

Roma, 21 gennaio 2014

**Alla Commissione Giustizia  
del Senato della Repubblica**

**Oggetto:** Audizione della Federmot del 23 gennaio 2014. Relazione scritta relativa ai disegni di legge **S.548** e **S.630**.

La Federmot, che con quasi duemila iscritti costituisce la principale associazione dei vice procuratori onorari e dei giudici onorari di tribunale, si pregia di sottoporre al vaglio del Signor Presidente e dei Signori Senatori che compongono codesta Onorevole Commissione le seguenti valutazioni relative ai disegni in oggetto.

**S. 548 d'iniziativa dei Senatori Caliendo più altri.**

La Federmot, pur manifestando il massimo apprezzamento per lo sforzo compiuto dai proponenti, non può esprimere il proprio consenso verso la predetta proposta, ma manifesta, piuttosto, vivo disappunto per la scelta sottesa al predetto articolato di reiterare un modello di magistratura onoraria e di pace improntato alla più rigida e spesso ingiustificata precarietà, in evidente e insanabile contrarietà rispetto ai principi formulati dal Legislatore costituente<sup>1</sup> e dal Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa<sup>2</sup> in materia di indipendenza e inamovibilità di chi concorre all'esercizio della giurisdizione e ai principi del diritto dell'Unione europea posti a tutela dei lavoratori a termine alle dipendenze di pubbliche amministrazioni.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Artt. 4, 36, 37, 101, comma 2, 107, commi 1 e 3, 111, comma 2, primo periodo, Cost.;

<sup>2</sup> Ci si riferisce alla Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies) (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>)

Dall'impianto del disegno di legge si deduce una sottesa concezione del magistrato onorario quale soggetto titolare di soli obblighi e non anche di guarentigie o, tanto meno, di diritti corrispettivi; non un servitore dello Stato, dunque, da tutelare e da collocare in una posizione di indipendenza e terzietà sostanziale, ma un lavoratore precario da sfruttare senza riserve e al di fuori di un organico piano di rilancio dell'efficienza e dell'efficacia della funzione giurisdizionale.

Si prevedono, rispetto alla normativa vigente, nuovi profili di incompatibilità sia rispetto alle modalità di esercizio della professione forense, estesi anche ai prossimi congiunti, sia rispetto alla titolarità di altri rapporti lavorativi subordinati, pubblici o privati, a fronte di una invarianza di spesa che non consente alcun riconoscimento economico, previdenziale o assicurativo, neppure nei più eclatanti casi di malattia, gravidanza o infortunio sul lavoro.

Non si riconosce, inoltre, a tali magistrati onorari, la professionalità acquisita nel tempo attraverso i percorsi formativi obbligatori e l'esercizio della funzione giudiziaria, essendo escluso qualsiasi accesso riservato alla magistratura ordinaria, ad altre magistrature, alla dirigenza pubblica o ad altre carriere non dirigenziali del pubblico impiego, ipotesi quest'ultima prevista, invece, per altre categorie di lavoratori temporanei.

Alcuni sporadici elementi migliorativi dell'attuale inquadramento normativo emergono dalla lettura della proposta, ma la loro rilevanza è trascurabile rispetto all'impianto complessivo del disegno di legge.

Nel dettaglio, seguendo l'ordine dell'articolato, si rileva quanto segue:

#### **Artt. 2, comma 1, e 6, comma 4**

Si introduce l'obbligo di cessare prima dell'assunzione delle funzioni di magistrato onorario dall'esercizio di qualsiasi attività lavorativa dipendente, pubblica o privata.

Tali nuove limitazioni non sono compensate da alcun adeguamento retributivo o da alcuna previsione relativamente alla reiterabilità dei mandati temporanei sino all'età pensionabile.

L'incompatibilità, incomprensibilmente, riguarda anche i dipendenti pubblici, ai quali sarebbe agevole applicare, in sostituzione del divieto suddetto, istituti già esistenti

<sup>3</sup> Ci si riferisce, in particolare, all'*Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato*, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla *Direttiva 1999/70/CE del Consiglio*, del 28 giugno 1999, relativa all'*Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato*. Tale accordo, secondo quanto stabilito dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nell'ordinanza della Ottava Sezione, del 12 dicembre 2013, nella causa C-50/13, dev'essere interpretato nel senso che esso osta ai provvedimenti previsti da una normativa nazionale - quale quella italiana, oggetto del procedimento principale da cui prende le mosse la predetta pronuncia della Corte - la quale, nell'ipotesi di utilizzo abusivo, da parte di un datore di lavoro pubblico, di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, preveda soltanto il diritto, per il lavoratore interessato, di ottenere il risarcimento del danno che egli reputi di aver sofferto a causa di ciò, restando esclusa qualsiasi trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, quando il diritto a detto risarcimento è subordinato all'obbligo, gravante su detto lavoratore, di fornire la prova di aver dovuto rinunciare a migliori opportunità di impiego, se detto obbligo ha come effetto di rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio, da parte del citato lavoratore, dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione. ([http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=146020&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=303579#Footnote\\*](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=146020&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=303579#Footnote*))

quali il comando, il distacco presso l'ufficio giudiziario o il collocamento fuori ruolo, regolando i conseguenti diritti retributivi, con esclusione della doppia retribuzione, secondo i principi già affermati nel testo unico di cui al Decreto legislativo 165/2001.

### **Art. 2, comma 2**

I titoli preferenziali di accesso non sono posti in ordine gerarchico.

Non è chiaro come, sulla base di così vaghi criteri preferenziali, i consigli giudiziari dovrebbero pervenire a una imparziale scelta dei soggetti da proporre per l'ammissione al tirocinio ai sensi dell'art. 4, comma 5.

Tale formulazione lascia illimitato potere discrezionale al decreto ministeriale applicativo della legge, se non addirittura ai singoli consigli giudiziari, allorché occorrerà specificare i criteri che consentano di individuare i candidati da ammettere al tirocinio.

Tra tali titoli previsti non è presente l'abilitazione forense, mentre sono inclusi titoli inferiori quali la specializzazione biennale.

L'esercizio almeno quadriennale delle funzioni giudiziarie, anche onorarie, è posto alla pari con altri titoli quali: 110 /110 al voto di laurea o il pregresso esercizio delle funzioni di direttore di cancelleria.

Tra i titoli contemplati non vi sono quelli di accesso alla dirigenza pubblica e alle magistrature di secondo grado; in particolare, quello di avere svolto, dopo la laurea in giurisprudenza, servizio presso pubbliche amministrazioni per almeno cinque anni in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesta la laurea.

### **Art. 3, comma 2**

Incompatibilità forense circondariale è estesa ai coniugi, ai parenti, agli affini e ai soci delle associazioni o società professionali, senza che tali limitazioni siano compensate con un adeguamento retributivo o con la reiterabilità dei mandati temporanei sino all'età pensionabile.

Per converso, la perdurante possibilità di svolgere la professione forense intende probabilmente giustificare e/o compensare l'assenza di qualsiasi tutela lavoristica.

L'effetto è quello di intercettare soprattutto la domanda di candidati reperiti nel bacino della disoccupazione giovanile o dell'avvocatura meno affermata professionalmente.

### **Art. 4, comma 4**

La domanda di nomina può essere fatta in un solo distretto e in soli tre circondari di esso.

Tale limitazione è palesemente orientata a finalità deflattive, molto meglio realizzabili attraverso un procedura selettiva unica nazionale, trasparente, affidata al CSM o a una apposita commissione dallo stesso istituita, che predisponga una graduatoria unica nazionale sulla cui base possano essere optate liberamente tutte le sedi disponibili.

#### **Art. 4, comma 5 e art. 5, comma 6**

Totale discrezionalità del Consiglio giudiziario nella valutazione dei candidati da ammettere al tirocinio e di quelli da ammettere all'esercizio delle funzioni.

A tale riguardo, appare ineludibile la definizione di criteri rigorosi e unici a livello nazionale. Appare altresì fondamentale che la prima selezione dei soggetti ammessi a successivi scrutini di merito avvenga attraverso una procedura imparziale; ad esempio attraverso una preselezione informatica, che avvenga sulla base di quiz, non pubblicati anticipatamente, nelle principali materie giuridiche (sull'esempio della selezione dei candidati ammessi agli scritti del concorso per dirigenti pubblici bandito annualmente dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione).

#### **Art. 6, comma 5**

Chi non è dichiarato idoneo al termine del tirocinio non potrà mai più presentare domanda.

Tale previsione appare palesemente incostituzionale per manifesta irragionevolezza, atteso che la carenza di requisiti in occasione di una prima disamina non può costituire motivo di "bocciatura a vita" del soggetto giudicato inidoneo.

#### **Art. 8, comma 1**

L'incarico di magistrato onorario è limitato a due quadrienni, per una durata complessiva di otto anni, anche non consecutivi. L'età massima è fissata a 60 anni.

Si tratta di disposizione irragionevole, il cui unico scopo è perpetuare l'attuale condizione di precariato della categoria, allontanandone personale già formato.

Si prevede infatti che allo scadere di termini assai brevi, ossia otto anni, anche non continuativi.

Ulteriore motivo di decadenza dalle funzioni è il raggiungimento di soglie anagrafiche ampiamente e ingiustificatamente inferiori a quella dei settantacinque anni prevista per i magistrati di ruolo e per i magistrati tributari.

Ancora una volta si tratta di disposizioni meramente afflittive, avulse da qualsiasi logica di continuità negli incarichi e di trattenimento in servizio di personale qualificato e formato.

Da notare l'assoluta irragionevolezza della previsione che gli otto anni complessivi siano computati, in quanto frazionabili, sull'intera vita della persona. Una tale disposizione non è prevista neppure nei casi di non immediata eleggibilità a cariche politiche e non se ne comprende alcun motivo meritevole di positivo giudizio con riferimento a professionisti addetti all'esercizio della funzione giurisdizionale, oltre a quella di renderne massimamente precario il rapporto lavorativo, se non anche di negare la stessa natura lavorativa del rapporto intercorrente con l'amministrazione giudiziaria.

Si è dunque di fronte a una impostazione irragionevole che non trova alcun addentellato nella Costituzione.

### **Art. 8, comma 6**

Divieto di presentare nuove domande per magistrato onorario una volta che si è dichiarati inidonei a seguito di una domanda precedente.

Si tratta di una disposizione ancora più aspra e irragionevole di quella prevista all'art. 6, comma 5.

Disposizioni di siffatta durezza non sono rinvenibili neppure nella disciplina regolatrice dell'accesso ai ruoli della magistratura ordinaria, il quale può essere tentato sino a tre volte.

### **Art. 9, comma 1**

Obbligo di cambiare sede per i vpo che hanno svolto per almeno 4 anni le funzioni e che intendono diventare giudici di pace.

Si tratta di un divieto del tutto incongruente con la natura onoraria e limitata delle pregresse funzioni giudiziarie svolte. Si applicano in tal modo cautele previste per i magistrati di ruolo, dimenticando l'assoluta diversità tra le due figure.

### **Art. 9, comma 2**

L'incarico di magistrato onorario è limitato a due quadrienni (4+4), per got e vpo che vogliono diventare giudici di pace.

Anche in tale caso non si ravvisa alcuna utilità pubblica che giustifichi la limitazione temporale prevista.

### **Art. 11, comma 1**

I magistrati onorari non possono essere destinati in applicazione o supplenza ad altri uffici giudiziari.

Non si comprende la *ratio* della norma nella parte in cui essa non prevede la possibilità dell'applicazione neppure in caso di assenso del magistrato onorario interessato a tale istituto.

### **Art. 14**

Il magistrato onorario è dispensato d'ufficio in caso di infermità o impedimenti che, pur non impedendo in modo definitivo l'esercizio delle funzioni, abbiano durata superiore a sei mesi.

Si tratta di una disposizione dagli effetti crudeli, in quanto discrimina le lavoratrici madri in gravidanza, incluse quelle a rischio, o in allattamento, le persone affette da patologie gravi, quali ad esempio quelle oncologiche, privandole dell'unica fonte reddituale. Opera infatti, per tale persone, anche il divieto di altre attività lavorative subordinate; deve d'altronde escludersi che in tali condizioni personali gli interessati possano svolgere la professione forense e trarne fonti alternative di sostentamento.

Palese la violazione del Diritto dell'Unione europea, che impone il riconoscimento ai lavoratori a termine di tutele equivalenti a quelle approntate a favore dei lavoratori di ruolo.

Si noti che il testo non opera alcun raccordo con le disposizioni vigenti in materia previdenziale.

#### **Art. 24, comma 1**

I magistrati onorari in servizio all'entrata in vigore della legge che sono già stati prorogati almeno due volte possono essere confermati nell'esercizio delle attuali funzioni per un massimo di quattro volte e permanere fino a 60 anni (prorogati a 70 e 75 per coloro che ne hanno già compiuti rispettivamente 55 e 60).

La disposizione non chiarisce con la stessa precisione di quella presente al successivo comma 2, se i mandati precedenti all'entrata in vigore della legge si computino oppure no.

Si tratta di disposizioni che attenuano sensibilmente la rigidità delle disposizioni generali sulla durata degli incarichi, raddoppiando da 8 a 16 anni l'ulteriore durata dell'incarico onorario.

Tale beneficio, non elimina peraltro l'irragionevolezza di un sistema proteso all'espulsione dalla giurisdizione di soggetti ormai formati per lo svolgimento delle funzioni giudiziarie alla cui amministrazione concorrono.

#### **Art. 23, comma 2**

I magistrati onorari in servizio all'entrata in vigore della legge che non sono stati mai prorogati o lo sono stati una sola volta possono essere confermati nelle attuali funzioni per ulteriori quattro anni, prorogabili di un ulteriore quadriennio; anche in questo caso non è chiaro se il primo quadriennio dei due consentiti sia compreso nel periodo svolto prima della riforma.

Valgono inoltre le considerazioni già svolte con riferimento all'art. 23, comma 1.

#### **Art. 29**

Un decreto ministeriale applicativo colmerà le numerose lacune del testo legislativo. L'ampia facoltà di interpretarle, anche in senso sfavorevole ai magistrati onorari, non costituisce motivo di apprezzamento.

#### **Conclusioni**

Il testo del disegno di legge deve essere, ad avviso della Federmot, completamente riformulato, reperendo adeguate coperture finanziarie e temperando le pur indifferibili tutele lavoristiche di cui questa associazione invoca il riconoscimento, con un piano di rilancio della giurisdizione che passi preliminarmente attraverso lo smaltimento dell'arretrato e un più funzionale ed elastico riparto di competenze tra magistrati di ruolo e onorari, nel rispetto delle prerogative esclusive dei primi rispetto ai secondi.

In tale ottica si allega apposito articolato normativo alternativo a quello preso in esame.

### **S. 650 d'iniziativa del Senatore Scilipoti**

Il disegno di legge proposto dal Sen. Scilipoti, seppure prefiguri un'opportunità lusinghiera per i magistrati onorari di tribunale, ossia il loro inquadramento nella qualifica iniziale della magistratura professionale, in un ruolo complementare a quello ordinario, non sembra soddisfare l'esigenza manifestata in più occasioni dall'Associazione Nazionale Magistrati di escludere forme di reclutamento straordinario nel ruolo ordinario o in ruoli ad esso assimilabili.

Nell'ottica di leale collaborazione e rispetto cui la Federmot ha sempre improntato il proprio rapporto con l'ANM e al precipuo fine di evitare veti incrociati che potrebbero ancora una volta ostacolare l'iniziativa legislativa, la Federmot non ritiene di esprimere un parere sulla proposta Scilipoti.

Si manifesta peraltro apprezzamento per il meccanismo prefigurato agli articoli 9 e seguenti, allorché si prospetta un accesso riservato ai ruoli ordinari, tramite una procedura concorsuale che, allorché rigorosa e imparziale, potrebbe forse conseguire l'assenso dell'ANM, comunque ritenuto imprescindibile per l'esito favorevole di una riforma indifferibile che consenta il buon funzionamento del servizio giustizia nel suo complesso.

Il Consiglio Direttivo