



movimento per la riforma della magistratura onoraria

Al Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati

Dottor Francesco Minisci

Gentile Presidente,

porgo anzitutto a Lei gli auguri a nome dei colleghi che rappresento per la Sua elezione.

È in corso, com'è noto, una polemica sulla questione della magistratura onoraria. Questa lettera aperta è un tentativo di proseguirla nel senso proprio della parola e non estensivo, nella speranza, cioè, che siano evitati atteggiamenti di critica preconcepita.

Mi scuso fin d'ora se scriverò alcune cose a Lei note. Ma è una lettera aperta e vorrei farmi capire anche da chi non è operatore della giustizia.

Da tempo citiamo gli atti dell'Assemblea Costituente, che discusse se mantenere la magistratura onoraria. La decisione fu un compromesso, imposto dalla necessità pratica di mantenerla, perché, altrimenti, si sarebbero messi gli uffici giudiziari «nell'impossibilità di funzionare», «tenuto conto che l'amministrazione della giustizia non ha abbastanza giudici da assegnare ad esse» (Mario Cevolotto). Ferdinando Targetti dichiarò: «[...] sin dai tempi del Mortara si sosteneva che l'espedito migliore per facilitare la risoluzione del problema del miglioramento delle condizioni economiche dei magistrati sarebbe stato quello della riduzione del loro numero – specie nei gradi inferiori – sostituendoli con magistrati onorari».

Le cose, come sa, sono cambiate. Proprio l'ANM (gliene diamo atto) ha contribuito a fotografare il cambiamento della situazione rispetto ad allora, attraverso l'istituzione di una Commissione di studio sulla magistratura onoraria, che, più di dieci anni fa, rese pubblico un documento emblematico.

Mi permetto di citare solo un passaggio, funzionale a proseguire nel nostro ragionamento:

«Distanza quasi drammatica tra modello teorico e realtà si rinviene in primo luogo per G.O.T. e V.P.O., considerati dal legislatore solo con le menzionate ripetute proroghe e divenuti i 'manovali' del diritto (a costi per lo Stato assai bassi): i primi

sempre più spesso adibiti a gestire **interi ruoli**, civili e penali, rimasti scoperti, e sovente utilizzati nei collegi; i secondi impiegati **in pianta stabile** nelle funzioni di accusa dinanzi non solo agli stessi GdP, ma anche ai Tribunali monocratici (**e spesso in processi di elevatissima tecnicità**), talvolta impiegati anche nella fase delle indagini preliminari».

In realtà la distanza vale anche con riferimento ai giudici di pace, ma è noto e non mi soffermo oltre.

La riforma non supera questa *impasse*. La riforma riduce il lavoro a tempo pieno di molti magistrati onorari in *part-time* - due giorni a settimana -, aumentandone l'organico (invece di prendere in considerazione la soluzione alternativa di raddoppiare l'organico dei magistrati di carriera). Il suo predecessore, sentito in Commissione Giustizia della Camera, per esprimere un parere sul decreto che completava l'attuazione della legge delega di riforma della magistratura onoraria, disse che la limitazione dell'impegno a due giorni deve essere intesa come riferita a due giorni di udienza, preoccupandosi, condivisibilmente, del fatto che sarebbero state troppo poche (per fare andare avanti il sistema giustizia) due udienze alla settimana per ogni magistrato onorario. Ma - mi perdoni il modo informale di esprimermi - il Suo predecessore non si è preoccupato di pensare che, comunque, il limite di due udienze alla settimana, comporterebbe un impegno lavorativo ben superiore a due giorni a settimana, retribuito miseramente (esplicito, perché è una lettera aperta: gli atti dei fascicoli bisogna studiarli e le sentenze bisogna motivarle).

“Ad ogni buon conto” (come usava dire un magistrato eccezionale che ai VPO di Torino ha insegnato a fare il loro lavoro) la riforma non ripristina, come è stato detto, la figura del magistrato occasionale. Per tornare all'Assemblea Costituente, fu Giovanni Leone a definire questa figura: «è una funzione che si presta non come attività professionale, ma come una partecipazione spontanea che esce dalle normali occupazioni della propria vita».

Lei sa che, invece, l'impianto della riforma (che pure l'ANM ha condiviso) non prevede affatto una partecipazione spontanea che esce dalle normali occupazioni della propria vita. Essa, anzi, prevede un impiego settimanale obbligatorio, superiore, secondo l'interpretazione della stessa ANM, di fatto, a due giorni alla settimana.

Noi ci siamo chiesti, dunque, a che cosa giovi la riforma, visto che non ripristina la figura del magistrato onorario (che, in quanto tale, dovrebbe essere impiegato occasionalmente), ma crea una figura di lavoratore *part-time*, al quale, in quanto tale, dovrebbero spettare comunque i diritti tipici dei lavoratori (ma la riforma non li riconosce).

Lei sa che la Commissione Europea ha già respinto le risposte dell'Italia alle contestazioni di violazione del diritto UE in riferimento al trattamento dei magistrati

onorari. L'Italia, tra l'altro, aveva argomentato così:

«Le funzioni sono esercitate spontaneamente per sentimento di dovere civico e di dignità sociale».

Sicuramente la maggioranza dei magistrati onorari lavora oltre il proprio dovere per passione e sentimento di dovere civico, ma non è un argomento giuridico. Infatti la Sua collega, intervenuta in rappresentanza dell'ANM nel corso dell'audizione davanti al CSM, organizzata all'indomani dell'approvazione del d. lgs. n. 116/2017, disse che questa riforma ci avrebbe portati dritti all'infrazione da parte dell'Italia per violazione del diritto UE e alla multa della Commissione Europea.

Lei sa anche perché la Commissione Europea ha respinto le risposte dell'Italia. Senza perdere di vista la sostanza, infatti, l'organismo europeo ha risposto:

«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 riceveva una retribuzione».

La circostanza descritta dalla Commissione Europea prima dell'approvazione della riforma coincide esattamente anche con il nuovo impianto (la differenza è che, d'ora in poi, tutti i magistrati onorari saranno impiegati a tempo parziale e nessuno sarà più impiegato in modo occasionale).

Oltre a quello che dice la Commissione Europea, c'è la logica a dire un'altra cosa: impiegare a tempo determinato le persone nelle funzioni giudiziarie nella misura prescritta dalla riforma sarebbe, semmai, un'elusione dell'art 106 della Costituzione, che l'ANM e il Ministro Orlando richiamano invariabilmente per rispondere alle rivendicazioni dei magistrati onorari (trascurando, mi perdoni, tutte le altre norme della Costituzione che tutelano i lavoratori e la necessità di garantire il servizio giustizia in modo efficiente, oltre a non considerare che i magistrati onorari sono reclutati attraverso un concorso per titoli e sottoposti a un successivo tirocinio, all'esito del quale i magistrati di carriera dovrebbero valutare la loro idoneità).

Inoltre il diritto UE impone una ragione obiettiva nell'impiego a tempo determinato dei lavoratori. Qual è la ragione nel caso del rapporto a tempo determinato dei magistrati onorari impiegati in modo non occasionale?

Lei sa che, per altro, la riforma ha aumentato le competenze dei magistrati onorari e che, d'altra parte, trasforma i giudici onorari impiegati presso il tribunale in una figura ormai tramontata: un funzionario amministrativo onorario (in proposito preciso di non volere affrontare qui tutte le insidiose norme della riforma di difficilissima applicazione, che espongono per il futuro i processi a numerosi vizi di nullità). Abbiamo anche chiesto come sia possibile che lo stesso lavoro finora svolto dai

magistrati di carriera, avendo trasferito la riforma le relative competenze ai giudici di pace, all'improvviso non sia considerato più lavoro.

Mi consenta di aggiungere ancora una questione, per fare capire a chi altri legge quanto la polemica in corso sia viziata da informazioni – diciamo - parziali.

Il Rapporto Cepej 2014 descrive un impiego dei magistrati onorari in Italia non corrispondente al vero, attraverso le risposte che l'Italia ha dato ai quesiti distribuiti dall'organismo europeo, sia da un punto di vista qualitativo (non sono state indicate le nostre effettive competenze – per esempio non è stato indicato che noi ci eravamo sempre occupati anche di cause civili di carattere non contenzioso delicatissime, di cause di lavoro, dei ricorsi in materia di immigrazione...), sia da un punto di vista quantitativo (oltre che riguardo all'impegno non occasionale, anche con riferimento al numero dei magistrati onorari effettivamente impiegato, in quanto, considerando solo i magistrati onorari con funzioni giudicanti, ne venivano indicate oltre 2.500 unità in meno).

Abbiamo sempre denunciato queste rappresentazioni parziali della realtà, ma non abbiamo avuto mai alcuna risposta, così come non abbiamo avuto alcuna risposta quando abbiamo rilevato che le statistiche relative alla produttività dei giudici di carriera comunicate alla Cepej erano comprensive del lavoro dei giudici onorari.

Né siamo riusciti ad avere un confronto in riferimento all'impiego dei giudici laici nel resto dell'Europa, per dimostrare che la situazione in Italia è del tutto diversa e non sussiste giustificazione al mancato riconoscimento della natura lavorativa delle funzioni in effetti svolte dai magistrati c.d. onorari.

Il citato rapporto Cepej del 2014, infatti, dà atto anche dell'impiego dei giudici professionisti occasionali e non professionisti negli altri Paesi (“non professionisti”, in quanto privi di preparazione giuridica, secondo la definizione della Cepej).

Generalmente, in Europa, l'impegno dei **giudici occasionali**, richiesto «in caso di bisogno» è limitato: *e.g.* 4 giorni al mese in Francia, tra i 15 e i 50 giorni all'anno per Inghilterra e Galles. Inoltre nel rapporto si evidenzia la tipicità della figura nei paesi di *common-law*. In questi paesi, infatti, la decisione del giudice si esaurisce in un **verdetto, non motivato**, quindi l'impegno richiesto è minimo. Non così in Italia, dove la decisione deve essere motivata, e, in quanto tale, richiede grande impegno.

Quanto ai giudici **non professionisti**, c.d. “laici”, essi partecipano in quanto:

- 1) è necessaria un'esperienza specifica (non giuridica);
- 2) si intendono fare partecipare i cittadini all'attività giudiziaria.

Anche in questo caso, “ad ogni buon conto”, la loro partecipazione è molto limitata: *e.g.* in Norvegia si tratta di due interventi all'anno, in Repubblica Ceca, al massimo 20 interventi all'anno.

Le chiedo, a nome dei colleghi che rappresento, di iniziare il Suo difficile mandato con una discussione con noi aperta, cercando una soluzione equa della questione che

sia in linea con il diritto Ue in materia di diritto del lavoro e funzionale all'amministrazione efficiente della giustizia, perché, come sa, sono stati gli stessi capi degli uffici, con ruolo giudicante e requirente, a criticare in coro la riforma.

Un cordiale saluto

Paola Bellone

Portavoce nazionale del Movimento Sei Luglio