

PETIZIONE AL PARLAMENTO EUROPEO EX ART. 227 TCE.

Attualmente sono all'esame del Parlamento Europeo le **petizioni n. 1328 e 1376 del 2015 (dichiarate anche "sostenibili")**, e le **petizioni 44/2016 e 214/2106**, che riguardano i **giudici di pace**. La presente petizione ha per oggetto magistrati diversi che fanno parte, però, **della stessa categoria** in cui rientrano i giudici di pace: **i giudici onorari di tribunale** e i **vice procuratori onorari**. Infatti i giudici di pace, i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari, sono stati oggetto, recentemente, di una riforma comune, come si specificherà di seguito, attraverso la legge n. 57/2016, e soffrono le medesime violazioni della normativa comunitaria. Si chiede, fin d'ora, pertanto, **di esaminare la presente petizione insieme alle petizioni citate**, al fine di affrontare in modo completo le questioni che si esporranno connesse all'attuazione della legislazione dell'Unione europea come di seguito specificata:

A) In materia di OCCUPAZIONE:

1. **Direttiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006**, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego
2. **Direttiva 93/104/CE del Consiglio Europeo del 23 novembre 1993** concernente taluni aspetti della organizzazione dell'orario di lavoro:
 - Art. 7. Ferie annuali.
 1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali *retribuite* di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionale
3. **Direttiva 99/70/CE del Consiglio 28 giugno 1999**
4. **Carta Dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea:**
 - Articolo 31. Condizioni di lavoro giuste ed eque.
 1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose.
 2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite.
 - Articolo 34. Sicurezza sociale e assistenza sociale.
 1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali
5. **Carta Comunitaria Dei Diritti Sociali Fondamentali Dei Lavoratori (Strasburgo 9/12/1989):**
 - Art. 5. Ogni lavoro deve essere retribuito in modo equo.

A tal fine è necessario che, in base alle modalità proprie di ciascun paese:

 - sia assicurata ai lavoratori una retribuzione sufficiente equa, cioè una retribuzione sufficiente per consentire loro un decoroso tenore di vita;
 - i lavoratori soggetti ad una regolamentazione del lavoro diversa dal contratto a tempo pieno e di durata indeterminata beneficino di un'equa retribuzione di riferimento.
 - Art. 8. Ogni lavoratore della Comunità Europea ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite i cui periodi devono essere via via riavvicinati, in modo da ottenere un progresso, conformemente alle prassi nazionali;
 - Art. 10. Ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto ad una protezione sociale adeguata e deve beneficiare, a prescindere dal suo regime e dalla dimensione dell'impresa in cui lavora, di prestazioni di sicurezza sociale ad un livello sufficiente.

B) In materia di GIUSTIZIA (diritto a un equo processo)

- **art. 47 CEDU** (in quanto richiamata dall'art. 6 del Trattato di Lisbona): Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge.
- **Art. 6 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**: Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti.

I giudici onorari di tribunale (d'ora in poi G.O.T.), e i vice procuratori onorari (d'ora in poi V.P.O.) sono **magistrati professionali reclutati con un concorso per titoli (cioè con una procedura di carattere tecnico-amministrativo, non discrezionale)**, introdotti nell'ordinamento giudiziario con D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51. Si distinguono dai magistrati di carriera, reclutati con concorso per esami. A differenza dei magistrati di carriera, svolgono le funzioni esclusivamente presso il tribunale ordinario (mentre i primi possono svolgere le funzioni, con il procedere della carriera, anche presso i gradi superiori della giurisdizione e presso altri organi di giustizia ordinaria) e possono svolgere altre professioni, salvi i **limiti di incompatibilità stabiliti per legge**.

I G.O.T. sono competenti nelle funzioni del tribunale ordinario (artt. 43 e 43 bis Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, d'ora in poi, O.G., Ordinamento Giudiziario). Introdotti con funzione di supplenza dei magistrati di carriera, il Consiglio Superiore della Magistratura, a partire dal 2004, ha previsto **l'assegnazione in via stabile ed ordinaria ai G.O.T. di interi ruoli a prescindere dalla mancanza o impedimento dei giudici di carriera** (circolare del Csm sulle tabelle degli uffici giudiziari 2004/2005).

I V.P.O. sono magistrati requirenti, competenti a rappresentare il Pubblico Ministero davanti al tribunale ordinario in composizione monocratica e davanti al giudice di pace, ma anche in alcuni procedimenti civili, oltre ad avere limitate competenze in fase di indagine (72 O.G. e dall'art. 50 del D.Lgs. 28 agosto 2000, n.274). L'ufficio in cui prestano servizio è la procura presso il tribunale.

Si evidenzia che i procedimenti trattati dai G.O.T e dai V.P.O. non si distinguono da quelli trattati dai magistrati di carriera per il tipo di rito. Il profilo tecnico è il medesimo. Per esempio anche le decisioni in materia penale dei G.O.T. devono essere motivate (il sistema giuridico italiano fa parte del modello di *civil law*). I processi sono scanditi dalle stesse regole procedurali. Si è già detto che le competenze per materia si sovrappongono.

La legge istitutiva prevedeva un incarico triennale, rinnovabile una sola volta (artt. 42 quinquies, 71 O.G.). In realtà, a partire dal 2004 essi **sono stati sempre prorogati per legge** (ultima proroga il 31 maggio 2016). Nessun G.O.T. e nessun V.P.O., dal 1998 ad oggi, è cessato dall'incarico per scadenza del termine.

Sono retribuiti a norma dell'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, così come modificato dal D.L. 151/2008. Essa prevede sia per i G.O.T. che per i V.P.O. **un'indennità di euro 98 lordi per ogni udienza** (raddoppiabile nel caso in cui l'udienza duri oltre le cinque ore). Essa prevede, solo per i V.P.O., un gettone di presenza giornaliero pari un'indennità di euro 98 lordi, per l'attività provvedimentale svolta al di fuori dell'udienza (atti relativi alla fase di indagine), da compiersi all'interno degli uffici giudiziari (art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, così come modificato dal D.L. 151/2008). Va precisato, perciò, che **non tutta l'attività lavorativa viene retribuita**. La legge non prevede la retribuzione dell'attività di redazione delle sentenze né dell'attività di studio dei fascicoli (la precisazione è doverosa, in quanto **a un impegno lavorativo di fatto a tempo pieno, non corrisponde una liquidazione quotidiana dei gettoni di presenza**). Gli esempi che seguono possono essere di chiarimento. Un G.O.T. può tenere, in un giorno, un'udienza civile (di durata inferiore a cinque ore), in cui celebra cinque processi. Viene retribuito solo con un gettone di 98 euro lordi, ma la legge gli impone di studiare gli atti relativi alle cinque cause (spesso del valore di centinaia di migliaia di euro) e di motivare le sentenze. Un V.P.O. può essere delegato a rappresentare il Pubblico Ministero in un'udienza in cui si celebrano venti processi penali, maturando così il diritto a percepire due gettoni di presenza, se l'udienza si protrae oltre le cinque ore (i giorni dedicati a studiare gli atti dei fascicoli non sono retribuiti, né l'adempimento delle incombenze successive all'udienza).

Per loro, dunque, così come per i giudici di pace, **il legislatore non prevede né ferie retribuite, né alcuna prestazione di sicurezza sociale (in violazione delle norme sopra citate), né l'indennità per il periodo di maternità (sebbene, dal 2006, sia prevista l'applicazione dell'istituto della maternità obbligatoria, come per i lavoratori dipendenti, in base a una delibera del Consiglio Superiore della Magistratura, con conseguente violazione della Direttiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 e della Carta Dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, dal momento che il magistrato-donna in maternità subisce una perdita di reddito totale per cinque mesi).**

Come si è detto i G.O.T e i V.P.O., al pari dei giudici di pace, possono svolgere anche altre professioni, salvi i limiti di incompatibilità previsti per legge, ma è un fatto che la maggioranza di essi **svolga le funzioni a tempo pieno o tempo parziale, in quanto l'organico dei magistrati di carriera è insufficiente ad affrontare la domanda di giustizia**¹. Nel 2015 la retribuzione media mensile (calcolata su 11 mesi) era la seguente: **686 euro lordi per i G.O.T., 1.274 euro lordi per i V.P.O.**² (la media deve tener conto di una minima parte di G.O.T. e V.P.O. che svolgono le

¹ V. "Questione Giustizia", n. 3/2016 (<http://www.questionegiustizia.it/rivista/2016-3.php>). Si tratta di una rivista giuridica trimestrale, che, nel numero citato, ha dedicato una serie di articoli alle questioni oggetto della presente petizione.

² Relazione tecnica al disegno di legge governativo n. 1738/2015.

funzioni in misura occasionale, e del fatto che alcuni svolgono le funzioni giurisdizionali a tempo pieno, altri a tempo parziale).

Ad ogni buon conto si tratta di una retribuzione che non garantisce l'indipendenza che deve contraddistinguere l'esercizio delle loro funzioni, come specificato dal Rapporto Cepej 2014: «*La rémunération des juges est une question délicate. L'objectif est d'offrir au juge une rémunération correspondant à son statut et son rôle social, prenant en compte les contraintes de l'exercice de cette fonction et le préservant des pressions pouvant altérer son indépendance et son impartialité*» (capitolo 11, paragrafo 4). Le stesse considerazioni valgono per i V.P.O., quali magistrati con funzioni requirenti. L'equità del giudizio, infatti, va valutata anche in base all'indipendenza dell'organo dell'accusa, come impone l'art. 11 del *memorandum* esplicativo della Raccomandazione CM (2010) 12, che riguarda, oltre ai giudicanti, anche i pubblici ministeri, allorquando, come in Italia, l'organo dell'accusa è indipendente dall'esecutivo.

La normativa finora sommariamente esaminata, è stata in parte superata dalla legge delega n. 57/2016, che, per entrare pienamente in vigore, deve essere attuata attraverso decreti legislativi delegati al Governo. La disciplina è peggiorativa, ma, ad ogni modo, va specificato che la precedente disciplina relativa alla retribuzione **rimarrà comunque in vigore per i prossimi quattro anni**.

La nuova disciplina unifica i giudici di pace e i G.O.T. in un'unica categoria, denominata "giudici di pace onorari" (d'ora in poi G.O.P.). Ma, come si è detto, per i prossimi quattro anni essi saranno retribuiti ancora in base alla relativa disciplina precedente), e sottopone questi ultimi e i vice procuratori onorari alla **medesima disciplina** (modalità di reclutamento, retribuzione, durata dell'incarico, procedimenti disciplinari, ecc..).

In base alla nuova disciplina rimane **l'ufficio del giudice di pace già esistente** (con ampliamento delle competenze esclusive per materia e per valore), in cui svolgeranno le funzioni di giudice monocratico gli attuali giudici di pace e gli ex G.O.T. (i G.O.T., dunque, entreranno nell'ufficio del giudice di pace, mentre, finora, hanno svolto le funzioni di giudice presso il Tribunale – ma si evidenzia che, molte delle competenze prima attribuite al tribunale, ora sono state trasferite all'ufficio del giudice di pace³). I G.O.P. verranno impiegati anche nel tribunale ordinario con funzione di giudici (sia monocratici, sia come componenti dei collegi). Inoltre sia i G.O.P. che i V.P.O. entreranno obbligatoriamente nell'Ufficio del processo, ossia un modello organizzativo all'interno del quale essi assisteranno, rispettivamente, i giudici di carriera del tribunale e i pubblici ministeri di carriera presso il tribunale (i giudici di pace attuali vi entreranno solo facoltativamente).

Per quanto riguarda **la retribuzione** la legge delega stabilisce solo i principi, ma non il *quantum*. Essa stabilisce un doppio regime di retribuzione: un'"indennità" fissa e un'"indennità variabile". **L'indennità variabile dovrà essere liquidata in base agli obiettivi raggiunti**, cioè 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». Inoltre la legge 57/2016, pur prevedendo la parte variabile della retribuzione in funzione di incentivo, stabilisce che **la parte variabile venga corrisposta solo alla fine dell'anno, con la conseguenza che, mensilmente, i G.O.P. e i V.P.O. non avranno più un reddito sufficiente per mantenersi (salvo ricorrere a finanziamenti, in attesa della liquidazione della retribuzione variabile a fine anno)**. Come si è detto la legge delega non specifica il *quantum*, ma la relazione tecnica al disegno di legge governativo n. 1738/15 (approvato con legge 57/2016), calcolava, in prospettiva, una **retribuzione annua di 25 mila euro lordi** in caso di raggiungimento del massimo degli obiettivi. **Si tratterebbe di una media mensile di 1500 al netto delle tasse, senza contributi previdenziali, indennità di malattia, indennità di maternità, ferie (si evidenzia, per altro, che la Legge di Stabilità del 2015 ha previsto un taglio dei fondi da destinare alla retribuzione dei magistrati di cui si tratta, di almeno 14 milioni di euro per il biennio successivo)**. La nuova legge **non prevede alcuna tutela sociale**. A proposito dei contributi previdenziali delega il Governo a disciplinare un **regime previdenziale «senza oneri per la finanza pubblica»** (il che equivale a una previdenza facoltativa, salva l'incapacità economica di provvedervi). Con riguardo alla durata del mandato essa prevede che i giudici di pace, i G.O.T. e i V.P.O. in servizio prima dell'approvazione della riforma, **rimarranno in servizio per altri quattro quadrienni** (salva la conferma preceduta da valutazione professionale da parte del Consiglio Superiore della Magistratura). Per i nuovi G.O.P. e i nuovi V.P.O. prevede un mandato della durata di quattro anni, rinnovabile una sola volta. Le proroghe stabilite dal 2004 ad ora e il rinnovo programmato per il futuro, pertanto, rappresentano un abuso del rapporto di lavoro a termine, in violazione della **Direttiva 99/70/CE del Consiglio 28 giugno 1999**. **Si precisa che, proprio con riferimento a questa ultima violazione, la Commissione Europea ha avviato procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia (in risposta alla denuncia protocollata con numero CHAP (2015)0034)**. La normativa interna, infatti, deve ritenersi incompatibile con la Clausola 5, punto 1, lett. a) dell'Accordo quadro, in quanto, a fronte della previsione di procedure concorsuali per il reclutamento di magistrati "di ruolo" (cioè i magistrati di carriera già menzionati) per un numero di gran lunga inferiore ai ruoli effettivamente necessari a rispondere al carico di lavoro della magistratura italiana nel suo complesso, autorizza

³ A mero titolo esemplificativo, basti pensare che l'ufficio del giudice di pace sarà competente a decidere le cause relative a beni mobili di valore non superiore ad euro 30.000, le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e di natanti di valore non superiore ad euro 50.000, i procedimenti di espropriazione mobiliare presso il debitore e di espropriazione di cose del debitore che sono in possesso di terzi.

l'impiego dei magistrati onorari in modo reiterato, per svolgere funzioni sovrapponibili a quelle dei magistrati "di ruolo", in risposta a fabbisogni permanenti. "Onorario" è l'etichetta con cui vengono definiti i magistrati di cui si tratta nella presente petizione, ma, per tutti i motivi che si è detto, è ormai opinione condivisa che essi siano magistrati professionali. A riprova di quanto si è detto, si evidenzia che i dati relativi alla **retribuzione media** dei G.O.T. e dei V.P.O. sopra citati, sono tratti dalla relazione governativa al disegno di legge 1738/15, approvato con legge 57/2016: è lo stesso Governo a definire "**retribuzione**" il corrispettivo riconosciuto per l'attività svolta. Si consideri anche che i redditi corrisposti sono sottoposti a tassazione, a riprova ulteriore del fatto che essi non costituiscono un mero indennizzo, ma la retribuzione di un'attività lavorativa.

Si richiama anche la sentenza della Corte di Giustizia europea, che nel 2012, si è già pronunciata in un caso analogo a quello dei magistrati onorari previsti dall'ordinamento italiano (causa C-393/10, c.d. "O'Brien"), sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Suprema Corte del Regno Unito, nell'ambito di una controversia tra un magistrato appartenente alla categoria dei "recorder" e il Ministero della Giustizia, in cui il primo, cessato dal servizio per raggiungimento dell'età massima, chiedeva la pensione di vecchiaia. La domanda verteva sull'interpretazione della clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, contenuto nell'allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997. Con tale sentenza la Corte di Giustizia europea ha esteso la nozione di lavoratore anche ai magistrati a tempo parziale inglesi parte in causa, e ha dichiarato che il giudice del rinvio avrebbe dovuto valutare se esistessero ragioni obiettive per escludere i magistrati *recorder* dall'accordo quadro, tenuto conto che essi svolgono le stesse funzioni dei magistrati a tempo pieno (al ricorrente fu riconosciuto in via giudiziaria il diritto alla pensione e il Ministero della Giustizia istituì un regime di moratoria, per dare il tempo a tutti i *recorder* di presentare istanza, in via amministrativa, avente ad oggetto il medesimo diritto). La sentenza citata è utile anche in considerazione del fatto che la nuova legge, **umentando l'organico, tende a trasformare tutti i magistrati di cui si tratta in magistrati professionali a tempo parziale (a tempo quasi pieno, si prevede, in caso di necessità economica individuale di raggiungere il massimo degli obiettivi che costituiranno il parametro per stabilire la parte "variabile" della retribuzione)**, mentre attualmente, in maggioranza, essi svolgono le funzioni a tempo pieno. Si evidenzia, pertanto, anche la ricaduta che la nuova legge avrà su tutti i magistrati che finora (per lo più per oltre dieci anni), hanno svolto le funzioni giurisdizionali come unica attività lavorativa, e che si trovano in una fascia di età in cui è difficile trovare un'altra attività lavorativa, senza che lo Stato preveda alcuna salvaguardia (v. l'articolo pubblicato sulla rivista giuridica "Questione Giustizia" *on line*, dal titolo *L'ingiustizia nata dalla giustizia*, di Chiara Spada, Avvocata, collaboratrice della cattedra di Diritto amministrativo, Università di Torino - http://questionegiustizia.it/articolo/l-ingiustizia-nata-dalla-giustizia_18-03-2016.php).

Si precisa anche che nel **rapporto CEPEJ 2016** la categoria dei giudici di pace, dei G.O.T. e dei V.P.O. **non è stata rappresentata correttamente, a causa dei dati erronei comunicati dall'Italia**. Infatti essi non vengono classificati come magistrati professionali, bensì come magistrati non professionali (nonostante abbiano formazione giuridica e nonostante svolgano in via prevalente, in assoluta maggioranza, la professione di giudici e di magistrati *requirenti*). Inoltre l'Italia, pur classificando i giudici di pace e i G.O.T. come giudici non professionali, ha comunicato un numero di unità inferiore a quello effettivo: nel 2014, infatti, erano in servizio 1927 giudici di pace e 2042 G.O.T., per un totale di **4029** unità, a cui aggiungere altre categorie di giudici effettivamente non professionali secondo la classificazione della CEPEJ (esperti di Sorveglianza, componenti degli organi giudiziari per i minorenni in primo e secondo grado, giudici tributari), mentre l'Italia ha comunicato appena **3068** giudici non professionali (i giudici di carriera in servizio **presso tutti gli organi di giustizia ordinaria**, nel 2014 erano, in tutto, 6939). I V.P.O. in servizio nel 2014 erano 1776.

Non è possibile misurare in modo preciso il contributo dei giudici di pace e dei G.O.T. nella definizione del contenzioso, in quanto non esistono statistiche comparate, ma in proposito è utile citare l'articolo pubblicato nella rivista giuridica "Questione Giustizia" n. 3/2016, dal titolo *Seguendo le orme dell'Europa dentro i confini domestici*, a firma della Dott.ssa Antonella Di Florio⁴, che fa la seguente stima: «i giudici onorari (fra giudici di pace e G.O.T.) hanno gestito e continuano a trattare, nel settore civile, il 40% della giurisdizione». Il dato è assai rilevante se si considera che il numero di giudici di carriera citato (6939 unità nel 2014, per altro comprensivo dei giudici di carriera appena nominati, non ancora entrati in funzione – 680, secondo i dati del Consiglio Superiore della Magistratura), deve essere riferito non solo al primo grado, ma anche ai gradi superiori (Corti d'appello e Corte Suprema di Cassazione), e agli altri organi di giustizia ordinaria. La precisazione è utile a provare che la maggioranza dei giudici di pace e dei G.O.T. svolge le funzioni a tempo pieno. Le stesse considerazioni valgono per i V.P.O., che rappresentano il Pubblico Ministero nell'80 per cento dei processi di primo grado davanti al Tribunale e nel 100 per cento dei processi davanti al giudice di pace. È agevole concludere che anche la maggioranza dei V.P.O. svolge le funzioni a tempo pieno, se si considera che, nel 2014, i V.P.O. in servizio erano 1776 contro 2.108 magistrati di carriera in servizio negli uffici *requirenti* di ogni grado (Corti d'appello e Corte Suprema di Cassazione).

⁴ Giudice presso il Tribunale di Roma, Presidente di Sezione