



**RELAZIONE ILLUSTRATIVA ALLE PROPOSTE DI MODIFICA
AL D.Lgs.116/2017 SULLA “RIFORMA ORGANICA DELLA MAGISTRATURA
ONORARIA”
Per un equo trattamento economico e ordinamentale della magistratura
onoraria
dell’associazione Assogot**

A seguito dell’esame dei disegni di legge presentati presso la Commissione Giustizia del Senato¹ si offrono le seguenti proposte al fine di realizzare un testo che introduca un adeguato trattamento economico e ordinamentale della magistratura onoraria, che contemperi criteri di equità e di efficienza, ma risponda anche ai bisogni e agli interessi della categoria, attraverso una opportuna mediazione tra i testi dei gruppi parlamentari e le proposte delle diverse associazioni. La presente proposta è stata riportata nei punti essenziali in una petizione popolare (*“Giudici senza giustizia” – petizione per la magistratura onoraria*) con la piattaforma change.org indirizzata ai rappresentanti del Governo e delle Camere che ha annoverato tra i promotori e i sottoscrittori sia magistrati togati che onorari **(all.2)** e segue all’audizione di rappresentanti dell’associazione in data 26 novembre 2019 dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato, durante la quale sono stati depositati un intervento scritto e una relazione con diversi allegati.

¹ I DDL esaminati sono i seguenti: -il DDL n.1438/2019 del Ministro Bonafede;
-il DDL n.1555/2019 dei senatori Mirabelli, Cucca e Valente
-il DDL n. 1516/19 a firma del senatore Tony Chike Iwobi .
-il DDL n. 1582/19 a firma del senatore Balboni;
-il DDL n.1714/20 a firma del senatore Romeo.



1-Superamento dei 4 quadrienni per i magistrati in servizio al 16.8.2017

(Rif. art. 29 D.Lgs. Orlando; art. 1, comma 1 lettera f DDL Bonafede; art. 20 DDL Iwobi; art. 1 comma 1 lett. f Romeo-Ostellari; art. 1 lett. g Balboni).

Si chiede l'approvazione della previsione, contenuta nel DDL Bonafede (all'art.1 comma 1 lett. f), che supera i quattro quadrienni e consente di giungere **alla cessazione dall'incarico per il raggiungimento dei limiti di età**, peraltro condivisa anche dai DDL Iwobi (all'art. 20), Romeo Ostellari (art. 1, comma 1, lett. f) e Balboni (all'art. 1 lett. g).

2-Aumento dell'età per la cessazione dall'incarico da 68 ad almeno 70 anni per i magistrati in servizio al 16.8.2017

(Rif. art. 29 D.Lgs. Orlando; art. 7 DDL Mirabelli-Cucca-Valente; art. 20 DDL Iwobi; art. 1 comma 1 lett.g Romeo-Ostellari; art. 1 lett. g Balboni).

L'innalzamento dell'età consentirebbe ai magistrati onorari di cessare dall'incarico in coincidenza con l'eventuale maturazione della pensione da avvocati, che avviene a 70 anni. Ulteriormente migliorativa è la proposta del DDL Mirabelli Cucca Valente all'art. 7 che innalza la cessazione dell'incarico a 72 anni.

Si allineano all'età di 70 anni i DDL Iwobi, Romeo-Ostellari e Balboni.

A fronte delle contrazioni reddituali derivanti nel presente anno 2020 per i noti effetti della pandemia da coronavirus si propone che il prolungamento dell'età possa valere anche per i magistrati onorari che, nel corso dell'anno, abbiano compiuto o compiranno 68 anni, prima dell'entrata in vigore della presente legge. Ciò in quanto con la cessazione dell'incarico agli stessi non sarà consentita l'erogazione di alcuna pensione derivante dall'eventuale iscrizione nella Cassa forense.



3- Rideterminazione della dotazione organica

(Rif.artt. 1 e 2 D.M. Giustizia 22.2.2019; art. 3, comma 2 DDL Bonafede; art. 2 comma 2 DDL Iwobi).

La dotazione organica, prevista in 8.000 unità nel D.Lgs. Orlando, viene ridotta a 6.500 nel DDL Bonafede e ulteriormente ridimensionata a 5.000 nel DDL Iwobi. La **riduzione a 5.000 unità** consentirebbe di mantenere l'invarianza finanziaria, **comportando un risparmio di spesa di circa 63 milioni di euro** (Relaz. DDL Iwobi), valorizzando la professionalità dei magistrati in servizio, ai quali verrebbe garantita la conservazione delle funzioni anche se attualmente risultano in lieve esubero rispetto alla dotazione suindicata.

4- Graduazione delle sanzioni disciplinari

(Rif. Art. 2 comma 11 L. n. 57/2016 art. 21 D.Lgs. Orlando; art. 4 DDL Mirabelli-Cucca-Valente; art. 14 DDL Iwobi; art. 1 lett. c ed l Balboni).

Le sanzioni disciplinari dovrebbero essere graduate come previsto dal DDL **Mirabelli Cucca Valente**, all'art. 4. Anche il DDL Balboni e il DDL Iwobi contemplano opportunamente **la modulazione e la gradazione delle sanzioni disciplinari**, alla stregua di quanto previsto per avvocati e magistrati ordinari, e come peraltro espressamente statuito dalla legge delega (art. 2 comma 1 «*prevedere sanzioni disciplinari dell'ammonimento, censura e sospensione dal servizio*»).

Inoltre è stato previsto l'obbligo di audizione del magistrato onorario sia in caso di parere negativo alla riconferma da parte del Capo dell'Ufficio (art.18 comma 9) sia in caso di contestazioni che comportino sanzioni disciplinari diverse dalle revoca (art. 21 comma 9).

5- Trasferimenti possibili a domanda dell'interessato

(Rif. Art. 2 comma 8 L. n. 57/2016; art. 1, comma 1 lettera c DDL Bonafede; art. 13 DDL Iwobi; art. 1 comma 1 lett. c Romeo-Ostellari; art. 1 lett. m n. 5 Balboni).

Nonostante la legge delega (art. 2 comma 8 Legge 57/2016) prevedesse che «*il Governo regola la procedura di **trasferimento su domanda dell'interessato***», il D.Lgs. 116/17 nulla ha disposto sul punto.

Il DDL Bonafede vorrebbe introdurre la possibilità di trasferimento per chi presta assistenza ad un **familiare disabile** (art. 18 comma 14 bis).



Si propone che la possibilità di trasferimento possa essere presentata anche in relazione ad **“altre esigenze personali o familiari”**. E' lo stesso CSM che nel 2017 ha deliberato che **«l'assenza di qualsiasi opportunità di mobilità, anche in presenza di gravi ragioni di salute o famiglia, appare condizione eccessivamente rigida e poco conforme ai principi costituzionali di ragionevolezza e tutela della salute e della famiglia»**.

In proposito tale facoltà è prevista dal DDL 1516/19 del Sen. Iwobi (all'art. 13) e dal DDL 1582/2019 del sen. Balboni (all'art. 1 lett. m n.5).

6- Incompatibilità meno rigide.

(Rif. Art. 2 comma 8 L. n. 57/2016; art. 5 D.Lgs. Orlando; art. 1, comma 1 lettera a DDL Bonafede; art. 3 DDL Iwobi; art. 1 comma 1 lett. a Romeo-Ostellari; art. 1 lett. a Balboni).

Occorre che anche la previsione delle **incompatibilità** sia adeguatamente **regolamentata, alla stregua di quanto stabilito per i magistrati professionali**, così come indicato dal DDL n. 1438/2019 del Ministro Bonafede (art.1, comma 1°, lett. a) e nei DDL Iwobi (art.3), Romeo-Ostellari (art.1, comma 1 lett.a), Balboni (art.1 lett.a).

Disposizioni relative ai soli magistrati in servizio

7- Funzioni giurisdizionali dei magistrati in servizio ed eliminazione di divieti e limiti; facoltatività dell'inserimento nell'UPP

(Rif. Art. 2 comma 17 lett. b, nn.1, 2, 3 e 4 L. n. 57/2016; art. 30 D.Lgs. Orlando; art. 1, comma 1 lettera g n. 2 DDL Bonafede; art. 7 comma 2 DDL Mirabelli-Cucca-Valente; art. 21 comma 1 DDL Iwobi; art. 1 comma 1 lett. h Romeo-Ostellari; art. 1 comma 1 lett. h Balboni).

Occorre **superare le differenze ordinamentali (ed economiche) tra G.O.T. e G.D.P.**, figure già confluite nell'unica categoria del **GIUDICE ONORARIO DI PACE**, prevista dalla Legge Delega all'art.2 comma 1 Legge n.57 del 28 aprile 2016, legge che ha indicato alcune differenze tra le due figure solo in via transitoria. Tale periodo transitorio deve essere considerato concluso, come peraltro già previsto dalla legge delega.

Tutti i Giudici Onorari di Pace devono poter svolgere **funzioni giurisdizionali**, come è avvenuto negli ultimi vent'anni, e quindi **con eliminazione di tutti i limiti ed i divieti**, irragionevolmente introdotti dal



D.Lgs. Orlando agli artt. 11, 12, 30 commi da 2 a 11. Ciò anche a beneficio dell'intero sistema giudiziario. Tale esercizio di funzioni deve poter avvenire sia **presso il Tribunale che presso l'ufficio del Giudice di Pace, in base alle esigenze di servizio**, come peraltro sta avvenendo in caso di scopertura di organico, in forza dell'art. 14 D.Lgs. Orlando.

Quanto **all'Ufficio per il Processo**, l'inserimento dei magistrati onorari in servizio potrà avvenire **solo a domanda** dei medesimi. A tal proposito si propone che i G.O.P debbano esprimere ogni quattro anni la preferenza tra l'inserimento nell'UPP e l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, in occasione dell'istanza già prevista dalla Riforma Orlando per indicare il numero di impegni per i quali si presta la disponibilità (ex art. 31, 3° comma, D.Lgs. Orlando).

La legge delega n. 57/2016, all'art. 2 comma 17 lett. b n. 2, e la Riforma Orlando, all'art. 30 comma 1 lett. a), pongono un'**ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'ingresso nell'UPP, considerato facoltativo per i GdP e obbligatorio per i GOT.**

In realtà tale previsione è in evidente contrasto con quel principio, inserito dalla legge delega all'art.1 lett. a e all'art. 2 comma 1 lett.a), in base al quale deve essere **superata la distinzione tra GOT e GdP.**

Occorre superare tale discriminazione prevedendo in modo chiaro, come si è fatto per i GdP, **l'inserimento nell'UPP facoltativo anche per i GOT** già in servizio. Si apprezza, sul punto, **il DDL n. 1516/19 del Sen. Iwobi: «il PdT può assegnare all'UPP unicamente a domanda dell'interessato»** (art. 21, comma 1, lett.b).

L'attività prevista nell'UPP comporta un evidente demansionamento del magistrato onorario che ha svolto, come i GOT, attività giurisdizionale a volte per vent'anni, in quanto prevede il compimento di *“atti preparatori, studio del fascicolo, approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, predisposizione di minute dei provvedimenti”* (art. 10, comma 10 D.Lgs. cit., nonché Linee Guida di cui alla delibera C.S.M. 15.5.2019).

Doveroso, inoltre, sottolineare i profili di illegittimità costituzionale dei **commi 13 e 14 dell'art. 10** (direttive concordate con il giudice professionale, e revoca della delega quando il giudice onorario non segua le dette direttive) dei quali si chiede senz'altro l'abrogazione. Inoltre sono state proposte alcune modifiche per improntare il rapporto all'interno dell'U.P.P. tra il giudici togati e gli onorari a collaborazione e partecipazione, invece che a vigilanza e controllo (come per le modifiche agli artt.8 comma 4 e 10 comma 13 D.Lgs. cit.).



Sull'inserimento nell'UPP dei GOP già in servizio occorre richiamare l'**appello di alcuni Presidenti di Tribunale**, su iniziativa del dott. Giuseppe Minutoli, attualmente Presidente FF del Tribunale di Messina ed audito dalla Commissione Giustizia del Senato in data 26.11.2019, ai rappresentanti del Governo e del Parlamento, inviato in data **21 febbraio 2020 (all.1)**, nel quale è stato criticato l'inserimento dei giudici onorari di Tribunale all'interno dell'UPP², definendolo "uno spreco di professionalità", nonché i su indicati limiti e divieti all'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

L'appello sollecita altresì la previsione di un numero di impegni superiore a 3, come peraltro già sollecitato dalla lettera dei Procuratori della Repubblica del 23.5.2017, promossa dal Procuratore Spataro, e dal parere al tavolo tecnico dell'ANM del 25.11.2018.

I firmatari dell'Appello (Presidenti di n. 17 Tribunali, riportati in nota³) hanno invitato i responsabili del Governo e del Parlamento a

«Perseguire ogni possibile iniziativa legislativa che:

- a) Consenta, riformando l'attuale previsione normativa dell'Pp., il mantenimento delle attuali funzioni giudiziarie in capo ai giudici onorari in servizio, con possibilità di gestire ruoli autonomi, secondo le previsioni tabellari predisposte dai capi degli Uffici, in base alle specifiche esigenze degli stessi, nel contesto della unicità di categoria tra gip (giudici di pace) e gol (giudici onorari di tribunale);
- b) Abroghi ogni limitazione all'impiego dei magistrati onorari nei collegi civili e penali, oggi prevista dall'art.12 e dall'art.13 d.lgs.116 del 2017 con riferimento al complessivo carico di lavoro degli uffici giudiziari o alle vacanze di organico;
- c) Elimini il rigido limite (attualmente previsto nel d.lgs. n. 116/2017) dei due/tre impegni settimanali, che appare del tutto inadeguato rispetto alle esigenze degli uffici giudiziari

² Questa la critica dei Presidenti di Tribunale all'UPP. "l'Ufficio per il processo (UpP) previsto dal d.lgs. n. 116/2017, ai sensi degli artt. 9, 10 e 30 (che entreranno in vigore il 16 agosto 2021), nel quale dovrebbero entrare obbligatoriamente gli ex giudici onorari di tribunale (got) e non anche i giudici di pace, rischia di integrare una **struttura organizzativa inefficace, peraltro inutile nel settore penale**, determinando uno "spreco" di professionalità già qualificate, formate e sperimentate, che la Giustizia non può permettersi".

³ Hanno firmato l'appello i seguenti Presidenti di n.17 Tribunali: Francesco Caruso Presidente Tribunale Bologna; Salvatore Laganà Presidente Tribunale Venezia; Maria Grazia Arena Presidente Tribunale Reggio Calabria; Marilena Rizzo Presidente Tribunale Firenze; Bruno Giangiacomo Presidente Tribunale Vasto; Pasquale Liccardo Presidente Tribunale Modena; Mario Samperi Presidente ff del Tribunale di Messina e Presidente nominato del Tribunale di Patti; Roberto Carrelli Palombi Presidente Tribunale Siena, Cesare De Sapia Presidente Tribunale Bergamo; Eduardo Bracco Presidente Tribunale Imperia; Massimo Zaniboni Presidente Tribunale Sassari; Giovanni De Marco Presidente Tribunale Barcellona P.G.; Rodolfo Palermo Presidente Tribunale Locri; Concettina Epifanio Presidente Tribunale Palmi; Paolo Puzone Presidente Tribunale Massa; Paola Rava Presidente Tribunale Biella.



giudicanti e requirenti e rischia di determinare un grave ostacolo alla tempestiva celebrazione dei procedimenti, e preveda un consequenziale adeguamento economico».

Per realizzare le esigenze degli uffici giudiziari sopra illustrate dai Capi degli Uffici e consentire ai magistrati onorari di svolgere la loro attività in base alle diverse disponibilità, che possono anche variare nei diversi quadrienni, si ritiene opportuno prevedere, accanto alla **disponibilità ad un massimo di n. 3 “impegni”**, che già deve essere indicata come già previsto dall’art. 31, 3° comma, D.Lgs. Orlando, anche una diversa opzione di disponibilità **ad un massimo di quattro “impegni”**.

Sulle funzioni dei GOP si propone di riformulare il testo dell’art.30 nei termini seguenti:

-all’art. 30 comma 1° lett. a) l’inserimento del GOT nell’UPP unicamente a domanda;

-all’art. 30 comma 1° lett. b) l’assegnazione al GOT della trattazione dei nuovi procedimento civili e penali pendenti innanzi al Tribunale (l’attività svolta in Tribunale necessita di competenze particolari come l’utilizzo della consolle del magistrato);

-all’art. 30 comma 1° lett. c) l’abrogazione della disposizione che riserva solo ai GdP la trattazione dei nuovi procedimenti civili e penali dinanzi all’ufficio del GdP (rendendo così possibile la trattazione anche ai GOT inseriti in detto Ufficio);

-all’art. 30 comma 1° viene aggiunta la lett. d) con l’**abrogazione, per i GOT in servizio, di tutta una serie di limitazioni e divieti**, quali il divieto di partecipazione ai collegi penali e civili (**art. 11, 12 D.Lgs. cit.**);

-vengono abrogati i commi da 3 a 8 del medesimo **art. 30**, viene sostituito il testo del comma 2, e vengono, altresì, abrogati i divieti di cui **all’art. 11 comma 6 n. 3** (controversie di lavoro e previdenza) e **n. 5** (controversie di famiglia). Si tratta di materie e controversie trattate e decise per anni dai GOT, rispetto alle quali la improvvisa interdizione ha determinato una perniciosa dispersione delle professionalità maturate e grave disagio per i colleghi interessati.

In riferimento all’art. 30 e ai commi 9-11, (incomprensibili restrizioni di attività nell’ultimo quadriennio), c’è già una proposta corale di abrogazione, ispirata dal buon senso, formulata in tutti i DDL.

Si propone la presentazione di apposita istanza, ex **art. 31 comma 3°**, con la quale si possa esprimere sia **l’opzione sulla disponibilità fino a tre o fino a quattro impegni settimanali**, sia quella **tra l’inserimento nell’UPP e**

l'esercizio delle funzioni giudiziarie. Un'unica istanza, da rinnovare ad ogni quadriennio, per optare per il tipo di attività e di disponibilità agli impegni da svolgere.

Da ultimo si può solo accennare che il concetto quasi metagiuridico di **"impegno"** introduce una prospettiva completamente diversa da quella che ha finora caratterizzato il cottimo (quantità di lavoro svolto), e andrebbe quindi opportunamente specificato, anche sul piano normativo.

L'espressione "fino a tre impegni" riferita ad un GOT implica che ***"dei tre impegni, solo uno è dedicato alla celebrazione delle udienze"***, e ciò in quanto i GOP, dopo le udienze, sono tenuti a redigere ordinanze, sentenze ed altri atti o provvedimenti di varia natura, a svolgere ricerche giurisprudenziali e a studiare le questioni oggetto di causa. Rispetto a tali attività prestate fuori dall'udienza, sarebbe doveroso precisare che *«i compiti e le attività connesse all'esercizio delle funzioni giudiziarie vengono svolti senza obbligo di presenza in ufficio, secondo principi di autorganizzazione delle attività stesse»*. Tale soluzione consentirebbe di ovviare alle gravi carenze di logistica e di strumentazione degli Uffici giudiziari, e di incrementare la produttività dei magistrati onorari a tutto vantaggio della Giustizia e dei cittadini. Tanto vale, a maggior ragione, nella presente epoca in cui, anche per le note e tragiche circostanze, è venuta ad affermarsi prepotentemente il cd. "lavoro agile".

- a) L'espressione "fino a quattro impegni" implica, invece, che ***«dei quattro impegni, solo due sono dedicati alla celebrazione delle udienze»***.

8- Indennità fissa, da determinare in base al numero di impegni offerti dai magistrati onorari e abolizione del cottimo

(Rif. Art. 2 comma 17 lett. b, n.5 e lett. c L. n. 57/2016; art. 31 D.Lgs. Orlando; art.1, comma 1 lettera h, nn.1, 2, 3, 4 e 5 DDL Bonafede; art. 7 comma 3 DDL Mirabelli-Cucca-Valente; art. 22 comma 1 DDL Iwobi; art. 1 comma 1 lett. i nn. 1, 2, 3, 4 e 5 Romeo-Ostellari; art. 1 comma 1 lett. i Balboni)

Il Decreto legislativo Orlando all'art. 31 e il DDL Bonafede all'art. 1 comma 1° lett. h n. 2) prevedono per i magistrati in servizio inseriti nell'U.P.P. un'indennità fissa onnicomprensiva ridotta a **€ 25.178,00** (pari all'80% di € 31.437,00).

Si chiede che **la previsione di tale riduzione di indennità sia eliminata**, per le stesse buone ragioni illustrate dal **Sen. Caliendo** nel corso dell'audizione del 13 novembre 2019: un **trattamento economico differenziato** tra due magistrati

onorari in servizio da diversi anni, anche se svolgano funzioni diverse, (peraltro per esigenze organizzative dell'ufficio) sarebbe **ingiustificato, discriminatorio e incostituzionale**.

a) Inoltre nel **DDL Bonafede** (a pag. 14) si prevede che **solo una quota** dei magistrati in servizio come GOT e VPO **potrà ottenere l'indennità fissa di (indicata in quel DDL) € 31.437,00** («*si ipotizza che l'esercizio dell'opzione per l'indennità forfettaria fissa riguarderà, prudenzialmente, un numero pari al 90% dei magistrati onorari in servizio (GOT e VPO), dei quali il 60% da destinare a funzioni giudiziarie e il 40% da destinare a funzioni di assistente*»).

Per un principio di equità occorre riallineare le indennità percepibili da tutti i magistrati onorari e, quindi, abrogare l'**art. 3, 2° comma, del decreto del Ministro della giustizia 22 febbraio 2019**, in quanto limita in maniera illegittima ed arbitraria le indennità previste dall'art. 23 comma 2 nonché 31 comma 2 al 60% della dotazione organica complessiva.

Inoltre l'equiparazione dell'indennità per chi è inserito nell'UPP rende irrilevante la scelta tra chi opta per tale tipo di attività e chi sceglie le funzioni giurisdizionali.

Il **DDL Bonafede** (art. 1 lett. h n. 1), partendo dalla previsione del D.lgs. Orlando, accorpa opportunamente l'indennità fissa e l'indennità di risultato, e propone **un'indennità fissa onnicomprensiva di € 31.437,00** (che è € 24.210 + € 7.263,00 che ne è il 30%). Tale previsione, quanto alla *ratio* che la ispira, è opportuna e condivisibile e consente di dare certezza all'indennità che il magistrato onorario potrà percepire.

Si sollecita tuttavia un innalzamento di tale indennità **ad almeno €36.000,00 netti per tutti**, come da indicazioni della Camera dei Deputati richiamate nella relazione del ddl Iwobi di seguito riportata:

«Tale scelta si pone in linea con quanto deciso nella seduta n. 615 di giovedì 28 aprile 2016 della Commissione Giustizia della Camera dei deputati, in cui è stata approvata, con parere favorevole del Governo, la raccomandazione n. 9/3672/17 a firma dei deputati Molteni, Guidesi e Invernizzi, che impegnavano il governo a riconoscere ai magistrati onorari «una retribuzione annua lorda non inferiore ad euro 36.000,00», come importo minimo della componente fissa, al netto della previdenza. A conferma di questo, vi è la circostanza che, nella precedente legislatura, è stato di chiarato ammissibile dalla Commissione Bilancio della Camera l'emendamento alla legge di stabilità 2017, AC 4127-bis, a firma dei deputati Molteni e Fedriga che prevedeva la determinazione dell'indennità fissa per la magistratura onoraria nella misura di euro 43.310,90 lordi annui, al netto degli oneri previdenziali».

Il **DDL Mirabelli Cucca Valente**, all'art. 7, propone un'indennità pari a tale importo, prevedendo un componente fissa di € 24.210,00 ed un'indennità di



risultato sino al 50% (€ 12.105,00), per un totale di **€ 36.315,00**. Trattasi di importi, indicati nel medesimo DDL, al netto dei contributi assistenziali e previdenziali.

La previsione di tale importo deve affiancarsi ad una seconda ipotesi di indennità per chi darà disponibilità fino a quattro impegni settimanali.

Tale previsione è già inserita opportunamente nel DDL Mirabelli, Cucca, Valente che all'art. 7, indica "un'indennità" (peraltro base, aumentabile con altra componente variabile legata ai risultati) di **€ 48.420,00** "in relazione a 4 invece che a tre impegni a settimana".

Anche tali importi sono previsti nel DDL citato al netto dei contributi assistenziali e previdenziali.

Il DDL Bonafede propone a tutti i magistrati onorari, inoltre, **la possibilità di scegliere tra l'indennità fissa sopra indicata e una indennità a cottimo** che non prevede "limiti di impegno minimo e massimo" e che è determinata dalla vigente normativa in materia di indennità dei magistrati onorari.

In proposito occorre svolgere qualche osservazione.

Il regime del cottimo per la categoria dei GOT comporta da sempre indennità scandalosamente inadeguate alla funzione e al ruolo giudicante, perché non è previsto, come per le altre due categorie, il pagamento degli atti, neppure quando siano decisori. Una carenza che genera una condizione umiliante per chi esercita la giurisdizione perché, come già detto, si viene pagati **ad udienza con il calcolo orario** e il conteggio delle eventuali pause tra un fascicolo e l'altro (situazione insostenibile che deve essere modificata in senso contrario a quanto previsto dall'art. 2 del DDL Bonafede). Inoltre il GOT non percepisce **alcun emolumento per l'importante attività successiva di redazione degli atti**, certamente molto più impegnativa della stessa udienza.

Rispetto **all'art. 4 del D.Lgs. 273/1989** è stata emessa un'ordinanza di rimessione alla **Corte Costituzionale** dal **Tribunale di Genova** in data **20 marzo 2020** ritenendo fondata l'eccezione di incostituzionalità di tale norma, per evidente disparità di trattamento tra i GOT e i VPO per i quali è previsto il pagamento di atti in forza della modifica del citato articolo 4 con D.L.n.151/2008 convertita dalla L.n.186/2008 relativo alla lotta contro l'immigrazione clandestina. **E' enorme la differenza di trattamento economico tra i GdP ed i GOT. L'art.11 L. 374/1991** prevede, infatti, il pagamento di ogni sorta di atto sino ad un tetto massimo di 72.000 euro all'anno.

Il regime attuale di cottimo ha quindi determinato profonde discriminazione tra le tre categorie di magistrati onorari, a svantaggio di quella dei GOT, pienamente



rispecchiate dalle voci di bilancio del Ministero della Giustizia (che per comodità si allega come **all. 3**).

Per i 2200 GOT la media annuale *pro capite* delle indennità è di **7.900,00 euro lordi** (come riportato nella relazione al DDL Bonafede).

Per i 1750 VPO la media annuale *pro capite* delle indennità è invece di **14.013,97 euro lordi**.

Per i 1250 GDP la media annuale *pro capite* delle indennità è pari a **50.901,78 euro lordi**.

Pertanto nel bilancio ministeriale, ai circa 2.200 GOT in servizio sono destinati appena € 17.318.750,88, mentre ai 1.250 GDP si attribuiscono € 63.678,126,76 e ai 1.750 VPO sono corrisposti € 25.028.950,42.

Prevedere di procrastinare un regime indennitario così gravemente discriminatorio corrisponderebbe a *“fare parti uguali fra diseguali”* (don Milani), determinando una **profonda ingiustizia e un’alternativa solo apparente**.

La valenza cruciale del criterio di retribuzione dei magistrati al fine di garantirne indipendenza, efficacia e responsabilità è stata affermata all’unanimità nella raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri del Consiglio d’Europa che, per espresso richiamo (art. 2), si applica anche ai Giudici Onorari:

«l’indipendenza dei giudici è elemento connaturale di uno Stato di diritto ed è essenziale per l’imparzialità dei giudici ed il funzionamento del sistema giudiziario;[...] la retribuzione deve essere commisurata al ruolo professionale e alle responsabilità dei giudici e deve garantire il mantenimento di una remunerazione ragionevole in caso di malattia, di congedo per maternità o paternità, nonché il pagamento di una pensione per il collocamento a riposo; devono essere evitati sistemi che facciano dipendere dalle prestazioni gli elementi essenziali della retribuzione, in quanto essi possono creare difficoltà all’indipendenza dei giudici [...]».

Inoltre come ha drammaticamente dimostrato l’emergenza pandemica il regime del cottimo espone i lavoratori a subire i rischi connessi a situazioni generali oscillanti così come a stagioni diverse di impegno lavorativo del singolo magistrato.

L’abolizione di tale regime viene ampiamente compensata dalla previsione dei 4 impegni sopra delineati: la maggioranza dei GdP rinunciarebbe, quindi, ad una media annua di ca. 50.000,00 euro lordi per percepire una indennità fissa di 48.000 euro oltre ai contributi previdenziali.

Si tratta di previsione che per la maggioranza dei GdP risulterebbe vantaggiosa. Si chiede, pertanto, l'abolizione dell'indennità a cottimo, rimasta in vigore solo per un quadriennio, come previsto dalla legge delega all'art. 2 comma 17 lett. b, n. 5 L. n. 57/2016 e dal D.Lgs. Orlando all'art. 31. I DDL Mirabelli Cucca Valente, DDL Iwobi e DDL Balboni opportunamente non prevedono più un'indennità a cottimo, bensì solo indennità fisse.

9- Tutele assistenziali e previdenziali e copertura finanziaria

(Rif. Art. 2 comma 13 lett. l L L. n. 57/2016; art. 25 D.Lgs. Orlando; art. 6 comma 3 DDL Mirabelli-Cucca-Valente; art. 18 DDL Iwobi; art. 1 comma 1 lett. e Balboni)

In merito alla copertura finanziaria di quanto sopra proposto, si rappresenta che le spese di bilancio dei magistrati in servizio sono in prospettiva decrescenti, in quanto **ogni anno, per età o altre ragioni, 150-200 colleghi cessano dall'incarico** (cfr. Relaz. Analisi tecnico-normativa al DDL Bonafede -risalente a due anni fa- ove, a pag. 25, sono indicate le fasce di età media dei magistrati in servizio e risultano 443 magistrati onorari nella fascia 65-68 anni).

La **riduzione delle dotazioni organiche da 6.500 a 5.000**, consentirebbe ulteriori economie e **il recupero di risorse** da poter ridistribuire (conteggiate in 63 milioni).

Inoltre la nuova e più equa configurazione delle indennità fisse può attingere agli attuali stanziamenti derivanti dalle indennità a cottimo vigenti.

Nella previsione di bilancio è già prevista una voce di spesa di **€ 40.000,00** per ogni magistrato onorario, in quanto lo stanziamento del capitolo di bilancio per il prossimo triennio è di **€204.449.725** all'anno, e considerando i 5.096 magistrati onorari in servizio alla data dell'11.11.2019, consente uno stanziamento medio di oltre **40.000,00 euro annui per ciascun giudice onorario (204.449.725: 5.096= € 40.119,65)**.

Sono state previste **tutele sociali** in caso di **malattia, infortunio, gravidanza ed in caso di sospensione dell'attività determinata da cause di forza maggiore o riconducibili ed esigenze dell'ufficio o dell'organizzazione giudiziaria**. Tali previsioni coincidono in parte con quanto prospettato dall'art. 17 al 1° comma lettera a) del DDL 1516/19 presentato dal sen. Iwobi.

Sono stati previsti, altresì, **contributi previdenziali**, richiamando parzialmente le previsioni del DDL Mirabelli, Cucca e Valente, all'art. 6 ddl 1555/2019, con la distinzione netta tra i giudici onorari iscritti alla Cassa Forense e quelli che non



hanno tale iscrizione e che pertanto saranno obbligati alla iscrizione nella gestione separata INPS.

La proposta coincide solo con l'art.6 comma 1 lett.b, con esclusione, invece, della previsione non condivisa perché iniqua e peggiorativa della situazione previdenziale del m.o. di cui alla lettera c) che prevede il versamento per l'avvocato magistrato onorario di contributi alla Gestione separata INPS relativamente ai redditi prodotti per l'attività di giudice onorario).

Per i magistrati onorari iscritti alla Gestione Separata INPS si ripropone quanto previsto nel DDL citato, ovvero *«un versamento di una contribuzione rapportata alla base imponibile, per un'aliquota di finanziamento, al netto degli incrementi contributivi di cui all'articolo 3, comma 24, della legge (8 agosto 1995 n.335), complessivamente pari a 32 punti percentuali, di cui 8,20 punti a carico del dipendente».*

Per i magistrati onorari iscritti alla Cassa Forense, trattandosi di liberi professionisti assoggettati a specifico regime, il Ministero resta tenuto a corrispondere la quota del contributo integrativo, nonché la maggiorazione di cui all'art. 13, comma 10 L. 247/2012 (nella misura attualmente stabilita dall'art. 2 D.M. n. 55/2014).

La mancata previsione di tutele assistenziali e previdenziali, persino in relazione alla maternità o alla malattia invalidante, configura –tutti ne convengono- un' autentica vergogna nazionale. Sul punto si sono espressi autorevoli consessi e organismi. *Ex pluribus* la Commissione Giustizia del Senato si è così espressa: *«non appare condivisibile la scelta di porre l'intero onere contributivo (ex articolo 23, comma 2, e 25, comma 3) a carico del magistrato onorario. 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»*(Parere sullo "schema di decreto legislativo recante riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio» approvato dalla Commissione Giustizia in data 8.06.2017).

Diversi organismi europei si sono pronunciati sul trattamento economico e ordinamentale dei giudici onorari.

Si richiama in proposito l'ampia e condivisibile trattazione contenuta nella relazione al DDL Mirabelli, Cucca e Valente che di seguito si riporta: *«Con riferimento agli aspetti previdenziali ed assistenziali la norma di cui si propone la modifica si pone in aperta violazione del trattato internazionale denominato Carta sociale europea, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1961 e ratificata dall'Italia*

secondo la pronuncia del Comitato europeo dei diritti sociali, adottata e resa pubblica il 16 novembre 2016, che ha accertato la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo E (Divieto di discriminazione in ambito lavorativo) in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 1 (Diritto alla sicurezza sociale), poiché lo Stato italiano non ha previsto un trattamento sociale e previdenziale. L'articolo 4 della Carta sociale stabilisce che: «Tutti i lavoratori hanno diritto a un'equa retribuzione che assicuri loro e alle loro famiglie un livello di vita soddisfacente». La previsione di un sistema previdenziale ed assistenziale totalmente a carico dell'amministrato si pone in pieno contrasto con la normativa europea. Si richiama sul punto la sentenza della Corte di giustizia nella causa (O'Brien contro Ministry of Justice n.d.r.) C-393/10 del 1° marzo del 2012, secondo cui: «Non si può quindi sostenere che i giudici a tempo pieno e i recorder non si trovino in una situazione comparabile a causa delle divergenze tra le loro carriere, dato che i secondi hanno sempre la possibilità di esercitare la professione forense.

Decisiva è piuttosto la questione se essi svolgano sostanzialmente la stessa attività. A tal proposito, le parti interessate, compreso il governo del Regno Unito, hanno chiarito in udienza che i recorder e i giudici a tempo pieno esercitavano le stesse funzioni. Si è precisato, infatti, che il loro lavoro è identico, che si svolge nelle medesime giurisdizioni e nel corso delle stesse udienza » e « Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale va interpretato nel senso che osta a che, ai fini dell'accesso al regime della pensione di vecchiaia, il diritto nazionale operi una distinzione tra i giudici a tempo pieno e i giudici a tempo parziale retribuiti in base a tariffe giornaliere, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata da ragioni obiettive, che spetta al giudice del rinvio valutare». Sul punto si richiama anche alla raccomandazione del 17 novembre 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec /2010/12 che, al paragrafo 54, prevede espressamente che: «La retribuzione dei giudici deve essere commisurata al loro ruolo professionale ed alle loro responsabilità, ed essere di livello sufficiente a renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare la loro decisione. Deve essere garantito il mantenimento di qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni. Deve essere garantito il mantenimento di una remunerazione per il collocamento a riposo il cui livello deve essere ragionevolmente rapportato alla retribuzione dei giudici in servizio. Devono essere adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici».



CONCLUSIONE

Ci sono state stagioni politiche e parlamentari nelle quali –per dirla con le parole di un Ministro della Giustizia- *«i componenti della Commissione giustizia del Senato, pur partendo da posizioni diverse talvolta cristallizzate in schemi di proposta normativa, hanno convenuto sull'esigenza di ritrovare in questa materia una forte, persuasiva ed autorevole condivisione di indirizzo»* (Martinazzoli, seduta del 24 maggio 1984 sull'aumento di competenza del Pretore, in vista dell'istituzione del Giudice di Pace).

E' quanto auspica l'associazione AssoGOT, ovvero che si avverta, in sede legislativa, tutta la responsabilità di trovare con la debita urgenza **un'adeguata soluzione** al problema del trattamento ordinamentale ed economico della magistratura onoraria.

Tutti i gruppi politici e i loro rappresentanti hanno proclamato **l'intento di tutelare la magistratura onoraria e di valorizzare quella attualmente in servizio**. Un faticoso cammino è stato compiuto, un ampio confronto si è svolto, con modifiche significative di posizioni (cfr. l'evoluzione dei pareri della magistratura togata, ad esempio dell'A.N.M.). Questo è **il tempo di investire risorse finanziarie e comunque di trovare una mediazione ed una sintesi ragionevole** tra le varie posizioni, per realizzare al più presto un interesse dichiaratamente condiviso.

Auspichiamo che **il legislatore** al quale ci rivolgiamo voglia **dimostrare** quel *«sentimento della responsabilità che si alimenta dalla capacità di interrogarsi e di interrogare, lucidamente, pacatamente, impietosamente, da cui nasce la possibilità di dare risposte giuste»* (cit. Martinazzoli).

Grazie per l'attenzione. Con osservanza. Catania, 25 aprile 2020.

per il Direttivo Assogot

Avv. Valeria Anna Pappalardo
(F.to)

Avv. Roberto Falessi
(F.to)

Allegati:

- 1) Appello dei Presidenti di Tribunale ai rappresentanti del Governo e del Parlamento del 21.2.2020.
- 2) Petizione popolare su change-org GIUDICI SENZA GIUSTIZIA – Petizione per la magistratura onoraria.
- 3) Tabella del Bilancio del Ministero della Giustizia 2019.
- 4) Tabella con gli artt.29, 30 e 31 del D.Lgs.116/2017.