

UNIONE
NAZIONALE
GIUDICI
DI PACE
* unagipa *

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
GIUDICI DI PACE
La giustizia al servizio del cittadino

consegnato
da
G. Di Girolamo
13/11/19
MB

PROPOSTE DI MODIFICA AL DDL n. 1438 INERENTE

**“MODIFICHE ALLA DISCIPLINA SULLA RIFORMA
ORGANICA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA”**

INDICE

PREMESSA.....	pag. 3
DEFINIZIONI.....	pag. 4
SANZIONI DISCIPLINARI.....	pag. 5
SISTEMA DI PAGAMENTO.....	pag. 6
PREVIDENZA E ASSISTENZA.....	pag. 7
ETA' CESSAZIONE FUNZIONI.....	pag. 9
TERMINE PER L'EMANAZIONE DELLE PIANTE ORGANICHE.....	pag. 11
DETASSAZIONE E IRPEF.....	pag. 12
MODIFICA NORMATIVA CONSIGLIO GIUDIZIARIO.....	pag. 13
DICHIARAZIONE SISTEMA DI PAGAMENTO.....	pag. 14
MODIFICA SISTEMA DI PAGAMENTO.....	pag. 15
TRASFERIMENTI.....	pag. 16
DOTAZIONE PIANTA ORGANICA.....	pag. 17
LEGGE PROFESSIONALE FORENSE.....	pag. 18
ABROGAZIONI.....	pag. 19
REPERIMENTO RISORSE.....	pag. 20
DIRITTO COMUNITARIO ED ISTITUZIONI EUROPEE.....	pag. 21

PREMESSA

A seguito della presentazione al Senato del DDL n. 1438 a firma del Ministro Alfonso Bonafede relativo alle modifiche della L. 57/16 e successivi decreti legislativi 92/16 e 116/17 (c.d. riforma Orlando) riguardante la riforma organica della magistratura di pace ed onoraria, vanno evidenziate alcune imprecisioni nella Relazione di accompagnamento al DDL.

Nella Relazione si precisa erroneamente che nel DDL vengono recepite le conclusioni dei lavori del tavolo tecnico istituito dal Ministro della giustizia del 21/09/2018. In realtà, a seguito del confronto tra le varie parti al tavolo tecnico, il Ministro della giustizia ha provveduto a proporre dei principi, inserite nelle *slides* nel corso dell'incontro al ministero in data 07/03/2019, condivisi con 14 associazioni di categoria su 16, in quanto ritenuti un compromesso tra le componenti del tavolo tecnico, le proposte indicate e le esigenze politiche. In tale sede, le associazioni avevano, altresì, avanzato delle integrazioni, elencate a pag. 36 e 37 della Relazione, anch'esse in gran parte recepite dal Ministro della giustizia, ma non riportate nel DDL presentato in Senato.

Purtroppo, i principi inseriti nelle *slides* sono stati in gran parte disattesi sia dal Ministro della giustizia che li ha proposti, sia dal governo di appartenenza.

In particolare ci si riferisce:

- **Detassazione:** il ministro aveva proposto la detassazione del 40% sull'imponibile, al fine di dare la possibilità al magistrato onorario di coprire con il risparmio fiscale il versamento previdenziale, rimanente interamente a proprio carico, così come previsto dalla Orlando e criticata nella Relazione a pag. 27. La detassazione è stata dimezzata (20%) nel DDL approvato dal governo nel corso del Consiglio dei Ministri del 20/05/2019 e del tutto scomparsa nel presente DDL presentato in Senato, facendola passare per una proposta delle associazioni (pag. 37 della Relazione). Da interviste da parte del ministro e del sottosegretario Morrone, si procrastina la suddetta agevolazione fiscale in altre circostanze più idonee (sic);
- **Previdenza:** è stata proposta l'abrogazione dell'art. 25 c. 3 D.l.vo 116/17, attualmente in vigore, che impone, a partire dal 16/08/2021, l'iscrizione obbligatoria del magistrato onorario non iscritto ad altre forme previdenziali (4.000 su 5.000 in servizio) alla Gestione Separata dell'INPS. Tale imposizione non tiene conto che gran parte dei magistrati in servizio non ha il requisito dell'età al fine di ottenere l'assegno minimo previdenziale ai 68 anni, in quanto necessitano venti anni di versamenti del 25,72% sull'intero imponibile. Ne consegue che solo una manciata di magistrati onorari in servizio avrebbe l'opportunità di arrivare a tale traguardo; tutti gli altri non raggiungeranno il numero di versamenti sufficienti per avere l'assegno minimo previdenziale (20 anni), considerato che chi non ha completato i venti anni di versamenti matura la pensione all'età di 70 anni a condizione che abbia versato almeno 5 anni di contributi. Coloro pertanto ai quali manca al momento dell'entrata in vigore del presente ddl, meno di 5 anni (cfr. L. 214/2011) verseranno i contributi a fondo perduto e senza avere alcuna possibilità di attivare un proprio percorso individuale con altri istituti assicurativi, con la facile previsione di creare un'altra categoria di poveri nel prossimo futuro, coloro che non matureranno i venti anni saranno di fatto esodati a 68 anni, dovendo attendere la pensione per due anni.
- Le altre proposte avanzate in data 07/03/2019 al Ministro della giustizia e condivise politicamente dallo stesso sono elencate a pagina 36 e 37 della Relazione.

In maniera superficiale e strumentale l'apparato burocratico del ministero ha giustificato il mancato accoglimento delle proposte integrative delle associazioni con la motivazione che il loro recepimento avrebbero determinato una sostanziale stabilizzazione della categoria della magistratura onoraria (pag. 37 Relazione tecnica al DDL). Si evidenzia che nella legge istitutiva n. 374/1991 relativa alla magistratura di pace, contemplata nell'art. 116 della Costituzione, erano previste la gradazione delle sanzioni disciplinari; liberi trasferimenti da un ufficio ad un altro; libertà del numero di udienze settimanali, attraverso la redazione delle tabelle di composizione; nessun obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS. Tali norme sono rimaste in vigore per 25 anni ed alcune di esse sono tuttora in vigore, senza che la magistratura di pace in questi anni abbia avuto il riconoscimento di un rapporto di lavoro pubblico.

In ragione di tali premesse si propongono i seguenti emendamenti al DDL scritti in grassetto e sottolineati.

DEFINIZIONI

Al Capo XI del decreto legislativo 116/17 ovunque sono indicate le parole “giudice onorario di pace” devono essere sostituite con le parole “***giudici di pace, giudici onorari di tribunale***”.

Tale modifica si rende opportuna, in quanto prevista il DDL governativo ripristina la distinzione della figura del giudice di pace da quella dei giudici onorari di tribunale e del vice procuratori onorari con una diversa disciplina di funzioni ai fini di partecipazione all’ufficio del processo e dei collegi, pur rimanendo con lo *status* di magistrato onorario e di lavoratore autonomo.

La disciplina diversificata tra le suddette figure, in particolare tra i giudici di pace ed i giudici onorari di tribunale, si evince dalla modifica apportata dal DDL agli artt. 30 e 31 del decreto legislativo 117/16.

Tale modifica non comporta alcun impegno di spesa. Tuttavia, se tale distinzione non sarà confermata, in prospettiva potrebbe causare notevoli esborsi pubblici, in ragione della procedura di infrazione attuata dalla Commissione Europea.

SANZIONI DISCIPLINARI

Dopo l'art. 21 c. 3 decreto legislativo 116/17 viene aggiunto il comma 3-bis nel seguente modo:

ART. 21 c. 3-bis (sanzioni disciplinari)

"I magistrati onorari in servizio di cui all'art. 29 c. 1 del presente decreto legislativo sono soggetti alle seguenti sanzioni disciplinari: ammonimento, censura, sospensione per tre mesi dalle funzioni e revoca. Nei casi di cui al presente articolo, con esclusione delle ipotesi di dimissioni volontarie, il presidente della corte d'appello, per i magistrati onorari in funzione di giudici di pace e di giudici onorari di tribunale, o il procuratore generale della Repubblica presso la corte di appello, per i vice procuratori onorari, propone alla sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 25 del 2006 l'ammonimento, la censura, la decadenza, la dispensa, la sospensione per tre mesi dalle funzioni o la revoca. La sezione autonoma, sentito l'interessato e verificata la fondatezza della proposta, trasmette gli atti al Consiglio superiore della magistratura affinché deliberi sulla proposta della sanzione disciplinare deliberata dal Consiglio Giudiziario, previa audizione dell'interessato. Il Ministro della giustizia con proprio decreto dispone l'ammonimento, la censura, la decadenza, la dispensa, la sospensione di tre mesi dalle funzioni e la revoca".

Relazione:

tale modifica si rende necessaria, per i magistrati onorari in servizio, al fine di ripristinare una disciplina sanzionatoria già esistente per i giudici di pace prima della legge Orlando (cfr. art. 9 legge 21 novembre 1991 n. 374), inoltre sottrae notevolmente il magistrato di pace in servizio a pressioni derivanti da capi dell'ufficio giudiziario o dal consiglio forense, che devono relazionare sull'attività svolta dal magistrato onorario. La gradazione delle sanzioni disciplinari non determina alcuna ipotesi di lavoro subordinato, in quanto, come detto, nella legge istitutiva del gdp del 1991 era prevista e tale circostanza non ha determinato alcun rapporto di lavoro dipendente pubblico. Né tale modifica apporta alcun maggiore esborso della finanza pubblica.

La modifica che si propone non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, potendo far fronte alle attività collegate, con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

SISTEMA DI PAGAMENTO. CADENZA MENSILE

L'art. 23 c. 2 decreto legislativo 116/17 è modificato nel modo seguente:

ART. 23 c. 2 NUOVA VERSIONE (cadenza pagamento mensile per indennità fissa)

“Ai magistrati onorari di cui all'art. 29 c. 1 che optano per l'indennità fissa annua di cui al comma 2 dell'art. 31 la liquidazione dell'indennità fissa verrà corrisposta con cadenza mensile. Ai magistrati onorari di cui all'art. 29 c. 1 che opteranno per le attuali liquidazioni, queste continueranno ad essere corrisposte con i criteri in vigore all'entrata in vigore della presente legge”

La modifica si rende opportuna, in quanto coloro che opteranno per l'indennità fissa, essendo questa già determinata nel suo intero ammontare, per cui non si comprende la cadenza bimestrale del pagamento, essendo sufficiente dividere l'indennità fissa per dodici mesi.

Tale modifica non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, potendo far fronte alle attività collegate, con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente. corrisponda ad un maggiore impegno di spesa.

Dopo l'art. 23 c. 2 del decreto legislativo 116/17 è inserito il comma 2-bis nel modo seguente:

ART. 23 c. 2 bis (sistema pagamento per m.o. nominati in reggenza e/o applicazione)

“I magistrati onorari di cui all'art. 29 c. 1 del presente decreto legislativo che sono nominati in reggenza, ovvero in applicazione ad altro ufficio giudiziario, pur rimanendo titolare del proprio, hanno diritto a vedersi corrisposta l'indennità di produzione secondo i criteri in vigore al momento dell'entrata in vigore della presente legge”

Relazione:

la modifica si rende opportuna, in quanto il DDL governativo non prevede alcuna corresponsione per il lavoro dei magistrati onorari in servizio (got e gdp) che, pur rimanendo titolari e quindi in attività nei propri uffici giudiziari, saranno nominati in reggenza, ovvero in applicazione all'interno degli uffici del giudice di pace, specie in quegli uffici salvati dai comuni. In tali casi vi è il concreto rischio che i magistrati onorari lavoreranno senza alcun riconoscimento economico e che gli uffici del giudice di pace salvati dal comune resteranno senza personale giudicante, con notevoli disagi per l'utenza. Senza contare la mancanza di rispetto per la dignità del lavoratore.

All'attuazione di tale modifica si provvederà mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, nel limite degli stanziamenti iscritti all'U.d.V. 1.4 sul pertinente capitolo 1362 p.g. 1 dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, sul quale gravano ordinariamente tutte le spese connesse al pagamento delle indennità da corrispondere ai giudici onorari. Ciò in quanto sia perché gli uffici sono per la maggior parte di piccolo cabotaggio, sia perché le somme per l'indennità della magistratura onoraria stanziata al cap. 1362 del bilancio ministeriale, essendo di natura obbligatoria, sono state già stanziata.

PREVIDENZA E ASSISTENZA

All'art. 25 c. 3 decreto legislativo 116/17 le parole "sono iscritti" sono sostituite con le parole "possono iscriversi".

ART. 25 c. 3 Nuova versione (rendere facoltativa l'iscrizione del m.o. alla gestione separata inps)

*"Ai fini della tutela previdenziale e assistenziale i giudici di pace, giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari **possono iscriversi** alla Gestione Separata di cui all'art. 2 comma 26 della legge 8 agosto 1995 n. 335. Per il versamento del contributo si applicano le modalità ed i termini previsti per i lavoratori autonomi di cui all'art. 53 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917, iscritti alla gestione separata".*

- Tale modifica si rende necessaria, in quanto i magistrati onorari che non sono iscritti alla Cassa forense, circa 4.000 unità, non hanno il requisito dell'età necessario per poter versare contributi previdenziali alla Gestione separata INPS per venti anni. Ne consegue che rimanendo l'obbligo previsto dall'art. 25 c. 3 del decreto legislativo 116/17 i suddetti magistrati onorari non hanno il requisito dell'età al fine di ottenere l'assegno minimo previdenziale ai 68 anni, in quanto necessitano venti anni di versamenti del 25,72% sull'intero imponibile. Ne consegue che solo una manciata di magistrati onorari in servizio avrebbe l'opportunità di arrivare a tale traguardo; tutti gli altri non raggiungeranno il numero di versamenti sufficienti per avere l'assegno minimo previdenziale (20 anni), considerato che chi non ha completato i venti anni di versamenti matura la pensione all'età di 70 anni a condizione che abbia versato almeno 5 anni di contributi (cfr. L. 214/2011). Coloro pertanto ai quali manca al momento dell'entrata in vigore del presente ddl, meno di 5 anni verseranno i contributi a fondo perduto e senza avere alcuna possibilità di attivare un proprio percorso individuale con altri istituti assicurativi, con la facile previsione di creare un'altra categoria di poveri nel prossimo futuro, coloro che non matureranno i venti anni saranno di fatto esodati a 68 anni, dovendo attendere la pensione per due anni. Tali effetti possono evitarsi permettendo loro di costruirsi un'autonoma posizione pensionistica con versamenti presso fondi pensionistici autonomi.

All'attuazione di tale modifica si provvederà mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, nel limite degli stanziamenti iscritti all'U.d.V. 1.4 sul pertinente capitolo 1362 p.g. 1 dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, sul quale gravano ordinariamente tutte le spese connesse al pagamento delle indennità da corrispondere ai giudici onorari.

OPPURE

"Ai fini della tutela previdenziale e assistenziale i magistrati onorari sono iscritti, su loro richiesta, alla gestione separata INPS di cui all'art. 2 comma 1 legge 08 agosto 1995 n. 335, per cui il Ministero della Giustizia è tenuto al versamento di una contribuzione rapportata alla base imponibile, per un'aliquota di finanziamento, al netto degli incrementi contributivi di cui all'art. 3 c. 24 della citata legge, complessivamente pari a 32 punti, di cui 8,20 punti a carico del dipendente, stante il rapporto di collaborazione con lo stesso Ministero della Giustizia".

Relazione

Con riferimento agli aspetti previdenziali ed assistenziali la norma, di cui si propone la modifica, si pone in aperta violazione della Carta Sociale Europea, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1961, la cui versione modificata è stata ratificata dall'Italia con L. 30/99.

Il Comitato Europeo dei Diritti e delle Uguaglianze Sociali con decisione del 05/07/2016 e pubblicata il 16/11/2016 ha accertato la violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 12 § 1 (diritto alla sicurezza sociale) in combinato disposto con l'Allegato E (divieto di discriminazione in ambito lavorativo) nei

confronti della magistratura di pace, in quanto lo Stato italiano nella riforma Orlando non ha previsto un trattamento sociale e previdenziale per i giudici di pace.

Peraltro, il sistema previdenziale così come disciplinato dalla riforma Orlando che pone interamente a carico il versamento sul lavoratore, si pone in netto contrasto con il diritto comunitario. A tal fine si richiama la pronuncia della Corte di Giustizia europea nella causa C-393/10 del 01/03/2012 secondo cui "non si può sostenere che i giudici a tempo pieno e i *recorder* (giudici di pace ed onorari) 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 la questione che essi svolgono la stessa attività". Non si rinviene alcun maggiorazione di spesa, in quanto il versamento previdenziale da parte del Ministro della Giustizia rientrerebbe nell'ambito dei versamenti figurativi versati all'INPS a fine anno e per tutti i dipendenti pubblici.

N.B.= Attualmente il minimale contributivo per la gestione separata INPS è di € 3.969,60. Qualora si richieda l'indennità fissa di € 31.420,00, prevista nel DDL, il m.o. dovrà versare alla gestione separata INPS € 8.081,22, pari all'aliquota del 25,72% sull'intero imponibile. Tale versamento, tuttavia, non produrrà alcun beneficio previdenziale al magistrato onorario, stante l'età ormai avanzata da un punto di vista di anni contributivi, della maggior parte di loro (cfr. tabella a pag. 25 della Relazione al DDL).

ETA' CESSAZIONE FUNZIONI

All'art. 29 c. 2 del decreto legislativo 116/17 la parola "sessantotto" viene sostituita dalla parola "settanta".

ART. 29 c. 2 NUOVA VERSIONE (aumento dell'età di cessazione dalle funzioni)

"In ogni caso, l'incarico cessa al compimento del settantesimo anno di età"

Relazione:

Tale modifica si rende necessaria al fine di tutelare coloro che sono iscritti alla Cassa forense di continuare a versare il proprio contributo previdenziale, in quanto la Cassa forense eroga l'assegno previdenziale in favore dei propri iscritti a partire da 70 anni. E così anche nel caso in cui venga mantenuta la previsione della gestione separata. In caso contrario gli attuali magistrati onorari iscritti alla Cassa forense, e la maggior parte di quelli iscritti alla gestione separata INPS, cessando l'attività giurisdizionale a 68 anni, per due anni non avrebbero alcun reddito.

Tale modifica non comporta alcuna spesa da parte delle Casse dello Stato, in quanto l'eventuale maggior somma, determinata dal ministero della giustizia in € 4,5 milioni, risulta compensato dalla diminuzione di 500 unità nella dotazione organica. Infatti diminuendo di 500 unità la dotazione organica dell'intera magistratura onoraria si avrebbe un risparmio di € 8.070.000,00, risultante dal mancato impiego delle risorse previste per i 500 giudici onorari di pace (€ 16.140,00x500). Ne consegue che il suddetto risparmio va a coprire in misura molto ampia il costo relativo all'innalzamento dell'età a 70 anni per coloro che sono in servizio.

Inoltre, la norma evita una disparità di trattamento con la magistratura professionale, già evidenziata dalla Corte di Giustizia europea che con sentenza C-286/12 del 06/11/2012, con cui ha sancito che una riduzione di età, a fronte della legge istitutiva e senza alcun norma transitoria, costituisce un inadempimento degli obblighi di cui agli artt. 2 e 6 § 1 della Direttiva Europea 2000/78/CE del 27/11/2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e lavoro. Ne discende che l'età di cessazione dalle funzioni deve essere equiparata a quella della magistratura professionale al compimento del 70° anno di età. In ragione di tale principio di diritto comunitario va evidenziato che la L. 374/91 (legge istitutiva del giudice di pace) prevedeva la cessazione dalle funzioni giurisdizionali all'età di 75 anni, equiparando l'età a quella della magistratura professionale, per cui i giudici di pace attualmente in servizio sono stati reclutati con la suddetta legge, facendo affidamento, anche in relazione all'aspetto previdenziale.

Impegno di spesa è necessario evidenziare tre considerazioni:

1. la modifica normativa comporterà un impegno di spesa, secondo i dati ministeriali, di 4,5 milioni di euro. L'impegno di spesa potrà essere coperto dalla riduzione della dotazione organica di 500 unità, così facendo si avrà un risparmio di € 8.070.000 (16.140,00-indennità annuale per il magistrato onorario- x 500 = 8.070.000,00). A tale somma verrà detratta la somma di € 4.500.000,00 (maggior costo per l'innalzamento dell'età di cessazione dalle funzioni), per cui si avrà, in ogni caso, un risparmio di € 3.570.000,00, con conseguente invarianza finanziaria della modifica.
2. Nella riforma Orlando è previsto per il secondo mandato e limitatamente al 60% dei magistrati onorari in servizio e senza alcuna indicazione di requisiti, un'indennità di 24.120,00: ne discende che solo 3.120 su 5200 magistrati onorari potranno accedere alla suddetta indennità. Qualora il DDL dovesse essere approvato prima dell'inizio del secondo mandato, decorrente dal giugno 2020, si avrebbe anche un risparmio di € 24.897.600,00, risultante dalla differenza tra le suddette indennità e coloro (3120 unità) che avranno la fortuna di accedervi (€ 24.120,00 - 16.140,00 = 7.980,00 x 3120 = 24.897.600,00).
3. Peraltro, nel capitolo n. 1362 del bilancio del Ministero della Giustizia sono stanziati 205 milioni di euro per il triennio 2018-2020 per l'intera magistratura onoraria. Di questo stanziamento 15 milioni di euro sono riservati ai giudici ausiliari di Corte d'Appello ed il rimanente, ben 190 milioni di euro sono riservati al pagamento delle indennità per i giudici di pace, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari. Tuttavia, nella realtà di tale somma vengono impegnati annualmente circa 130 milioni di euro, con un avanzo di circa 60 milioni di euro.

Nonostante la presenza di disponibilità finanziaria, il ministero vuole riservare la suddetta differenza per il pagamento dei nuovi reclutati che non si verificherà prima di vari anni (nuova rideterminazione della pianta organica all'interno degli uffici; indizione del bando di reclutamento; redazione graduatoria; eventuali ricorsi; espletamento del tirocinio, ecc.), con conseguente aumento annuale della differenza tra lo stanziamento e la reale spesa.

Pertanto, anche l'approvazione dell'emendamento che aumenta a 70 anni l'età di cessazione della funzione giurisdizionale non implica alcun aumento di spesa, stante lo stanziamento già effettuato.

TERMINE PER L'EMANAZIONE DELLE PIANTE ORGANICHE

All'art. 1 n. 4 DDL dopo l'art. 3-bis deve aggiungersi il seguente articolo:

ART. 3-ter (termini di emanazione del D.M. sulle piante organiche dei singoli uffici)
"il decreto del Ministro della giustizia di cui al precedente articolo 3-bis deve essere emanato entro tre mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della presente legge".

Relazione:

L'introduzione della suddetta norma è necessaria al fine di rendere certi i tempi di applicazione del sistema reddituale a scelta del magistrato onorario. Infatti, l'art. 3-bis, introdotto nel DDL che individua l'emanazione del D.M. relativo alle piante organiche nei singoli uffici giudiziari e da cui decorrono i sei mesi per la scelta reddituale del singolo magistrato onorario, non prevede alcun termine, per cui potrebbero passare anni prima di vedere l'emanazione del D.M. con documento del magistrato onorario.

La modifica non implica alcun impegno di spesa.

DETAZZAZIONE E IRPEF

Dopo l'art. 3 del DDL è inserito l'art. 3-bis (modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917) relativo alla modifica dell'art. 54 c. 6 del suddetto DPR che riprende l'art. 53 che, a sua volta, alla lettera f-bis indica le indennità dei giudici onorari di pace e vice procuratori onorari proventi da lavoro autonomo. E' necessario, altresì, prevedere l'accesso alla c.d. flat tax per tutti i magistrati onorari in servizio al fine di evitare sperequazioni tra gli stessi.

ART. 3-bis DDL NUOVA VERSIONE (modifica al DPR 22 dicembre 1986 n. 917)

***“I redditi indicati alla lettera f-bis del comma 2 dell’art. 53 sono costituiti dall’ammontare delle indennità in danaro o in natura percepite nel periodo di imposta ridotte del 40 per cento.
I giudici di pace, i giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari in servizio alla data del 16/08/2017 sono soggetti, ai fini fiscali, alla L. 30/12/2018 n. 145 limitatamente alle indennità percepite per la funzione giurisdizionale”.***

Relazione:

Tale modifica si rende necessaria perché è stata condivisa al tavolo tecnico ministeriale e su proposta del ministero della giustizia, la detassazione del 40% sull'imponibile con la finalità di compensare, almeno in parte, il versamento contributivo previsto interamente a carico del magistrato onorario.

Impegno di spesa:

Tale modifica, pur comportando un impegno di spesa da determinare, come detto, è stata oggetto di proposta ministeriale; inoltre, la stessa proposta è stata posta al vaglio della Ragioneria di Stato che, prima dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del 20/05/2019 ha apposto la bollinatura alla norma che abbassava la detassazione al 20%. Pertanto, anche se si volesse ripristinare la sola percentuale del 20%, questa non risulterebbe in linea con il principio di invarianza finanziaria.

Si ritiene opportuno inserire anche il secondo comma, in quanto attualmente è in vigore la c.d. flat tax fino ad € 65.000,00 destinata ai titolari di partita iva. Nell'ambito della magistratura onoraria solo 1.000 su 5.000 magistrati onorari sono titolari di partita iva (iscritti alla Cassa Forense), per cui possono accedere al beneficio fiscale della flat tax; i rimanenti 4.000 magistrati onorari e di pace, non essendo titolari di partita iva, in quanto espletano la funzione giurisdizionale in via esclusiva, non potranno accedere al suddetto beneficio fiscale con conseguente sperequazione economica e disparità di trattamento.

MODIFICA AL D.LVO 92/16 RELATIVAMENTE ALLA COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO GIUDIZIARIO

All'art. 3 del decreto legislativo 31 maggio 2016 n. 92 vengono apportate le seguenti modifiche:
dopo le parole "i giudici onorari di pace" vengono aggiunti le parole "in funzione di giudice di pace ed in funzione di giudice onorario di tribunale"

All'art. 4 decreto legislativo 31 maggio 2016 n. 92 vengono apportate le seguenti modifiche:
alla lett. a) dopo le parole "i giudici onorari di pace" vengono aggiunti le parole "in funzione di giudice di pace ed in funzione di giudice onorario di tribunale"

Alle successive lettere dell'art. 4 decreto legislativo 31 maggio 2016 n. 92 ovunque sono indicate le parole "i giudici onorari di pace" devono essere aggiunte le seguenti parole "in funzione di giudice di pace ed in funzione di giudice onorari di tribunale".

Tali modifiche si rendono necessarie alla luce del DDL che, modificando l'art. 31 del decreto legislativo 117/16, i giudici onorari di pace ed i vice procuratori onorari come "magistrati onorari" ed inoltre, modificando l'art. 30 del decreto legislativo 117/16, distingue le funzioni del giudice di pace e del giudice onorario di tribunale, con la conseguenza che la figura del giudice onorario di pace non esiste più, rimanendo solo per coloro che entreranno nelle funzioni successivamente al 16/08/2017. Ne discende, dunque, la necessità di ripristinare la figura del giudice di pace e del giudice onorario di tribunale all'interno della Sezione autonoma del Consiglio Giudiziario, con conseguente rappresentatività delle due figure che, state il DDL rimangono con funzioni autonome tra loro.

La modifica che si propone non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, potendo far fronte alle attività collegate, con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

TERMINE PER DICHIARARE IL SISTEMA DI PAGAMENTO

All'art. 31 del decreto legislativo 116/17 al comma 2, così come modificato dall'art. 1 lett. h) n. 2, dopo le parole "3-bis" sono aggiunte le parole "3-ter"

Il comma 3-bis dell'art. 31 così come introdotto dal DDL è così modificato:

ART. 31 c. 3 bis (entrata in vigore dell'opzione del sistema di pagamento)

"I magistrati onorari di cui all'art. 29 c. 1 dovranno esercitare l'opzione di cui al comma 3 entro e non oltre il termine di tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Dopo tale termine, il magistrato onorario avrà il diritto di modificare l'opzione di cui al comma 3 indicandola nella domanda di rinnovo per i successivi mandati. Nel corso dei tre mesi i giudici di pace, giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari, continueranno a ricevere le indennità secondo le leggi in vigore".

Tale modifica si rende opportuna al fine di evitare la dilazione della tempistica dell'effettiva entrata in vigore del sistema di pagamento e senza che questo venga sottoposto ad aleatori emissioni di decreti relativa alla pianta organica degli uffici, in quanto circostanze non strettamente legate tra loro, né di aventi carattere pregiudiziale.

La modifica che si propone non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, potendo far fronte alle attività collegate, con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

MODIFICA SISTEMA DI PAGAMENTO

All'art. 31 del decreto legislativo 116/17 dopo l'art. 3 bis (aggiunto dall'art. 1 lett. h n. 4 del DDL) viene aggiunto il seguente

ART. 3-ter (possibilità per il m.o. di modificare il sistema di pagamento scelto)

"l'opzione di cui al comma 3 potrà essere modificato, su domanda dell'interessato, mediante la domanda di rinnovo del mandato ai sensi dell'art. 29 c. 1"

ART. 31 NUOVA VERSIONE coordinata con il DDL

"1 Per la liquidazione delle indennità dovute ai **magistrati onorari** in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi **sino al raggiungimento del limite ai sensi dell'art. 29 c. 2** i criteri previsti dalle disposizioni di cui all'art. 11 della legge 21 novembre 1991 n. 374 per i giudici di pace, dall'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989 n. 273 per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari.

2 Ai magistrati onorari di cui al comma 1 che ne facciano richiesta con le modalità dei commi 3 e 3-bis, l'importo dell'indennità lorda annuale è determinato in misura fissa pari ad euro 31.473, comprensiva degli oneri previdenziali e assistenziali, per i magistrati onorari che esercitano funzioni giudiziarie, e pari ad euro 25.178, comprensiva degli oneri previdenziali e assistenziali per i giudici onorari inseriti rispettivamente nell'ufficio per il processo e nell'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica; le indennità non sono cumulabili.

3 I magistrati onorari di cui al comma 1 optano per il regime previsto dal comma 2 con istanza trasmessa al capo dell'Ufficio. Relativamente all'ufficio del giudice di pace l'istanza è presentata al Presidente del tribunale nel cui circondario ha sede l'ufficio. Il capo dell'ufficio trasmette immediatamente al Ministero della giustizia le istanze ricevute.

3-bis "I magistrati onorari di cui all'art. 29 c. 1 dovranno esercitare l'opzione di cui al comma 3 entro e non oltre il termine di tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Dopo tale termine, il magistrato onorario avrà il diritto di modificare l'opzione di cui al comma 3 indicandola nella domanda di rinnovo per i successivi mandati"

3-ter L'opzione di cui al comma 3 potrà essere modificato, su domanda dell'interessato, mediante la domanda di rinnovo del mandato ai sensi dell'art. 29 c. 1"

La modifica che si propone non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, potendo far fronte alle attività collegate, con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

TRASFERIMENTI

L'art. 1 lett. d) del DDL è sostituito dal seguente:

"14-bis. Il magistrato onorario in servizio può richiedere il trasferimento presso altri uffici giudiziari, inerenti alla propria funzione, che presentino vacanze in organico.

Le domande di trasferimento hanno la priorità sulle nuove nomine di cui al D.L.vo 116/17.

Le domande di trasferimento dovranno essere accolte, in presenza dei requisiti di cui al comma 1 del presente articolo, entro tre mesi dalla presentazione".

Relazione:

La modifica si rende opportuna, in quanto il magistrato onorario, avente peraltro lo status di lavoratore autonomo, rimane vincolato al proprio ufficio di appartenenza per tutta la durata dell'espletamento della propria funzione, salvo l'ipotesi della presenza di un familiare affetto da disabilità. La norma da sostituire, infatti, non tiene conto di altre esigenze familiari, ovvero lavorative del magistrato onorario, tenuto conto di altre necessità di natura professionale.

La modifica che si propone non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, potendo far fronte alle attività collegate, con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

DOTAZIONE PIANTA ORGANICA

All'art. 3 c. 2 DDL le parole: "nella misura di 6.500 unità" vengono sostituite con le parole "nella misura di 6.000 unità"

Relazione:

Tale modifica si rende opportuna, sia per dare la possibilità di innalzamento dell'età di cessazione dalle funzioni giurisdizionali, oltre ad essere stata oggetto di proposta ministeriale; sia perché già attualmente i giudici di pace, giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari riescono a gestire nel migliore dei modi la quasi totalità della giurisdizione civile e penale di primo grado, va rilevato che sono stati reclutati altre 400 unità con il bando dello scorso anno. Ne discende che un eventuale altro maggior reclutamento possa risultare in esubero rispetto all'effettiva necessità, con conseguente maggior impiego inutile di risorse.

ABROGAZIONE

D.M. 22/02/2018 DOTAZIONE ORGANICA

Il D.M. del 22/02/2018 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale –Serie Generale- del 19/03/2018 n. 65 avente ad oggetto “La determinazione della dotazione organica dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari”

è abrogato.

Relazione:

L’abrogazione di rende necessaria, non solo al fine di evitare confusione normativa, ma soprattutto perché l’art. 3 c. 2 del DDL diminuisce la dotazione organica della magistratura onoraria da 8.000 a 6.500 unità.

L’emendamento che abroga il citato D.M. non comporta alcun impegno di spesa, anzi, come detto, prevede un risparmio di spesa di € 24.897.600,00 per il periodo 2020/2024.

Dopo l’art. 18 c. 12 D.L.vo 116/17 è inserito il seguente articolo 12-bis

“Le disposizione dell’art. 12 c. 12 del decreto legislativo 116/17 non si applicano ai magistrati onorari e di pace in servizio al momento dell’entrata in vigore del suddetto decreto legislativo”

REPERIMENTO RISORSE

Come è noto il capitolo n. 1362 del bilancio del ministero della giustizia prevede uno stanziamento per il triennio 2018-2020 di € 205 milioni per le indennità delle magistratura onoraria.

Della suddetta somma € 15 milioni sono riservati alla magistratura onoraria ausiliaria di Corte d'Appello.

Il rimanente € 190 milioni è destinato al pagamento delle indennità dei giudici di pace, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari. Orbene, nella realtà, da vari anni la cifra effettivamente impiegata per il pagamento dei gdp, got e vpo in servizio ammonta a circa € 130 milioni, con un risparmio annuo di circa € 60 milioni per il biennio 2018-2019.

Tale differenza vuol essere impiegata nella riforma Orlando per 3.000 nuovi reclutamenti di magistrati onorari a cui verrà disposta un'indennità annua di € 16.140,00 lorda ciascuno; ne consegue il costo globale annuo lordo per i nuovi reclutati di € 48.420.000,00.

Il DDL ha ritenuto opportuno abbassare il numero dei nuovi reclutati nella misura di € 6.500 unità, con notevole risparmio.

Sarebbe opportuno abbassare ulteriormente il numero dei nuovi reclutati nella misura di 6.000, in quanto attualmente il primo grado di giudizio sia civile che penale è gestito per l'80% dalla magistratura onoraria e nel corso dei prossimi anni non si intravede alcun indirizzo politico che possa aumentare la suddetta percentuale, per cui si ritiene più che sufficiente per la gestione della giurisdizione di primo grado la dotazione organica della magistratura onoraria in 6.000 unità.

Alla luce delle precedenti considerazioni è necessario individuare le risorse per apportare alcune modifiche di carattere economico al DDL, senza che ciò apporti una variazione finanziaria.

- 1- Dalla diminuzione della dotazione organica può essere individuato un risparmio di € 8.070.000,00:

diminuzione di 500 magistrati onorari aventi un'indennità annua lorda di € 16.140,00; per cui si avrà: $500 \times 16.140,00 = 8.070.000,00$;
- 2- Come detto, a fronte dello stanziamento di € 190 milioni per i 5.629 gdp, got e vpo in servizio (comprensivi dei 400 magistrati onorari già selezionati), l'effettivo esborso a fronte dell'indennità fissa di € 31.473,00 lordi annui sarà di € 177.161.517,00, dunque, con un risparmio di € 12.838.483,00;
- 3- Qualora il DDL verrà approvato in tempi brevi e comunque prima del maggio 2020 con pedissequa entrata in vigore dello stesso si potranno reperire ulteriori risorse. Infatti l'art. 3 c. 2 del D.M. 22/02/2018, pubblicato sulla G.U. -serie generale- n. 65 del 19/03/2018 prevede un'indennità fissa annua e per solo quattro anni (decorrenti dall'agosto 2021) di € 24.210,00, limitatamente al 60% dei magistrati in servizio e senza dare alcun elemento di differenziazione di accesso all'indennità. Anche per tale circostanza si è proposto, nelle proposte emendative, la totale abrogazione del citato D.M.. A fronte dell'abrogazione del D.M. si recuperano le risorse impegnate per l'indennità limitate al 60% dei magistrati in servizio. Infatti: $24.210,00 - 16.140,00 = 8.070,00 \times 3.378$ (60% m.o.) = € 27.260.460,00;

Alla luce delle suddette considerazioni si potrà avere un risparmio complessivo di € **40.106.993,00**. Tale cifra potrà essere impiegata per un incremento dell'indennità fissa di € 6.000,00 lorde annue per ciascun magistrato onorario in servizio senza che tale aumento comporti una variazione finanziaria.

Inoltre va evidenziato che nel corso del tavolo tecnico i responsabili politici del ministero della giustizia hanno informato che hanno reperito, oltre alle cifra già stanziata nel capitolo n. 1362 del bilancio ministeriale, altri € 30 milioni, che possono essere ulteriormente impiegati.

DIRITTO COMUNITARIO ED ISTITUZIONI EUROPEE

Nella Relazione di accompagnamento al DDL pag. 21 § 11 si fa riferimento alla chiusura negativa per l'Italia dell'EU PILOT 7779/15/EMPL, relativo alla legge Orlando, in quanto non sono stati recepiti dei principi di diritto comunitario; in particolare con riguardo al "principio di non discriminazione" ed al "trattamento previdenziale".

Sotto tali profili va rilevato che la Commissione Europea, oltre che il Parlamento Europeo ed il Comitato Europeo dei Diritti e delle Uguaglianze Sociali, ha precisato che in relazione al principio di non discriminazione, il magistrato onorario deve avere il medesimo trattamento economico del magistrato professionale, tenuto conto dell'anzianità di servizio, della previdenza e del TFR. Circostanze che non sono state rispettate dalla legge Orlando, né dalle modifiche apportate nel presente DDL. Ciò in quanto, come affermato dalle suddette istituzioni comunitarie, per il diritto europeo la definizione del lavoratore, peraltro sancita anche dalla Corte Europea, è la seguente: ***"la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione"*** (cfr. Corte di Giustizia Europea 14/10/2010); né, ai sensi dell'art. 45 TFUE, la definizione di lavoratore, così come sancito nel diritto comunitario, può essere soggetto a definizioni nazionali (onorario) o restrittive dalla legislazione nazionale di uno Stato membro.

Peraltro, la stessa Relazione a pag. 30 precisa che *"...residua il rischio di apertura di una procedura di infrazione a carico dell'Italia per effetto della pendenza del Pilot n. 7779/15/EMPL"*.

Va evidenziato, inoltre, che il Documento di Economia e Finanza 2019 presentato alla Presidenza del Senato il 10/04/2019 a pag. 186-187 parla *espressamente* *"...dell'avvio della procedura di infrazione contro lo Stato italiano ai sensi degli articoli 258, 259 e 260 TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) che richiedeva uno specifico intervento normativo nel settore"*. Nello stesso documento si fa riferimento, stante il ritardo nell'introduzione di 400 nuovi magistrati onorari, prevista nell'anno 2018, di un risparmio di spese totale di € 22 milioni. Inoltre a pag. 381 viene espressamente indicato l'obiettivo di *"...assicurare la copertura degli oneri previdenziali per la magistratura onoraria, alla luce dell'avvio della procedura di infrazione contro lo Stato italiano....."*. Dalla lettura normativa del DDL relativamente agli oneri previdenziali, non si riscontra alcun miglioramento rispetto alla legge Orlando, rimanendo tali oneri interamente a carico del magistrato onorario, con conseguente violazione del diritto comunitario.