

Egregio Signor Ministro,

La ringraziamo per averci convocati e per averlo fatto così tempestivamente.

Partecipiamo con l'auspicio di poter portare ai colleghi una speranza concreta e di non deludere le aspettative create dal **contratto di Governo**, in cui è stato formalizzato l'impegno a risolvere in modo equo la nota questione della magistratura onoraria.

Ci perdoni l'informalità, ma adesso si tratta di vedere le cose come stanno e agire di conseguenza.

Finora così non è stato. Abbiamo spiegato tutto punto per punto, ma finora è mancata la volontà di ascolto. Non sono stati ascoltati né i capi degli uffici di tutta Italia né la dottrina che hanno criticato la riforma prima e dopo il completamento della sua attuazione. Quella riforma costituisce l'ennesimo infingimento e ha come mero obiettivo evitare la condanna dell'Italia da parte della Commissione Europea, a costo di rendere ancora meno efficiente l'amministrazione della Giustizia. Se nel processo penale l'imputato ha la facoltà di mentire, nel procedimento davanti alla Commissione Europea questo diritto non è dato al Paese sotto accusa.

L'Italia deve evitare la condanna superando effettivamente le contestazioni formulate dalla Commissione Europea.

Basta leggere le conclusioni con cui la Commissione Europea rigetta la risposta dell'Italia (EU-Pilot 7779/15/EMPL). Al fine di garantire l'effettività del diritto dell'Ue, con riferimento a tutte le direttive citate (e alle sentenze della CGUE), il *refrain* della Commissione Europea è:

«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».

Con il d. lgs. n. 116/2017 il Governo precedente ha qualificato i magistrati onorari come lavoratori autonomi nella speranza di eludere le direttive europee, ignorando, per altro, che tutte le sentenze della Corte di Giustizia Europea in materia di diritto del lavoro sono indifferenti alla qualifica formale del rapporto. Liquidiamo la questione con due osservazioni. Contando le occorrenze della parola "direttive" nel d. lgs. citato, si può verificare che essa è presente sette volte (i lavoratori autonomi non sono soggetti a direttive!). La Corte d'Appello di Torino ha già escluso che i magistrati onorari possano essere qualificati come co.co.co., in quanto «l'elemento 'qualificato' della collaborazione e quindi la fattispecie della parasubordinazione non è ravvisabile nel "*rapporto che lega il titolare di un organo all'ente al quale perviene, perché il titolare dell'organo non è esterno ad esso, ma si identifica funzionalmente con l'ente medesimo ed agisce per esso*" (Corte d'Appello di Torino,

Sezione Lavoro, sentenza n. 367/2015 del 19 giugno 2015). *A fortiori* i magistrati onorari non possono essere qualificati come lavoratori autonomi. Sorvoliamo sulla risposta del precedente Governo alla Commissione Europea, che si era difeso sostenendo che «i magistrati onorari non sono soggetti alle direttive di un'autorità superiore» e che esercitano «spontaneamente le funzioni» «per sentimento di dovere civico e di dignità sociale».

Siamo qui, perciò, Signor Ministro, per chiederLe di fare tutto ciò che è necessario per superare le violazioni contestate dalla Commissione Europea e migliorare l'efficienza dell'amministrazione della Giustizia proprio attraverso la magistratura onoraria. Noi presteremo il nostro consenso a qualsiasi soluzione giuridica che riconosca ai magistrati onorari un trattamento economico dignitoso, la permanenza nelle funzioni fino all'età pensionabile, l'assistenza per malattia, la tutela previdenziale, la maternità e le ferie, e che preveda il mantenimento delle attuali funzioni. Noi non ci opporremo se la soluzione sarà individuata in quella già indicata dai Procuratori che nella scorsa legislatura si mobilitarono per evitare l'allora annunciata riforma "Orlando" nell'interesse anzitutto dell'amministrazione della giustizia, se tale soluzione centerà gli obiettivi citati (v. allegati d3 e d4).

Tuttavia, Signor Ministro, è necessario rendere utile il presente incontro e dimostrare ai magistrati onorari che questo Governo vuole davvero trovare la soluzione. **È necessario iscrivere un'ipoteca per garantire la speranza dei colleghi.** Siamo qui, perciò, per chiederLe di attuare subito due misure cogliendo l'occasione del c.d. "Decreto Dignità", che è la *sedes materiae* ideale per la disciplina che ci riguarda.

In sede di conversione del decreto saranno sufficienti due emendamenti per realizzare, successivamente, la riforma necessaria:

1) congelare la pianta organica dei magistrati onorari a quella esistente (cinquemilacinquecento unità);

2) prevedere, per i magistrati onorari che rientrano nell'ambito di applicazione del regime transitorio di cui al d. lgs. n. 116/2017, il rinnovo dei mandati fino all'età di settanta anni, salva verifica quadriennale della professionalità.

**Si tratta di due misure a costo zero. Inoltre l'emendamento proposto sub 2) è stato già oggetto di emendamenti formulati nella scorsa legislatura proprio da chi ora siede al Governo.**

Il "Decreto Dignità" è l'occasione per intervenire con altre misure a costo zero, che illustriamo nei paragrafi seguenti, **necessarie nel periodo di transizione** fino al varo della riforma.

### **3) UDIENZE CIVILI**

Per mero errore il d. lgs. n. 116/2017, all'art. 17, non indica le udienze civili tra quelle in cui può essere delegato il V.P.O. (com'era stato finora). Si tratta, pertanto, con urgenza, di reintrodurre una competenza già propria dei vice procuratori onorari. La misura si rende necessaria per sgravare i sostituti procuratori di incumbenti che li distolgono inutilmente dagli atti di indagine.

### **4) Criteri di liquidazione delle indennità dei magistrati onorari impiegati presso il tribunale con riferimento all'attività di udienza.**

Come noto il decreto legislativo n. 116/2017 stabilisce che a ciascun magistrato onorario non possa essere richiesto un impegno «complessivamente» superiore a due giorni alla settimana, con riferimento ai compiti e alle attività assegnati sia in udienza che fuori udienza (art. 1 co. 3). La predetta norma, pertanto, prevede che, con riguardo all'attività di udienza, il limite all'impegno esigibile è riferito non solo all'udienza, ma anche a tutto il lavoro prodromico all'udienza e conseguente ad essa (studio degli atti nonché redazione di sentenze e provvedimenti, così come individuati sin dalla Circolare esplicativa DAG 02.04.2009 recante n° prot. 0048171.0 e benché la relativa attività sia stata ivi definita "*mera*"). Ne consegue che l'attività collegata all'udienza e svolta al di fuori del tempo dell'udienza, in base alla riforma, è attività retribuita.

Il limite dell'impegno settimanale, tuttavia, per quattro anni a decorrere dall'entrata in vigore del d. lgs. n. 116/2017, non è applicabile ai magistrati in servizio al 15 agosto 2017 (art. 31 co. 5), mentre è applicabile ai magistrati onorari entrati in servizio successivamente.

L'art. 31 co. 4, pertanto, prevede che, per il periodo transitorio citato, a questi ultimi si applichi l'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n.273, che stabilisce la liquidazione di una indennità giornaliera per la relativa attività d'udienza, e sancisce la liquidazione della seconda indennità nel caso in cui l'impegno lavorativo [con riferimento alla durata dell'udienza] superi le cinque ore.

Come noto, finora, per ciò che qui rileva<sup>1</sup>, tale indennità giornaliera è dunque stata riconosciuta ai G.O.T. e ai V.P.O., solo in funzione dell'attività di lavoro svolta nel tempo dell'udienza (e talvolta la norma è stata disattesa, con riguardo alla liquidazione della richiamata seconda indennità, posto che si registrano casi in cui addirittura nello stesso Distretto di Corte d'Appello – pur essendo unico l'Ufficio spese di Giustizia preposto alla prescritta liquidazione – i diversi Presidenti di Tribunale e prima ancora i differenti relativi Direttori amministrativi adottino sul

---

<sup>1</sup> In disparte, cioè, la retribuzione dell'attività delegabile ai V.P.O. diversa dalle funzioni svolte in udienza, di cui si tratterà nel terzo paragrafo.

punto criteri illegittimamente discriminatori tra i magistrati onorari appartenenti all'uno o all'altro Tribunale). Pertanto, finora, le indennità in parola non sono state riconosciute: A) ai V.P.O. per l'attività propedeutica all'udienza (studio dei fascicoli); B) ai G.O.T. per l'attività propedeutica (studio dei fascicoli) nonché per quella susseguente all'udienza (redazione di sentenze, decreti ed ordinanze oltre che sotteso/preliminare studio dei fascicoli).

Se, come si è detto, invece, la riforma prevede la retribuzione dell'attività lavorativa svolta dal magistrato onorario nel suo complesso – id est anche delle attività citate sub A) e B) -, al fine di evitare discriminazioni che comporterebbero la violazione dell'art. 3 della Costituzione, tale criterio di liquidazione delle indennità deve essere applicato a tutti i magistrati in servizio, ovvero anche a coloro già in servizio al 15 agosto 2017, benché siano tuttora sottoposti al regime di cui all'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n.273.

Si tratta, pertanto, di introdurre questo criterio di liquidazione delle indennità con un emendamento in attesa del varo della riforma. La misura non comporterebbe nuovi aggravii di spesa in quanto l'ultima legge di bilancio ha aumentato le risorse del capitolo di competenza.

## **5) Numero dei procedimenti da trattarsi in udienza.**

Alla presente nota è allegata copia di articolo di stampa pubblicato su “Il Fatto Quotidiano” del 17 ottobre u.s. (v. allegato a<sup>2</sup> e b7).

L'articolo, che non necessita commenti, illustra il carico tipico delle udienze penali che si celebrano presso due sedi di tribunale. La scrivente Associazione rappresenta che l'articolo, tuttavia, è solo esemplificativo di una realtà diffusa sull'intero territorio nazionale, che riguarda anche il settore civile.

La situazione descritta impone, comunque, un'organizzazione tale da impedire la celebrazione di udienze che, sistematicamente, si protraggano per un tempo così prolungato, non solo a tutela della salute dei magistrati onorari, ma anche al fine di garantire il sereno e corretto esercizio della funzione giurisdizionale.

## **6) ISCRIZIONE SEPARATA INPS.**

È urgente intervenire con un emendamento che abroghi la disposizione di cui all'art. 25 del d. lgs. n. 116/2017, nella parte in cui prevede l'iscrizione alla gestione separata INPS dei magistrati onorari non iscritti alla Cassa Nazionale Forense. L'ulteriore decurtazione dell'indennità per il versamento dei contributi da parte di chi trae il proprio sostentamento esclusivamente dall'esercizio delle funzioni c.d.

---

<sup>2</sup> Si tratta dello statino di udienza in cui si attesta la presenza in udienza del V.P.O. **dalle ore 9.00 del mattino alle ore 1,15 della notte**).

“onorarie”, sarebbe intollerabile. D'altronde la stessa Commissione Giustizia della Camera, pur prestando parere favorevole all'approvazione del decreto in oggetto, aveva formulato dubbi sulla legittimità costituzionale della previsione.

## **7) Ordini di servizio illegittimi nei confronti dei V.P.O. in servizio presso alcune sedi.**

Come si è detto il trattamento economico dei magistrati onorari in servizio al 15 agosto 2017 è disciplinato dall'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n.273, che ancora il criterio di liquidazione delle indennità alle ore di presenza in ufficio. Esso, infatti, prevede che, in caso di superamento della quinta ora di lavoro, debba essere liquidata una seconda indennità giornaliera. Molti Procuratori, invece di delegare i V.P.O. a svolgere l'attività delegabile diversa dall'attività di udienza in un giorno prestabilito, delegano la trattazione (comprensiva della relativa definizione) di un determinato numero di fascicoli – solitamente da 10 a 15 - prevedendo la liquidazione di un'indennità in funzione del numero fissato di fascicoli. È ovvio, per altro, che non tutti i fascicoli possono essere definiti in un solo giorno, in quanto, se la trattazione rende necessaria, per esempio, la delega di indagini, la definizione avviene in un arco di tempo superiore al giorno (lo studio degli atti e la predisposizione della delega, in questo modo, non vengono retribuiti). Comunque la trattazione dei fascicoli oggetto della delega del Procuratore non è tale da essere esaurita in cinque ore di lavoro. Non solo. Talvolta viene stabilito, illegittimamente, che l'indennità sarà corrisposta solo se, nel numero di fascicoli di cui viene delegata la trattazione, sia compresa almeno la formulazione della richiesta di un decreto penale. Questo sistema di pagamento che da molti Procuratori è definito “misto” (di fatto è a cottimo), non rispecchia assolutamente il tempo necessario alla definizione dei fascicoli ed è illegittimo.

Vi è poi da aggiungere che tale sistema di liquidazione di indennità sottopone i V.P.O. in servizio al 15 agosto 2017 a un trattamento discriminatorio rispetto ai colleghi entrati in servizio successivamente. Infatti, dividendo idealmente l'indennità mensile spettante ai V.P.O. entrati in servizio dopo il 15 agosto (art. 24 d. lgs. n. 116/2017), per il numero dei giorni del mese a cui deve essere limitato il loro impegno, paradossalmente emerge che i V.P.O. più anziani sono retribuiti in misura inferiore.

Si tratta, anche in questo caso, in attesa della riforma, di intervenire con un emendamento, al fine di individuare un unico criterio idoneo per rilevare la presenza in ufficio dei magistrati onorari che non si presti a personalistiche interpretazioni e, una volta individuato siffatto criterio, di controllare che lo stesso parametro venga utilizzato in tutte le sedi degli Uffici della Procura della Repubblica per le attività delegabili diverse dall'attività svolta nel tempo dell'udienza.

## 7) CONTENZIOSO IN CORSO.

Sono in corso molte cause di lavoro in cui i magistrati onorari agiscono per la tutela dei diritti già riconosciuti dalla Commissione Europea. Il precedente Governo si era costituito come parte resistente. L'auspicio è che questo Governo confermi il cambiamento annunciato facendo cessare il contenzioso. Richiamiamo in proposito l'editoriale di Danilo Paolini pubblicato a pagina 2 di "Avvenire" del 27 giugno scorso: «le toghe onorarie del Movimento Sei Luglio, che in una lettera firmata dalla portavoce Paola Bellone chiedono spazio nel 'decreto dignità' o comunque tutele con «priorità assoluta», visto che «da vent'anni sono i 'riders della giustizia', una sorta di 'fattorini in toga' che ogni anno, anziché pizze e hamburger, recapitano ai cittadini italiani migliaia di sentenze. In attesa di un auspicabile riscontro, l'esecutivo potrebbe rispondere rinunciando a opporsi alle numerose cause di lavoro intentate dai magistrati onorari, nelle quali il precedente governo si era costituito parte resistente. Del resto, sono trascorsi appena sei mesi da quando sia il Movimento 5 stelle sia la Lega, che ora insieme governano il Paese, dichiaravano pubblica solidarietà alla magistratura onoraria "mortificata" e "precarizzata" da una riforma che, sostenevano, andava cancellata» (V. all. a) 1).

D'altronde sono passati 14 anni da quando la Corte di Giustizia Europea riconobbe alcuni diritti tipici del lavoratore perfino a un ex tossicodipendente francese che effettuava a favore dell'Esercito della Salvezza belga varie prestazioni nell'ambito di un progetto individuale di reinserimento. Continuare nel contenzioso è irresponsabile (significa imputare ai cittadini costi inutili). Ci piace segnalare un esempio che il ministro Orlando non ha voluto seguire, sperando che Lei, Signor Ministro, sia più sensibile. «Un'alluvione di nuovi ricorsi giudiziari non sarebbe nell'interesse di nessuno. Non sarebbe nell'interesse dei ricorrenti, perché dovrebbero sopportare i costi e i disagi di fare causa; non sarebbe nell'interesse del ministero di giustizia, perché dovrebbe sopportare i costi e i disagi di resistere nelle cause; non sarebbe nell'interesse dell'Employment Tribunal, perché le cause andrebbero a caricare di nuovo contenzioso i giudici». Sono le parole pronunciate dal Ministro della Giustizia del Regno Unito nel 2013 dopo la nota sentenza della Corte di Giustizia Europea che riconobbe il diritto alla previdenza a Dermot Patrick O'Brien, che aveva prestato servizio come *recorder*, ovvero un magistrato con competenze penali nominato da Sua Maestà su raccomandazione del Lord Chancellor.

## 8) BARI.

Il "Decreto Dignità" non può non prevedere con un emendamento una misura di sostegno per i magistrati onorari in servizio a Bari, che, a causa della sospensione delle udienze per l'inagibilità del Palazzo di Giustizia, per almeno tre mesi non

riceveranno lo stipendio (v. in proposito editoriale citato di Danilo Paolini e i lanci ANSA che hanno ripreso i comunicati del Movimento Sei Luglio sulla questione).

## ALLEGATI.

Non ci siamo soffermati in questa sede nella critica analitica della riforma. Richiamiamo, in proposito, i documenti allegati, che motivano in modo puntuale perché la riforma varata dal precedente Governo non va bene. Anzitutto la trascrizione dell'intervento del Presidente del Tribunale di Torino, Dr. Massimo Terzi all'incontro del 26 maggio 2017 organizzato presso Palazzo di Giustizia di Torino (*Effettività della giurisdizione e riforma della magistratura onoraria*), la relazione consegnata alla sottoscrittente Associazione in occasione dell'audizione in Commissione Giustizia della Camera sul d. lgs. n. 116/2017 (allegati d1 e d2). In un'intervista rilasciata al "Corriere della Sera" è lui stesso a dire: «Questa riforma non va bene» (allegato b11).

Richiamiamo le osservazioni articolate svolte negli articoli pubblicati sul tema sulla rivista "Questione Giustizia", che rilevano tutti i vizi delle norme introdotte con la riforma "Orlando" e smascherano i veri obiettivi a cui mirava il precedente Governo (v. allegati sub c).

Analoghi rilievi sono svolti nella petizione presentata dal Comitato "Articolo 10" al Parlamento Europeo e nella relativa integrazione, ma con particolare riferimento alle direttive europee violate dalla disciplina interna (v. allegati g e h).

Nella lettera aperta al Presidente dell'ANM (allegato sub e), rappresentiamo la mancanza di ascolto da parte dell'ANM indicando uno per uno gli argomenti sui quali l'associazione che rappresenta i magistrati di carriera non ha inteso mai interloquire.

Si segnala anche la lettera di denuncia indirizzata alla Cepej (allegato f), ripresa da Raphaël Zanotti nell'articolo della "Stampa" dal titolo *I precari della giustizia all'UE: "L'Italia ha mentito su di noi"* (allegato b4). I documenti sono utili per spiegare come sia fuorviante il richiamo che spesso viene fatto ai magistrati laici di altri Paesi. Un riscontro a tale osservazione si trova anche nell'articolo della Professoressa Rosanna Gambini (v. allegato c6).

Abbiamo allegato appena un campione della rassegna stampa che riguarda la magistratura onoraria, comprensiva di articoli del "fatto quotidiano", del "Corriere della Sera", di "Repubblica", della "Stampa", di "Avvenire" (allegati sub b). d'interesse anche l'editoriale dell'Avv. Tommaso Servetto, *Magistratura onoraria o necessaria*, perché esprime il punto di vista dell'avvocatura (allegato b13).

Concludiamo, Signor Ministro, chiedendoLe, **dopo l'approvazione delle misure a costo zero che abbiamo indicato**, di confermare l'attenzione del Governo per la Giustizia e, quindi, per la magistratura onoraria, fissando un nuovo incontro a settembre, per affrontare le questioni di merito della riforma.

Con riguardo

Per il Gruppo di Coordinamento  
del Movimento Sei Luglio

Paola Bellone