

Signor Presidente,

Eccellenze della Corte,

Signor Procuratore Generale,

Autorità,

Signore e Signori,

quest'anno nel nostro intervento, uguale in tutte le Corti d'appello, vorremo sottolineare come i problemi “degli altri” possano divenire, inaspettatamente, “i nostri” problemi; e come il grado di democrazia di un ordinamento possa affievolirsi, senza che si abbia una immediata percezione di tale deterioramento.

Una nota poesia tedesca descrive icasticamente questo pericolo; ce ne sia consentita, Presidente, la breve citazione: “Quando presero i comunisti, io non dissi nulla perché non ero comunista. Quando rinchiusero i socialdemocratici io non dissi nulla, perché non ero socialdemocratico. Quando presero i sindacalisti, io non dissi nulla, perché non ero sindacalista. Poi presero gli ebrei, e io non dissi nulla, perché non ero ebreo. Poi vennero a prendere me. E non era rimasto più nessuno che potesse dire qualcosa”.

Vivere in democrazia ci impone di rifiutare l'idea che i pubblici poteri possano negare ad alcune categorie di cittadini, di lavoratori o di magistrati, l'effettiva applicazione di diritti che l'ordinamento costituzionale impone di riconoscere senza eccezioni.

Ed è una grave anomalia, non una semplice eccezione, che ai magistrati onorari italiani non si applichino ancora tutele adeguate in caso di malattia, infortunio, gravidanza o collocamento a riposo.

Nel 2016, la legge n. 57 ha delegato il Governo a rafforzare la funzione di supporto dei magistrati onorari nei confronti di quelli di ruolo, introducendo al contempo alcune iniziali tutele: una retribuzione fissa e non più solo variabile, la possibilità di mobilità territoriale, un regime disciplinare più simile a quello introdotto per i magistrati di ruolo.

Lo scorso novembre, poi, il Consiglio d'Europa ha stabilito che l'Italia deve assicurare ai magistrati onorari una remunerazione ragionevole in caso di malattia, di maternità o paternità e il pagamento di una pensione correlata al livello di remunerazione, stabilendo anche la natura discriminatoria dell'attuale inquadramento della magistratura onoraria.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La pronuncia del Consiglio d'Europa è stata adottata dal Comité Européen des Droits Sociaux (Comitato europeo dei diritti sociali - CEDS), a seguito del reclamo n. 102/2013 deciso il 16 novembre 2016. Dopo una lunga e

Inaspettatamente, pochi giorni fa, il Ministro della Giustizia, che ancora non ha assunto alcuna iniziativa per adeguare il diritto italiano a tale pronuncia e ai criteri prefissati nella legge delega, si è compiaciuto avanti al Parlamento di avere rigettato le istanze formali, con cui i magistrati onorari chiedevano la riqualificazione del rapporto di lavoro e il superamento dell'attuale inquadramento precario e a tempo determinato, in linea con l'Accordo quadro europeo sul lavoro<sup>2</sup> e con la citata pronuncia del Consiglio d'Europa.<sup>3</sup>

La linea ministeriale, ostile alla categoria, è stata d'altronde illustrata pubblicamente presso la Scuola Superiore della Magistratura da uno dei magistrati che coadiuvano il Ministro, il quale ha candidamente dichiarato che lo svolgimento di funzioni giudiziarie onorarie deve diventare una mera esperienza formativa e che, pertanto, il Governo non ha intenzione di esercitare, se non in parte, la delega legislativa dello scorso anno.

Si manterrebbero così i magistrati onorari in una condizione di precarietà, anche economica,<sup>4</sup> disincentivando o addirittura vietando il loro pieno ed efficiente utilizzo e

---

accurata istruttoria, gli argomenti sostenuti dal Governo italiano per negare la natura discriminatoria dell'inquadramento riservato ai giudici di pace, sono stati confutati punto per punto dal CEDS. Il Comitato, presieduto dall'italiano Giuseppe Palmisano, si compone di 15 membri indipendenti eletti dal Conseil du Comité des Ministres de l'Europe.

<sup>2</sup> Il riferimento è all'Accordo quadro sui contratti a tempo determinato concluso fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE) allegato alla Direttiva 1999/70/CE. Tale accordo, che mira tra l'altro a prevenire l'abuso di successione di contratti a tempo determinato, secondo quanto precisato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella causa C-393/10 *O'Brien*, si applica anche ai magistrati onorari.

<sup>3</sup> Scrive infatti il Guardasigilli a pag. 448 della Relazione sull'amministrazione della Giustizia presentata al Senato della Repubblica il 18 gennaio 2017: *"Peculiari profili di interesse ha sollevato, poi, la delicatissima tematica della stabilizzazione del rapporto di lavoro, oggetto di rivendicazione da parte di un significativa rappresentanza di magistrati onorari, autori di centinaia di atti di diffida e messa in mora [...]. All'esito di un proficuo confronto tecnico giuridico con l'Ufficio di Gabinetto, con l'Ufficio legislativo e con il Capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, la soluzione prescelta, trasfusa nella nota della Direzione generale del 28.7.2016, ha visto prevalere il netto riconoscimento della insussistenza, per quanto attiene appunto alla posizione dei magistrati onorari, dei presupposti fondanti la ricorrenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'amministrazione della giustizia, con correlativa **esclusione di ogni effetto consequenziale, economico, previdenziale ed assistenziale. Tale impostazione si pone in piena sintonia con l'attuale assetto normativo e, segnatamente, con i principi e le linee direttive enucleate nel testo della legge delega di riforma della magistratura onoraria, già, in parte, recepiti ed attuati con il recente d.lgs. n. 92/2016.**"* Dalle predette dichiarazioni si ricava come il profilo della compatibilità dell'attuale assetto normativo con i superiori vcoli derivanti dal diritto dell'Unione europea, non è stato affatto vagliato dal Ministero. Invero tale approccio, del tutto inconferente con la ragione giustificativa sottesa alle formali diffide dei magistrati interessati, che appunto facevano leva sulla violazione del diritto comunitario, si era già manifestata in una risposta collettiva, alle predette diffide, diramata per via gerarchica dal Ministero ai magistrati onorari italiani (Nota DOG – Direzione generale magistrati - Prot. 121152.U del 08.09.2016).

<sup>4</sup> La retribuzione media annua *pro capite* dei circa 4.000 giudici onorari di tribunale e vice procuratori è stimabile per l'anno 2015 in circa 10.000 Euro lordi. Le sentenze sono redatte a titolo gratuito. Più elevate sono le retribuzioni dei magistrati addetti agli uffici dei giudici di pace. Attualmente le spese per il pagamento delle indennità da corrispondere alla magistratura onoraria (Cap. 1362) sono state ulteriormente ridotte di 6,6 milioni di euro per l'anno 2016 e di euro 7,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017, in asserita applicazione delle misure volte alla

generando una riduzione di produttività complessiva non compensabile neppure con l'eventuale ampliamento della loro consistenza numerica.<sup>5</sup>

È surreale che le politiche del nostro Paese siano dominate dalla preoccupazione che i magistrati onorari possano rivendicare di essere lavoratori; restando peraltro oscuro in quale altro modo dovrebbero essere qualificati, tanto più che l'erario sottopone i loro gettoni di presenza ai medesimi prelievi previsti per gli altri compensi lavorativi.<sup>6</sup>

Ridotti a comparse occasionali della ribalta giudiziaria, i magistrati onorari dovrebbero governare, secondo il Ministero, la libertà personale e i diritti patrimoniali dei cittadini, al solo fine di fare un'esperienza formativa sulla pelle di questi ultimi.

Insomma nelle stanze di Via Arenula, in paradossale contrasto coi principi ispiratori della legge delega redatta proprio in quegli uffici, ci si preoccupa di sostenere una riforma nella quale, giudici e pubblici ministeri onorari, non possano più affiancare stabilmente e continuativamente i magistrati di ruolo e fornire loro una collaborazione quotidiana e qualificata "per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli".<sup>7</sup>

---

razionalizzazione e alla riduzione delle indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai g.o.a., ai g.o.t. e ai v.p.o., in applicazione della legge di stabilità 2016.(fonte: [https://www.giustizia.it/giustizia/prot/it/mg\\_1\\_29\\_13\\_1\\_1.wp](https://www.giustizia.it/giustizia/prot/it/mg_1_29_13_1_1.wp))

<sup>5</sup> Un eventuale ampliamento del numero dei magistrati onorari – scenario ipotizzato nel predetto incontro seminariale presso la SSM - produrrebbe comunque nuovi oneri di finanza pubblica. Sviluppando i parametri quantitativi illustrati dal rappresentante del Ministero della Giustizia presso la Scuola Superiore della Magistratura, un incremento dei magistrati onorari da 5.000 (valore attuale) a 9.000 unità, non compenserebbe gli effetti determinati dalla riduzione della loro produttività marginale e comporterebbe un aumento di spesa di circa 100 milioni di euro. Tali risorse finanziarie, ridistribuite sull'attuale platea di magistrati onorari, consentirebbero invece di regolarizzare la posizione previdenziale, di riequilibrare le retribuzioni di quelli in servizio presso tribunali e procure rispetto a quelli operanti presso gli uffici del giudice di pace e, infine, di stabilizzarne la presenza in servizio *full-time*, superando l'attuale modello di "lavoro a chiamata" che produce trattamenti disomogenei e diseconomie gestionali (si allude, in particolare, all'obbligo attualmente insistente sui capi degli uffici giudiziari - espressamente confermato nella legge-delega n. 57 del 2016 - di agevolare l'esercizio di attività lavorative concorrenti con quella giudiziaria).

<sup>6</sup> Ai fini tributari, le indennità percepite dai magistrati onorari sono equiparate alla retribuzione dei pubblici dipendenti e percorse dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Eccezionalmente, per i giudici onorari e i vice procuratori che svolgano l'attività di avvocato, sono altresì sottoposte all'imposta sul valore aggiunto (IVA) in quanto attratte alla categoria dei redditi professionali. Lo Stato usa quindi due diverse misure nei confronti del magistrato onorario: lo assimila al lavoratore quando vanta nei suoi confronti un credito tributario; nega tale qualificazione giuridica quando richiesto di erogare le correlate tutele lavoristiche.

<sup>7</sup> L'art. 106 della Costituzione prevede appunto che "*Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso. La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli. Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.*". Dalla lettura dei predetti tre commi discende il conferimento delle funzioni giurisdizionali, finanche quale consigliere della Cassazione, può presupporre il superamento del concorso ma anche altro tipo di "nomina" o di "chiamata". La

Questo progetto è quindi completamente disfunzionale al buon governo di un Paese e disconosce il ruolo svolto dalla magistratura, autorevolmente sottolineato giovedì scorso dal Primo Presidente della Corte di Cassazione.<sup>8</sup>

Ed è in riguardo a coloro ai quali, da sempre, è rivolta la nostra azione di supporto, che chiediamo al CSM, all'Associazione nazionale magistrati e ai Capi degli uffici giudiziari italiani di stigmatizzare il nuovo approccio del Governo, “smarcandosi” da una suggestiva tesi politica, cui lo stesso Ministro Orlando ha talvolta alluso: che la precarizzazione dei magistrati onorari piaccia alla magistratura di ruolo.

Auspicare che, ai magistrati onorari, dopo ventidue anni di proroghe<sup>9</sup>, siano negati la continuità lavorativa, una retribuzione dignitosa o il sostegno previdenziale e assicurativo in caso di cure oncologiche, infortuni, malattie professionali, gravidanze o allattamento, significherebbe, infatti, disconoscere completamente i principi costituzionali di solidarietà sociale, di eguaglianza e di indipendenza dell'intera magistratura, creando un precedente per futuri abusi e comprimendo intollerabilmente sia l'autonomia dell'intero ordine giudiziario, sia il diritto dei cittadini a una Giustizia imparziale ed efficace.

---

disposizione costituzionale non esclude, neppure per l'incarico di consigliere di Cassazione, che la nomina o la chiamata siano a tempo indeterminato o per periodi determinati consecutivi in numero non predefinito.

<sup>8</sup> Spiace invece notare che nessun riferimento all'opera della Magistratura onoraria è stato rintracciato nell'intervento del Ministro della Giustizia Andrea Orlando all'inaugurazione dell'Anno Giudiziario presso la Corte di Cassazione. Richiamando la propria relazione annuale alle Camere per l'anno 2016 sullo stato della giustizia, il Guardasigilli ha posto in evidenza come *“gran parte del destino di tutte le giurisdizioni, la nostra compresa, si gioca nella capacità che avranno di misurarsi con la dimensione sovranazionale. È per questo che il nostro sguardo deve essere sempre di più rivolto in quella direzione”*. Ebbene, non si comprende come un Paese che, nel corrente anno, detiene la Presidenza del G7, un seggio come membro non permanente nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, nonché, attraverso propri esponenti politici o istituzionali, la Presidenza del Parlamento europeo e la guida della Banca centrale europea, possa raggiungere, in politica interna, i declamati obiettivi di rilancio industriale, di contrasto alla corruzione, di risanamento dei conti pubblici, facendo leva su un sistema giurisdizionale che scarica il peso di metà del contenzioso civile e penale sulle spalle di magistrati sempre più precari, finanche ridistribuendolo parzialmente su quelle dei magistrati di ruolo, già gravati da responsabilità ulteriori e più rilevanti. Evidentemente, poi, la *“dimensione sovranazionale”* di cui il Ministro afferma la necessità di misurarsi, viene messa in disparte e ignorata completamente proprio quando si pone il problema di applicare il diritto sovranazionale ai magistrati (nella specie: ai magistrati onorari).

<sup>9</sup> I magistrati onorari di tribunale sono stati prorogati per effetto del DLGS 51/1998, entrato in vigore il 2 giugno 1999, fino al 2 giugno 2004 termine più volte differito e, da ultimo, posticipato alla data del 31 maggio 2020.