CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari

RELAZIONE

sul disegno di legge e sulle proposte di legge
di modifica della riforma della magistratura onoraria

Indice:

Il DDL S. 1438 pag. 2

Il DDL S. 1516 pag. 5

Il DDL S. 1555 pag. 6

CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari

IL DDL S.1438
Modifiche alla disciplina sulla riforma organica della magistratura onoraria

Il disegno di legge ad iniziativa governativa, proposto a seguito del Tavolo tecnico istituito con DM 21.09.2018, interviene a modificare, in modo non radicale, il D.lgs. 116/2017.

a) **Un primo rilievo**: il testo vanifica il contributo propositivo della categoria, ignorando le proposte presentate dalla quasi totalità delle associazioni ammesse al tavolo tecnico, introducendo disposizioni non discusse e non condivise e disattendendo i punti di accordo ai quali il governo si era impegnato.
b) **Un secondo rilievo**: il testo non interviene su altri aspetti essenziali quali la rimodulazione dell'UPP, la permanenza nelle funzioni fino al raggiungimento dei limiti di età utili per il conseguimento di un trattamento previdenziale, i trasferimenti, il procedimento disciplinare, il sistema previdenziale e, soprattutto l'aspetto retributivo, nonostante, come detto, il diverso impegno specifico del Ministero.

Nello specifico:

1. Contravviene agli impegni assunti dal governo il 7 marzo 2019 sull'indennità fissa

All'esito del tavolo tecnico e con il sostegno delle associazioni facenti parte del tavolo politico, il Governo propose d'introdurre una percentuale di detassazione sulle indennità dei magistrati onorari nella misura del 40%, con conseguente analoga percentuale di riduzione della base imponibile ai fini previdenziali, a parziale compensazione della mancata previsione di una qualsiasi contribuzione previdenziale a carico dello Stato.

Questa proposta venne sottoscritta dalle associazioni dei magistrati onorari al tavolo tecnico del 07 marzo 2019 e confermata al preconsiglio dei ministri.

Nonostante ciò, in un primo momento, in sede di Consiglio dei Ministri, si è inopinatamente operato un aumento della base imponibile (ai fini fiscali e previdenziali) riducendo la percentuale di detassazione al 20% (al posto di quella proposta e convenuta del 40%) e, poi, in fase di presentazione del DDL, si è annullata del tutto tale previsione!

Non è accettabile che gli aspetti retributivo e previdenziale della riforma Orlando, oggetto di numerose critiche e rilievi, vengano lasciati inalterati, nonostante il formale impegno del Ministro per un intervento correttivo e l'accordo della quasi totalità delle associazioni di categoria.

2. L'indennità fissa ed il numero di impegni giornalieri – La necessità di definire il concetto di impegno giornaliero.

La previsione di tre impegni settimanali non è assolutamente sufficiente a garantire il funzionamento della giurisdizione e deve essere superata anche in virtù delle enormi ulteriori criticità per gli uffici giudiziari in caso di utilizzo contingentato dei magistrati onorari.

Questa problematica è stata recentemente segnalata da un deliberato del Comitato Direttivo Centrale dell'ANM del 06.04.2019 in cui "*L'ANM rivolge un appello al Ministro della Giustizia affinché, in sede di redazione dell'articolato normativo, ampli l'oggetto delle materie delegabili in coerenza con quanto già stabilito e aumenti la soglia limite prevista per l'impiego settimanale dei magistrati onorari, prevedendo il corrispondente incremento retributivo, onde prevenire il blocco della trattazione di numerosissimi procedimenti e l'impossibilità di celebrare le udienze che conseguirebbero all'entrata in vigore della riforma così come prospettata*".

E' pertanto necessario prevedere un aumento del numero di impegni con conseguente incremento dell'indennità fissa.

Si rileva altresì la necessità di definire il concetto di impegno giornaliero, svincolandolo dall'obbligo di presenza in ufficio e collegandolo piuttosto al numero di udienze ed al carico di lavoro, nel rispetto della natura delle funzioni esercitate, fondata su una obbligazione di risultato.

Ad esempio, nell'ipotesi di tre impegni giornalieri dovrà precisarsi che uno è dedicato all'udienza e gli altri due all'attività ad essa connessa (senza l'obbligo di presenza in ufficio ben potendo un magistrato giudicante e requirente espletare le proprie attività 'da remoto').

Inoltre, qualora si volesse mantenere il numero massimo di tre impegni, come su specificati, bisognerebbe prevedere una clausola di riserva che consenta al capo dell'ufficio di utilizzare e al M.O. di offrire la propria disponibilità, per ulteriori giorni retribuiti, eventualmente in forma integrativa di cottimo. Quest'ultima opzione consentirà di adeguare la normativa retributiva al principio di buon andamento della giustizia, conferendo ai capi degli uffici effettivi strumenti organizzativi.

3. La previsione della doppia indennità per i magistrati onorari solo al superamento delle otto ore.

Trattasi di intervento correttivo che costituisce un'eccentricità non solo rispetto a quanto previsto dalla Legge delega 57/2016 ma anche con riguardo alle tematiche affrontante nel tavolo tecnico, trattandosi di un contenuto non discusso e gravemente lesivo della posizione di una parte della magistratura onoraria, destinata alle funzioni presso il tribunale, che si vede ridotta, invece che adeguata al nuovo potere di acquisto, l'indennità di udienza. Conseguentemente, un intervento che si poneva nella direzione di migliorare l'esistenza dei magistrati onorari di tribunale, al contrario, riduce loro la retribuibilità del tempo dedicato al servizio.

Si aggiunge che la previsione dell'obbligo di presenza in ufficio oltre le otto ore pone gravissimi problemi di compatibilità dell'incarico onorario con un obbligo di orario proprio del lavoro subordinato, in quanto in questo modo si imporrebbero degli obblighi tipici di un lavoro dipendente senza alcun diritto.

L'art. 4 del DDL come modificato dal ddl 1438, infatti, ricalca il limite delle otto ore giornaliere di cui all'art. 3 D.lgs. 66/2003, così come precisato con circolare del Ministero del Lavoro n. 8 del 2005.

4. L'Ufficio per il processo.

Il testo normativo non prevede alcun intervento sull'UPP che si ritiene, invece, necessario, in quanto le prime disposizioni applicate rischiano di compromettere l'esercizio della giurisdizione.

E' necessario prevedere l'esclusione dell'inserimento nell'UPP dei magistrati onorari attualmente in servizio o, in subordine, che ciò avvenga su base volontaria.

Tale scelta, però, non deve essere in alcun modo condizionata o condizionabile, nel senso che l'accettazione o meno dell'inserimento nell'articolazione organizzativa in oggetto non potrà in alcun modo influire sul parere di conferma o sulla permanenza nelle funzioni.

Inoltre, al fine di non disperdere le professionalità acquisite, occorre che siano preservate le funzioni giurisdizionali autonome e indipendenti nei magistrati onorari attualmente in servizio attraverso la previsione, eventualmente, di alcune competenze funzionali esclusive.

In tal senso, è necessario altresì definire normativamente il numero massimo di magistrati onorari da inserire nell'UPP, in modo tale da evitare che in esso siano inseriti i MO con la maggiore anzianità di servizio, che si precisi il carico di lavoro assegnato e che si garantisca loro un numero minimo di udienze.

Infine, è altresì necessario che non sia prevista alcuna riduzione della retribuzione per i magistrati assegnati a tale struttura e questo sia che svolgano funzioni giurisdizionali autonome che di ausilio ai magistrati professionali.

5. La necessità di innalzare il limite di età per la permanenza in servizio a 70 o 72 anni.

La previsione del limite di età di permanenza massima nelle funzioni a 68 anni per i magistrati onorari in servizio si pone in grave contraddizione con l'obbligo di iscrizione alla Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza o alla Gestione Separata INPS, liberi professionisti.

Infatti, da un lato di impone un obbligo gravoso a questi magistrati onorari, indipendentemente dal fatto di esercitare o meno la professione forense e dall'altro si prevede la cessazione dell'incarico ad una età che non consente di conseguire il trattamento previdenziale.

Conseguentemente si ritiene necessario prevedere un innalzamento del limite di età a 72 anni o, in via subordinata, disporre la permanenza delle funzioni dei magistrati onorari in servizio, con un rinvio 'mobile', ossia fino al raggiungimento dell'età pensionabile prevista per gli avvocati del libero foro.

6. Il procedimento disciplinare.

Manca nel testo del ddl 1438 ogni riferimento alla modifica del regime disciplinare introdotto dal d.lvo 116/2017, pur promesso in sede di accordo del 7 marzo 2019.

L'importanza dell'invocato intervento risiede nel fatto che il Legislatore delegato aveva completamente disatteso l'articolo 1, comma 1, lettera l) e l'articolo 2, comma 11 della legge delega n. 57/2016, disciplinando la responsabilità disciplinare del magistrato onorario nel ben distinto ambito di cui all'articolo 21, inerente la decadenza, la dispensa e la revoca del mandato per il mancato raggiungimento degli obiettivi dovuto a gravi ed inescusabili carenze.

E' evidente l'eccesso di delega operato dal Legislatore delegato in violazione dell'articolo 76 Cost., avendo questi completamente omesso di graduare le sanzioni disciplinari secondo la loro gravità, prevedendo al contrario l'immediata revoca, peraltro senza neppure individuare le fattispecie tipizzate d'illecito disciplinare, se non con generiche frasi, che non solo ledono il diritto di difesa del magistrato onorario, ma la stessa indipendenza della funzione e l'effettività del sistema disciplinare.

7. I trasferimenti dei magistrati onorari (mobilità).

La mancata attuazione della delega con riferimento al procedimento del trasferimento ad altro ufficio di cui alla lettera g) comma 1 dell'art. 1 e del comma 8 dell'articolo 2 L. 57/2016 sta comportando gravi conseguenze per i singoli uffici giudiziari che, costanza di particolari emergenze, hanno comportato anche una drastica riduzione della presenza dei magistrati onorari.

Si pensi alle ipotesi delle incompatibilità sopravvenute, alle problematiche derivanti da motivi di salute, di famiglia ed alle sopravvenute esigenze degli Uffici Giudiziari.

La mobilità della magistratura onoraria, si pone in linea con il principio di efficienza dell'amministrazione della giustizia, che passa anche attraverso la possibilità di distribuire più equamente tutte le risorse umane, inclusi i magistrati onorari. Non è, infatti, sufficiente ricorrere alle applicazioni dovendosi, invece, intervenire con provvedimenti più duraturi ed incisivi, anche oltre distretto. In sede di Tavolo Politico il Ministro Bonafede, si era, del resto, specificamente impegnato ad apportare le relative modifiche come chieste dalle associazioni, ma tale impegno non ha avuto alcun seguito.

8. Il sistema previdenziale e la contribuzione dello Stato – La previdenza complementare.

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.

Si osserva peraltro che la maggior parte dei magistrati onorari in servizio ha una età anagrafica e una storia previdenziale che non assicurerà in alcun modo un completo ciclo di contribuzione idoneo a garantire un diritto alla previdenza pieno, sicché una contribuzione gravante interamente sul magistrato onorario altro non sarebbe che un inutile ed odioso balzello.

Una soluzione praticabile, oltre alla contribuzione dello Stato, sarebbe quella di prevedere la facoltà, in alternativa alla Cassa Nazionale di Assistenza Forense ed alla Gestione separata INPS, di destinare le somme ad un Fondo Pensione, esercitando un'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*".

Analoga disposizione, con le ovvie modifiche del caso, potrà prevedersi per i magistrati onorari, non iscritti alla Cassa di Previdenza e di Assistenza Forense, consentendo a questi di esercitare l'opzione di versare i contributi, pur forniti per due terzi dallo Stato, ad una forma pensionistica complementare, invece che alla Gestione Separata Inps liberi professionisti.

Sul punto occorrerà prevedere l'integrale deducibilità di detti contributi 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

Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari

IL DDL S.1516
Modifiche al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, recante riforma organica della magistratura onoraria ed altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio e introduzione delle relative tutele previdenziali

Trattasi della proposta di legge più completa in quanto interviene su tutti gli aspetti essenziali non solo al fine di garantire alla magistratura onoraria quelle tutele minime che spettano ad ogni lavoratore, ma anche per assicurare il buon funzionamento della giustizia.

Pertanto, si auspica che tale testo venga condiviso e approvato dalla Commissione, al fine di superare definitivamente tutte le numerose criticità, inefficienze ed illegittimità del DDL n. 116/2017, denunciate da tutti gli operatori del settore.

1. Gli aspetti qualificanti e pienamente condivisibili del suddetto disegno di legge.

1) **la PERMANENZA NELLE FUNZIONI ONORARIE dei magistrati in servizio fino al raggiungimento dell'età pensionabile prevista per gli avvocati del libero foro;**
2) **la POSSIBILITÀ DI ESERCITARE L'OPZIONE per l'esercizio dell'attività ad impiego ridotto della metà (tre impegni) o pari a due terzi (cinque impegni) ed a tempo pieno (sei impegni), con incremento *pro rata temporis* della retribuzione in funzione degli impegni offerti;**
3) **la definizione del concetto di impegno giornaliero,** svincolato dall'obbligo di presenza in ufficio ma collegato al numero di udienze ed al carico di lavoro;
4) **una più efficiente regolamentazione dell'Ufficio per il processo mediante le seguenti disposizioni:**
- facoltatività dell'inserimento per i magistrati onorari in servizio;
- esclusione della riduzione della retribuzione per i Mo che inseriti in UPP non svolgono funzioni giurisdizionali;
- introduzione di limiti nella formazione di tale struttura (numero massimo di magistrati onorari da inserire previo interpello e con preferenza dei magistrati onorari con meno anzianità di servizio, individuazione del carico di lavoro, minimo di udienze garantite)

5) la previsione di un'unica indennità, aumentata *pro rata temporis* in funzione dell'impegno;
6) la previsione della tutela previdenziale, con quota parte a carico dello Stato;
7) la previsione di un sistema disciplinare con la previsione della tipizzazione delle fattispecie e graduazione delle sanzioni;
8) l'introduzione di una regolamentazione per i trasferimenti;
9) la previsione di una riduzione della base imponibile del 50% a titolo di riduzione forfettaria delle spese;
10) l'aver reperito le risorse necessarie prevedendo la riduzione della dotazione organica a 5.000 unità in linea con quanto previsto nella relazione tecnica della Legge 57/2016, 'bollinata', con esito positivo dalla Ragioneria Generale dello Stato in data 23.12.2014.

2. L'ufficio per il processo.

Per le scriventi associazioni, **le norme sull'UPP dovrebbero prevedere esclusione da tale modulo organizzativo dei MO attualmente in servizio, stante la incostituzionalità delle funzioni assistenziali ed ancillari** e la palese violazione del diritto di difesa, come evidenziato dalle Camere Penali con i documenti che si allegano.

Tuttavia, riveste carattere di cogenza ripensare all'UPP nei termini specificati nella proposta delineata dal DDL n. 1516 (volontarietà, garanzia delle funzioni giurisdizionali al suo interno, pari retribuzione, contingentamento del numero dei magistrati onorari da destinare all'UPP).

3. Il trattamento previdenziale – La previdenza complementare.

In aggiunta a tali disposizioni potrebbe prevedersi la facoltà per il magistrato onorario di esercitare l'opzione per la previdenza complementare, come indicato nel punto 8. delle osservazioni al DDL S1438.

CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari

IL DDL S.1555
Modifiche alla Legge 28 aprile 2016 n. 57 ed al decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116, in materia di tutela dei magistrati onorari ed efficienza degli uffici giudiziari del Giudice di Pace e del Tribunale

La proposta di legge interviene al fine di migliorare le previsioni del D.lgs. 116/2017 per i magistrati onorari in servizio.

1. Gli aspetti qualificanti del disegno di legge.

1) la previsione **dell'aumento del limite di età fino a settantadue anni per i magistrati onorari in servizio**;
2) la regolamentazione del procedimento disciplinare con la previsione di ulteriori fattispecie, con graduazione delle sanzioni;
3) **l'aumento dell'impegno e della corrispondente indennità**;
4) **la possibilità per i magistrati onorari in servizio di esercitare l'opzione dell'aumento dell'impiego fino al quarto impegno, con conseguente incremento dell'indennità;**
5) la previsione di tutele assistenziali e previdenziali con contribuzione quota parte a carico dello Stato;
6) la possibilità per gli enti locali di chiedere la riapertura degli Uffici del Giudice di Pace soppressi.

2. I rilievi.

In ordine al ripristino della figura del **Coordinatore dell'Ufficio del Giudice di Pace** si osserva la non adeguatezza della previsione con riferimento sia alle funzioni che alla retribuzione.

In considerazione del rilevante aumento di competenza, l'attività di coordinatore dell'Ufficio del Giudice di Pace sarà maggiore rispetto a quella svolta in vigenza della previgente normativa e non consentirà di dedicarsi all'attività giudiziaria.

In particolare, considerando che nella quasi totalità degli Uffici del Giudice di Pace è carente la figura del dirigente amministrativo e che, pertanto, il magistrato onorario si ritroverebbe a ricoprire anche tali compiti, è necessario prevedere un diverso parametro per la determinazione della componente fissa della retribuzione ossia quello dello stipendio tabellare dei dirigenti (di I e II fascia) dell'organizzazione giudiziaria, considerato al lordo delle imposte, ma al netto del trattamento previdenziale ed assistenziale.

Il testo non prevede, inoltre, alcuni aspetti, ritenuti necessari dalle scriventi associazioni, relativamente ai quali ci si richiama a quanto esposto nei paragrafi relativi al DDL 1438 e precisamente:

1) **Non è prevista alcuna riduzione della base imponibile**, come proposto dal Ministro della Giustizia e condiviso all'esito del tavolo tecnico dalle associazioni di categoria;
2) **Non viene definito il concetto di impegno giornaliero;**
3) **Non è prevista alcuna modifica dell'attuale sistema dell'Ufficio per il Processo,** sicché è assente ogni protezione delle funzioni giurisdizionali autonome in capo ai magistrati onorari in servizio con detrimento del principio della soggezione del giudice solo alla legge e violazione del diritto di difesa.
4) **Non è introdotta la possibilità di trasferimento del magistrato onorario**;

Anche con riferimento a questo DDL potrebbe prevedersi la facoltà di esercitare l'opzione per la **previdenza complementare**, come indicato nel punto 8. delle osservazioni al DDL S1438.

Il direttivo
Confederazione Giudici di Pace

Il direttivo
Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari