



Procura della Repubblica
presso il Tribunale ordinario di Torino

Prot. /2017/S.P.

**Al Sig. Vice Presidente del C.S.M.
On.le Avv.to Giovanni LEGNINI
Consiglio Superiore della Magistratura
ROMA**

**Al Sig. Presidente della Commissione 2^a Giustizia
del Senato
Sen. Nino D'ASCOLA
ROMA**

**Al Sig. Presidente della II Commissione Giustizia
della Camera dei Deputati
On.le Donatella FERRANTI
ROMA**

**E p.c.:
Al Sig. Ministro della Giustizia
On.le Andrea ORLANDO
ROMA**

OGGETTO: Schema di Decreto Legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui Giudici di Pace, nonché la disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della Legge Delega 28 aprile 2016, n. 57.

Richiesta di audizione

Mi rivolgo alle SS. LL. quale semplice latore di una richiesta di audizione – simile a quella qui allegata (**All. 1**), inoltrata l'8 febbraio 2017 al Sig. Ministro della Giustizia ed al Sig. Vice Presidente del C.S.M. da 108 Procuratori della Repubblica presso Tribunali di differente dimensione, siti in ogni parte d'Italia.

A causa della lontananza delle predette sedi giudiziarie e della sua urgenza, la presente richiesta non reca la materiale sottoscrizione dei predetti Procuratori, ma chi scrive

– assumendosi ovviamente la responsabilità di tale affermazione – ha raccolto le adesioni di molti dei Procuratori stessi, tra cui tutti quelli che furono presenti (anche in rappresentanza degli altri colleghi e su loro delega) alla riunione convocata e tenutasi presso il Ministero della Giustizia in data 15 febbraio 2017.

A tale incontro parteciparono:

- il Ministro della giustizia;
- il Vice Presidente del CSM;
- il Capo di Gabinetto, il Capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria ed il Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia;
- il Presidente della Ottava Commissione del CSM, competente sulla magistratura onoraria;
- **in rappresentanza dei 108 Procuratori della Repubblica richiedenti (diventati nel frattempo 110)**, i Procuratori della Repubblica di Milano, Torino, Udine, Firenze, Barcellona Pozzo di Gotto, Napoli. Il Procuratore della Repubblica di Roma, per un impedimento dell'ultima ora, pur convocato, non poté presenziarvi. I delegati dei 110 Procuratori richiedenti l'audizione furono selezionati di comune d'accordo, oltre che sulla base delle disponibilità manifestate, quali rappresentanti di sedi grandi, medie e piccole, nonché di sedi dell'Italia settentrionale, centrale, meridionale ed insulare.

All'incontro fu pure presente il segretario dell'ANM, Francesco Minisci (Sost. Proc. Repubblica a Roma).

In quella occasione, furono ricordati i numeri dei magistrati onorari in servizio e la percentuale di scoperta dei rispettivi organici:

GIUDICI DI PACE: 1335 (scopertura: circa 62%)

GOT: 2117 (scopertura: circa 19%)

VPO: 1761 (scopertura: circa 13%)

TOTALE: 5213

Preliminarmente, i procuratori della Repubblica presenti ebbero modo di precisare che il loro intervento doveva ritenersi motivato innanzitutto dal sostegno dovuto all'intera magistratura onoraria, pur se – per rispetto degli orientamenti e di possibili diverse esigenze degli organi giurisdizionali – ritennero di dover concentrare le loro osservazioni sul ruolo e sulle prospettive del “corpo” dei VPO. Fecero inoltre rilevare che il loro intervento doveva ritenersi motivato anche dalla esigenza di “tutela” della dignità di persone che tanto hanno dato - e per moltissimi anni – alla Giustizia;

Fu così sottolineato dai Procuratori della Repubblica partecipanti all'incontro che:

- l'importanza dell'utilizzo dei VPO e la quantità e qualità del loro impegno sono omogenee su tutto il territorio nazionale (ne furono illustrati i diversi moduli di impiego in udienza ed in altre attività come l'affiancamento quotidiano dei PM;

- l’attenta analisi della situazione attuale avrebbe fornito la misura delle gravissime conseguenze di alcuni passaggi della riforma di cui si parlava, con conseguente riduzione delle possibilità di impiego dei VPO;
- pur non toccando ai magistrati formulare proposte di competenza del Governo e del Parlamento, ma dando per scontata la complessità del tema in discussione ed i profili di costituzionalità da valutare in merito alle ipotesi praticabili, ritenevano – come tuttora ritengono - che si deve comunque puntare ad una stabilizzazione di impiego, in particolare di quanti già da tempo lavorano come magistrati onorari, unitamente ad un riconoscimento di un doveroso sistema previdenziale (che spetta anche al lavoratore precario);
- una stabilizzazione possibile, in particolare per i VPO, poteva essere quella dell’attribuzione ai medesimi, nell’ufficio del processo, del ruolo di collaboratori o assistenti dei magistrati (figura peraltro già prevista nella legge-delega) o – se si vuole – di funzionari, così come avviene in qualche altro paese europeo, come l’Austria. **Ma in ogni caso irrinunciabile sarebbe stata la previsione del mantenimento delle stesse loro attuali competenze;**
- pur comprendendo che il vero nodo era (ed è) quello finanziario (sicché la risoluzione dei vari problemi in questione è inevitabilmente collegata alla disponibilità delle risorse economiche), proprio in quel periodo gli organi di stampa pubblicavano notizie circa il cd. “piano – Madia” per la stabilizzazione di professionisti precari (come gli insegnanti che lo sono da tre anni), per cui non si vedeva perché identico indirizzo non potesse essere adottato per la magistratura onoraria;
- il sistema delle continue proroghe degli incarichi non esaurisce i problemi, nè blocca le giuste rivendicazioni che provengono da tante persone che lavorano da quasi vent’anni senza diritti;
- ci si augurava che il CSM potesse procedere alla copertura dei posti vacanti anche prima del varo dei decreti legislativi previsti dalla Legge delega 28.4.2016 n. 57;
- nell’interesse degli uffici, non sarebbe comunque auspicabile un impegno occasionale dei VPO (che si sarebbe realizzato con una presenza limitata ad uno o due giorni per settimana): una soluzione assolutamente incompatibile con gli assetti e le esigenze delle Procure della Repubblica.

Al termine dei loro interventi, i Procuratori presenti esprimevano la massima solidarietà all’intera categoria dei magistrati onorari e, in particolare, a quella dei VPO, di cui i Procuratori stessi meglio conoscono l’imprescindibile apporto agli uffici di Procura.

Veniva infine chiesto infine di conoscere nel più breve tempo possibile le concrete linee guida dell’intervento riformatore cui il Governo si accinge per effetto della Legge delega 28.4.2016 n. 57.

Il Ministro, intervenendo sia prima che dopo i procuratori presenti, ebbe a specificare che, alla luce delle indicazioni della Commissione Europea (che richiede una precisa scelta tra stabilità o precarietà dell'impiego), il Governo propendeva per la stabilizzazione dell'impiego della magistratura onoraria (specie di quella già in servizio), sia pure ritenendo fondamentale una copertura economica e istituzionale circa la possibilità di assunzione senza concorso (tanto che per tale ultima ragione aveva provveduto a richiedere il parere al Consiglio di Stato ed a tal fine stava facendo predisporre la documentazione necessaria).

Le modalità della stabilizzazione dei VPO in servizio sarebbero state ovviamente da mettere a punto dopo il parere del Consiglio di Stato, se favorevole.

Nell'ipotesi di parere contrario del Consiglio di Stato, si sarebbe esaminata la possibilità di praticare la strada del rinnovo plurimo del mandato quadriennale, anche dopo la interlocuzione con la Commissione Europea.

Attenzione e disponibilità venivano apertamente manifestate anche dal **Vice Presidente del CSM, on.le Legnini**, che era presente insieme al Presidente della Ottava Comm. Dr. **Nicola Clivio**.

Egli qualificava interessante l'ipotesi di una stabilizzazione dei VPO all'interno dell'Ufficio del processo come prospettata dai Procuratori. Il Vice Presidente del CSM aveva poi riferito che, prima di pubblicare un nuovo bando per i magistrati onorari (ovvero di attingere alle vecchie graduatorie), il CSM avrebbe atteso che si fosse chiarito il panorama legislativo, sottolineando la costante interlocuzione con il Governo.

Tali sintesi, redatte dallo scrivente, risultano ampiamente desumibile anche dalle notizie diffuse dalle agenzie di stampa.

---====oOo====---

Tanto premesso, è stato da poco reso noto lo schema di decreto legislativo indicato in premessa le cui criticità sono immediatamente rilevabili.

Il giorno 12 maggio scorso, il sottoscritto, unitamente al Sig. Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Torino, ha incontrato in Torino i rappresentanti di tutte le categorie (Giudici di Pace, G.O.T. e V.P.O) e di tutte le associazioni rappresentative della magistratura onoraria (provenienti da varie sedi tra cui, oltre quelle piemontesi, Roma, Napoli, Milano, Genova), cioè : Anmo, Confederazione Giudici di Pace, Federmot, Unimo, Unagipa, "6 luglio".

Con spirito unitario, attenzione alla doverosa interlocuzione istituzionale e, soprattutto, con consapevolezza dei diritti che competono ai lavoratori e dello stato in cui si verrebbe a trovare la Giustizia italiana in caso di varo del Decreto Legislativo nella sua attuale

formulazione, **sono stati individuati alcuni suoi punti critici che, riguardanti gli aspetti della riforma appresso elencati, sono qui solo sommariamente ed in parte ricordati:**

- l'assenza di previsioni che tengano conto della necessità di stabilizzazione, di dignitosa retribuzione e di trattamento previdenziale dei magistrati onorari, considerando che gli investimenti economici produrrebbero comunque "ritorni" positivi per lo Stato e che in ogni caso risulta evidente la difficoltà – per i magistrati onorari di età prossima o superiore ai 45/50 anni - di "riciclarsi" in altri settori lavorativi;
- l'illogico utilizzo massimo dei medesimi per due giorni alla settimana (quasi che – per un VPO o un giudice – la presenza in udienza o l'assunzione di una decisione non dovessero essere precedute da un doveroso studio dei procedimenti da trattare);
- la scelta di prevedere un aumento del numero dei magistrati onorari, con contestuale netta riduzione della loro retribuzione, nonostante l'aumento di competenze per i giudici di pace e la possibilità di utilizzare i magistrati onorari nel settore delle cause riguardanti la materia della immigrazione. Tra l'altro tale scelta renderebbe ancora più problematica la realizzazione dell'obiettivo della tendenziale prevedibilità ed omogeneità delle decisioni;
- l'impossibilità (o le gravi difficoltà) per le Procure, in conseguenze del possibile impegno dei VPO non superiore a due giorni per settimana, di far fronte al dovere di assicurare la presenza di PM togati dinanzi ai Giudici di Pace ed ai Tribunali monocratici;
- tali difficoltà non potrebbero affatto essere superate ricorrendo ad un più alto numero di VPO, in quanto ciò andrebbe a scapito della qualità del loro lavoro e richiederebbe la necessità di una più intensa e impegnativa attività di formazione, determinando altresì difficoltà insormontabili di sistemazione logistica dei magistrati onorari.

Lo schema del decreto legislativo qui in discussione, però, presenta anche aspetti di criticità sotto altri due profili:

- **la conformità di alcune scelte ai principi costituzionali;**
- **il superamento, ad opera del legislatore delegato, di alcuni dei confini tracciati dalla Legge n. 57/2016.**

Su tali aspetti, si rimanda **all'allegato n. 2** alla presente richiesta, costituito da un documento redatto dopo approfondita consultazione di valenti costituzionalisti e con il loro diretto contributo.

E' evidente, a questo punto, la ragione per cui si chiede che le SS. LL. accolgano la presente richiesta: in sede di audizione dinanzi al CSM ed alle Commissioni Giustizia del Senato e della Camera dei Deputati, i sottoscritti Procuratori - o quelli che le SS. LL. riterranno di convocare – potranno meglio illustrare le loro serie preoccupazioni riguardanti sia il riconoscimento dei diritti maturati dai magistrati onorari, sia il prevedibile ulteriore e più grave malfunzionamento cui la giustizia andrà incontro, a seguito del D. Lgs.vo indicato in premessa, se definitivamente approvato nello schema conosciuto.

Restando a disposizione per ogni chiarimento, porgo, unitamente ai colleghi sottoscrittori che hanno aderito a questa iniziativa, distinti saluti, comunque ringraziando per l'attenzione.

Torino, 22 maggio 2017

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA
Armando Spataro



**Al Sig. Ministro della Giustizia
On.le Andrea ORLANDO**

ROMA

E p.c.:

**Al Sig. Vice Presidente del C.S.M.
On.le Avv.to Giovanni LEGNINI**

Consiglio Superiore della Magistratura

ROMA

OGGETTO: Futuri provvedimenti in attuazione della Legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), in particolare riguardanti i Magistrati Requirenti Onorari.

Quali Procuratori della Repubblica presso i Tribunali di seguito elencati, avendo seguito in queste ultime settimane il pubblico dibattito in corso sui futuri provvedimenti che, in attuazione della Legge delega n. 57/2016 in oggetto citata, andranno a disciplinare status, possibilità di utilizzo e trattamento della Magistratura Onoraria, ci rivolgiamo alle SS. LL., rappresentando quanto segue.

In particolare, come noto alle SS. LL., i Magistrati Requirenti Onorari (conosciuti come V.P.O.) costituiscono componente rilevante degli assetti delle Procure della Repubblica al punto che, senza la loro attività, gli Uffici che abbiamo l'onore di dirigere, verrebbero a trovarsi in situazione di grave crisi e di notevoli difficoltà nel far fronte ai propri compiti. Ed in analoga situazione verrebbero a trovarsi gli uffici giudicanti, con conseguenti gravi ripercussioni sulla stessa possibilità di celebrazione di molti procedimenti pendenti dopo il promovimento dell'azione penale, stante l'organizzazione delle Procure e dei Tribunali dinanzi ai quali i predetti magistrati onorari sono impegnati in molti compiti.

Pertanto, nell'ovvio rispetto delle competenze ministeriali, **ci permettiamo di chiedere che i sottoscritti Procuratori della Repubblica (o una loro rappresentanza) vengano convocati dalla S.V., allo scopo di illustrarLe la**

situazione attuale, esprimere le proprie motivate preoccupazioni ed eventualmente formulare proposte costruttive.

La presente viene inviata per conoscenza anche al Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, in quanto ci è noto che gli stessi temi sono oggetto di analisi in seno all' organo di autogoverno.

Naturalmente, ci dichiariamo disponibili – ove ritenuto utile – anche ad una audizione dinanzi alla competente Commissione del CSM.

Restando in attesa di una cortese risposta e ringraziando per l'attenzione, porgiamo i nostri più cordiali saluti.

7 febbraio 2017

F.to da¹ :

- 1) Giuseppe AMATO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di BOLOGNA;
- 2) Fernando ASARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Gela;
- 3) Paolo AURIEMMA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Viterbo;
- 4) Sandro AUSIELLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Savona;
- 5) Giancarlo AVENATI BASSI, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Aosta;
- 6) Anna Maria BALDELLI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei Minori di Torino;
- 7) Angela BARBAGLIO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Verona;
- 8) Vincenzo BARBARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Messina;
- 9) Ezio Domenico BASSO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Oristano;
- 10) Amedeo BERTONE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta;
- 11) Andrea BONI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Urbino;
- 12) Daniela BORGONOVO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Varese;
- 13) Olimpia BOSSI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Verbania;

¹ La lista, formata da 82 sottoscrittori alla data del 7.2.2017, si è poi estesa a 108 procuratori (qui tutti elencati) alla data del 13.2.2017.

- 14) Tommaso BUONANNO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Brescia;
- 15) Roberta BUZZOLANI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Sciacca;
- 16) Federico CAFIERO de RAHO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria;
- 17) Paolo CANESSA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pistoia;
- 18) Alessandro CANNEVALE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Spoleto;
- 19) Rosario CANTELMO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Avellino;
- 20) Raffaella CAPASSO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Grosseto;
- 21) Antonino CAPPELLERI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza;
- 22) Carlo Maria CAPRISTO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Taranto;
- 23) Gianni CARIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Sassari;
- 24) Ambrogio CARTOSIO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Trapani;
- 25) Stefania CASTALDI, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Nola;
- 26) Aldo CELENTANO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rovereto;
- 27) Bruno CHERCHI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara;
- 28) Antonio CHIAPPANI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lecco;
- 29) Domenico CHIARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lodi;
- 30) Giovanni COLANGELO, Procuratore della Repubblica presso Tribunale di Napoli;
- 31) Giovanni CONZO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Benevento;
- 32) Francesco COZZI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Genova;
- 33) Giuseppe CREAZZO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze;
- 34) Emanuele CRESCENTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotta;
- 35) Alessandro CRINI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pisa;
- 36) Luigi D'ALESSIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Locri;
- 37) Michele DALLA COSTA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Treviso;
- 38) Armando D'ALTERIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Campobasso;

- 39) Antonio DE DONNO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di LECCE;
- 40) Giuseppe de FALCO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Frosinone;
- 41) Luigi DE FICCHY, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia;
- 42) Luciano D'EMANUELE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cassino;
- 43) Antonio DE NICOLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Udine;
- 44) Marco DI NAPOLI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Brindisi;
- 45) Mario D'ONOFRIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Alessandria;
- 46) Federico FACCHIN, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Pordenone;
- 47) Manuela FASOLATO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Mantova;
- 48) Giuseppe FERRANDO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ivrea;
- 49) Gian Luigi FONTANA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Busto Arsizio;
- 50) Marco GALLINA, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Trento;
- 51) Gilberto GANASSI, Procuratore della Repubblica f.f. presso Tribunale di Cagliari;
- 52) Andrea GARAU, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Nuoro;
- 53) Luigi GAY, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Potenza;
- 54) Francesco Paolo GIORDANO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa;
- 55) Bruno GIORDANO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di PAOLA;
- 56) Giovanni GIORGIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pescara;
- 57) Paolo GIOVAGNOLI, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Rimini;
- 58) Claudio GITTARDI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Sondrio;
- 59) Aldo GIUBILARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di MASSA;
- 60) Nicola GRATTERI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro;

- 61) Francesco GRECO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano;
- 62) Francesco GRECO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord;
- 63) Mariaserena IOZZO, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Biella;
- 64) Corrado LEMBO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Salerno;
- 65) Leonardo LEONE de CASTRIS, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Foggia;
- 66) Massimo LIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Gorizia;
- 67) Franco LO VOI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo;
- 68) Walter MAPELLI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo;
- 69) Carlo MASTELLONI, Procuratore della Repubblica presso Tribunale di Trieste;
- 70) Markus MAYR, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Bolzano;
- 71) Elisabetta MELOTTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ancona;
- 72) Francesco MENDITTO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli;
- 73) Marilinda MINECCIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Novara;
- 74) Alfredo MORVILLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Termini Imerese;
- 75) Lucia MUSTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Modena
- 76) Francesca NANNI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cuneo;
- 77) Andrea PADALINO MORICHINI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Avezzano;
- 78) Massimo PALMERI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Enna;
- 79) Luigi PATRONAGGIO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento;
- 80) Antonio PATRONO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di La Spezia;
- 81) Alessandro PENNASILICO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torre Annunziata;
- 82) Alberto Ernesto PERDUCA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Asti;
- 83) Nicola PIACENTE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di COMO;
- 84) Pier Luigi PIANTA, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Vercelli;

- 85) Giuseppe PIGNATONE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma;
- 86) Grazia PRADELLA, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Imperia;
- 87) Francesco PRETE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Velletri;
- 88) Michele RENZO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di L'Aquila;
- 89) Giorgio REPOSO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pavia;
- 90) Carmelo RUBERTO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rovigo;
- 91) Antonio RUSTICO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Parma;
- 92) Domenico SECCIA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Fermo;
- 93) Ottavio SFERLAZZA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palmi;
- 94) Sergio SOTTANI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Forlì;
- 95) Mario SPAGNUOLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cosenza;
- 96) Armando SPATARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino;
- 97) Ettore SQUILLACE GRECO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Livorno;
- 98) Matteo STUCCILLI, Procuratore della Repubblica di Padova;
- 99) Pietro SUCHAN, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lucca;
- 100) Cristina TEDESCHINI, Procuratore della Repubblica f.f. presso Tribunale di Pescara;
- 101) Maria Antonietta TRONCONE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere;
- 102) Andrea VARDARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Civitavecchia;
- 103) Rosaria VECCHI, Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Lanciano;
- 104) Giuseppe VERZERA, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Caltagirone;
- 105) Salvatore VITELLO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Siena;
- 106) Giuseppe VOLPE, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari;
- 107) Luisa ZANETTI, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Monza;
- 108) Carmelo ZUCCARO, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania.

Alcune riflessioni critiche sullo schema di Decreto legislativo recante la “Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace nonché la disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio”, a norma della legge 29 aprile 2016, n. 57

Lo schema di Decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri: profili critici

Giova preliminarmente rammentare le conclusioni cui pervenne il Comitato Europeo dei Diritti Sociali nella decisione pubblicata il 16 novembre 2016 e che appare restituire una nitida istantanea delle condizioni in cui versa(va) la magistratura onoraria, condizioni che lo schema di decreto legislativo intenderebbe razionalizzare gestionalmente e funzionalmente.

“Il comitato rileva che, ai sensi dell’art. 1, comma 1 lettera a del regio decreto n.12/41, i Giudici di pace sono magistrati onorari che, in qualità di componenti dell’ordine giudiziario, amministrano la giustizia ed esercitano le funzioni giurisdizionali in materia civile e penale. Ricorda che la situazione di coloro che esercitano la funzione di giudice di pace deve essere esaminata, non con riferimento al loro stato o alla denominazione loro conferita dal diritto interno, ma in maniera autonoma a seconda delle finalità affidate, dall’autorità gerarchica e dalle attività esercitate, quest’ultimo criterio è determinante (Consiglio Europeo dei sindacati di Polizia (CESP) c. Francia, réclamation n° 101/2013, décision sur le bien-fondé du 27 janvier 2016, §§54-59). Si constata che i Giudici di pace hanno la finalità di concorrere all’amministrazione della Giustizia e di esercitare funzioni giurisdizionali. La loro assimilazione ai magistrati titolari è progressivamente avvenuta con riguardo al reclutamento, alle competenze, alla fiscalità dei redditi, e alla loro gestione di budget e personale, al punto che la Corte Suprema di Cassazione (cass. Civ. , sezioni unite, ordinanza 21582 già citata) li definisce come magistrati “a mezzo percorso tra il carattere onorario e il carattere professionale”. Il piano statistico sulle prestazioni del 2014 rese dal servizio dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi presso il ministero della Giustizia li inserisce tra quelli effettivi delle giurisdizioni civili e penali.

75. Tenuto conto delle finalità attribuite, delle competenze esercitate e della loro integrazione in seno all’organizzazione giudiziaria, il Comitato ritiene che coloro che esercitano le funzioni di giudice di pace sono, da punto di vista funzionale, equivalenti ai magistrati titolari con riguardo all’art. 12§1 della carta, sia che siano qualificati come magistrati professionali o onorari dal diritto interno.

76. Il comitato rileva che la raccomandazione CM/REC (2010)12, le cui disposizioni si applicano ugualmente ai giudici non professionali a meno che non risulti chiaramente dal contesto che queste non si applicano (§2), raccomanda che sia stabilita una retribuzione ragionevole in caso di malattia o di congedo di maternità o di paternità, oltre che il versamento di una pensione di un livello ragionevolmente proporzionato alla remunerazione.”

La lettura dello schema di Decreto legislativo, approvato in data 5 maggio 2017 dal Consiglio dei Ministri, solleva interrogativi di primario momento, in particolare, nella prospettiva del diritto costituzionale, tali e tanti essendo, almeno *prima facie*, i profili di (potenziale) illegittimità delle previsioni in esso contenute.

Il testo recentemente licenziato dal Governo, infatti, appare censurabile non soltanto in riferimento al contenuto delle singole scelte effettuate dal legislatore delegato, quanto, e non meno significativamente, in relazione alla *ratio* generale che ispira l’intervento riformatore il quale, pur a fronte di un aumento delle competenze (in particolare in ambito civile ma non solo), impone ai

magistrati onorari di dedicarsi in via principale ad altre attività lavorative, senza peraltro riconoscere, in favore di questi, maggiori garanzie, sotto il profilo retributivo e previdenziale. Di seguito una rapida disamina, prima generale e poi analitica, di talune criticità immediatamente emergenti.

Preme rilevare, in particolare, che la decisione del Comitato europeo ha preso le mosse - in coerenza con l'approccio sostanzialistico che caratterizza la giurisprudenza sovranazionale - dalla constatazione per cui, dal punto di vista funzionale, a prescindere quindi dalla definizione risultante dalla normativa nazionale, si registra una sostanziale equivalenza tra la magistratura onoraria e la magistratura ordinaria.

Ebbene, da parte sua, il Governo italiano ha inteso riscrivere la disciplina in materia, inserendo specifiche previsioni tese ad evitare che si riverifichi quella medesima situazione di fatto (ovverosia, lo svolgimento in via esclusiva del proprio incarico da parte del magistrato onorario) che l'organo europeo ha posto a fondamento del proprio itinerario argomentativo, disvelando in tal modo soltanto un apparente intento di adeguarsi alla decisione del Comitato. In questo senso, tra le molte, deve essere letta la previsione di cui all'art. 1, comma 3, dello schema di D.Lgs. in forza della quale *“l'incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego”*, profilo ulteriormente ribadito dalla precisazione per cui *“a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno superiore a due giorni a settimana”*.

A ben vedere, una simile scelta legislativa, nel pretendere di tornare, senza utili accorgimenti transitori, al modello di magistratura onoraria fatto proprio dal legislatore dei primi anni '90 (palesamente rinnegato dalla prassi e dalle leggi di conferma nell'incarico successive), porta con sé il risultato pratico che non vengono riconosciute ai magistrati onorari quelle forme di tutela che il Comitato europeo dei diritti sociali aveva invero implicitamente richiesto allo Stato italiano al fine di rimuovere le discriminazioni in atto in pregiudizio della predetta categoria di magistrati.

A ciò si aggiunga, poi, che tale opzione avrebbe ricadute disastrose sul funzionamento degli Uffici giudiziari, in cui i magistrati onorari, lungi dal rivestire un ruolo di meri collaboratori od ancelle (come si vorrebbe prefigurare) dei magistrati di carriera, assorbono quotidianamente gran parte del carico giudiziario che, esemplificativamente e limitando l'indagine ai soli vice procuratori, si attesta intorno all'80% degli affari devoluti alla giurisdizione penale.

Dall'esame delle singole novità introdotte dallo schema di D.lgs. adottato dal Governo si evince che, sotto diversi profili, il legislatore delegato ha superato i confini tracciati dalla Legge n. 57 del 2016 (“Recante disposizioni di delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace”), circostanza, quest'ultima, che potrebbe, come noto, integrare una violazione dell'art. 76 Cost.

A titolo esemplificativo, può segnalarsi come, pur a fronte della chiara indicazione della legge delega di cui all'art. 13 lett. e) - in forza della quale il Governo dovrebbe prevedere, in favore dei magistrati onorari che raggiungono gli obiettivi di risultato, che sia loro corrisposta *“la parte variabile dell'indennità in misura non inferiore al 15% e non superiore al 50% della parte fissa”* - il legislatore delegato ha invece previsto che l'indennità di risultato possa essere sì riconosciuta ma in misura non superiore al 30% dell'indennità fissa. Peraltro, la riduzione del massimo del premio di produttività, oltre a risultare esorbitante i confini della delega, non sembra coerente con la scelta di aumentare le competenze dei magistrati onorari.

Deve osservarsi, ancora, che sempre all'art. 13, la legge delega aveva incaricato il Governo a *“individuare e regolare un regime previdenziale e assistenziale compatibile con la natura onoraria dell'incarico, senza oneri per la finanza pubblica”*. Anche su questo versante, il legislatore delegato sembra essere andato “oltre”, determinando un limite massimo annuo dell'indennità fissa che può essere percepita dal magistrato onorario (limite, peraltro, nettamente

inferiore a quello minimo che i primi lavori preparatori della legge delega avevano individuato in 36.000,00 euro).

Ed ancora, per molti versi, la disciplina tratteggiata dal Governo appare in sé irragionevole, quasi irrazionale (offrendo così il fianco a possibili censure ex art. 3 Cost.), nonché, sotto un diverso profilo, anche discriminatoria dei magistrati onorari di sesso femminile.

In questa prospettiva, deve infatti rilevarsi che, all'art. 24 dello schema di D.lgs., il Governo, pur stabilendo che *“l'indennità prevista dall'articolo 23 è corrisposta [...] durante il periodo [feriale]”*, ha poi omesso di riconoscere, in favore dei magistrati onorari, la stessa indennità (anche) durante il periodo di malattia o di maternità². In che modo questa previsione possa ritenersi conforme all'art. 31, secondo comma, Cost. a mente del quale, e giova ricordarlo, la Repubblica *“protegge la maternità ... favorendo gli istituti necessari a tale scopo”*, è questione di difficile soluzione.

Alcune norme delegate nello specifico così come complessivamente inserite nell'ordito normativo

art. 1: Si (pre)occupa immediatamente di sancire la temporaneità dell'incarico riconducendola intrinsecamente alla funzione onoraria e quindi, secondo l'estensore, a (non meglio determinati) precetti costituzionali. Si apprende successivamente dall'analisi tecnico normativa come tale precipitato risiederebbe nell'art. 106 della Carta. Siano consentite alcune considerazioni: a) mal si intende come una legge delegata - peraltro contenente disposizioni transitorie idonee a consentire la prosecuzione funzionale per altri 12 anni a magistrati già in servizio talora da oltre 20 – possa predicare razionalmente quel principio; b) l'art. 106 Cost tace significativamente sul punto e, scorrendo i lavori preparatori, ci si avvede come il Costituente si rivolga ad un magistrato realmente supplente ed occasionale, figura antitetica a quella in disamina; c) dovendosi anzi dare compiuto conto del panorama ordinamentale ci si avvede di magistrati onorari chiamati, dopo adeguata somministrazione di guarentigie (previdenza, maternità, malattia, ferie disciplinate ricorrendo al *tertium comparationis* del personale omogeneo non in ruolo della PA) alla naturale prosecuzione delle funzioni (in tal senso L 217/74 e successive) che, lungi dall'incardinare gli allora vice pretori entro i ranghi del ceto magistratuale ordinario, si risolsero ad estendere, sino ad età pensionabile, le funzioni svolte. Non constano pronunce della Consulta in senso contrario (l'unico precedente ex art. 3 Cost. non contiene suggestivamente alcun riferimento neppure incidentale a paventate illegittimità) né remissioni di giudici di merito o legittimità pure reiteratamente compulsati su taluni aspetti dell'indicata normazione primaria; d) l'evocata teoria dei controlimiti è quindi svuotata, nel caso che occupa, di contenuto apprezzabile non ravvisandosi *vulnera* a principi costituzionali supremi (quindi) non permeabili da normazione eurounitaria;

artt. 4 e 5 (anche in relazione all'art. 12): Desta più di una perplessità la previsione, *de jure condendo*, secondo cui il titolo di Avvocato si annovererebbe esclusivamente entro le cd *“preferenzialità”* alla nomina, in un nuovo quadro ordinamentale peraltro prospetticamente orientato alla sostanziale ulteriore implementazione degli affari devoluti alla magistratura onoraria (ivi inclusi quelli collegiali) accompagnato, senza soluzione di continuità, da una farraginoso preoccupazione verso una compiuta professionalità in verità mai revocata in dubbio dalle costanti valutazioni positive dei capi dei rispettivi uffici. In tale disegno, per un verso, si ritiene rinunciabile il superamento dell'esame di Stato (prova idoneativa di non poco momento) e, dall'altro, confermando la vocazione di rapporto occasionale cui si sollecita anzi il pronto impiego del magistrato in altra amministrazione od impresa, si disciplina con rigidità draconiana il profilo delle incompatibilità

2. Prevede, infatti, l'art. 25 dello schema di D.lgs. che *“la gravidanza non comporta la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, senza diritto all'indennità prevista dall'art. 23, durante i due mesi precedenti la data presunta del parto e nel corso dei tre mesi dopo il parto o, alternativamente, a partire dal mese precedente la data presunta del parto e nei quattro mesi successivi al parto”*.

professionali tale da rendere inverosimile la naturale congiunta collocazione nel ceto forense. Risulta quindi oscura l'idea di fondo: un minotauro, prevalentemente occupato in altro onde eludere i moniti sovranazionali, cui si chiede una matura professionalità rinunciando tuttavia ad una selezione certa quale l'esame di Stato e tuttavia capace di dare giustizia ad un numero crescente di utenti e procedimenti;

art. 10: Il Giudice Onorario, pare con scrutinio non perspicuo della Costituzione, dovrebbe poi attenersi, per gli affari allo stesso devoluti, alle **direttive** del giudice professionale che, diversamente (sic), ne disporrebbe la revoca dell'originaria delega con immediata comunicazione al Presidente del Tribunale il tutto con qualche plausibile frizione con l'art. 101 Cost;

artt. 16 e 17: Il combinato disposto - obliterando che la figura del vice procuratore ripete i poteri del delegante (**il Procuratore ex art. 72 RD 12/1941**) nella parte devoluta e quindi ben difficilmente il mero Sostituto individuato si pone in condizione legittima di dare (ed ancor meno di revocare) tale provvedimento (*delegatus delegare non potest* per risalente insegnamento) - disciplina, con identica precedente matrice, un inedito rapporto di subordinazione tra magistrato onorario e sostituto procuratore della Repubblica (che nulla ha a che vedere con l'assetto verticistico della Procura quale Ufficio): le violazioni delle direttive di quest'ultimo infatti deciderebbero le sorti della delega in frontale spregio all'art. 53 c.p.p. quanto al PM in udienza. Si somministra poi, con tratto francamente imperscrutabile, una paradossale distribuzione delle competenze per materia: il vpo non rappresenterebbe (più) l'ufficio inquirente per i delitti di cui agli artt. 589 e 590 c.p. (sanzionato quest'ultimo con pena non superiore a tre anni) ove aggravati da violazioni ex dlgs 81/08 (cd infortuni sul lavoro) potendo invece svolgere identica funzione, per esempio, nei procedimenti ex art. 73 dpr 309/90 (stupefacenti) ove invece la cornice edittale è di quasi sette volte superiore. Non pare nemmeno richiamabile, sul punto, la *ratio* dell'astratta complessità del procedimento "lavoristico" rimanendo intatta l'ulteriore per reati ambientali o tributari così come per qualunque altro omicidio colposo diverso da quello stradale di quantomeno identica gravosità.

artt. 23, 24 e 25: Verosimili eccessi di delega (cfr art. 76 Cost e *supra*) e patenti violazioni dell'art. 31 Cost. che si affiancano - con effetto deflagrante sul prevedibile impegno profuso e sulla prodotta qualità futura del servizio complessivamente considerato - ad emolumenti idonei a privare di dignità la funzione (€ 600,00 mensili circa inspiegabilmente esigibili trimestralmente), funzione invero ritenuta particolarmente qualificata anche dal legislatore delegato con ulteriore *vulnus*, quindi, all'art. 36 Cost. E' poi frutto di mera illusione come l'impiego, non oltre la formale bisettimanalità, sia realisticamente tale dimenticandosi (?) le necessarie ed ineludibili attività di studio e redazione dei provvedimenti che precedono o seguono, quelli sì ontologicamente, le attività di udienza. Il previsto aumento pletorico (ed inutile) di tale personale di magistratura, attualmente perfettamente in grado di rispondere alla domanda di giustizia, il cui unico scopo è restituire un rapporto di lavoro illusoriamente parziale in sostituzione di uno pluridecennale a tempo pieno, esiterebbe poi l'ulteriore violazione di normativa sovranazionale introducendo, a tacer d'altro, un poco auspicabile assetto con logiche "a porte girevoli". Preme infine sottolineare, con il medesimo intento, imprecisate scelte di depenalizzazione e degiurisdizionalizzazione che, prescindendo da meditate opzioni di politica criminale e non solo, si muoverebbero nell'identico ed unico obiettivo di ridurre gli affari oggi devoluti alla magistratura onoraria. Residuano inascoltate indennità di malattia, infortunio e maternità;

art. 31: Tale disposizione rappresenta un *unicum* nell'ordinamento nazionale: nel corso del cd IV° mandato, allorquando il magistrato onorario avrebbe maturato la miglior scienza ed esperienza, viene inopinatamente demansionato alle funzioni "formative" iniziali (*i.e.* la redazioni delle minute) con l'unico evidente intento di suggerirne, neanche troppo velatamente, il volontario esodo onde

liberarsi di una vicenda personale e professionale fonte di imbarazzo persino per il legislatore. Non credo occorra soggiungere altro in punto di palese irragionevolezza;

art. 35: Il cd monitoraggio infine - la cui unica ragione, attese le coordinate entro le quali si muove ovvero effetti e risultati conseguiti in nome di un livello di efficienza non perseguibile per quanto fin qui considerato - solleva più di un dubbio dinanzi all'art. 110 Cost prevedendo, a tacer d'altro, controlli, peraltro rivolti alla sola componente onoraria, esorbitanti rispetto ai compiti di mera organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Riflessioni conclusive

Queste osservazioni, benché brevi e parziali, sono sufficienti a far ritenere necessario un complessivo ripensamento, da parte del legislatore delegato, di molte e fondamentali scelte adottate nello schema di D.lgs. e ciò sia per ricondurre lo stesso nel solco dei principi e criteri direttivi individuati dalla legge delega (così evitando future e non implausibili censure ex art. 76 Cost.), sia per riconoscere maggiori garanzie ai magistrati onorari, in coerenza con le recenti statuizioni del Comitato europeo e nel rispetto dei fondamentali principi sanciti dalla nostra Costituzione.

La versione attuale dello schema di decreto, occorre rimarcarlo, sembra infatti porsi in contrasto con plurimi principi costituzionali: l'art. 3, anzitutto, per l'irragionevolezza di molte previsioni contenute nello schema di decreto; l'art. 31, secondo comma, per l'assenza di qualsivoglia forma di indennità nel periodo di gravidanza; l'art. 76, per quanto si è più volte precisato in ordine ai numerosi vizi di eccesso di delega; nonché, da ultimo, pur se con alcune criticità, l'art. 117, primo comma, Cost., per il mancato adeguamento della legislazione nazionale alla decisione del Comitato europeo dei diritti sociali