gravità, mal si concilia con un impiego individuale così ridotto che specie (ma non solo) nel settore penale, si tradurrebbe in un apporto di ben modesta utilità concreta e difficilmente in grado di fronteggiare la situazione emergenziale che ne legittimi l'impegno.

5. L'ipotesi di "supplenza".

Diverso discorso va fatto per quanto riguarda la destinazione in **supplenza** presso il tribunale dei giudici onorari di pace.

Si tratta, secondo la normazione secondaria consiliare, dell'istituto a cui si fa ricorso, per assicurare il regolare esercizio della funzione giurisdizionale, in caso di assenza o di impedimento temporanei di un magistrato (ad es. malattia, puerperio, ecc.).

Sul tema lo schema di decreto legislativo ritiene di intervenire, come indicato nella relazione illustrativa, nonostante l'assenza di uno specifico criterio di delega a riguardo, *“...perché conforme allo spirito complessivo della legge delega in quanto la destinazione in supplenza rappresenta, storicamente, la prassi di ordinario utilizzo della magistratura onoraria, che trova conforto, sul piano normativa, nell'articolo 43-bis dell'ordinamento giudiziario”*.

Nella predetta ipotesi, che resta confinata ai casi in cui il magistrato professionale risulti come detto temporaneamente assente o impedito, l'utilizzazione del giudice onorario resta garantita (anche per comporre il collegio) dal disposto dell'art. 13 dello schema di decreto (che ripropone l'art. 189 della Circolare del C.S.M.), anche ove non ricorrano le condizioni di cui al menzionato art.11.

Viene in campo una norma che certamente offre una risposta alle situazioni di emergenza (anche impreviste), ma che non può superare i ristretti confini applicativi per cui è stata disegnata, e lo ricorda lo stesso art. 13, che ribadisce come *“..in ogni caso, il giudice onorario di pace non può essere destinato in supplenza*

per ragioni ostantive al complessivo carico di lavoro ovvero alle vacanze nell'organico dei giudici professionali”.

Non è pertanto nel ricorso alla supplenza che potranno trovare particolare risposta le esigenze degli uffici atteso che i giudici professionali non potranno essere sostituiti da quelli onorari in ragioni relative al complessivo carico di lavoro (come esplicitato nella relazione): “... *in tal modo superando, sul punto, la nozione estesa di "impedimento", elaborata in sede consiliare, da ravvisarsi in tutte quelle situazioni non strettamente riconducibili ad impegni processuali coincidenti con una certa udienza, ma in cui doveva comunque considerarsi il complessivo impegno lavorativo del giudice professionale in un determinato arco temporale, e quindi la trattazione di un certo numero di processi particolarmente impegnativi per complessità o numero delle parti in concomitanza dell'ordinario carico di lavoro”.*

6. Le disposizioni transitorie per i m.o. in servizio come g.o.t.

Si è in precedenza anticipato (vedi *supra sub §1*), come l'analisi delle disposizioni “a regime” previste dallo schema di decreto possa essere ritenuto subvalente, *ratione temporis*, rispetto alle norme che regoleranno, sin da subito, lo status dei giudici onorari di tribunale transitati nel nuovo ruolo di giudici onorari di pace.

Va in ogni caso esaminato quanto previsto dal decreto in ordine agli attuali g.o.t. all'art.31.

Oltre alla possibilità di assegnarli all'ufficio per il processo (art.31.1 lett.a), fino alla scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto, il presidente del tribunale può utilizzare i giudici onorari di pace in servizio come g.o.t. assegnando la trattazione di "nuovi" procedimenti civili e penali di competenza del tribunale (art. 31.1 lett.b).

Si tratta di una previsione significativa, intesa a salvaguardare l'assetto preesistente dei tribunali, specie perchè praticabile in esplicita deroga rispetto alle stringenti condizioni di cui all'art.11 (cfr. *supra sub §3*).

Resta la difficoltà di contemperare l'ampiezza derogatoria dell'art. 31.1 lett. b), che comunque circoscrive l'ambito delle attribuzioni del giudice onorario alla trattazione dei soli "nuovi" procedimenti, con i criteri di assegnazione degli affari previsti dall'art.11.7 (esplicitamente ritenuti obbligatori dal medesimo art. 31.1 lett.b), che fa invece riferimento ai soli procedimenti "pendenti".

Molto più comprensibile la lettera della norma laddove all'iniziale previsione della non necessaria ricorrenza delle *"...condizioni di cui all'art. 11.1 e nel rispetto del comma 7 del predetto articolo e delle deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura"* fosse aggiunta la congiunzione "anche" a precedere *"..la trattazione dei nuovi procedimenti.."*, ma allo stato non è dato comprendere la portata di una norma di così equivoca interpretazione.

Si tratta tuttavia di una scelta ermeneutica di particolare rilievo, poichè destinata ad influire con effetto immediato sull'assetto tabellare di molti tribunali, costringendoli ad adattare le modalità di utilizzazione dei giudici onorari (in affiancamento o con ruolo autonomo) alle nuove disposizioni, con inevitabili ripercussioni sui processi in corso.

Anche per questo appare opinabile la scelta consiliare che non ha differito il termine di deposito delle tabelle degli uffici giudicanti di primo grado in attesa del varo definitivo della riforma della magistratura onoraria.

Non minori problemi riguardano la composizione dei collegi con i giudici onorari di pace in servizio come g.o.t. poichè, se l'art.31.3 ne consente l'utilizzazione anche quando non sussistano le condizioni di cui all'art.11, il rinvio alle modalità operative di cui all'art.12 inibisce la possibilità di assegnare ai collegi composti da m.o. procedimenti sopravvenuti oltre il limite temporale previsto dalla norma e conferma le esclusioni per materia civile e penale già evidenziate come sicura fonte di problemi organizzativi nella disamina delle disposizioni a regime (v. supra sub §3).

7. Conclusioni e ...attese.

L'analisi sin qui svolta prende le mosse dalla considerazione che l'utilizzazione dei giudici onorari nei tribunali sia tutt'altro che episodica e che la situazione corrente di difficoltà organizzativa

potrebbe essere accentuata dall'approvazione di un decreto legislativo che, nell'attuale formulazione, appare inadeguato ed annuncia l'insorgere di ulteriori problemi.

Non va dimenticato altresì come la percentuale di scopertura dell'organico dei giudici onorari sia oggi del 24% (superiore a quella del 15% dei v.p.o.) per cui, ove il testo del decreto non venisse modificato, alle carenze numeriche dei giudici onorari (altissime in alcuni tribunali), si aggiungerebbero le difficoltà di utilizzo di quelli residui.

Il C.S.M. ha opportunamente deciso di provvedere a nuove nomine di giudici onorari, attingendo peraltro a graduatorie remote, ma l'art. 33.9 del decreto limita l'apporto numerico a soli cento nuovi giudici onorari, per cui si tratta di un incremento ridotto.

Va altresì considerate come, per far fronte all'imponente carenza di giudici di pace, commisurata intorno al 63% (un vero e proprio "piano organico"), lo schema di decreto legislativo preveda all'art. 33.10 la possibilità (immediatamente attivabile) di *"...destinare giudici di pace e giudici onorari di tribunale in servizioin supplenza o in applicazione, anche parziale, in un ufficio del giudice di pace del circondario ove prestano servizio.."*

Si tratta di un intervento tampone che sarà prevedibilmente utilizzato da molti uffici giudiziari, sguarnendo ulteriormente la platea dei giudici onorari disponibili per le emergenze dei tribunali.

Anche per la predetta disposizione peraltro si prefigurano perplessità relative ad un eccesso di delega, poichè l'unica ipotesi di applicazione dei giudici di pace che si rinviene nella legge n. 57 del 2016 è quella prevista nell'art.6, ed esclusivamente limitata ai giudici di pace (e quindi non estesa ai g.o.t.).

Andrà poi risolto il problema relative alle modalità di compenso dei g.o.t. applicati come giudici di pace, poichè l'art. 2.17 lett. b) n.5) della delega prevede che *“i criteri previsti dalla legislazione vigente per la liquidazione delle indennità spettanti ai giudici di pace e ai giudici onorari di tribunale continuino ad applicarsi fino alla scadenza del quarto anno...”*.

Tanti problemi da risolvere, e di cui il C.S.M. dovrà tenere conto nel parere il via di formulazione, in cui non potrà essere eluso quello della funzionalità dei tribunali, seriamente compromesso da un testo normativo che frappone troppi ostacoli alla misura dell'impegno ed all'assegnazione ai giudici onorari di affari civili e penali, sia nella normativa transitoria che in quella a regime.

Un primo, ma parziale intervento, va ascritto a merito della Commissione giustizia della Camera che, nel parere approvato in data 8.6.2017, ha prospettato l'incremento dell'utilizzazione dei magistrati onorari già in servizio per il secondo quadriennio di attività e, con più specifico riferimento al tema oggetto di analisi, che *“..i divieti di assegnazione di affari ai g.o.t. e ai v.p.o. già in*

servizio, si applichino agli affari sopravvenuti dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo" (v. supra sub §6).

L'auspicio è che il C.S.M., cui compete istituzionalmente non solo il compito di verificare l'efficienza e l'efficacia dei progetti di organizzazione degli uffici giudiziari, ma anche di offrire il proprio contributo valutativo su temi, come l'assetto della magistratura onoraria, che incidono significativamente sui medesimi progetti, possa fornire al legislatore delegato contributi tecnici puntuali e dettagliati.

Si tratta in sostanza di avvicinare il testo del decreto legislativo all'elaborazione consiliare in tema di utilizzazione dei giudici onorari nei tribunali, adeguata alla prospettiva (ontologicamente privilegiata) dell'esperienza degli uffici.

Non si tratta soltanto di un augurio, perchè il Consiglio ha conoscenze e capacità certamente in grado di concretare l'invito ad una maggiore razionalità dell'impianto riformatore; più ardua ogni prognosi di successivo ascolto da parte del destinatario del parere consiliare, ma questa, come si suol dire: "è tutta un'altra storia....".

Ernesto Aghina

La disorganica riforma della magistratura onoraria

La disorganica riforma della magistratura onoraria di Angelo Costanzo

1. Lo schema di disegno di legge recentemente elaborato dal Governo contiene alcune modifiche al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 denominato “Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57” lascia irrisolte le questioni relative al regime della magistratura onoraria nel sistema giudiziario italiano.

L’assunto di base è che senza la magistratura onoraria l’amministrazione della Giustizia non può funzionare (molti uffici non potrebbero reggere) e se le risorse umane (le persone) che la compongono sono utilizzate in modo inadeguato si

producono effetti negativi per tutti.

Lo schema del disegno di legge va studiato in rapporto al decreto legislativo che si propone di migliorare e, per sua natura, resta aperto alle modifiche. Allora, è bene che *Giustiziainsieme* ritorni a occuparsi di questa materia la cui regolazione è ancora suscettibile di evoluzioni e che incide in modo rilevante sulla azione giudiziaria ordinaria.

I nodi problematici principali non sciolti dal decreto legislativo del luglio 2017 e dallo schema di disegno di legge riguardano:

- a) la condizione di prolungata precarietà dei magistrati onorari per decenni rinnovati nelle loro funzioni (quelli in servizio alla data del 15/08/2017);
- b) il senso funzionale complessivo della magistratura onoraria nel sistema giudiziario.

Valgono, in prima battuta e fatta salva l'opportunità di ulteriori approfondimenti, le seguenti considerazioni.

2. Ai magistrati onorari per decenni rinnovati nelle loro funzioni è ora consentita la permanenza illimitata in servizio fino a 68 anni, ma la disciplina delle possibilità del loro impiego depotenzia la valenza della modifica perché risulta insoddisfacente per le giuste aspettative economiche e non valorizza compiutamente risorse umane che hanno consolidato esperienze e capacità idonee a fronteggiare gravi difficoltà (soprattutto negli uffici più piccoli e esposti alle scoperture di organico dei magistrati togati). Il mancato ricorso allo schema legislativo usato nel 1974 per i vicepretori spreca l'occasione per un intelligente e pragmatico intervento legislativo (più economico, peraltro, dell'aumento dell'organico dei togati).

La funzione di supporto di questa categoria - prevedendosi ancora un regime a tempo parziale - risulta compressa, anche tenendo conto della riespansione delle competenze dei giudici onorari di pace e dei viceprocuratori onorari a quelle anteriori alle modifiche introdotte con il decreto legislativo n. 116/2017.

Un rapporto a tempo pieno eliminerebbe in radice le possibilità di incompatibilità ambientale e professionale, incentivando la qualità e la quantità degli apporti.

In ogni caso, la lievitazione della indennità lorda complessiva annuale (art. 31) e la rimodulazione delle indennità giornaliere ancora non rispettano i parametri ritenuti adeguati dal Comitato europeo dei diritti sociali (retribuzione equiparata, *pro rata temporis*, al magistrato di ruolo all'inizio della carriera), producono risultati solo ipotetici e protraggono una negativa anomalia nel panorama europeo. Nonostante l'incremento di fondi per la Giustizia, si prevedono saldi invariati solo per la magistratura onoraria: è un approccio miope rispetto alle possibilità di sviluppare una efficace azione per ridurre l'arretrato e alle giuste aspettative (anche di previdenza, di ferie, congedo di maternità, indennità di fine-rapporto) dei lavoratori impegnati nel settore, ancora collocati in un limbo nonostante le precise censure espresse dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia (caso Eu Pilot 7779/15/EMPL).

Qualche miglioramento deriva dalla restrizione delle **incompatibilità** ai casi di rapporti di parentela, affinità e coniugio tra il magistrato e il "familiare" esercente la professione forense e dalla parziale estensione ai magistrati onorari della possibilità di **assegnazione a altra sede per assistere un familiare disabile** (art. 33 legge n. 104/1992, n. 104), permane l'assenza di previsioni per i trasferimenti connessi a esigenze familiari.

3. Relativamente alla attribuzione delle competenze, è evidente che le idee ispiratrici non sono ancora chiare e coerenti. Soprattutto, sono carenti rispetto alla soluzione dei problemi concreti.

Lo schema governativo amplia a tutti i casi di citazione diretta in giudizio la competenza del vice procuratore onorario delegato a assumere le determinazioni relative all'applicazione della pena su richiesta. Sarebbe utile razionalizzazione (anche per esigenze organizzative, oltre che di coerenza) estendere all'insieme dei processi trattati dal vice procuratore in udienza la possibilità di esprimere il consenso, scelta, del resto, sulla quale il giudice

esercita comunque la sua valutazione finale. In generale, risultano tendenzialmente disfunzionali le scelte che comportino l'alternarsi in udienza del vice procuratore e del sostituto procuratore togato.

La riforma segue l'idea di evitare la costituzione di ruoli autonomi dei giudici onorari, se non nei casi previsti dall'art. 11 d.lgs. 116/2017 (quando il Tribunale si trova in situazione di grave sofferenza, sulla base di indici rigorosamente stabiliti).

Tuttavia, l'impatto dell'applicazione di questa idea alla realtà giudiziaria attuale può produrre esiti preoccupanti. Già art. 10, commi 11 e 12 d.lgs. 116/2017 prevede l'istituto della subdelega per i procedimenti civili, renderlo applicabile anche ai procedimenti penali, consentirebbe di delegare al giudice onorario (secondo criteri da prefissare tabellarmente) alcuni dei processi penali meno impegnativi. In sede di approvazione del decreto correttivo (previsto dalla legge delega) una variazione in questa direzione sarebbe possibile.

Lo sviluppo del cosiddetto 'ufficio del processo richiede anni di evoluzioni culturali.

Nel frattempo, ingrottare troppe risorse al suo interno può forse gratificare astratte (e confuse) prefigurazioni di situazioni future ma potrebbe rivelarsi un ennesimo girare a vuoto, una dissipazione di risorse disfunzionale alla efficace e rapida amministrazione della Giustizia.

♡ 52 MI PIACE

4

GIULIANO SCARSELLI
Ordinario di diritto processuale civile - Avvocato

**Sullo schema di decreto legislativo recante la riforma
organica della magistratura onoraria**

1. Il Consiglio dei Ministri ha approvato, in data 5 maggio 2017, uno schema di decreto legislativo sulla riforma della magistratura onoraria, a norma della legge 29 aprile 2016 n. 57. In base ad essa, il nuovo assetto della magistratura onoraria può così essere riassunto:

a) Il “Giudice onorario di pace”, unico giudice onorario a fronte della bipartizione tra giudice di pace e giudice onorario di Tribunale fino ad oggi esistente, è un magistrato onorario addetto all’Ufficio del giudice di pace (art. 1); l’ufficio del giudice di pace è però coordinato dal Presidente del Tribunale, il quale distribuisce ai giudici onorari di pace il lavoro, vigila sulla loro attività e sorveglia l’andamento dei servizi (art. 8). L’incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego (art. 1, comma 3).

b) I giudici onorari di pace possono essere assegnati all’ufficio del processo (art. 9, comma 2). Nei primi due anni, i giudici onorari di pace sono necessariamente assegnati all’ufficio del processo (art. 9, comma 4). Se assegnati all’ufficio del processo, questi non possono esercitare proprie funzioni giurisdizionali (art. 9, comma 3).

c) Decide il Presidente del Tribunale quali giudici onorari di pace debbano essere assegnati all’ufficio del processo, in conformità a delibera del CSM. Il procedimento segue le regole di cui all’art. 7 *bis* r.d. 12/1941 (art. 10).

d) I giudici onorari di pace svolgono all’interno dell’ufficio del processo due compiti: da) da una parte coadiuvano il giudice professionale, ponendo in essere atti preparatori, quali studio del fascicolo, ricerca di giurisprudenza e predisposizione di minute (art. 10, comma 10); db) da altra parte possono compiere attività giurisdizionali delegate dal giudice professionale non di particolare complessità, quali assunzione dei testimoni, tentativi di conciliazione, pronuncia di ordinanze provvisorie di condanna, liquidazione di compensi e provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive (art. 10, comma 11).

e) Ai giudici onorari di pace che svolgono le loro funzioni all’interno dell’ufficio del processo possono essere poi delegate le decisioni di tutti i provvedimenti indicati all’art. 10, comma 12: dalla volontaria giurisdizione, alla tutela possessoria, dalla previdenza ed assistenza, alle opposizioni alle sanzioni amministrative, da tutte le controversie entro il

valore di € 50.000,00 alle controversie fino ad € 100.000,00 se relative a risarcimento danni da sinistri automobilistici, ecc...

f) Con riferimento a tutte le attività delegate il giudice onorario di pace si attiene alle direttive concordate con il giudice professionale, titolare del procedimento, anche alla luce dei criteri generali definiti all'esito delle riunioni di cui all'art. 22. Se il giudice onorario di pace, con riferimento ad un caso di specie, non ritiene di poter provvedere conformemente alle direttive ricevute, riferisce al giudice professionale, al quale a questo punto spetta compiere l'attività già oggetto di delega (art. 10, comma 14).

g) Ed ancora, ai giudici onorari di pace inseriti nell'ufficio del processo, dopo i primi due anni, possono essere assegnati la trattazione di procedimenti civili e penali di competenza del Tribunale quando sussistono le condizioni di cui all'art. 11, ovvero quando il Tribunale presenta vacanze di posti in organico, oppure i singoli giudici professionali hanno pendenze o cause sopravvenute tali da pregiudicare la ragionevole durata del processo. L'assegnazione degli affari è effettuata dal presidente del Tribunale, previo parere del Consiglio giudiziario, ed è trasmessa al CSM (art. 11, comma 7). Qualsiasi controversia di competenza del Tribunale può essere assegnata al giudice di pace onorario, con la sola esclusione dei procedimenti indicati all'art. 11, comma 6.

h) Ed infine i giudici onorari di pace inseriti nell'ufficio del processo, dopo due anni, possono essere destinati a comporre i collegi, alle medesime condizioni alle quali questi possono essere assegnatari di procedimenti civili e penali (art. 12).

i) I giudici onorari di pace partecipano alle riunioni trimestrali organizzate dal presidente del Tribunale o, su delega di quest'ultimo, da un presidente di sezione o da un giudice professionale per l'esame delle questioni giuridiche più rilevanti, per la discussione delle soluzioni adottate e per favorire lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi innovative (art. 22).

l) L'indennità spettante ai magistrati onorari si compone di una parte fissa e di una parte variabile di risultato: a) la parte fissa è corrisposta ogni trimestre ed è pari ad € 16.140,00 lordi annui; se inseriti nell'ufficio del processo detta indennità viene corrisposta solo nella misura dell'80%; b) la parte variabile può essere riconosciuta in misura non inferiore al 15% e non superiore al 30% della parte fissa, qualora il magistrato onorario consegua nell'anno solare gli obiettivi a lui assegnati dal Presidente del Tribunale (art. 23). La malattia, l'infortunio e la gravidanza dei magistrati onorari non comporta dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa senza diritto all'indennità (art. 25).

m) Se ricorrono particolari esigenze dell'ufficio i giudici onorari di pace possono esser chiamati a prestare la loro attività anche durante il periodo feriale (art. 24).

n) Sono infine aumentate le competenze per valore e per materia del giudice di pace secondo l'art. 27, che modifica l'art. 7 e l'art. 16 *bis* del codice di procedura civile.

2. Credo che niente, meglio della sintesi dei punti salienti di questo decreto legislativo, sia in grado di illustrare il programma che si intende realizzare in tema di magistratura onoraria.

Se il disegno riformatore era già chiaro al tempo dell'approvazione della legge delega, oggi appare evidente in ogni suo momento: questa riforma intende infatti sgravare il lavoro dei giudici professionali utilizzando a questo fine i giudici onorari, i quali si trasformano, così, in meri collaboratori dei primi.

Il lavoro dei giudici professionali viene sgravato in tre diversi modi: a) aumentando la competenza del giudice di pace, con sottrazione al giudice professionale di contenzioso che fino ad oggi era invece di competenza del tribunale, e ciò tanto con riferimento al processo di cognizione quanto con riguardo a quello di esecuzione (art. 27); b) consentendo l'assegnazione di pratiche di competenza del Tribunale alla trattazione e decisione dei giudici onorari di pace (art. 11); c) e infine delegando attività e decisioni di competenza del Tribunale all'ufficio del processo, il tutto secondo le regole sopra ricordate (art. 10).

In sostanza, si dà così un po' di contenzioso ai giudici di pace, altro po' di contenzioso si assegna ai giudici di pace che lavorano in Tribunale nell'ufficio del processo, e quello che resta lo si fa comunque all'interno dell'ufficio del processo, e quindi di nuovo lo si fa fare ai giudici onorari di pace.

Il giudice professionale si trasforma, in questo modo, in un piccolo capo di un piccolo ufficio, ovvero quello del processo, e più che lavorare farà lavorare i suoi collaboratori; il giudice onorario si trasforma invece in ancella del giudice professionale, il tutto per € 16.000,00 lorde annue.

Questa è la riforma, ed eviterei fuorvianti retoriche finalizzate, più o meno consapevolmente, a celare i reali e concreti intenti di queste novità.

E torno, allora, a porre la domanda che già posi in seno al commento della legge delega, ovvero se compito del legislatore è quello di migliorare l'efficienza della giustizia oppure le condizioni di lavoro dei giudici professionali.

In parte questi concetti si sovrappongono, perché, fino ad un certo punto, è evidente che migliorare le condizioni di lavoro dei giudici professionali è, al tempo stesso, migliorare l'efficienza della giustizia; ma v'è anche una parte nella quale questi concetti non si sovrappongono più, e allora, per quella parte, dovrebbe esser chiaro che il legislatore deve tendere a migliorare il sistema giustizia, non le condizioni di lavoro della magistratura professionale.

Al contrario, questa riforma si è occupata solo di un aspetto, e non dell'altro.

Questa non è la riforma dei giudici onorari; ai giudici onorari questa riforma non concede niente: ne' migliori retribuzioni, ne' minime forme di stabilizzazione del lavoro, ne' minime forme di assistenza e/o previdenza. Direi, nemmeno riconosce il ruolo fondamentale che questa magistratura ha avuto in tutti questi anni, dalla soppressione delle Preture ad oggi.

Questa riforma è stata fatta, invece, sotto l'esclusivo angolo visuale della magistratura professionale.

3. Non si tratta, allora, di far esegesi di una o di altra singola disposizione legislativa; si tratta di denunciare il disegno che sta alla base della riforma.

E si tratta, in particolare, di valutare se questa concretizzazione della legge delega 57/2016, nonché la legge delega stessa, sia conforme ai nostri valori costituzionali e alle direttive europee.

Al riguardo, a me sembra quanto segue:

a) in primo luogo chiedo se sia costituzionalmente legittimo che un ufficio giudicante qual è quello del giudice di pace, che è ufficio distinto ed autonomo rispetto al Tribunale, e che ha svariate competenze in materia civile e penale, oggi ampliate dagli artt. 27 e 28, sia diretto dal capo di un altro ufficio giudiziario, qual è il Presidente del Tribunale (art. 8), e non abbia più un proprio dirigente.

b) Chiedo, poi, se sia costituzionalmente legittima la previsione di cui all'art. 8, comma 4, secondo la quale il Presidente del Tribunale ha il compito di vigilare sull'attività dei giudici onorari di pace in materia di espropriazione mobiliare e presso terzi, nonché di stabilire le direttive e le prassi applicative in materia.

Ed infatti, mi sembrerebbe, nella misura in cui i procedimenti in materia di espropriazione mobiliare e presso terzi sono di competenza del giudice di pace, e nella misura in cui il giudice di pace esercita su esse funzioni giurisdizionali per una competenza attribuitagli direttamente dalla legge, non vedo come l'esercizio di quella funzione possa essere condizionata dalle direttive di altri giudici, o da un capo dell'ufficio, senza che ciò comporti infrazione alla indipendenza del giudice.

c) V'è da chiedersi, ancora, se sia costituzionalmente legittimo che per i giudici onorari di pace non sia prevista solo la formazione e l'aggiornamento, bensì delle riunioni trimestrali per l'esame delle questioni giuridiche più rilevanti di cui abbiano curato la trattazione, e ciò per la discussione delle soluzioni adottate (art. 22). V'è da chiedersi, infatti, se sia costituzionalmente legittimo, oltretutto dignitoso, che la formazione in questi casi non si faccia sullo studio di fattispecie astratte, bensì la si faccia in concreto sui provvedimenti che quel giudice ha adottato, un po' come una professoressa di liceo fa con i compiti degli studenti, per valutare la correttezza

degli elaborati e indicare le giuste soluzioni; a fronte, invece, di un principio di indipendenza della funzione, che anche ai giudici onorari non può, ne' deve, essere negata.

d) V'è da chiedersi, ancora, se sia costituzionalmente legittimo che un giudice onorario, ancorché privo della qualifica di pubblico impiego, e pur tuttavia svolgente pubbliche funzioni, possa rendere la propria attività senza alcun riconoscimento di assistenza, infortuni, gravidanza, in contrasto con le direttive europee, che escludono che detti costi possano porsi interamente a carico del lavoratore, e in contrasto anche con un minimo senso di giustizia sostanziale, che imporrebbe una qualche solidarietà sociale dinanzi a simili eventi.

e) V'è da chiedersi se sia costituzionalmente legittimo che i magistrati onorari vengano pagati con una retribuzione che, in parte, è condizionata al raggiungimento di obiettivi fissati dal Presidente del Tribunale. Se la retribuzione dei magistrati professionali dipendesse dai risultati raggiunti, da ogni parte si griderebbe alla incostituzionalità; sono da indicare, allora, le ragioni per le quali una simile forma di retribuzione può esser invece legittima per il magistrato onorario, che, parimenti a quello professionale, svolge funzioni giurisdizionali.

f) V'è da chiedersi, ancora, se sia costituzionalmente legittimo che da una parte si preveda che il lavoro dei magistrati onorari sia temporaneo, tale da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di altre attività lavorative o professionali e non determini in nessun caso un rapporto di pubblico impiego (art. 1), e dall'altra parte si preveda che i magistrati onorari possano però essere chiamati a prestare la loro attività anche durante il periodo feriale (art. 24).

g) V'è da chiedersi se sia costituzionalmente legittimo affidare ai giudici onorari dell'ufficio del processo tutti i compiti che l'art. 10 prevede: il giudice onorario, di una pratica che è del giudice professionale, studia il fascicolo, fa la ricerca di giurisprudenza, predispose gli atti preparatori, assume tutte le ordinanze interlocutorie anche a carattere decisorio (art. 186 *bis* e 423 c.p.c.), procede all'assunzione dei mezzi di prova, e infine provvede alla decisione in tutti i casi di cui al comma 12, che sono moltissimi, e che possono attenerci a materie delicate quali quelle della famiglia o della previdenza.

Che fa, in questo contesto, il giudice professionale?

Niente, dà solo disposizioni, visto che "Il giudice onorario di pace svolge le attività delegate attenendosi alle direttive concordate col giudice professionale" (comma 13).

Credo sia di dubbia costituzionalità, allora, che ogni pratica del giudice professionale venga poi di fatto svolta e decisa dal giudice onorario, poiché meccanismi così vasti e diffusi di deleghe delle funzioni, che allontanano il giudice professionale dalla conoscenza diretta della causa e dalla decisione, contrastano a mio parere con la stessa riserva di giurisdizione

che la nostra costituzione contempla, e tolgono al cittadino la garanzia del giusto processo.

h) E v'è da chiedersi, infine, se sia costituzionalmente legittimo assegnare ai giudici onorari di pace inseriti nell'ufficio del processo la trattazione e decisione di procedimenti civili di competenza del Tribunale in base alla disfunzione dell'ufficio o alla disfunzione del lavoro di altri giudici professionali di quell'ufficio, così come prevede l'art. 11. In sostanza, presupposto dell'assegnazione di procedimenti civili a giudici onorari è la crisi dell'ufficio, e si crea così una sorta di conflitto di interesse: perché, se l'ufficio cerca di uscire dalla crisi, perde la possibilità di delegare procedimenti civili a giudici onorari; mentre se l'ufficio vuol godere di questo vantaggio, deve necessariamente mantenersi nella crisi indicata dall'art. 11.

h) E v'è da chiedersi, infine,

4. Residua valutare se questa riforma migliora il funzionamento della giustizia sotto il profilo della qualità e dei tempi.

a) Sotto il profilo della qualità, direi senz'altro no.

Se, come dobbiamo immaginare, il giudice professionale ha maggiore formazione e preparazione rispetto a quello onorario, l'allontanamento del giudice professionale dall'esercizio della funzione giurisdizionale non può certo essere valutato come fattore di miglioramento del servizio giustizia, ma anzi deve essere additato come un grave difetto di questa riforma.

Non giova alla qualità della giustizia che il giudice professionale non abbia ormai quasi più contatti diretti con il fascicolo e assuma direttamente le decisioni solo in sporadici casi, poiché in tutti gli altri, come abbiamo visto, il compito di rendere giustizia o è di competenza del giudice di pace, o è assegnato al giudice onorario, o è delegato allo stesso all'interno dell'ufficio del processo.

E poiché la qualità della giustizia aveva già subito in questi anni gravi peggioramenti, dovuti ai carichi di lavoro, alla riduzione degli spazi dedicati alla motivazione dei provvedimenti e ai limiti alle impugnazioni, sinceramente non si sentiva il bisogno di una nuova riforma in grado di compromettere ancora la qualità del servizio giustizia che lo Stato deve ai cittadini.

b) Sotto l'altro profilo non mi sento di affermare che questa riforma è in grado di ridurre i tempi dei processi.

Qui dobbiamo tornare alla domanda che ho posto, ovvero se migliorare le condizioni di lavoro dei giudici professionali ha come necessaria conseguenza una maggiore efficienza del servizio giurisdizionale.

Due sono le osservazioni da fare: ba) la prima è che la riforma si doveva occupare in via diretta, e non indiretta, dell'efficienza della giustizia; al contrario la riforma in via diretta si è occupata solo del lavoro dei magistrati professionali, e tutto il resto è stato disciplinato in funzione di ciò. Se la riforma si

fosse occupata in via diretta dell'efficienza della giustizia, magari sarebbe giunta a diverse soluzioni in punto di ristrutturazione dei giudici onorari e non avrebbe immaginato che la miglior cosa da fare era quella di renderli ancelle dei giudici professionali. bb) in secondo luogo, a questo punto, si deve pretendere che il nuovo ufficio del processo abbia come conseguenza una maggiore produttività del giudice professionale. Ma tutto questo, al momento, non emerge da nessuna parte. Se non si daranno nuovi parametri e nuovi obiettivi di produttività ai giudici professionali a seguito del nuovo ufficio del processo, la riforma non comporterà alcun vantaggio sotto il profilo del giusto processo, e i tempi di durata delle controversie rimarranno sostanzialmente invariati, con l'unica novità di aver aumentato il lavoro dei giudici onorari e diminuito quello dei giudici professionali.

Da un punto di vista generale, tuttavia, la riforma non promette niente di buono.

Non bisogna essere psicologi per capire che un lavoratore è più produttivo se è contento del suo ruolo e del suo lavoro.

I giudici onorari di pace sono in astensione dal lavoro da giorni per protestare contro questa riforma, e certamente non sono contenti del futuro che per loro si preannuncia.

Va da sé, pertanto, che in queste condizioni non potranno lavorare al meglio.

E tutto questo, di nuovo, non potrà giovare all'efficienza del sistema giustizia.

EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



DECISION ON THE MERITS

Adoption: 5 July 2016

Notification: 15 July 2016

Publicity: 16 November 2016

Associazione Nazionale Giudici di Pace v. Italy

Complaint No. 102/2013

The European Committee of Social Rights, committee of independent experts established under Article 25 of the European Social Charter (“the Committee”), during its 286th session attended by:

Giuseppe PALMISANO, President
Monika SCHLACHTER, Vice-President
Petros STANGOS, Vice-President
Lauri LEPPIK, General Rapporteur
Birgitta NYSTRÖM
Karin LUKAS
Eliane CHEMLA
József HAJDU
Marcin WUJCZYK
Krassimira SREDKOVA
Raul CANOSA USERA
François VANDAMME

Assisted by Régis Brillat, Executive Secretary

Having deliberated on 15-16 March 2016, 17 May 2016 and 5 July 2016,

On the basis of the report presented by Lauri LEPPIK,

Delivers the following decision adopted on the latter date:

PROCEDURE

1. The complaint submitted by the *Associazione Nazionale Giudici di Pace* (the National Association of Justices of the Peace) (“ANGdP”) was registered on 2 August 2013. It was transmitted to the Government of Italy (“the Government”) on 24 September 2013.
2. ANGdP alleges that the Italian law does not provide any social security protection for Justices of the Peace (*giudici di pace*), a category of lay judges, in violation of Article 12 (the right to social security) of the Revised European Social Charter (“the Charter”) in general, specifically in violation of Article 12§§3 and 4b of the Charter. ANGdP also alleges that there is discrimination of Justices of the Peace in matters of social security in comparison with tenured judges and other categories of lay judges.
3. On 2 December 2014, the Committee declared the complaint admissible. On 22 December 2014 the admissibility decision was communicated to the parties and the Government was simultaneously invited to make written submissions on the merits of the complaint by the time-limit of 12 February 2015.
4. On 22 December 2014, referring to Article 7§1 of the Protocol providing for a system of collective complaints (“the Protocol”), the Committee invited the States Parties to the Protocol, the States having made a declaration under Article D§2 of the Revised Charter, and the organisations referred to in Article 27§2 of the European Social Charter of 1961, to transmit to it any observations they might wish to make on the merits of the complaint before 12 February 2015.
5. No such observations were received.
6. The Government’s submissions on the merits of the complaint were registered by the Secretariat on 12 February 2015.
7. In accordance with Article 31§2 of the Rules, the President of the Committee invited the complainant organisation to submit until 23 April 2015 a response to the Government’s submissions. ANGdP’s response was registered by the Secretariat on 16 April 2015.
8. In accordance with Article 32A of the Rules, the President of the Committee invited *Unione Nazionale Italiani Magistrati Onorari* (UNIMO) and *Organismo Unitario della Magistratura Onoraria Unita* (OUMOU) to submit by 29 May 2015 observations on the complaint.

9. The observations were registered on 26 and 29 May 2015 respectively.

SUBMISSIONS OF THE PARTIES

A – The complainant organisation

10. ANGdP asks the Committee to find the situation to be in violation of Article 12 of the Charter in general, specifically in violation of Article 12§§3 and 4b of the Charter; to require the Government to reform the status of Justices of the Peace and to establish social security protection that is appropriate and proportionate to the work performed; and to require the Government to pay €2,000 of compensation.

B – The respondent Government

11. The Government asks the Committee to dismiss the complaint on the grounds that it falls outside the scope of Article 12 of the Charter in general, specifically outside the scope of Article 12§4b of the Charter; that there is no discrimination between tenured and lay judges and among lay judges; that the legislation is currently being amended to allow lay judges to benefit from social security protection.

OTHER OBSERVATIONS

A. *Unione Nazionale Italiani Magistrati Onorari (UNIMO)*

12. UNIMO calls for a legal status of lay justice that would include social security protection in line with the work performed.

13. UNIMO states that Royal Decree No. 12 of 30 January 1941 on the judiciary may allow the appointment of lay judges, even by election, to exercise any function that single judges may perform. Lay judges, who are mostly young lawyers, often abandon their professional activity to comply with rules of incompatibility and requirements of judicial efficiency. Their situation is regulated by special legislation but, according to UNIMO, the absence of any legal status of lay justice amounts to a lack of implementation of Article 106, paragraph 2 of the Constitution. Moreover, if Justices of the Peace are subject to the same obligations as tenured judges and complementing these in the administration of justice, they are not entitled to appropriate social security protection. According to UNIMO, such exclusion is discriminatory, and runs counter the general principle that employed or self-employed work must be subject to insurance coverage and contributions.

14. UNIMO considers that, when ratifying Article 12 of the Charter, Italy undertook to guarantee the effective exercise of the right to social security for all workers. It suggests to construe this provision in a progressive manner given that Italy undertook, pursuant to Article 12§3 of the Charter, to endeavour to raise progressively the system of social security to a higher level.

B. *Organismo Unitario della Magistratura Onoraria Unita (OUMOU)*

15. OUMOU joins UNIMO's call for a legal status of lay justice that would include social security protection in line with the work performed.

16. In addition, OUMOU submits that the various categories of lay judges were established to make up for flaws in the administration of justice. In 2008, there were 1,861 *giudici onorari di tribunale* (and 3,681 tenured judges in Courts of First Instance) and 1,669 *vice-procuratori onorari* (and 1,544 tenured Prosecutors), whereas 97% of criminal proceedings before a single judge were managed by *vice-procuratori onorari*. According to OUMOU, these figures show that lay judges are, beyond the assistant role they are given by the law, in fact a major pillar of the administration of justice, an importance that is not reflected by their exclusion from social security protection.

RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

I. Law

1. Constitution

17. The Constitution of the Italian Republic of 1 January 1948 reads as follows:

Article 102

"Judicial proceedings are exercised by ordinary magistrates empowered and regulated by the provisions concerning the Judiciary.

Extraordinary or special judges may not be established. Only specialised sections for specific matters within the ordinary judicial bodies may be established, and these sections may include the participation of qualified citizens who are not members of the Judiciary.

The law regulates the cases and forms of the direct participation of the people in the administration of justice."

Article 106

"Judges are appointed through competitive examinations.

The law on the regulations of the Judiciary allows the appointment, also by election, of honorary judges for all the functions performed by single judges.

[...]"

Article 116

"Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sicily, Trentino-Alto Adige/Südtirol and Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste have special forms and conditions of autonomy pursuant to the special statutes adopted by constitutional law.

The Trentino-Alto Adige/Südtirol Region is composed of the autonomous provinces of Trent and Bolzano.

Additional special forms and conditions of autonomy, related to the areas specified in art. 117, paragraph three and paragraph two, letter l) - limited to the organisational requirements of the Justice of the Peace - and letters n) and s), may be attributed to other Regions by State Law, upon the initiative of the Region concerned, after consultation with the local authorities, in compliance with the principles set forth in art. 119. Said Law is approved by both Houses of Parliament with the absolute majority of their members, on the basis of an agreement between the State and the Region concerned."

2. Legislation and regulations

18. Royal Decree No. 12 of 30 January 1941 on the judiciary reads as follows:

Section 1 - Judges

"Civil and criminal justice is administered by:

- a) justices of the peace;

[...]"

Section 42-bis – Composition of the ordinary court

"The ordinary court is headed by the President of the court, to which other judges are assigned. One or more heads of section may be assigned to the ordinary courts.

Lay judges may be attached to the ordinary court."

19. Law No. 374 of 21 November 1991 establishing the Justice of the Peace reads as follows:

Section 1 – Establishment and functions of the justice of the peace

"1. The institution of justice of the peace is hereby established. He or she shall have jurisdiction in civil and criminal matters and a conciliation function in civil matters in accordance with the provisions of this law.

2. The justice of the peace court is presided over by a lay judge belonging to the judiciary."

Section 3 – Staff and organisational chart of the justice of the peace courts

"1. The staffing level of lay judges assigned to the justice of the peace courts is set at 4,700 positions; within that limit the organisational chart of the justice of the peace courts shall be drawn up within three months of the publication of this Law in the Official Gazette, by decree of the President of the Republic on a proposal of the Minister of Justice, after consultation of the Judicial Service Commission,.

2. In the event of a vacancy in the justice of the peace courts or of a temporary incapacity by the judge carrying out the functions thereof, the president of the court may temporarily assign the administration of the court to a justice of the peace of an adjacent court.

3. If the vacancy or incapacity exceeds six months, a new appointment shall be made in accordance with the provisions of Section 4.”

Section 4 – Admission to traineeship

“1. The president of the Court of Appeal, at least six months prior to anticipated vacancies in the organisational chart of the district justice of the peace court, or when a vacancy occurs, shall publish details of the vacant posts in the district on the Ministry of Justice website and in the Official Gazette. He or she shall also inform the Chairs of the district Bar councils. The 60-day time-limit for the submission of applications, which must include evidence of fulfilling the criteria and a declaration of there being no incompatibility as provided for by law, shall run from the date of publication in the Official Gazette. The president of the Court of Appeal shall also require the mayors of the municipalities in question to post on the municipal notice board the list of vacancies and the deadlines for the submission of applications from interested parties.

1a. Interested parties may not apply for admission to a traineeship in more than three different districts in the same year and may not specify more than six posts per district.

2. The President of the Court of Appeal shall forward the applications received to the judicial council. The latter, comprising five representatives appointed by mutual agreement by the Bar councils in the Court of Appeal district, shall draw up reasoned proposals for admission to traineeships based on the applications received and the evidence obtained.

3. The applications from interested parties and the proposals of the judicial council shall be forwarded by the president of the Court of Appeal to the Judicial Service Commission.

4. The Judicial Service Commission shall decide on the admission to traineeships, in accordance with Section 4a, of a number of applicants no greater than twice the number of judges to be appointed.”

Section 4-bis – Traineeship and appointment

“1. The lay judges sitting in the justice of the peace courts shall be appointed on the basis of the results of the traineeship period and an assessment of suitability referred to in paragraph 7, by decree of the Minister of Justice, upon a recommendation issued by the Judicial Service Commission.

2. Trainees who have been declared suitable at the end of the traineeship but who have not been appointed as lay judges in the posts open to competition, may be assigned, on request, to other vacant posts.

3. Traineeships for appointment as justice of the peace shall last for six months and shall be carried out under the direction of a supervisory judge (mentor) who shall ensure that the trainee undertakes work in civil and criminal matters in the court or with a particularly experienced justice of the peace. The traineeship shall be undertaken in the court chosen by the trainee as his or her seat.

4. The Judicial Council, pursuant to Section 4.2, shall organise and co-ordinate the traineeship in application of the instructions of the Judicial Service Commission, appointing the supervisory judges from among those serving as court judges and shall in addition organise theoretical and practical training in accordance with Section 6. The training shall also focus on the acquisition of knowledge and techniques to foster conciliation between the parties.

5. The supervisory judges shall ensure that those admitted to the traineeship shall be involved in all judicial activities, including participation in chambers, assigning to them the task of drafting the minutes of proceedings.

6. At the end of the mentoring period, the supervisory judge shall draft a report on the traineeship that has been carried out.

7. At the end of the traineeship, the Judicial Council, pursuant to Section 4.2, shall issue a decision on suitability and put forward a list of those deemed suitable for appointment as justice of the peace, based on the reports written by the supervisory judges and the results of the candidates' participation in the training courses.

8. Participants in the traineeship programme shall be paid an allowance equivalent to ITL 50,000 for each day of actual participation in the programme and shall have the costs of participation in the theoretical and practical courses reimbursed.

9. Lay judges appointed to a justice of the peace court shall take up their position within thirty days from the date of appointment.”

Section 5 – Requirements for appointment

“1. The following requirements must be satisfied for appointment to the position of justice of the peace:

- a) to hold Italian citizenship;
- b) to be in possession of all civil and political rights;
- c) not to have been convicted of intentional criminal offences nor to have been sentenced to imprisonment for a minor offence and not to have been subject to preventive or security measures;
- d) to have obtained a law degree;
- e) (repealed);
- f) to be at least 30 years old and not older than 70;
- g) to have ceased, or to undertake to cease before taking up the functions of justice of the peace, the exercise of any public or private employment;
- h) to have passed the qualifying examination to practise law.

[...]

Section 7 – Duration and renewal of the position of justice of the peace

“1. Pending the overhaul of the regulations governing the justice of the peace, lay judges fulfilling the functions of justice of the peace shall hold office for four years and may be confirmed for a second term of four years and a third term of two years. Justices of the peace whose terms of office are renewed for a further period of four years in pursuance of Section 20 of Law No. 48 of 13 February 2001, at the end of the two year term may be confirmed for a further two-year period, but must cease exercising the said functions on reaching the age of 75.

1-bis For renewal of the term of office, the upper age limit set down in Section 5.1.f shall not apply. However, the exercise of the functions of justice of the peace may not be extended beyond the age of 75.

[...]

Section 8 - Incompatibilities

“1. The following may not serve as justices of the peace:

- a) members of parliament, members of the regional, provincial, municipal and constituency councils, members of the committees supervising the acts of local authorities, and their sections;
- b) the clergy and ministers of any religious faith;

c) anyone who holds or has held in the three years prior to appointment a managerial or executive position in political parties;

c-bis) anyone who is employed for insurance companies or banks or who has a spouse, cohabiting partner or relative up to the second degree or first-degree relatives by marriage customarily engaged in such a professional activity.

1-bis. Lawyers may not serve as justice of the peace in the district of the court in which they or their associates, spouse, cohabiting partners, relatives up to the second degree or first-degree relatives by marriage, practise law.

1-ter. Lawyers who serve as justices of the peace may not practise as lawyers before the justice of the peace court to which they belong and may not represent, assist or defend parties in proceedings before the same court, in any subsequent appeal. This prohibition shall also apply to their legal practice associates, spouse, cohabiting partners, relatives up to the second degree or first degree relatives by marriage.

[...]"

Section 10 – Duties of justices of the peace

"1. Justices of the peace must comply with the duties laid down for ordinary judges. In addition, they must not be involved, except in the cases provided for in Section 51 of the Code of Civil Procedure, in any case in which they have had or have a self-employed or partnership relationship with one of the parties.

[...]"

Section 10-bis – Prohibition of subordination or substitution

"1. Without prejudice to Section 3.2.i, justices of the peace may not be appointed, in a subordinate or substitute capacity, to other courts."

Section 11 – Allowances paid to justices of the peace

"1. The position of justice of the peace is an honorary position.

2. Lay judges serving as justice of the peace shall be paid an allowance of ITL 70,000 for each set of civil or criminal proceedings, even where there is no hearing, and for the affixing of seals, and ITL 110,000 for every other set of proceedings assigned, whether definite or struck of the list.

3. They shall also be entitled to an allowance of ITL 500.000 for each month of actual service as reimbursement for the costs pertaining to training, refresher training and payment for general institutional services. No allowance shall be paid for cases that are cancelled and subsequently resume, or for hearings held in excess of 110 a year. This number of 110 does not include those referred to in paragraph 3c below, for each of which an allowance of EUR 20 shall be paid.

3-bis. In civil matters an allowance of ITL 20,000 shall be paid for each injunction or enforcement order issued, respectively, under Sections 641 and 186b of the Code of Civil Procedure; the allowance shall be paid even where the request for an injunction is refused in a reasoned decision.

3-ter. In criminal matters justices of the peace shall be paid an allowance of EUR 10.33 for delivery of each of the following:

a) dismissal decision, referred to in Section 17.4 and Section 34.2 of Legislative Decree No. 274 of 28 August 2000, and subsequent amendments;

- b) order stipulating lack of jurisdiction, laid down in Section 26.3 and 26.4 of Legislative Decree No. 274 of 28 August 2000, and subsequent amendments;
- c) decision whereby the justice of the peace declares the appeal inadmissible or manifestly unfounded, forwarding it to the public prosecutor for the subsequent stage of proceedings, referred to in Section 26.2 of Legislative Decree No. 274 of 28 August 2000, and subsequent amendments;
- d) instruction and order in enforcement proceedings, referred to in Section 41.2 of Legislative Decree No. 274 of 28 August 2000, and subsequent amendments;
- e) procedure to amend the enforcement arrangements for home detention and community service, referred to in Section 44.1 of Legislative Decree No. 274 of 28 August 2000, and subsequent amendments;
- f) order to refer the case to the public prosecutor for further investigation, referred to in Section 17.4 of Legislative Decree No. 274 of 28 August 2000, and subsequent amendments;
- g) seizure and attachment order, referred to in Section 19 of Legislative Decree No. 274 of 28 August 2000, and subsequent amendments, and a reasoned decision rejecting the request for issuing a seizure and attachment order;
- h) decision on an objection to a prosecution order providing for the return of seized assets or rejecting the related request, referred to in Section 19.2 of Legislative Decree No. 274 of 28 August 2000, and subsequent amendments;
- i) decision on a request to re-open investigations, referred to in Section 19.2 of Legislative Decree No. 274 of 28 August 2000, and subsequent amendments;
- l) authorisation for the interception of telephone and computer or telematic conversations, or other forms of telecommunications, referred to in Section 19.2 of Legislative Decree No. 274 of 28 August 2000, and subsequent amendments, or a reasoned rejection of said authorisation.

3-quater. For the measures referred to in Section 13.5-bis, 13.8 and 14.4 of the consolidated provisions on regulations governing immigration and standards relating to the conditions of foreign national, referred to in Legislative Decree No 286 of 25 July 1998 and subsequent amendments, an allowance of EUR 10 shall be paid.

4. The amount of the allowances referred to in paragraphs 2, 3, 3-bis, 3-ter and 3-quater of this Section and in Section 15.2-bis shall be reviewed every three years, by decree issued by the Minister of Justice, in consultation with the Minister for the Treasury, the Budget and Economic Planning, in relation to the variation, certified by ISTAT, in the consumer price index for families of workers and employees observed over the previous three years.

4-bis. The allowances provided for in this Section may be combined with income derived from retirement or any other pensions.

[...]"

20. Law No. 276 of 22 July 1997 on provisions for the termination of pending civil proceedings reads as follows:

Section 8 – Legal status, allowances and social welfare rights

"1. Associate lay judges have the same legal status as lay judges.

[...]

4. The Ministry of Grace and Justice shall reimburse the entity concerned the cost of the statutory social security contributions of the associate lay judges appointed from among the lawyers registered in the relevant register; the ministry shall directly reimburse the lawyers the contributions they have paid, corresponding to their allowances, to the National Social Security and Assistance Fund.

5. The allowance referred to in paragraph 2 paid to associate lay judges appointed from among the lawyers registered in the relevant register shall be considered, for all purposes of Law No. 576 of 20 September 1980, as professional income.”

Section 9 – Removal from the register, termination of judicial duties and leave of absence

“1. Except where the appointment as associate lay judge relates to a different district from that of the headquarters of the Bar Council with which the lawyer is registered at the time of his or her appointment, an appointment as associate lay judge shall entail the removal of the said lawyer from the register of lawyers, pursuant to Section 37.1.1 of Royal Decree Law No. 1578 of 27 November 1933, converted, with amendments, by Law No. 36 of 22 January 1934. Nonetheless, he or she shall remain registered with the National Social Security and Assistance Fund for lawyers and prosecutors and the period spent as associate lay judge shall be considered as a period of professional employment for the purposes of entitlement to welfare benefits provided for in Law No. 576 of 20 September 1980, and subsequent amendments. Any reregistration on the register of lawyers shall be subject to the provision laid down in the final paragraph of Section 26 of Royal Decree Law No. 1578 of 27 November 1933, converted, with amendments, by Law No. 36 of 22 January 1934.

2. (repealed).

3. Appointment as associate lay judge shall entail the termination of judicial duties carried out as insolvency practitioner, administrator, liquidator and extraordinary commissioner, liquidator of the assets of a company in administration, administrator and legal trustee, custodian or guardian of a person deprived of legal capacity or placed under legal supervision, official assessor or asset valuer. Within fifteen days of receiving notice of appointment, associate lay judges, without prejudice to the right to remuneration for the work previously carried out, shall inform the court or authority which has appointed them of such judicial duties and the latter shall, without delay, take steps to ensure their replacement.”

21. Presidential Decree No. 917 of 22 December 1986 approving the consolidated income tax law reads as follows:

Section 50 – Income regarded as equivalent to employees’ income

“1. The following shall be regarded as equivalent to income from employment:

[...]

f) the allowances, attendance fees and other remuneration paid by the state, regions, provinces and municipalities for the exercise of public duties, and the remuneration paid to members of the tax commissions, justices of the peace and experts in the court supervising the enforcement of sentences, with the exception of those which by law must be paid to the state;

[...]”

22. Bill AS1738 of 13 January 2015 to reform lay justice reads as follows:

“13. In the exercise of the delegation provided for in Section 1.1.n, the government shall comply with the following principles and guidelines:

[...]

e) establish and regulate a welfare and assistance scheme compatible with the honorary nature of the duty, without any additional burden for the public finances, providing for the

acquisition of the necessary resources by means of deduction from the compensation and in order to give effect to the provisions of paragraph 16.e.

[...]"

"16. In the exercise of the delegation provided for in Section 1.1.q, the government shall comply with the following principles and guidelines:

[...]

e) ensure that lay judges can opt for voluntary forms of social welfare contributions, at no cost for the public finances."

23. Law No. 57 of 28 April 2016 on the delegation to the Government for the comprehensive reform of lay justice and other provisions on Justices of the Peace reads as follows:

Section 1 - Content of the delegation

"1. The government is given power to adopt, within one year from the date of entry into force of this Law and in accordance with the principles and guidelines set out in Article 2, one or more direct legislative decrees to:

a) establish a single type of lay judge, to act in a single judicial office;

[...]"

Section 2 - Principles and guidelines

"[...]

13. In the exercise of the delegation provided for in Section 1.1.n, the government shall comply with the following principles and guidelines:

[...]

l) establish and regulate a welfare and assistance scheme compatible with the honorary nature of the duty, without any additional burden for the public finances, providing for the acquisition of the necessary resources by means of deduction from the compensation.

[...]"

3. Case law

24. In Order No. 21582 of 19 October 2011, the Civil Branch, United Sections of the Supreme Court of Cassation (*Corte Suprema di Cassazione*) found that:

"4. It should first be noted that the type of judge devised by the legislature in 1991 – "mid-way between lay and professional judges having, in accordance with Section 7 of the Code of Civil Procedure, much more than negligible jurisdiction" as noted by meticulous legal theory – has assumed jurisdiction for all matters falling within the limit of claims dealt with by the small claims and district courts, and has, in addition, become involved in cases which account for a large number of civil proceedings with the primary objective of reducing the heavy workload of the professional judges, seriously compromising the credibility and efficiency of the administration of civil justice."

25. In judgment No. 4410 of 3 February 2011, the Civil Branch, 2nd Section of the Supreme Court of Cassation held that:

“1.4. Ultimately, for the reasons set out above (and the established legal principle whereby justices of the peace who exercise judicial functions after the expiry of their terms of office and pending renewal before once again obtaining tenure of office in order to undertake a further term, engage in judicial activity for which they have no jurisdiction, thereby completely nullifying the proceedings, and consequently rendering the judgment also null and void), the application must be deemed to be admissible, and the judgment at issue is declared null and void, with a referral to the Rovigo justice of the peace court – in the person of another judge – which shall also bear the costs of these proceedings.”

4. Other sources

26. The National Social Welfare Institution (*Istituto Nazionale di Previdenza Sociale*) (INPS) circular No. 67 of 24 March 2000 reads as follows:

“Pursuant to Section 8.2 of Law No. 276 of 22 July 1997, associate lay judges receive a fixed allowance and a variable allowance in accordance with the provisions adopted. In accordance with paragraph 3 of Section 8, as amended by Section 1.12 of Decree Law No. 328 of 21 September 1998, converted by Law No. 399 of 19 November 1998, the aforementioned fixed allowance “is reduced by 50% where the associate lay judge derives income from self-employment or employment, or a gross monthly pension of more than ITL 5 million”.

The problems relating to the combination or non-combination of the pension with the allowances received for exercising the functions of associate lay judge was submitted for the consideration of the Ministry of Labour and Social Welfare.

In its memorandum No. 7/60385/L.662/96 of 15 March 2000 the aforementioned Ministry stated that “from the systematic interpretation of the above-mentioned regulatory context it is clear, in the opinion of the writer, that it was the legislature’s clear intention to offer particular categories of professionals incentives to serve as associate judges.

It would not therefore be reasonable to assume that, in order to achieve that aim, provision was made for an allowance – which, moreover, is not particularly high – which would then be subject to a system whereby the said allowance could not – even if only partially – be combined with income from pensions.

Quite apart, however, from these considerations, the wording of the said paragraph 3, even if there is no specific reference to the concept of the possibility of combination, clearly defines, by virtue of the specific nature of its scope, a system that completely alters the relationship between pensions and the allowances paid to associate judges, insofar as the fixed allowance is, as mentioned above, reduced by 50%, where there is other income from employment or a pension.

Accordingly, the Ministry is of the opinion that in this instance, the general system regarding the combination with pensions and/or income should not be applied.”

Consequently, having regard to the opinion of the aforementioned Ministry, pensions must be regarded as able to be combined with the allowances provided for under Section 8 of Law No. 276 of 22 July 1997 and subsequent amendments and additions, paid to associate lay judges for the performance of their duties.”

II. Practice

27. There are six categories of lay judges in Italy:

- Private Experts in First Instance Juvenile Courts and in Juvenile Courts of Appeal;
- *Giudici onorari di tribunale* (Legislative Decree No. 51 of 19 February 1998 on rules establishing the single judge of first instance and Ministry of Justice Order of 26 September 2007 amending and integrating criteria for the appointment and confirmation of Lay Justices in Courts of First Instance);
- *Vice-procuratori onorari* (Legislative Decree No. 51/1998 and Ministry of Justice Order of 26 September 2007 amending and integrating criteria for the appointment and confirmation of Lay Deputy Prosecutors);
- Justices of the Peace (Law No. 374/91; see paragraph 19);
- *Giudici onorari aggregati* (Law No. 276/97; see paragraph 20);
- Lay Justices appointed to reduce the backlog in Courts of Appeal (Sections 63 et seq. of Legislative Decree No. 69 of 21 June 2013 on urgent provisions to relaunch the economy).

28. There were 2,080 *giudici onorari di tribunale*; 1,716 *vice-procuratori onorari*; and 1,876 Justices of the Peace in 2015.

29. Justices of the Peace are lay judges who, as members of the judiciary, administer justice and exercise civil and criminal jurisdiction (Section 1, paragraph 1, letter a) of Royal Decree No. 12/41; see paragraph 18). They also conduct civil conciliation (Section 1, paragraph 1 of Law No. 374/91). Their criminal jurisdiction mainly comprises offences prosecuted upon complaint of a victim (Sections 14 to 16 of Law No. 468 of 24 November 1999 amending Law No. 374/91 and Section 4 of Legislative Decree No. 274 of 28 August 2000 on provisions relating to the criminal jurisdiction of Justices of the Peace) and offences which may give rise to opposition to administrative sanctions up to €15 493.71 (Sections 22 and 22-bis of Law No. 689 of 24 November 1981 amending criminal justice, as amended). They also exercise full civil and criminal jurisdiction in matters of immigration (Section 10-bis of Law No. 374/91 in conjunction with Sections 13 to 17 of Legislative Decree No. 286 of 25 July 1998 on consolidated provisions governing immigration discipline and the status of foreigners, as amended). They are fully integrated in the staff and the staffing plan of the court to which they are appointed (Section 3, paragraphs 1 to 3 of Law No. 374/91).

30. Justices of the Peace are selected among lawyers between 30 and 70 years having exercised judicial functions or who have the right of audience. They are appointed by the Minister of Justice upon consultation of the Higher Council of the Magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura*) (CSM) after a competition based on qualifications, an internship and an aptitude test (Sections 4 to 5 of Law No. 374/91). The Supreme Court of Cassation qualifies their status as being semi-

professional, as they are entrusted with a task that is far from being negligible (Civil Branch, United Sections, Order No. 21582 cited above; see paragraph 24), and requires the aptitude test to be competitive (Civil Branch, 2nd Section, judgment No. 4410 cited above; see paragraph 25).

31. Justices of the Peace are appointed for a fixed-term of up to four years that may be extended twice pending a comprehensive reform of lay justice (Section 7, paragraph 1 of Law No. 374/91). All lay judges including Justices of the Peace whose term of office expired on 31 December 2009 were extended until 31 December 2010 (Section 1, paragraph 1 of Legislative Decree No. 193 of 29 December 2009 on urgent intervention concerning the functioning of the judicial system) and subsequently to 31 December 2011 (Appendix to Law No. 10 of 26 February 2011 converting into law, with amendments, Legislative Decree No. 225 of 29 December 2010 on the extension of deadlines set by laws and urgent action in matters of tax and support to businesses and households).

32. Justices of the Peace are subject under the threat of forfeiture of office to the same duties of impartiality, industriousness, accuracy, discretion, balance, and respect for human dignity as tenured judges (Section 10, paragraph 1 of Law No. 374/91). Moreover, the mandatory sole exercise of public duties requires them to have ceased, or undertake to stop, the exercise of any employed work, public or private (Section 5, paragraph 1, letter g) of Law No. 374/91). Also barred are persons who exercise professional activity for insurance companies and banks, or whose spouse or partner performs such activity (Section 8, paragraph 1, letter c-bis) of Law No. 374/91). Additional rules of incompatibility apply to lawyers with the right of audience (Section 8, paragraph 1-bis and 1-ter of Law No. 374/91): They may not act as Justices of the Peace within the district of the court before which they exercise; they may not represent, defend or assist parties in proceedings before the higher courts supervising the court to which they are appointed as Justice of the Peace, or where their associates or parents or spouses or partners are exercising. The CSM has extended incompatibility to work as Conciliator of the Chamber of Commerce and Ombudsman.

33. Justices of the Peace are paid a lump-sum of €258.23 per month, plus compensation with regard to the number of hearings held (€36.15 per hearing) and decisions delivered (€56.81 per judgment or equivalent decision) (Section 11, paragraphs 2 to 4 of Law No. 374/91). That remuneration may be combined with a retirement pension (Section 11, paragraph 4-bis of Law No. 374/91).

34. Law No. 57 of 28 April 2016 on the delegation to the Government for the comprehensive reform of lay justice and other provisions on Justices of the Peace (see paragraph 23) empowered the Government to reform, within one year from its entry into force on 18 May 2016, lay justice in accordance with the principles and guidelines set out in Section 2 of that Law (Section 1, paragraph 1, letter a) of Law No. 57/2016).

RELEVANT INTERNATIONAL MATERIALS

I. Council of Europe

35. The Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2010)12 of 17 November 2010 to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities reads as follows:

“2. The provisions laid down in this recommendation also apply to non-professional judges, except where it is clear from the context that they only apply to professional judges.

Judicial independence and the level at which it should be safeguarded

3. The purpose of independence, as laid down in Article 6 of the Convention, is to guarantee every person the fundamental right to have decided in a fair trial, on legal grounds only and without any improper influence.

[...]

Remuneration

53. The principal rules of the system of remuneration for professional judges should be laid down by law.

54. Judges' remuneration should be commensurate with their profession and responsibilities, and be sufficient to shield them from inducements aimed at influencing their decisions. Guarantees should exist for maintaining a reasonable remuneration in case of illness, maternity or paternity leave, as well as for the payment of a retirement pension, which should be in a reasonable relationship to their level of remuneration when working. Specific legal provisions should be introduced as a safeguard against a reduction in remuneration aimed specifically at judges.

55. Systems making judges' core remuneration dependent on performance should be avoided as they could create difficulties for the independence of judges.

[...]"

36. The Explanatory Memorandum CM(2010)147add1 of 21 October 2010 to the Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2010)12 provides that:

“Chapter I – General aspects

Scope of the Recommendation

11. The Recommendation applies to professional and non professional judges, including judges of Constitutional courts. Provisions on recruitment, remuneration, selection and career do not relate to non professional judges. The Recommendation gives no definition of what 'non-professional judges' are as this greatly varies from a system to another, and it is a matter for the internal law of member states to decide who are considered as non professional judges for the purposes of this Recommendation, whether they are lay judges, experts appointed on the basis of their specialised knowledge, etc. Some of the provisions could be also applicable to prosecutors and other professionals acting before the courts whose status is defined by the principle of independence from the Executive or the Legislative power. Nevertheless, the Recommendation relates to judges only. The Recommendation does not apply to judges in international tribunals (Recommendation, paragraphs 1 and 2).

[...]"

II. European Union

37. By judgment of 1 March 2012 in Case No. C-393/10, *O'Brien v. United Kingdom*, the European Court of Justice (Second Chamber) held that:

"1. European Union law must be interpreted as meaning that it is for the Member States to define the concept of "workers who have an employment contract or an employment relationship" in Clause 2.1 of the Framework Agreement on part-time work concluded on 6 June 1997 which appears in the Annex to Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, as amended by Council Directive 98/23/EC of 7 April 1998, and, in particular, to determine whether judges fall within that concept, subject to the condition that that does not lead to the arbitrary exclusion of that category of persons from the protection offered by Directive 97/81, as amended by Directive 98/23, and that agreement. An exclusion from that protection may be allowed only if the relationship between judges and the Ministry of Justice is, by its nature, substantially different from that between employers and their employees falling, according to national law, under the category of workers.

2. The Framework Agreement on part-time work concluded on 6 June 1997 which appears in the Annex to Directive 97/81, as amended by Directive 98/23, must be interpreted as meaning that it precludes, for the purpose of access to the retirement pension scheme, national law from establishing a distinction between full-time judges and part-time judges remunerated on a daily fee-paid basis, unless such a difference in treatment is justified by objective reasons, which is a matter for the referring court to determine."

THE LAW

Preliminary considerations

38. In its decision on admissibility (*Associazione Nazionale Giudici di Pace v. Italy*, Complaint No. 102/2013, decision on admissibility of 2 December 2014, §19), the Committee considered that the allegations made by the ANGdP raise issues under Article 12 of the Charter and indicated it would, at the merits stage, decide under which paragraph to examine the complaint.

39. The complainant organisation alleges a violation of Article 12 of the Charter in general, specifically of Article 12§3 of the Charter on the progressive raise of the system of social security to a higher level, and of Article 12§4b of the Charter on the granting, maintenance and resumption of social security rights of persons who move between the States Parties. It also alleges that Justices of the Peace are discriminated against in matters of social security, as tenured judges and other categories of lay judges such as the *vice-procuratori onorari* and *giudici onorari aggregati* are entitled to social security protection.

40. The Government rejects the applicability of Article 12 of the Charter in the present case, as Justices of the Peace are not workers within the meaning of the Charter and the complaint does not concern the population as a whole. It specifically rejects the applicability of Article 12§4b of the Charter, indicating that this provision relates exclusively to the granting, maintenance and resumption of social security rights of persons who move between the States Parties. It also contests any discrimination between tenured and lay judges and among lay judges.

41. The Committee points out that Article 12§3 of the Charter relates to the positive or negative development of a social security system. It finds, however, that the complainant organisation has presented no relevant arguments in respect of this provision.

42. It follows from the wording of Article 12§3 of the Charter that the obligation subscribed to relates to the undertaking to endeavour to raise progressively the system of social security as a whole to a higher level. This, however, is not at question in the present complaint. Moreover, the decision quoted by the complainant organisation, according to which the implementation of the Charter requires States Parties to take not merely legal action but also practical action (*International Association Autism Europe (AIAE) v. France*, Complaint No. 13/2002, decision on the merits of 4 November 2003, §53), stems from the assessment of the situation in practice, which is restricted to situations where the Committee has first considered the situation in law to be in conformity with the Charter. The present complaint, however, does not relate to the implementation of the Charter in practice, but to the conformity with the Charter of the coverage of the system and the adequacy of benefits it provides in law, that both come under Article 12§1 of the Charter.

43. Therefore the Committee considers that the complaint does manifestly not relate to Article 12§3 of the Charter.

44. The Committee recalls that, in defining the personal scope of Article 12§4 of the Charter, reference must be made to paragraph 1 of the Appendix to the Charter, which reads as follows:

“Without prejudice to Article 12, paragraph 4, and Article 13, paragraph 4, the persons covered by Articles 1 to 17 and 20 to 31 include foreigners only in so far as they are nationals of other Parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Party concerned, subject to the understanding that these articles are to be interpreted in the light of the provisions of Articles 18 and 19.”

45. As a result, Article 12§4 of the Charter applies to nationals of the concerned State Party that have worked abroad during their life and have, on that basis, acquired or maintained social security rights under the law of that state.

46. The Committee fails to see that the arguments put forward by the complainant organisation relate to Article 12§4 of the Charter. In particular, there is no link between the exclusion of Justices of the Peace from social security and the situation of persons who move between the States Parties, the appointment as Justice of the Peace being also limited to Italian citizens in accordance with Section 5, paragraph 1 a) of Law No. 374/91.

47. Therefore the Committee considers that the complaint does manifestly not relate to Article 12§4 of the Charter.

48. The Committee recalls that the existence and maintenance of a social security system both come under Article 12§1 of the Charter. The undertaking to establish or maintain a system of social security set out in this provision is complied with (Conclusions 2002, Statement of interpretation on Article 12§§1, 2 and 3; Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, decision on the merits of 9 September 2014, §§57-58) where:

- The social security system covers traditional social risks providing adequate benefits in respect of medical care, sickness, unemployment, old age, employment injury, family, maternity, invalidity and survivors;
- A significant percentage of the population, including persons who are not in an employment relationship, is covered by health insurance, and a significant percentage of the active population is covered for income-replacement benefits such as pensions;
- The system is funded collectively.

49. The Committee notes that the complaint does not concern the material scope of the system of social security under Article 12§1 of the Charter. However, issues such as whether persons who perform the duties of Justice of the Peace should benefit from social security protection, whether they are workers within the meaning of the Charter and whether the claims of a category of workers may be examined separately from the population as a whole, in principle relate to the personal scope of this provision.

50. In this regard, whereas Article 12§1 of the Charter does not require that the entire population or active population be covered by the system of social security, it cannot be interpreted so as to exclude certain groups of the population or the active population in a discriminatory manner. The Committee therefore considers that the argument according to which persons who perform the duties of Justice of the Peace are not workers within the meaning of the Charter is not relevant.

51. The Committee notes that the complaint alleges that persons who perform the duties of Justice of the Peace are discriminated against in matters of social security in comparison with tenured judges and other categories of lay judges. Recalling that, with a view to ensuring full compliance with the substantive provisions of the treaty, it reserves the right to examine a complaint which it has previously declared admissible under certain articles under other provisions of the Charter (*Confédération française démocratique du travail* (CFDT) c. France, Complaint No. 50/2008, decision on the merits of 9 September 2009, §§19-20), it notes that the Government replied to the allegations of discrimination in its observations on the merits.

52. The Committee therefore considers that it has all the relevant items of fact and law to enable it to give a ruling, with regard to Article E in conjunction with Article 12§1 of the Charter, on whether persons who perform the duties of Justice of the Peace are discriminated against in matters of social security in comparison with tenured judges and other categories of lay judges.

ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE E IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 12§1 OF THE CHARTER

53. Article E of the Charter reads as follows:

Article E - Non-discrimination

“The enjoyment of the rights set forth in this Charter shall be secured without discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national extraction or social origin, health, association with a national minority, birth or other status.”

54. Article 12§1 of the Charter reads as follows:

Article 12 – The right to social security

Part I: “All workers and their dependents have the right to social security.”

Part II: “With a view to ensuring the effective exercise of the right to social security, the Parties undertake:

1. to establish or maintain a system of social security;

[...].”

A – Arguments of the parties

1. The complainant organisation

55. ANGdP states that under Article 116, paragraph 3 of the Constitution and Section 1, paragraph 1, letter a) of Royal Decree No. 12/41, Justices of the Peace are lay judges who, as members of the judiciary, administer justice and exercise civil and criminal jurisdiction. With regard to their jurisdiction, recruitment methods, rights and duties (see paragraphs 29-33), it alleges that, unlike *giudici onorari aggregati*, a body of lay judges (see paragraph 20, 27-28) whose duties are delegated by tenured judges (Section 42-bis, paragraph 2 of Royal Decree No. 12/41, as added), Justices of the Peace exercise duties that are autonomous by nature.

56. ANGdP alleges that in practice, Justices of the Peace have proven vital to the functioning of the judiciary, as they currently oversee about 50% of all civil and 25% of all criminal trials. Moreover, since their establishment in 1991, Justices of the Peace have increasingly been assimilated to tenured judges: Their appointment follows the model for tenured judges; they are assimilated to civil servants for tax purposes (Section 50, paragraph 1, letter f) of Presidential Decree No. 917/86; see paragraph 21); their jurisdiction has gradually been extended to new matters; self-governing sections on the model for tenured judges were established in the Judicial Councils before the Courts of Appeal (Section 10 of Legislative Decree No. 25 of 27 January 2006 establishing the Governing Council of the Supreme Court of Cassation and a new discipline of Judicial Councils, as added). Quoting the Supreme Court of Cassation (Civil Branch, United Sections, Order No. 21582 quoted above) and some literature, which affirm that Justices of the Peace are semi-professional judges and that recent amendments to Law No. 374/91 professionalised them, ANGdP contends that, despite being lay judges, Justices of the Peace are in substance professional judges called to construe and apply the law on the same footing as tenured judges.

57. However, despite assigning Justices of the Peace functions akin to civil servants, the State denies them the legal status of civil servants and workers, as well as access to social security protection against the risks of age, sickness, accident, maternity and unemployment. As a result, due to the rules of incompatibility and the enormous workload, lawyers with the right of audience who perform the duties of Justice of the Peace often dedicate themselves exclusively to the work as the latter, thus suspending or reducing their professional activity below the level required for

registration with the National Social Security and Assistance Fund for Lawyers and Prosecutors (*Cassa Forense*) and the accrual of retirement annuities. Hence their duties as Justices of the Peace may *de facto* exclude them from social security protection. Moreover, whereas under Section 11-bis, paragraph 4 of Law No. 374/91, compensation paid for work as Justices of the Peace may be combined with a retirement pension, current selection criteria lowered the recruitment age to 50 years, with the effect that this provision finds no application in practice.

58. ANGdP further contends that, as Section 2, paragraph 16, letter e) of Bill AS1738 (see paragraph 22) provides that “lay judges can opt for voluntary forms of social welfare contributions, at no cost for the public budget”, no mandatory social protection is being considered.

59. As a result, Justices of the Peace are discriminated against in matters of social security in comparison with tenured judges and other types of lay judges.

60. With regard to tenured judges, such discrimination according to ANGdP runs counter to the European Court of Justice’s case-law, since “the Framework Agreement on part-time work concluded on 6 June 1997 [...] must be interpreted as it precludes, for the purpose of access to the retirement pension scheme, national law from establishing a distinction between full-time judges and part-time judges remunerated on a daily fee-paid basis, unless such a difference in treatment is justified by objective reasons, which is a matter for the referring court to determine” (European Court of Justice (Second Chamber), Case No. C-393/10, *O’Brien v. United Kingdom*, judgment quoted above; see paragraph 37). Also, whereas Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2010)12, referring to the right of all judges to get a pension proportionate to the earnings gained while in service, should according to ANGdP apply to tenured and lay judges alike, the prohibition on the remuneration on a piecework basis (§§54-55; see paragraph 35) is implemented for tenured judges, but not for Justices of the Peace.

61. With regard to other types of lay judges, ANGdP claims that Justices of the Peace do not enjoy social security protection, as *giudici onorari aggregati* do. Indeed, the compensation paid to them is professional income on the basis of which the Ministry of Justice must reimburse the social security contributions due to the *Cassa Forense* for pension purposes (Section 8, paragraphs 4 and 5 of Law No. 276/97), and the INPS has admitted the combination of the compensation paid to *giudici onorari aggregati* and these contributions (INPS circular No. 67 of 24 March 2000; see paragraph 26). Further, the Court of Turin has ordered the INPS to enrol ten *vice-procuratori onorari* with the *Cassa Forense*, and the Ministry of Justice to pay the corresponding contributions (Ordinary Court of Turin, Labour Section, 5th Section, case No. 10697/2013, judgment of 7 July 2014, merits).

2. The respondent Government

62. The Government submits that Article 116, paragraph 3 of the Constitution quoted by the complainant organisation does not grant legal status to Justices of the Peace, but only distributes the legislative competence in matters related to lay justice between the State and the Regions. The Constitution makes clear that, whereas judicial functions are at the outset exercised by tenured judges (Article 102, paragraph 1 of the Constitution), they may also be exercised by lay judges (Article 106, paragraph 2 of the Constitution), under circumstances laid down by Royal Decree No. 12/41 and special legislation on different statuses in lay justice.

63. Moreover, the alleged lack of implementation of pension rights for Justices of the Peace by Section 11, paragraph 4-bis of Law No. 374/91 results from a misunderstanding, as this provision only allows for Justices of the Peace to keep, while working as lay judges, the remuneration from their professional activity or old age pension.

64. In addition, Section 2, paragraph 13, letter e) and paragraph 16, letter e) of the Bill AS1738 provides for social security protection on the basis of voluntary contributions, given that lay judges perform honorary work. According to the Government, this will allow these judges, including Justices of the Peace, to benefit from social security protection.

65. The Government denies the relevance of Article 12 of the Charter in general, as Justices of the Peace are, in its view, not workers within the meaning of the Charter. Moreover, the complaint is limited to the lack of social security protection for Justices of the Peace, and does not concern the lack of such protection for the population as a whole.

66. It specifically denies the relevance of Article 12§4b of the Charter, as this provision relates exclusively to the granting, maintenance and resumption of social security rights when persons move between States Parties.

67. With regard to the alleged discrimination in comparison with tenured judges, the Government submits that lay judges are different in the following respects:

- They are selected on the basis of their qualifications and not on the basis of written and oral examination;
- They are appointed for a fixed term, which for Justices of the Peace is four years, renewable twice, subject to a positive assessment of performance; an exceptional renewal until 31 December 2015 was provided by Section 2-bis of Law No. 15 of 27 February 2014 on the conversion into law, with amendments, of Legislative Decree No. 150 of 30 December 2013 providing for the extension of deadlines set by law, to allow Parliament to reform lay justice;

- They work part-time and have another professional activity, mostly as lawyers with the right of audience before the courts, retired employees or professionals, the aim being to give lawyers access to a honorary and prestigious function;
- They exercise judicial functions not in the framework of an employment relationship (*rapporto di lavoro*), but under a honorary service relationship (*rapporto di servizio*), fully regulated by Law No. 374/91; hence there is neither collective nor individual agreement with the State, their workload solely depends on the amount of disputes pending, and they have autonomy to organise their work;
- Given the honorary nature of their service, they are paid no salary, but a compensation, determined by Law No. 374/91; that compensation may be cumulated with an old age pension; the assimilation of the compensation to wages under Section 10, paragraph 1, letter f) of Presidential Decree No. 917/86 alleged by the complainant organisation being restricted to tax purposes;
- For the same reasons, they have neither right to leave nor to enrol in social security as they enjoy coverage through their professional activity or pension.

68. It argues that, as the differences in legal status between tenured and lay judges reflect differences in nature of their respective functions, there is no discrimination between them. Also, as Justices of the Peace are not workers but persons appointed temporarily for the lay exercise of judicial functions, they may not be tenured or labelled professionals. Moreover, paragraph 2 of Recommendation CM/Rec(2010)12 establishes a distinction between lay and tenured judges as its provisions are excluded where it is clear from the context that they apply to tenured judges only. Indeed, whereas provisions concerning the independence of judges (§3) should apply to Justices of the Peace, those on remuneration, social security, pension, leave (§§53-55) should apply to tenured judges only, as they are aimed at protecting a category of workers who exercise judicial functions in a stable, continuous and exclusive manner. According to the Government, §53 refers to the remuneration of tenured judges only, and the Explanatory Memorandum (see paragraph 36) makes it clear that provisions on recruitment, remuneration, selection and career development do not apply to lay judges.

69. With regard to *giudici onorari aggregati*, who allegedly enjoy social security protection whereas Justices of the Peace do not, the Government refers to a misunderstanding: When Parliament passed the extraordinary recruitment of 1 000 *giudici onorari aggregati* to remove the backlog pending before the Courts of First Instance, enrolment with social security was provided for (Section 8, paragraph 4 of Law No. 276/97) because the exercise of judicial functions was made incompatible with any other professional activity or employment (Section 9, paragraphs 1 and 3 of Law No. 276/97).

B – Assessment of the Committee

70. The Committee recalls that the insertion of Article E into a separate provision indicates the heightened importance paid to the principle of non-discrimination with respect to the achievement of the various substantive rights contained in the Charter. Its function is to help secure the equal effective enjoyment of all the rights concerned. The principle of equality that is reflected therein means treating equals equally and unequals unequally. Article E of the Charter not only prohibits direct discrimination but also all forms of indirect discrimination that may arise by failing to take due and positive account of all relevant differences or by failing to take adequate steps to ensure that the rights and collective advantages that are open to all are genuinely accessible by and to all. The grounds of prohibited discrimination listed in Article E of the Charter are not exhaustive (*International Association Autism Europe (AIAE) v. France*, Complaint No. 13/2002, decision quoted above, §§51-52).

71. The Committee also recalls that States Parties enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment in law. However, it is ultimately for the Committee to decide whether the difference lies within this margin (*Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France*, Complaint No. 50/2008, decision quoted above, §39).

72. A distinction is discriminatory with regard to Article E of the Charter where it lacks objective and reasonable justifications, that is, if it does not pursue a legitimate aim or if there is no reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised (*European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, Complaint No. 31/2005, decision on the merits of 18 October 2006, §40).

73. The Committee recalls that in matters of discrimination, the burden of proof should not rest entirely on the complainant, but should be the subject of an appropriate adjustment (*Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) v. Bulgaria*, Complaint No. 41/2007, decision on the merits of 3 June 2008, §52).

As to comparability

74. The Committee notes that pursuant to Section 1, paragraph 1 letter a) of Royal Decree No. 12/41, Justices of the Peace are lay judges who, as members of the judiciary, administer justice and have jurisdiction in civil and criminal matters. It recalls that the situation of persons who perform the duties of Justice of the Peace must be examined, not with regard to their legal status or labelling under domestic law, but in an autonomous manner and depending on the duties assigned; hierarchical authority; and tasks performed, the latter being determinant in this regard (*European Council of Police Trade Union (CESP) v. France*, Complaint No. 101/2013, decision on the merits of 27 January 2016, §§54-59). It notes that the Justices of the

Peace's mission is to contribute to the administration of justice and to exercise jurisdiction. Their similarities with tenured judges have increased with regard to recruitment; jurisdiction; income taxation; and with their budgetary and personal management, to the extent that the Supreme Court of Cassation (Civil Branch, United Sections, Order No. 21582 quoted above) describes them as judges who are "mid-way between lay and professional judges". They are fully integrated in the civil and criminal court staff under the 2014 Performance Plan established by the Department of judiciary organisation, personnel and services in the Ministry of Justice.

75. Considering the duties assigned, the tasks performed and their integration within the judiciary, the Committee finds that persons who perform the duties of Justice of the Peace are functionally equivalent to tenured judges with regard to Article 12§1 of the Charter, regardless of whether Justices of the Peace are termed professional or lay judges under domestic law.

76. The Committee notes that Recommendation CM/Rec(2010)12, whose provisions also apply to non-professional judges, except where it is clear from the context that they do not apply to them (§2), recommends maintaining a reasonable remuneration in case of sickness, maternity or paternity leave, as well as paying a retirement pension which should be in a reasonable relationship to the level of remuneration (§54).

As to the existence of differential treatment

77. The Committee notes that persons who perform the duties of Justice of the Peace do not constitute a homogeneous category with regard to social security. In practice, they may enjoy social security under a pension scheme, an employment contract, or a self-employed professional activity. It cannot be disregarded that, for reasons of legal incompatibility, needs of the courts or even personal choice, some persons who perform the duties of Justice of the Peace suspend or reduce their professional activity beyond the level required for registration with the *Cassa Forense* or for the accrual of retirement annuities.

78. However, as Law No. 374/91 neither prescribes any social security coverage on the basis of honorary activity, nor does it verify effective alternative social security coverage, some persons who perform the duties of Justice of the Peace as a main activity and suspend or reduce their professional activity could find themselves to be precluded from social security coverage. Since Law No. 374/91 allows persons who exercise the duties of Justices of the Peace to exercise these duties as a main activity, and to keep secondary their professional activity, a situation which tenured judges and other categories of lay judges such as the *giudici onorari aggregati* are prevented from by their legal duty to the sole exercise of public duties and to enrol with social security, that Law creates differential treatment with regard to social security.

79. The Committee notes that the Government does not deny the existence of such differential treatment. It also notes that Section 2, paragraph 13 letter e) and paragraph 16 letter e) of Bill AS1738, by prescribing a possibility for lay judges to subscribe to voluntary social security coverage, initially recognises a possible need for such coverage on the basis of honorary activity.

80. Recalling that within the scope of the collective complaints procedure, it rules on the legal situation prevailing on the day of its decision on the merits of the complaint (European Council of Police Trade Unions (CESP) v. Portugal, Complaint No. 57/2009, decision on the merits of 1 December 2010, §52), the Committee takes note that Section 2, paragraph 16 letter e) of Bill AS1738 and the possibility to subscribe to a voluntary social security coverage has been suppressed in subsequent Law No. 57/2016. The Government is now empowered to adopt regulations within one year from 18 May 2016 to establish and regulate a welfare and assistance scheme that meets the terms set out in Section 2, paragraph 13 letter l) of that Law No. 57/2016.

81. The Committee finds that, where persons who perform the duties of Justice of the Peace enjoy social security coverage under a pension scheme or an employment contract, the differential treatment may not affect their right to social security under Article 12§1 of the Charter. However, the Government has not established that all persons who perform the duties of Justice of the Peace do enjoy social security coverage in practice, including where these persons suspend or reduce their professional activity beyond the level required for registration with the *Cassa Forense* or for the accrual of retirement annuities.

As to the justification for the differential treatment

82. The Government puts forward a series of grounds to justify the differential treatment, in particular the selection procedure, the fixed term in office, part-time work, honorary service or remuneration by compensation and the fact that persons who perform the duties of Justice of the Peace are appointed as service providers while tenured judges and the other categories of lay judges such as the *giudici onorari aggregati* perform their duties in a stable, continuous and exclusive manner. The Committee considers that these arguments concern mere modalities of work organisation and do not constitute an objective and reasonable justification of the differential treatment of persons whose functional equivalence has been recognised.

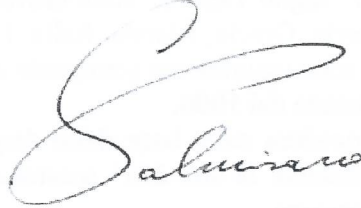
83. Consequently, the Committee holds there is a violation of Article E read in conjunction with Article 12§1 of the Charter in respect of persons who perform the duties of Justice of the Peace and who have no alternative social security coverage.

CONCLUSION

For these reasons, the Committee concludes unanimously that there is a violation of Article E in conjunction with Article 12§1 of the Charter.



Lauri LEPPIK
Rapporteur



Giuseppe PALMISANO
President



Régis Brillat
Executive Secretary

1. In applicazione dell'art.8 paragrafo 2 del protocollo che prevede un sistema di reclamo collettivo (il protocollo), il comitato europeo dei diritti sociali , comitato di esperti indipendenti della carta sociale europea (il comitato) trasmette al comitato dei ministri il suo rapporto relativo al reclamo n. 102/2013. Il rapporto contiene la decisione del comitato sulla fondatezza del reclamo (adottato il 5 luglio 2016), la decisione sulla ricevibilità (adottata il 2 dicembre 2014) sono allegate.
2. Il protocollo è entrato in vigore il 1° luglio 1998. E' stato ratificato dal Belgio, la Croazia, Cipro, a Repubblica Ceca, la Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, i Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo e Svezia. Inoltre Bulgaria e Slovenia sono ugualmente sottoposte a questa procedura in applicazione dell'articolo D della carta sociale rivisitata dal 1996.
3. il Comitato ha fondato la sua procedura sulla base delle disposizioni del regolamento del 29 marzo 2004, adottato dal comitato durante la sua 201° sessione e rivisto per l'ultima volta il 9 settembre 2014 durante la sua 273° sessione.
4. Il rapporto è stato trasmesso al Comitato dei ministri il 15 luglio 2016. Si ricorda che in applicazione dell'art8 paragrafo 2 del protocollo, questo rapporto non sarà reso pubblico prima dell'adozione di una decisione del Comitato dei Ministri o, al più tardi quattro mesi dopo la sua trasmissione al Comitato dei Ministri, cioè il 16 novembre 2016.

DECISIONE SULLA FONDATEZZA

ASSOCIAZIONE NAZIONALE GIUDICI DI PACE / Italia

Il comitato europeo dei diritti sociali , comitato di esperti indipendenti costituito in virtù dell'art. 25 della Carta sociale Europea (il Comitato) durante la sua 286° sessione , nella composizione seguente

Giuseppe PALMISANO, Président Monika SCHLACHTER, Vice-Présidente Petros STANGOS, Vice-Président Lauri LEPPIK, Rapporteur général Birgitta NYSTRÖM Karin LUKAS Eliane CHEMLA József HAJDU Marcin WUJCZYK Krassimira SREDKOVA Raul CANOSA USERA François VANDAMME

assistito da Régis BRILLAT, Segretario esecutivo

dopo aver deliberato il 15-16 marzo 2016, il 17 maggio 2016 e il 5 luglio 2016, sulla base del rapporto presentato da Lauri LeppiK rende la seguente decisione , adottata nell'ultima data:

Procedura

1. il reclamo presentato dall'Associazione Nazionale Giudici di pace (ANGdP) è stato registrato il 2 agosto 2013. E' stato trasmesso al Governo italiano (il Governo) il 24 settembre 2013.

2.L' ANGdP segnala che il Governo italiano non prevede alcuna protezione sociale per i Giudici di pace, una categoria di magistrato onorari , in violazione dell'art. 12 (diritto alla sicurezza sociale) della Carta sociale europea rivista (La Carta) in generale , e in particolare in violazione dell'art. 12 paragrafi 3 e 4e 4b della carta.

L' ANGdP segnala inoltre che i Giudici di pace sono vittima di discriminazione in materia di sicurezza sociale rispetto ai magistrati titolari e nei confronti di altre categorie di magistrati onorari.

3. Il comitato ha dichiarato il reclamo ricevibile il 2 dicembre 2014. La decisione di ricevibilità è stata comunicata alle parti il 22 dicembre 2014. Lo stesso giorno, il Governo inoltre è stato invitato a rimettere, prima del 12 febbraio 2015, una memoria sulla fondatezza del reclamo.

4. il 22 dicembre 2014, richiamando l'art. 7 paragrafo 1 del protocollo che prevede un sistema di reclami collettivi (il protocollo), il Comitato ha invitato gli stati parti della revisione del protocollo, gli Stati che hanno fatto una dichiarazione in applicazione dell'art. D paragrafo 2 della Carta oltre che le organizzazione di cui all'art. 27 paragrafo 2 della carta sociale europea del 1961, a trasmettere le loro eventuali osservazioni sulla fondatezza del reclamo prima del 12 febbraio 2015.

5. Nessuna osservazione di questa natura è stata ricevuta.

6: La memoria del Governo sulla fondatezza del reclamo è stata registrata il 12 febbraio 2015.

7. In applicazione dell'art. 31§2 del regolamento, il Presidente del Comitato ha invitato l'organizzazione reclamante a presentare fino al 23 aprile 2015 una replica alla memoria del Governo. La replica è stata registrata in data presso la segreteria il 16 aprile 2015.

8. In applicazione dell'art.32A del regolamento, il Presidente del Comitato ha invitato l'Unione Nazionale italiana Magistrati Onorari (UNIMO) e l'Organismo unitario della magistratura Onoraria Unita (OUMOU) a presentare delle osservazioni sul reclamo prima del 29 maggio 2015.

9. Le osservazioni sono state registrate rispettivamente il 26 e 29 maggio 2015.

CONCLUSIONI DELLE PARTI

a_l'organizzazione reclamante

l' ANGdP domanda al comitato di affermare che questa situazione costituisce una violazione dell'art. 12 della Carta in generale, e in particolare in violazione dell'art. 12 § 3 e 4b della Carta; di ordinare al Governo di riformare lo statuto dei Giudici di pace e di instaurare una protezione sociale che sia appropriata e proporzionata al lavoro fornito; e di ordinare al Governo il versamento di una somma di 2000 euro a titolo di spese.

B- il Governo convenuto

Il Governo invita il Comitato a rigettare il reclamo poiché questo non rientra nel campo di applicazione dell'art. 12 della Carta in generale e dell'art. 12 § 4b in particolare; che non ci sono discriminazioni rispetto ai magistrati titolari e rispetto ad altre categorie di magistrato onorari; che la legislazione è in procinto di essere riformata al fine di permettere ai magistrati onorari di beneficiare di una protezione sociale.

ALTRE OSSERVAZIONI

A. Unione nazionale italiana magistrati onorari (UNIMO)

12. L'UNIMO ambisce all'instaurazione di uno statuto giuridico della magistratura onoraria che preveda una protezione sociale proporzionale al lavoro fornito.

13.L'UNIMO espone che il regio decreto n. 12 del 30 gennaio 1941 relativo all'organizzazione della Giustizia permette la nomina , anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite al giudice monocratico. I magistrati onorari sono principalmente dei giudici avvocati che spesso rinunciano alla loro attività professionale per conformarsi alle incompatibilità legali e alle esigenze

di efficienza della giustizia. La loro situazione è regolata da diverse legislazioni particolari ma, secondo l'UNIMO, l'assenza di uno statuto giuridico specifico per la magistratura onoraria costituisce una violazione dell'art. 106, comma n2 della Costituzione. Inoltre, se i Giudici di pace sono tenuti agli stessi obblighi dei magistrati titolari e li suppliscono nell'amministrazione della giustizia, non beneficiano di una protezione sociale adeguata. Secondo l'UNIMO, questa esclusione è discriminatoria e contraria al principio generale secondo il quale tutto il lavoro dipendente o indipendente è soggetto alla parificazione (?) e ai contributi sociali.

14. L'UNIMO ritiene che ratificando l'art. 12 della Carta, l'Italia si è impegnata a garantire l'esercizio effettivo del diritto alla sicurezza sociale per tutti i lavoratori.

Questa propone un'interpretazione evolutiva di questa disposizione nella misura in cui l'Italia si è impegnata in virtù dell'art. 12 § 3 della carta a sforzarsi di portare progressivamente il regime della sicurezza ad un livello più alto.

B. organismo unitario della magistratura onoraria unita (OUMOU)

15. L'OUMOU appoggia la richiesta dell'UMINO in favore di uno statuto giuridico della magistratura onoraria che preveda una protezione sociale proporzionata al lavoro fornito.

16. L'OUMOU precisa inoltre che le diverse categorie di magistrati onorari sono state istituite per sopperire a certe disfunzioni nell'amministrazione della giustizia. Nel 2008, c'erano 1861 giudici onorari di Tribunale (e 3681 magistrati titolari presso i Tribunali di prima istanza) e 1669 vice-procuratori onorari (e 1544 procuratori titolari), e il 97% delle accuse penali davanti a un giudice monocratico erano trattati da vice-procuratori onorari. Secondo L'OUMOU, queste cifre mostrano che al di-là del ruolo di supplenza che loro conferisce la legge, i magistrati onorari costituiscono in realtà uno dei pilastri della Giustizia, un posto che la loro esclusione dalla protezione sociale non riflette.

Diritto e pratica interna pertinente

1 diritto

1. costituzione

art. 102
omissis

art. 106
omissis

art. 116
omissis

2. leggi e regolamenti

18. regio decreto n. 12 del 30 gennaio 1941 relativo alla organizzazione della Giustizia

articolo 1 – Dei Giudici

La giustizia civile e penale è amministrata da:

a) il giudice di pace;....

Art. 42 bis- composizione delle giurisdizioni e diritto comune
il tribunale dei diritti comuni è diretto dal suo Presidente , assistito da più giudici

19. la legge 374 del 21 novembre 1991 che istituisce la giustizia di pace

art. 1

art. 3

art. 4

art. 4 bis

art. 5

art. 7

art. 8

art. 10

art. 10 bis

art. 11

20. la legge n. 276 del 22 luglio 1997 relativa

Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari.

Art. 8

8. Stato giuridico, indennità e trattamento previdenziale.

1. I giudici onorari aggregati hanno lo stato giuridico di magistrati onorari.
2. Ai giudici onorari aggregati è attribuita, al netto dei contributi previdenziali, una indennità di lire 20 milioni annui da corrispondere a rate mensili, oltre a lire 250.000 per ogni sentenza che definisce il processo ovvero per ogni verbale di conciliazione, da corrispondere ogni tre mesi.
3. L'indennità fissa di cui al comma 2 è ridotta del 50 per cento, qualora il giudice aggregato onorario sia titolare di un reddito da lavoro autonomo, da lavoro subordinato o da pensione superiore a lire 5 milioni lordi mensili (19).
4. Il Ministero di grazia e giustizia provvede al rimborso, all'ente di appartenenza, dei contributi previdenziali previsti dalla legge. Per i giudici onorari aggregati nominati tra gli avvocati, iscritti al relativo albo, il Ministro di grazia e giustizia provvede al rimborso, direttamente all'avvocato, dei contributi, commisurati alla indennità da lui versati alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza.

5. L'indennità di cui al comma 2 corrisposta ai giudici onorari aggregati nominati tra gli avvocati iscritti al relativo albo è considerata a tutti gli effetti della legge 20 settembre 1980, n. 576 , quale reddito professionale.

9. Cancellazione dall'albo, cessazione dagli incarichi giudiziari e collocamento fuori ruolo.

1. Salvo che la nomina a giudice onorario aggregato riguardi un distretto diverso rispetto a quello nel cui ambito ha sede il Consiglio dell'ordine presso il quale l'avvocato è iscritto al momento della nomina, la nomina a giudice onorario aggregato comporta la cancellazione dall'albo degli avvocati ai sensi dell'articolo 37, primo comma, numero 1, del regio decreto-legge 27 novembre 1993, n. 1578 , convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36. Permane tuttavia l'iscrizione alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli avvocati e procuratori ed il periodo di attività quale giudice onorario aggregato è considerato quale periodo di esercizio professionale ai fini del diritto al trattamento previdenziale previsto dalla legge 20 settembre 1980, n. 576 , e successive modificazioni. Per la eventuale nuova iscrizione all'albo degli avvocati si applica la disposizione di cui all'ultimo comma dell'articolo 26 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 , convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36 (20).

2. [La nomina a giudice onorario aggregato comporta il collocamento fuori ruolo senza assegni dei professori e ricercatori nominati ai sensi dell'articolo 1, comma 2. Il periodo di attività quale giudice onorario aggregato è considerato a tutti gli effetti del computo della anzianità di servizio] (21).

3. La nomina a giudice onorario aggregato determina la cessazione dagli incarichi giudiziari svolti nelle funzioni di curatore fallimentare, commissario giudiziale, commissario liquidatore e straordinario, liquidatore di beni di imprese in concordato, amministratore e custode giudiziario, tutore e curatore di interdetto o di inabilitato, consulente tecnico d'ufficio, perito estimatore. Il giudice onorario aggregato, fermo restando il diritto al compenso per l'opera in precedenza svolta, entro il termine di quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di nomina, ne informa il giudice o l'autorità che lo ha nominato e questi provvedono senza indugio alla sua sostituzione.

21.

Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi
Art 50

Determinazione del reddito di lavoro autonomo

1. Sono assimilati ai redditi di lavoro dipendente

f) le indennità, i gettoni di presenza e gli altri compensi corrisposti dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni per l'esercizio di pubbliche funzioni, sempre che le prestazioni non siano rese

da soggetti che esercitano un'arte o professione di cui all'articolo 49, comma 1 (275), e non siano state effettuate nell'esercizio di impresa commerciale, nonché i compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie, ai giudici di pace e agli esperti del tribunale di sorveglianza, ad esclusione di quelli che per legge devono essere riversati allo Stato; (276)

22. il progetto di legge AS1738 del 13n gennaio 2015 per la riforma della magistratura onoraria recita:

“ nell’esercizio della delega di cui all’art. 1 comma 1 n) il Governo si attiene ai principi e ai criteri direttivi seguenti:

e) definire e regolamentare un regime di copertura sociale compatibile con la natura onoraria dell’incarico, senza pregiudizio per le finanze pubbliche , prevedendo il reperimento delle risorse necessarie attraverso misure aventi un’incidenza sull’indennità , in particolare in vista di applicare le disposizioni

23. la legge n. 57 del 28 aprile 2016 che delega al governo il potere per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni relative ai giudici di pace

art. 1

art. 2

3. giurisprudenza

24. ordinanza n. 21582 del 19 ottobre 2011 delle S.U. civili della Corte di cassazione che recita:

4. Va in premessa osservato come il modello di giudice designato dal legislatore del 1991 - "a metà tra onorarietà e professionalità ed investito, ex art. 7 c.p.c., di una competenza ben più che bagatellare", come osserva un'attenta dottrina - abbia assorbito l'intera competenza per valore del conciliatore e del pretore, oltre ad incunarsi in materie statisticamente assai rilevanti per il contenzioso civile con l'obiettivo primario di ridurre l'enorme carico di lavoro della magistratura togata, gravemente compromissivo della credibilità e dell'effettività dell'amministrazione della giustizia civile.

25. la sentenza n. 4410 del 3 febbraio 2011 della corte di cassazione civile 2° sezione così afferma:
1.4

1.4. In definitiva, in dipendenza delle esposte ragioni (e del principio di diritto enucleabile in base al quale il giudice di pace che esercita le funzioni giurisdizionali dopo la scadenza del mandato e nelle more della riconferma prima della nuova immissione in possesso per l'espletamento del successivo incarico pone in essere un'attività giurisdizionale in carenza di "potestas iudicandi" che produce la nullità assoluta del procedimento, la quale si estende alla sentenza conseguente), si deve pervenire all'accoglimento del ricorso, da cui deriva la cassazione della sentenza impugnata con rinvio all'ufficio del giudice di pace di Rovigo, in persona di altro magistrato, il quale provvederà anche sulle spese del presente giudizio.

4. Altre fonti

26. circolare INPS n. 67 del 24 marzo 2000 così dispone

In virtù dell'art. 8 comma 2 della legge 22 luglio 1997 n. 276 i giudici aggregati hanno diritto a una indennità in misura fissa e una indennità in misura variabile dipendente dagli atti adottati.

II: prassi

27. esistono in Italia 6 categorie di magistrati onorari:

-gli esperti privati dei tribunali dei Minori di prima istanza e delle sezioni per i minori delle corti d'appello;

-I giudici onorari di Tribunale (dl n. 51 del 19 febbraio 1998 relativo alle disposizioni istituenti il giudice unico di prima istanza integrato con dm del ministro della giustizia il 26 settembre 20078 modificante ed integrante i criteri di nomina e conferma dei magistrati onorari per le giurisdizioni di prima istanza);

-i vice procuratori onorari (dl n. 51 del 19 febbraio 1998 integrato con dm del ministro della giustizia il 26 settembre 20078 modificante ed integrante i criteri di nomina e conferma dei procuratori aggiunti onorari)

-i giudici di pace (L. 374/91; si veda il paragrafo 19)

-i Giudici onorari aggregati (L: 276/97; si veda il paragrafo 20);

-i Magistrati onorari nominati al fine di riassorbire le cause pendenti avanti le Corti d'Appello (art. 63 e ss. del DL n. 69 del 21 giugno 2013 relativo alle disposizioni d'urgenza miranti al rilancio dell'economia).

28. Ci sono 2080 giudici onorari di tribunale , 1716 vice procuratori onorari e 1876 giudici di pace nel 2015.

29. I giudici di pace sono magistrati onorari che, in qualità di membri dell'ordine giudiziario , amministrano la giustizia e esercitano funzioni giurisdizionali in materia civile e penale (art. 1 comma 1 lettera a del regio decreto n. 12/41; si veda il paragrafo 18). Esercitano ugualmente le funzioni di conciliatore in materia civile (art. 1, comma 1 L. 374/91). Le loro competenze giurisdizionali in materia penale concernono principalmente le infrazioni perseguite su querela (art. da 174 a 16 della legge 468 del 24 novembre 1999 in riforma della L. 374/91 e art. 4 del dl. n. 274 del 28 agosto 2000 relativo alle disposizioni applicabili alla competenza penale dei giudici di pace) oltre alle infrazioni suscettibili di opposizione alla sanzione amministrativa per un ammontare massimo di 15493,71 euro (art. 22 e 22 bis della L. 689 del 24 del 24 novembre 1981 in riforma della giustizia penale). Hanno inoltre piena competenza civile e penale in materia di immigrazione (art. 10 bis L. 374/91 in combinato disposto con gli art. da 13 a 17 del decreto legge n. 286 del 25 luglio 1998 relativi alle disposizioni ricapitolative applicabili al controllo dell'immigrazione e allo stato dei cittadini stranieri). Sono pienamente integrati agli effetti e all'organigramma del tribunale ai quali sono collegati (artt. 3 comma da 1 a 3 della L. 374/91).

30. I giudici di pace sono selezionati tra i giuristi di età compresa tra i 30 e i 70 anni ammessi a esercitare la professione di avvocato o che hanno esercitato le funzioni giurisdizionali. Sono nominati dal ministero di Giustizia su parere del CSM all'esito di un concorso basato su titoli , di un tirocinio pratico e di un test attitudinale (art. 4 e 5 L: 374/91). La corte suprema di cassazione qualifica il loro stato come semi professionale, nella misura in cui si vedono affidare un incarico ben lontano da essere trascurabile (Corte Cass. Civile , sezioni >Unite , ordinanza 21582 sopra citata; si veda par. 24) e richiede che il test di attitudine sia di natura concorsuale (Cass. Civ. Sez 2 , sentenza n. 4410 sopra citata; si veda par 25)

31. I giudici di pace sono nominati per un tempo determinato per un massimo di quattro anni, rinnovabile due volte in attesa di riforma completa della magistratura onoraria (art. 7, comma 1 della legge 374/91). Tutti i magistrati onorari, compresi i Giudici di pace il cui mandato è cessato il 31 dicembre 2009, hanno avuto questa proroga fino al 31 dicembre 2010(art. 1 , comma 1 del dl. 193/2009 relativo ad interventi di urgenza a beneficio del funzionamento del sistema giudiziario), , poi fino al 31 dicembre 2011 (con L., n10 del 26 febbraio 2011 a modifica del dl 225/2010 relativo alla proroga dei termini fissati per la legislazione e misure d'urgenza materia di fiscalità e aiuto alle imprese e alle famiglia).

32. sotto pena di revoca i Giudici di pace sono assoggettati agli stessi doveri d'imparzialità, di assiduità, di accuratezza , di riservatezza, di equità e rispetto della dignità umana dei magistrati togati (art. 10 comma 1 della L. 374/91). del resto , l'obbligo al servizio pubblico esclusivo impone loro d'aver messo fine prima della presa in possesso delle funzioni, o d'impegnarsi a farlo, all'esercizio di un'attività professionale di dipendente pubblico o privato (art. 5 comma 1 lett. g) della L. 374/91). Né questi può esercitare funzioni di giudice di pace che esercita delle attività professionali per delle compagnie di assicurazione o Banche , o nel caso in cui congiunti o conviventi esercitino una di queste attività (art. 8 comma 1 lett. C bis l. 374/91). Incompatibilità legali si applicano agli avvocati (art. 8 , comma 1 bis e 1 ter della l. 394/91): questi non possono esercitare le funzioni di giudice di pace nel circondario del tribunale presso il quale esercitano; non possono rappresentare, difendere o assistere le parti di una procedura davanti alle giurisdizioni superiori da cui dipende l'ufficio della Giustizia di pace ai quali sono connessi in qualità di giudice di pace o nella quale i loro associati , parenti, co0ngiuntio conviventi esercitano. Il CSM ha esteso queste incompatibilità alle funzioni di conciliatore (arbitro?) della camera di commercio e a quelle di mediatore.

33. I giudici di pace percepiscono una somma forfettariamente determinata di € 258,23 al mese , oltre che un'indennità proporzionale al numero di udienze tenuto (36,15 € per udienza) e alle decisioni rese (56,81 per sentenze o provvedimenti equivalenti) (art. 11, comma da 2 a 4 della L. 374/91). Questa remunerazione è cumulabile con una pensione (art. 11 comma 4 bis L. 394/91).

34. la legge n. 57 del 28 aprile 2016 di delega al governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni relative ai Giudici di pace (si veda il paragrafo 23) ha investito il Governo del potere di riformare , nell'anno successivo all'entrata in vigore del 18 maggio 2016, la Giustizia onoraria secondo i principi e i criteri direttivi previsti dall'art. 2 della predetta legge (art. 1 comma 1 , lettera a) della legge n. 57/2016).

TESTI PERTINENTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE

1. Consiglio d'Europa

35. La raccomandazione del comitato dei Ministri CM/Rec (2010)12 del 17 novembre 2010 agli stati membri sui Giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità è così redatta:

“le disposizioni enunciate nella presente raccomandazione si applicano anche ai Giudici non professionali, a meno che non risulti chiaramente dal contesto che queste non sono applicabili che ai Giudici professionali:

Indipendenza della giustizia e livello al quale questa dovrà essere garantita

3. L'indipendenza quale consacrata dall'articolo 6 della convenzione , mira a garantire a tutti il diritto fondamentale di vedere il proprio caso deciso equitativamente, sul solo fondamento dell'applicazione del diritto e in assenza di qualsiasi influenza indotta.

Remunerazione

53. Le principali regole del regime di remunerazione dei Giudici professionali dovranno essere fissate per legge

54. La remunerazione dei Giudici dovrà essere commisurata al loro ruolo e alle loro responsabilità, ed essere di livello tale da metterli al sicuro da qualsiasi pressione diretta a influire sulle loro decisioni. Il mantenimento di una remunerazione ragionevole dovrà essere garantito in caso di malattia o di congedo di maternità o di paternità, così che la misura della pensione dovrà essere ragionevolmente proporzionata alla remunerazione dei giudici in servizio. Disposizioni legali specifiche dovranno essere introdotte per prevenire una riduzione della remunerazione riguardante specificamente i Giudici.

55. Dovranno essere evitati i sistemi che fanno dipendere la parte preponderante della remunerazione dei Giudici alla loro produttività, nella misura in cui questi possano creare difficoltà per l'indipendenza dei Giudici.

36. L'esposizione dei motivi (relazione accompagnatoria?) CM (2010) 147 add1 del 21 ottobre 2010 alla raccomandazione del comitato dei Ministri così recita:

capitolo 1 – aspetti generali

campo d'applicazione della raccomandazione

11. la raccomandazione è applicabile ai giudici professionali e non professionali, specialmente ai Giudici delle Corti costituzionali. Le disposizioni relative al reclutamento, alla remunerazione, alla selezione, e alla carriera non concernono i Giudici non professionali. La raccomandazione non dà la definizione di Giudici non professionali poiché ciò varia enormemente da un sistema all'altro e attiene al diritto interno degli stati membri stabilire chi dovrà essere considerato come Giudice non professionale ai fini della presente raccomandazione sia che si tratti di Giudici non professionali, di esperti nominati sulla base delle loro conoscenze specialistiche ecc..

Alcune disposizioni potrebbero ugualmente essere applicate ai procuratori e ad altri professionisti che intervengano davanti ai Tribunali e il cui stato è caratterizzato dal principio di indipendenza dinanzi al potere legislativo o esecutivo . Nondimeno la raccomandazione riguarda unicamente i Giudici.

La raccomandazione non è applicabile ai Giudici che provengono da Giurisdizioni internazionali

II Unione Europea

37. Dall'arresto del 1 marzo 2012 nel caso n. C-393/10, O'Brien c. Regno unito , la Corte di Giustizia dell'Unione Europea 12° sezione ha sancito:

1. Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che spetta agli stati Membri definire la nozione di Lavoratori aventi un contratto o un rapporto di lavoro, figurando alla clausola 2 , punto 1 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, che figura in allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, la CEEP e La CES, così come modificato dalla direttiva 98/23/CE del Consiglio del 7 aprile 1998 e, specificamente, di determinare se i Giudici rientrano in questa nozione, a condizione che questo non determinasse arbitrariamente l'esclusione di questa categoria di persone dal beneficio della protezione offerta dalla direttiva 97/81, così come modificata dalla direttiva 98/23 e da questo accordo quadro.

Un'esclusione dal beneficio di questa protezione non potrebbe essere giustificata sull'argomento che la relazione che intercorre tra i Giudici e il Ministero della Giustizia è diversa da quella che lega gli impiegati al proprio datore di lavoro secondo il diritto nazionale del lavoro (?)

2. l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, che si trova in allegato alla direttiva 97/81, come modificata dalla direttiva 98/23, dovrà essere interpretato nel senso che si oppone a che, ai fini dell'accesso alla pensione, il diritto nazionale stabilisca una distinzione tra i Giudici a tempo parziale remunerati sulla base di onorari giornalieri, a meno che ragioni obiettive non giustificano una tale differenza di trattamento, ciò che è riservato all'apprezzamento della giurisdizione di rinvio.

IN DIRITTO

osservazioni preliminari

38. In questa decisione sulla ricevibilità (Associazione Giudici di Pace c. Italia, reclamo n. 102/2013, decisione sulla ricevibilità del 2 dicembre 2014, § 19), il comitato ha considerato che allegazioni formulate dall'ANGdP sollevino delle questioni rilevanti ai sensi dell'art. 12 della carta e ha indicato che si deciderà sulla fondatezza con riguardo al paragrafo in questione

39. L'organizzazione reclamante afferma la violazione dell'art. 12 della carta in generale, e in maniera specifica dell'art. 12 § 3 della Carta relativa al miglioramento progressivo del regime di sicurezza sociale e dell'art. 12 § 4b della carta relativo alla concessione, alla stabilità e al ripristino dei diritti delle persone circolanti negli stati parte. Segnala inoltre che i giudici del paese sono discriminati in materia di sicurezza sociale nella misura in cui i magistrati togati e altre categorie di magistrati onorari come i vice procuratori onorari e i giudici aggregati beneficiano della sicurezza sociale.

40. Il governo contesta l'applicabilità dell'art. 12 della carta nel caso di specie posto che i giudici di pace non sono lavoratori nel senso previsto dalla Carta e il reclamo non concerne l'insieme della popolazione. Si contesta in particolare l'applicabilità dell'art. 12 § 4b della carta poiché questa disposizione riguarda esclusivamente la concessione, la stabilità e il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale delle persone circolanti all'interno degli stati parte. Contesta altresì tutte le discriminazioni nel rapporto tra magistrati togati ed altre categorie di magistrati onorari.

41. Il Comitato ricorda che l'art. 12§3 della carta concerne l'evoluzione positiva o negativa del regime di sicurezza sociale. Considera, tuttavia, che l'organizzazione reclamante non ha presentato argomenti pertinenti con riferimento a questa disposizione.

42. Risulta da quanto scritto nell'art. 12§ 3 della carta che l'obbligo sottoscritto concerne l'impegno di sforzarsi a portare ad un livello più alto il regime di sicurezza sociale nel suo complesso. Ma questo non è l'oggetto del reclamo di specie. Inoltre, la decisione citata dall'organizzazione reclamante, secondo cui il rispetto della carta impone agli Stati parte di prendere non solamente misure legislative, ma misure concrete ((Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §5) risulta dall'esame della situazione concreta, riservato all'ipotesi in cui il Comitato constata preliminarmente la conformità alla carta della situazione in diritto. Ora, nel caso di specie, il reclamo non concerne l'applicabilità della carta nella pratica, ma la conformità alla carta della copertura del regime di sicurezza sociale e dell'adeguamento dei benefici previsti in diritto, degli aspetti che rilevano ai sensi dell'art. 12§1 della Carta.

43. Il comitato considera pertanto che il reclamo non riguarda con evidenza l'art. 12§3 della Carta.

44. Il Comitato ricorda che, per definire il campo di applicazione personale dell'art. 12 § 4 della Carta, occorre riferirsi al paragrafo 1° dell'allegato alla carta che così dispone:

Sotto riserva delle disposizioni dell'art. 12 paragrafo 4 e dell'art. 13 paragrafo 4 tra le persone indicate dagli art. da 1 a 17 e da 20 a 31 non sono compresi gli stranieri nella misura in cui sono cittadini di altre parti residenti legalmente o lavoratori regolarmente sul territorio delle parti interessate, essendo inteso che gli articoli sopra indicati saranno interpretati alla luce delle disposizioni degli articoli 18 e 19

45. Risulta che l'art. 12§4 della carta si applica ai cittadini dello stato parte che hanno lavorato all'estero nel corso della loro vita e per questo fatto hanno acquisito e conservato in virtù della legge di questo paese i diritti alla sicurezza sociale.

46. Il Comitato non rileva tra gli argomenti presentati dall'organizzazione reclamante in linea con l'art. 124 della carta. In particolare non è stabilito il collegamento tra l'esclusione dei Giudici di pace alla sicurezza sociale e la situazione delle persone migranti tra gli stati parte, essendo inoltre la nomina e le funzioni del Giudice di pace riservata ai cittadini italiani in virtù dell'art. 5 comma 1 a) della legge n. 374/91

47. Il comitato considera , pertanto, che il reclamo non riguarda in maniera evidente l'art. 12§4 della carta.

48. Il Comitato ricorda che l'instaurazione e il rafforzamento di un regime di sicurezza sociale riguarda l'art. 12§1 della carta . L'impegno di instaurare o di rafforzare un regime di sicurezza sociale previsto da questa disposizione è soddisfatto ((Conclusions 2002, Observation interprétative de l'article 12§§1, 2 et 3 ; Finnish Society of Social Rights c. Finlande, réclamation n° 88/2012, décision sur le bienfondé du 9 septembre 2014, §§57-58) allorché:

- il regime di sicurezza copra i rischi sociali tradizionali prevedendo delle prestazioni di un livello sufficiente in questi rami: cura della salute, malattia, disoccupazione, vecchiaia, infortuni sul lavoro, famiglia, maternità, invalidità e superstiti

-una percentuale significativa della popolazione è coperta per il rischio salute, anche al di fuori di un rapporto di lavoro, e una percentuale significativa della popolazione attiva è coperta da prestazioni compensative dall'uscita dal lavoro come accade con la pensione;

.-il regime si appoggia su un finanziamento collettivo;

49. Il comitato rileva che il reclamo non riguarda il campo di applicazione materiale del regime di sicurezza sociale previsto dall'art. 12§ della carta. Ma il problema si precisa nel senso di sapere se coloro che esercitano le funzioni di Giudici di pace debbano beneficiare della protezione sociale; se queste persone siano lavoratori ai sensi della Carta; e se le domande formulate da una categoria di lavoratori possano essere esaminate isolatamente dall'insieme della popolazione individuando così un principio di applicazione personale di questa disposizione.

50. Su questo punto , allorché l'art. 12§1 della carta prescrive la copertura di sicurezza sociale per l'insieme della popolazione o della popolazione attiva, non potrà essere interpretato nel senso di escludere in maniera discriminatoria certi gruppi della popolazione o della popolazione attiva. Il Comitato ritiene, allora, che l'argomento sollevato secondo cui le persone che esercitano le funzioni di giudice di pace non costituiscono lavoratori nel senso indicato dalla carta è inoperante.

51. Il comitato rileva che il reclamo evidenzia che le persone che svolgono le funzioni di giudice di pace sono discriminati in punto di sicurezza sociale rispetto ai magistrati ordinari e ad altre

categorie di magistrati onorari. Ricordando che ci si riserva, nell'interesse di assicurare un rispetto effettivo delle disposizioni materiali del trattato, la possibilità di esaminare un reclamo precedentemente dichiarato ricevibile su certe disposizioni alla luce di altre disposizioni della Carta (Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France, réclamation n° 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, §§19-20) , si constata che il Governo ha replicato al rilievo della discriminazione nella sua memoria sulla fondatezza.

52. Il Comitato ritiene pertanto di disporre di elementi di fatto e diritto che gli permettono di decidere sull'esistenza della discriminazione, con riferimento all'art. 12§1 della carta, dei giudici di pace in rapporto dei magistrati titolari e delle altre categorie di magistrati onorari.

VIOLAZIONE RILEVATA DELL'ARTICOLO E CON RIFERIMENTO ALL'ART. 12§1 DELLA CARTA

53. l'articolo E della carta così dispone:

articolo E: Non-discrimination

La fruizione dei diritti riconosciuti dalla presente carta deve essere assicurata senza distinzione alcuna fondata in particolare sulla razza, il colore, il sesso, la lingua le opinioni politiche o altre opinioni, l'origine nazionale , la salute, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ad altre situazioni

54. L'art. 12§1 della Carta così recita:

Articolo 12 – diritto alla sicurezza sociale

parte I: *Tutti i lavoratori e i loro aventi diritto hanno diritto alla sicurezza sociale;*

parte II: *al fine di assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla sicurezza sociale le parti si impegnano a:*

1. a instaurare o migliorare un regime di sicurezza sociale

...

A – Argomenti delle parti

1. L'organismo reclamante

55. L'ANGdP espone che in virtù dell'art.116 cost. e dell'art. 1 , comma 1 lettera a) del regio decreto n. 12/41, i Giudici di pace sono magistrati onorari che, in qualità di componenti dell'ordine giudiziario, amministrano la giustizia ed esercitano le funzioni giurisdizionali in materia civile e penale. Per quanto riguarda le loro competenze, modalità di reclutamento, diritti e obblighi (si vedano i paragrafi 29-33), sostiene che, contrariamente ai giudici onorari aggregati, un corpo di magistrati onorari (si vedano i paragrafi 20, 27-28) le cui funzioni sono delegate di magistrati titolari (art. 42 bis , comma 2 del regio decreto n.12/41 modificato) Le funzioni esercitate dai giudici di pace nascono autonome.

56. L'ANGdP evidenzia che i Giudici di pace sono indiscutibilmente indispensabili al buon funzionamento della Giustizia dal momento che trattano attualmente circa il 50% delle domande civili e il 25% delle cause penali. Inoltre , dopo la loro creazione nel 1991, i Giudici di pace sono stati progressivamente assimilati ai magistrati titolari: le loro nomine segue un procedura simile a quella dei magistrati titolari; sono assimilati a dei funzionari ai fini della fiscalità personale (art 50

comma 1 lettera F) del DPR n. 917/86; si veda il paragrafo 21); la loro competenza è stata progressivamente estesa a delle nuove domande; sezioni autogestite sono state create in seno ai consigli giudiziari delle Corti d'appello seguendo il modello dei magistrati titolari (art. 10 decreto legge n. 25 del 27 gennaio 2006 riguardante l' Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari). Citando la Corte suprema di Cassazione (cass. Civile , sezioni Unite, ordinanza 21582 già citata) e la dottrina, che affermano che i Giudici di pace sono magistrati semi-professionali e le recenti riforme li hanno professionalizzati, l'ANGdP sostiene che, benché magistrati onorari , i Giudici di pace nella sostanza sono Giudici professionali chiamati a interpretare e applicare il diritto nella stessa maniera dei magistrati titolari.

57. Tuttavia, se lo Stato assegna ai Giudici di Pace delle missioni analoghe alla funzione pubblica , rifiuta loro la qualifica di funzionari e di lavoratori , oltre che l'accesso alla sicurezza sociale contro i rischi dell'età, della malattia, , degli infortuni della maternità e della disoccupazione.

Di conseguenza, tenuto conto dell'incompatibilità legali e dell'enorme carico di lavoro, gli avvocati che esercitano le funzioni di Giudice di pace si dedicano sovente esclusivamente a queste funzioni, sospendendo o riducendo così le loro attività professionali sotto la soglia richiesta per l'iscrizione alla cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli avvocati e procuratori (Cassa Forense) e per l'acquisizione delle annualità utili per la pensione. Così che i doveri attribuiti ai Giudici di pace possono sfociare nell'esclusione di fatto dalla protezione sociale. Inoltre, benché l'art. 11-bis, comma 4 della legge n. 374/91 autorizzi il cumulo della remunerazione conseguita per effetto dell'attività di Giudice di pace con la pensione, i criteri di selezione attuali limitano a 50 anni l'età di reclutamento , impedendo di fatto l'applicazione di tale disposizione .

58. L'ANGdP rileva in aggiunta che, nella misura in cui l'art. 2 comma 16 lettera e) del progetto di legge n. AS1738 (si veda paragrafo 22) dispone che "i magistrati onorari possono ricorrere a delle forme volontarie di contributi sociali senza costi per le finanze pubbliche" nessuna protezione sociale obbligatoria è considerata.

59. Di conseguenza , i Giudici di pace subiscono una discriminazione in materia di sicurezza sociale nei confronti dei magistrati titolari e di altre categorie di Magistrati onorari.

60. Con riguardo ai magistrati titolari, l'ANGdP evidenzia che questa discriminazione è contraria alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella misura in cui "l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, deve essere interpretato nel senso che si oppone a che ai fini dell'accesso alla pensione, il diritto nazionale stabilisca una distinzione tra i Giudici a tempo pieno e i giudici a tempo parziale pagati sulla base di onorari giornalieri, a meno che ragioni obiettive giustificino tale differenza di trattamento , ciò che è rimesso all'apprezzamento della giurisdizione di rinvio" (Cour de justice de l'Union européenne (deuxième chambre), affaire n° C-393/10, O'Brien c. Royaume-Uni, arrêt précité ; voir paragraphe 37). Inoltre, dal momento che la raccomandazione del Comitato dei ministri CM/Rec(2010)12, facente riferimento al diritto riconosciuto a tutti i magistrati di beneficiare di una pensione che sia proporzionale alla remunerazione percepita durante lo svolgimento delle funzioni, si applica tanto ai magistrati titolari che ai magistrati onorari, l'esclusione da ogni forma di remunerazione a cottimo (§§54-55 ; si veda il paragrafo 35) si applica ai magistrati titolari, ma non ai giudici di pace.

61. Con riferimento alle altre categorie di magistrati onorari l'ANGdP sostiene che i giudici di pace non beneficiano della protezione sociale, contrariamente ai giudici onorari aggregati. In effetti le indennità che vengono a loro corrisposte costituiscono un reddito professionale sulla base del quale il Ministero della Giustizia rimborsa i contributi di sicurezza sociale versati alla Cassa forense ai fini pensionistici (art. 8 comma 4 e 5 della legge 276/97) e l'INPS ha riconosciuto il cumulo delle indennità versate ai giudici onorari aggregati e questi contributi (circolare INPS n° 67 del 24 marzo 2000 ; si veda paragrafo 26). Inoltre , il tribunale ordinario di Torino ha ordinato all'INPS di

“affiliare” 10 vice procuratori- onorari alla cassa forense e ingiunto al Ministero della Giustizia di prendere in carico i contributi corrispondenti (Tribunale del lavoro, 5 sezione sentenza n° 10697/2013, 7 luglio 2014).

2. Le difese del Governo

62. Il Governo sostiene che l’art. 116, comma 3 della costituzione invocato dall’organizzazione reclamante non conferisce alcuno statuto giuridico ai Giudici di pace, ma si limita a ripartire la competenza legislativa in materia di magistratura onoraria tra lo Stato e le Regioni. La Costituzione indica chiaramente che, benché le funzioni giudiziarie siano prima di tutto esercitate dalla Magistratura titolare (art. 102 comma 1 della Costituzione) queste possono essere esercitate da magistrati onorari (art. 106 comma 2 della costituzione) alle condizioni definite dal regio decreto n. 12/41 e dalla legislazione speciale relativa ai differenti stati della magistratura onoraria .

63. Inoltre l’affermazione secondo cui i diritti alla pensione non sarebbero accordati ai Giudici di pace dall’art. 11 , comma 4 bis della legge 374/91 è frutto di confusione, nella misura in cui questa disposizione autorizza unicamente i Giudici di pace a conservare, parallelamente all’esercizio delle loro funzioni di magistrato onorari, i corrispettivi che percepiscono per la loro attività professionale o per la loro pensione.

64. Oltretutto , l’art. 2 comma 13 lett e) e comma 16 lett. e) del progetto di legge n. AS1738 prevede una protezione sociale sulla base di contributi volontari tenuto conto del carattere onorario dell’attività dei magistrati onorari. Secondo il Governo, questo testo permetterà a questi magistrati, compresi i Giudici di pace, di beneficiare di una protezione sociale.

65. Il governo contesta la pertinenza dell’art. 12 della carta in generale poiché i Giudici di pace non costituiscono dei lavoratori nel senso indicato dalla carta. Inoltre il reclamo si basa esclusivamente sul difetto di protezione sociale dei Giudici di pace e non concerne l’assenza di protezione per l’insieme della popolazione.

66. Nega in particolare la pertinenza dell’art. 12§4b poiché questa disposizione concerne esclusivamente la concessione, il miglioramento e il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale delle persone circolanti negli stati parte.

67. Per quello che concerne la discriminazione che si afferma esistente nei rapporti con i magistrati titolari, il Governo evidenzia che la situazione dei magistrati onorari differisce sotto plurimi aspetti:

- questi sono scelti sulla base della loro qualificazione e non sulla base di un esame scritto e orale;
- Sono nominati per un periodo determinato , 4 anni per i giudici di pace rinnovabile 2 volte , con riserva di valutazione positiva del loro lavoro; l’art. 2-bis della legge n. 15 del 27 febbraio 2014 di conversione riforma del decreto legge n. 150 del 30 dicembre 2013 prevedendo la proroga dei termini fissati della legge , li ha restituiti alle loro funzioni , in via eccezionale, fino al 31 dicembre 2015 al fine di permettere al Parlamento di riformare la magistratura onoraria;
- questi esercitano le loro funzioni a tempo parziale e hanno un’altra attività professionale, in genere in qualità di avvocati, d’impiegati o di professionisti pensionati, con l’obiettivo di permettere a dei giuristi di accedere ad una funzione prestigiosa ed onoraria;
- Esercitano funzioni giurisdizionali nel quadro , non di un rapporto di lavoro ma di un rapporto di servizio onorario, interamente disciplinato dalla legge 394/91; e, dunque, nessun contratto collettivo o individuale è stato concluso con lo Stato , il loro carico di lavoro dipende unicamente dalla quantità di cause e questi organizzano il loro lavoro in maniera autonoma;
- tenuto conto del carattere onorario delle loro funzioni, non percepiscono uno stipendio , ma un’indennità fissata dalla legge 394/91; L’indennità è cumulabile con la pensione; l’equiparazione

dell'indennità a uno stipendio in base all'art. 10 comma 1 lett. f) del decreto presidenziale n. 917/86 (si veda il paragrafo 21) è limitata ai fini fiscali;

-Per queste stesse ragioni, non hanno diritto né a ferie , né alla contribuzione, essendo al loro copertura assicurata per effetto della loro attività professionale o dalla loro pensione;

68. Sostiene che nella misura in cui la differenza di stato tra magistrati titolari e magistrati onorari riflettono le differenze della natura delle loro rispettive funzioni , non esiste alcuna discriminazione degli uni in rapporto agli altri, Inoltre nella misura in cui i giudici di pace non costituiscono lavoratori , ma persone nominate temporalmente per l'esercizio onorario di funzioni giurisdizionali, non potrebbero essere considerati o qualificati come professionali. Oltretutto il paragrafo 2 della raccomandazione CM/Rec(2010)12 stabilisce una distinzione tra magistrati onorari e magistrati titolari, nella misura in cui queste disposizioni non sono applicabili allorché risulti chiaramente dal contesto che queste non possano che applicarsi ai giudici professionali. In effetti benchè le disposizioni relative all'indipendenza dei giudici dovrebbero applicarsi ai giudici di pace, quelle che concernono la remunerazione, la sicurezza sociale, le pensioni e le ferie dovrebbero applicarsi unicamente ai magistrati titolari poiché mirano a proteggere una categoria di lavoratori che esercita le funzioni giudiziarie in maniera stabile, continua ed esclusiva. Secondo il Governo, il § 53 riguarda unicamente la retribuzione dei magistrati titolari, l'esposizione dei motivi (si veda paragrafo 36) precisante che le disposizioni relative al reclutamento , alla remunerazione, la selezione e la carriera non si applicano ai magistrati onorari.

69. per quello che concerne i giudici onorari aggregati, che beneficiano assertivamente della protezione sociale, contrariamente ai Giudici di pace, il Governo chiarisce la confusione: allorché il parlamento ha votato per il reclutamento di 1000 giudici onorari aggregati al fine di riassorbire l'arretrato delle cause pendenti dinanzi ai Tribunali di prima istanza, la contribuzione è stata prevista (art. 8 , comma 4 della legge 276/97) nella misura in cui l'esercizio delle funzioni giudiziarie era reso incompatibile con ogni impiego o attività professionale (art. 9 , comma 1 e 3 legge 276/97).

B- valutazione del Comitato

70. Il comitato ricorda che l'inserimento dell'art. E sotto forma di una disposizione autonoma testimonia dell'importanza accordata al principio di non discriminazione nella realizzazione dei diritti fondamentali che prevede la carta. La sua funzione risiede nel garantire il godimento della totalità dei diritti protetti indipendentemente dalle caratteristiche particolari di alcune persone o gruppi di persone. Il principio di uguaglianza sottostante a questa disposizione implica di assicurare uno stesso trattamento a persone che si trovano nella stessa situazione ma, ugualmente di trattare in maniera differente le persone che versano in una situazione diversa. L'art. E della Carta impedisce non solamente la discriminazione diretta, ma anche tutte le forme di discriminazione indiretta, che possono rivelare sia un trattamento inappropriato di certe situazioni, sia l'ineguale accesso ai benefici collettivi delle persone che si trovino nella stessa situazione rispetto ad altri cittadini. L'elenco dei motivi di discriminazione proibiti all'art. E della Carta non è tassativa Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France, réclamation n° 13/2000, décision précitée, §§51-52).

71. Il comitato ricorda altresì che gli stati parte beneficiano di un certo margine di autonomia per determinare se e in quale misura, differenze tra situazioni per certi aspetti analoghe giustificano distinzioni di trattamento giuridico. Occorre decidere nondimeno in ultima analisi se la distinzione rimane entro tale margine discrezionale ((Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France, réclamation n° 50/2008, décision précitée, §39).

72. Una distinzione è discriminatoria ai sensi dell'art. E della Carta quando difetta di giustificazione obiettiva e ragionevole, in altre parole quando non persegue un fine legittimo o non è ragionevolmente proporzionata per i mezzi usati e il fine perseguito (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §40).

73. Il Comitato ricorda che in materia di discriminazione, occorre che l'onere della prova non incomba integralmente sulla parte richiedente, e sia oggetto di un "impiego" appropriato.(Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales (MDAC) c. Bulgarie, réclamation n° 41/2007, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, §52).

sulla compatibilità

74. Il comitato rileva che, ai sensi dell'art. 1, comma 1 lettera a del regio decreto n.12/41, i Giudici di pace sono magistrati onorari che, in qualità di componenti dell'ordine giudiziario, amministrano la giustizia ed esercitano le funzioni giurisdizionali in materia civile e penale. Ricorda che la situazione di coloro che esercitano la funzione di giudice di pace deve essere esaminata, non con riferimento al loro stato o alla denominazione loro conferita dal diritto interno, ma in maniera autonoma secondo le finalità affidate; l'Autorità gerarchica; e le attività esercitate, quest'ultimo criterio è determinante (Consiglio Eutopeop dei sindacati di Polizia (CESP) c. Francia, réclamation n° 101/2013, décision sur le bien-fondé du 27 janvier 2016, §§54-59). Si constata che i Giudici di pace hanno la finalità di concorrere all'amministrazione della Giustizia e di esercitare funzioni giurisdizionali. La loro assimilazione ai magistrati titolari è progressivamente avvenuta con riguardo al reclutamento, alle competenze, alla fiscalità dei redditi, e alla loro gestione di budget e personale, al punto che la Corte Suprema di Cassazione (cass. Civ. , sezioni unite, ordinanza 21582 già citata) li definisce come magistrati "a mezzo percorso tra il carattere onorario e il carattere professionale". Il piano statistico sulle prestazioni del 2014 rese dal servizio dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi presso il ministero della Giustizia li inserisce tra quelli effettivi delle giurisdizioni civili e penali.

75. Tenuto conto delle finalità attribuite, delle competenze esercitate e della loro integrazione in seno all'organizzazione giudiziaria, il Comitato ritiene che coloro che esercitano le funzioni di giudice di pace sono, da punto di vista funzionale, equivalenti ai magistrati titolari con riguardo all'art. 12§1 della carta, sia che siano qualificati come magistrati professionali o onorari dal diritto interno.

76. Il comitato rileva che la raccomandazione CM/REC (2010)12, le cui disposizioni si applicano ugualmente ai giudici non professionali a meno che non risulti chiaramente dal contesto che queste non si applicano (§2), raccomanda che sia stabilita una retribuzione ragionevole in caso di malattia o di congedo di maternità o di paternità, oltre che il versamento di una pensione di un livello ragionevolmente proporzionato alla remunerazione.

sull'esistenza di una differenza di trattamento

77. Il Comitato rileva che coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace non costituiscono una categoria omogenea rispetto alla sicurezza sociale. Nella pratica questi possono beneficiare della sicurezza sociale poiché pensionati, o impiegati, o perché liberi professionisti. Non può essere escluso che in ragione delle incompatibilità legali, delle necessità dei Tribunali, o perfino delle scelte personali, coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace sospendano o riducano la loro attività professionale sotto la soglia richiesta per l'iscrizione alla Cassa forense o per l'acquisizione di annualità di pensione.

78. Ora, nella misura in cui la legge 374/91 non contempla né la contribuzione basata sull'attività onoraria, né il controllo dell'esistenza di una copertura sociale, una parte di coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace come attività principale sospendendo o riducendo la loro attività professionale si possono trovare esclusi dalla copertura sociale. Poiché la legge n. 374/91 autorizza coloro che esercitano le funzioni di giudice di pace a esercitare queste funzioni a titolo principale, e a mantenere la loro attività professionale a titolo secondario, situazione sconosciuta ai magistrati e titolari e ai giudici onorari aggregati in ragione dell'obbligo di servizio pubblico esclusivo e della contribuzione sociale, la legge citata crea una differenza di trattamento nei riguardi della sicurezza sociale.

79. Il Comitato evidenzia che il Governo non contesta l'esistenza di tali situazioni. Rileva solamente che prevedendo la possibilità per i magistrati onorari di sottoscrivere una copertura sociale volontaria, l'art. 2 comma 13 lettera e) e comma 16 lettera e) del progetto di legge AS1738 riconosceva all'origine un bisogno possibile di copertura sulla base dell'attività onoraria.

80. Ricordando che, nel quadro della procedura di reclamo collettivo, si decide sulla situazione esistente al giorno della decisione sulla fondatezza del reclamo (Consiglio Europeo dei sindacati di polizia (CESP) c. Portugal, réclamation n° 57/2009, décision sur le bien-fondé du 1er décembre 2010, §52), il Comitato constata che l'art. 2, comma 16 lettera e) del progetto di legge n° AS1738 e la possibilità di sottoscrivere una copertura sociale volontaria sono state soppresse nella legge 57/2016 successiva. Il Governo è ormai investito del potere di adottare, nell'anno successivo al 18 maggio 2016, una normativa al fine di stabilire un regime di sicurezza e assistenza sociale in linea con le condizioni previste dall'art.2, comma 13, lett. i) della legge n.57/2016.

81. Il Comitato ritiene che nel momento in cui coloro che esercitano le funzioni di Giudici di pace beneficiano della copertura sociale poiché pensionati, o impiegati, la differenza di trattamento non incide eventualmente sul loro diritto alla sicurezza sociale con riguardo all'art. 12 §1 della Carta. Tuttavia, il Governo non stabilisce che tutti coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace beneficiano della copertura sociale nella pratica anche nel caso in cui questi sospendano o riducano la propria attività professionale sotto la soglia di utile per la copertura della Cassa forense o per l'acquisizione delle annualità utili per la pensione.

Sulla Giustificazione della differenza di trattamento

82. Il Governo evidenzia una serie di ragioni per giustificare questa differenza di trattamento, nondimeno la procedura di selezione, la nomina per un tempo determinato, il lavoro a tempo parziale, il servizio onorario o la retribuzione a mezzo di indennità, il fatto che coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace nominati come prestatori di servizi mentre i magistrati titolari e le altre categorie di magistrati onorari, come i Giudici onorari aggregati, esercitano le loro funzioni in maniera stabile, continua ed esclusiva. Il comitato considera questi argomenti relativi alla mera organizzazione del lavoro non costituenti una giustificazione obiettiva e ragionevole per la differenza di trattamento in oggetto, trattandosi di soggetti a cui è stata riconosciuta l'equivalenza dal punto di vista funzionale.

83. Di conseguenza il Comitato afferma che sussiste la violazione dell'art. E in combinato con l'art. 12§1 della Carta nei confronti di coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace e non dispongono della copertura sociale alternativa.

CONCLUSIONE

Per questi motivi , il Comitato, all'unanimità, conclude, per la violazione dell'art. E combinato con l'art. 12§1 della Carta.



28.2.2018

COMUNICAZIONE AI MEMBRI

Oggetto: **Petizione n 1328/2015, presentata da Renato Amoroso, cittadino italiano, sullo statuto dei giudici di pace in Italia**

Petizione n. 1376/2015, presentata da Vincenzo Colantuoni Romagnoli, cittadino italiano, sul trattamento della magistratura onoraria (giudici di pace) in Italia

Petizione n. 0028/2016, presentata da I.B., cittadino italiano, sui giudici di pace in Italia

Petizione n. 0044/2016, presentata da Manuela Cardillo, cittadina italiana, sullo status giuridico dei giudici di pace italiani

Petizione n. 0177/2016, presentata da D.B., cittadino italiano, sulle condizioni di impiego dei giudici di pace in Italia

Petizione n. 0214/2016, presentata da E. A., cittadina italiana, sulla situazione dei giudici di pace in Italia

Petizione n. 0333/2016, presentata da M.C., cittadina italiana, sui giudici di pace in Italia

Petizione n. 0889/2016, presentata da Claudio Fiorentino, cittadino italiano, sulla "riforma organica" della magistratura onoraria per effetto di una legge-delega al governo

Petizione n. 1184/2016 presentata da Maria Barbara Cerminara (cittadina italiana) sull'incompatibilità delle condizioni di lavoro dei magistrati onorari nei Tribunali italiani con il diritto europeo

Petizione n. 1202/2016, presentata da Paola Bellone, cittadina italiana, sulla violazione da parte dell'Italia della legislazione europea in materia di

trattamento economico dei giudici onorari e dei sostituti procuratori onorari

Petizione n. 0757/2017, presentata da Pierpaolo Volpe, cittadino italiano, sulle condizioni di lavoro dei magistrati onorari in Italia

Petizione n. 0763/2017, presentata da V. E., cittadino italiano, su un litigio giudiziario in materia pensionistica

Petizione n. 0778/2017, presentata da Letizia Spaventa, cittadina italiana, sulle condizioni di lavoro dei magistrati onorari in Italia

Petizione n. 0779/2017, presentata da Pasqualino Ludovico, cittadino italiano, sulle condizioni di lavoro dei magistrati onorari in Italia

Petizione n. 0780/2017, presentata da Michele Chimienti, cittadino italiano, sulle condizioni di lavoro dei magistrati onorari in Italia

1. Sintesi della petizione n. 1328/2015

Il firmatario esprime interrogativi e perplessità rispetto allo statuto dei giudici di pace in Italia e alla sua compatibilità con il diritto dell'UE, in particolare per quanto riguarda il loro status di funzionari pubblici, la loro retribuzione e la loro mancanza di assicurazione sanitaria.

Sintesi della petizione n. 1376/2015

Il firmatario lamenta le condizioni di lavoro dei giudici di pace in Italia, in particolare denuncia la precarietà del loro lavoro e l'esiguo emolumento mensile (250 euro al mese), del tutto inadeguato rispetto alle funzioni da loro svolte che permettono di alleggerire il carico di lavoro della magistratura ordinaria. A tal riguardo lamenta, tra l'altro, una possibile violazione della direttiva 1999/70/CE che vieta la reiterazione di contratti a tempo determinato.

Sintesi della petizione n. 0028/2016

Il firmatario, giudice di pace presso il tribunale di Pozzuoli, sostiene la violazione da parte dell'Italia della direttiva 1990/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. A suo avviso, infatti, l'Italia non previene l'uso di contratti successivi a tempo determinato per l'ingaggio dei magistrati onorari, i quali sarebbero peraltro sottoposti a condizioni lavoro (retribuzione, ferie, orario di lavoro) discriminatorie rispetto ai magistrati.

Sintesi della petizione n. 0044/2016

La firmataria è un giudice di pace in Italia. La sua denuncia riguarda il modo in cui le autorità italiane trattano queste figure professionali. A suo dire, il trattamento riservato ai giudici di pace in Italia contravverrebbe al diritto europeo, compresa la direttiva 1999/70/CE relativa ai

contratti di lavoro a tempo determinato, e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (vedasi tra le altre la causa O'Brien, C393/10). La firmataria ha prestato servizio come giudice di pace ininterrottamente dal 2003 ed è tuttora in servizio. È sempre stata ingaggiata con contratti a tempo determinato. La firmataria afferma che i giudici di pace svolgono le stesse mansioni dei giudici assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, ma non hanno diritto alle ferie, alla pensione e ad altri benefici che spettano invece ai giudici con incarico a tempo indeterminato. Inoltre, al di fuori delle funzioni richieste in quanto giudici senza contratto a tempo indeterminato, i giudici di pace possono svolgere solo funzioni connotate in maniera molto precisa. La firmataria desidera che i contratti a tempo determinato siano sostituiti da contratti a tempo indeterminato e che a tutti i giudici di pace siano riconosciuti gli stessi diritti di cui godono i giudici assunti a tempo indeterminato. Chiede un'indagine sullo status giuridico dei giudici di pace ed, eventualmente, l'avvio di una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano.

Sintesi della petizione n. 0177/2016

Il firmatario, giudice di pace, sostiene la violazione da parte dell'Italia della direttiva 1990/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. A suo avviso, infatti, l'Italia non previene l'uso di contratti successivi a tempo determinato per l'ingaggio dei magistrati onorari, i quali sarebbero peraltro sottoposti a condizioni lavoro (retribuzione, ferie, orario di lavoro) discriminatorie rispetto ai magistrati onorari.

Sintesi della petizione n. 0214/2016

Il firmatario, giudice di pace, sostiene la violazione da parte dell'Italia della direttiva 1990/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. A suo avviso, infatti, l'Italia non previene l'uso di contratti successivi a tempo determinato per l'ingaggio dei magistrati onorari, i quali sarebbero peraltro sottoposti a condizioni lavoro (retribuzione, ferie, orario di lavoro) discriminatorie rispetto ai magistrati onorari.

Sintesi della petizione n. 0333/2016

La firmataria, giudice di pace, sostiene che l'Italia ha violato la direttiva 1990/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. A suo avviso, infatti, l'Italia non sta prendendo misure per impedire il ricorso a contratti consecutivi a tempo determinato per l'ingaggio dei magistrati onorari, i quali sarebbero peraltro sottoposti a condizioni di lavoro (retribuzione, ferie, orario di lavoro) discriminatorie rispetto ai magistrati onorari.

Sintesi della petizione n. 0889/2016

Il firmatario, giudice di pace, denuncia gli effetti della riforma in corso della magistratura ordinaria e dei giudici di pace per effetto della legge-delega n. 57/2016. Gli indirizzi che il governo è tenuto ad attuare rischiano, da un lato, di impoverire la figura del giudice onorario,

i cui compensi verrebbero commisurati all'occasionalità delle prestazioni, sul presupposto che esse siano svolte in concomitanza di altre attività lavorative (circostanza smentita dall'immane carico di lavoro che ha trasformato il magistrato onorario in un giudice a tempo pieno). Dall'altro, la riforma in cantiere ridurrebbe le fila dei giudici onorari col loro pensionamento coatto al compimento dei 68 anni col risultato complessivo di ridimensionarne i numeri e gli emolumenti. Il firmatario, quindi, chiede l'intervento delle istituzioni dell'UE affinché la riforma non sia condotta in porto e si eviti il rischio di ledere le garanzie di autonomia e indipendenza della magistratura ordinaria, nonché di arrecare danno al cittadino, al cui servizio è consacrata l'attività del giudice di pace.

Sintesi della petizione n. 1184/2016

La firmataria sostiene che lo Stato italiano ha violato per lungo tempo i diritti fondamentali dei magistrati onorari (giudici onorari del tribunale e vice-procuratori onorari) in relazione alla legislazione europea, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. La firmataria sostiene che anche se i magistrati onorari italiani svolgono le stesse funzioni del tribunale come magistrati stipendiati non hanno diritto a ferie annuali minime retribuite o al congedo di maternità, lavorano sulla base di contratti a tempo determinato e sono discriminati rispetto ai magistrati civili e ai procuratori (magistrati civili) per quanto riguarda la retribuzione e il benessere sociale. La firmataria chiede pertanto al Parlamento europeo di indagare su una situazione in cui i magistrati del tribunale onorari attualmente svolgono la propria attività in Italia senza beneficiare delle garanzie adeguate.

Sintesi della petizione n. 1202/2016

La firmataria denuncia che lo Stato italiano avrebbe violato in maniera costante i diritti fondamentali dei magistrati onorari (giudici onorari e sostituti procuratori onorari) sanciti dalla legislazione dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. La firmataria sostiene che, pur svolgendo le stesse funzioni giudiziarie dei magistrati salariati, i magistrati onorari italiani non hanno diritto né a un periodo minimo di ferie annuali retribuite né al congedo di maternità, lavorano con contratti a termine e vengono discriminati rispetto ai magistrati e ai procuratori che sono dipendenti statali (magistrati di carriera) in termini di remunerazione e di previdenza sociale. La firmataria invita pertanto il Parlamento europeo a esaminare la situazione dei magistrati onorari in Italia, i quali svolgono le proprie funzioni senza le adeguate garanzie.

Sintesi della petizione n. 0757/2017

Il firmatario denuncia la violazione dei diritti fondamentali dei magistrati onorari e dei giudici di pace da parte dell'Italia. Secondo il firmatario, le condizioni di lavoro dei magistrati onorari in Italia sarebbero meno favorevoli di quelle dei magistrati di ruolo, in violazione della legislazione europea, che vieterebbe tale discriminazione. Il firmatario menziona una

decisione del Comitato europeo dei diritti sociali e un'ordinanza (del 31 luglio 2017) del giudice di pace dell'Aquila di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE. Il firmatario fa anche riferimento al problema del precariato nella pubblica amministrazione italiana. Il firmatario chiede infine al Parlamento europeo di attivarsi affinché l'Italia rispetti la normativa europea.

Sintesi della petizione n. 0763/2017

Il firmatario, ex giudice di pace collocato a riposo per sopravvenuti limiti d'età, presenta un ricorso amministrativo al ministro di Grazia e giustizia italiano e al direttore generale dell'ente nazionale di previdenza sociale (e per conoscenza anche alla commissione delle petizioni). In particolare, rivendica l'equiparazione di trattamento economico e pensionistico con i magistrati ordinari, citando fra l'altro la decisione del Comitato europeo dei diritti sociali (5 luglio 2016), favorevole all'equivalenza dei giudici di pace e magistrati onorari ai magistrati professionali, e in quanto tali, legati all'amministrazione della giustizia da un rapporto di pubblico impiego. Segnala alla commissione delle petizioni che l'Italia, non solo non ha ottemperato alla decisione in questione, ma ha riorganizzato l'esercizio della funzione di giudice di pace e magistrati onorari, penalizzando doppiamente la categoria con retribuzioni minime e un periodo massimo di tre rinnovi contrattuali (quadriennali).

Sintesi della petizione n. 0778/2017

Il firmatario denuncia la violazione dei diritti fondamentali dei magistrati onorari e dei giudici di pace da parte dell'Italia. Secondo il firmatario, le condizioni di lavoro dei magistrati onorari in Italia sarebbero meno favorevoli di quelle dei magistrati di ruolo, in violazione della legislazione europea, che vieterebbe tale discriminazione. Il firmatario menziona una decisione del Comitato europeo dei diritti sociali e un'ordinanza (del 31 luglio 2017) del giudice di pace dell'Aquila di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE. Il firmatario fa anche riferimento al problema del precariato nella pubblica amministrazione italiana. Il firmatario chiede infine al Parlamento europeo di attivarsi affinché l'Italia rispetti la normativa europea.

Sintesi della petizione n. 0779/2017

Il firmatario denuncia la violazione dei diritti fondamentali dei magistrati onorari e dei giudici di pace da parte dell'Italia. Secondo il firmatario, le condizioni di lavoro dei magistrati onorari in Italia sarebbero meno favorevoli di quelle dei magistrati di ruolo, in violazione della legislazione europea, che vieterebbe tale discriminazione. Il firmatario menziona una decisione del Comitato europeo dei diritti sociali e un'ordinanza (del 31 luglio 2017) del giudice di pace dell'Aquila di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE. Il firmatario fa anche riferimento al problema del precariato nella pubblica amministrazione italiana. Il firmatario chiede infine al Parlamento europeo di attivarsi affinché l'Italia rispetti la normativa europea.

Sintesi della petizione n. 0780/2017

Il firmatario denuncia la violazione dei diritti fondamentali dei magistrati onorari e dei giudici di pace da parte dell'Italia. Secondo il firmatario, le condizioni di lavoro dei magistrati onorari in Italia sarebbero meno favorevoli di quelle dei magistrati di ruolo, in violazione della legislazione europea, che vieterebbe tale discriminazione. Il firmatario menziona una decisione del Comitato europeo dei diritti sociali e un'ordinanza (del 31 luglio 2017) del giudice di pace dell'Aquila di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE. Il firmatario fa anche riferimento al problema del precariato nella pubblica amministrazione italiana. Il firmatario chiede infine al Parlamento europeo di attivarsi affinché l'Italia rispetti la normativa europea.

2. Ricevibilità

Petizione n. 1328/2015: Dichiarata ricevibile il 10 maggio 2016.

Petizione n. 1376/2015: Dichiarata ricevibile il 10 maggio 2016.

Petizione n. 0028/2016: Dichiarata ricevibile il 7 giugno 2016.

Petizione n. 0044/2016: Dichiarata ricevibile il 7 giugno 2016.

Petizione n. 0177/2016: Dichiarata ricevibile il 30 giugno 2016.

Petizione n. 0214/2016: Dichiarata ricevibile l'8 luglio 2016.

Petizione n. 0333/2016: Dichiarata ricevibile il 31 agosto 2016.

Petizione n. 0889/2016: Dichiarata ricevibile il 22 dicembre 2016.

Petizione n. 1184/2016: Dichiarata ricevibile l'8 marzo 2017.

Petizione n. 1202/2016: Dichiarata ricevibile il 10 marzo 2017.

Petizioni nn. 0757/2017, 0763/2017, 0778/2017, 0779/2017 e 0780/2017 dichiarate ricevibili il 4 dicembre 2017.

La Commissione è stata invitata a fornire informazioni (articolo 216, paragrafo 6, del regolamento).

3. Risposta della Commissione, ricevuta il 28 ottobre 2016

I servizi della Commissione hanno ricevuto un numero significativo di denunce in merito all'incompatibilità delle condizioni di lavoro dei giudici onorari¹ e dei vice procuratori onorari in Italia rispetto a varie disposizioni del diritto dell'UE.

In tali denunce, come in quelle presentate dai firmatari dei casi in esame, è stato affermato che i giudici onorari e i vice procuratori onorari non hanno diritto a ferie annuali minime retribuite o al congedo di maternità, che lavorano sulla base di contratti a tempo determinato, senza che vi siano limiti a tale pratica, e che sono discriminati rispetto ai magistrati e ai procuratori di ruolo, anche per quanto concerne gli elementi principali della loro retribuzione.

Tali questioni sollevano problematiche di compatibilità con la direttiva sull'orario di lavoro², la direttiva sulla tutela della maternità³ e le direttive sul lavoro a tempo parziale¹ e sul lavoro a tempo determinato².

¹ Per giudici onorari si intendono: i giudici di pace, i giudici onorari, i giudici onorari di Tribunale, i consulenti del tribunale, i giudici laici, gli esperti dei Tribunali di sorveglianza e le sezioni specializzate agrarie.

² Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, GU L 299 del 18.11.2003, pagg. 9-19.

³ Direttiva 92/85/CEE del Consiglio del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere

I servizi della Commissione hanno pertanto chiesto informazioni alle autorità italiane al fine di chiarire il contesto giuridico e fattuale di tali affermazioni. A causa della complessità del caso, dovuta in particolare alla definizione di "lavoratore" ai sensi del diritto dell'UE, i servizi della Commissione stanno ancora analizzando la risposta fornita dalle autorità italiane e la notevole quantità di informazioni presentate dai firmatari.

A dover offrire un ricorso nei singoli casi sono le autorità e i tribunali nazionali, i quali hanno il potere di assicurare che i diritti dei cittadini siano opportunamente rispettati. L'intervento della Commissione, infatti, non può offrire un ricorso individuale, ma è finalizzato piuttosto ad allineare la legislazione nazionale al diritto dell'Unione. In particolare, la Commissione non è nella posizione di valutare singoli casi legati alla presunta violazione di disposizioni nazionali che recepiscono direttive dell'Unione nell'ordinamento nazionale, come nelle circostanze presentate nelle petizioni, né di intervenire in simili casi.

Conclusione

La Commissione ha chiesto informazioni alle autorità italiane. L'esame della risposta fornita dalle autorità italiane è ancora in corso a causa della complessità della questione, in particolare della definizione di "lavoratore" ai sensi del diritto dell'UE.

4. Risposta della Commissione (REV), ricevuta il 28 febbraio 2018

Petizioni nn. 1328/2015, 1376/2015, 0028/2016, 0044/2016, 0177/2016, 0214/2016, 0333/2016, 0889/2016, 1184/2016, 1202/2016, 0757/2017, 0763/2017, 0778/2017, 0779/2017 e 0780/2017

La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE ("l'accordo quadro") prevede che, "per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive".

La Commissione ritiene che le condizioni di lavoro dei magistrati onorari e giudici onorari in Italia non dovrebbe essere meno favorevoli rispetto a quelle dei magistrati di carriera e dei giudici di ruolo, in quanto questi ultimi possono essere considerati come "lavoratori a tempo indeterminato comparabili" di cui alla clausola 3, punto 2, dell'accordo quadro.

Al fine di allineare la legislazione italiana con le disposizioni dell'accordo quadro, l'Italia ha

il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento, GU L 348 del 28.11.1992, pag. 1.

¹ Direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, GU L 014 del 20.1.2014, pagg.9-14.

² Direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, GU L 175 del 10.7.1999, pag. 43.

recentemente adottato il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 116 sulla "Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57".

La Commissione ha avviato un'indagine in merito alla conformità della normativa italiana, tra cui anche il decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, con le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro e la direttiva sul lavoro a tempo determinato.

Nel frattempo, il 7 agosto 2017, una domanda di pronuncia pregiudiziale (causa C-472/17, Di Girolamo, GU C 347 del 16.10.2017, pag. 15-16) è stata proposta dal Giudice di pace di L'Aquila (Italia) alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).¹

La procedura di pronuncia pregiudiziale è attualmente pendente dinanzi alla Corte di giustizia.

La Commissione terrà informata la commissione per le petizioni in merito agli sviluppi.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:2017:347:TOC>

NON POSSIAMO PIU' TACERE!

I SOTTOSCRITTI GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE

Condividendo le ragioni che hanno motivato l'astensione indetta dalle associazioni di categoria dall'8 al 12 luglio 2019, ed uscendo dal riserbo finora osservato per rispetto del ruolo giudicante che è loro affidato

ESPRIMONO

profondo disagio morale e materiale per le condizioni sempre più mortificanti in cui sono costretti a svolgere il proprio lavoro.

Alle doglianze che accomunano tutta la magistratura onoraria in termini di privazione di qualsiasi tutela retributiva, previdenziale ed assistenziale, si aggiungono per i GOT carenze e distorsioni specificamente legate al loro ruolo.

Pur costituendo, a detta di molti operatori della Giustizia, una risorsa "essenziale" per la giurisdizione del Paese, e pur trattando e decidendo circa 1/3 del contenzioso civile e penale dei tribunali, nel disastroso comparto della magistratura onoraria i GOT restano la categoria più vilipesa e maggiormente colpita dalla devastante riforma Orlando e dal DDL di iniziativa governativa recentemente annunciato.

Il compenso medio annuo percepito dai GOT è pari ad € 7.900,89 lordi, mentre per i VPO ascende ad € 14.013,97 lordi e per i GDP ad € 50.901,78 lordi.

Nel bilancio ministeriale, ai circa 2.200 GOT in servizio sono destinati appena € 17.318.750,88, mentre ai 1.250 GDP si attribuiscono € 63.678,126,76 e ai 1.750 VPO sono corrisposti € 25.028.950,42.

A differenza dei Vice Procuratori Onorari -istituiti con la medesima legge- ai GOT non viene in alcun modo retribuito il lavoro d'ufficio, anche quando connesso all'attività svolta in udienza, e dunque l'impegno, profuso per assumere le decisioni ed emettere decreti, ordinanze e sentenze, notoriamente gravoso ed impegnativo, è prestato a titolo gratuito.

A differenza dei Giudici di Pace (che hanno competenza sul contenzioso "minore") i GOT non ricevono alcuna indennità fissa e non sono pagati per ogni provvedimento emesso, ma percepiscono unicamente un "gettone d'udienza" di 98,00 € lordi (mai rivalutato da circa vent'anni) che può raddoppiare dopo 5 ore di udienza. Aggiungiamo che in molti uffici il lasso di 5 ore viene calcolato addirittura escludendo le pause tra la trattazione di un fascicolo e l'altro, e quindi, in maniera a mortificante ed iniqua, conteggiando i minuti di "effettiva" udienza. Inoltre se venisse approvato il DDL presentato dal Ministro Bonafede, tale durata sarà subito portata ad 8 ore di udienza continuativa, così determinandosi, per il GOT, la sostanziale abrogazione della cd. doppia indennità. Con la riforma Orlando i GOT che per anni o per decenni hanno operato in piena autonomia giurisdizionale, contribuendo in maniera significativa al lavoro dei tribunali e allo smaltimento dell'arretrato, sono stati inseriti d'imperio negli Uffici per il Processo, a svolgere "mansioni ancillari" impartite dai magistrato ordinari, con palese stravolgimento del dettato costituzionale (art. 106, comma 2), inammissibile ed ingiustificato demansionamento, ed ulteriore imposizione di attività che allo stato non sono retribuite.

In ambito disciplinare la previsione della sola revoca, senza alcuna gradazione delle sanzioni, odiosa ed inammissibile per qualsiasi lavoratore, penalizza i GOT in misura eccezionale, essendo questi chiamati a compiti, decisioni e valutazioni di estrema delicatezza e complessità.

La sistematica mortificazione dei GOT si manifesta anche nella liquidazione dei risibili compensi: in molti uffici l'autocertificazione dell'interessato è ritenuta poco affidabile e si richiede la produzione integrale di tutti i verbali di causa: è inoltre assai frequente dover attendere anche diversi mesi per il pagamento.

RILEVANO

che la drammatica condizione dei Giudici Onorari di Tribunale sin qui descritta appare non più procrastinabile, e sollecitano quindi il Governo, il Ministro della Giustizia, il CSM, quale organo preposto a garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, i membri del Parlamento ed i Presidenti dei tribunali, a promuovere ed attuare le modifiche legislative del caso, rappresentando che le stesse potrebbero essere adottate con massima speditezza (non oltre il 15 agosto 2019) avvalendosi della procedura di cui all'art. 3 della L. 57/2016.

Con elencazione non esaustiva, le misure più urgenti, e di cui si sollecita immediata attuazione vengono così sinteticamente esposte:

- 1) Equiparazione del ruolo e delle funzioni di GOT e GDP, con possibilità di accedere, anche stabilmente, alle rispettive piante organiche;
- 2) Per i GOT già in proroga, accesso all' UPP solo su domanda e senza decurtazione del compenso;
- 3) Entrata in vigore della opzione retributiva del cd. "fisso" da stabilirsi nella misura corrispondente ad almeno € 36.000,00 netti annui, con imponibile fiscale e previdenziale limitato al 60% del compenso corrisposto;
- 4) definizione dei 3 "impegni" settimanali nel senso di ricomprendervi una udienza settimanale nonché le attività connesse, propedeutiche e consequenziali, alla sua proficua celebrazione;
- 5) Proroga nelle funzioni dei magistrati onorari del transitorio fino al compimento dei 70 anni di età, previe verifiche quadriennali di professionalità;
- 6) Introduzione della gradazione delle sanzioni;
- 7) Previsione di adeguate tutele assistenziali in caso di maternità/paternità, malattia, disabilità;
- 8) Possibilità di chiedere annualmente il trasferimento della sede di servizio, compatibilmente con la disponibilità espressa dall'ufficio di destinazione, da verificarsi anche con istituendo bollettino nazionale delle sedi di Tribunale e degli Uffici di GDP vacanti e/o disponibili;
- 9) In relazione all' opzione del cottimo: adeguamento ISTAT dell'emolumento attuale; raddoppio del gettone d'udienza con eliminazione della cd. doppia indennità (causa di superlavoro per le cancellerie e di contenzioso) o in alternativa conferma della durata di 5 ore per la maturazione del secondo emolumento; previsione di un barème di retribuzione dei provvedimenti emessi dai GOT che prestano attività in Tribunale, in analogia con quanto già previsto per i GDP;
- 10) Previsione di un titolo preferenziale nei concorsi pubblici a favore di chi abbia svolto per almeno un triennio attività di magistrato onorario.

In assenza di concreti e rapidi riscontri normativi, le criticità evidenziate determineranno una inevitabile diminuzione quantitativa della produttività che finora, con enorme sacrificio personale, i GOT hanno assicurato alla Giustizia italiana.

Infatti al netto delle imposte, dei contributi previdenziali a carico del lavoratore, delle spese di trasporto e di vitto non rimborsabili, il "gettone d'udienza" -unico compenso previsto per i GOT- si riduce a malapena a 50,00€ netti.

Con un emolumento tanto esiguo ed indecoroso sarà inevitabile ridurre la durata media delle udienze e il numero dei procedimenti trattati, con correlativa diminuzione dei provvedimenti emessi, ferma restando la qualità e l'accuratezza che i GOT continueranno ad offrire.

Per i Giudici Onorari di Tribunale che sottoscrivono il presente documento, e per i colleghi che vorranno dividerne la prospettiva e le conclusioni, si renderà necessario rinvenire occupazioni complementari che assicurino la dignitosa sussistenza propria e dei familiari, certamente non garantita dalle somme che il Ministero della Giustizia riserva ai GOT, inferiori persino al cd. "reddito di cittadinanza".



SCHEMA

DEL DISEGNO DI LEGGE

“PER UN EQUO TRATTAMENTO ECONOMICO ED ORDINAMENTALE DELLA MAGISTRATURA
ONORARIA”

dell'Associazione G.O.T. "Non possiamo più tacere"

Al decreto legislativo 13 luglio 2017, n.116 sono applicate le seguenti modificazioni:

Art.1

(incompatibilità)(modifica art.5)

All'articolo 5, comma 2, il primo periodo, è sostituito dai seguenti: “gli avvocati e i praticanti abilitati non possono esercitare le funzioni di magistrato onorario in uffici giudiziari compresi nel circondario del tribunale o, dove questi siano suddivisi in sezioni, nella medesima sezione del circondario del tribunale, nel quale esercitano la professione forense, ovvero nel quale esercitano la professione forense i loro associati di studio, i membri dell'associazione professionale, i soci della società tra professionisti”.

“I magistrati onorari non possono essere assegnati a uffici giudiziari nelle sedi nelle quali i loro parenti fino al secondo grado, gli affini in primo grado e il coniuge, il convivente o la parte dell'unione civile esercitano la professione di avvocato”.

All'articolo 5, comma 3, il secondo periodo, è sostituito dai seguenti: “il divieto si applica anche agli associati di studio, ai membri dell'associazione professionale e ai soci della società tra professionisti. Il coniuge, la parte dell'unione civile, i conviventi, i parenti entro il secondo grado e gli affini entro il primo grado del magistrato onorario non possono esercitare la professione forense presso la sede cui è assegnato il magistrato onorario, e non possono rappresentare, assistere o difendere le parti di procedimenti svolti davanti al medesimo ufficio, nei successivi gradi di giudizio”.

All'articolo 5, il comma 4 è sostituito dal seguente « 4. I magistrati onorari che hanno tra loro vincoli di parentela fino al secondo grado, di affinità fino al primo grado, di coniugio o di convivenza, non possono essere assegnati allo stesso ufficio giudiziario o, dove questo sia diviso in sezioni, alla medesima sezione. La disposizione del presente comma si applica anche alle parti dell'unione civile».

All'articolo 5, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente comma 5 bis: “la ricorrenza, in concreto, delle incompatibilità del magistrato onorario derivanti da rapporti di parentela, affinità o da matrimonio, unione civile o convivenza, di cui ai commi 2,3 e 4 del presente articolo è verificata sulla base dei criteri previsti dagli articoli 18 e 19 dell'ord. giud. di cui al regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12. Resta fermo quanto stabilito dall'art, 35, comma 2, del presente decreto, ai fini dell'indennità di missione o di trasferimento”



Art.2

(Modifiche alla normativa sui compiti dei G.O.P, sull'assegnazione di procedimenti civili, sulla destinazione dei GOP nell'ufficio per il processo) (modifica degli artt.8, 10 e 11)

All'art.8, il comma 4 è sostituito dal seguente: « 4. Il Presidente del Tribunale attribuisce a uno o più giudici professionali il compito di vigilare affinché i giudici onorari di pace siano chiamati a partecipare alle riunioni di cui all'articolo 22 e che questi vi prendano parte”.

All'art.10, 5 comma, le parole: «la scelta deve cadere su coloro ai quali è stato conferito l'incarico di magistrato onorario da minor tempo» sono sostituite dalle seguenti parole: «la scelta deve cadere solo tra i giudici onorari di pace nominati dopo l'entrata in vigore del presente decreto, ai quali sia stato conferito l'incarico di magistrato onorario da minor tempo».

All'art.10, dopo il comma 12, è inserito il seguente 12 bis «I limiti di cui ai commi 11 e 12 non si applicano alle funzioni esercitate dai giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto»;

All'art.10, il comma 13 è sostituito dal seguente

« 13. Il giudice onorario di pace svolge le attività delegate nel settore civile ed esercita, in via autonoma, la giurisdizione onoraria attribuitagli anche alla luce dei criteri generali definiti all'esito delle riunioni di cui all'articolo 22. Il Consiglio superiore della magistratura vigila affinché il giudice onorario di pace sia informato e partecipi alle riunioni di cui al citato articolo 22 »;

All'art.10, i commi 14 e 15 sono abrogati.

All'art.11, 1° comma alinea, dopo le parole « Ai giudici onorari di pace» sono inserite le seguenti: « nominati successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione »;

All'art.11 6° comma, lettera a) i numeri 3 e 5 sono abrogati

Art.3

(attività delegabili ai Vice Procuratori Onorari) (modifica art.17 D.Lgs.116/2017)

All'art.17 4° comma, le parole “ai sensi dell'articolo 550, comma 1, del codice di procedura penale, pur quando” sono sostituite dalle seguenti “ai sensi dell'art.550 del codice di procedura penale, e quando”.



Art.4

(durata dell'ufficio, trasferimenti e conferma) (modifica art.18 D.Lgs.117/2017)

“La rubrica del **capo V** del decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116, è sostituita dalla seguente: «CAPO V. DELLA CONFERMA NELL'INCARICO NONCHE' DEI TRASFERIMENTI» e la rubrica dell'Art. 18 è sostituita dalla seguente: «durata dell'ufficio, conferma e trasferimenti».

All'art.18 3° comma, le parole “sessantacinquesimo anno di età” sono sostituite dalle seguenti “sessantottesimo anno di età”.

All'art.18, il 9° comma è sostituito dal seguente

« 9. Il Consiglio Superiore della Magistratura, acquisito il giudizio di cui al comma 7, delibera sulla domanda di conferma e, in caso di parere negativo del capo dell'ufficio, delibera, previa audizione obbligatoria del magistrato onorario, e»

All'art.18, il comma 14 è sostituito dal seguente: “ai magistrati onorari che abbiano esercitato per tre anni le funzioni e i compiti attribuitigli è riconosciuta preferenza, a parità di merito, a norma dell'art.5 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994 n.487, nei concorsi indetti dalle amministrazioni dello Stato”

All'art.18, dopo il comma 14, è aggiunto il seguente: “14-bis Al magistrato onorario che presta assistenza secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art.33 delle legge 5 febbraio 1992, n.104, si applicano le disposizioni del comma 5 del medesimo articolo. Il C.S.M., con propria deliberazione, regola la procedura di assegnazione ad altra sede di cui al presente comma”.

All'art.18, è aggiunto il **comma 14 ter**: “il magistrato onorario può chiedere, con preavviso di almeno 3 mesi, all'Ufficio in cui presta servizio, l'assegnazione ad altra sede, per esigenze personali o familiari, diverse da quelle di cui al precedente comma 14 bis, previo nulla osta dell'Ufficio di destinazione”.

All'art.18, è aggiunto il comma 14 quater: “il giudice onorario di pace, in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto, può chiedere, a partire dal quarto anno dall'entrata in vigore del presente decreto, in deroga all'art.14, di esercitare l'attività giudiziaria sia presso il Tribunale che presso l'Ufficio del Giudice di Pace. Le domande di trasferimento hanno la priorità sulle domande di ammissione al tirocinio e sulle nuove nomine. Il Presidente del Tribunale, in caso di carenze di organico, deve disporre interpellato tra i giudici onorari di pace già in servizio».



Art.5

(Sanzioni disciplinari) (modifica art.21 D.Lgs.116/2017)

“La rubrica del **capo VII** del decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116, è sostituita dalla seguente: «CAPO VII. DEI DOVERI DEL MAGISTRATO ONORARIO, DELLA DECADENZA, DELLA DISPENSA E DELLE SANZIONI DISCIPLINARI».

All’art.21, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) **la rubrica** è sostituita dalla seguente: “decadenza, dispensa, ammonimento, censura, sospensione, sospensione e trasferimento, revoca”;

b) **il comma 3** è sostituito dal seguente:

«Il rispetto dei doveri di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio, è accertato, per i magistrati onorari, secondo le disposizioni di cui al presente articolo. Il magistrato che viola i doveri di cui sopra è soggetto alle seguenti sanzioni disciplinari: a) l'ammonimento; b) la censura; c) la sospensione dal servizio da tre a sei mesi; d) la sospensione dal servizio per sei mesi con successivo trasferimento di sede; e) la revoca».

All’art.21, dopo il comma 3 è inserito il **comma 3 bis**: «L'illecito disciplinare non è configurabile quando il fatto è di scarsa rilevanza».

All’art.21, al comma 4, , alinea, dopo le parole: « valutazione di inidoneità di cui al comma 3 » sono aggiunte le seguenti: « e dell’applicazione delle sanzioni disciplinari in di cui al presente capo »;

All’art.21, al comma 4, lettera c) dopo le parole: « scarsa laboriosità » sono inserite le seguenti: « se abituale»;

All’art.21, il comma 9 è sostituito dal seguente:

“9-Nei casi di cui al presente articolo, con esclusione delle ipotesi di dimissioni volontarie, il presidente della corte d’appello, per i giudici onorari di pace, o il procuratore generale della Repubblica presso la corte di appello, per i vice procuratori onorari, propone alla sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario di cui all’articolo 10 del decreto legislativo n.25 del 2006 la decadenza, la dispensa, l’ammonimento, la censura, la sospensione dal servizio da tre mesi a sei mesi, la sospensione dal servizio per sei mesi con successivo trasferimento di sede o la revoca. La sezione autonoma, sentito l’interessato e verificata la fondatezza della proposta, trasmette gli atti al Consiglio superiore della magistratura affinché deliberi sulla proposta di sanzioni disciplinari”;

All’art.21, al comma 10, le parole: “la decadenza, la dispensa e la revoca con decreto” sono sostituite dalle seguenti: “la decadenza, la dispensa, l’ammonimento, la censura, la sospensione dal servizio da tre mesi a sei mesi, la sospensione dal servizio per sei mesi con successivo trasferimento di sede o la revoca”.



Art.6

(indennità) (modifica art.23 D.Lgs.116/2017)

All'articolo 23, comma 2, le parole "con cadenza trimestrale" sono sostituite dalle seguenti "con cadenza mensile"; l'espressione "indennità lorda comprensiva degli oneri previdenziali ed assistenziali" è sostituita da "indennità, a cui vanno aggiunti gli oneri previdenziali e assistenziali".
All'art.23 è aggiunto il comma 12: "Le indennità sono soggette a rivalutazione ISTAT".

Art.7

(tutele sociali) (modifica art.25 D.Lgs.116/2017)

All'articolo 25 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il **comma 1** è sostituito dal seguente:

"La malattia dei magistrati onorari non comporta la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa per un anno, fermo il diritto al percepimento dell'indennità fissa prevista dagli artt.23 e 31".

b) il **comma 2** è sostituito dal seguente:

"2.La gravidanza non comporta la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, fermo il diritto al percepimento dell'indennità fissa prevista dagli artt.23 e 31, durante i due mesi precedenti la data presunta del parto e nel corso dei tre mesi dopo il parto o, alternativamente, a partire dal mese precedente la data presunta del parto e nei quattro mesi successivi al parto".

c) il **comma 3** è sostituito dal seguente:

3.Ai fini della tutela previdenziale e assistenziale i giudici onorari di pace e i vice procuratori onorari, non iscritti alla Cassa forense, sono iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2 comma 1, della legge 8 agosto 1995, n.335, per cui il Ministero della giustizia è tenuto al versamento di una contribuzione rapportata alla base imponibile, per un'aliquota di finanziamento, al netto degli incrementi contributivi di cui all'articolo 3, comma 24, della citata legge, complessivamente pari a 32 punti percentuali, di cui 8,20 punti a carico del dipendente".

d) al **comma 4** è aggiunto il seguente periodo: " Il Ministero della giustizia è tenuto al versamento del contributo minimo integrativo di Cassa forense sull'indennità corrisposta al magistrato onorario, nella misura del 4% o in quella successivamente determinata dalla normativa"



Art.8

(modifiche al T.U.I.R.) (modifica art.26)

All'art.26 è abrogato

Art.9

(durata dell'incarico dei magistrati onorari in servizio) (modifiche all'art.29 D.Lgs.116/2017).

All'articolo 29 comma 1, dopo le parole "comma 8" sono aggiunte le seguenti " e nei successivi quadrienni" e le parole " per ciascuno dei tre successivi quadrienni" sono sostituite dalle seguenti "sino al raggiungimento del limite di età di cui al comma 2".

All'articolo 29, comma 2, le parole: "del sessantottesimo anno di età" sono sostituite dalle seguenti: "del settantesimo anno di età".

Art.10

(funzioni e compiti dei magistrati onorari in servizio) (modifiche all'art.30 D.Lgs.116/2017).

All'art. 30, al comma 1, all'alinea le parole: "sino alla scadenza del quarto anno successivo alla medesima data" sono sostituite dalle seguenti: "sino al raggiungimento del limite di età di cui all'art. 29"

all'art.30, al comma 1 la lettera a) è così sostituita: "non può assegnare all'ufficio per il processo del Tribunale i giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia come giudici onorari di tribunale che come giudici di pace, salvo che ne facciano richiesta ai sensi del successivo art.31 comma 3".

La lettera b) è così sostituita "assegna, anche se non ricorrono le condizioni di cui all'art.11, comma 1, e nel rispetto di quanto previsto dal comma 6, lettera a) e b), del predetto articolo, la trattazione dei nuovi procedimenti civili e penali di competenza del tribunale esclusivamente ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale";

Alla lettera c) le parole "come giudici di pace, compresi coloro che risultano assegnati all'ufficio per il processo a norma della lettera a del presente comma" sono abrogate.

All'art.30, al comma 1 è aggiunta la lettera d): "Al giudici onorari di pace di cui al comma 1 non si applicano i divieti e le limitazioni di cui all'art.11, ad eccezione di quelle di cui al comma 6 dello stesso articolo, e all'art. 12 del presente decreto".

All'art.30,il comma 2 è sostituito dal seguente

« 2. Le assegnazioni dei procedimenti civili e penali di cui al precedente comma vengono effettuate mediante ruoli autonomi. Il Presidente di Tribunale destina i giudici onorari di pace in



servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale a comporre i collegi penali e civili»;

All'art.30, i commi 3,4,5,6, 7 e 8 sono abrogati.

All'art. 30, i commi 9,10,11 sono abrogati.

Art.11

(indennità spettante ai magistrati onorari in servizio e istanze per la scelta tra le indennità a cottimo e fisse e tra l'UPP e l'esercizio delle funzioni giudiziarie) (modifiche all'art.31 D.Lgs.116/2017).

All'art. 31, al comma 1, le parole: ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari", sono sostituite dalle seguenti: "ai magistrati onorari" e le parole: "sino alla scadenza del quarto anno successivo alla medesima data" sono sostituite dalle seguenti: "sino al raggiungimento del limite di età di cui all'art. 29" Dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: "le indennità sono soggette a rivalutazione ISTAT".

All'art.31, al comma 2, il primo periodo è sostituito dal seguente "ai magistrati onorari di cui al comma 1, che ne facciano richiesta con le modalità di cui ai commi 3 e 3-bis, a partire dal quarto anno successivo all'entrata in vigore del presente decreto, l'importo delle indennità è determinato nella misura fissa pari ad euro 40.000,00, a cui vanno aggiunti gli oneri previdenziali e assistenziali, sia per i magistrati onorari che avranno optato per l'esercizio delle funzioni giudiziarie sia per i magistrati onorari inseriti rispettivamente nell'ufficio per il processo e nell'ufficio di collaborazione del Procuratore della Repubblica; Le indennità sono soggette a rivalutazione ISTAT".

All'art.31, al comma 2, il secondo periodo è sostituito dal seguente al magistrato onorario di cui al comma 1 non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a tre giorni alla settimana, di cui al massimo due dedicati alla celebrazione delle udienze. I magistrati che abbiano optato per l'esercizio delle funzioni giudiziarie ai sensi dell'art,31 3° comma, svolgono i compiti e le attività ad esse connesse, senza obbligo di presenza in ufficio, secondo principi di autorganizzazione delle attività stesse».

Con la medesima istanza il giudice onorario di pace sceglie tra l'inserimento nell'ufficio per il processo e l'esercizio delle funzioni giudiziarie sia in Tribunale che presso l'ufficio del Giudice di Pace.

All'art.31, il comma 3 è sostituito dal seguente "I magistrati onorari di cui al comma 1 optano per il regime previsto dal comma 2 con istanza trasmessa al capo dell'Ufficio entro il termine di sei mesi prima della scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Relativamente all'ufficio del giudice di pace l'istanza è presentata al Coordinatore di cui all'art.8 del presente decreto.



All'art.31 il comma 3 bis è sostituito dal seguente « Le indennità di cui al comma 2 del presente articolo verranno corrisposte a partire dal quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto».

All'art.31, i commi 4 e 5 sono abrogati.

Art.12 disposizioni transitorie e abrogazioni)

All'art. 32, al comma 1, il secondo periodo è sostituito dal seguente: "le disposizioni dei capi da I a IX si applicano ai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto per quanto non previsto dalle disposizioni del capo XI" e il terzo periodo è soppresso.

L'art.32 2° comma è abrogato.

All'art.32, dopo il comma 12 è inserito il comma 12 bis:

"i magistrati onorari divenuti incompatibili con la sede di appartenenza per effetto di disposizioni introdotte dal presente decreto in materia di incompatibilità, ovvero divenuti incompatibili successivamente per motivi sopravvenuti, possono, in qualsiasi momento, chiedere l'assegnazione ad altre sedi che presentano vacanze in organico e in relazione alle quali non sussistono cause di incompatibilità. Le domande di assegnazione ad altre sedi hanno la priorità sulle domande di ammissione al tirocinio e sulle nuove nomine. La procedura di assegnazione di cui al presente comma è regolata con deliberazione del Consiglio superiore della magistratura".

L'art.33 2° comma è abrogato.

L'art.3, 2° comma, del decreto del Ministro della giustizia 22 febbraio 2019 é abrogato.

Art.13

(disposizioni finanziarie)

All'art.54, comma 8, del D.P.R. 22 dicembre 1986, n.917 ultimo periodo, dopo le parole: "periodo di imposta" sono aggiunte le seguenti: "ridotte del 40%".

Al fine di garantire il rispetto dell'invarianza finanziaria, la dotazione organica di cui al **decreto del Ministro della giustizia 22 febbraio 2019**, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.65 del 19 marzo 2018, adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n.116, è conseguentemente rideterminata nella misura di 5.000 unità.



All'art.3 del D.Lgs.13 luglio 2017 n.116, al comma 5 è aggiunto il seguente periodo: *«in nessun caso, le variazioni delle piante organiche che comportino esuberi per determinati uffici possono determinare la decadenza dei magistrati onorari»*

All'art.4 del D.Lgs. 28 luglio 1989 n.273 il comma 1 è sostituito dal seguente:

“Ai giudici onorari di tribunale spetta un’indennità di euro 200,00 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno.

Il comma 1 bis viene abrogato

Dopo l’art.1 bis è inserito **l’art.1 ter:**

“In materia civile è corrisposta altresì un’indennità di euro 56,81 per ogni provvedimento definitorio del giudizio e di cancellazione ed estinzione del processo nonché un’ulteriore indennità di euro 10,33 per ogni ordinanza o decreto emessi;

in materia penale è corrisposta altresì un’indennità di euro 56,81 per ogni sentenza emessa nonché un’ulteriore indennità di euro 10,33 per ogni ordinanza o decreto emessi.

Il comma 2 è sostituito dal seguente; ai vice procuratori onorari spetta

- a) un’indennità giornaliera di euro 200,00 per la partecipazione ad una o più udienze in relazione alle quali è conferita la delega;
- b) un’indennità giornaliera di euro 98,00 per ogni altra attività diversa da quella di cui alla lettera a), delegabile a norma delle vigenti disposizioni di legge;

I commi 2 bis e 2 ter sono abrogati

Il comma 3 è sostituito dal seguente: l’ammontare delle indennità previste dai commi 1 e comma 2 viene adeguata annualmente, in relazione alla variazione accertata dall’ISTAT dell’indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nell’anno precedente;

Catania, il 25 novembre 2019.

per L’ASSOCIAZIONE GOT “Non possiamo più tacere”
Il Presidente Avv. Valeria Anna Pappalardo

Riforma Orlando (D. Lgs, n. 116/2017)	Proposta "Associazione GOT non possiamo più tacere"
<p>Art. 29 - Durata dell'incarico dei magistrati onorari in servizio</p> <p>1. I magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere confermati, alla scadenza del primo quadriennio di cui al decreto legislativo 31 maggio 2016, n. 92, o di cui all'articolo 32, comma 8, a domanda e a norma dell'articolo 18, commi da 4 a 14, per ciascuno dei tre successivi quadrienni.</p> <p>2. In ogni caso, l'incarico cessa al compimento del sessantottesimo anno di età'.</p>	<p>1. I magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere confermati, alla scadenza del primo quadriennio di cui al decreto legislativo 31 maggio 2016, n. 92, o di cui all'articolo 32, comma 8 e nei successivi quadrienni a domanda e a norma dell'articolo 18, commi da 4 a 14, sino al raggiungimento del limite di età di cui al comma 2.</p> <p>2. In ogni caso, l'incarico cessa al compimento del settantesimo anno di età.</p>

<p style="text-align: center;">Riforma Orlando (D. Lgs, n. 116/2017)</p>	<p style="text-align: center;">Proposta "Associazione GOT non possiamo più tacere"</p>
<p>Art. 30 - Funzioni e compiti dei magistrati onorari in servizio</p> <p>1. Sino alla scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, il presidente del tribunale:</p> <p>a) può assegnare, con le modalità e in applicazione dei criteri di cui all'articolo 10, all'ufficio per il processo del tribunale i giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale e, a domanda, quelli già in servizio alla medesima data come giudici di pace;</p> <p>b) può assegnare, anche se non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 11, comma 1, e nel rispetto di quanto previsto dal comma 6, lettere a) e b), del predetto articolo e delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, la trattazione dei nuovi procedimenti civili e penali di competenza del tribunale esclusivamente ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale;</p> <p>c) assegna la trattazione dei procedimenti civili e penali di nuova iscrizione e di competenza dell'ufficio del giudice di pace esclusivamente ai giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici di pace, compresi coloro che risultano assegnati all'ufficio per il processo a norma della lettera a) del presente comma.</p>	<p>1. Sino al raggiungimento del limite di età di cui all'art. 29, il presidente del tribunale:</p> <p>a) può assegnare all'ufficio per il processo del Tribunale i giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto sia come giudici onorari di tribunale che come giudici di pace, che ne facciano richiesta ai sensi del successivo art. 31 comma 3.</p> <p>b) in deroga all'art.11, comma 1, può assegnare la trattazione dei nuovi procedimenti civili e penali di competenza del tribunale esclusivamente ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale, nel rispetto di quanto previsto dal comma 6, lettera "a" nn. 1,2,4 e lettera "b", del predetto articolo,</p> <p>c) assegna la trattazione dei procedimenti civili e penali di nuova iscrizione e di competenza dell'ufficio del giudice di pace esclusivamente ai giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto.</p> <p>d) Ai giudici onorari di pace di cui al comma 1 non si applicano i divieti e le limitazioni di cui all'art. 11, ad eccezione di quelle di cui al comma 6 lett. "a" nn. 1,2 e 4 e lett. "b" dello stesso articolo, e all'art. 12 del presente decreto.</p>

Riforma Orlando (D. Lgs, n. 116/2017)	Proposta "Associazione GOT non possiamo più tacere"
<p>Art. 30 - Funzioni e compiti dei magistrati onorari in servizio</p> <p>2. Resta ferma l'assegnazione dei procedimenti civili e penali ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale effettuata, in conformita' alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, prima della predetta data nonche' la destinazione degli stessi giudici a comporre i collegi gia' disposta antecedentemente alla medesima data. Per i procedimenti nelle materie di cui all'articolo 11, comma 6, lettera a), numero 3), resta ferma l'assegnazione ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale qualora effettuata prima del 30 giugno 2017.</p> <p>3. I giudici onorari di pace assegnati all'ufficio per il processo a norma del comma 1, lettera a), possono svolgere i compiti e le attivita' di cui all'articolo 10.</p> <p>4. Il Consiglio superiore della magistratura stabilisce il numero minimo dei procedimenti da trattare nell'udienza tenuta dal giudice onorario di pace, inclusi quelli delegati.</p> <p>5. Sino alla scadenza del termine di cui al comma 1, i giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale possono essere destinati a comporre i collegi civili e penali del tribunale, anche quando non sussistono le condizioni di cui all'articolo 11, comma 1, fermi i divieti di cui all'articolo 12 nei limiti di quanto previsto dai commi 6 e 7. La destinazione e' mantenuta sino alla definizione dei relativi procedimenti.</p>	<p>2. Le assegnazioni dei procedimenti civili e penali di cui al precedente comma vengono effettuate mediante ruoli autonomi. Il Presidente di Tribunale destina i giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale a comporre i collegi penali e civili»;</p> <p>Abrogato</p> <p>Abrogato</p> <p>Abrogato</p>

Riforma Orlando (D. Lgs, n. 116/2017)	Proposta "Associazione GOT non possiamo più tacere"
<p>Art. 31 - Indennita' spettante ai magistrati onorari in servizio</p> <p>1. Per la liquidazione delle indennita' dovute ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, sino alla scadenza del quarto anno successivo alla medesima data, i criteri previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374, per i giudici di pace, dall'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari.</p> <p>2. Nel corso del primo quadriennio successivo alla scadenza del termine di cui al comma 1, ai magistrati onorari di cui al medesimo comma che ne facciano richiesta con le modalita' di cui al comma 3, le indennita' spettano in conformita' alla complessiva disciplina di cui all'articolo 23, sostituendo l'importo dell'indennita' lorda annuale in misura fissa di euro 16.140, di cui al comma 2 del citato articolo 23, con l'importo annuo di euro 24.210; resta ferma l'applicazione delle altre disposizioni contenute nel predetto articolo. In tal caso quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, secondo e terzo periodo, si applica in relazione a tre, invece che a due, giorni a settimana.</p>	<p>1. Per la liquidazione delle indennita' dovute ai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, sino al raggiungimento del limite di età di cui all'art. 29, i criteri previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374, per i giudici di pace, dall'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari; le indennità sono rideterminate annualmente in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nel periodo precedente.</p> <p>2. Ai magistrati onorari di cui al comma 1, che ne facciano richiesta con le modalità di cui ai commi 3 e 3-bis, a partire dal quarto anno successivo all'entrata in vigore del presente decreto, l'importo delle indennità è determinato nella misura fissa pari ad euro 40.000,00, a cui vanno aggiunti gli oneri previdenziali e assistenziali, sia per i magistrati onorari che avranno optato per l'esercizio delle funzioni giudiziarie sia per i magistrati onorari inseriti rispettivamente nell'ufficio per il processo e nell'ufficio di collaborazione del Procuratore della Repubblica; le indennità sono rideterminate annualmente in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nel periodo precedente.</p> <p>Al magistrato onorario di cui al comma 1 non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a tre giorni a settimana, di cui non più di due dedicati alla celebrazione delle udienze. I magistrati che abbiano optato per l'esercizio delle funzioni giudiziarie ai sensi dell'art. 31 comma 3, svolgono i compiti e le attività ad esse connesse, senza obbligo di presenza in ufficio, secondo principi di autorganizzazione delle attività stesse.</p>

<p align="center">Riforma Orlando (D. Lgs, n. 116/2017)</p>	<p align="center">Proposta "Associazione GOT non possiamo più tacere"</p>
<p>Art. 31 - Indennita' spettante ai magistrati onorari in servizio</p> <p>3. I magistrati onorari di cui al comma 1 optano per il regime previsto dal comma 2 con istanza trasmessa al capo dell'Ufficio entro il termine di sei mesi prima della scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il termine di cui al presente comma e' perentorio. Relativamente all'ufficio del giudice di pace l'istanza e' presentata al presidente del tribunale nel cui circondario ha sede l'ufficio. Il capo dell'ufficio trasmette immediatamente al Ministero della giustizia le istanze ricevute.</p> <p>4. Fermo quanto previsto dai commi 2 e 3, per la liquidazione delle indennita' dovute ai magistrati onorari di cui al comma 1 si applicano, a decorrere dalla scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, le disposizioni del Capo IX.</p> <p>5. In conseguenza di quanto disposto dal comma 1 e fermo quanto previsto ai commi 2 e 3, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 3, secondo e terzo periodo, si applicano ai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto a decorrere dalla scadenza del quarto anno successivo alla predetta data.</p>	<p>3. I magistrati onorari di cui al comma 1 optano per il regime previsto dal comma 2 con istanza trasmessa al capo dell'Ufficio entro il termine di sei mesi prima della scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Relativamente all'ufficio del giudice di pace l'istanza è presentata al Coordinatore di cui all'art. 8 del presente decreto. Con la medesima istanza il giudice onorario di pace sceglie tra l'inserimento nell'ufficio per il processo e l'esercizio delle funzioni giudiziarie sia in Tribunale che presso l'ufficio del Giudice di Pace.</p> <p>Il capo dell'ufficio trasmette immediatamente al Ministero della giustizia le istanze ricevute.</p> <p align="center">Abrogato</p> <p align="center">Abrogato</p>