

Onorevoli deputati, membri di questa II Commissione giustizia, ringrazio anzitutto per questa occasione di confronto su di un tema che riguarda direttamente me ed i Colleghi che mi hanno preceduto con i loro illustri interventi.

L'oggetto dell'odierna audizione, come detto, è il d.d.l. n. 1950 del 5 luglio 2024, concernente "Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento"

La proposta legislativa, come ben noto mira a modificare o meglio integrare le recenti disposizioni in materia di magistratura onoraria introdotte con d. lgs. 116/2017. Tale normativa interveniva dopo una serie di decisioni della Corte di Giustizia Europea, la quale a seguito di alcuni rinvii pregiudiziali, affermava la non compatibilità della precedente disomogenea disciplina esistente in materia.

Il legislatore, quindi con il richiamato provvedimento, da una parte fissava una disciplina omogenea per le diverse categorie di magistrato onorario, da applicarsi per coloro che venivano immessi in funzioni successivamente alla data di entrate in vigore della normativa; con tali previsioni il legislatore si concentrava soprattutto sulle pressoché acclarate violazioni in materia di abuso di contratti a tempo di lavoro prevedendo in via generale una durata predeterminata dell'incarico e un impegno prestabilito, onde consentire il compatibile svolgimento da parte dei magistrati onorari, di concomitanti attività lavorative e fungere, pertanto, da supporto al "sistema giustizia".

Nel contempo con il d. lgs. 116/2017 e i successivi interventi, sempre sollecitati dalla Commissione Europea, si tentava di dare una risposta altresì alle ormai dichiarate incompatibilità della previgente normativa con le direttive europee in particolare la n. 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato, la n. 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale, n. 2003/88/CE sull'orario di lavoro e 92/85/CEE sulla maternità.

Con la richiamata normativa veniva, quindi, stabilito un regime speciale per i magistrati immessi in funzione prima dell'entrata in vigore e destinata ad applicarsi sino all'esaurimento ed in tale contesto interviene la presente proposta di legge.

La normativa così introdotta, tutt'altro che coraggiosa, tendeva quindi a superare alcuni palesati contrasti alla superiore disciplina comunitaria prevedendo in sintesi e per quanto di maggior interesse:

- 1) Un inserimento graduale dei magistrati onorari già in funzione sulla base di una prova valutativa e attitudinale superata la quale gli stessi avrebbero potuto continuare lo svolgimento delle funzioni sino al settantesimo anno di età (salvo mancato superamento delle verifiche periodiche);
- 2) La previsione per i magistrati onorari che avessero superato la prova attitudinale, di una scelta, da operarsi in tempi relativamente brevi, di volere svolgere le funzioni giudiziarie in via esclusiva ovvero in via non esclusiva;
- 3) la previsione di un compenso, parametrato al personale amministrativo, da erogarsi mensilmente ed in misura e modalità diversa a seconda della scelta del magistrato (esclusiva o non esclusiva); in particolare corresponsione dell'indennità mensile in tredici mensilità ed in misura maggiore agli optanti esclusivi e corresponsione in dodici mensilità e in misura inferiore agli optanti per lo svolgimento dell'attività in via non esclusiva;
- 4) Previsione di tre differenti inquadramenti economici a seconda della maggiore o minore durata dello svolgimento pregresso di funzioni giudiziarie (anzianità) in

modo da parametrare, anche a livello economico, la gravità della perdurante violazione alle disposizioni sul contratto a tempo determinato;

- 5) Nel contempo veniva prevista, per i magistrati che non intendevano proseguire l'attività in questione, la corresponsione di una somma onnicomprensiva a titolo risarcitorio legata, anch'essa, alla durata del periodo di pregresso svolgimento di funzioni onorarie e di contro per coloro che accettavano la prosecuzioni del rapporto, un impegno per partecipare alla prova valutativa di rinuncia a qualsivoglia pretesa per eventuali precedenti violazioni.

La Commissione Europea, dopo aver esaminato tutti i profili dell'intervento correttivo portato dalla L. 234/2021, ha ritenuto che essi non fossero sufficienti a sanare i molteplici aspetti contestati con la lettera di apertura della procedura di infrazione dell'anno precedente.

Ha precisato che "dalla giurisprudenza costante della CGUE discende che la nozione di lavoratore ai sensi del diritto dell'Unione non può essere interpretata in modo da variare a seconda degli ordinamenti nazionali, ma ha una portata autonoma, propria del diritto dell'Unione (sentenza della Corte di giustizia 16 7.2020 nella causa C-658/18, punto 88).

Ribadisce che gli otto punti sui quali si erano appuntate le contestazioni delle autorità italiane sulla mancanza di comparabilità fra onorari e togati dovevano ritenersi superate dalla identica natura del lavoro svolto (ossia attività del giudicare), sia nelle funzioni giudicanti che in quelle requirenti.

Richiama, a sostegno di tale convinzione, anche Corte Cost 267/2020 sulla non rimborsabilità delle spese legali nei giudizi di responsabilità degli onorari (considerata costituzionalmente illegittima) nella quale si afferma la sostanziale identità del lavoro svolto; la Commissione afferma, in definitiva, che i giudici togati e quelli onorari sono comparabili in relazione all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e tempo parziale.

In conclusione, con la comunicazione del 15.7.2022, la Commissione ritiene violate tutte le clausole oggetto di contestazione degli accordi quadro indicati, consistenti nella mancata ottemperanza alle clausole 4 e 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato; nella clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale; negli articoli 3, 5, 6 e 7 della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro; e negli artt. 8 ed 11, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 92/85/CEE sulla maternità riservandosi l'apertura della procedura di infrazione che con l'approvazione di questo disegno di legge, si vorrebbe evitare.

Ciò in quanto le modifiche introdotte da ultimo con la legge finanziaria del 2022 non pongono pienamente rimedio alle violazioni del diritto dell'Unione individuate inizialmente e determinano, anzi, nuove criticità forse più rilevanti di quelle attualmente rilevabili con riferimento alla normativa in vigore.

Al di là invero di qualche apprezzabile apertura, permangono anche nell'odierno disegno di legge aspetti e tentativi di inquadramento irrispettosi del diritto unionale che non risolveranno in alcun modo i citati dubbi posti in materia dalla Commissione europea.

Da qui la necessità, prima di ritrovarci ancora a discutere l'annosa questione della regolamentazione della magistratura onoraria e di sprecare inutili forze e risorse per evitare le paventate procedure di infrazione, di intervenire sul disegno di legge apportando le doverose modifiche nel rispetto dei plurimi e ormai conosciuti moniti della Commissione Europea.

Gli interventi che mi hanno preceduto hanno avuto modo di stigmatizzare la perdurante diversità di trattamento tra magistrato onorario in funzione alla data di entrata in vigore del citato d. lgs. 116/2017 e magistrato ordinario o togato pur nello svolgimento di pressoché identiche funzioni giudiziarie e sul punto non posso che invitare la Commissione a prendere definitivamente atto dell'ingiusto trattamento che viene riservato alla magistratura onoraria nonostante l'omogeneità delle funzioni.

Mi preme tuttavia in questa sede rilevare che il disegno di legge oggetto di discussione, seppure preveda un'apertura economica ai magistrati onorari che hanno optato per lo svolgimento delle funzioni in via esclusiva, a scapito di coloro che invece non hanno optato per l'esclusività prevede un grave peggioramento economico rispetto all'altra categoria di magistrati e soprattutto rispetto alla normativa vigente.

In modo del tutto apodittico invero viene prevista la corresponsione di un compenso annuo (si badi bene non viene mai specificato stipendio) pari ad euro 58.840,00 mentre ai magistrati che esercitano in via non esclusiva un compenso annuo (anche in tale caso non si parla di stipendi) pari ad euro 20.000,00 e ciò per lo svolgimento di un impegno settimanale richiedibile rispettivamente di ore 36 e di ore 16.

Nella varie relazioni e neppure in quella illustrativa vengono precisati i criteri con cui si addivene a tali determinazione dei compensi su base annua.

Se da una parte il compenso per i magistrati che hanno optato in via esclusiva può essere soddisfacente e idoneo quantomeno parzialmente a dare risposta alle preoccupazioni della Commissione Europea, per quanto concerne il trattamento previsto per i magistrati non esclusivi, il disegno di legge in questione non solo non dà adeguata risposta sul punto alle censure di carattere comunitario ma, di contro, ne acuisce la gravità. Invero una tale normativa si porrebbe in aperto contrasto con la Direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale prevedendo trattamenti peggiorativi ed immotivati, in violazione del principio del *pro rata temporis*, ad una categoria di soggetti solo per lo svolgimento del proprio lavoro in modalità a tempo parziale.

E ciò si pone e con maggiore gravità ed evidenza se si tiene conto che nella previsione dei compensi così da attribuire alle due diverse categorie di magistrati, il compenso dei non esclusivi non è neppure proporzionalmente rapportato per il numero di ore di impegno richiedibile a quello previsto per i magistrati esclusivisti e che porterebbe quantomeno aritmeticamente (in base al rapporto ore 16 a 36) ad un compenso di base di euro 26.150,00.

A ciò si aggiunga che la normativa vigente, laddove fissava il superamento della prova valutativa, prevedeva determinati inquadramenti economici differenziati per i magistrati esclusivi e non esclusivi legati all'anzianità e con previsione di compensi annui superiori, per i non esclusivisti, rispetto a quelli ingiustamente compressi nel presente disegno di legge.

Tale peggioramento delle condizioni lavorative di parte dei magistrati non può che palesarsi altamente discriminatorio e del tutto immotivato.

Viene invero ad essere ingiustamente penalizzato il magistrato solo sulla base dello svolgimento a tempo parziale dell'a propria attività e ciò, lo si ribadisce, in aperto contrasto con la citata direttiva europea. Inoltre tale compromissione non trova neppure giustificazione da esigenze di bilancio o dalla necessità di reperire risorse per meglio adeguare i compensi ai magistrati esclusivisti. Invero dalla relazione tecnica si evince chiaramente , e non potrebbe essere diversamente, che sono previsti già a bilancio i fondi per la copertura dei compensi previsti per i magistrati esclusivisti e per tutti indistintamente; ciò in quanto la legge prevede che tutti i non esclusivisti entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge possano richiedere il passaggio a tempo pieno, da qui la necessaria previsione di copertura per tutto il contingente ad esaurimento.

Da qui la necessità che il trattamento dei magistrati che hanno optato o che opteranno per il regime non esclusivo sia dignitoso e non discriminatorio rispetto all'altra categoria di magistrati esclusivo e rispetto altresì a quello previsto per i magistrati togati.

Diversamente e sarà solo questione di tempo la questione sarà riportata su questo tavolo, sempre sotto minaccia di procedura di infrazione da parte della Commissione Europea.

Per le stesse ragioni si pone altresì in contrasto la previsione di tutele lavorative differenziate (previdenza, infortunio etc.) tra magistrati esclusivisti e non esclusivisti.

Sul punto appare del tutto irragionevole e discriminatoria la scelta di riconoscere le tutele lavorative, nonostante si ribadisce l'omogeneità del lavoro, ai soli magistrati esclusivisti con riconoscimento solo residuale in favore dei non esclusivisti della iscrizione nella gestione separata INPS.

Anche sotto tale profilo si auspica che codesta Commissione Voglia tenere conto di tali osservazioni e ponga rimedio alle richiamate violazioni onde assicurare alle due categorie un trattamento dignitoso ed equiparato nonché rispettoso delle previsioni di carattere comunitario che, come ampiamente richiamato, sovrintendo la specifica materia in questione.

La breve relazione non consente di affrontare le ulteriori tematiche irrisolte nel presente disegno di legge che verranno adeguatamente trattate da altri osservatori.

Vicenza, 7 ottobre 2024

Massimo Zampese

Giudice di Pace di Vicenza