



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

RELAZIONE SUL PROGETTO DI RIFORMA GOVERNATIVO S1738

I. LA PREDISPOSIZIONE DI UNO STATUTO UNICO PER LA MAGISTRATURA ONORARIA E L'UNIFICAZIONE DELLE FIGURE DEI GIUDICI DI PACE E GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE.

Il progetto di legge, oltre ad istituire uno statuto unico per la magistratura onoraria, prevedere l'istituzione di due figure di magistrati onorari suddivisi in giudicante (GdP e Got) e requirente (V.p.o.) [cfr. art. 2 co. 1 e 2].

In particolare, con riferimento alla magistratura onoraria giudicante, si sono disciplinate sostanzialmente tre diverse funzioni.

- 1) giudice presso l'Ufficio del Processo
[art. 2 co. 5, lett. a) e co. 7 lett. d)];
- 2) giudice presso l'Ufficio del Giudice di Pace
[art. e art. 2 co. 1 lett. a) e co. 15];
- 3) giudice applicato presso il Tribunale
[art. 2 co. 5, lett. b)].

1) Funzioni di giudice presso l'Ufficio del Processo.

Trattasi di compiti propri della fase iniziale del percorso professionale del futuro giudice onorario, che affiancherà il magistrato di carriera all'interno della struttura 'Ufficio del Processo', con compiti di assistenza all'udienza e redazione di provvedimenti endoprocedimentali.

Tale periodo è fissato in un mandato di quattro anni.

2) Funzioni di giudice presso l'Ufficio del Giudice di Pace.

Trattasi dei successivi due mandati di quattro anni l'uno, in cui il magistrato svolge il suo incarico con pienezza di funzioni giurisdizionali, nell'ambito dell'Ufficio del Giudice di Pace, con competenze notevolmente accresciute [pag. 3 della relazione: *"Sarà previsto che i giudici onorari inseriti nell'ufficio del giudice di pace possano svolgere con pienezza funzioni giurisdizionali nell'ambito del proprio ufficio"*].



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

3) Funzioni di giudice applicato presso il Tribunale.

Sostanzialmente si reintroduce l'art. 111 R.D. n. 12/1941 che prevedeva la possibilità di applicare i Pretori presso i Tribunali.

Trattasi di funzioni differenti rispetto a quelle dell'ufficio del processo perché, diversamente dalle prime il magistrato onorario applicato presso il Tribunale dovrà trattare e definire i processi assegnatigli [cfr. pag. 11 della relazione: *“Infine, i giudici onorari possono essere impiegati al di fuori della struttura organizzativa denominata ufficio per il processo, in casi tassativi la cui individuazione è rimessa al legislatore delegato”* e art. 2 co. 5, lett. b): *“prevedere i casi tassativi in cui è consentito al Presidente del Tribunale applicare il giudice onorario di pace quale componente del collegio giudicante civile e penale; prevedere inoltre i casi tassativi in cui il giudice onorario di pace può essere applicato per la trattazione di singoli procedimenti civili e penali di competenza del Tribunale ordinario”*].

II. LA DURATA DELL'INCARICO.

A. La normativa transitoria: dodici anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega.

Secondo la disciplina delineata nel progetto di legge delega, *“i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo possono essere confermati nell'incarico per tre quadrienni”* [cfr. art. 2 comma 16 lett. a) n. 1)].

Sempre secondo tale disciplina i magistrati che *“hanno compiuto il sessantacinquesimo anno di età, alla scadenza dei tre quadrienni di cui al numero 1) possono essere confermati sino al raggiungimento del limite di età di cui al numero 4) per svolgere esclusivamente i compiti inerenti all'Ufficio del processo”* [cfr. art. 2 comma 16 lett. a) n. 3)].

Conseguentemente, fino all'entrata in vigore dei decreti legislativi delegati si procederà con proroghe biennali.

Al riguardo si ricorda che la proroga non costituisce un atto discrezionale del governo bensì vincolato. Il sistema delle proroghe non è condizionato al carico di lavoro né all'ingresso di nuovi giudici, bensì all'entrata in vigore della riforma, come emerge dal testo delle precedenti proroghe *“i giudici di pace il cui mandato scade entro il 31 dicembre 2015 e per i quali non è consentita un'ulteriore conferma a norma dell'articolo 7, comma 1, della legge 21 novembre 1991, n. 374, e successive modificazioni, sono ulteriormente prorogati nell'esercizio delle rispettive funzioni fino alla riforma organica della magistratura onoraria e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2015”* [cfr. art. 1 comma 290 L. 2013 n. 247 (Legge di Stabilità)].

La proroga, quindi è un obbligo di legge che grava sul parlamento e sul governo e, conseguentemente, in caso di mancato adempimento deve procedersi ad un ulteriore periodo.

Pertanto il legislatore, qualora non proceda alla riforma nel termine stabilito, deve applicare la proroga, essendo stato inadempiente, non avendo provveduto alla riforma



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

nel termine di cui all'art. 7 co. 1 della L. 374/91 [cfr. art. 7 comma 1 L. 374/91: “*In attesa della complessiva riforma dell'ordinamento dei giudici di pace, il magistrato onorario che esercita le funzioni di giudice di pace dura in carica quattro anni e può essere confermato per un secondo mandato di quattro anni e per un terzo mandato di quattro anni*”].

B. La disciplina della durata delle funzioni

nel progetto di legge delega il magistrato onorario dura in carico complessivi dodici anni ossia quattro anni come magistrato onorario presso l'ufficio del processo e otto anni come magistrato onorario presso l'ufficio del giudice di pace [cfr. art. 2 comma 7].

C. Valutazioni conclusive sulla durata dell'incarico.

Incostituzionalità della temporaneità dei mandati per lesione al principio dell'autonomia della magistratura.

Il principio dell'autonomia ed imparzialità della magistratura è, infatti, collegato all'esercizio della funzione giudiziaria e non alla natura del rapporto di servizio con l'amministrazione dello Stato.

Diversamente opinando, si affermerebbe che tale principio non è posto a tutela della funzione, ma a beneficio di una particolare categoria di cittadini, in aperta violazione quindi degli artt. 3, 101 e 104 della Costituzione.

Infatti, si affermerebbe, che per tutti quei procedimenti che ricadono nella competenza del Giudice di Pace i cittadini non debbono avere garantito il diritto, costituzionalmente tutelato, di un giudice terzo ed imparziale. La continuità dei mandati, invece, da un lato consente di garantire l'autonomia e l'imparzialità della magistratura, e dall'altro di creare un sistema che non si ponga in posizione eccentrica rispetto al dettato costituzionale.

Conseguentemente, dovrà prevedersi la possibilità, dopo il primo quadriennio presso l'Ufficio del Processo di rinnovare l'incarico sino al limite di età (richiesta ben diversa dalla stabilizzazione).

Contrarietà alla normativa dell'Unione Europea della fissazione di un limite di età che non consente il conseguimento del trattamento pensionistico.

Tale limite poi, dovrà essere individuato, in base al quello vigente per la magistratura professionale.

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

La predetta previsione si pone in pieno contrasto con la normativa Europea [cfr. in particolare Sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-393/10 del 01.03.2012: “*Non si può quindi sostenere che i giudici a tempo pieno e i recorder non si trovino in una*”].



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

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”].

II. IL SISTEMA DI RETRIBUZIONE.

A. La componente fissa e componente incentivante.

Il progetto prevede che la futura retribuzione del magistrato sarà 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”].

Nel progetto di legge delega non viene definito compiutamente questo sistema limitandosi a dettare regole di principio e lasciando al legislatore delegato il compito di individuarne nel dettaglio la disciplina e la quantificazione.

Dall’esame della relazione Tecnica del MEF, è però possibile ricavare un criterio di massima per quanto attiene alla possibile quantificazione dell’indennità fissa.

Trattasi, infatti, di valutazione minima che il Ministero dell’Economia doveva svolgere, potendo poi, lasciare, ad un successivo giudizio di compatibilità tecnica (c.d. bollinatura) in sede di decreti legislativi, la valutazione degli ulteriori oneri.

B. L’Analisi delle Tabelle del MEF.

**riferimenti: pag. 23 (tabelle);
pag. 19-22 (relazione delle tabelle)**

Nelle prime colonne - fino al 2018 - si fa riferimento all’attuale regime delle retribuzioni basato sostanzialmente sul pagamento a cottimo, ipotizzando che la normativa - ossia la legge delega ed i decreti legislativi delegati - entri in vigore nel



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

2015 (cosa ovviamente irrealizzabile, ma un contabile deve dare una stima 'ceteris paribus').

1) Il regime transitorio per i pagamenti, ossia quattro anni a far data dall'entrata in vigore del Decreto legislativo di attuazione della Legge Delega.

Ipotizzando quindi l'entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo nel 2015 (cosa irrealistica, ma, si ripete, è un punto di partenza che un contabile deve prendere come riferimento), si avranno quattro anni in cui le indennità sono computate con i vecchi criteri [cfr. art. 2 comma 16 lett. b) n. 5) a pagina 50 e pag. 21 della relazione]. Come si ricava nel corso di questi anni, le indennità diminuiscono, perché a fronte di una riduzione dei giudici di pace per i raggiunti limiti di età, lo Stato non fa concorsi ma attende che i GOT, dopo i primi quattro anni, vengano assorbiti nell'ufficio del giudice di Pace [cfr. art. 2 comma 16 lett. b) n. 1) a pagina 50 e pag. 21 della relazione: "*per la magistratura onoraria attualmente in servizio si è prevista una progressiva cessazione dall'incarico, in ragione dell'età anagrafica degli stessi attualmente censita*"].

Quindi i GdP da 1.987 diventano 1.192 nel 2018 ed infine 994 nel 2019.

A partire dal 2019 - ovviamente secondo il criterio *ceteris paribus* del MEF (ossia entrata in vigore della legge delega e dei decreti legislativi delegati entro il 2015), entrano in vigore le nuove disposizioni sulle retribuzioni.

Come già detto, il futuro regime di retribuzione, previsto nel decreto legislativo attuativo, sarà caratterizzato da una componente fissa ed una variabile [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*"].

2) La componente fissa.

La componente fissa viene ipotizzata dal MEF (ovviamente su indicazione del Ministero della Giustizia) in 25.000 Euro lordi l'anno [cfr. pag. 21 della relazione, dove si parla espressamente che "*è stata ipotizzata la corresponsione di una indennità fissa pari ad Euro 25.000 lordi annui*"].

Questa componente sarà a carico direttamente del Ministero ed inserita nel capitolo di spesa dell'amministrazione 1362.

L'entità di questa componente (che è bassa, nel documento congiunto è stato proposto 36.000,00 lordi), non sarà oggetto di disciplina nel DDL Delega, ma nei successivi decreti legislativi [vedi pagina 33, ultimo paragrafo dell'Analisi di impatto della Regolamentazione (A.I.R.)].

Il MEF ha considerato solo la componente fissa perché "*Al comma 2 viene altresì specificato che in relazione alla complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, per ciascuno schema di decreto legislativo, la corrispondente relazione tecnica evidenzierà i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreto*



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

legislativi determinano noi i maggiori oneri, che non trovano compensazione nel proprio abito, si provvederà ai sensi dell'articolo 17 comma 2 della Legge 31 dicembre 2009 n. 196" [pag. 22 della Relazione], ossia il MEF, fornisce un giudizio di sostenibilità solo sulla base di un elemento fisso, che può valutare perché indicato come ipotesi dal Ministero della Giustizia, mentre le componenti variabili, non potendole valutare, poiché non individuate, saranno oggetto di una successiva analisi svolta in sede di bollinatura dei successivi decreti legislativi [cfr. pag. 21 della relazione: "Al riguardo occorre tuttavia evidenziare che solo in fase di predisposizione dei decreti attuativi della delega in esame, appositamente correlati di specifiche relazioni tecniche redatte sulla base della situazione organica del momento, si potranno definire in dettaglio le dinamiche retributive del personale della magistratura onoraria, potendosi confermare comunque la possibilità di fronteggiare i relativi oneri nel limite delle risorse assegnate a legislazione vigente iscritte sul cap. 1362 di questa amministrazione"] (1).

3) La componente incentivante.

Qui sta il vero problema perché, a norma dell'art. 2 comma 17, la componente 'incentivante' viene definita sulla base di non meglio chiariti obiettivi fissati dal Presidente del Tribunale [vedi anche l'articolo 2 comma 13 lett. c)].

4) La proposta della Confederazione.

In questo senso è la nostra proposta (descritta nelle proposte di modifica del DDL e conforme al documento congiunto presentato al ministero) ossia far rientrare componente fissa (nella misura di Euro 36.000,00) e variabile (a provvedimento, nella misura di Euro 40,00) nelle previsioni oggettive della legge, e lasciare la quantificazione della componente incentivante al Presidente per individuare i giudici di pace che possono essere assegnati al tribunale - e non nell'ufficio del processo - ai sensi dell'art. 1 comma 5 lett. b).

C. Valutazioni conclusive sul sistema di retribuzione.

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

¹ art. 17 comma 2 L. 196/2009: "Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura"



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

Un sistema di retribuzione basato da un lato su una componente fissa troppo bassa (ossia 25.000 lordi mentre le richieste congiunte in sede di tavolo tecnico erano di 36.000 lordi) e da una componente ‘incentivante’ condizionata dalla fissazione di obiettivi è incostituzionale perché lede il principio dell’autonomia della magistratura.

1) la certezza della retribuzione come garanzia dell’autonomia della magistratura.

La certezza di una retribuzione per un magistrato è finalizzata a garantire e l’autonomia del giudice 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 a non meglio chiarite attività propulsive o di raggiungimento di obiettivi fissati.

L’unico obiettivo del magistrato è il rispetto della legge e delle norme costituzionali. Vincolare la retribuzione di un giudice al raggiungimento di obiettivi fissati da terzi, vuol dire cancellare il principio dell’autonomia della magistratura per tutte quelle cause di competenza del Giudice di Pace, con l’effetto di renderlo sottomesso nelle sue decisioni all’autorità che decide questi obiettivi e le finalità da perseguire, vincolandolo con uno strumento, ossia la retribuzione, che condiziona la sua esistenza.

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

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.

2) l’incostituzionalità di un sistema di retribuzione non uniforme sul territorio nazionale.

Tale sistema di retribuzione avrebbe la conseguenza di assurgere a sistema quella che attualmente è una patologia ossia una determinazione di retribuzione di magistrati ‘a macchia di leopardo’, condizionata da esigenze contingenti.

La gravità del fatto è che questa differente determinazione di retribuzione non determina unicamente un maggiore o minore introito di natura economica (com’è ad esempio per gli incentivi per i dirigenti amministrativi), ma condiziona la stessa



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

possibilità per la giudice di sostentarsi con quanto percepisce per lo svolgimento delle funzioni.

Trattasi di previsione incostituzionale che oltre ad essere lesiva del principio dell'autonomia della magistratura viola l'art. 3 della Costituzione.

III. IL SISTEMA PREVIDENZIALE

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

Il progetto prevede che la previdenza sarà “*senza oneri per la finanza pubblica*” e che questa potrà consistere in forme volontarie di contribuzione previdenziale [cfr. art. 2 co. 13 lett. e) e co. 16 lett. e)].

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

B. Conclusioni sul sistema previdenziale.

Incostituzionalità della previsione a carico del giudice di pace di forme di tutela previdenziale e assistenziale.

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 mille magistrati.

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

Anche per questa previsione, valgono le considerazioni svolte in materia di fissazione del limite di età, poiché la predetta previsione si pone in pieno contrasto con la normativa Europea [cfr. in particolare Sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-393/10 del 01.03.2012: “*Non si può quindi sostenere che i giudici a tempo pieno e i recorder non si trovino in una situazione comparabile a causa delle divergenze tra le loro carriere, dato che i secondi hanno sempre la possibilità di esercitare la professione forense. Decisiva è piuttosto la questione se essi svolgano sostanzialmente la stessa attività. A tal proposito, le parti interessate, compreso il*”



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

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”].

IV. IL COORDINAMENTO DELL’UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE.

A. Il Presidente del Tribunale, come capo dell’Ufficio del Giudice di Pace.

Il progetto prevede che il Presidente del Tribunale provvederà a tutti “*i compiti di gestione del personale di magistratura ed amministrativo*” [art. 5 comma 1], alla predisposizione delle tabelle ed all’assegnazione degli affari [art. 5 commi 2 e 3].

B. Conclusioni sul coordinamento dell’Ufficio del Giudice di Pace.

Incostituzionalità della previsione dell’attribuzione del Coordinamento dell’Ufficio del Giudice di Pace al Presidente del Tribunale.

L’attribuzione del Coordinamento degli Uffici al Presidente del Tribunale, lede il principio dell’autonomia ed indipendenza della magistratura sotto il profilo dell’indipendenza interna del giudice, poiché il Presidente del Tribunale è il giudice dell’appello.

Diversamente sarebbe qualora venisse indicato come capo dell’ufficio altro magistrato togato, assegnato in via esclusiva al coordinamento dell’Ufficio del Giudice di Pace.

In particolare la possibilità per il Presidente del Tribunale di disporre l’applicazione dei Giudici di Pace presso il Tribunale, in casi di urgenza, per definire i processi in corso, può essere garantita introducendo, una norma analoga all’art. 111 (oggi abrogato) del R.D. n. 12/1941, che prevedeva la possibilità di applicare i Pretori ai Tribunali.

La Confederazione Giudici di Pace
Il Direttivo Nazionale