

Alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati

OGGETTO: audizioni informali esame in sede referente dell'A.C. 1950

"Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento"

Disegno di legge (C. 1950)

Presentato il 5 luglio 2024

Iter in Commissione

Esame in Commissione (iniziato il 10 settembre 2024)

PREMESSA

Il disegno di legge (C. 1950), che introduce disposizioni volte a revisionare il regime giuridico, economico e previdenziale dei magistrati onorari, ha lo scopo di rispondere ai rilievi formulati dalla Commissione europea all'Italia con l'apertura di una **procedura di infrazione (n. 2016/4081)** per violazione dei diritti di lavoratori dei magistrati onorari.

La Commissione europea ha avviato, nel luglio 2021, con l'invio all'Italia di una lettera di costituzione in mora, la sopra citata procedura di infrazione sul presupposto che la legislazione nazionale applicabile ai magistrati onorari non sia pienamente conforme alla disciplina unionale in materia di diritto del lavoro. In particolare, viene contestato all'Italia il mancato riconoscimento ai magistrati onorari dello *status* di lavoratori, in quanto per il diritto italiano essi sono considerati prestatori di servizi a titolo "onorario". Da tale mancato riconoscimento deriva l'assenza di una serie di tutele a favore degli stessi magistrati onorari, in ambiti quali le ferie, la maternità, la malattia, la giusta retribuzione, nonché l'abuso di contratti a tempo determinato che si succedono nel tempo. **Un primo intervento correttivo** della disciplina riguardante la magistratura onoraria è stato quindi attuato dalla **legge di bilancio per l'anno 2022 (art. 1, commi 629-633, della legge n. 234 del 2021)**, che ha apportato notevoli modificazioni al decreto legislativo n. 116 del 2017, prevedendo una procedura valutativa di conferma per i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del medesimo decreto ed il riconoscimento di una indennità a favore dei magistrati onorari che decidano di non partecipare alla procedura o che non la superino, a titolo di ristoro delle perdite subite per la illegittima reiterazione del rapporto onorario. **Un ulteriore intervento è stato effettuato dall'art. 15-bis del decreto-legge n. 75/2023**, che ha disposto l'assimilazione dei compensi percepiti dai magistrati onorari ai redditi da lavoro dipendente e l'iscrizione dei magistrati onorari all'assicurazione generale obbligatoria dell'INPS o alla gestione separata a seconda che svolgano le funzioni in via esclusiva o in via non esclusiva.

Il disegno di legge in esame, pertanto, introduce disposizioni organiche per la revisione del regime giuridico, economico e previdenziale dei magistrati onorari del contingente c.d. ad esaurimento – ovvero quelli già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116 del 2017 – e regola, compiutamente, sia il rapporto di lavoro di coloro che optano per l'esercizio esclusivo delle funzioni onorarie sia di coloro che non esercitano tale opzione.

Ai magistrati confermati sono corrisposti: un compenso parametrato a quello spettante al personale amministrativo giudiziario di Area III; l'indennità giudiziaria di amministrazione (in misura doppia per i magistrati in regime esclusivo).

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

- A) La lettera b) del comma 1 dell'art. 1 del disegno di legge in esame introduce nel d.lgs. n. 116 del 2017 i nuovi articoli 29-bis e 29-ter, in materia, rispettivamente, di

impegno dei magistrati onorari confermati e incompatibilità. In particolare, l'**art. 29-bis del d.lgs. n. 117 del 2016, come introdotto dalla disposizione in commento, distingue, nei 2 commi di cui si compone,** l'impegno lavorativo richiesto ai magistrati che abbiano optato per il regime di esclusività delle funzioni e quello richiesto ai magistrati che non abbiano esercitato tale opzione. In entrambi i casi, i magistrati devono garantire la loro disponibilità sulla base di un programma di lavoro definito, rispettivamente, dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica presso il tribunale, elaborato nel rispetto delle indicazioni fornite dal Consiglio Superiore della Magistratura. La sostanziale differenza tra i due regimi è data dal limite all'orario lavorativo settimanale, stabilito dallo stesso **articolo 29-bis**, ovvero:

36 ore a settimana per i magistrati in regime di esclusività (comma 1);

16 ore a settimana per i magistrati non in regime di esclusività (comma 2). Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa "la determinazione dell'orario di lavoro è condizione di compatibilità della disciplina con la direttiva 2003/88/CE, come evidenziato dalla Commissione europea nel parere motivato notificato il 21 luglio 2023 nell'ambito della procedura di infrazione n. 2016/4081 ex articolo 258 TFUE".

Va rimarcato che la previsione di un orario di lavoro nei rilievi della Commissione Europea è posta a tutela del magistrato onorario, per cui, in relazione all'impegno lavorativo richiesto ai magistrati onorari, appare opportuno precisare che i programmi di lavoro degli uffici debbano individuare i carichi esigibili e richiedere la presenza del magistrato onorario presso l'ufficio solo per le attività per cui questa sia necessaria, così trovando applicazione la delibera CSM del 23/03/21 (pratica n. 52/VV/2020) e le precedenti delibere del 9/9/2015 e 5/10/2016, che escludono per i magistrati un orario di lavoro predeterminato ed un obbligo di presenza in ufficio, qualora non sia prevista attività di udienza o turni.

B) La lett. d) del comma 1 inserisce gli articoli da 30-bis a 30-septies, nel decreto legislativo n. 116 del 2017.

Il nuovo articolo 30-quater disciplina il trasferimento dei magistrati onorari confermati.

Si prevede in particolare che:

i magistrati che esercitano le funzioni di giudice di pace possono essere assegnati, a domanda, ad una sede diversa da quella cui risultano assegnati a condizione che la sede richiesta presenti una copertura e sia ubicata **nel medesimo distretto di Corte di appello della sede assegnata**. La nuova assegnazione è disposta con decreto del Ministro della giustizia, previa deliberazione favorevole del CSM, su proposta della sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario, adottata dopo aver sentito i presidenti dei tribunali nel cui circondario sono situati l'ufficio di provenienza e quello richiesto. La domanda non può essere accolta se l'ufficio di provenienza presenta una copertura dell'organico dei magistrati onorari superiore al 60% e può essere riproposta solo decorsi quattro anni dal precedente decreto di nuova assegnazione (comma 1);

i magistrati che esercitano le funzioni di magistrato onorario di tribunale o viceprocuratore possono essere assegnati, a domanda, ad una sede diversa da quella cui risultano assegnati, purché sia ubicata **nel medesimo distretto di Corte di appello della sede assegnata**

Il comma 3 estende la procedura di trasferimento, senza i limiti previsti per il caso di trasferimento a domanda, alle ipotesi in cui il trasferimento si renda necessario per eliminare le **situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 29-ter**.

Ai sensi del comma 5, infine, è applicabile al magistrato onorario confermato **l'articolo 33, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104**, in base al quale il lavoratore che assiste il coniuge o un parente con disabilità in situazione di gravità ha diritto di scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere e non può essere trasferito senza il suo consenso ad altra sede.

In relazione al nuovo articolo 30-quater, in tema di trasferimenti, sarebbe opportuno estendere la disciplina prevista per i magistrati professionali in materia di mobilità territoriale volontaria che non prevede il limite dell'ambito distrettuale, apparendo lo stesso irragionevole e discriminatorio, oltre che non funzionale in caso di scoperture di organico.

C) Il nuovo articolo 30-quinquies, anch'esso introdotto dalla lettera d) del comma 1 dell'art. 1, delinea **un sistema di valutazione, a cadenza quadriennale**, diretta a confermare la permanenza dell'idoneità professionale dei magistrati onorari confermati (comma 1), costruito sulla falsariga di quello previsto per i magistrati professionali.

Nel comma 3 si specifica che i giudizi di idoneità non comportano alcun passaggio economico ad un livello retributivo superiore.

In relazione al nuovo articolo 30-quinquies, trattandosi di valutazione periodica sulla idoneità professionale di magistrati onorari già sottoposti alle prove valutative e confermati nelle funzioni, appare opportuno ancorare dette valutazioni ad un aumento predeterminato dei compensi.

D) **Quanto al regime disciplinare** l'articolo 30-sexies prevede una graduazione delle sanzioni a fronte delle violazioni dei doveri inerenti alle funzioni.

La disposizione introduce una gradualità di possibili sanzioni:

ai sensi del comma 2, in caso di grave inadempimento agli impegni assunti o di grave violazione dei doveri o dei divieti indicati al comma 1, è prevista la sanzione della **decadenza**. Compete al presidente del tribunale per i giudici onorari ovvero al procuratore della Repubblica per i vice procuratori onorari, investire la sezione autonoma del consiglio giudiziario. La sezione autonoma, sentito l'interessato, quando ritiene la proposta non fondata dispone, con provvedimento motivato, che essa non abbia seguito; quando ritiene la proposta fondata la trasmette, con parere motivato, al CSM. Il CSM, con provvedimento motivato, dispone la decadenza dall'incarico se accerta il grave inadempimento o la grave violazione dei doveri o dei divieti indicati al comma 1;

ai sensi del comma 3, invece, nei casi di minore gravità, possono essere disposte, in ragione della concreta rilevanza del fatto, **l'ammonizione o la sospensione del magistrato dall'esercizio delle funzioni per la durata massima di un anno**.

Sarebbe opportuno individuare una più puntuale tipizzazione degli illeciti disciplinari, distinguendo i fatti commessi nell'esercizio delle funzioni da quelli commessi al di fuori di esse, ed introdurre una maggiore graduazione nelle sanzioni, in analogia alle norme vigenti per la magistratura professionale.

E) La lett. f) del comma 1 dell'articolo 1 reca disposizioni **in materia di regime retributivo, previdenziale e fiscale** per i magistrati onorari confermati.

La lett. f) inserisce quattro nuove disposizioni (articoli da 31-bis a 31- quater) nel decreto legislativo n. 116 del 2017

Il nuovo articolo 31-bis prevede che il compenso non sia più parametrato a quello previsto per il personale amministrativo giudiziario di Area III, ma definito in via autonoma: **ai magistrati onorari confermati, che esercitano le funzioni in via esclusiva, è riconosciuto un compenso annuo al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in tredici mensilità, di euro 58.840**, oltre a un trattamento di fine rapporto, determinato secondo le modalità disciplinate (per i trattamenti di fine rapporto relativi alla generalità dei lavoratori dipendenti) dall'articolo 2120 del codice civile (commi 1 e 2). Il compenso corrisposto è assimilato, ai fini fiscali, al reddito da lavoro dipendente, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera f)2, del TU delle imposte sui redditi (d.P.R. n. 917 del 1986) e costituisce base imponibile previdenziale (comma 5).

Il nuovo articolo 31-ter determina invece il compenso e il regime contributivo per i **magistrati onorari confermati, che esercitano le funzioni in via non esclusiva. Ad essi è corrisposto un compenso annuo al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in dodici mensilità, di euro 20.000** (comma 1), oltre a un trattamento di fine rapporto (comma 9), determinato secondo le modalità disciplinate (per i trattamenti di fine rapporto relativi alla generalità dei lavoratori dipendenti) dall'articolo 2120 del codice civile. Il compenso corrisposto è assimilato, ai fini fiscali, al reddito da lavoro dipendente ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera f), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (comma 6)

A decorrere dal 1° gennaio 2025, ai sensi del **nuovo articolo 31-quater**, i compensi di cui ai suddetti articoli 31-bis e 31-ter saranno sottoposti ad adeguamento al costo della vita, con cadenza triennale, nella misura dello 0,98 per cento.

Il DDL in esame opera una drastica riduzione del compenso per i magistrati onorari confermati che operino in regime di non esclusività, tale riduzione appare ingiustificata, irragionevole ed illegittima, atteso che la copertura finanziaria dell'intervento è stata determinata sul presupposto che tutti i magistrati onorari in servizio optino per il regime esclusivo, che si sono già esaurite due delle tre procedure valutative previste dalla c.d. riforma Cartabia, con conseguente erogazione dei compensi più favorevoli dalla stessa previsti, e che la notevole riduzione del compenso farebbe venir meno del tutto la componente risarcitoria dello stesso, determinando la reviviscenza delle pregresse pretese risarcitorie, oltre che nuovi contenziosi.

Per tali ragioni appare opportuno riformulare il nuovo articolo 31-ter in tema di compenso per i magistrati onorari confermati, che esercitano le funzioni in via non esclusiva, prevedendo che ad essi sia corrisposto un compenso annuo al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in dodici mensilità, almeno di euro 33.426, 24, compenso attuale per i magistrati onorari di cui all'art. 29, comma 3, lettera A vigente.

Per M.O.E. – Magistratura Onoraria Europea

Mirella Amoresano

M. Raffaella Lacava