GIUSTIZIA INSIEME

Magistratura onoraria

Giudici onorari europei a confronto. L’anomalia italiana

di Alessia Perolio

5 marzo 2021

Giudici onorari europei a confronto. L’anomalia italiana

di Alessia Perolio*

L’esperienza in seno ad Enalj (European neatwork of honorary and lay judges) in qualità di Future President, prima e di Present President oggi, mi ha permesso di conoscere le varie realtà comunitarie concernenti la magistratura laica ed onoraria.

Da uno studio da me condotto, confrontando le diverse realtà europee ne è emerso che la situazione dei Giudici onorari italiani, rappresenta, nell’intero arco comunitario, un caso isolato, oserei dire un’anomalia, con peculiarità tali da distinguerla nettamente dai colleghi europei.

Dal rapporto del 2014 della Cepej (Commissione Europea per l’Efficienza della Giustizia, costituita dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa nel settembre del 2002) riferito ai dati del 2012, emerge che i giudici non professionali o giudici laici (lay judges) sono in linea generale volontari, sono compensati per le spese da loro sostenute e, solo in alcuni casi, anche per il lavoro estemporaneamente reso; assumono, comunque, decisioni vincolanti nei Tribunali e possono giudicare sia all’interno delle Corti componendo i collegi formati dai giudici professionali, sia come giudici monocratici.

Il rapporto Cepej fornisce anche un altro dato interessante al fine di ricavare informazioni comparative utili, e cioè il rapporto fra il numero di onorari ed il numero di togati per ogni

100.000,00 abitanti: nei paesi nordici, tradizionalmente vicini ai sistemi di common law, il numero degli onorari è di gran lunga superiore a quello dei togati con il picco massimo in Norvegia, dove sono stati registrati 850 onorari su 100.000,00 abitanti.

In Italia, invece, abbiamo il numero più basso di giudici onorari, e cioè 5,5, su 100.000 abitanti

Il giudice non professionista (o laico) nei vari paesi europei è comunemente caratterizzato da instabilità e non prevede né un inquadramento professionale né una pregressa formazione finalizzata allo svolgimento dell'attività giudiziaria: l'onorarietà si fonda sulla volontarietà in relazione ad una riconosciuta esperienza ed onorabilità professionale. Non è necessaria una formazione giuridica pregressa, non è necessaria una laurea in giurisprudenza, requisiti, invece necessari per poter accedere al Concorso per titoli che in Italia è necessario per accedere alla funzione di Giudice Onorario.

Prima di affrontare il caso italiano, è necessario descrivere le singole realtà europee, solo così sarà possibile cogliere immediatamente la grande differenza tra i giudici onorari italiani ed i colleghi europei.

In Belgio non è necessaria una laurea in giurisprudenza per diventare giudice onorario. La funzione svolta va ad affiancarsi a quella di un'altra attività professionale già esercitata e svolta in via prevalente. I Giudici ricevono un rimborso pari ad € 40,75 per udienza, con una sessione di minima di 3 ore. Le somme percepite non contengono alcun importo relativo alla quota pensionistica in quanto in qualità di giudice laico non vi è diritto ad alcun contributo pensionistico relativo a questa funzione e la previdenza riguarda il lavoro principale.

I giudici onorari quando sono malati o assenti per qualsiasi motivo debbono scegliere e/o indicare il nominativo di un collega che prenda temporaneamente il loro posto, ed in quel caso, per il periodo in cui sono assenti dal lavoro non ricevono alcuna indennità e spetta al singolo giudice onorario trovare un reddito sostitutivo attraverso il loro lavoro professionale. In caso di malattia infine non vi è un numero massimo di giorni di assenza dall'incarico a seguito dei quali si decade dalle funzioni. Le stesse regole previste per la malattia valgono anche in caso di infortunio. Per quanto concerne la maternità, non esiste un contributo di maternità.

La designazione come giudice laico in materia commerciale è di 5 anni. Se non si ha la possibilità di ricoprire la carica, si deve chiedere al giudice professionale del tribunale di farsi sostituire per il tempo di cui si ha bisogno. Ci si può anche dimettere o chiedere di non vedersi prolungato l'incarico dopo la fine del mandato. Infine, in materia di sanzioni legate alle funzioni svolte, poiché non sorge alcun rapporto di lavoro né vi è un contratto, i giudici onorari belgi non sono

soggetti a sanzioni.

In Polonia non è richiesta la laurea in giurisprudenza e tutti i giudici laici sono onorari, non vi sono figure professionalizzate. Ogni giudice laico ha pertanto in essere, un altro rapporto di lavoro oppure è in pensione e svolge tale funzione. Per quanto concerne le tutele previdenziali e pensionistiche, queste sono a carico del datore di lavoro principale e non del Tribunale. L’incarico dura 4 anni e l’impegno richiesto, per legge, prevede che egli possa essere chiamato in Tribunale per prestare il proprio apporto fino ad un massimo di 12 volte in un anno. Per ogni giorno trascorso in tribunale, il giudice laico ottiene il rimborso delle spese di viaggio e regime, che è impostato al 2,7% dello stipendio del giudice professionista. Attualmente si tratta di una somma di circa € 25,00 al netto delle tasse.

In Danimarca l'amministrazione danese della Corte, autorità amministrativa che si occupa dell'amministrazione generale dei Tribunali danesi, da me contattata, mi ha fornito alcune informazioni relative al trattamento dei giudici laici e dei giurati nei processi penali. Innanzitutto non occorre essere laureati in giurisprudenza per ricoprire la funzione. In alcuni processi penali, il sistema giudiziario danese utilizza giudici laici e giurati. Nei processi penali i giudici laici ed i giurati fanno parte dei giudici legali. I giudici laici e i giurati sono nominati per un periodo di quattro anni, dopo di che è possibile essere riconfermati per altri quattro anni. Quando si serve come giudice laico o giurato, non si è considerati quali impiegati dai tribunali danesi. La Corte precisa che il termine "giudice onorario" non esiste nel sistema giudiziario danese, dove si parla di giudici laici. Quanto al compenso ricevuto, i giudici laici ed i giurati sono pagati 1.100,00 Corone danesi al giorno (circa 140,00 euro) e 120,00 Corone danesi a notte (circa 16,00 euro). I giudici e i giurati laici possono ottenere il rimborso delle spese alberghiere e di viaggio. Essere un giudice laico od un giurato nei processi penali è un dovere civico. Quando si è chiamati a servire come giudice laico o giurato in un processo penale, il datore di lavoro può tagliare il salario per il periodo in cui non si è stati in grado di attendere al lavoro. Il pagamento dei giudici laici e dei giurati è disciplinato nell'atto amministrativo numero 712 del 17 novembre 1987 con successive modifiche. L'atto amministrativo relativo al pagamento dei giudici e dei giurati laici non include la menzione della pensione. È possibile richiedere l'esenzione dall'essere un giudice laico od un giurato se non è possibile adempiere al dovere senza rischiare la salute. La base giuridica di tale esenzione si trova nella legge sull'amministrazione della giustizia sezione 71. Se non si è in grado di servire come giudice laico o giurato in un processo penale, in un giorno specifico, perché malati o perché ci si trova fuori dal paese, si deve informare il tribunale il prima possibile. Se non è possibile fornire una scusa valida per essere assente, si sarà multati.

Anche in Danimarca non è necessario il requisito della laurea in giurisprudenza.

Per quanto concerne la Scozia, ho contattato la Scottish Justices Association, che è l'organo rappresentativo dei Giudici di Pace (JP) in Scozia. Tutti i JP in Scozia sono giudici laici e, in quanto tali, non ricevono alcuna remunerazione per il loro lavoro di giudici negli uffici del giudice di pace. Essi sono volontari e ricevono solo il rimborso delle spese per il loro lavoro. La misura delle spese è decisa a livello centrale ed è fissata a livelli relativamente bassi, il che significa che in alcuni casi l'intero importo delle spese effettive non viene rimborsato. I giudici di pace sono selezionati tramite un colloquio a seguito di pubblicazione di pubblicità volte a reclutare nuovi giudici di pace. Tutti i giudici di pace sono tenuti a ricevere 24 ore di formale formazione legale prima di prendere servizio e non è previsto il requisito di una laurea in giurisprudenza.

Successivamente i giudici di pace sono tenuti a partecipare per un minimo di 12 ore di formazione ulteriore ogni anno e gestiscono solo casi con limiti di valore relativamente bassi, ossia reati relativamente minori. Infatti la pena massima che un giudice di pace può imporre è limitata a 60 giorni di reclusione, 100 ore di servizio comunitario, una multa di 2.500 sterline, sospensione di tre anni dalla guida. I giudici di pace, in definitiva, si occupano solo di processi penali e non possono trattare cause di diritto civile. Se un giudice non sta bene o non può andare in tribunale per qualsiasi motivo, spetta ai tribunali trovare un sostituto per quel giorno.

E' interessante notare che i giudici di pace scozzesi prestano servizio per un massimo di 12 occasioni separate ogni anno e che una sessione mattutina o pomeridiana contano individualmente, quindi se un giudice di pace presta servizio per un'intera giornata, questo conta come due sedute.

Altresì interessante è che i giudici di pace scozzesi debbono prestare servizio unitamente ad un consulente legale, soggetto che sia legalmente qualificato e che è necessario al fine di assicurare che tutte le rigorose questioni legali siano gestite correttamente.

Poiché i Giudici di Pace non ricevono alcun salario o indennità, non vi è alcun diritto ad alcuna pensione, né indennità di maternità o qualsiasi altra indennità di questo tipo. Quando il Giudice si trova in Tribunale, il datore di lavoro (il Servizio giudiziario scozzese – SCTS) ha il dovere di prestare attenzione ai tribunali, in relazione alla prevenzione di infortuni. la Scottish Justices Association non è a conoscenza di eventuali giudici di pace feriti in Tribunale, ma essi, qualora lo fossero, avrebbero il diritto di chiedere il danno nei tribunali civili.

Anche in Svezia non è richiesta la laurea in giurisprudenza al fine di divenire giudici onorari. Il compenso ricevuto è di 250 Corone svedesi (euro 23,40) per mezza giornata (3 ore) di lavoro o

500 Corone svedesi (euro 46,80) per un'intera giornata.

Non viene riconosciuto alcun contributo pensionistico e i giudici onorari possono scegliere la forma previdenziale privata che ritengono.

In caso di malattia e quindi di assenza dal lavoro, spetterà alla Corte di trovare un sostituto. In caso di infortunio sul lavoro o di incidente in itinere, i giudici onorari svedesi non ricevono alcuna indennità, così come non ricevono un contributo di maternità e non è possibile ottenere un’aspettativa dal lavoro per altri motivi.

In tutte le giurisdizioni in Germania, i giudici volontari – in varia misura – prendono parte alle udienze principali o alle udienze orali. Secondo i requisiti che i giudici onorari devono portare al loro ufficio, è necessario operare una distinzione tra Giudici laici che, in quanto rappresentanti delle persone, non devono soddisfare altri requisiti tecnici oltre all'esperienza di vita generale, la conoscenza della natura umana, la capacità di ragionare logicamente e la capacità di prendere decisioni (giudici laici in materia penale nelle cause contro adulti, giudici onorari presso i tribunali amministrativi), e giudici che devono avere competenze ed esperienze speciali (non legali) (giudici commerciali, giudici junior, giudici onorari in contenzioso del lavoro, sociale, finanziario e agricolo); nonché giudici che, in rappresentanza di uno specifico ramo professionale, partecipano alle procedure e alle decisioni di giurisdizione riguardanti la propria professione.

In Germania esistono diversi modi per diventare un giudice onorario nelle diverse giurisdizioni. I giudici onorari sono eletti o nominati per un periodo di 5 anni ed è consentita una successiva elezione o nomina.

Tutti i giudici laici e onorari non sono pagati per la loro carica. Chi è altresì un dipendente o un funzionario, ha diritto ad un'esenzione. Ciò significa che il datore di lavoro non deve pagare lo stipendio per il tempo in cui il proprio dipendente partecipa ad un processo. Il dipendente viene, quindi, rimborsato del mancato guadagno dal tribunale, ma solo fino a un importo di 24,00 € lordi l'ora. Se il dipendente guadagna più di 24,00 €/h, il datore di lavoro deve pagare l'importo aggiuntivo. Tuttavia, in alcuni contratti di lavoro è esclusa la continuazione del pagamento, cosicché questi dipendenti perdono denaro a causa dell'attività in tribunale. Poiché i lavoratori autonomi guadagnano generalmente più di 24,00 €/h, subiscono anche perdite finanziarie. Il risarcimento per la perdita di guadagno aumenta fino a € 46,00 l'ora se il processo richiede più di 20 giorni e fino a € 61,00 se il processo richiede più di 50 giorni, ma mai più della perdita effettiva di guadagno. Le casalinghe ricevono sempre 14,00 € l'ora se almeno un'altra persona vive nella

famiglia. Questa compensazione è tassabile come il reddito normale. Ogni giudice onorario riceve inoltre 6,00 € l'ora come risarcimento per il tempo impiegato. Questa compensazione è esentasse.

Poiché il risarcimento per mancato guadagno è pagato al lordo, include anche le quote per i contributi previdenziali – come pensione e assicurazione sanitaria – e l'imposta sul salario. Tuttavia, i dipendenti possono richiedere che il datore di lavoro versi i contributi previdenziali alla compagnia di assicurazione così come se il dipendente avesse ricevuto la sua intera retribuzione. Il datore di lavoro deve accogliere la domanda. Ma ciò significa che alla fine della giornata il dipendente paga la quota per la sicurezza sociale, perché il suo stipendio era stato decurtato prima e il datore di lavoro invia i soldi solo all'assicurazione sociale. I lavoratori autonomi versano la quota dei contributi previdenziali derivanti dalla loro indennità alla loro compagnia di assicurazione privata.

Da alcuni anni, l'Associazione Federale Tedesca dei Giudici Laici chiede che la legge sia modificata. I dipendenti dovrebbero avere diritto a una retribuzione continuativa e chiedono che il datore di lavoro sia completamente risarcito dalla magistratura come avviene in altri uffici pubblici onorifici, come ad esempio nella protezione civile. I giudici onorari sono esentati dal comparire in tribunale se sono impediti o se è irragionevole comparire ed in caso di malattia, il giudice impedito sarà sostituito da un altro giudice onorario da una lista speciale. Durante il viaggio per recarsi in tribunale i giudici volontari sono legalmente assicurati contro gli infortuni. Questa assicurazione legale sussiste se nessun'altra assicurazione contro gli infortuni risarcisce il danno. Sono assicurate solo lesioni personali, nessun danno alla proprietà.

In generale, l'obbligo di assistere alle sedute giudiziarie ha la precedenza su tutti gli altri obblighi. Solo se la partecipazione è irragionevole il Presidente può esonerare il giudice onorario dalla partecipazione e convocare un altro giudice onorario. Nei processi penali, in particolare, tale esenzione è strettamente controllata dagli avvocati della difesa. La ragione di ciò è scritta nell'articolo 101 della Legge fondamentale (Costituzione tedesca): "Nessuno può essere rimosso dal suo giudice legale". La nomina del tribunale che include i giudici onorari rappresenta "il giudice legale". Questa nomina può essere modificata solo per importanti motivi previsti dalla legge. Altrimenti la sentenza può essere impugnata. L'esonero dalla partecipazione deve essere richiesto separatamente per ogni processo.

Infine occorre specificare che in Germania i giudici laici partecipano solo ai negoziati orali e devono solo presenziare, essi non prendono parte alla preparazione del negoziato o alle misure al di fuori del negoziato. Pertanto, non vi è alcun collegamento tra la magistratura e i giudici

onorari su qualsiasi questione di diritto sociale o del lavoro, ad eccezione del risarcimento e dell'assicurazione contro gli infortuni. In definitiva i giudici onorari tedeschi sono rappresentanti delle persone (con o senza competenze speciali) nell'assunzione di prove e nel formulare giudizi.

In Italia si è creato un sistema anomalo perché il funzionamento della giurisdizione affidato, secondo il disegno costituzionale, a magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme dell’ordinamento giudiziario (102 Cost.), con previsione solo residuale di magistrati onorari (art. 106 Cost.) di cui viene ammessa la nomina anche elettiva – si fonda, attualmente, su una significativa presenza dei giudici onorari senza la quale alcuni uffici si paralizzerebbero. L’istituzione dei giudici onorari di Tribunale nel 1998 ha rappresentato, nella sostanza, la creazione di un sostanziale precariato fondato su reiterate proroghe negli incarichi e caratterizzato da un trattamento retributivo ritenuto, insufficiente e caratterizzato dall’assenza di ogni copertura previdenziale ed assistenziale.

Tale situazione, del tutto normale rispetto ai giudici laici europei la cui presenza nelle corti è saltuaria o, comunque, del tutto volontaria (con assenza, quindi, di veri compensi e con la corresponsione di meri rimborsi spese), risulta incongruente nella realtà nazionale se solo si pensi che i giudici onorari italiani, che accedono alla funzione a seguito di un concorso per titoli per il quale è necessitano il requisito della laurea in giurisprudenza, gestiscono nel settore civile il 40% della giurisdizione, in molti casi con presenze anche bisettimanali, ma in molti casi giornaliere, in udienza a cui consegue la stesura dei provvedimenti assunti.

I Giudici onorari di Tribunale ed i Vice Procuratori Onorari, istituiti con il D.lvo 51/1998 (c.d. legge Carotti) modificato con la L. 127/2008, sono ancora in attesa di un riordino complessivo del loro ruolo, modificato con D.Lgst. 116/17, c.d. Legge Orlando, già oggetto di revisione.

I Giudici onorari di Pace, questa è la nuova formulazione letterale, sono soggetti, che a differenza dei colleghi europei, sono ben inquadrati nella compagine dei vari tribunali di cui fanno parte. La loro presenza è regolamentata, la loro attività è inserita nelle Tabelle che vengono redatte dai tribunali al fine di regolamentare l’attività svolta e gli impegni previsti. L’attività dei giudici onorari è soggetta a valutazione ogni quattro anni al fine della conferma nell’incarico, e la procedura è molto simile a quella utilizzata per la valutazione di professionalità dei magistrati ordinari. La relazione sulla loro attività è sottoposta al vaglio del Consiglio Giudiziario ed infine inviata al Consiglio Superiore della Magistratura per la decisione definitiva.

I giudici onorari sono soggetti alle direttive dei capi degli uffici, partecipano alle riunioni periodiche di sezione e del tribunale. Inoltre, a differenza della maggior parte dei colleghi

europei, i giudici onorari italiani scrivono provvedimenti ed emettono Sentenze nel nome del Popolo Italiano.

Infine, cosa non di poco conto, sono soggetti all’obbligo di formazione e debbono partecipare agli eventi formativi sia a livello nazionale presso la Scuola Superiore di Magistratura, sia a livello di formazione decentrata presso i distretti di Corte d’Appello cui appartengono, e la presenza agli eventi formativi è valutata ai fini della riconferma nell’incarico.

Da quanto fin qui detto emerge che l’onorarietà in Italia è ben diversa da quella esistente nel resto d’Europa, posto che ci sono giudici onorari che prestano servizio presso lo stesso ufficio da più di 20 anni e che vengono stabilmente utilizzati in sostituzione dei giudici ordinari assenti od insufficienti.

L’impegno richiesto ai giudici onorari giunge in alcuni casi a 4/5 giorni alla settimana ed è comunque richiesta una quantità tale di lavoro fuori udienza (non remunerato in alcun modo, per lo meno per quanto concerne i giudici onorari di pace di tribunale) da rendere difficilmente conciliabile lo svolgimento di qualsiasi altra attività, per cui, di fatto, questa risulta essere la principale, o l’unica attività svolta.

L’intento della Riforma Orlando era quello di creare, anche in Italia, un giudice onorario più aderente al modello di giudice laico europeo, tuttavia la specifica situazione italiana è nettamente differente da quel modello e di ciò se ne doveva e se ne deve tenere conto.

*Presidente in carica di Enalj: European Network of Associations of Lay Judges