

Torino, 2 ottobre 2017

COMMISSIONE EUROPEA
DG Occupazione, affari sociali e inclusione

OGGETTO: CHAP(2015)1071 (già CHAP (2016) 03834)

Con lettera datata 12 luglio 2017 la Commissione Europea mi comunicava che:

- 1) la corrispondenza avente ad oggetto il tema della denuncia da me presentata quale presidente del Comitato Articolo 10 sarebbe stata registrata sotto il numero di riferimento CHAP(2015)1071;
- 2) I servizi della Commissione stanno collaborando a stretto contatto con le autorità italiane per rendere la normativa italiana conforme a quella dell'UE.

Con la presente lettera comunico che:

- l'Italia ha portato a compimento la riforma della magistratura onoraria;
- anche la nuova normativa presenta profili di incompatibilità con il diritto UE e, anzi, incorre in nuove violazioni.

Preciso che, attraverso un documento firmato dal capo dell'Ufficio legislativo del ministero della giustizia, indirizzato al Consiglio di Stato, sappiamo che la Commissione Europea ha già chiuso negativamente il caso EU Pilot 7779/15/EMPL nei confronti dell'Italia in merito alla compatibilità con il diritto UE della disciplina nazionale relativa ai magistrati onorari.

Di seguito illustrerò, in sintesi, le novità normative rilevanti per le valutazioni della Commissione Europea (paragrafo A) e i profili di incompatibilità della nuova disciplina nazionale con il diritto UE (paragrafo B), limitandomi a spiegare perché essa non supera i rilievi già formulati dalla Commissione Europea. Il paragrafo C è dedicato ad alcune osservazioni sulle modalità di reclutamento dei magistrati onorari, diverse da quelle dei magistrati di carriera (c.d. "professionali"), al fine di smentire l'argomento principale utilizzato dal Governo italiano per giustificare il trattamento economico dei magistrati onorari e il loro impiego attraverso un rapporto di lavoro a tempo determinato. Per il resto richiamo la denuncia già presentata e, in particolare, la lettera indirizzata alla Cepej (in lingua inglese) (cfr. ALLEGATO N. 1).

A) NOVITÀ NORMATIVE.

La legge delega n. 56/2016 (citata nella nostra precedente lettera di denuncia) è stata attuata attraverso il decreto legislativo n. 92/2016 (entrato in vigore il 31 maggio 2016) e il decreto legislativo n. 116/2017 (entrato in vigore il 15 agosto 2017).

Il decreto legislativo n. 92/2016 stabilisce la proroga di tutti i magistrati onorari in servizio (infatti la proroga precedente prevedeva, quale termine del loro incarico, il 31 maggio 2016). La proroga è efficace fino al provvedimento di conferma che avverrà all'esito di una valutazione di idoneità. I procedimenti di conferma sono in corso e il decreto ne disciplina le modalità.

Il decreto legislativo n. 116/2017 ha completato l'attuazione della legge delega.

Prima di individuare le novità rilevanti per le valutazioni della Commissione europea, evidenzio che la nuova normativa unisce le due categorie di giudici onorari prima esistenti

(giudici di pace e giudici onorari presso i tribunali, che avevano diverse competenze per materia), in un'unica categoria di giudici onorari, ora chiamati "giudici onorari di pace" (G.O.P.). Tuttavia rimane in funzione l'ufficio del giudice di pace. I G.O.P. saranno impiegati in parte presso gli uffici del giudice di pace, in parte presso i tribunali. Inoltre la riforma disciplina attraverso un unico statuto i giudici onorari di pace (con funzioni giudicanti) e i vice procuratori onorari (con funzioni requirenti).

Mi scuso fin d'ora se l'illustrazione delle novità normative apparirà complessa. In realtà tutti gli operatori interni del diritto (compresi i capi degli uffici) stanno incontrando difficoltà a interpretare la nuova normativa, in quanto o non è chiara o, comunque, introduce meccanismi molto complicati.

1. PART-TIME.

L'art. 1 del decreto legislativo n. 116/2017 prevede che a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana.

In realtà la norma non è chiara, in quanto non precisa, con riguardo all'attività di udienza, se il limite all'impegno esigibile sia riferito solo all'udienza o anche a tutto il lavoro precedente e conseguente all'udienza (studio degli atti, motivazione delle sentenze e adozione di altri provvedimenti – ordinanze e decreti).

Nel caso in cui il limite all'impegno esigibile fosse riferito esclusivamente all'udienza, in concreto l'impegno in concreto sarebbe di gran lunga superiore a due giorni a settimana.

La retribuzione dei giudici onorari impiegati presso i tribunali e i vice procuratori onorari disciplinata dalla normativa previgente (applicata per un ulteriore quadriennio ai magistrati onorari già in servizio – cfr. successivo paragrafo n. 6), prevede, infatti, un'indennità di presenza giornaliera corrisposta esclusivamente per il giorno dell'udienza, mentre tutto il lavoro preparatorio e conseguente all'udienza, non viene retribuito. È questione controversa, pertanto, se la nuova disciplina sia analoga a quella precedente.

Infatti, nel corso dell'audizione in Commissione Giustizia della Camera del Parlamento, durante l'esame del decreto legislativo n. 116/2017, prima della sua approvazione, l'esponente dell'Associazione Nazionale Magistrati ha interpretato la norma in oggetto ritenendo che il limite si riferisca ai soli giorni in cui si tiene udienza.

D'altronde, se, al contrario, la norma venisse interpretata nel senso di comprendere nell'impegno esigibile, non solo il giorno di udienza, ma anche il lavoro necessario per preparare l'udienza e il lavoro necessario ad adottare e motivare provvedimenti, l'organico dei magistrati onorari non sarebbe sufficiente a definire il contenzioso a loro assegnato.

2. DURATA DELL'INCARICO.

L'articolo 18 stabilisce che l'incarico di magistrato onorario ha la durata di quattro anni. Alla scadenza, l'incarico può essere confermato, a domanda, per un secondo quadriennio (la conferma è subordinata a una valutazione di professionalità).

3. TRATTAMENTO PREVIDENZIALE E ASSISTENZIALE.

La legge delega n. 56/2016, all'art. 2 comma 13, indicando al Governo i criteri di attuazione della delega, stabiliva l'introduzione di un regime previdenziale e assistenziale senza oneri per la finanza pubblica, prevedendo l'acquisizione delle risorse necessarie mediante misure incidenti sull'indennità.

Il legislatore delegato, all'art. 25 del decreto legislativo n. 116/2017, stabilisce che il trattamento previdenziale sia quello dei lavoratori autonomi. Il Governo non ha ancora emesso

circolari per stabilire le modalità concrete di iscrizione all'INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale). È comunque prevedibile, in base alla legislazione vigente in materia, che l'aliquota dovuta per la contribuzione non sia inferiore al 33 per cento (integralmente a carico del lavoratore). L'art. 25 citato mantiene in vigore la normativa attuale per quanto riguarda i magistrati onorari che esercitano la professione di avvocato. In quanto avvocati, infatti, essi sono iscritti alla Cassa Nazionale Forense (che è una cassa di previdenza privata). La normativa prevede che, con riferimento alla retribuzione corrisposta dallo Stato per l'attività di magistrati onorari, essi debbano versare i contributi alla Cassa Nazionale Forense (equiparando la retribuzione al reddito percepito come avvocati).

4. RETRIBUZIONE.

Il regime retributivo previsto dal decreto legislativo è molto complesso e rinvia a successiva normativa secondaria per l'individuazione concreta dei criteri di liquidazione. È prevista la corresponsione di un'«indennità» fissa e un'«indennità variabile». L'indennità variabile dovrà essere liquidata in base agli obiettivi raggiunti (per altro in violazione della Raccomandazione n. 12/2010 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici adottata in occasione della 1098^a riunione dei Delegati dei Ministri il 17.11.2010, che vieta «sistemi che facciano dipendere dalle prestazioni gli elementi essenziali della retribuzione, in quanto essi possono creare difficoltà all'indipendenza dei giudici»). La retribuzione fissa lorda va da un massimo di 16.140 euro all'anno (pari a circa 660 euro al mese netti al mese) a un minimo equivalente all'80 per cento della predetta cifra, a seconda dell'attività svolta, e viene corrisposta trimestralmente. La parte variabile, “di risultato”, può essere riconosciuta in misura non inferiore al quindici per cento e non superiore al trenta per cento dell'indennità fissa, e viene liquidata alla fine dell'anno.

5. FERIE.

L'art. 24 del decreto legislativo n. 116/2017, con riferimento alle ferie, prevede che i magistrati onorari non prestino attività durante il periodo feriale di cui all'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 (dal 1° al 31 agosto), salvo che ricorrano specifiche esigenze d'ufficio; in tal caso, è riconosciuto il diritto di non prestare attività nel periodo ordinario per un corrispondente numero di giorni. L'indennità prevista dall'articolo 23 (descritta al paragrafo n. 3 che precede) è corrisposta anche durante il periodo feriale.

6. REGIME TRANSITORIO.

Il decreto legislativo n. 116/2017 disciplina un regime transitorio per i magistrati onorari in servizio all'entrata in vigore del medesimo decreto¹.

Con riferimento alla durata dell'incarico l'art. 32 del decreto legislativo n. 116/2017 prevede che i magistrati onorari in servizio possano essere confermati per ulteriori quattro quadrienni a decorrere dall'entrata in vigore del primo decreto attuativo della legge delega n. 57/2016, ovvero il decreto legislativo n. 92/2016 (ogni conferma è subordinata a una valutazione della professionalità con verifica della idoneità).

L'art. 31 del decreto legislativo n. 116/2017 stabilisce che:

- si applica la disciplina previgente per quanto riguarda la retribuzione, per il primo quadriennio decorrente dal 15 agosto 2017 (data di entrata in vigore del decreto);

¹ La relazione illustrativa del decreto spiega che il regime transitorio è motivato dalla necessità di «**preservare il più possibile la risorsa costituita dai magistrati onorari già in servizio, in relazione ai quali l'amministrazione ha affrontato negli anni significativi investimenti di formazione**».

- per il primo quadriennio decorrente dal 15 agosto 2017 non si applica nemmeno il part-time imposto dalla nuova normativa (l'art. 1 decreto legislativo n. 116/2017, come si è detto, prevede che i nuovi magistrati onorari debbano lavorare con un impegno che non superi i due giorni a settimana); per il quadriennio successivo i magistrati onorari a cui si applica il regime transitorio possono chiedere di lavorare con un impegno che non superi i tre giorni alla settimana anziché due. A partire dal terzo quadriennio scatta la limitazione dell'impegno settimanale di due giorni a settimana.

Non è chiaro se ai magistrati in servizio si applichi l'art. 25 relativo al trattamento previdenziale e assistenziale, in quanto l'intero articolo fa riferimento al nuovo regime retributivo. Non è nemmeno chiaro se il legislatore abbia esteso l'applicazione dell'art. 24 (relativo al periodo feriale) ai magistrati in servizio. Nelle linee guida appena formulate il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli ha concluso che **l'art. 24 non si applica** ai magistrati in servizio: «Si propende oggi, dopo l'esame approfondito del regime transitorio svolto in precedenza e sulla base di un'interpretazione sistematica, per la non applicabilità dell'art. 24 ai VPO desumendosi la volontà del legislatore (delegante e delegato) di lasciare invariata l'attuale disciplina complessiva per un quadriennio» (http://www.questionegiustizia.it/doc/Linee_guida_regolamentazione_riforma_magistratura_onoraria.pdf). La complessità dell'applicazione, infatti, deriva dal fatto che la disciplina previgente e applicata ancora in via transitoria ai magistrati in servizio, non prevede una retribuzione mensile. Per applicare l'art. 24 anche ai magistrati già in servizio, si dovrebbe non solo garantire il riposo feriale, ma anche la retribuzione, attraverso un meccanismo che non è disciplinato (per esempio corrispondendo, nel corso del periodo di riposo, una retribuzione pari a quella media mensile corrisposta durante l'anno). Ma, come si è detto, alcuni dirigenti degli uffici hanno già formulato un'interpretazione contraria.

B) INCOMPATIBILITÀ DELLA NUOVA NORMATIVA INTERNA CON LA NORMATIVA UE

1. DIRETTIVA 97/81/CE.

Il decreto legislativo n. 116/2017, imponendo, tra quattro anni, il part-time a tutti i magistrati onorari in servizio, incorre in una nuova violazione del diritto europeo, in particolare della direttiva 97/81/CE del Consiglio Europeo, del 15 dicembre 1997, modellata sui contenuti della Convenzione OIL n. 178 del 24.6.1994, che, all'art. 10, impone l'adozione di misure necessarie ad assicurare che la trasformazione del rapporto dal tempo pieno a part-time e viceversa avvenga su base volontaria.

Soccorre, in proposito, la sentenza della Corte di Giustizia Europea del 15 ottobre 2014, causa C-221/13, in particolare il seguente passaggio:

«Nella fattispecie, si deve constatare, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 51 delle sue conclusioni, che una situazione in cui un contratto di lavoro a tempo parziale è trasformato in un contratto di lavoro a tempo pieno senza l'accordo del lavoratore interessato e una situazione in cui un lavoratore vede il suo contratto di lavoro a tempo pieno trasformato in un contratto di lavoro a tempo parziale contro la sua volontà non possono essere considerate situazioni comparabili, dato che la riduzione del tempo di lavoro non comporta le stesse conseguenze del suo aumento, in particolare a livello di remunerazione del lavoratore, che rappresenta la contropartita della prestazione di lavoro».

L'Italia, imponendo l'estensione del tempo parziale a tutti i magistrati onorari a cui si riferisce la presente denuncia, li pregiudica come lavoratori in quanto riduce la loro remunerazione (con riferimento all'impiego a tempo pieno dei magistrati onorari, cfr. "lettera alla

Cepej” allegata alla precedente denuncia). Giova precisare che, nonostante la modifica legislativa il rapporto di lavoro è il medesimo. Infatti il primo decreto attuativo della legge delega n. 57/2016, ovvero il decreto legislativo n. 92/2016, nel prevedere le modalità di conferma dei magistrati onorari in servizio, prevede **il mantenimento in servizio senza soluzione di continuità**.

Evidenzio che le conseguenze dell'imposizione del part-time sono ancora più deleterie in considerazione del fatto che il decreto legislativo n. 116/2017, disattendendo la legge delega, non ha previsto la possibilità di trasferimento presso altre sedi. Il trasferimento avrebbe consentito di iniziare a svolgere la professione di avvocato presso la sede di residenza e di continuare a svolgere le funzioni onorarie presso altra sede (infatti, l'impegno di fatto a tempo pieno fin qui richiesto ai magistrati onorari ha determinato molti di loro a cessare l'attività di avvocato). In questo modo, diventando insufficiente il reddito dell'attività onoraria, è difficilissimo trovare una fonte alternativa di reddito (le *chances* di avviare uno studio legale in una sede lontana dalla residenza sono bassissime). La riforma, pertanto, imporrà di lasciare l'incarico onorario per cercare un'attività utile a garantire un reddito sufficiente.

2. DIRETTIVA 2003/88/CE

Come si è detto non è chiaro se l'art. 24 si applichi ai magistrati onorari in servizio e con quali modalità. Se il Governo dovesse chiarire che l'art. 24 non si applica ai magistrati onorari in servizio in modo utile da garantire un periodo di riposo feriale retribuito, essi continuerebbero a non godere di ferie retribuite, con conseguente violazione della Direttiva 2003/88/CE.

3. DIRETTIVA 1999/70/CE.

La violazione della direttiva in oggetto è rilevabile sotto diversi profili. Anzitutto i magistrati onorari in servizio, prorogati per legge fino alla riforma in esame, sono soggetti ad ulteriori quattro proroghe quadriennali. La violazione, comunque, riguarda anche i magistrati onorari nominati in base alla nuova normativa (che dovrebbero restare in carica solo due quadrienni). Per altro evidenzio che anche la normativa previgente prevedeva un incarico di tre anni, prorogabile solo una volta (ma i magistrati onorari sono rimasti in servizio attraverso proroghe per lo più annuali, a partire dalla scadenza del secondo mandato). La direttiva in oggetto, infatti, stabilisce che il termine di durata del rapporto di lavoro deve essere determinato da condizioni oggettive (quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico), che nel caso che ci occupa non sussistono. Né il part-time imposto dalla nuova normativa può ritenersi una condizione obiettiva giustificativa del rapporto di lavoro a tempo determinato. L'unica misura idonea a superare la violazione è la stabilizzazione del rapporto di lavoro seppure con le competenze attuali e senza la previsione della progressione di carriera (tipica dei magistrati di carriera, c.d. professionali).

Anche in questa sede è utile evidenziare che il decreto legislativo n. 116/2017 unifica i giudici di pace e i giudici onorari di tribunale in un'unica categoria: giudici di pace onorari, in parte impiegati presso l'ufficio del giudice di pace, in parte impiegati presso il tribunale. In base alla nuova normativa i giudici di pace onorari impiegati presso il tribunale, svolgono in parte le medesime funzioni dei giudici di carriera, in parte le funzioni di collaboratore dei medesimi. L'ufficio del giudice di pace continua ad avere competenze esclusive. Inoltre, nel settore civile, il decreto citato **trasferisce all'ufficio del giudice di pace il 30 per cento delle materie prima di competenza del tribunale**.

Per quanto riguarda i vice procuratori onorari, il decreto aumenta le loro competenze, consentendo che essi svolgano le funzioni di pubblico ministero anche in fase di indagini

preliminari (firmando i provvedimenti - quali la richiesta di archiviazione, l'accordo con l'imputato sulla pena da chiedere al giudice, la richiesta del decreto penale di condanna -, ovvero svolgendo attività di ricerca delle prove, attraverso l'esame delle persone informate dei fatti e l'interrogatorio dell'indagato). Inoltre essi possono anche svolgere compiti di collaborazione dei magistrati requirenti di carriera.

Con riguardo sia ai giudici onorari che ai vice procuratori onorari va evidenziato che i procedimenti di cui si occupano non si distinguono da quelli trattati dai magistrati di carriera (c.d. professionali) per il tipo di rito. Il profilo tecnico è il medesimo. Per esempio anche le decisioni dei giudici onorari devono essere motivate (il sistema giuridico italiano fa parte del modello di *civil law*). I processi sono scanditi dalle stesse regole procedurali. La prova lampante è il fatto che la nuova disciplina trasferisce all'ufficio del giudice di pace il 30 per cento del contenzioso che prima era di competenza del tribunale.

Ne consegue che non sussistono ragioni obiettive per il ricorso al rapporto di lavoro determinato e che rimangono ferme le conclusioni della Commissione Europea che, nel chiudere negativamente il caso EU Pilot 7779/15/EMPL, ha osservato che i giudici e i vice procuratori onorari sono comparabili ai magistrati di carriera (o professionali).

Quanto fin qui osservato impone di concludere analogamente con riferimento al seguente rilievo già formulato dalla Commissione Europea in chiusura del caso Eu Pilot citato: sussiste disparità di trattamento rispetto ai magistrati di carriera (o professionali), in tema di retribuzione, indennità di fine rapporto e regime di sicurezza sociale.

Con riferimento alla retribuzione si è già detto che per il primo quadriennio i magistrati onorari percepiranno la medesima retribuzione corrisposta in base alla normativa previgente. La nuova normativa prevede comunque una retribuzione, anche in proporzione all'impegno richiesto, di gran lunga inferiore a quella dei magistrati di carriera. La discriminazione sarebbe ancora più grave se l'art. 1 del decreto legislativo n. 116/2017 fosse interpretato nel senso che, con riguardo all'attività di udienza, il limite dell'impegno esigibile fosse riferito esclusivamente alla durata dell'udienza e non al lavoro necessario per preparare l'udienza e per motivare le sentenze e adottare gli altri provvedimenti (cfr. paragrafo n. 1, "PART TIME").

La nuova normativa non prevede alcuna indennità di fine rapporto.

Quanto al regime di sicurezza sociale abbiamo detto che la normativa non è chiara nello stabilire se ai magistrati onorari in servizio si applichi l'art. 25. Se il Governo chiarirà che non si applica, continuerebbe a mancare ogni sicurezza sociale. Se il Governo dovesse chiarire che si applica l'art. 25, è evidente che permarrebbe la discriminazione, con un aggravamento: infatti il versamento dei contributi a totale carico dei magistrati onorari, a retribuzione lorda invariata, comporterebbe una riduzione drastica della retribuzione netta². I magistrati onorari sarebbero assoggettati al regime dei lavoratori autonomi, non essendo tali³. Giova citare il parere della Commissione Giustizia della Camera del Parlamento dell'8 giugno 2017, sul decreto legislativo n. 116/2017. Sul punto la Commissione così concludeva:

«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».

Il riconoscimento del regime previdenziale è, dunque, solo apparente.

² Per i magistrati onorari che svolgono la professione di avvocato, come si è detto, la discriminazione permane come in passato, dal momento che essi continuano a versare i contributi previdenziali come lavoratori autonomi alla Cassa Nazionale Forense.

³ Cfr., sul punto, la "lettera alla Cepej" già allegata. Ad ogni buon conto si ribadisce che sono numerosi gli indici che smentiscono la natura autonoma del rapporto di lavoro: la previsione del congedo obbligatorio in caso di maternità (tipica del rapporto di lavoro subordinato), l'eterodirezione (prevista sia dalla normativa previgente che dalla nuova), l'obbligo (previsto dalla nuova disciplina), di garantire comunque un impegno settimanale nella misura stabilita dall'ufficio.

La qualifica di lavoratore autonomo (non corrispondente alla realtà) è un *escamotage*. È un'etichetta falsa per discriminare ulteriormente i magistrati onorari. L'etichetta è falsa così come è falsa la qualifica "onoraria" (cfr. "lettera alla Cepej" allegata). Basti ricordare che la nuova disciplina, come si è già detto, trasferisce il 30 per cento del contenzioso finora di competenza del tribunale all'ufficio del giudice di pace. Si tratta dello stesso e identico lavoro svolto finora dai magistrati di carriera (c.d. "professionali"). Se l'attività svolta è la stessa, la logica impedisce che non sia più considerata "lavoro" (secondo l'etichetta dell' "onorarietà") e si applichino le condizioni dei lavoratori autonomi.

Evidenzio, inoltre, che l'art. 25 prevede che, in caso di assenza per malattia per un periodo superiore a sei mesi, i magistrati onorari sono definitivamente dispensati dall'incarico (mentre, in caso di assenza per un periodo fino a sei mesi l'incarico è solo sospeso).

4. DIRETTIVA 92/85/CEE.

Come noto, finora ai magistrati onorari si è applicata la normativa dei magistrati di carriera tipica di tutti i lavoratori dipendenti per quanto riguarda la maternità (congedo obbligatorio), ma ad essi (contrariamente ai magistrati di carriera) non è corrisposta alcuna indennità per il periodo di assenza dal lavoro. Il decreto legislativo n. 116/2017 continua a prevedere il congedo obbligatorio. Per quanto riguarda la corresponsione di un'indennità per il periodo di congedo, come si è detto, l'art. 25 del decreto legislativo n. 116/2017 prevede il trattamento previdenziale ed assistenziale tipico dei lavoratori autonomi. Il Governo non ha chiarito se l'art. 25 si applichi ai magistrati onorari in servizio. Come si è osservato al paragrafo precedente ne consegue, a seconda dei chiarimenti che vorrà dare il Governo, una violazione per totale mancanza di tutela, o una violazione per discriminazione rispetto ai magistrati di carriera della tutela riconosciuta.

C) OSSERVAZIONI SULLE MODALITÀ DI ACCESSO ALLA MAGISTRATURA ONORARIA.

Come noto alla Commissione Europea attraverso la denuncia che abbiamo già presentato, il reclutamento nella magistratura onoraria avviene attraverso un concorso per titoli. I candidati, perciò, hanno già superato altri concorsi o abilitazioni per esame di carattere pubblico. Dopo la nomina essi devono superare un tirocinio, all'esito del quale devono dimostrare l'idoneità a svolgere le funzioni.

Giova evidenziare che i magistrati c.d. professionali reclutati, invece, attraverso il concorso per esami, durante il tirocinio hanno competenze inferiori rispetto ai magistrati onorari. A titolo di esempio, mentre il vice procuratore onorario è competente a svolgere in udienza le funzioni del pubblico ministero nei reati più gravi (per i quali il pubblico ministero non può mandare direttamente a giudizio l'indagato, ma deve chiedere il rinvio a giudizio al giudice, e che sono individuati dal legislatore in base alla pena, superiore a quattro anni di reclusione), i magistrati c.d. professionali pur reclutati attraverso il concorso per esami, durante il tirocinio non possono essere delegati per queste funzioni. Analogamente, mentre i vice procuratori possono svolgere alcune funzioni del pubblico ministero in fase di indagine, l'esercizio delle stesse funzioni non è riconosciuto ai magistrati di carriera (c.d. professionali) in tirocinio pur reclutati attraverso il concorso per esami. La stessa considerazione vale per i giudici onorari impiegati presso il tribunale, che possono svolgere le funzioni giudicanti a differenza dei magistrati di carriera (c.d. professionali) nel corso del tirocinio pur reclutati attraverso il concorso per esami.

Dal momento che il Governo italiano continua a basare sulle diverse modalità di reclutamento la ragione della diversità di trattamento dei magistrati onorari rispetto ai magistrati

di carriera, si segnalano alla Commissione Europea, a titolo di esempio, due articoli di stampa che evidenziano le criticità del concorso per esami dei magistrati di carriera:

- 1) “Il concorso truccato per magistrati. Un avvocato svela la truffa del 1992”;
(<http://www.lastampa.it/2017/09/28/italia/cronache/il-concorso-truccato-per-magistrati-un-avvocato-svela-la-truffa-del-4vol5L4I5llhPkAaSUqurM/pagina.html>);
- 2) “Il professore bocciato al concorso: Al mio posto preso un asino. La denuncia: errori incredibili nella prova per diventare magistrato”;
(<http://www.quotidiano.net/cronaca/concorsi-pubblici-2017-1.3432350>).

Le uniche conseguenze derivanti dalle diverse modalità di reclutamento, che noi non riteniamo ingiustificate, sono le seguenti:

- la progressione automatica di carriera, propria dei magistrati reclutati con concorso per esami, è preclusa ai magistrati onorari;
- i magistrati reclutati con concorso per esami, possono svolgere le funzioni presso diversi uffici giudiziari (tribunali dei minorenni, tribunali di sorveglianza, corti d’assise, tribunali ordinari, corti d’appello, Corte di Cassazione); invece i magistrati onorari possono svolgere le funzioni esclusivamente presso l’ufficio a cui sono stati assegnati (tribunale ordinario e ufficio del giudice di pace).

Le differenze che abbiamo indicato, infatti, sono giustificate dal fatto che le modalità di reclutamento dei magistrati onorari sono mirate a verificare l’idoneità a svolgere le funzioni tipiche per cui sono stati nominati, e non le funzioni che si svolgono presso altri uffici. Le modalità di reclutamento, invece, non giustificano il mancato riconoscimento della natura lavorativa (di carattere subordinato) delle funzioni svolte. Né le attuali modalità di impiego dei magistrati onorari in servizio (a cui, come si è detto, si applica il regime transitorio), né quelle disciplinate dalla nuova normativa corrispondono alle modalità di impiego tipiche del magistrato onorario. Nel corso dei lavori dell’Assemblea Costituente (che portarono alla formulazione della Carta Costituzionale italiana), i deputati discussero la figura del magistrato onorario, dando la seguente definizione: «è una funzione che si presta non come attività professionale, ma come una partecipazione spontanea che esce dalle normali occupazioni della propria vita». Solo questa condizione giustificava il mancato riconoscimento dei diritti dei lavoratori, in quanto le funzioni assegnate erano diverse da quelle tipiche dei magistrati professionali e consentivano di svolgere le funzioni onorarie senza sacrificare l’attività lavorativa vera e propria. Invece, come abbiamo descritto nella “lettera alla Cepej” i magistrati onorari svolgono un vero e proprio lavoro, a tempo pieno o part-time (in base alla nuova normativa anche i magistrati onorari già in servizio, dopo il primo quadriennio decorrente dal 15 agosto 2017, dovrebbero diventare tutti part-time).

A ulteriore dimostrazione di quanto abbiamo fin qui scritto produciamo i seguenti documenti:

- delega di un vice procuratore onorario (la delega legittima la presenza nella singola udienza del **vice procuratore onorario** in rappresentanza del Pubblico Ministero, ed è conferita dal Procuratore della Repubblica, ovvero il magistrato dirigente a capo dell’Ufficio della Procura: sulla delega sono attestate dal cancelliere la presenza del vice procuratore onorario e la durata dell’udienza – **in questo caso dalle ore 9.12 alle ore 19,10** -; l’udienza a cui si riferisce la delega allegata è stata celebrata davanti una sezione penale di un Tribunale, ed è stata tenuta da un giudice onorario di tribunale; l’allegazione serve a dimostrare l’impegno dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari, che non è limitato alla durata dell’udienza, ma comprende la preparazione e l’adozione di tutti i provvedimenti assunti anche successivamente – ordinanze, decreti, sentenze che devono essere motivate) [ALLEGATO NUMERO 2];

- statino mensile delle presenze (in alcune Procure i vice procuratori onorari sono muniti di badge, che serve a rilevare le presenze e gli orari di permanenza negli uffici del palazzo di giustizia - la colonna “PRE. EFF.”, indica la “presenza effettiva”, ovvero il tempo complessivo di permanenza in ufficio nella singola giornata; l’allegazione serve a dimostrare che l’impegno lavorativo è a tempo pieno) [ALLEGATO NUMERO 3].

Mi permetto di concludere evidenziando che la riforma varata dall’Italia è ingannevole. La procedura davanti alla Commissione Europea non prevede un contraddittorio tra i ricorrenti e lo Stato denunciato. Abbiamo già smascherato le informazioni ingannevoli comunicate dal Governo alla Cepej (nella “lettera alla Cepej”). Abbiamo cercato di spiegare qui perché la riforma varata dall’Italia non supera alcuna delle violazioni che abbiamo denunciato e non supera i rilievi già formulati dalla Commissione Europea. Non sappiamo come l’Italia difenderà l’attuale normativa interna. Ma mi corre l’obbligo di rendere noto alla Commissione Europea che il regime transitorio viene applicato anche ai magistrati onorari nominati alla vigilia dell’entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017 (essi non hanno ancora iniziato a svolgere le funzioni e sono sottoposti al periodo di tirocinio). Ebbene, proprio mentre l’Italia vuole dimostrare alla Commissione Europea che ha modificato la disciplina per superare le violazioni del diritto UE (ma abbiamo detto che così non è), applica la disciplina vecchia a magistrati onorari che ancora devono cominciare a lavorare. In Italia citiamo spesso uno scrittore, Tomasi da Lampedusa, che, nel noto romanzo “Il gattopardo”, scrisse: «Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi».

Confidiamo che l’intervento della Commissione Europea faccia davvero cambiare le cose impedendo il perpetuarsi di un’ingiustizia che ha reso intollerabili le condizioni di lavoro dei magistrati onorari.

Paola Bellone
Presidente del Comitato “Articolo 1”

ALLEGATI

- 1) lettera alla Cepej;
- 2) delega di un vice procuratore onorario;
- 3) statino mensile delle presenze.

Con il sostegno del Movimento “Sei Luglio”

