

Torino, 17 novembre 2016

Alla Cepej  
e p.c.  
Al Sig. Ministro della Giustizia  
On. Andrea Orlando  
e  
Al Sig. Vice Presidente  
del Consiglio Superiore della Magistratura  
On. Giovanni Legnini

Con la presente lettera il Comitato scrivente intende denunciare i dati non corrispondenti al vero comunicati dall'Italia rispondendo ad alcuni quesiti formulati dalla Cepej, che, di conseguenza, ha rappresentato una situazione in parte non fedele della giustizia in Italia nei rapporti del 2014 e del 2016. I dati riguardano i magistrati che in Italia vengono definiti “onorari”.

Con riferimento a entrambe le edizioni del rapporto, i quesiti d'interesse sono i numeri 46, 48, 49 e 57.

Per dimostrare la scorrettezza dei dati comunicati dall'Italia e dimostrare le conseguenze sulle valutazioni formulate dalla Cepej, è necessario, prima, spiegare che cosa significhi in Italia “magistrato onorario” e spiegare le funzioni di alcune figure di magistrato onorario, in particolare dei giudici onorari di tribunale, dei vice procuratori onorari e dei giudici di pace.

### **G.O.T. E V.P.O**

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 **reclutati con un concorso per titoli (cioè con una procedura di carattere tecnico-amministrativo, non discrezionale)**, e sono stati introdotti

nell'ordinamento giudiziario con decreto legislativo 51/1998. 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).

Essi hanno formazione giuridica: il requisito minimo è la laurea in giurisprudenza, ma, essendo reclutati attraverso un concorso per titoli, essi hanno ulteriori titoli rispetto alla laurea (abilitazione alla professione di avvocato, diploma di specializzazione per l'accesso alle professioni legali- corrispondente ad un master di II livello, dottorato di ricerca all'università...). A differenza dei magistrati di carriera (reclutati con un concorso per esami), 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 all'esito di una valutazione da parte del Consiglio Superiore della Magistratura (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 a un'indennità di euro 98 lordi, per l'attività provvedimento 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).

**Il legislatore non prevede per i G.O.T. e i V.P.O. né ferie retribuite, né alcuna prestazione di sicurezza sociale, 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).**

## **GIUDICI DI PACE.**

Il Giudice di Pace è stato istituito con la legge 374/1991 e, come il Tribunale, è giudice ordinario di primo grado (*art. 1 R.D. 30 gennaio 1941, n. 12*) ed esercita la giurisdizione in materia civile e penale (art. 1, L. 374/1991) con competenze esclusive per valore e materia (il giudice di appello delle sue decisioni è il tribunale ordinario): in materia civile (artt. 7, 752, 745, 80 codice di procedura civile; art. 34, decreto legislativo 150/2011, n. 150, che ha abrogato l'art. 22 bis legge 689/1981; art. 322 codice di procedura civile - con funzione conciliativa in sede non contenziosa); in materia penale (artt. 4 e 5 del decreto legislativo 274/2000), in materia di immigrazione (artt. 10 bis, 13 e segg. decreto legislativo n. 286/1998).

Di seguito si riportano i dati del censimento del Ministero della Giustizia rispettivamente del 14 marzo 2015 (penale) e 11 agosto 2015 (civile), che rappresentano il contenzioso devoluto all'Ufficio del Giudice di Pace, che è utile raffrontare con quello del Tribunale nel medesimo periodo.

**Prospetto 1-quinques: Giustizia penale - Giudici di Pace**

ANNO	Tipologia procedimenti	numero	Variazione rispetto all'anno precedente
2011	Iscritti	232.381	-
	Definiti	224.118	-
	Pendenti finali	157.180	-
2012	Iscritti	223.867	-3,70%
	Definiti	215.753	-3,70%
	Pendenti finali	165.031	5%
2013	Iscritti	220.446	-1,50%
	definiti	215.465	-0,10%
	Pendenti finali	172.439	4,50%

**Prospetto 1-quater: Giustizia penale - Tribunali ordinari**

Anno (solare)	Tipologia procedimenti	numero	Variazione rispetto all'anno precedente
2011	Iscritti	1.323.014	-
	Definiti	1.265.022	-
	Pendenti finali	1.240.291	-
2012	Iscritti	1.313.995	-0,70%
	Definiti	1.223.302	-3,30%
	Pendenti finali	1.294.695	4,40%
2013	<b>Iscritti</b>	<b>1.319.962</b>	<b>0,50%</b>
	<b>Definiti</b>	<b>1.262.114</b>	<b>3,20%</b>
	<b>Pendenti finali</b>	<b>1.314.511</b>	<b>1,50%</b>

**Prospetto 1-quinques: Giustizia civile – Giudici di pace**

<b>GIUDICI di PACE</b>		<i>Variazione rispetto all'anno precedente</i>
<b>Anno giudiziario 1.7.2010 /30.6.2011</b>		
<i>Iscritti</i>	1.517.287	
<i>Definiti</i>	1.609.240	
<i>Pendenti finali</i>	1.605.381	
<b>Anno giudiziario 1.7.2011 / 30.6.2012</b>		
Iscritti	1.435.726	-5,4%
Definiti	1.535.086	-4,6%
Pendenti finali	1.445.340	-10,0%
<b>Anno giudiziario 1.7.2012 / 30.6.2013</b>		
Iscritti	1.347.354	-6,2%
Definiti	1.454.637	-5,2%
Pendenti finali	1.319.654	-8,7%
<b>Anno giudiziario 1.7.2013 / 30.6.2014</b>		
<b>Iscritti</b>	<b>1.272.999</b>	<b>-5,5%</b>
<b>Definiti</b>	<b>1.344.081</b>	<b>-7,6%</b>
<b>Pendenti finali</b>	<b>1.248.572</b>	<b>-5,4%</b>

**Prospetto 1-quater: Giustizia civile – Tribunali ordinari**

<b>TRIBUNALI ORDINARI</b>		<i>Variazione rispetto all'anno precedente</i>
<b>Anno giudiziario 1.7.2010 /30.6.2011</b>		
<i>Iscritti</i>	2.701.949	
<i>Definiti</i>	2.678.707	
<i>Pendenti finali</i>	3.479.281	
<b>Anno giudiziario 1.7.2011 / 30.6.2012</b>		
Iscritti	2.647.659	-2,0%
Definiti	2.745.916	+2,5%
Pendenti finali	3.395.881	-2,4%
<b>Anno giudiziario 1.7.2012 / 30.6.2013</b>		
Iscritti	2.776.978	+4,9%
Definiti	2.841.100	+3,5%
Pendenti finali	3.328.455	-2,0%
<b>Anno giudiziario 1.7.2013 / 30.6.2014</b>		
<b>Iscritti</b>	<b>2.748.864</b>	<b>-1,0%</b>
<b>Definiti</b>	<b>2.991.047</b>	<b>+5,3%</b>
<b>Pendenti finali</b>	<b>3.086.272</b>	<b>-7,3%</b>

I Giudice di Pace attualmente in funzione sono stati nominati a seguito del superamento del concorso generale per titoli (art. 4, 4 bis, 5 L. 374/1991), indetto nel 1998 (D.M. 3.12.1998).

Valgono le stesse osservazioni formulate nel paragrafo precedente: essi hanno formazione giuridica e altri titoli oltre alla laurea, e possono svolgere altre professioni salvi i limiti di incompatibilità previsti dalla legge.

La legge istitutiva prevedeva un mandato quadriennale (art. 5 L. 374/91) rinnovabile per un secondo mandato (successivamente il legislatore ha previsto un ulteriore mandato), salva la valutazione positiva da parte del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 7, L. 374/91). Dopo la scadenza del terzo mandato quadriennale, tuttavia, tutti i giudici di pace in servizio sono stati prorogati *ex lege* (ultima proroga il 31 maggio 2016).

Secondo la legge istitutiva, il giudice di pace, è retribuito ‘a cottimo’: sono corrisposti € 36,15 lordi ad udienza, € 56,15 per sentenza ed € 10,33 per decreto ingiuntivo o decreto di archiviazione, nonché un’indennità mensile di € 258,23 (art. 11, L. 374/1991).

Così come i G.O.T. e i V.P.O., anche i G.d.P non beneficiano di **ferie retribuite, né di alcuna prestazione di sicurezza sociale, né dell’indennità per il periodo di maternità (pur dovendosi astenere obbligatoriamente dal lavoro per cinque mesi come i lavoratori dipendenti).**

## **DEFINIZIONE DI NATURA ONORARIA DELLE FUNZIONI GIURISDIZIONALI.**

In Italia non esiste una definizione normativa di magistrato onorario.

Tuttavia è condivisa la seguente definizione teorica da cui discende la disciplina del loro trattamento economico: «È una funzione che si presta non come attività professionale, ma come una partecipazione spontanea che esce dalle normali occupazioni della propria vita» (così, il deputato Giovanni Leone durante i lavori dell’Assemblea Costituente).

Tale definizione giustifica (dogmaticamente) il mancato riconoscimento ai magistrati onorari di una retribuzione e delle tutele sociali.

Il magistrato deve essere imparziale, terzo e indipendente, e può garantire di esserlo (apparendo tale), solo se ha indipendenza economica, ovvero solo se:

- essendo un magistrato “a tempo determinato”, alla scadenza del mandato, continui a trarre l’intero proprio reddito da un’attività lavorativa;
- non avendo una retribuzione, ma solo un indennizzo, trae il reddito sufficiente e le garanzie proprie del lavoratore (previdenza, assistenza per malattia, ferie, maternità) da altra attività lavorativa.

La necessità del rispetto di tali condizioni discende da un’interpretazione sistematica delle norme fondamentali interne e delle fonti europee (artt. 101 e 104 Cost.; 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’Uomo, **art. 47 CEDU**).

## **SNATURAMENTO DELL’ONORARIETÀ.**

L’aumento del contenzioso ha determinato un impiego dei giudici di pace, dei G.O.T. e dei V.P.O. diverso da quello previsto in origine: essi non sono più impiegati in modo occasionale e hanno le medesime competenze dei magistrati di carriera.

Infatti il giudice di pace era stato individuato, all’inizio, come erede del giudice conciliatore<sup>1</sup>, competente in materia di conciliazione e di giudizi di equità. L’assegnazione di competenze di minore complessità (che avrebbe consentito l’esercizio occasionale delle funzioni), giustificava la creazione di questa figura onoraria. Col tempo, invece, l’ufficio del giudice di pace è stato investito di sempre maggiori

---

<sup>1</sup> La figura del Conciliatore è stata soppressa con la legge del 21.11.1991, n. 374.



competenze, spesso in materie che presentano profili di alta tecnicità e, anche per questo, impegnano necessariamente i giudici di pace ben oltre il limite dell'occasionalità (egli condivide con il giudice di pace del Regno Unito solo il nome).

I GOT e i VPO erano stati introdotti in origine con funzione di mera supplenza dei magistrati di carriera, ma comunque con competenze che si sovrappongono alle loro (nel caso dei giudici onorari le competenze sono identiche). Anche in questo caso la funzione in origine assegnata giustificava l'introduzione della figura onoraria, devolvendosi a GOT e VPO compiti di mera sostituzione in caso di assenza del magistrato di carriera o, comunque, affari semplici. L'incessante aumento della domanda di giustizia ha imposto, invece, un impiego intensivo anche a causa della difficoltà tecnica dei casi loro attribuiti, che richiedono molto tempo per la trattazione (vedi allegati 1 e 2). Con riferimento ai G.O.T. il CSM ne ha preso atto con la delibera del 25 gennaio 2012, che ha modificato i moduli organizzativi consentendone l'impiego in misura più ampia, per le stringenti necessità di affrontare il contenzioso (come già accadeva di fatto). La situazione attuale vede non solo l'attribuzione, di fatto in via esclusiva, di alcune materie ai giudici onorari (e.g. esecuzioni mobiliari), ma anche l'assegnazione di veri e propri ruoli, con carichi di lavoro pari a quelli dei giudici di carriera in cause delicatissime (nel settore civile per valore nell'ordine di misura di centinaia di migliaia di euro, nel settore penale per reati che sono sanzionati con pene detentive elevate).

Analoga situazione di fatto ricorre con riferimento ai vice procuratori onorari, che svolgono le funzioni di PM nel 98 per cento delle udienze davanti al Tribunale Monocratico e il cento per cento delle udienze davanti al Giudice di Pace (di fatto con

attribuzione esclusiva di competenze)<sup>2</sup>. Anche in questo caso l'impegno richiesto, per la complessità dei procedimenti trattati, va ben oltre la natura occasionale, non solo per la durata delle udienze, ma anche per il tempo dedicato allo studio dei fascicoli (non retribuito), necessario a consentire una gestione efficiente della fase dibattimentale.

Non è possibile misurare in modo compiuto il contributo dei giudici di pace e dei G.O.T. nella definizione del contenzioso, in quanto per i G.O.T. 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 Florio<sup>3</sup>, 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». Tale percentuale sottostima il contributo totale dei G.O.T. e dei G.D.P. (se si considerano i censimenti del Ministero della Giustizia sopra riportati), ma, a maggior ragione, il dato è assai rilevante se si considera che il numero di giudici di carriera indicato nel rapporto Cepej 2016 (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

---

<sup>2</sup> Il legislatore ha aumentato le competenze dei VPO (indagini per reati di competenza del Giudice di Pace e richiesta di decreto penale di condanna), con la conseguenza che essi sono impiegati ormai di fatto organicamente nell'ufficio della procura anche oltre l'attività di udienza.

<sup>3</sup> Giudice presso il Tribunale di Roma, Presidente di Sezione.

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).

## **RIFORMA.**

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 pace<sup>4</sup>). 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**, ciò in violazione della Raccomandazione n. 12/2010 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici adottata in occasione della 1098<sup>a</sup> 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

---

<sup>4</sup> 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. Si consideri, inoltre, che, in base a stime non ufficiali, le competenze in materia civile trasferite dal tribunale ordinario all'ufficio del giudice di pace, costituiscono il 30 per cento dell'attuale contenzioso. Considerato che la procedura è la medesima di quella del tribunale ordinario, non si comprende perché, per il solo fatto che la stessa attività sia svolta da giudici definiti “onorari”, essa non sia più considerata attività lavorativa (o “professionale”).

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, calcolata per eccesso, di 1500 al netto delle tasse - di cui almeno un terzo corrisposta alla fine dell'anno -, 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 finora 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 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, in quanto hanno formazione giuridica e svolgono le funzioni giurisdizionali a titolo principale. A riprova di quanto si è detto, si evidenzia che nella 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 ricorrere 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<sup>5</sup>.

## **RISPOSTE DELL'ITALIA AI QUESITI DELLA CEPEJ NUMERO 46, 48, 49 e 57.**

Oltre ai giudici di pace, ai G.O.T. e ai V.P.O., in Italia sono impiegati altri giudici definiti "onorari". Si tratta dei componenti degli organi giudiziari per i minorenni in

---

<sup>5</sup> 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](http://questionegiustizia.it/articolo/l-ingiustizia-nata-dalla-giustizia_18-03-2016.php)).

primo e secondo grado, degli esperti dei Tribunali di Sorveglianza, dei giudici presso le Commissioni Tributarie e le sezioni specializzate agrarie (essi non hanno formazione giuridica e svolgono a titolo principale un'altra professione)<sup>6</sup>.

Rispondendo ai quesiti formulati dalla Cepej l'Italia non ha correttamente rappresentato la realtà dei magistrati che all'interno vengono definiti "onorari", così alterando la valutazione della indipendenza dei giudici in Italia e la produttività.

Da una parte la causa della rappresentazione scorretta della realtà ha natura qualitativa: con esclusivo riferimento ai magistrati definiti onorari in Italia con formazione giuridica (giudici di pace, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari), va evidenziato che essi, in realtà, sono impiegati non in modo occasionale, ma a tempo pieno o semi-pieno (vale a dire che l'esercizio delle funzioni giurisdizionali è diventato per loro il lavoro principale), e l'Italia ha occultato questo dato.

Dall'altra parte la causa della rappresentazione scorretta della realtà ha natura quantitativa: l'Italia ha comunicato solo in parte il numero dei magistrati definiti "onorari" in servizio in Italia.

La Cepej, per redigere il rapporto pubblicato nel 2014 sullo stato della giustizia in Europa, nel 2012 aveva formulato dei quesiti ai vari Paesi, chiedendo quanti giudici fossero in servizio nelle varie categorie: 1) i magistrati "*professional*", a tempo parziale e a tempo pieno; 2) i magistrati "*professional*" occasionali; 3) i magistrati "*no-professional*". La Cepej spiegava che i magistrati "*professional*" hanno una formazione giuridica e sono retribuiti per svolgere le funzioni di magistrato, salvo farlo a tempo pieno, parziale e occasionale (questi ultimi in caso di bisogno temporaneo, con una frequenza, in Europa, che va dai 15 ai 50 giorni all'anno). I magistrati *no-professional*

---

<sup>6</sup> In Italia sono impiegati altri giudici non professionali: i giudici popolari, componenti delle corti d'assise e delle corti d'assise d'appello, oggetto dei quesiti della Cepej 50 e 51.



sono quelli che non hanno formazione giuridica, e non sono retribuiti per fare i giudici, ma si mettono al servizio della giustizia in misura molto limitata.

**L'Italia ha risposto classificando i giudici di pace, i G.O.T. e i V.P.O. come “no-professional”. Così non è, sia perché essi hanno formazione giuridica, sia perché, in maggioranza, essi svolgono le funzioni giurisdizionali a titolo principale.**

Con riferimento al Rapporto Cepej 2014, l'Italia comunicava di avere in servizio 3275 giudici “no-professional”, indicando un numero inferiore non solo al totale de giudici di pace e dei G.O.T (allora erano 4690), ma trascurando anche tutte le altre figure di giudici effettivamente onorari in servizio presso altri uffici (tribunali di sorveglianza, tribunali dei minorenni, commissioni tributarie, sezioni specializzate agrarie).

I PM onorari (vice procuratori onorari), venivano invece indicati dall'Italia come pubblici ministeri “no-professional”, aprendo un caso definito dalla Cepej del tutto particolare.

Nel **rapporto CEPEJ 2016** la categoria dei giudici di pace, dei G.O.T. e dei V.P.O. **non è stata di nuovo rappresentata correttamente.** Infatti essi non sono stati classificati di nuovo come magistrati professionali. 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<sup>7</sup>), mentre l'Italia

---

<sup>7</sup> Senza contare i giudici onorari presso le Commissioni Tributarie e le sezioni specializzate agrarie, secondo il CSM gli altri giudici effettivamente onorari (esperti di Sorveglianza, componenti degli organi giudiziari per i minorenni in primo e secondo grado, nel 2012 erano **1500**).

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<sup>8</sup>.

Dal momento che i giudici di pace e i G.O.T. sono giudici professionali (che svolgono le funzioni a titolo principale - a tempo parziale o a tempo pieno), l'Italia, oltre a falsificare il giudizio di produttività dei giudici professionali italiani, si è sottratta al quesito sulla loro retribuzione (che riguardava solo i giudici professionali), e, così, sul loro giudizio di indipendenza. Analoga conclusione vale per i VPO. La conseguenza è fortemente percepibile in punto valutazione della Cepej sull'equità del giudizio in base all'indipendenza dell'organo dell'accusa anche in virtù dell'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. È chiaro, infatti, che le misure relative alla retribuzione indicate per garantire l'indipendenza (e dunque un giudizio equo), si applicano anche ai pubblici ministeri professionali, quindi anche ai vice procuratori onorari.

Inoltre l'Italia non ha risposto in modo corretto nemmeno al quesito n. 49.1, che chiedeva di quali casi si occupino i magistrati *no-professional*. Si ribadisce che, finora, i G.O.T. si sono occupati di tutti i casi di competenza del tribunale ordinario. L'Italia ha risposto, invece, che i giudici *no-professional* italiani si occupano solo di piccole

---

<sup>8</sup> Il rapporto CEPEJ 2016, analizzando la situazione italiana, evidenzia che i pubblici ministeri hanno un carico di lavoro particolarmente oneroso (nel 2014 i pubblici ministeri di carriera erano **2108** – fonte: CSM), salvo precisare, da una parte, che nel settore penale sono impiegati anche i **vice procuratori onorari**, ma, dall'altra, che i dati disponibili non consentono di misurare l'impatto dell'impiego di questo personale sul carico di lavoro dei pubblici ministeri di carriera.

infrazioni e di contenzioso civile. Così non è: infatti essi si occupano anche di cause di lavoro, di cause civili di carattere non contenzioso (per esempio in materia di tutela di persone incapaci d'intendere e di volere), dei ricorsi contro le decisioni delle autorità competenti in materia di diritto di asilo<sup>9</sup>. I giudici di pace si occupano dei procedimenti di convalida e proroga del trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione e all'opposizione all'espulsione dei cittadini extracomunitari.

In materia penale i G.O.T. sono competenti per tutti i reati di competenza del tribunale (sia monocratico che collegiale). I V.P.O. si occupano di tutti i casi di competenza del Tribunale Monocratico.

Si tratta, in conclusione, di risposte non corrette che contribuiscono a ridimensionare l'impiego dei magistrati definiti "onorari" in Italia, classificati nelle risposte alla Cepej come *no-professional*, e nascondere che essi sono magistrati precari.

## CONCLUSIONI.

Il Comitato scrivente, alla luce di tutte le osservazioni fin qui svolte, chiede alla Cepej di rivedere la valutazione della giustizia in Italia, di esprimere un giudizio sul trattamento dei G.O.T, dei G.d.P e dei V.P.O., e di chiedere conto al Governo Italiano dei dati scorretti comunicati per la formulazione dei rapporti citati.

Richiamando poi quanto affermato dalla Commissione europea nella Comunicazione-COM(2015) 116 final PART 1/2-<sup>10</sup>, secondo cui "*il miglioramento della qualità,*

---

<sup>9</sup> Gli unici casi che verranno sottratti alla competenza dei G.O.T. in futuro, a seguito della riforma, sono le cause di lavoro.

<sup>10</sup> COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI- Quadro di valutazione UE della giustizia 2015, Bruxelles, 9.3.2015 COM(2015) 116 final.

*dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari è anche una priorità” sia per la tutela degli investimenti che per “la funzione fondamentale di preservare i valori su cui si fonda l’UE”, non può non osservarsi come la violazione dei principi di indipendenza, di autonomia e di tutela sociale dei G.O.T., dei G.d.P. e dei V.P.O. pone l'Italia in aperto contrasto con i valori su cui si fonda la UE ed in una posizione di carenza rispetto ai comuni obiettivi di miglioramento e di efficienza del sistema giustizia italiano.*

Per tale motivo, chiede, altresì, che la Cepej adotti tutte le idonee iniziative del caso affinché l'Italia riconosca e garantisca, con riferimento ai G.O.T., ai G.d.P. e ai V.P.O., l'applicazione dei principi su cui si fonda la UE.

Paola Bellone

Presidente del Comitato “Articolo 10”

Con il sostegno del Movimento “Sei Luglio”



[www.seiluglio.it](http://www.seiluglio.it)

Allegati

- 1) delega di un vice procuratore onorari (la delega legittima la presenza nella singola udienza del **vice procuratore onorario** in rappresentanza del Pubblico Ministero, ed è conferita dal Procuratore della Repubblica, ovvero il magistrato dirigente a capo dell'Ufficio della Procura: sulla delega sono attestate dal cancelliere la presenza del vice procuratore onorario e la durata dell'udienza – **in questo caso dalle ore 9.12 alle ore 19,10** -; l'udienza a cui si riferisce la delega allegata è stata celebrata davanti

una sezione penale di un Tribunale, ed è stata tenuta da un giudice onorario di tribunale; l'allegazione serve a dimostrare l'impegno dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari);

- 2) statino mensile delle presenze (in alcune Procure i vice procuratori onorari sono muniti di badge, che serve a rilevare le presenze e gli orari di permanenza negli uffici del palazzo di giustizia - la colonna "PRE. EFF.", indica la "presenza effettiva", ovvero il tempo complessivo di permanenza in ufficio nella singola giornata; l'allegazione serve a dimostrare che l'impegno lavorativo è a tempo pieno);
- 3) decisione del Comitato Europeo dei diritti sociali del 5 luglio 2016, denuncia n. 102/2013, Associazione Nazionale Giudici di Pace vs. Italia.