

1

NORMATIVA INTERNA

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 magistrati ordinari (cioè previsti dall'ordinamento giudiziario), con funzioni, rispettivamente, giudicanti e requirenti.

Sono stati introdotti nell'ordinamento giudiziario con D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, cosiddetta *Legge Carotti* (che ha definito la riforma sul Giudice Unico, accorpando competenze di preture e tribunali).

Il 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., Ordineamento Giudiziario), salvo il «criterio» di non affidare loro alcuni procedimenti e determinate funzioni (art. 43 bis III c.). Non possono tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari (art. 43 bis II c.).

Le competenze dei v.p.o. sono disciplinate dall'art. 72 O.G. e dall'art. 50 del D.Lgs. 28 agosto 2000, n.274 (*Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace*). Senza citare tutte le singole competenze ivi previste, ma solo per indicare le più significative, i v.p.o., di fatto, sostengono l'accusa in quasi la totalità delle udienze per reati a citazione diretta (in pratica nell'80 per cento delle udienze di primo grado davanti al Tribunale), e in tutte le udienze per reati di competenza del giudice di pace, oltre a svolgere le indagini per i reati

di competenza del giudice di pace e a formulare richiesta di decreto penale di condanna.

La nomina a g.o.t. e a v.p.o. ha la durata di tre anni, l'incarico è rinnovabile una sola volta (artt. 42 quinquies, 71 O.G.).

G.o.t. e v.p.o. sono tenuti all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati professionali, e in caso di violazione sono suscettibili di revoca (artt. 42 sexies, 71 O.G.).

Sono retribuiti a norma dell'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, così come modificato dal D.L. 151/2008.

Il regime di incompatibilità tra funzione di g.o.t. e v.p.o. e altre funzioni o professioni, è disciplinato dall'art. 42 quater O.G. (richiamato dagli artt. 71 e 71 bis per i v.p.o.). In particolare i g.o.t. non possono esercitare la professione forense dinanzi agli uffici giudiziari compresi nel circondario presso i quali svolgono le funzioni giudicanti, mentre per i v.p.o. il divieto è riferito esclusivamente agli uffici presso il quale svolgono le funzioni requirenti.

G.o.t. e v.p.o. sono nominati attraverso un concorso per titoli (cfr. sezione *concorsi*, sito del Ministero della Giustizia, www.giustizia.it).

La procedura di selezione è disciplinata da decreto del Ministero della Giustizia (artt. 42 ter, 71 O.G.). Di seguito alla nomina, prima di assumere le funzioni, g.o.t. e v.p.o. effettuano un periodo di tirocinio di tre mesi, e in caso di esito negativo sono soggetti a revoca. La procedura degli ultimi concorsi è disciplinata dai decreti ministeriali del 29 novembre 2007, con i quali, peraltro, viene anche stabilito il numero massimo di g.o.t. e v.p.o. (rispetto al numero dei magistrati

professionali previsti in organico per l'Ufficio interessato, i primi in numero non superiore alla metà, i secondi in numero pari e non superiore, «salvo che specifiche esigenze di servizio – da motivare espressamente – consiglino di elevare tale numero»).¹

Come sopra richiamato, g.o.t. e v.p.o. sono stati introdotti nell'Ordinamento Giudiziario dalla *Legge Carotti* (che ha modificato la legge sull'Ordinamento Giudiziario). Va detto ora che la figura del magistrato onorario è già prevista in Costituzione, all'art. 106: «La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli». E occorre ora precisare che la *Legge Carotti* stabilisce che le disposizioni dell'Ordinamento Giudiziario, in forza delle quali possono essere addetti al tribunale ordinario e alla procura della Repubblica presso il tribunale ordinario magistrati onorari, «si applicano fino a quando non sarà attuato il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria a norma dell'articolo 106, secondo comma, della Costituzione, e comunque non oltre cinque anni dalla data di efficacia del presente decreto». Il termine di applicazione di cinque anni, è stato modificato finora tre volte:

- con Legge 26 febbraio 2004 n. 45, portato a «sette anni»;
- con Legge 23 febbraio 2006, n. 51, portato a «nove anni»;
- con Legge del 24 Luglio 2008, n. 127, prorogato al 31 dicembre

¹ Cfr. sito istituzionale del ministero della Giustizia (http://www.giustizia.it/concorsi/conc_gotvpo.htm)

2009 («non oltre» tale termine).²

Le proroghe successive del termine di applicazione dell'Ordinamento Giudiziario nella parte in cui prevede che siano addetti ai tribunali ordinari g.o.t. e v.p.o., sono valse anche la proroga della durata dell'incarico dei singoli magistrati onorari. *Cioè, finora, è stata sempre disapplicata per legge l'originaria previsione relativa alla durata dell'incarico (tre anni, rinnovabile una sola volta), nessun g.o.t. e nessun v.p.o., cioè, finora, è cessato dall'incarico per scadenza del termine.*

La normativa che disciplina il rapporto di lavoro dei magistrati onorari di tribunale si esaurisce nella normativa sopra richiamata. A differenza dei magistrati che sono nominati con un concorso per esame, i magistrati onorari di tribunale, nominati con un concorso per titoli, non procedono nella carriera, in comune hanno medesime competenze. Il legislatore li ha introdotti nell'Ordinamento Giudiziario in un momento di transizione da un sistema giudiziario a

² L'ultima proroga è stata stabilita con decretazione d'urgenza su sollecitazione della Feder.m.o.t (come da comunicato stampa che si trascrive di seguito), dal titolo *Giustizia a termine*: «Il 2 giugno 2008 tutti i 3.800 magistrati onorari in servizio presso i tribunali d'Italia cesseranno dalle funzioni (come previsto dal decreto legislativo 51/98, che in origine prevedeva la decadenza delle toghe onorarie nel 2003, termine spostato con successive proroghe al 2005 e infine al 2008). Se entro quella data non sarà prevista un'ulteriore proroga, tra due settimane otto processi penali su dieci per reati di competenza del giudice monocratico (l'80 per cento del totale della giustizia penale), non potranno più essere celebrati. La Feder.m.o.t si rimette al nuovo Governo per un intervento tempestivo, ma fin da ora chiede quella riforma organica della categoria che ha rivendicato invano in tutti gli scioperi proclamati a partire dal 2003, nell'interesse di tutti i cittadini, perché precarietà delle toghe onorarie significa precarietà della Giustizia» (15 maggio 2008).

un altro, riservandosi, entro cinque anni, di riformare in modo organico la magistratura onoraria in conformità al dettato della Costituzione. Il termine di cinque anni fissato dal legislatore è stato disatteso, e prorogato per tre volte (il prossimo è il 31 dicembre 2009).

2

SITUAZIONE DI FATTO

Occorre, a questo punto, verificare quale sia stata la concreta applicazione della *Legge Carotti*.

Giova partire dall'analisi dei numeri.

In primo luogo confrontando il numero di g.o.t. e v.p.o. in funzione, con il numero di magistrati di carriera con funzioni giudicanti e requirenti presso il tribunale ordinario:

	DI CARRIERA	ONORARI
FUNZIONI GIUDICANTI	3681	1861
FUNZIONI REQUIRENTI	1544	1669

In secondo luogo occorre misurare il contributo generale dato dalla magistratura onoraria alla definizione dei procedimenti di competenza comune a quella dei magistrati di carriera. Questa analisi soffre il fatto che il ministero di Giustizia non abbia posto in essere strumenti di rilevamento delle statistiche relative all'attività della magistratura onoraria. Nell'autunno 2008 la Feder.m.o.t. ha promosso una

campagna per rilevare le statistiche comparative dell'attività svolta dai magistrati onorari di tribunale (g.o.t. e v.p.o.), rispetto a quella svolta dai magistrati di carriera presso il tribunale ordinario in materie di competenza comune, con i seguenti risultati.

STATISTICHE UNIFORMI SUL TERRITORIO

G.o.t.	Esecuzioni mobiliari	99,9 %
V.p.o.	Udienze Giudice di pace	99,9 %
	Udienze davanti a Tribunale in composizione monocratica	98%

STATISTICHE SEDE PER SEDE (G.O.T.)

TRIBUNALE DI FIRENZE	Sentenze civili	45%
	Sentenze penali	45%
	Composizione collegi penali	40%
TRIBUNALE DI BIELLA	Sentenze penali	49%
	Sentenze civili	3,2%
TRIBUNALE DI TREVISO	Sentenze civili	100%
CASTELFRANCO VENETO (TRIB. DI TREVISO)	Sentenze civili	11%
	Volontaria giurisdizione	100%
	Opposizione a decreti ingiuntivi	100%
TRIBUNALE DI LECCE	Esecuzioni esattoriali	100%
GALATINA (TRIB. DI LECCE)	Sentenze civili	100%
	Esecuzioni immobiliari	100%
TRICASE (TRIB. DI LECCE)	Sentenze civili	100%
	Sentenze penali	40%

La prova che le statistiche comparative sopra esposte siano rappresentative della situazione nazionale è data da un documento recente reperibile sul sito ufficiale dell'Associazione Nazionale Magistrati (ANM)³. (In appendice documento n.1, “Produttività ANM”)

Si tratta dell'intervento al Congresso nazionale dell'ANM del 6-8 giugno 2008, del Consigliere Alessandro Pepe, il quale, con riferimento alla giustizia civile e penale di merito in primo grado (anno 2006), calcola la produttività media dei giudici di ruolo con il seguente risultato. Procedimenti esauriti per giudice in materia civile: 919; in materia penale: 1043⁴. Questi numeri sovrastimano la produttività dei giudici di ruolo italiani (basti consultare i dati statistici relativi al tribunale di Biella, in allegato, doc. 12 “Brovarone”). A suffragio di questa conclusione richiamiamo l'intervista del 18 aprile 2006 dell'allora Presidente del Tribunale di Roma, Luigi Scotti⁵, resa al quotidiano on-line “RomaSette”⁶, che dichiara: «Lo standard medio di produttività del magistrato è fissato in 150 sentenze civili all'anno,

³ www.associazionemagistrati.it/public/File/Congressi/2008-06-Roma/Pepe.doc

⁴ Si rinvia al testo integrale riportato in appendice. Preme rilevare che nel documento viene fatta anche una comparazione dei dati di produttività media dei giudici italiani con i dati di produttività media dei giudici francesi e spagnoli, che risulta inferiore del 40/50 %, proprio grazie alla fallacia del calcolo come stiamo per spiegare sopra. Non sfugga che, nel commentare questo dato l'autore dell'intervento incorre in un ulteriore argomento falso: «e senza nemmeno considerare il frequente ricorso in alcuni degli uffici giudiziari corrispondenti ai nostri tribunali, soprattutto oltralpe, a figure stabilizzate di giudici non professionali» (considerazione che ignora il ricorso intensivo a figure non professionali – i magistrati onorari di tribunale -, anche in Italia); nell'allegato *Rassegna*, l'articolo pubblicato sulla “Stampa” il 27.10.2008, che riprende i dati divulgati dall'Anm per replicare al Ministro della Funzione pubblica Renato Brunetta.

⁵ Nominato Ministro della Giustizia il 7 febbraio 2008, nel Governo Prodi II già dimissionario, in sostituzione dello stesso Romano Prodi che ne aveva assunto l'interim dopo le dimissioni di Clemente Mastella.

⁶ Reperibile al seguente link: <http://www.romasette.it/modules/news/article.php?storyid=829>

200 per il penale a rito monocratico e 40/45 per il collegiale». Si tratta di una media di gran lunga inferiore a quella rappresentata dall'Anm (peraltro più in linea con quella dei giudici amministrativi e contabili – rispettivamente di 257 e 240 procedimenti esauriti all'anno - con cui, pure, viene comparata la produttività dei giudici di ruolo di tribunale). L'errore in cui è incorso il relatore al Congresso è spiegabile con la circostanza (evidenziata da lui stesso), che il numero totale dei procedimenti esauriti nel 2006 è stato diviso solo per il numero dei giudici di ruolo, ignorando i g.o.t. in servizio. È facile dedurre, allora, che lo scarto tra la produttività media effettiva e quella rappresentata nel documento, è dovuta al contributo dei g.o.t., conclusione che avvalorata la rappresentatività delle statistiche raccolte da Feder.m.o.t. nell'autunno 2008⁷.

I dati sopra descritti valgono a rappresentare che l'impiego dei magistrati onorari non vale a soddisfare esigenze eccezionali né di supplenza (in contraddizione con l'intenzione originaria del legislatore), che la previsione dell'incarico a termine (finora disapplicata per legge), non risponde a ragioni oggettive (così come prescritto dal VII considerando del preambolo di cui all'allegato della Direttiva 99/70/CE), e che g.o.t. e v.p.o., formalmente funzionari onorari, collaborano in modo organico negli uffici giudiziari presso i quali sono applicati. Richiamiamo in proposito le rigorose interpretazioni fornite dalla Corte di Giustizia, in particolare sentenza

⁷ Si richiamano gli articoli pubblicati su "Panorama" (7 maggio 2009), e "Liberal" (14 maggio 2009) (in allegato *Rassegna*).

Adelener (Corte di Giustizia grande sezione 4 luglio 2006, causa 212/04), e sentenza *Angelidaki e altri* (Corte di Giustizia sezione terza 23 aprile 2009, causa 378/07).

Giova citare, a questo punto, sentenza della Corte Costituzionale 103/1998 (a suo tempo adita per scrutinare la legittimità costituzionale delle norme dell'Ordinamento Giudiziario che allora prevedevano la figura del vice pretore onorario, cancellata dalla *Legge Carotti*). Al ragionamento che in questa sede si sta cercando di sviluppare, interessa il passo della motivazione della Corte, che, citando una precedente pronuncia (sentenza n. 99 del 1964), così statuisce: «In quell'occasione, la Corte ha tenuto ben distinte **la nomina dall'assegnazione precaria e occasionale**, qual è nella sostanza la supplenza, che non può, e non deve, incidere sullo “stato” del magistrato **tanto da trasformare l'incarico temporaneo in un sostanziale incardinamento in un ufficio; con il rischio dell'emergere di una nuova categoria di magistrati**». Come rappresentano i numeri sopra riportati, a dieci anni da quella pronuncia si è realizzato il rischio prospettato dalla Corte: l'avvenuto incardinamento negli uffici dei magistrati onorari di tribunale, che, svolgendo di fatto un lavoro subordinato, molti in misura esclusiva o prevalente, non godono di un trattamento economico e previdenziale corrispondente (come si cercherà di provare ulteriormente nel seguito di questo ricorso).⁸

⁸ Tanto che il presidente dell'Unione camere penali Oreste Dominioni, all'XI congresso della sua associazione, dichiara: «Introdotti con funzioni transitorie i Got e i Vpo si sono

L'inadeguatezza della normativa esistente è rappresentata in modo lampante dal capo dell'ufficio della Procura di Milano, Manlio Minale, che, in occasione dell'astensione proclamata dalla Feder.m.o.t. nei giorni 6-7-8-9-10 ottobre 2008⁹, indirizzò al Capo di Gabinetto del Ministero di Giustizia, Settembrino Nebbioso, una lettera per rappresentare le gravi ripercussioni della protesta sull'andamento dell'ufficio e sollecitare quindi una soluzione rapida ed equa della vertenza. Si rinvia al testo integrale del documento (in appendice, doc. 2, "Solidarietà capi degli uffici", "Procura di Milano")¹⁰, ma preme riportare la seguente riflessione del dr. Minale (che segue all'esposizione delle statistiche comparative dei v.p.o. in sede): «Si tratta di dati che [...] [contribuiscono a] sorreggere una nozione di Magistratura onoraria non più legata all'occasionalità dell'apporto richiesto, bensì connotata da stabilità quale necessaria condizione per la programmazione del lavoro di Procura».

Le criticità lamentate dal Procuratore della Repubblica di Milano trovano riscontro anche nella lettera di solidarietà indirizzata alla Feder.m.o.t. dai magistrati professionali con funzioni giudicanti della

trasformati negli anni in figure professionali pressoché stabili, numericamente superiori ai magistrati togati, forniti di fatto delle medesime competenze».

⁹ In conformità al codice di autoregolamentazione pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 58 del 11-3-2003 (reperibile al link <http://www.federmot.it/codice/codice.html>).

¹⁰ Analoghe lettere furono inviate al Guardasigilli dai capi di altre procure (in appendice, doc. 2, "Solidarietà capi degli uffici").

IX Sezione Penale del Tribunale di Milano (in appendice, doc. 2, “Solidarietà capi degli uffici”, “Tribunale di Milano”).

Ad ulteriore riscontro della **natura di fatto strutturale** delle funzioni svolte dai magistrati onorari di tribunale giova ancora citare sentenza della Suprema Corte di Cassazione, sez. lavoro, n. 12447 del 2006 (adita su ricorso di dipendente del Ministero della Giustizia con funzione di cancelliere C1 presso la sede di Eboli, che lamentava il mancato rilascio del nulla osta per l'esercizio delle funzioni di vice procuratore onorario nelle sedi giudiziarie del Tribunale di Salerno, diverse da quella di Eboli). Nel rigettare il ricorso la Corte, tra l'altro, ebbe a motivare (con riferimento alla sentenza di II grado): «[...] La Corte d'appello di Salerno ha sottolineato anche come, per la peculiarità delle competenze, lo svolgimento delle funzioni di pubblico ministero implichi **una pronta reperibilità ed una piena disponibilità dell'interessato**, anche al di fuori del normale orario di lavoro di ufficio; situazione questa che appare difficilmente conciliabile con il proficuo ed efficiente svolgimento della ordinaria attività lavorativa presso la cancelleria di appartenenza».

3

COMMISSIONE DI STUDIO SULLA MAGISTRATURA ONORARIA

Il 16 maggio la “Commissione di studio sulla magistratura onoraria” istituita dall’Anm, ha pubblicato un documento che conferma l’analisi esposta nel capitolo precedente¹¹. Si rinvia al testo integrale, che in preambolo si diffonde sulla genesi storica della figura onoraria del magistrato in Italia, prima di analizzare la situazione attuale, partendo dalla legge istitutiva di g.o.t. e v.p.o.

«Queste più storiche figure della magistratura onoraria, giudicante e inquirente, sono approdate, in apparenza senza molti scossoni, ai giorni nostri: tanto che l'art. 35 D.Lgs. 51/98, sul giudice unico, le ha di diritto trasferite “ai Tribunali ed alle procure della Repubblica presso il tribunale cui sono trasferite le funzioni degli uffici soppressi, in qualità, rispettivamente, di giudici onorari e di vice procuratori onorari”, prevedendosi al contempo il termine dell'incarico “alla scadenza del triennio in corso alla data di efficacia del presente decreto”. In realtà tali scadenze temporali, previste per G.O.T. e V.P.O., sono state più volte prorogate sino alla l. 31/2008, che ha fissato il termine ultimo al 31/12/09».

Si trascrive di seguito il paragrafo *Lo stato delle cose*.

«Il quesito da porre è dunque se per tutte queste figure, vecchie e

¹¹ Reperibile al seguente link: <http://www.associazionemagistrati.it/articolo.php?id=1880>

nuove, sia ancora valida la nozione di onorarietà, prevista dai costituenti e sottesa anche alle interpretazioni della S.C.: che, ad esempio nella pronuncia a S.U, n. 11272 del 9/11/98 **ha ribadito che rapporto di pubblico impiego e funzione onoraria “si distinguono in base ai seguenti elementi:** 1) la scelta del funzionario, che nell’impiego pubblico viene effettuata mediante procedure concorsuali ed è, quindi, di **carattere tecnico-amministrativo**, mentre per le funzioni onorarie è di natura politico-discrezionale; 2) l’inserimento nell’apparato organizzativo della pubblica amministrazione, che è **strutturale** e professionale per il pubblico impiegato e meramente funzionale per il funzionario onorario; 3) lo svolgimento del rapporto, che nel pubblico impiego è regolato da un apposito statuto, mentre nell’esercizio di funzioni onorarie è privo di una specifica disciplina, quest’ultima potendo essere individuata unicamente nell’atto di conferimento dell’incarico e nella natura di tale incarico; 4) il **compenso**, che consiste in una vera e propria retribuzione, inerente al rapporto sinallagmatico costituito fra le parti, con riferimento al pubblico impiegato e che invece, riguardo al funzionario onorario, ha carattere meramente indennitario e, in senso lato, di ristoro degli oneri sostenuti; 5) **la durata del rapporto** che, di norma, è a tempo indeterminato nel pubblico impiego e a termine (anche se vi è la possibilità del rinnovo dell’incarico) quanto al funzionario onorario.

Il sistema che si presenta quotidianamente negli uffici giudiziari ha però ben poco di organico e coerente con queste premesse

sistematiche.

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. Va doverosamente sottolineato che a tale condizione hanno concorso non poco i dirigenti che, in nome delle esigenze contingenti dei loro uffici, hanno spesso eluso le circolari del CSM: e che il Consiglio stesso a sua volta ha oscillato nell’interpretazione dei concetti di “mancanza o impedimento” del giudice professionale, quali giuste cause per il ricorso ai magistrati onorari». ¹²

L’analisi della Commissione non richiede commenti. Preme, però, evidenziare un elemento non preso in considerazione dall’Anm, vale a dire il sistema di nomina di g.o.t. e v.p.o., che avviene attraverso una procedura concorsuale per titoli, pertanto di **carattere tecnico-**

¹² L’addebito mosso dall’Anm ai dirigenti degli uffici non tiene conto che le loro decisioni organizzative siano conformi a legge, e considera solo *incidenter tantum* «le esigenze contingenti» che hanno determinato il ricorso intensivo ai g.o.t.. In realtà è la prova che anche i g.o.t. sono organici ai tribunali, perché il loro contributo è fondamentale per il funzionamento degli uffici.

amministrativo, e non di natura politico-discrezionale. Quanto al parametro tra quelli che distinguerebbero la funzione onoraria dal pubblico impiego, che consiste nella natura indennitaria e non retributiva di quanto corrisposto per il servizio reso, si richiamano i capitoli *Lacune normative* e *Dissimulazioni*, dove si ricava agevolmente che la natura indennitaria è smentita dallo stesso legislatore e da note e circolari governative.

4

LACUNE NORMATIVE

Come lamentano gli stessi giudici presso il tribunale di Milano nella lettera di solidarietà indirizzata alla Feder.m.o.t., la normativa interna è inadeguata a disciplinare la situazione in cui di fatto versa la magistratura onoraria, e conseguentemente la rivendicazione di diritti da parte dei magistrati onorari di tribunale non può trovare soddisfazione nel diritto interno.

Si cita in proposito la massima di T.A.R. sez. I Lazio, 26-07-2004, n. 7373, che rigettò la richiesta di indennizzo I.N.A.I.L., da parte del magistrato onorario a ristoro dei danni patiti durante il viaggio intrapreso per raggiungere la sede distaccata del tribunale dove doveva tenere udienza: «Il magistrato onorario non ha diritto alla liquidazione dell'equo indennizzo per un infortunio occorso in itinere, non essendo la disciplina dettata dall'ordinamento per il riconoscimento della

dipendenza di infermità da causa di servizio e per l'equo indennizzo estensibile alla categoria dei magistrati onorari».

Ancora più interessante la delibera del Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.) del 27/7/2006, in risposta ai quesiti di alcuni Giudici di Pace (magistrati onorari con competenza e funzioni diverse dai magistrati onorari di Tribunale), in materia di maternità, delibera che il C.S.M. (su quesito del Procuratore della Repubblica di Torino del 12 aprile 2007), ebbe a estendere espressamente ai magistrati onorari di Tribunale (in appendice, doc. 3, "Maternità").

«Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 27 luglio 2006, ha adottato la seguente delibera:

Il Consiglio,

letti i quesiti della dott.ssa ..., del dott. ..., della dott.ssa ..., della dott.ssa ...,

osserva

I Giudici di pace indicati in epigrafe hanno formulato quesiti volti a conoscere se sia loro applicabile la normativa in materia di aspettativa obbligatoria in caso di maternità.

Data la complessità e la delicatezza della questione l'Ottava

Commissione di questo Consiglio ha ritenuto di chiedere al riguardo pareri all'Ufficio studi e al Comitato pari opportunità. La prima delle articolazioni consiliari sopra dette ha formulato due possibili risposte, una di maggioranza e l'altra di minoranza. Secondo la prima deve escludersi che nel caso di specie possa trovare applicazione il D.lgs. n. 151/2001, recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità a norma dell'art. 15 della L. n. 53/2000, poiché tale normativa riguarda, ai sensi dell'art. 2 lett. e) del D. lgs. appena citato, soltanto i lavoratori, ossia i dipendenti di amministrazioni pubbliche o di privati datori di lavoro, nonché coloro che sono soci lavoratori di cooperative. Il Giudice di pace è, invece, un funzionario onorario, facente parte dell'Ordine giudiziario ma ad esso legato soltanto da un rapporto di servizio, con la conseguenza che non sussiste alcun divieto di adibire al lavoro il Giudice di pace, a causa dello stato di gravidanza, nei due mesi precedenti la presunta data del parto e della maternità nei tre mesi ad essa successivi, e nessun correlativo obbligo di astensione da parte del giudice medesimo.

Esiste invece - secondo tale orientamento - un diritto di astenersi nel c.d. periodo di aspettativa obbligatoria, e di organizzare il periodo di gravidanza e di allattamento armonizzando l'esercizio della funzione giurisdizionale con quella essenziale della tutela della maternità. Nondimeno tale diritto trova fonte non nel testo unico di cui trattasi, bensì **nell'art. 37 della Costituzione, che nel tutelare il diritto alla salute in forma immediatamente precettiva consente di delineare**

un'area di tutela della maternità che si modella su quella prevista per i lavoratori dipendenti, stante comunque l'esistenza di un rapporto di servizio che non consente di equiparare il Giudice di pace a un qualsiasi lavoratore autonomo.

Secondo la minoranza della Commissione, invece, sarebbe direttamente applicabile nella fattispecie il D.lgs.n. 151, in quanto la differenza di disciplina dell'astensione dal lavoro per maternità, infatti, non è fondata sul carattere di dipendenza o meno del rapporto di lavoro, quanto sulla circostanza che sia negata o al contrario ammessa la possibilità di autogestione dell'attività praticata, modulata in modo tale da conciliare le esigenze professionali con gli interessi della madree della prole.

E' indubbio che l'attività del Giudice di pace, in quanto espletata nell'ambito di un rapporto di servizio, sia pur onorario, prevede **obblighi di prestazione** disciplinati dalla legge, dalle disposizioni di circolari consiliari e ministeriali e dagli **ordini di servizio** che promanano dai coordinatori degli uffici del Giudice di pace con la previsione di turni, udienze, adempimenti procedurali, **senza che vi sia la possibilità effettiva di organizzare in modo autonomo il proprio lavoro.**

La legge ha, inoltre, sancito tutta una serie di **conseguenze disciplinari che possono scaturire dall'inadempimento di tali obblighi** con vario grado di responsabilità e che sono evidentemente **inconciabili con un'assoluta autonomia organizzativa** del proprio lavoro, come delineata per il congedo per maternità ai sensi del D.lgs.

151/2001 e dall'interpretazione che di essa ha dato la Corte costituzionale (**così come è indubbio che la previsione di sanzioni disciplinari, dispense, incompatibilità, revoche, rimozioni, attività di formazione professionale, possibilità di trasferimento, etc. sono tutti istituti giuridici che caratterizzano fortemente la qualifica onoraria del giudice di pace, perché tipicamente appartenenti al rapporto di servizio professionale**).

Inoltre, applicando la disciplina dell'astensione obbligatoria può anche consentirsi una flessibilità del lavoro giudiziario ai sensi dell'art. 20 D.lgs. 151/2001, che altrimenti non potrebbe mai modularsi in ragione dell'esigenze della gravidanza; né vi è, infatti, nessuna disciplina normativa primaria o secondaria che autorizzi diverse modalità di gestione del rapporto di servizio onorario, modulandolo in ragione del periodo di gravidanza, sempre sulla base del rilievo (comune ai magistrati professionali e ai giudici di pace) che l'esercizio delle attività **funzionali non è libero, ma soggetto alle disposizioni di circolare, agli ordini di servizio ed alle direttive tabellari**, senza alcuna possibilità di organizzare in modo autonomo il proprio lavoro. Il Comitato pari opportunità, nel rispondere al quesito in disamina, si esprime a maggioranza per l'applicabilità al caso di specie del D. lgs. n. 151/2001, incentrando le proprie argomentazioni sul fatto che la funzione giurisdizionale svolta dal Giudice di pace è comunque eterodiretta, e la suddetta normativa ha portata generale di istituto essenziale di tutela della maternità. Si evidenzia inoltre che, anche a non voler condividere tale interpretazione, già con delibera dell' 8

ottobre 1997 questo Consiglio aveva riconosciuto il diritto all'astensione obbligatoria dei magistrati onorari di sesso femminile (si menzionavano in particolare vicepretori, viceprocuratori e componenti privati degli uffici minorili e di sorveglianza) in ragione dei principi costituzionali di tutela della salute e della maternità.

In ogni caso, preme a questo Consiglio rimarcare che la possibile qualificazione della maternità come impedimento superiore ai sei mesi che comporta la dispensa dell'ufficio a norma dell'art. 9, comma secondo, L. n. 374/1991 costituisce serio vulnus al principio costituzionale di tutela della maternità, di talché si auspica che il legislatore possa intervenire sul punto escludendo esplicitamente tale qualificazione. Ciò premesso, si rileva preliminarmente che la delibera da ultimo richiamata è stata adottata nella vigenza della L. n. 1204/1971, che disciplinava la materia in disamina prima dell'adozione del testo unico oggi in vigore. Nondimeno la legge su menzionata disciplinava la tutela delle lavoratrici madri che prestavano la loro opera alle dipendenze di datori di lavoro pubblici o privati, di talché, ai fini che qui rilevano, le argomentazioni utilizzate nella delibera suddetta - che qui ad ogni buon fine si richiamano - **sono ancora pienamente attuali ed estensibili a tutte le categorie di magistrati onorari, e quindi anche ai Giudici di pace.**

Si ritiene, pertanto, che dai principi costituzionali di tutela della salute e della maternità scaturisca il pieno diritto dei giudici di pace di sesso femminile ad astenersi dallo svolgere le funzioni giurisdizionali per

tutto il periodo di aspettativa obbligatoria, cui corrisponde il divieto in capo ai dirigenti degli Uffici di adibirle allo svolgimento delle funzioni medesime. In presenza di tale divieto la durata dell'incarico deve poi ritenersi prorogata per tutto il periodo di aspettativa obbligatoria fruito, rendendo così privo di negative ricadute sul versante economico il mancato esercizio delle funzioni e la conseguente mancata percezione delle indennità per esse riconosciute. Per contro, questo Consiglio non ritiene direttamente applicabile il D. lgs. n. 151/2001, poiché il suo campo di applicazione è chiaramente delimitato dall'esercizio di una tipica prestazione da lavoro dipendente, laddove il Giudice di pace è un funzionario onorario vincolato solamente da un rapporto di servizio - e solamente in tal senso può dirsi eterodiretto - e non da un rapporto di ufficio che solo consentirebbe di considerarlo un pubblico dipendente che svolge una tipica prestazione di lavoro subordinato, cui debbono essere riconosciuti una retribuzione propriamente detta e le forme di previdenza ed assistenza proprie di tale categoria di lavoratore».

Con la delibera sopra riportata il C.S.M., di fronte alla lacuna normativa in ordine alla maternità dei magistrati onorari - donna, ha ritenuto applicabile la disciplina propria dei lavoratori dipendenti, salvo non riconoscere l'indennità ivi prevista, e porre rimedio prevedendo la proroga, a scadenza mandato, per il periodo corrispondente. Ciò che preme qui osservare, è che il C.S.M., per ovviare alla lacuna normativa, abbia attinto alla normativa relativa ai

lavoratori dipendenti. È di tutta evidenza, poi, l'inefficacia del rimedio della proroga per un periodo corrispondente all'astensione, a scadenza del mandato, stante la disapplicazione, per legge, della durata dell'incarico triennale, rinnovabile una sola volta, e stante la privazione di reddito della madre nel periodo di astensione. In appendice alleghiamo cud (certificazione unica del reddito), relativi a sette anni lavorativi della d.ssa Micaela Soriente, v.p.o. in servizio presso la Procura di Torino dal 2002, primo magistrato onorario in Italia obbligata all'astensione dal lavoro per cinque mesi (cfr., in allegato *Rassegna*, "La Stampa", 26.03.2007). La documentazione vale a evidenziare la ripercussione dell'astensione obbligatoria sul reddito del soggetto, che, non beneficiando di indennità nel periodo di astensione obbligatoria, nell'anno in oggetto ha percepito solo 4.317,72 euro, a fronte di 19.724, 22 euro dell'anno precedente.¹³

Sempre con riferimento alle lacune normative e al ricorso, per colmarle, a riferimenti normativi direttamente applicabili ai lavoratori dipendenti, è rilevante richiamare la vicenda relativa ai v.p.o, in conseguenza dell'entrata in vigore del d.lgs. 274/2000, che devolveva loro la competenza a svolgere attività d'indagine in materia di reati di competenza del Giudice di Pace, in aggiunta alle competenze originarie. Dal momento che l'articolo 4 del decreto legislativo 28

¹³ In allegato doc. 11, "Soriente". Il calo di reddito dell'anno successivo (12.560,64 euro), è dovuto, in parte, a una minore disponibilità a prestare servizio determinata dalla necessità di accudire personalmente il figlio (in difetto di mezzi finanziari per provvedere diversamente), in parte alla mancata retribuzione dell'attività di indagine per reati di competenza del giudice di pace, come spieghiamo nel capoverso successivo.

luglio 1989, n. 273, in origine prevedeva la corresponsione di un'indennità in funzione delle udienze a cui partecipava il v.p.o., si poneva il problema se corrispondere la medesima indennità anche in caso di attività cosiddetta "fuori udienza" (richiesta di decreti penali di condanna, indagini per reati di competenza del giudice di pace). Ebbene, l'Ufficio Legislativo, con nota prot. n. 279/U seguito 9/3-1 UL del 7.2.2002, espresse parere favorevole richiamando proprio l'art. 36 della Costituzione, il quale prevede *il diritto del lavoratore a percepire una retribuzione proporzionata alla quantità qualità del suo lavoro* (in appendice il testo integrale della Circolare del Ministero della Giustizia, Direzione Generale Giustizia Civile, N. PROT. 1/380/U, doc. 4, "Circolare Ministero").

In ultimo si rimanda all'appendice per l'integrale lettura delle risoluzioni dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Normativa e contenzioso, n. 51 del 18/04/2001, e n. 68/E del 10/05/2004 (in appendice, doc. 5, "Agenzie entrate"), che, nello stabilire il trattamento tributario, ai fini Irpef, applicabile all'indennità giornaliera spettante ai magistrati onorari di tribunale, assimila tale reddito a quello da lavoro dipendente. Preme sottolineare che l'indennità corrisposta viene definita «compenso», così come nella relazione all'emendamento AS 1072 presentato dal Governo al D.L. n. 151/2008, in riforma dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n.273, che, come sopra si è detto, disciplina il sistema di retribuzione dei magistrati onorari di tribunale (in appendice, doc. 6,

“Emendamento”).

5

CONSAPEVOLEZZA LEGISLATORE

In questo capitolo si riportano, in ordine cronologico, alcuni interventi registrati durante lavori della camera dei deputati, su iniziativa dei vari schieramenti politici, in ordine alle problematiche della magistratura onoraria di tribunale.

Camera dei deputati, seduta del 24 gennaio 2007.

Lanfranco Tenaglia (Ulivo):

«[...] Sulla magistratura onoraria, ritengo che un approccio minimale a tali questioni non sia più sufficiente. Continuare con la politica delle proroghe, semplicemente tesa a verificare la stabilità economica o il riconoscimento ad un lavoro che viene fatto - e va riconosciuto - da parte della magistratura onoraria, non è più sufficiente. Anche in questo caso, occorre dare una sistemazione ordinamentale stabile, facendo della magistratura onoraria un gambo autonomo della

giurisdizione, senza spargerla in varie possibilità di esercizio, che tanti problemi hanno creato e creano nell'ambito della divisione delle competenze, anche a causa della commistione con l'esercizio della professione forense.[...]».

Erminia Mazzoni (UDC):

«[...] A proposito della magistratura ordinaria, lei fa ancora riferimento ai magistrati onorari rispetto alle sezioni stralcio, ed è un punto su cui sono d'accordo. Non sono invece d'accordo sulla sua conclusione: magistrati onorari pagati «a sentenza» per evitare le rivendicazioni. Il problema rispetto alla magistratura ordinaria, signor ministro, non è nelle rivendicazioni, ma è nella professionalità e nella competenza, essendo sempre più grande il carico di lavoro che viene assegnato ai magistrati onorari, in particolare ai giudici di pace.

Quindi, signor ministro, occupiamoci di dare maggiore professionalità attraverso una proposta compatibile. [...]»

Luigi Vitali (Forza Italia):

«[...] Signor ministro, noi ci auguriamo che il 2007 possa essere l'anno della svolta.

Siamo molto perplessi sul fatto che quanto ella ha detto, soprattutto

per ciò che riguarda il contenimento dei tempi dei processi civili e penali, possa essere realizzato. Infatti, nel suo intervento, signor ministro, manca un interlocutore importante, una parte che è stata richiamata dal collega che mi ha preceduto, vale a dire tutto il capitolo della magistratura onoraria. Oggi, è arrivato il momento di aprire gli occhi e di dirci cosa fare riguardo tale magistratura. Se è onoraria, vuol dire che deve essere di supplenza e che deve intervenire eccezionalmente ed occuparsi delle questioni «bagattellari» (non mi viene altro termine). Se, invece, è determinante, come lo è oggi nel nostro paese e nel nostro sistema; se è vero com'è vero, che alla magistratura onoraria è addossato il 65 per cento del contenzioso, ebbene, un Governo serio, uno Stato serio (non vogliamo parlare di Governo! In proposito, sono firmatario di una proposta di legge, quindi parlo a ragion veduta) ha il dovere di porsi definitivamente questo problema. Chiamatela magistratura di complemento oppure magistratura onoraria permanente; chiamatela come volete, ma noi riteniamo - e sentiamo dichiarazioni di rappresentanti del Governo che vogliono tutelare i diritti dei lavoratori che sono sacrosanti! - che anche i magistrati onorari sono dei lavoratori. Essi non possono e non devono essere sfruttati e non tanto da un datore di lavoro qualunque, ma addirittura dallo Stato. Anche per questa strada passa la riforma della giustizia. Su questo, signor ministro, nella sua relazione vi è stato un vulnus, un «buco», una disattenzione. Mi auguro che vi saranno altre occasioni per poter tornare a parlare di questa situazione. Quindi, non è soltanto con la modifica di quella parte dell'ordinamento

giudiziario che noi risolviamo i problemi della giustizia; non è soltanto con l'annuncio della riduzione dei tempi dei processi a cinque anni - senza peraltro dirci come, perché, quando - che noi risolviamo tali questioni. Esse si risolvono anche attraverso l'esame di queste problematiche e, soprattutto, stanziando risorse. [...]».

Camera dei Deputati, XV Legislatura, seduta del 13 dicembre 2007.

Interrogazione a risposta scritta:

Pietro SQUEGLIA (Ulivo). — Al Ministro della giustizia, al Presidente del Consiglio dei ministri.

— Per sapere – premesso che: non vi è dubbio circa la piena legittimità dell'esercizio di funzioni giudiziarie da parte di magistrati onorari, stante l'espressa previsione di cui all'articolo 106 della Costituzione ove, al secondo comma, si dispone che «la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli»; il 31 dicembre 2007 si esaurirà il mandato di circa 1.200 magistrati onorari di tribunale (MOT) tra giudici onorari di tribunale (GOT) e vice procuratori onorari (VPO) e merita allora di essere ricordato che detti magistrati onorari hanno già usufruito di tre proroghe consecutive per complessivi quattro anni, l'ultima introdotta dall'articolo 9, comma 2-bis, del decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, che ne ha assicurato

la permanenza in servizio dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2007; **siamo in presenza di professionisti ormai esperti, che assicurano quotidianamente, nelle nostre aule di Tribunale, il loro impegno per l'amministrazione della giustizia;** per volontà di legge dovrà provvedersi alla riforma organica della magistratura onoraria, come previsto dall'articolo 245 del decreto legislativo n. 51 del 2008, entro il termine più volte prorogato ed ora fissato nel 2 giugno 2008; **appare contrario all'interesse dell'amministrazione della giustizia congedare i magistrati onorari di tribunale più esperti, quelli che possono assicurare la maggiore professionalità ed il miglior contributo, eventualmente per sostituirli con colleghi meno esperti, che avrebbero bisogno di anni di esperienza sul campo per raggiungere un pari grado di affidabilità; appare anche iniquo escludere dalla possibilità di essere parte della magistratura onoraria riformata proprio quei professionisti che, ormai da dieci anni, con il loro impegno hanno contribuito a renderla indispensabile;** è comunque infondata l'opinione secondo cui al 2 giugno 2008 cesserebbe l'attività dei magistrati onorari di tribunale, perché la legge non prevede questo, e come è dimostrato dal fatto che nuovi magistrati di tribunale sono stati selezionati dal Consiglio Superiore della Magistratura e nominati dal Ministro della giustizia anche negli ultimi anni, con mandato triennale rinnovabile —: se il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro della giustizia intendano provvedere, con normativa di urgenza e pertanto a mezzo decreto legge, a prorogare l'incarico dei GOT o VPO in scadenza il 31

dicembre 2007 per uno o due anni, prorogando alla stessa data il termine previsto per provvedere alla riforma organica della magistratura onoraria di cui all'articolo 245 del decreto legislativo n. 51 del 1998, in modo di consentire al Governo di elaborare una riforma completa, meditata ed ampiamente condivisa. (4-05888)

Lavori parlamentari e magistratura onoraria.

- Ordine del giorno 9/1857/3 Nicola Molteni, Lusanna, Brigandi, Paolini -

la Camera, premesso che:

l'articolo 3-bis del decreto-legge in esame, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca norme in materia di indennità in favore di giudici onorari di tribunale (GOT) e vice procuratori onorari (VPO); la norma prevede un compenso unitario in funzione della durata dell'impegno lavorativo (98 euro) e stabilisce che l'indennità aggiuntiva non scatti più automaticamente in caso di seconda udienza giornaliera, ma solo quando l'impegno lavorativo superi comunque le 5 ore giornaliere; tale norma mira alla razionalizzazione dell'attuale disciplina contenuta nel decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, che, nel tempo e soprattutto a seguito delle nuove competenze attribuibili per delega ai VPO, ha portato ad una disomogeneità della prassi e dei criteri di quantificazione delle indennità dovute a detti magistrati onorari; va preso atto dell'importanza e del ruolo della magistratura onoraria, che interviene in modo rilevante all'amministrazione della giustizia nel nostro Paese attraverso provvide iniziative e buoni

risultati raggiunti in taluni aspetti del processo, così da contribuire ad affrancare i cittadini dalle lungaggini dei processi tanto civili che penali; si deve ricordare tuttavia come la vetustà e la sopravvenuta improprietà delle norme relative alla magistratura onoraria si rendono sempre più evidenti e confermano come la riforma della categoria rappresenti una questione di primaria importanza; un intervento normativo del genere non può che essere inserito in un disegno di legge organico e compiuto sulla categoria dove, oltre a prevedere competenze esclusive in piena aderenza al mutato assetto del processo, sia dettata una nuova disciplina che garantisca la corresponsione di adeguate indennità ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, impegna il Governo ad adottare le opportune iniziative normative volte a: provvedere con urgenza ad una riforma organica della categoria e riconoscere ai magistrati onorari una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del loro lavoro, come garantisce la Costituzione a tutti i lavoratori, quindi anche a tale categoria di magistrati, a garanzia della loro indipendenza; prevedere la non ripetibilità delle somme corrisposte sulla base dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto in esame; prevedere che l'ammontare delle indennità previste sia effettivamente adeguato ogni tre anni, con decreto emanato dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie

di operai ed impiegati, verificatesi nel triennio precedente; a verificare che sia data attuazione alle deleghe di cui al comma 2, lettera b), dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, come modificato dal decreto in esame.

9/1857/3. Nicola Molteni, Lussana, Brigandì, Follegot, Paolini.

Camera dei deputati, XVI Legislatura, seduta del 24 giugno 2008.

Luigi Vitali, Relatore:

Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il provvedimento in esame rappresenta l'ultima tappa di un percorso avviatosi nel 1998 con l'istituzione del giudice unico di primo grado in relazione al riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria. L'articolo 245 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, recante l'istituzione del giudice unico di primo grado, stabiliva nella sua formulazione originaria che le disposizioni dell'ordinamento giudiziario in forza delle quali possono essere addetti al tribunale ordinario e alla procura della Repubblica presso il tribunale ordinario i magistrati onorari si applicano fino a quando non sarà attuato il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria a norma dell'articolo 106, secondo comma, della Costituzione, e comunque non oltre cinque anni dalla data di efficacia della riforma istitutiva del giudice unico di primo grado. Questa riforma non è stata ancora varata e attraverso una serie di interventi normativi l'originario termine di cinque anni è stato successivamente

ridefinito in sette anni e, quindi, in nove anni.

Considerato che il decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, ha acquistato efficacia a decorrere dal 2 giugno 1999, la possibilità di avvalersi di magistrati onorari presso il tribunale ordinario e la procura della Repubblica presso il tribunale ordinario sarebbe dovuta venir meno alla data del 2 giugno 2008. In questa vicenda è intervenuto, da ultimo, l'articolo 14 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n.248 (il cosiddetto decreto-legge mille proroghe), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, secondo cui i giudici onorari, i vice procuratori onorari e i giudici onorari presso i tribunali per i minorenni, il cui mandato scadeva entro il 31 dicembre 2007 e per i quali non era consentita un'ulteriore conferma secondo quanto stabilito dall'articolo 42- quinquies dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto n.12 del 1941, sono stati ulteriormente prorogati nell'esercizio delle rispettive funzioni fino alla riforma della magistratura onoraria e comunque non oltre il 31 dicembre 2009. Pertanto il decreto-legge in esame non determina rispetto al 31 dicembre 2009 una nuova proroga, essendo piuttosto diretto ad eliminare il conflitto esistente tra la disposizione contenuta nell'articolo 245 del decreto legislativo n. 51 del 1998, che pone il 2 giugno 2008 come termine ultimo per adibire i magistrati onorari all'esercizio di funzioni giurisdizionali, e quella contenuta nell'articolo 14 del decreto-legge n. 248 del 2007, che ha disposto la proroga dei magistrati onorari in scadenza alla data del 31 dicembre 2007 fino alla riforma organica della magistratura onoraria e comunque non oltre il

31 dicembre 2009.

Il decreto-legge in esame, quindi, modifica il termine finale indicato nell'articolo 245 del decreto legislativo n. 51 del 1998, facendolo coincidere con la data del 31 dicembre 2009. Potremmo pertanto considerare tale provvedimento come un atto di natura quasi ricognitiva e formale, non andando a incidere sostanzialmente sul termine dalla proroga prevista dall'articolo 14 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n.248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio del 2008, n.31, che continua a rimandare alla riforma organica della magistratura onoraria entro la data del 31 dicembre 2009.

Nel corso dell'esame in sede referente peraltro è stato approvato un articolo aggiuntivo del Governo (identico ad un articolo aggiuntivo presentato dai deputati della Lega Nord Padania) che introduce l'articolo 1-bis, il quale dispone che sono ulteriormente prorogati nell'esercizio delle rispettive funzioni, fino alla riforma organica della magistratura onoraria e comunque non oltre il 31 dicembre 2009, anche i magistrati onorari il cui mandato scade entro il 31 dicembre 2008, i quali erano stati erroneamente non previsti dall'articolo 14 del decreto-legge mille proroghe.

Occorre altresì dare atto del parere del , per la legislazione nella parte in cui osserva che, sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, dovrebbe valutarsi l'opportunità di procedere ad un coordinamento normativo che, facendo confluire la disciplina dell'articolo 14 del

decreto-legge n. 248 del 2007 nell'articolo 245 del decreto del Presidente della Repubblica n. 51 del 1998, eviti il rischio che la duplicazione tra le due predette norme possa perpetuarsi.

Tale questione dovrà essere comunque valutata nel corso dell'esame in Assemblea.

Ferma restando l'utilità e l'opportunità del provvedimento in esame, occorre sottolineare che la tematica della magistratura onoraria è estremamente delicata e necessita di un immediato intervento da parte del Governo, volto a scongiurare il perpetuarsi della condizione di precariato intellettuale nella quale si trovano i magistrati appartenenti a tale categoria.

Nel corso dell'esame in Commissione i rappresentanti del Governo hanno già precisato che il decreto-legge in esame, finalizzato ad uniformare la scadenza delle varie categorie dei giudici onorari, è altresì prodromico rispetto ad una riforma organica della magistratura onoraria che il Governo intende affrontare subito dopo l'estate.

Sarà comunque presentato un ordine del giorno, sollecitato da tutti i gruppi parlamentari, diretto ad impegnare il Governo a presentare in tempi rapidi un disegno di legge di riforma della magistratura onoraria, non essendo più ammissibile rimanere in un limbo di precarietà che fa male non soltanto ai giudici onorari, che quotidianamente amministrano la giustizia consentendole di non collassare, ma alla giustizia stessa, e quindi ai cittadini che ad essa si rivolgono senza ottenere risposte in tempi decenti.

La magistratura onoraria nel nostro Paese non ha più un ruolo

complementare e occasionale in rapporto all'amministrazione della giustizia, ma anzi svolge una funzione assolutamente fondamentale nel rispondere ad una domanda di giustizia che sempre più massicciamente viene dai cittadini. A fronte di ciò, oggi ci troviamo davanti a diverse categorie di giudici onorari, con altrettanti diversi criteri di selezione, con diverse retribuzioni e con diverse durate di rapporti di lavoro, ma tutti improntati all'assoluta precarietà, che molte volte non corrisponde alla qualità del servizio che sempre più viene fornito con alto tasso di professionalità.

La magistratura onoraria, se opportunamente inquadrata, potrebbe essere il volano di un nuovo andamento dell'amministrazione della giustizia. Essa potrebbe costituire l'anello che avvicina la giustizia ai cittadini, assicurando la celerità del servizio in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo.

Quante volte si pensa di trasferire ai giudici onorari importanti e delicate competenze che la magistratura ordinaria, ormai al collasso, non è in grado di gestire: queste operazioni sono auspicabili, ma presuppongono che alla base vi sia una riforma e la stabilizzazione della magistratura onoraria.

Occorre una stabilizzazione che comporti nuove modalità di accesso e di retribuzione, nonché una normativa di natura anche previdenziale.

Il Governo ha comunque il dovere di risolvere la questione della magistratura onoraria optando tra la scelta di conferirle stabilità, quale organo complementare rispetto alla magistratura togata, e quella di

considerarla come organo le cui funzioni vengono esercitate in via occasionale e temporanea. È certamente auspicabile - si tratta del mio punto di vista - la prima opzione, ma ciò che non può essere più consentito è lo stato d'incertezza in cui dal 1998 si trovano i magistrati onorari.

Appare quindi assolutamente necessario un intervento immediato in materia di giudici onorari, non solo nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 106, secondo comma, della Costituzione, ma anche per ragioni di opportunità e di giustizia sostanziale. Non si può non tenere conto del fatto che i giudici onorari, sempre nati per sopperire ad esigenze di carattere temporaneo, sono ormai diventati una colonna portante ed indispensabile della quale la giustizia italiana non potrebbe più fare a meno; eppure costoro si trovano da molto tempo in una situazione di ingiustificabile precarietà. Tale situazione deve cessare quanto prima, possibilmente per effetto di un intervento organico che riordini l'intera materia della magistratura onoraria.

Seguono interventi dei deputati durante la conversione in legge del D.L. 151/08, in ordine all'emendamento che ha riformato le modalità di pagamento dei magistrati onorari di tribunale.

On.le MAURIZIO SCELLI

- Relatore del ddl 1857 -

" Omissis

Altro punto di competenza della Commissione giustizia è dato dall'articolo 3-bis, introdotto nel corso dell'esame in Senato, che prevede disposizioni in materia di indennità in favore dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari. La norma mira alla razionalizzazione dell'attuale disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 273 del 1989 che istituì per l'appunto i magistrati onorari, il cui ruolo nel tempo è venuto sempre più ad accrescersi, con nuove competenze che sono state attribuite per delega soprattutto ai vice procuratori onorari.

Di fatto, questa norma stabilisce, senza alcuno equivoco interpretativo, il disposto che riguarda le indennità riconosciute ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, ancorandole non più al minimo delle udienze svolte; attualmente, la norma vigente prevede 98,13 euro per ogni udienza, con un massimo di due udienze al giorno. Al contrario, la norma contenuta nel decreto-legge in esame prevede un'indennità ancorata al tempo, cioè a 5 ore, indipendentemente dal numero delle udienze: per ogni giorno, quindi, l'indennità calcolata sarebbe di 196,26 euro per più di cinque ore di attività in udienza. Questo per quanto riguarda i giudici onorari in sede civile, i GOT, che avrebbero certificato il lavoro svolto, quindi la durata del tempo, con l'orario di inizio della prima udienza e l'orario di chiusura dell'ultima udienza, mentre per quanto riguarda i vice procuratori onorari, il superamento delle cinque ore di tempo, sufficiente a far scattare la

doppia indennità, sarebbe certificato non solo per quanto riguarda l'udienza dal relativo verbale, ma anche dal procuratore della Repubblica per le indagini di volta in volta delegate e svolte.

Questo è un argomento importante perché riconosce alla magistratura onoraria un ruolo fondamentale. Tutti ricordiamo con quanto scetticismo e diffidenza la magistratura onoraria venne accolta nel 1989 quando fu istituita. Oggi il Governo, peraltro, ha assunto l'impegno entro il 31 dicembre 2009 di approvare un provvedimento che riformi integralmente la magistratura onoraria proprio perché le viene riconosciuto non più un ruolo complementare ed occasionale nell'amministrazione della giustizia, ma un ruolo determinante e fondamentale.

Se oggi si è potuto limitare i danni, soprattutto per il grande ammontare di lavoro pregresso, ciò è dovuto in gran parte ai giudici onorari che lo hanno saputo affrontare e snellire, evitando un eccessivo appesantimento dell'amministrazione della giustizia.

Attualmente sussistono diverse categorie di giudici onorari, con altrettanti diversi criteri di selezione, con diverse retribuzioni e con diverse durate dei rapporti di lavoro, ma tutti sono improntati ad una precarietà non giustificata dalla qualità del servizio: non godono di nessun trattamento previdenziale e, nello stesso tempo, viene sempre più richiesto loro un livello di professionalità adeguato.

Per quanto il decreto-legge in esame abbia un ambito applicativo limitato e non riguardi tutta la magistratura onoraria, vorrei ricordare al Governo l'impegno che ha già assunto nei confronti del Parlamento di formulare una proposta organica di riforma della magistratura onoraria tale da consentire al Parlamento di approvarla entro la data del 31 dicembre 2009."

ROBERTO RAO.

Mi soffermo poi sull'articolo 3-bis che rende disomogeneo il provvedimento, perché introduce una materia estranea al contesto normativo.

Una volta tanto dico «per fortuna», anche se questo fine, a nostro giudizio, non giustifica il mezzo, perché non è la prima volta che troviamo in un provvedimento questioni, purtroppo, ultronee rispetto al contenuto originario del provvedimento.

Mi riferisco alla disciplina e alle indennità spettanti ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari.

L'articolo 3-bis è comunque da noi interpretato nella sua finalità positiva - lo ribadisco - perché tende a superare (senza riuscirci appieno, ma almeno è lodevole il tentativo) una serie di problematiche in merito alle quali il nostro gruppo ha più volte richiamato, in Aula e

in Commissione, l'attenzione del Governo. Viene previsto un compenso unitario in funzione della durata dell'impegno lavorativo (98 euro), insieme ad un'indennità aggiuntiva che però non scatta più automaticamente in caso di seconda udienza giornaliera, ma solo quando l'impegno lavorativo superi le 5 ore giornaliere.

Al di là di ogni considerazione formale, la norma non prevede una retribuzione proporzionata, a nostro giudizio, alla quantità e alla qualità del lavoro svolto dai vice procuratori onorari e dai giudici onorari di tribunale, ma so che su questo anche il Governo ha una sua sensibilità. Il problema è sempre lo stesso: non si trovano i soldi e quindi vengono scelte altre priorità.

Consideriamo irrinunciabile l'apporto dei GOT , e dei vice procuratori onorari, in particolare in un momento in cui l'amministrazione della giustizia soffre l'insufficienza degli organici della magistratura di ruolo e in un momento in cui l'emergenza sicurezza richiede sempre più efficienza per rendere tempestiva ed effettiva la punizione dei reati (sempre più numerosi), come abbiamo detto anche all'inizio. Rimediare a questa situazione non significa solo prendere atto delle ragioni manifestate in forma di protesta civile dalla categoria, soprattutto nell'ultimo periodo, ma anche assicurare l'indipendenza della magistratura onoraria a garanzia della prestazione imparziale delle sue funzioni. A tale proposito, spero che per l'onorevole Scelli si sia trattato di un lapsus (sicuramente lo è stato), laddove nella sua

relazione ha parlato di un'iniziativa di legge per la riforma complessiva della magistratura onoraria entro il 31 dicembre 2009, mentre nell'ordine del giorno della maggioranza a prima firma Vitali - e sottoscritto anche dall'Unione di Centro - si faceva riferimento al 31 dicembre di quest'anno. La nostra proposta emendativa al riguardo risponde all'esigenza di rendere equo il trattamento economico dei magistrati onorari di tribunale rispetto a quello, peraltro neppure sufficientemente adeguato, dei giudici di pace, che hanno una competenza per materia e per valore inferiore e una retribuzione mediamente superiore. Anche in questo caso, non si può continuare ad ignorare che l'ingiustificata diversità di trattamento viola l'articolo 3 della Costituzione.

L'obiettivo è di arginare l'esperimento di azioni giudiziarie prospettate già dalla categoria con riferimento sia alla mancata retribuzione dell'attività di ufficio svolta dai viceprocuratori onorari, sia la mancata retribuzione dei provvedimenti definitivi di competenza dei giudici onorari.

In tal modo, si eviterebbe un ulteriore ingolfamento dei tribunali e un risparmio delle spese che graverebbero sullo Stato in caso di soccombenza. Stabilire un'indennità giornaliera per i vice procuratori onorari e un'unica indennità di udienza per i giudici onorari, integrata con l'indennità da corrispondere per i provvedimenti definitivi, varrebbe a superare l'insoluta questione circa il concetto di udienza

che per ora dà diritto all'indennità, come si evince dalle contrastanti circolari emanate dal Ministero della giustizia sul punto in risposta agli infiniti quesiti posti dagli uffici giudiziari. La previsione invece dello scatto di una seconda indennità nel caso in cui l'impegno lavorativo duri più di 5 ore appare irragionevole ove si consideri che la previsione rischierebbe di premiare coloro i quali intendessero operare con una minore efficienza nel tenere l'udienza con conseguenti disagi per gli utenti. Ciò, inoltre, penalizzerebbe i , civili impegnati nelle udienze di precisazione delle conclusioni, che - seppure di durata inferiore alle 5 ore - richiedono come attività conseguente l'esame degli atti di tre o quattro cause già istruite dal valore di decine di migliaia di euro e comunque anche la motivazione delle relative sentenze.

Insomma, ci sembra una sorta di introduzione surrettizia di tornelli per i giudici, che però se fosse istituita realmente, forse dimostrerebbe quanto lavorano tali giudici, che non vanno spesso sulle prime pagine dei giornali (tranne rari casi) e che però conoscono bene i tanti cittadini che hanno avuto a che fare con loro. Per i viceprocuratori l'ancoraggio all'orario dello scatto della seconda indennità giornaliera sarebbe inutile, in quanto - trattandosi di indennità giornaliera corrisposta sia per attività di udienza che d'ufficio - la durata dell'impegno supererebbe sistematicamente comunque le 5 ore, essendo entrambe le attività d'ora in poi delegabili nello stesso giorno. Per finire, la mancata previsione dell'irripetibilità delle somme

corrisposte esporrebbe il Ministero della giustizia - come abbiamo detto -a sicure azioni giudiziarie con tutte le conseguenze che ne deriverebbero sia da parte dei magistrati onorari interessati, che hanno prestato il proprio lavoro in cambio di un determinato compenso, e a possibili condanne anche da parte della Commissione europea, a cui le federazioni dei giudici onorari hanno annunciato di fare ricorso al fine di richiedere l'apertura di una procedura di infrazione contro l'Italia.

In sintesi, signor Presidente, colleghi, signor sottosegretario, non siamo ovviamente, come sempre accaduto, pregiudizialmente contrari a qualsiasi tipo di iniziativa che vada nel senso della sicurezza e di una maggiore attenzione alla giustizia. Vorremmo che queste cose non fossero in contraddizione rispetto alla propaganda legittima del Governo e vorremmo che queste iniziative fossero seguite da fatti concreti che arrivino sui cittadini ai cittadini direttamente e non attraverso le televisioni e i giornali (Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro).

AMEDEO CICCANTI

Il provvedimento in esame si limita a riconoscere alla magistratura onoraria alcuni emolumenti di carattere economico; non ci troviamo di fronte a una ridefinizione del ruolo dei giudici onorari e dei vice procuratori onorari ovvero al potenziamento dei magistrati togati per accelerare i processi civili e penali che per l'80 per cento cadono in prescrizione. No, signor sottosegretario, ci troviamo di fronte al

riconoscimento di un compenso di soli 98 euro per la durata dell'impegno lavorativo giornaliero. In base all'articolo 3-bis del provvedimento, l'indennità aggiuntiva non scatta più automaticamente in caso di seconda udienza giornaliera, ma solo se l'impegno lavorativo supera le cinque ore giornaliere. Quindi, non solo non si risolve con un compenso adeguato la qualità di una prestazione che non ha paragoni con i compensi dell'avvocatura per le stesse prestazioni, ma non si soddisfa neanche una rivendicazione economica da tempo sollevata dalla magistratura onoraria, che rimane, quindi, insoddisfatta anche con questo provvedimento.

Riteniamo che per il modo con cui viene affrontato il problema si corra il rischio che il costo sia molto superiore ai risultati attesi; non sfugge, infatti, all'attenzione dei colleghi più avvertiti, la difficoltà di riconoscere il diritto alla relativa indennità, non essendoci ancora un concetto definito del significato da dare alla parola «udienza» nelle rispettive procedure di rito. Tale difficoltà si evince anche dalle numerose e contrastanti circolari ministeriali in risposta ai quesiti sollevati dai vari uffici giudiziari.

Non sfugge nemmeno il fatto del naturale allungamento dei processi in ragione del superamento delle cinque ore per percepire la seconda indennità. Tale questione si risolve in un allungamento irragionevole dei processi, premiando così la minore efficienza del magistrato onorario. La misura proposta dal Governo, quindi, non risolve il problema che abbiamo di fronte ma anzi, va dalla parte opposta rispetto agli obiettivi previsti.

È di tutta evidenza, inoltre, che la seconda indennità sia del tutto inutile per i vice procuratori onorari, ancorati, come sono, all'indennità giornaliera. Non crediamo che questo provvedimento possa costituire un deterrente per la Federmot che ha annunciato una richiesta di apertura di una procedura di infrazione alla Commissione europea.

Queste misure legislative sono necessarie, ma non sufficienti; avvertiamo infatti la necessità di interventi più incisivi. Questo è un Governo che decide e ha una forte maggioranza che consente di decidere; ci troviamo, invece, di fronte ad uno spezzatino di decisioni che dà l'idea di un'attività di Governo che vive alla giornata, rincorrendo gli eventi.

MICHELE VIETTI

Concludo, signor Presidente, con un ultimo tema che occupa il decreto-legge in esame: quello che riguarda la magistratura onoraria. I magistrati onorari (cioè i viceprocuratori onorari ed i giudici onorari di tribunale) sono indispensabili, sono insostituibili: qualunque operatore di giustizia sa che questo è un dato incontrovertibile. Senza queste figure i nostri uffici giudiziari chiuderebbero immediatamente. Ebbene, il decreto-legge in esame interviene in maniera penalizzante sulla retribuzione della magistratura onoraria. Dunque, non solo il Governo non ha fatto - e credo che sia difficile che lo faccia entro la fine dell'anno - come si era invece impegnato a fare accogliendo un ordine del giorno trasversale di maggioranza e di opposizione, la

riforma organica della magistratura onoraria. Concludo signor Presidente, perché vedo i suoi gesti di appello al tempo. Non soltanto non ha fatto la riforma organica, ma anzi oggi interviene, in modo assolutamente estemporaneo, con una misura punitiva dal punto di Pag. 107 vista economico, di questa magistratura. Allora, credo che, se non mettiamo i magistrati ordinari in condizione di far bene il proprio lavoro, tutte le parole che sprechiamo sulla ragionevole durata del processo siano ipocrisie (Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro).

GIUSEPPE DRAGO

Non possiamo assolutamente ignorare che la retribuzione finora corrisposta ai magistrati onorari di tribunale sia assolutamente insufficiente rispetto a qualunque parametro economico attuale; soprattutto, non lo possiamo ignorare se vogliamo realmente assicurare l'indipendenza anche di questa parte della magistratura a garanzia della imparzialità delle proprie funzioni.

In secondo luogo, è chiaro che bisogna assolutamente rendere equo il trattamento economico dei magistrati onorari di tribunale rispetto ai giudici di pace. Anche per questo crediamo che non possa assolutamente ignorarsi l'ingiustificata diversità di trattamento tra le due funzioni. Nel corso dell'esame degli emendamenti avremo modo anche di dire che non possiamo che prevedere un'indennità giornaliera per i viceprocuratori ordinari e un'unica indennità di udienza per i giudici onorari. A nostro avviso, infatti, il limite temporale delle

cinque ore di udienza è abbastanza irragionevole.

MICHELE VIETTI

Signor Presidente, oltre ad aggiungere anche la mia firma all'ordine del giorno Ferranti n. 9/1857/10, vorrei richiamare l'attenzione del sottosegretario Caliendo, di cui conosco la competenza, sul fatto che ha testé espresso parere favorevole sull'ordine del giorno Nicola Molteni n. 9/1857/3, dei colleghi della Lega, con il quale si impegna il Governo a riconoscere ai magistrati onorari una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del loro lavoro.

Dopodiché, il sottosegretario ha espresso un invito al ritiro, altrimenti parere contrario, sull'ordine del giorno Ferranti n. 9/1857/10 (che richiama un ordine del giorno, già accettato dal Governo, firmato trasversalmente da tutti i gruppi di quest'Aula e che è volto a realizzare la riforma organica della magistratura onoraria entro il 31 dicembre 2009), contraddicendo l'atteggiamento del Governo che, avendolo accettato in precedenza, non si vede come oggi possa non accettarlo.

Il sottosegretario, inoltre, non ha accettato - anticipo il commento perché è pertinente alla discussione che stiamo svolgendo - l'ordine del giorno Rao n. 9/1857/16, in cui si usano testualmente e letteralmente le stesse espressioni dell'ordine del giorno Nicola

Molteni n. 9/1857/3, che impegna il Governo ad inserire nella riforma organica della magistratura «opportune disposizioni che riconoscano ai magistrati onorari di tribunale una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto»; sono letteralmente le stesse espressioni dell'ordine del giorno Nicola Molteni n. 9/1857/3.

Allora, delle due l'una: o - ma non posso immaginarlo - il sottosegretario Caliendo esprime i pareri sugli ordini del giorno leggendo la firma dei sottoscrittori e associandola ai gruppi parlamentari di provenienza - ripeto che è un'ipotesi che mi rifiuto di prendere in considerazione -, oppure il sottosegretario Caliendo non legge il contenuto - mi perdoni - degli ordini del giorno stessi.

Si tratta, infatti, di pareri contraddittori rispetto a ordini del giorno che sostengono, come nel caso dell'ordine del giorno Rao n. 9/1857/16 e Nicola Molteni n. 9/1857/3, esattamente la stessa cosa o che esprimono, come nel caso dell'ordine del giorno Ferranti n. 9/1857/10, contenuti di ordini del giorno già accettati dal Governo e firmati da una maggioranza trasversale del Parlamento. Tutto ciò, francamente, non si comprende.

Prego, quindi, il sottosegretario, anche per evitare di lasciare agli atti una posizione imbarazzante, di cambiare il parere sugli ordini del giorno Ferranti n. 9/1857/10 e Rao n. 9/1857/16 (Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro).

GIACOMO CALIENDO, Sottosegretario di Stato per la giustizia.
Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIACOMO CALIENDO, Sottosegretario di Stato per la giustizia.
Signor Presidente, l'onorevole Vietti dovrebbe sapere che il parere contrario è stato espresso dal sottosegretario Mantovano; tuttavia, è sfuggito ad entrambi che l'ordine del giorno Rao n. 9/1857/16 aveva lo stesso contenuto dispositivo dell'ordine del giorno Nicola Molteni n. 9/1857/3.

Per quanto riguarda l'ordine giorno Ferranti n. 9/1857/10, ribadisco che, essendo stato già accettato dal Governo un ordine del giorno analogo, non può essere votato un altro ordine del giorno che abbia lo stesso contenuto di uno con il quale il Governo si è impegnato ad adottare la riforma organica della magistratura onoraria.

Per quanto concerne l'ordine del giorno Rao n. 9/1857/16, ovviamente, la riformulazione deve essere uguale a quella già espressa sull'altro ordine del giorno, ovvero non si deve trattare di retribuzione, ma di un'indennità proporzionata alla quantità e qualità del lavoro. Altrimenti, si potrebbe pensare ad un lavoro stabile e retribuito.

ORDINI DEL GIORNO APPROVATI

La Camera,

premesso che:

l'articolo 3-bis del decreto-legge n. 151/2008 reca norme in materia di indennità in favore di giudici onorari di tribunale (GOT) e vice procuratori onorari (VPO) la cui attività è disciplinata nel decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273;

la norma prevede un compenso unitario di 98 € lordi in funzione della durata dell'impegno lavorativo e stabilisce che l'indennità aggiuntiva non scatti più in caso di seconda udienza giornaliera (per la quale dunque non è riconosciuta alcuna indennità) ma solo quando l'impegno lavorativo di udienza superi comunque le 5 ore giornaliere e pertanto senza tenere conto del lavoro svolto dai giudici onorari per redigere i provvedimenti definitivi quali le sentenze (con evidente disparità rispetto ai giudici di pace) e disincentivando coloro che definiscono il maggior numero di procedimenti apportando così un serio e notevole contributo all'auspicata riduzione dei tempi di risposta dell'apparato giudiziario;

il ruolo della magistratura onoraria non può più dirsi marginale nell'amministrazione della giustizia, avendo tale categoria raggiunto

buoni risultati nei settori loro affidati, così da contribuire ad affrancare i cittadini dalle lungaggini dei processi tanto civili che penali;

si rende necessario prevedere una riforma organica della categoria che valorizzi le competenze professionali ormai acquisite ed introduca un sistema retributivo non soltanto adeguato ma che possa anche premiare la produttività dei singoli;

la retribuzione dei provvedimenti emessi dai giudici onorari unitamente al definitivo superamento della anacronistica qualificazione vicaria consentirebbe di ridurre fortemente l'arretrato giudiziario e di conferire dignità e stabilità alla categoria:

impegna il Governo

ad adottare le opportune iniziative normative volte a:

provvedere con urgenza ad una riforma organica della categoria e riconoscere ai magistrati onorari una retribuzione proporzionata sia alla quantità che alla qualità del lavoro svolto in particolare riconoscendo e retribuendo*** i provvedimenti di definizione dei processi;

prevedere che l'ammontare delle indennità previste sia effettivamente

adeguato ogni tre anni, con decreto emanato dal Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, verificatesi nel triennio precedente;

ad emanare un'apposita circolare ministeriale della Direzione generale della giustizia civile in cui si precisi, in relazione all'articolo 3-bis, del provvedimento in esame che, ai fini della determinazione del complessivo impegno lavorativo, esso andrà determinato, nel caso di più udienze, calcolando l'orario di apertura del verbale del primo procedimento a cui ha partecipato il giudice onorario o vice procuratore e l'orario di chiusura del verbale dell'ultimo procedimento a cui ha preso parte;

ad adottare ulteriori provvedimenti volti a far sì che le somme corrisposte sulla base dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto-legge in esame, non siano ripetibili.

***** corretto con "indennità"

la Camera,

premessi che:

l'articolo 3-bis del decreto-legge in esame, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca norme in materia di indennità in favore di giudici onorari di tribunale (GOT) e vice procuratori onorari (VPO); la norma prevede un compenso unitario in funzione della durata dell'impegno lavorativo (98 euro) e stabilisce che l'indennità aggiuntiva non scatti più automaticamente in caso di seconda udienza giornaliera, ma solo quando l'impegno lavorativo superi comunque le 5 ore giornaliere;

tale norma mira alla razionalizzazione dell'attuale disciplina contenuta nel decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, che, nel tempo e soprattutto a seguito delle nuove competenze attribuibili per delega ai VPO, ha portato ad una disomogeneità della prassi e dei criteri di quantificazione delle indennità dovute a detti magistrati onorari;

va preso atto dell'importanza e del ruolo della magistratura onoraria, che interviene in modo rilevante all'amministrazione della giustizia nel nostro Paese attraverso provvide iniziative e buoni risultati raggiunti in taluni aspetti del processo, così da contribuire ad affrancare i cittadini dalle lungaggini dei processi tanto civili che penali;

si deve ricordare tuttavia come la vetustà e la sopravvenuta improprietà delle norme relative alla magistratura onoraria si rendono

sempre più evidenti e confermano come la riforma della categoria rappresenti una questione di primaria importanza;

un intervento normativo del genere non può che essere inserito in un disegno di legge organico e compiuto sulla categoria dove, oltre a prevedere competenze esclusive in piena aderenza al mutato assetto del processo, sia dettata una nuova disciplina che garantisca la corresponsione di adeguate indennità ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari,

impegna il Governo

ad adottare le opportune iniziative normative volte a:

provvedere con urgenza ad una riforma organica della categoria e riconoscere ai magistrati onorari una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del loro lavoro, come garantisce la Costituzione a tutti i lavoratori, quindi anche a tale categoria di magistrati, a garanzia della loro indipendenza;

prevedere la non ripetibilità delle somme corrisposte sulla base dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto in esame;

prevedere che l'ammontare delle indennità previste sia effettivamente adeguato ogni tre anni, con decreto emanato dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, verificatesi nel triennio precedente;

a verificare che sia data attuazione alle deleghe di cui al comma 2, lettera b), dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, come modificato dal decreto in esame.

9/1857/3. Nicola Molteni, Lussana, Brigandì, Follegot, Paolini.

La Camera,
premessi che:

l'articolo 3-bis del decreto legge in esame, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca norme in materia di indennità in favore dei giudici onorari di tribunale (GOT) e dei vice procuratori onorari (VPO), stabilendo un compenso unitario in funzione della durata dell'impegno lavorativo (98 euro) e un'indennità aggiuntiva che non scatta più automaticamente in caso di seconda udienza giornaliera, ma solo quando l'impegno lavorativo superi comunque le 5 ore;

la suddetta previsione rischia di premiare una minore efficienza del

magistrato onorario nel tenere l'udienza, con conseguenti disagi per gli utenti, e penalizza i giudici onorari civili impegnati nelle udienze di precisazione delle conclusioni che, seppure di durata inferiore alle cinque ore, richiedono come attività conseguente l'esame degli atti di tre-quattro cause già istruite, del valore di decine di migliaia di euro, nonché la motivazione delle relative sentenze;

per i vice procuratori onorari l'ancoraggio all'orario dello scatto della seconda indennità giornaliera è inutile, in quanto, trattandosi di somma corrisposta sia per l'attività d'udienza che per quella d'ufficio, la durata dell'impegno supera sistematicamente le cinque ore, essendo delegabili nello stesso giorno entrambe le attività;

in un momento in cui l'amministrazione della giustizia soffre l'insufficienza degli organici della magistratura di ruolo e l'emergenza sicurezza richiede sempre più efficienza per rendere tempestiva ed effettiva la punizione dei reati da parte dello Stato, l'apporto della magistratura onoraria diventa irrinunciabile,

impegna il Governo

ad inserire, nell'ambito dell'annunciata riforma organica della magistratura onoraria, opportune disposizioni che riconoscano ai magistrati onorari di tribunale una retribuzione proporzionata alla

quantità e qualità del lavoro svolto.

9/1857/16. Rao, Vietti.

La Camera,

premesso che:

il provvedimento in esame reca misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina;

l'articolo 3-bis, recante norme in materia di indennità spettanti ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, ai commi 2-bis e 2-ter dispone che ai vice procuratori onorari spetti un'ulteriore indennità di euro 98, oltre a quella quotidiana di 98 euro, ove il complessivo impegno lavorativo necessario per lo svolgimento delle attività delegabili superi le cinque ore giornaliere e che ai fini dell'applicazione di tale disposizione, la durata delle udienze sia rilevata dai rispettivi verbali;

la magistratura onoraria nel nostro Paese non ha più un ruolo complementare e occasionale, ma anzi svolge una funzione

assolutamente fondamentale nel rispondere ad una domanda di giustizia che sempre più massicciamente viene dai cittadini;

la giurisdizione in Italia si caratterizza ormai da anni per la presenza determinante di oltre 10.000 magistrati onorari e secondo le stime del Ministero, circa il 70 per cento della giurisdizione sarebbe affidata a queste figure «non professionali»,

impegna il Governo:

ad emanare un'apposita circolare ministeriale della Direzione generale della giustizia civile in cui si precisi, in relazione all'articolo 3-bis, commi 2-bis e 2-ter del provvedimento in esame che, ai fini della determinazione del complessivo impegno lavorativo ex articolo 3-bis, comma 2-bis, esso andrà determinato, nel caso di più udienze, calcolando l'orario di apertura del verbale del primo procedimento a cui ha partecipato il vice procuratore e l'orario di chiusura del verbale dell'ultimo procedimento a cui ha preso parte;

ad adottare ulteriori provvedimenti volti a far sì che le somme corrisposte sulla base dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto-legge in esame, non siano ripetibili.

6

DISSIMULAZIONI

Sopra si è cercato di dimostrare che la realtà non corrisponde più al modello teorico della magistratura onoraria. In questo capitolo si descriveranno gli elementi in base ai quali verificare la tesi originaria del presente ricorso, ovvero che il rapporto di servizio onorario di cui sono parte g.o.t. e v.p.o., dissimula in realtà un rapporto di lavoro subordinato.

Norma interna di riferimento è l'art. 2094 c.c., ai sensi del quale è prestatore di lavoro subordinato «chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore» (richiamata, peraltro, dall'art. 2 II c., D. Lgs. 30/3/2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*).

La Giurisprudenza italiana ha formulato alcuni indici al fine di verificare se un rapporto di lavoro sia qualificabile come subordinato.

Anzitutto **l'eterodirezione**. L'ordinamento giudiziario prevede la soggezione dei magistrati onorari a conseguenze disciplinari in caso di

violazione dei propri obblighi: l'art 42 sexies O.G. (richiamato per i v.p.o. dall'art. 71), prevede che il g.o.t. cessa dall'ufficio, tra l'altro, se non esercita volontariamente le funzioni inerenti all'ufficio, e che è revocato dall'ufficio in caso di inosservanza dei doveri inerenti al medesimo (da queste norme si può evincere che il magistrato onorario non possa rifiutare la singola prestazione richiesta). Si veda in proposito la vicenda relativa ai g.o.t. presso il Tribunale di Saluzzo, che esercitavano solo le funzioni giudicanti in materia civile. Venuti a mancare i giudici di carriera che esercitavano le funzioni in materia penale, i g.o.t. furono convocati dal Presidente del Tribunale di Saluzzo, con l'ordine di passare alla sezione penale, pena la revoca dell'incarico (cfr., "La Stampa", 19.01.2007, *La Palude*, di Massimo Martinelli, in allegato *Rassegna*).

Significativa è anche la vicenda relativa ai vpo di Parma, che nell'autunno scorso non hanno garantito la copertura di alcune udienze¹⁴. In risposta alla comunicazione di tale circostanza da parte

¹⁴ In appendice, doc. 7, "Parma". L'antefatto della vicenda è la circolare *Frunzio*, dal nome del firmatario, il direttore generale del Dipartimento per gli Affari di Giustizia, datata 4 settembre 2008, che interpretava la normativa allora vigente in materia di compensi dei magistrati onorari di tribunale in modo innovativo, con senso restrittivo e conseguentemente affittivo, riducendo drasticamente il reddito dei magistrati in servizio (quasi della metà). Molti di loro, impegnati a tempo pieno, non potendo all'improvviso fare più fronte ai bisogni quotidiani, furono costretti a ridurre la propria disponibilità per cercare altre fonti di reddito (cfr. rassegna stampa, in allegato *Rassegna*), con le conseguenze che si espongono sopra. Vale ricordare che per porre rimedio a questa situazione il Governo ha presentato un emendamento che ha modificato la normativa per innalzare di nuovo il reddito in sostanza ai livelli precedenti la circolare (da cui si evince ulteriormente la natura retributiva di quanto corrisposto per il servizio reso ai magistrati onorari di tribunale; cfr. in appendice relazione all'emendamento a firma di Giacomo CALIENDO, sottosegretario di Stato per la giustizia, che ricorre al termine «compenso», per indicare la somma da corrispondersi per l'attività svolta – doc. 6, "Emendamento").

dei v.p.o. il Procuratore della Repubblica Gaetano Laguardia indirizza una nota all'ufficio VPO (con prot. N. 276/08), così concludendo: «Ritengo altresì inaccettabile che per le udienze indicate al punto 2° la non copertura venga giustificata con non meglio precisati impegni». E il 3 ottobre provvede delegando d'imperio alcuni v.p.o. per le udienze rimaste scoperte, come documento che si riporta di seguito.

Uffici e Servizi Procura della Repubblica di Parma		
N. 277/08		WT.
03 OTT 2008		
UFFI	CC	RUD
Funzione	Macroattività	Attività
Fascicolo	Sottoscrizione	



PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE DI PARMA
 Segreteria del Procuratore - Tel. 0521/031426 - Fax 0521/031408

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA

DELEGA

- 1) per l'udienza del 14 ottobre 2008 innanzi al Dr. Pantalone
la dott.ssa MIGLIARDI Valentina.
- 2) per l'udienza del 28 ottobre 2008 innanzi al Dr. Conti
il dott. SICILIA Massimiliano.
- 3) per l'udienza dell'8 ottobre avanti al Dr. Villani
la dott.ssa PAPOTTI Laia.
- 4) per l'udienza del 9 ottobre 2008 avanti al dott. Sinisi
la dott.ssa RICCARDI Elena.

Parma 3 ottobre 2008

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA
 Dott. Gerardo LAGUARDIA

D'altronde è lo stesso C.s.m., nella delibera in cui estende il testo

unico sulla maternità dei dipendenti ai magistrati onorari, che motiva elencando gli indici in base ai quali il loro lavoro (così lo definisce), è assimilabile a quello dei lavoratori dipendenti: svolgimento di attività eterodiretta e non organizzabile in modo autonomo, previsione di sanzioni disciplinari, incompatibilità, revoche, rimozioni.

Altri indici della subordinazione elaborati dalla Giurisprudenza sono l'inserimento nell'organizzazione aziendale del datore di lavoro, la continuità e la dipendenza economica. Si tratta di indici riscontrabili nel rapporto in esame. G.o.t. e v.p.o. svolgono la propria attività presso le sedi degli uffici giudiziari (con spazi destinati esclusivamente al loro ufficio), usufruiscono delle automobili in dotazione agli uffici in caso di trasferta, usufruiscono dei computer in dotazione agli uffici, e devono programmare in anticipo le ferie. A titolo esemplificativo riportiamo la nota presentata dal presidente della sezione penale del Tribunale di Perugia, indirizzata anche ai g.o.t.¹⁵, precisando che il periodo di astensione dal lavoro goduto a titolo di "ferie", non viene, però, retribuito: la retribuzione è corrisposta, nella forma di indennità giornaliera, solo in funzione del lavoro svolto (art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, così come modificato dal D.L. 151/2008).

¹⁵ Riferimenti giurisprudenziali italiani che individuano nella necessità da parte del lavoratore di presentare un piano ferie, un indice della sussistenza del rapporto di lavoro subordinato, sono numerosissimi. Uno tra tutti sent, Cass, Sez. Lavoro, n.15979 del 2007.



**TRIBUNALE DI PERUGIA
SEZIONE PENALE**

**Ai colleghi della sezione penale
sede**

Oggetto: ferie per l'anno 2009

In relazione all'oggetto sopra indicato e rilevato che nella Circolare 1.8.2008 viene indicata la data del 20.4.2009 quale termine entro il quale comunicare al Presidente della Corte di Appello il prospetto di organizzazione per il periodo feriale, si pregano i colleghi di voler indicare quanto prima e comunque entro il 18 c.m. il periodo di ferie relativo all'anno 2009.

Ringraziando
Cari saluti.

Perugia, 9.4.2009

Il Presidente della Sezione

Si fa presente, inoltre, che in molte Procure è invalsa la prassi di assegnare un cartellino di entrata e uscita (cosiddetto “badge”), per rilevare le ore di lavoro svolto in ufficio dai v.p.o., elemento pacificamente ritenuto dalla Cassazione indice di sussistenza del lavoro subordinato.¹⁶

Quanto alla continuità e alla dipendenza economica valga a titolo di esempio il caso concreto relativo al v.p.o, d.ssa Maria Cristina Cipolla (attualmente in servizio presso la Procura di Torino), e al g.o.t., dr. Pietro Brovarone (attualmente in servizio presso il Tribunale di Biella). La d.ssa Cipolla è stata nominata con delibera adottata dal CSM (Consiglio Superiore della Magistratura), in data 20 aprile 1995 (prima dell’entrata in vigore della *Legge Carotti*), confermata due volte (in data 19 marzo 1998 e 7 febbraio 2001)¹⁷, e dall’ultima conferma prorogata sempre per legge (in appendice 2, doc. 10, “Cipolla”). Si allegano anche dichiarazione dei redditi dal 2002 al 2006, ordine di pagamento relativo al mese di maggio 2000 (da cui si evince il numero di udienze tenute nel mese).

In ordine alla posizione del dr. Brovarone, si allegano tutte le statistiche relative alle sentenze da lui depositate dalla sua presa di servizio (2001), ad ora (in allegato doc. 12, “Brovarone”), che valgono a dimostrare la continuità del suo lavoro e il tempo pieno del suo

¹⁶ In appendice si allega copia del cartellino di una sede di Procura del Nord, con la dicitura “rapporto di lavoro a termine”, su richiesta del v.p.o. titolare, oscurando il nome della sede e il numero del cartellino (doc. 9, “badge”).

¹⁷ Si noti che, deliberando la conferma, tra gli altri, della d.ssa Cipolla, nel 2001 il CSM ha deliberato di non confermare altri v.p.o., per inadeguatezza dei medesimi.

impegno (il numero di sentenze da lui depositate è dello stesso ordine di misura di quello dei magistrati professionali, spesso superiore).¹⁸

Le statistiche comparative indicate nel capitolo *Situazione di fatto*, il limite numerico di g.o.t. e v.p.o. applicabili alle singole sedi rispetto al numero dei magistrati di carriera, lasciano facilmente presumere che la situazione documentata della d.ssa Maria Cristina Cipolla e del dr. Pietro Brovarone è ricorrente nell'intera categoria.

Da tutto quanto sopra descritto si evince che il rapporto di servizio onorario dissimula, in realtà, un rapporto di lavoro subordinato, ove il *nomen juris* di rapporto di servizio onorario non vale ad escludere l'integrazione del rapporto di lavoro subordinato. Non esistono norme interne che distinguano il rapporto di servizio onorario dal rapporto di lavoro subordinato. *A contrario* la ratio della differenza si ricava dalla sentenza della Corte Costituzionale del 15 aprile 1998 (sopra richiamata), nel passaggio argomentativo che qui si ripropone: «In quell'occasione, la Corte ha tenuto ben distinte la nomina dall'assegnazione precaria e occasionale, qual è nella sostanza la supplenza, che non può, e non deve, incidere sullo "stato" del magistrato tanto da trasformare l'incarico temporaneo in un sostanziale incardinamento in un ufficio; con il rischio dell'emergere di una nuova categoria di magistrati. Di conseguenza, anche la disposizione in

¹⁸ Nelle statistiche sono riportati anche i dati relativi ad altri g.o.t. in servizio presso lo stesso tribunale. La misura inferiore del numero di sentenze da loro depositate si spiega con la circostanza che i medesimi svolgono un lavoro non rappresentato in statistica (esecuzioni mobiliari e sfratti, devolute ai g.o.t. di fatto in via esclusiva).

esame risponde a "esigenze eccezionali dell'amministrazione della giustizia", sì che va applicata attraverso la chiamata dei vice pretori "per singole udienze o singoli processi"». La figura del magistrato onorario, cioè, non può dirsi tale, se non svolge le proprie funzioni in modo occasionale. Per questo il legislatore, in origine ha previsto la corresponsione in suo favore di un'indennità, e pertanto, non di una retribuzione.

Non stupisce, allora, che, quando è sorto il dubbio se corrispondere l'indennità anche per l'attività fuori udienza svolta dai v.p.o. (non prevista espressamente per legge), l'Ufficio Legislativo, nella nota 279/U del 7/2/2002, abbia concluso in senso positivo richiamando l'art. 36 Cost., il quale prevede «il diritto del lavoratore a percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro», nota richiamata dal Ministero di Giustizia, Dipartimento degli Affari Giustizia, nella circolare 15/3/2006.¹⁹ Ne discende che, seppure definita "indennità", la medesima ha la funzione di retribuzione del lavoro svolto.

Ma tutte le circostanze generali che si sono descritte finora (disapplicazione della regola circa la temporaneità dell'incarico, percentuale dei procedimenti definiti dai magistrati onorari - come si evince dalle statistiche raccolte dalla Feder.m.o.t., dalle lettere dei

¹⁹ Il dubbio è stato infine chiarito dal legislatore nel dl. 151 del 2/10/2008 convertito in legge n. 186 del 28/11/2008 che, nel prevedere espressamente la corresponsione dell'attività fuori udienza, ha stabilito che dalla norma non derivavano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dal che si deduce che la legge precedente andava correttamente interpretata nel senso che tutte le attività svolte dai vpo andavano retribuite (in appendice, doc. 6, "Emendamento").

procuratori della Repubblica al ministero della Giustizia e dagli interventi alla Camera -, lacune normative colmate attingendo alla normativa del lavoro dipendente - parere dell'Ufficio Legislativo, circolari dell'Agenzia delle entrate, delibera Csm -, incardinamento negli uffici, eterodirezione), e particolari (curriculum della d.ssa Maria Cristina Cipolla e del dr. Pietro Brovarone), depongono nel senso che l'attività svolta dai magistrati onorari di tribunale, si è di fatto trasformata in un'attività di lavoro subordinato da cui i medesimi traggono fonte esclusiva o prevalente del proprio reddito.

Giova citare massima della sentenza della Cassazione, sez. lav., 21 maggio 2008, n.12964: «Il fatto che la legge n. 266/1991 sancisca che la qualità di volontario sia incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo non esclude che un rapporto di lavoro possa essere dissimulato da un rapporto di volontariato; di conseguenza, se un presunto volontario risulta di fatto retribuito da un'associazione di volontariato, trova applicazione non la disciplina di volontariato, ma la normale disciplina giuslavoristica». Nel caso di specie la cassazione riconosce che il lavoratore che presta la propria opera in favore di associazioni di volontariato disciplinate dalla legge 266 del 1991, ricevendo la corresponsione di somme che per la loro quantità superano il concetto di mero rimborso delle spese sostenute, è qualificabile come lavoratore subordinato e pertanto assoggettabile alla tutela corrispondente. Come già accennato infra, è lo stesso legislatore che definisce «compenso» la somma corrisposta ai magistrati onorari di tribunale, come si evince da ultimo dalla

motivazione all'emendamento presentato dal governo al decreto legge n. 151/2008 («Il nuovo criterio utilizzato prescinde dalla previsione di un determinato compenso per ciascuna attività o per ciascun atto delegato ai magistrati onorari, ma prevede un compenso unitario in funzione della durata dell'impegno lavorativo necessario per lo svolgimento di una qualsiasi attività delegata in base alla legislazione vigente»). Non sorprende, allora, che il presidente del Tribunale di Roma, adito da sei vpo che ricorrevano per ottenere la retribuzione dell'attività d'indagine per reati di competenza del giudice di pace (non corrisposta a seguito di una circolare ministeriale che sospendeva la retribuzione di questa attività adducendo una lacuna legislativa in merito, risultata non fondata secondo i giudici e comunque emendata dal d.l. 151/08), abbia assegnato la causa alla **sezione lavoro** e non alla sezione ordinaria ²⁰.

A suffragio ulteriore di quanto esposto citiamo sentenza n. 115/1994 della Corte Costituzionale, la quale in motivazione rileva che «stravolgerebbe gli stessi fondamenti del diritto del lavoro» un precetto in forza del quale «il rapporto descritto nel contratto come rapporto d'opera o di prestazione professionale non sia mai suscettibile di una diversa qualificazione neppure in caso di contrasto tra il contratto e le risultanze del rapporto svoltosi tra le parti». Ne consegue che «allorquando il contenuto concreto del rapporto e le sue effettive

²⁰ La causa è stata definita con ingiunzione da parte del Tribunale al Ministero di pagare quanto richiesto dai ricorrenti (in appendice, doc. 8, “Sezione Lavoro”, l’annotazione del Presidente del Tribunale di Roma che assegna la causa alla sezione lavoro).

modalità di svolgimento - eventualmente anche in contrasto con le pattuizioni stipulate e con il *nomen juris* enunciato - siano quelli propri del rapporto di lavoro subordinato, solo quest'ultima può essere la qualificazione da dare al rapporto, agli effetti della disciplina ad esso applicabile». Richiamando la propria giurisprudenza la Corte cita sentenza n. 121 del 1993, dove ha affermato che «non sarebbe comunque consentito al legislatore negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato». Spiega la Corte: «I principi, le garanzie e i diritti stabiliti dalla Costituzione in questa materia, infatti, sono e debbono essere sottratti alla disponibilità delle parti. Affinché sia salvaguardato il loro carattere precettivo e fondamentale, essi debbono trovare attuazione ogni qual volta vi sia, nei fatti, quel rapporto economico-sociale al quale la Costituzione riferisce tali principi, tali garanzie e tali diritti». Diversamente, cioè, conseguirebbe «lo svuotamento dei principi, garanzie e diritti previsti in favore di esso dalla Costituzione e l'impossibilità di dare applicazione alla normativa inderogabile che ne costituisce proiezione sul piano della legislazione ordinaria».²¹

²¹ M. Roccella, Manuale di diritto del lavoro, Giappichelli, 2008, pag. 42. La sentenza fa riferimento, in estrema sintesi, alla mancata previsione, per legge, in capo all'ente pubblico interessato, di tutti gli obblighi derivanti dalle leggi in materia di previdenza e di assistenza, in favore, nel caso de quo, dei "collaboratori" di una farmacia comunale, il cui rapporto di lavoro non era formalmente qualificato come subordinato.

Ancora più netta è la sentenza della Corte Costituzionale n. 30/1996, ove si legge che, per verificare se la fattispecie concreta di rapporto di lavoro, debba essere sussunta nella fattispecie astratta del lavoro subordinato (al fine di applicare, in caso positivo, la tutela giuslavoristica corrispondente), «assume rilievo non tanto lo svolgimento di fatto di un'attività di lavoro connotata da elementi di subordinazione, quanto **il tipo di interessi cui l'attività è funzionalizzata** e il corrispondente assetto di situazioni giuridiche in cui è inserita. Devono cioè concorrere tutte le condizioni che definiscono **la subordinazione in senso stretto**, peculiare del rapporto di lavoro, la quale è un concetto più pregnante e insieme qualitativamente diverso dalla subordinazione riscontrabile in altri contratti coinvolgenti la capacità di lavoro di una delle parti. La differenza è determinata dal **concorso di due condizioni** che negli altri casi non si trovano mai congiunte: **l'alienità** (nel senso di destinazione esclusiva ad altri) **del risultato** per il cui conseguimento la prestazione di lavoro è utilizzata, e **l'alienità dell'organizzazione produttiva** in cui la prestazione si inserisce. Quando è integrata da queste due condizioni, la subordinazione non è semplicemente un modo di essere della prestazione dedotta in contratto, ma è una qualificazione della prestazione derivante dal tipo di regolamento di interessi prescelto dalle parti con la stipulazione di un contratto di lavoro, comportante **l'incorporazione della prestazione di lavoro in una organizzazione produttiva sulla quale il lavoratore non ha alcun potere di controllo, essendo costituita per uno scopo in**

ordine al quale egli non ha alcun interesse (individuale) giuridicamente tutelato». È agevole concludere che la prestazione lavorativa resa dai magistrati onorari di tribunale integra le condizioni descritte dalla Corte, essendo destinata a svolgersi nel contesto di un'**organizzazione produttiva altrui** ed in vista di **un risultato di cui il titolare dell'organizzazione (e dei mezzi di produzione) è immediatamente legittimato ad appropriarsi.**

Infine citiamo il manuale *Diritto del Lavoro. Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet, 2002, di Franco Carinci, Raffaele De Luca Tamajo, Paolo Tosi, Tiziano Treu, pag. 23: «Non può allora sorprendere, ed è anzi ragionevole, che il giudice, al momento di decidere se l'assenza di questo o quell'indice rilevi ai fini della qualificabilità o meno del rapporto come subordinato, frequentemente e per quanto possibile cerchi conforto nell'*id quod plerumque accidit*. In questa prospettiva considera, anche alla luce delle proprie personali esperienze, se l'assenza di quegli indici sia riscontrabile con apprezzabile normalità allorquando il rapporto del propagandista di medicinali, dell'ufficiale esattoriale, ecc. nell'ambiente sociale è largamente ritenuto di lavoro subordinato».

Che il lavoro prestato da g.o.t. e v.p.o. nell'ambiente sociale sia largamente ritenuto subordinato, è provato dagli articoli di stampa che si allegano (in allegato, *Rassegna*).

CONCLUSIONI

Ritenuto che g.o.t. e v.p.o., sono lavoratori, che la prestazione del loro lavoro è riconducibile, di fatto, alla prestazione di lavoro subordinato, che i medesimi non beneficiano dei diritti riconosciuti ai lavoratori dalla legislazione comunitaria, e che il loro rapporto di lavoro è riconducibile a un rapporto di lavoro a termine (atteso anche che la Direttiva 99/70/CE, alla clausola 2, include nel campo di applicazione i lavoratori a tempo determinato con un rapporto di lavoro disciplinato dalla prassi in vigore di ciascuno Stato Membro), chiede alla Commissione di attivare procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per violazione delle seguenti norme comunitarie:

- 1) **Direttiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006**, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego;
- 2) **Direttiva 93/104/CE del Consiglio Europeo del 23 novembre 1993** concernente taluni aspetti della organizzazione dell'orario di lavoro:
 - Art. 7 Ferie annuali
 1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali *retribuite* di almeno 4 settimane, secondo le condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionale.

3) Direttiva 99/70/CE del Consiglio 28 giugno 1999;

4) Carta Dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea:

- Articolo 31 Condizioni di lavoro giuste ed eque

1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose.

2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite.

- Articolo 34 Sicurezza sociale e assistenza sociale

1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.

5) Carta Comunitaria Dei Diritti Sociali Fondamentali Dei Lavoratori (Strasburgo 9/12/1989):

- Art. 5. Ogni lavoro deve essere retribuito in modo equo.

A tal fine è necessario che, in base alle modalità proprie di ciascun paese:

- sia assicurata ai lavoratori una retribuzione sufficiente equa, cioè una retribuzione sufficiente per consentire loro un

decoroso tenore di vita;

- i lavoratori soggetti ad una regolamentazione del lavoro diversa dal contratto a tempo pieno e di durata indeterminata beneficiano di un'equa retribuzione di riferimento;
- Art. 8 Ogni lavoratore della Comunità Europea ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite i cui periodi devono essere via via riavvicinati, in modo da ottenere un progresso, conformemente alle prassi nazionali;
 - Art. 10 Ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto ad una protezione sociale adeguata e deve beneficiare, a prescindere dal suo regime e dalla dimensione dell'impresa in cui lavora, di prestazioni di sicurezza sociale ad un livello sufficiente.