

PARERE SULLA RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA

Il Ministro della giustizia ha rivolto all'ANM una richiesta di parere in ordine ad una possibile forma di stabilizzazione dei magistrati onorari attualmente in servizio.

L'Associazione Nazionale Magistrati ritiene di dover allargare il tema anche all'assetto previsto dalla legge 28 aprile 2016, n. 57, recante *"Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace"*.

L'ANM esprime apprezzamento per la previsione di uno statuto unico della magistratura onoraria, applicabile indifferentemente ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale ed ai viceprocuratori onorari e condivide la scelta del legislatore di salvaguardare i caratteri essenziali della giurisdizione onoraria, caratterizzata da occasionalità, accessorietà e temporaneità dell'incarico.

Ciò premesso, propone alcune modifiche.

In primo luogo, quanto ai titoli preferenziali per l'accesso alla magistratura onoraria, il legislatore ha omesso di inserire i tirocinanti ex art.73 D.L. 69/2013, che già partecipano, in forma embrionale, all'ufficio del processo per ben diciotto mesi, assicurando al magistrato un valido supporto nella gestione della propria attività, in termini di studio dei fascicoli, di redazione di minute di provvedimenti, di organizzazione del proprio ruolo e di preparazione all'attività d'udienza. Si tratta di professionalità che apporterebbero un valido ausilio all'ufficio del processo e sono meritevoli di un giusto riconoscimento per la rilevante attività svolta in affiancamento al magistrato togato.

Non si condivide, poi, il divieto di trattazione da parte del magistrato onorario dei procedimenti in materia di rapporto di lavoro e previdenza ed assistenza obbligatoria, in considerazione della necessità di dare, in un settore nevralgico della giustizia, una risposta tempestiva al cittadino, che sarebbe pregiudicata in uffici giudiziari particolarmente gravati. In questo caso, si potrebbe, quantomeno, prevedere che, nei decreti delegati, fatto salvo l'imprescindibile carattere della temporaneità, i magistrati onorari possano essere inseriti nell'ufficio per il processo anche per l'espletamento di funzioni in materia di lavoro, previdenza ed assistenza.

Notevoli perplessità suscita il divieto di applicazione dei magistrati onorari quali componenti dei collegi giudicanti delle sezioni specializzate a fronte della recente introduzione generalizzata della competenza collegiale nelle materie della protezione internazionale introdotta con il DL 13/2017 convertito nella L. 46/2017. Infatti, in tal modo molti Tribunali si troverebbero impossibilitati a garantire lo svolgimento dei procedimenti nei tempi previsti dalla legge. La collegialità della decisione ed i titoli preferenziali, che dovrebbero essere previsti anche per i magistrati onorari per la loro applicazione a tali sezioni, garantirebbero una adeguata professionalità nella trattazione dei procedimenti.

Particolari criticità pone la parte della riforma concernente il trattamento economico dei GOP. L'indennità dei magistrati onorari si comporrà di una parte fissa e di una parte variabile, a seconda delle tipologie e del numero delle funzioni svolte. La previsione di indennità è stata collegata al raggiungimento degli obiettivi fissati nell'anno solare dal Presidente del Tribunale e dal Procuratore della Repubblica secondo criteri obiettivi e predeterminati fissati in via generale dal CSM. Sul punto l'ANM segnala l'opportunità che venga espressamente chiarito nei decreti delegati come il perseguimento degli obiettivi non debba riguardare unicamente l'aspetto quantitativo del lavoro giudiziario ma anche quello qualitativo. Ciò al fine, anche, di scongiurare il rischio che tale meccanismo alimenti un'ottica aziendalistica legata alla mera produttività a scapito della qualità della decisione e possa prestarsi a distorsioni, favorendo la scelta del magistrato onorario di definire i procedimenti più semplici e seriali a scapito di quelli più complessi ed articolati.

Il Ministro ha, in particolare, sottoposto all'ANM l'annoso problema derivante dall'applicazione della disciplina transitoria, prevista dall'articolo 2, comma 17 secondo cui i magistrati onorari già in servizio al momento di entrata in vigore del decreto legislativo durano in carica per quattro mandati, ciascuno di durata quadriennale.

La situazione attuale vede un consistente numero di magistrati onorari in servizio da molto tempo, a seguito di annuali provvedimenti normativi di proroga dell'incarico, in deroga allo statuto ordinamentale della magistratura onoraria. L'articolo 42-quinquies del decreto 30 gennaio 1941, n. 12 prevede che le nomine a GOT e VPO abbiano durata triennale e che il titolare possa essere confermato, alla scadenza, per una sola volta, mentre gli articoli 7 e seguenti della legge n. 374 del 1991 prevedono che i giudici di pace durino in carica quattro anni, con possibilità di conferma per altri due quadrienni.

Va riconosciuto che da quindici anni, a causa della cronica carenza di organico e della sempre crescente domanda di giustizia, i magistrati onorari hanno fornito un contributo significativo alla giurisdizione, in assenza di un'adeguata tutela previdenziale ed assistenziale.

Tuttavia le richieste di "stabilizzazione" della magistratura onoraria non possono trovare ingresso nel nostro ordinamento per ragioni di carattere costituzionale, diffusamente rappresentate nel recente parere del Consiglio di Stato del 7.4.2017 e nella relazione del collega Cesare Trapuzzano, assistente di studio presso la Corte Costituzionale, redatta su richiesta dell'Associazione Nazionale Magistrati.

In particolare è ostativo al reclutamento dei magistrati onorari in servizio l'assenza di un pubblico concorso, che è elemento qualificante della struttura dell'ordine giudiziario, a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura togata, come disegnata dalla Costituzione (artt.101, 104 e 106 Cost) e rigidamente interpretata dalla Corte Costituzionale.

Un ulteriore profilo attiene alla compatibilità con il diritto dell'Unione Europea, a seguito delle pronunce del Comitato Europeo dei Diritti Sociali e della Comunicazione della Commissione Europea del 16 novembre 2015, che ha aperto una procedura di pre-infrazione nei confronti dell'Italia.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia è pacifica nel ritenere che l'illegittimo abuso del rinnovo dei contratti a tempo determinato, nel pubblico impiego, non comporta la conversione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma il diritto del lavoratore al risarcimento dei danni subiti. Si tratta di una ricaduta del vincolo costituzionale del concorso pubblico, in virtù del quale è riconosciuta legittima dal giudice sovranazionale una diversità di tutela tra rapporto di lavoro pubblico e privato.

Anche nella decisione del Comitato Europeo dei Diritti Sociali presso il Consiglio d'Europa del 16 novembre 2016 non si rinviene alcun indice significativo della propensione alla stabilizzazione. Al Governo Italiano si imputa la violazione del codice europeo di sicurezza sociale e della carta sociale europea in quanto, operando una discriminazione rispetto ai magistrati di ruolo, non riconosce ai giudici di pace le dovute ed obbligatorie tutele previdenziali ed assistenziali, comprensive del diritto alla pensione, alle ferie, ad una ragionevole retribuzione in caso di malattia, maternità o paternità.

L'ANM è consapevole che la magistratura onoraria è una risorsa importante per il funzionamento della giustizia, garantito anche dalla possibilità di celebrare un congruo numero di udienze, e condivide le aspettative dei magistrati onorari in servizio riguardo ai diritti previdenziali ed assistenziali, che devono essere adeguatamente riconosciuti.

La tutela previdenziale ed assistenziale deve tener conto della circostanza che il rapporto dei magistrati onorari con l'amministrazione della giustizia non è esclusivo ma compatibile con lo svolgimento di altre attività professionali e che il regime retributivo non è omogeneo per tutti i magistrati onorari.

Purtuttavia, alla luce degli aspetti esaminati, deve essere escluso che i magistrati onorari in servizio possano essere stabilizzati.

L'aspettativa della stabilizzazione si è, peraltro, creata per effetto di una errata politica di sistematiche e reiterate proroghe, che per il nuovo regime previsto dalla legge delega è necessario evitare.

Sarebbe invece necessaria la effettiva realizzazione dell'ufficio per il processo, nell'ambito del quale prevedere - previo concorso pubblico, aperto a tutti i cittadini in possesso dei requisiti e con possibili punteggi aggiuntivi per i magistrati onorari attualmente in servizio - una figura ausiliaria senza funzioni giudiziarie e di supporto alla giurisdizione.

Roma, 22 aprile 2017

Il Comitato Direttivo Centrale