



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

*Via Chiana n. 87
00198 Roma*

www.giustiziadipace.it
<https://www.facebook.com/GiudicidiPace>
<https://www.youtube.com/user/Giudicidipace>

**RELAZIONE TECNICA
ALLA LEGGE DELEGA DI RIFORMA
DELLA MAGISTRATURA ONORARIA**



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it
<https://www.facebook.com/GiudicidiPace>
<https://www.youtube.com/user/Giudicidipace>

INDICE

Paragrafi:

- I. Il sistema di retribuzione. _____ pag. 3
- II. Il sistema previdenziale. _____ pag. 6



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it
<https://www.facebook.com/GiudicidiPace>
<https://www.youtube.com/user/Giudicidipace>

I. IL SISTEMA DELLA RETRIBUZIONE DEI MAGISTRATI ONORARI

A) L'analisi della normativa.

1) Il progetto di legge governativo.

Il progetto governativo prevedeva che la futura retribuzione del magistrato sarebbe stata caratterizzata da una componente fissa ed una componente incentivante [cfr. pagina 13 della relazione primo paragrafo, seconda parte: "*Conseguentemente, in sede di attuazione della delega, è certamente ipotizzabile una strutturazione dell'indennità in questione prevedendo la ripartizione della stessa in una quota fissa ed in una quota incentivante*"] e che quest'ultima sarebbe stata ancorata al raggiungimento di obiettivi fissati dal Presidente del Tribunale o dal Procuratore [cfr. art. 2 co. 13 lett. c) S 1738].

2) L'emendamento sul regime retributivo approvato in Senato.

In sede di discussione all'aula del Senato è stato approvato l'emendamento 2.311 (testo 2) del relatore Sen. Cucca delineando con maggiore precisione, e seppur in linee generali, il regime retributivo del magistrato onorario.

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

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

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

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

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

3) Le raccomandazioni e gli ordini del giorno approvati alla Camera dei Deputati.

Nella seduta n. 615 di giovedì 28 aprile 2016 sono state approvate, con parere favorevole del Governo, le raccomandazioni n. 9/3672/8 a firma dei Deputati Tartaglione, Giuseppe Guerini e Greco e n. 9/3672/17 a firma dei deputati Molteni, Guidesi e Invernizzi che impegnano il governo ai magistrati onorari "*una retribuzione annua lorda non inferiore ad Euro 36.000,00*", come importo minimo della componente fissa.

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



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma

www.giustiziadipace.it
<https://www.facebook.com/GiudicidiPace>
<https://www.youtube.com/user/Giudicidipace>

B) I caratteri del nuovo sistema delle indennità del magistrato onorario.

1) Caratteri generali per la componente fissa e variabile.

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

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

2) La determinazione della componente fissa e la tutela dell'autonomia della magistratura.

Considerando che la componente fissa costituirà l'elemento qualificante della retribuzione del magistrato onorario, questa deve essere determinata in misura tale, non solo, da consentire allo stesso di condurre una vita decorosa, ma anche, e soprattutto, di tutelare l'autonomia della magistratura.

La certezza di una retribuzione per un magistrato è finalizzata a garantirne l'autonomia in modo da essere indipendente e non a rischio corruzione. Un magistrato deve svolgere la propria funzione con l'unico scopo di garantire il rispetto della legge e non può essere condizionato dal timore di non riuscire a far fronte economicamente alle esigenze quotidiane di vita.

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

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

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

C) La proposta della Confederazione Giudici di Pace.

1) Criteri per l'individuazione dell'importo della componente fissa.

In considerazione delle due raccomandazioni e dell'ordine del giorno approvati dall'aula della Camera, si ritiene che un parametro utile per individuare un criterio di riferimento per la determinazione della componente fissa della retribuzione debba essere quello dello stipendio tabellare dei dirigenti (di I e II fascia) dell'organizzazione giudiziaria.

Tale conclusione è in linea con il sistema di retribuzione delineato dal legislatore delegante che si caratterizza per una componente fissa ed una indennità di risultato, in modo analogo a quello del personale dirigente.

2) Il regime transitorio.

Considerando la situazione attuale del personale di magistratura onoraria, si ritiene necessario che il Governo non dia attuazione al comma 17 lett. b) dell'art. 2 della L. 52/2016 e prevedere l'immediata entrata in vigore della categoria unica della magistratura onoraria, con lo stesso trattamento economico.

L'aumento di competenza così come previsto dalla legge delega, comporterà non



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma

www.giustiziadipace.it
<https://www.facebook.com/GiudicidiPace>
<https://www.youtube.com/user/Giudicidipace>

solo un incremento numerico dei procedimenti, ma anche una diversa complessità delle questioni trattate.

Conseguentemente, prevedere per i primi quattro anni, la medesima forma di retribuzione prevista, ad esempio nel caso dei giudici di pace, per l'attuale competenza per valore e per materia, vuol dire retribuire il magistrato onorario in modo non conforme alle nuove competenze e soprattutto non consentirgli di raggiungere una retribuzione dignitosa.

Inoltre, se si eserciterà la delega sul punto, non troverà applicazione, nei primi quattro anni dall'entrata in vigore della riforma, la norma di cui all'art. 2 co. 5 lett. c) L. 52/16, che prevede la possibilità di applicare i Giudici Onorari di Pace al Tribunale e, pertanto, non sarà possibile al Presidente del Tribunale di ovviare alle scoperture di organico con tale strumento, siano essi in servizio presso i Tribunali che presso gli Uffici del Giudice di Pace.

3) Il trattamento fiscale.

Occorre sul punto prevedere un unico trattamento fiscale per tutta la magistratura onoraria prevedendo espressamente che le indennità siano assimilate ai redditi di lavoro dipendente ai sensi dell'art. 50 co. 1 lett. f) del D.P.R. 917/1986, sostituendo “*giudici di pace*” con “*magistrati onorari*”.

Tale previsione comporterebbe una notevole semplificazione rispetto a quella attuale, poiché in questo modo la gestione delle retribuzioni di tutta la magistratura onoraria sarebbe accentrata presso la ragioneria territoriale dello Stato con le medesime modalità, evitando così le complicazioni amministrative, quali l'invio telematico della fattura per alcuni degli amministratori.

Non si pone alcun problema di compatibilità con un sistema previdenziale proprio dei redditi di lavoro autonomo, stante l'autonomia delle posizioni reddituali e contributive.

In tal senso è il provvedimento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 07 agosto 2014 di approvazione della delibera n. 20 adottata dal Comitato dei delegati della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense del 20 giugno 2014 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 192 del 20.08.2014) si precisa che: “*In effetti il citato articolo 1 del Regolamento, intende regolamentare specifiche fattispecie, consentendo la contemporanea (e obbligata) iscrizione alla Cassa a quegli avvocati, iscritti all'Albo che esercitano anche altre libere professioni ccdd. tutelate, ovvero svolgano attività di lavoro subordinato compatibile con la professione forense, con netta separazione delle posizioni reddituali e contributive. Tale orientamento ermeneutico si ritiene trovi la legittima collocazione all'interno del panorama normativo segnato dalla Legge 335/1995 e dalle successive modifiche, integrazioni e interpretazioni autentiche, nonché del quadro giurisprudenziale della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione*”.

II. IL SISTEMA PREVIDENZIALE

A. L'analisi della normativa.

Il legislatore delegante in materia di previdenza ha delineato i seguenti criteri direttivi: “*individuare e regolare una regime previdenziale e assistenziale compatibile con la natura onoraria dell'incarico, senza oneri per la finanza pubblica, prevedendo l'acquisizione delle risorse necessarie mediante misure incidenti sull'indennità*” e che questa potrà consistere in forme volontarie di contribuzione previdenziale [cfr. art. 2 co.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it
<https://www.facebook.com/GiudicidiPace>
<https://www.youtube.com/user/Giudicidipace>

13 lett. 1) L. 52/16].

Tale principio va però interpretato alla luce del complesso quadro normativo ed in particolare dalla necessità di coordinare la norma in esame con i decreti delegati.

In tal senso l'art. 9 co. 2 della legge delega prevede espressamente la possibilità di disporre in sede di attuazione della delega ulteriori oneri finanziari, consentendo così al legislatore delegato di regolamentare un sistema previdenziale che non si ponga in contrasto con la normativa dell'Unione Europea e con la Carta Costituzionale [cfr. art. 9 co. 2 "*“i decreti legislativi di attuazione della delega prevista dalla presente legge devono essere corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura nonché per le norme di carattere previdenziale, delle ulteriori proiezioni finanziarie previste dall'art. 17 comma 7 della legge 31 dicembre 2009 n. 196”*].

B. Conclusioni sul sistema previdenziale.

1. Incostituzionalità di un sistema previdenziale e assistenziale posto interamente a carico dell'amministrato.

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

Il livello di civiltà di un paese passa anche dal riconoscimento di garanzie previdenziali e assicurative, di un lavoratore.

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

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

La previsione di un sistema previdenziale totalmente a carico dell'amministrato si pone in pieno contrasto con la normativa Europea si richiama sul punto la Sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-393/10 del 01.03.2012 secondo cui: "*Non si può quindi sostenere che i giudici a tempo pieno e i recorder non si trovino in una situazione comparabile a causa delle divergenze tra le loro carriere, dato che i secondi hanno sempre la possibilità di esercitare la professione forense. Decisiva è piuttosto la questione se essi svolgano sostanzialmente la stessa attività. A tal proposito, le parti interessate, compreso il governo del Regno Unito, hanno chiarito in udienza che i recorder e i giudici a tempo pieno esercitavano le stesse funzioni. Si è precisato, infatti, che il loro lavoro è identico, che si svolge nelle medesime giurisdizioni e nel corso delle stesse udienze*" 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*".



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it
<https://www.facebook.com/GiudicidiPace>
<https://www.youtube.com/user/Giudicidipace>

C. La proposta della Confederazione e l'assenza di oneri rilevanti per lo Stato.

In materia previdenziale, occorre prevedere la necessaria contribuzione dello Stato, **nella misura di due terzi**, non potendosi prevedere che le risorse vengano acquisite mediante misure incidenti integralmente sulle indennità.

Al riguardo si osserva che una simile previsione non comporterà un aggravio della situazione finanziaria dell'INPS per i seguenti motivi.

1) Le indennità dei Giudici di Pace e l'equiparazione ai redditi professionali per la Cassa Forense.

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 192 del 20.08.2014 del provvedimento di approvazione della delibera n. 20 adottata dal Comitato dei delegati della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense del 20 giugno 2014 è entrato in vigore in data 21 agosto il Regolamento di attuazione dei commi 8 e 9 dell'art. 21 della Riforma della Professione Forense.

Al comma 5 dell'articolo 1 del predetto Regolamento è stabilita l'obbligatorietà dell'iscrizione alla cassa *“anche per gli iscritti agli Albi forensi che svolgano funzioni di Giudici di Pace, di Giudice Onorario di Tribunale e di Sostituto Procuratore Onorario di udienza. In tal caso, i contributi soggettivi ed integrativi saranno calcolati anche sulle indennità derivanti da tale incarico con modalità e termini stabiliti dal Consiglio di Amministrazione, fermo in ogni caso l'obbligo a corrispondere i contributi minimi”*.

Conseguentemente, considerando che la quasi totalità dei Giudici di Pace in servizio e la totalità dei futuri Giudici di Pace, saranno avvocati, l'onere della gestione della previdenza di questi magistrati sarà della Cassa Forense.

2) Il conferimento dei contributi previdenziali ed assistenziali alle forme pensionistiche complementari.

Coloro che invece, non vorranno, o non potranno avvalersi della possibilità di cui sopra, potranno destinare le somme ad un Fondo Pensione, esercitando l'opzione in tal senso.

Lo 'schema' è analogo a quanto previsto per i dipendenti di aziende private per i quali il legislatore ha previsto la possibilità di esercitare l'opzione di destinare il TFR in azienda, all'Inps o ai Fondi Pensione di cui al D.lgs. 252/2005.

Infatti, a norma dell'art. 8 co. 7 lett. a) del D.lgs. 252/2005: *“entro sei mesi dalla data di prima assunzione il lavoratore, può conferire l'intero importo del TFR maturando ad una forma di previdenza complementare dallo stesso prescelta; qualora, in alternativa, il lavoratore decida, nel predetto periodo di tempo, di mantenere il TFR maturando presso il proprio datore di lavoro, tale scelta può essere successivamente revocata e il lavoratore può conferire il TFR maturando ad una forma pensionistica complementare dallo stesso prescelta”*.

La medesima disposizione potrà prevedersi per i magistrati onorari, non iscritti alla Cassa di Previdenza e di Assistenza Forense, consentendo di esercitare l'opzione di versare i contributi ad una forma pensionistica complementare, invece che alla Gestione Separata Inps liberi professionisti.

Sul punto occorrerà prevederne l'integrale deducibilità ai sensi dell'art. 10 co. 1 lett. e) del D.P.R. 917/1986 (con lo stesso trattamento fiscale previsto per i contributi versati alla Cassa Nazionale di Assistenza Forense ed alla Gestione Separata Inps liberi professionisti).



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it
<https://www.facebook.com/GiudicidiPace>
<https://www.youtube.com/user/Giudicidipace>

3) La Gestione Separata INPS dei liberi professionisti.

Conseguentemente, solo una minima parte deciderà di avvalersi della Gestione Separata Inps dei liberi professionisti di cui all'art. 2 comma 26 L. 335/95.

La Confederazione Giudici di Pace
Il Direttivo Nazionale