

1. In applicazione dell'art.8 paragrafo 2 del protocollo che prevede un sistema di reclamo collettivo (il protocollo), il comitato europeo dei diritti sociali , comitato di esperti indipendenti della carta sociale europea ( il comitato) trasmette al comitato dei ministri il suo rapporto relativo al reclamo n. 102/2013. Il rapporto contiene la decisione del comitato sulla fondatezza del reclamo ( adottato il 5 luglio 2016), la decisione sulla ricevibilità ( adottata il 2 dicembre 2014) sono allegate.
2. Il protocollo è entrato in vigore il 1° luglio 1998. E' stato ratificato dal Belgio, la Croazia, Cipro, a Repubblica Ceca, la Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, i Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo e Svezia. Inoltre Bulgaria e Slovenia sono ugualmente sottoposte a questa procedura in applicazione dell'articolo D della carta sociale rivisitata dal 1996.
3. il Comitato ha fondato la sua procedura sulla base delle disposizioni del regolamento del 29 marzo 2004, adottato dal comitato durante la sua 201° sessione e rivisto per l'ultima volta il 9 settembre 2014 durante la sua 273° sessione.
4. Il rapporto è stato trasmesso al Comitato dei ministri il 15 luglio 2016. Si ricorda che in applicazione dell'art8 paragrafo 2 del protocollo, questo rapporto non sarà reso pubblico prima dell'adozione di una decisione del Comitato dei Ministri o, al più tardi quattro mesi dopo la sua trasmissione al Comitato dei Ministri, cioè il 16 novembre 2016.

## **DECISIONE SULLA FONDATEZZA**

### **ASSOCIAZIONE NAZIONALE GIUDICI DI PACE / Italia**

Il comitato europeo dei diritti sociali , comitato di esperti indipendenti costituito in virtù dell'art. 25 della Carta sociale Europea ( il Comitato) durante la sua 286° sessione , nella composizione seguente

Giuseppe PALMISANO, Président Monika SCHLACHTER, Vice-Présidente Petros STANGOS, Vice-Président Lauri LEPPIK, Rapporteur général Birgitta NYSTRÖM Karin LUKAS Eliane CHEMLA József HAJDU Marcin WUJCZYK Krassimira SREDKOVA Raul CANOSA USERA François VANDAMME

assistito da Régis BRILLAT, Segretario esecutivo

dopo aver deliberato il 15-16 marzo 2016, il 17 maggio 2016 e il 5 luglio 2016, sulla base del rapporto presentato da Lauri LeppiK rende la seguente decisione , adottata nell'ultima data:

### **Procedura**

1. il reclamo presentato dall'Associazione Nazionale Giudici di pace (ANGdP) è stato registrato il 2 agosto 2013. E' stato trasmesso al Governo italiano ( il Governo) il 24 settembre 2013.

2. L' ANGdP segnala che il Governo italiano non prevede alcuna protezione sociale per i Giudici di pace, una categoria di magistrato onorari , in violazione dell'art. 12 ( diritto alla sicurezza sociale) della Carta sociale europea rivista ( La Carta) in generale , e in particolare in violazione dell'art. 12 paragrafi 3 e 4e 4b della carta.

L' ANGdP segnala inoltre che i Giudici di pace sono vittima di discriminazione in materia di sicurezza sociale rispetto ai magistrati titolari e nei confronti di altre categorie di magistrati onorari.

3. Il comitato ha dichiarato il reclamo ricevibile il 2 dicembre 2014. La decisione di ricevibilità è stata comunicata alle parti il 22 dicembre 2014. Lo stesso giorno, il Governo inoltre è stato invitato a rimettere, prima del 12 febbraio 2015, una memoria sulla fondatezza del reclamo.

4. il 22 dicembre 2014, richiamando l'art. 7 paragrafo 1 del protocollo che prevede un sistema di reclami collettivi ( il protocollo), il Comitato ha invitato gli stati parti della revisione del protocollo, gli Stati che hanno fatto una dichiarazione in applicazione dell'art. D paragrafo 2 della Carta oltre che le organizzazione di cui all'art. 27 paragrafo 2 della carta sociale europea del 1961, a trasmettere le loro eventuali osservazioni sulla fondatezza del reclamo prima del 12 febbraio 2015.

5. Nessuna osservazione di questa natura è stata ricevuta.

6: La memoria del Governo sulla fondatezza del reclamo è stata registrata il 12 febbraio 2015.

7. In applicazione dell'art. 31§2 del regolamento, il Presidente del Comitato ha invitato l'organizzazione reclamante a presentare fino al 23 aprile 2015 una replica alla memoria del Governo. La replica è stata registrata in data presso la segreteria il 16 aprile 2015.

8. In applicazione dell'art.32A del regolamento, il Presidente del Comitato ha invitato l'Unione Nazionale italiana Magistrati Onorari ( UNIMO) e l'Organismo unitario della magistratura Onoraria Unita ( OUMOU) a presentare delle osservazioni sul reclamo prima del 29 maggio 2015.

9. Le osservazioni sono state registrate rispettivamente il 26 e 29 maggio 2015.

## **CONCLUSIONI DELLE PARTI**

### **a\_ l'organizzazione reclamante**

l' ANGdP domanda al comitato di affermare che questa situazione costituisce una violazione dell'art. 12 della Carta in generale, e in particolare in violazione dell'art. 12 § 3 e 4b della Carta; di ordinare al Governo di riformare lo statuto dei Giudici di pace e di instaurare una protezione sociale che sia appropriata e proporzionata al lavoro fornito; e di ordinare al Governo il versamento di una somma di 2000 euro a titolo di spese.

### **B- il Governo convenuto**

Il Governo invita il Comitato a rigettare il reclamo poiché questo non rientra nel campo di applicazione dell'art. 12 della Carta in generale e dell'art. 12 § 4b in particolare; che non ci sono discriminazioni rispetto ai magistrati titolari e rispetto ad altre categorie di magistrato onorari; che la legislazione è in procinto di essere riformata al fine di permettere ai magistrati onorari di beneficiare di una protezione sociale.

## **ALTRE OSSERVAZIONI**

### **A. Unione nazionale italiana magistrati onorari (UNIMO)**

12. L'UNIMO ambisce all'instaurazione di uno statuto giuridico della magistratura onoraria che preveda una protezione sociale proporzionale al lavoro fornito.

13.L'UNIMO espone che il regio decreto n. 12 del 30 gennaio 1941 relativo all'organizzazione della Giustizia permette la nomina , anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite al giudice monocratico. I magistrati onorari sono principalmente dei giudici avvocati che spesso rinunciano alla loro attività professionale per conformarsi alle incompatibilità legali e alle esigenze

di efficienza della giustizia. La loro situazione è regolata da diverse legislazioni particolari ma, secondo l'UNIMO, l'assenza di uno statuto giuridico specifico per la magistratura onoraria costituisce una violazione dell'art. 106, comma n2 della Costituzione. Inoltre, se i Giudici di pace sono tenuti agli stessi obblighi dei magistrati titolari e li suppliscono nell'amministrazione della giustizia, non beneficiano di una protezione sociale adeguata. Secondo l'UNIMO, questa esclusione è discriminatoria e contraria al principio generale secondo il quale tutto il lavoro dipendente o indipendente è soggetto alla parificazione (?) e ai contributi sociali.

14. L'UNIMO ritiene che ratificando l'art. 12 della Carta, l'Italia si è impegnata a garantire l'esercizio effettivo del diritto alla sicurezza sociale per tutti i lavoratori. Questa propone un'interpretazione evolutiva di questa disposizione nella misura in cui l'Italia si è impegnata in virtù dell'art. 12 § 3 della carta a sforzarsi di portare progressivamente il regime della sicurezza ad un livello più alto.

### **B. organismo unitario della magistratura onoraria unita (OUMOU)**

15. L'OUMOU appoggia la richiesta dell'UNIMO in favore di uno statuto giuridico della magistratura onoraria che preveda una protezione sociale proporzionata al lavoro fornito.

16. L'OUMOU precisa inoltre che le diverse categorie di magistrati onorari sono state istituite per sopperire a certe disfunzioni nell'amministrazione della giustizia. Nel 2008, c'erano 1861 giudici onorari di Tribunale (e 3681 magistrati titolari presso i Tribunali di prima istanza) e 1669 vice-procuratori onorari (e 1544 procuratori titolari), e il 97% delle accuse penali davanti a un giudice monocratico erano trattati da vice-procuratori onorari. Secondo L'OUMOU, queste cifre mostrano che al di là del ruolo di supplenza che loro conferisce la legge, i magistrati onorari costituiscono in realtà uno dei pilastri della Giustizia, un posto che la loro esclusione dalla protezione sociale non riflette.

### **Diritto e pratica interna pertinente**

#### **1 diritto**

##### **1. costituzione**

**art. 102**  
omissis

**art. 106**  
omissis

**art. 116**  
omissis

##### **2. leggi e regolamenti**

**18.** regio decreto n. 12 del 30 gennaio 1941 relativo alla organizzazione della Giustizia

articolo 1 – Dei Giudici

La giustizia civile e penale è amministrata da:

a) il giudice di pace;....

Art. 42 bis- composizione delle giurisdizioni e diritto comune  
il tribunale dei diritti comuni è diretto dl suo Presidente , assistito da più giudici .....

19. la legge 374 del 21 novembre 1991 che istituisce la giustizia di pace

art. 1

art. 3

art. 4

art. 4 bis

art. 5

art. 7

art. 8

art. 10

art. 10 bis

art. 11

20. la legge n. 276 del 22 luglio 1997 relativa

**Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari.**

Art. 8

#### **8. Stato giuridico, indennità e trattamento previdenziale.**

1. I giudici onorari aggregati hanno lo stato giuridico di magistrati onorari.
2. Ai giudici onorari aggregati è attribuita, al netto dei contributi previdenziali, una indennità di lire 20 milioni annui da corrispondere a rate mensili, oltre a lire 250.000 per ogni sentenza che definisce il processo ovvero per ogni verbale di conciliazione, da corrispondere ogni tre mesi.
3. L'indennità fissa di cui al comma 2 è ridotta del 50 per cento, qualora il giudice aggregato onorario sia titolare di un reddito da lavoro autonomo, da lavoro subordinato o da pensione superiore a lire 5 milioni lordi mensili [\(19\)](#).
4. Il Ministero di grazia e giustizia provvede al rimborso, all'ente di appartenenza, dei contributi previdenziali previsti dalla legge. Per i giudici onorari aggregati nominati tra gli avvocati, iscritti al relativo albo, il Ministro di grazia e giustizia provvede al rimborso, direttamente all'avvocato, dei contributi, commisurati alla indennità da lui versati alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza.

5. L'indennità di cui al comma 2 corrisposta ai giudici onorari aggregati nominati tra gli avvocati iscritti al relativo albo è considerata a tutti gli effetti della [legge 20 settembre 1980, n. 576](#) , quale reddito professionale.

9. Cancellazione dall'albo, cessazione dagli incarichi giudiziari e collocamento fuori ruolo.

1. Salvo che la nomina a giudice onorario aggregato riguardi un distretto diverso rispetto a quello nel cui ambito ha sede il Consiglio dell'ordine presso il quale l'avvocato è iscritto al momento della nomina, la nomina a giudice onorario aggregato comporta la cancellazione dall'albo degli avvocati ai sensi dell'articolo 37, primo comma, numero 1, del regio decreto-legge 27 novembre 1993, n. 1578 , convertito, con modificazioni, dalla [legge 22 gennaio 1934, n. 36](#). Permane tuttavia l'iscrizione alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli avvocati e procuratori ed il periodo di attività quale giudice onorario aggregato è considerato quale periodo di esercizio professionale ai fini del diritto al trattamento previdenziale previsto dalla [legge 20 settembre 1980, n. 576](#) , e successive modificazioni. Per la eventuale nuova iscrizione all'albo degli avvocati si applica la disposizione di cui all'ultimo comma dell'articolo 26 del [regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578](#) , convertito, con modificazioni, dalla [legge 22 gennaio 1934, n. 36 \(20\)](#).

2. [La nomina a giudice onorario aggregato comporta il collocamento fuori ruolo senza assegni dei professori e ricercatori nominati ai sensi dell'articolo 1, comma 2. Il periodo di attività quale giudice onorario aggregato è considerato a tutti gli effetti del computo della anzianità di servizio] [\(21\)](#).

3. La nomina a giudice onorario aggregato determina la cessazione dagli incarichi giudiziari svolti nelle funzioni di curatore fallimentare, commissario giudiziale, commissario liquidatore e straordinario, liquidatore di beni di imprese in concordato, amministratore e custode giudiziario, tutore e curatore di interdetto o di inabilitato, consulente tecnico d'ufficio, perito estimatore. Il giudice onorario aggregato, fermo restando il diritto al compenso per l'opera in precedenza svolta, entro il termine di quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di nomina, ne informa il giudice o l'autorità che lo ha nominato e questi provvedono senza indugio alla sua sostituzione.

21.

Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi  
Art 50

Determinazione del reddito di lavoro autonomo

1. Sono assimilati ai redditi di lavoro dipendente

f) le indennità, i gettoni di presenza e gli altri compensi corrisposti dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni per l'esercizio di pubbliche funzioni, sempre che le prestazioni non siano rese

da soggetti che esercitano un'arte o professione di cui all'[articolo 49, comma 1 \(275\)](#), e non siano state effettuate nell'esercizio di impresa commerciale, nonché i compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie, ai giudici di pace e agli esperti del tribunale di sorveglianza, ad esclusione di quelli che per legge devono essere riversati allo Stato; [\(276\)](#)

22. il progetto di legge AS1738 del 13n gennaio 2015 per la riforma della magistratura onoraria recita:

“ nell’esercizio della delega di cui all’art. 1 comma 1 n) il Governo si attiene ai principi e ai criteri direttivi seguenti:

e) definire e regolamentare un regime di copertura sociale compatibile con la natura onoraria dell’incarico, senza pregiudizio per le finanze pubbliche , prevedendo il reperimento delle risorse necessarie attraverso misure aventi un’incidenza sull’indennità , in particolare in vista di applicare le disposizioni .....

23. la legge n. 57 del 28 aprile 2016 che delega al governo il potere per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni relative ai giudici di pace

art. 1

art. 2

### **3. giurisprudenza**

24. ordinanza n. 21582 del 19 ottobre 2011 delle S.U. civili della Corte di cassazione che recita:

4. Va in premessa osservato come il modello di giudice disegnato dal legislatore del 1991 - "a metà tra onorarietà e professionalità ed investito, ex [art. 7 c.p.c.](#), di una competenza ben più che bagatellare", come osserva un'attenta dottrina - abbia assorbito l'intera competenza per valore del conciliatore e del pretore, oltre ad incunarsi in materie statisticamente assai rilevanti per il contenzioso civile con l'obbiettivo primario di ridurre l'enorme carico di lavoro della magistratura togata, gravemente compromissivo della credibilità e dell'effettività dell'amministrazione della giustizia civile.

25. la sentenza n. 4410 del 3 febbraio 2011 della corte di cassazione civile 2° sezione così afferma:  
1.4

1.4. In definitiva, in dipendenza delle esposte ragioni (e del principio di diritto enucleabile in base al quale il giudice di pace che esercita le funzioni giurisdizionali dopo la scadenza del mandato e nelle more della riconferma prima della nuova immissione in possesso per l'espletamento del successivo incarico pone in essere un'attività giurisdizionale in carenza di "potestas iudicandi" che produce la nullità assoluta del procedimento, la quale si estende alla sentenza conseguente), si deve pervenire all'accoglimento del ricorso, da cui deriva la cassazione della sentenza impugnata con rinvio all'ufficio del giudice di pace di Rovigo, in persona di altro magistrato, il quale provvederà anche sulle spese del presente giudizio.

#### 4. Altre fonti

26. circolare INPS n. 67 del 24 marzo 2000 così dispone

In virtù dell'art. 8 comma 2 della legge 22 luglio 1997 n. 276 i giudici aggregati hanno diritto a una indennità in misura fissa e una indennità in misura variabile dipendente dagli atti adottati. ....

#### II: prassi

27. esistono in Italia 6 categorie di magistrati onorari:

-gli esperti privati dei tribunali dei Minori di prima istanza e delle sezioni per i minori delle corti d'appello;

-I giudici onorari di Tribunale ( dl n. 51 del 19 febbraio 1998 relativo alle disposizioni istituenti il giudice unico di prima istanza integrato con dm del ministro della giustizia il 26 settembre 20078 modificante ed integrante i criteri di nomina e conferma dei magistrati onorari per le giurisdizioni di prima istanza);

-i vice procuratori onorari ( dl n. 51 del 19 febbraio 1998 integrato con dm del ministro della giustizia il 26 settembre 20078 modificante ed integrante i criteri di nomina e conferma dei procuratori aggiunti onorari)

-i giudici di pace (L. 374/91; si veda il paragrafo 19)

-i Giudici onorari aggregati ( L: 276/97; si veda il paragrafo 20);

-i Magistrati onorari nominati al fine di riassorbire le cause pendenti avanti le Corti d'Appello ( art. 63 e ss. del DL n. 69 del 21 giugno 2013 relativo alle disposizioni d'urgenza miranti al rilancio dell'economia).

28. Ci sono 2080 giudici onorari di tribunale , 1716 vice procuratori onorari e 1876 giudici di pace nel 2015.

29. I giudici di pace sono magistrati onorari che, in qualità di membri dell'ordine giudiziario , amministrano la giustizia e esercitano funzioni giurisdizionali in materia civile e penale ( art. 1 comma 1 lettera a del regio decreto n. 12/41; si veda il paragrafo 18). Esercitano ugualmente le funzioni di conciliatore in materia civile ( art. 1, comma 1 L. 374/91). Le loro competenze giurisdizionali in materia penale concernono principalmente le infrazioni perseguite su querela ( art. da 174 a 16 della legge 468 del 24 novembre 1999 in riforma della L. 374/91 e art. 4 del dl. n. 274 del 28 agosto 2000 relativo alle disposizioni applicabili alla competenza penale dei giudici di pace) oltre alle infrazioni suscettibili di opposizione alla sanzione amministrativa per un ammontare massimo di 15493,71 euro ( art. 22 e 22 bis della L. 689 del 24 del 24 novembre 1981 in riforma della giustizia penale ). Hanno inoltre piena competenza civile e penale in materia di immigrazione ( art. 10 bis L. 374/91 in combinato disposto con gli art. da 13 a 17 del decreto legge n. 286 del 25 luglio 1998 relativi alle disposizioni ricapitolative applicabili al controllo dell'immigrazione e allo stato dei cittadini stranieri). Sono pienamente integrati agli effetti e all'organigramma del tribunale ai quali sono collegati ( artt. 3 comma da 1 a 3 della L. 374/91).

30. I giudici di pace sono selezionati tra i giuristi di età compresa tra i 30 e i 70 anni ammessi a esercitare la professione di avvocato o che hanno esercitato le funzioni giurisdizionali. Sono nominati dal ministero di Giustizia su parere del CSM all'esito di un concorso basato su titoli , di un tirocinio pratico e di un test attitudinale ( art. 4 e 5 L: 374/91). La corte suprema di cassazione qualifica il loro stato come semi professionale, nella misura in cui si vedono affidare un incarico ben lontano da essere trascurabile ( Corte Cass. Civile , sezioni >Unite , ordinanza 21582 sopra citata; si veda par. 24) e richiede che il test di attitudine sia di natura concorsuale ( Cass. Civ. Sez 2 , sentenza n. 4410 sopra citata; si veda par 25)

31. I giudici di pace sono nominati per un tempo determinato per un massimo di quattro anni, rinnovabile due volte in attesa di riforma completa della magistratura onoraria ( art. 7, comma 1 della legge 374/91). Tutti i magistrati onorari, compresi i Giudici di pace il cui mandato è cessato il 31 dicembre 2009, hanno avuto questa proroga fino al 31 dicembre 2010( art. 1 , comma 1 del dl. 193/2009 relativo ad interventi di urgenza a beneficio del funzionamento del sistema giudiziario), , poi fino al 31 dicembre 2011 ( con L., n10 del 26 febbraio 2011 a modifica del dl 225/2010 relativo alla proroga dei termini fissati per la legislazione e misure d'urgenza materia di fiscalità e aiuto alle imprese e alle famiglia).

32. sotto pena di revoca i Giudici di pace sono assoggettati agli stessi doveri d'imparzialità, di assiduità, di accuratezza , di riservatezza, di equità e rispetto della dignità umana dei magistrati togati ( art. 10 comma 1 della L. 374/91). del resto , l'obbligo al servizio pubblico esclusivo impone loro d'aver messo fine prima della presa in possesso delle funzioni, o d'impegnarsi a farlo, all'esercizio di un'attività professionale di dipendente pubblico o privato ( art. 5 comma 1 lett. g) della L. 374/91). Né questi può esercitare funzioni di giudice di pace che esercita delle attività professionali per delle compagnie di assicurazione o Banche , o nel caso in cui congiunti o conviventi esercitino una di queste attività ( art. 8 comma 1 lett. C bis l. 374/91). Incompatibilità legali si applicano agli avvocati ( art. 8 , comma 1 bis e 1 ter della l. 394/91): questi non possono esercitare le funzioni di giudice di pace nel circondario del tribunale presso il quale esercitano; non possono rappresentare, difendere o assistere le parti di una procedura davanti alle giurisdizioni superiori da cui dipende l'ufficio della Giustizia di pace ai quali sono connessi in qualità di giudice di pace o nella quale i loro associati , parenti, congiunti o conviventi esercitano. Il CSM ha esteso queste incompatibilità alle funzioni di conciliatore ( arbitro?) della camera di commercio e a quelle di mediatore.

33. I giudici di pace percepiscono una somma forfettariamente determinata di € 258,23 al mese , oltre che un'indennità proporzionale al numero di udienze tenuto ( 36,15 € per udienza) e alle decisioni rese (56,81 per sentenze o provvedimenti equivalenti) ( art. 11, comma da 2 a 4 della L. 374/91). Questa remunerazione è cumulabile con una pensione ( art. 11 comma 4 bis L. 394/91).

34. la legge n. 57 del 28 aprile 2016 di delega al governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni relative ai Giudici di pace ( si veda il paragrafo 23) ha investito il Governo del potere di riformare , nell'anno successivo all'entrata in vigore del 18 maggio 2016, la Giustizia onoraria secondo i principi e i criteri direttivi previsti dall'art. 2 della predetta legge ( art. 1 comma 1 , lettera a) della legge n. 57/2016).

## **TESTI PERTINENTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE**

### **1. Consiglio d'Europa**

35. La raccomandazione del comitato dei Ministri CM/Rec (2010)12 del 17 novembre 2010 agli stati membri sui Giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità è così redatta:

“le disposizioni enunciate nella presente raccomandazione si applicano anche ai Giudici non professionali, a meno che non risulti chiaramente dal contesto che queste non sono applicabili che ai Giudici professionali:

Indipendenza della giustizia e livello al quale questa dovrà essere garantita

3. L'indipendenza quale consacrata dall'articolo 6 della convenzione , mira a garantire a tutti il diritto fondamentale di vedere il proprio caso deciso equitativamente, sul solo fondamento dell'applicazione del diritto e in assenza di qualsiasi influenza indotta.



## Remunerazione

53. Le principali regole del regime di remunerazione dei Giudici professionali dovranno essere fissate per legge

54. La remunerazione dei Giudici dovrà essere commisurata al loro ruolo e alle loro responsabilità, ed essere di livello tale da metterli al sicuro da qualsiasi pressione diretta a influire sulle loro decisioni. Il mantenimento di una remunerazione ragionevole dovrà essere garantito in caso di malattia o di congedo di maternità o di paternità, così che la misura della pensione dovrà essere ragionevolmente proporzionata alla remunerazione dei giudici in servizio. Disposizioni legali specifiche dovranno essere introdotte per prevenire una riduzione della remunerazione riguardante specificamente i Giudici.

55. Dovranno essere evitati i sistemi che fanno dipendere la parte preponderante della remunerazione dei Giudici alla loro produttività, nella misura in cui questi possano creare difficoltà per l'indipendenza dei Giudici.

36. L'esposizione dei motivi ( relazione accompagnatoria?) CM (2010) 147 add1 del 21 ottobre 2010 alla raccomandazione del comitato dei Ministri così recita:

### capitolo 1 – **aspetti generali**

#### *campo d'applicazione della raccomandazione*

11. la raccomandazione è applicabile ai giudici professionali e non professionali, specialmente ai Giudici delle Corti costituzionali. Le disposizioni relative al reclutamento, alla remunerazione, alla selezione, e alla carriera non concernono i Giudici non professionali. La raccomandazione non dà la definizione di Giudici non professionali poiché ciò varia enormemente da un sistema all'altro e attiene al diritto interno degli stati membri stabilire chi dovrà essere considerato come Giudice non professionale ai fini della presente raccomandazione sia che si tratti di Giudici non professionali, di esperti nominati sulla base delle loro conoscenze specialistiche ecc..

Alcune disposizioni potrebbero ugualmente essere applicate ai procuratori e ad altri professionisti che intervengano davanti ai Tribunali e il cui stato è caratterizzato dal principio di indipendenza dinanzi al potere legislativo o esecutivo . Nondimeno la raccomandazione riguarda unicamente i Giudici.

La raccomandazione non è applicabile ai Giudici che provengono da Giurisdizioni internazionali

#### *Il Unione Europea*

37. Dall'arresto del 1 marzo 2012 nel caso n. C-393/10, O'Brien c. Regno unito , la Corte di Giustizia dell'Unione Europea 12° sezione ha sancito:

1. Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che spetta agli stati Membri definire la nozione di Lavoratori aventi un contratto o un rapporto di lavoro, figurando alla clausola 2 , punto 1 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, che figura in allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, la CEEP e La CES, così come modificato dalla direttiva 98/23/CE del Consiglio del 7 aprile 1998 e, specificamente, di determinare se i Giudici rientrano in questa nozione, a condizione che questo non determinasse arbitrariamente l'esclusione di questa categoria di persone dal beneficio della protezione offerta dalla direttiva 97/81, così come modificata dalla direttiva 98/23 e da questo accordo quadro.

Un'esclusione dal beneficio di questa protezione non potrebbe essere giustificata sull'argomento che la relazione che intercorre tra i Giudici e il Ministero della Giustizia è diversa da quella che lega gli impiegati al proprio datore di lavoro secondo il diritto nazionale del lavoro (?)

2. l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, che si trova in allegato alla direttiva 97/81, come modificata dalla direttiva 98/23, dovrà essere interpretato nel senso che si oppone a che, ai fini dell'accesso alla pensione, il diritto nazionale stabilisca una distinzione tra i Giudici a tempo parziale remunerati sulla base di onorari giornalieri, a meno che ragioni obiettive non giustificino una tale differenza di trattamento, ciò che è riservato all'apprezzamento della giurisdizione di rinvio.

## **IN DIRITTO**

### *osservazioni preliminari*

38. In questa decisione sulla ricevibilità (Associazione Giudici di Pace c. Italia, reclamo n. 102/2013, decisione sulla ricevibilità del 2 dicembre 2014, § 19), il comitato ha considerato che allegazioni formulate dall'ANGdP sollevino delle questioni rilevanti ai sensi dell'art. 12 della carta e ha indicato che si deciderà sulla fondatezza con riguardo al paragrafo in questione

39. L'organizzazione reclamante afferma la violazione dell'art. 12 della carta in generale, e in maniera specifica dell'art. 12 § 3 della Carta relativa al miglioramento progressivo del regime di sicurezza sociale e dell'art. 12 § 4b della carta relativo alla concessione, alla stabilità e al ripristino dei diritti delle persone circolanti negli stati parte. Segnala inoltre che i giudici del paese sono discriminati in materia di sicurezza sociale nella misura in cui i magistrati togati e altre categorie di magistrati onorari come i vice procuratori onorari e i giudici aggregati beneficiano della sicurezza sociale.

40. Il governo contesta l'applicabilità dell'art. 12 della carta nel caso di specie posto che i giudici di pace non sono lavoratori nel senso previsto dalla Carta e il reclamo non concerne l'insieme della popolazione. Si contesta in particolare l'applicabilità dell'art. 12 § 4b della carta poiché questa disposizione riguarda esclusivamente la concessione, la stabilità e il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale delle persone circolanti all'interno degli stati parte. Contesta altresì tutte le discriminazioni nel rapporto tra magistrati togati ed altre categorie di magistrati onorari.

41. Il Comitato ricorda che l'art. 12§3 della carta concerne l'evoluzione positiva o negativa del regime di sicurezza sociale. Considera, tuttavia, che l'organizzazione reclamante non ha presentato argomenti pertinenti con riferimento a questa disposizione.

42. Risulta da quanto scritto nell'art. 12§ 3 della carta che l'obbligo sottoscritto concerne l'impegno di sforzarsi a portare ad un livello più alto il regime di sicurezza sociale nel suo complesso. Ma questo non è l'oggetto del reclamo di specie. Inoltre, la decisione citata dall'organizzazione reclamante, secondo cui il rispetto della carta impone agli Stati parte di prendere non solamente misure legislative, ma misure concrete ((Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §5) risulta dall'esame della situazione concreta, riservato all'ipotesi in cui il Comitato constata preliminarmente la conformità alla carta della situazione in diritto. Ora, nel caso di specie, il reclamo non concerne l'applicabilità della carta nella pratica, ma la conformità alla carta della copertura del regime di sicurezza sociale e dell'adeguamento dei benefici previsti in diritto, degli aspetti che rilevano ai sensi dell'art. 12§1 della Carta.

43. Il comitato considera pertanto che il reclamo non riguarda con evidenza l'art. 12§3 della Carta.

44. Il Comitato ricorda che, per definire il campo di applicazione personale dell'art. 12 § 4 della Carta, occorre riferirsi al paragrafo 1° dell'allegato alla carta che così dispone:

Sotto riserva delle disposizioni dell'art. 12 paragrafo 4 e dell'art. 13 paragrafo 4 tra le persone indicate dagli art. da 1 a 17 e da 20 a 31 non sono compresi gli stranieri nella misura in cui sono cittadini di altre parti residenti legalmente o lavoratori regolarmente sul territorio delle parti interessate, essendo inteso che gli articoli sopra indicati saranno interpretati alla luce delle disposizioni degli articoli 18 e 19

45. Risulta che l'art. 12§4 della carta si applica ai cittadini dello stato parte che hanno lavorato all'estero nel corso della loro vita e per questo fatto hanno acquisito e conservato in virtù della legge di questo paese i diritti alla sicurezza sociale.

46. Il Comitato non rileva tra gli argomenti presentati dall'organizzazione reclamante in linea con l'art. 124 della carta. In particolare non è stabilito il collegamento tra l'esclusione dei Giudici di pace alla sicurezza sociale e la situazione delle persone migranti tra gli stati parte, essendo inoltre la nomina e le funzioni del Giudice di pace riservata ai cittadini italiani in virtù dell'art. 5 comma 1 a) della legge n. 374/91

47. Il comitato considera , pertanto, che il reclamo non riguarda in maniera evidente l'art. 12§4 della carta.

48. Il Comitato ricorda che l'instaurazione e il rafforzamento di un regime di sicurezza sociale riguarda l'art. 12§1 della carta . L'impegno di instaurare o di rafforzare un regime di sicurezza sociale previsto da questa disposizione è soddisfatto ( (Conclusions 2002, Observation interprétative de l'article 12§§1, 2 et 3 ; Finnish Society of Social Rights c. Finlande, réclamation n° 88/2012, décision sur le bienfondé du 9 septembre 2014, §§57-58) allorché:

- il regime di sicurezza copra i rischi sociali tradizionali prevedendo delle prestazioni di un livello sufficiente in questi rami: cura della salute, malattia, disoccupazione, vecchiaia, infortuni sul lavoro, famiglia, maternità, invalidità e superstiti

-una percentuale significativa della popolazione è coperta per il rischio salute, anche al di fuori di un rapporto di lavoro, e una percentuale significativa della popolazione attiva è coperta da prestazioni compensative dall'uscita dal lavoro come accade con la pensione;

.-il regime si appoggia su un finanziamento collettivo;

49. Il comitato rileva che il reclamo non riguarda il campo di applicazione materiale del regime di sicurezza sociale previsto dall'art. 12§ della carta. Ma il problema si precisa nel senso di sapere se coloro che esercitano le funzioni di Giudici di pace debbano beneficiare della protezione sociale; se queste persone siano lavoratori ai sensi della Carta; e se le domande formulate da una categoria di lavoratori possano essere esaminate isolatamente dall'insieme della popolazione individuando così un principio di applicazione personale di questa disposizione.

50. Su questo punto , allorché l'art. 12§1 della carta prescrive la copertura di sicurezza sociale per l'insieme della popolazione o della popolazione attiva, non potrà essere interpretato nel senso di escludere in maniera discriminatoria certi gruppi della popolazione o della popolazione attiva. Il Comitato ritiene, allora, che l'argomento sollevato secondo cui le persone che esercitano le funzioni di giudice di pace non costituiscono lavoratori nel senso indicato dalla carta è inoperante.

51. Il comitato rileva che il reclamo evidenzia che le persone che svolgono le funzioni di giudice di pace sono discriminati in punto di sicurezza sociale rispetto ai magistrati ordinari e ad altre

categorie di magistrati onorari. Ricordando che ci si riserva, nell'interesse di assicurare un rispetto effettivo delle disposizioni materiali del trattato, la possibilità di esaminare un reclamo precedentemente dichiarato ricevibile su certe disposizioni alla luce di altre disposizioni della Carta (Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France, réclamation n° 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, §§19-20) , si constata che il Governo ha replicato al rilievo della discriminazione nella sua memoria sulla fondatezza.

52. Il Comitato ritiene pertanto di disporre di elementi di fatto e diritto che gli permettono di decidere sull'esistenza della discriminazione, con riferimento all'art. 12§1 della carta, dei giudici di pace in rapporto dei magistrati titolari e delle altre categorie di magistrati onorari.

## **VIOLAZIONE RILEVATA DELL'ARTICOLO E CON RIFERIMENTO ALL'ART. 12§1 DELLA CARTA**

53. l'articolo E della carta così dispone:

### **articolo E: Non-discrimination**

*La fruizione dei diritti riconosciuti dalla presente carta deve essere assicurata senza distinzione alcuna fondata in particolare sulla razza, il colore, il sesso, la lingua le opinioni politiche o altre opinioni, l'origine nazionale , la salute, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ad altre situazioni*

54. L'art. 12§1 della Carta così recita:

### **Articolo 12 – diritto alla sicurezza sociale**

parte I: *Tutti i lavoratori e i loro aventi diritto hanno diritto alla sicurezza sociale;*

parte II: *al fine di assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla sicurezza sociale le parti si impegnano a:*

*1. a instaurare o migliorare un regime di sicurezza sociale*

...

### **A – Argomenti delle parti**

#### **1. L'organismo reclamante**

55. L'ANGdP espone che in virtù dell'art.116 cost. e dell'art. 1 , comma 1 lettera a) del regio decreto n. 12/41, i Giudici di pace sono magistrati onorari che, in qualità di componenti dell'ordine giudiziario, amministrano la giustizia ed esercitano le funzioni giurisdizionali in materia civile e penale. Per quanto riguarda le loro competenze, modalità di reclutamento, diritti e obblighi ( si vedano i paragrafi 29-33), sostiene che, contrariamente ai giudici onorari aggregati, un corpo di magistrati onorari ( si vedano i paragrafi 20, 27-28) le cui funzioni sono delegate di magistrati titolari ( art. 42 bis , comma 2 del regio decreto n.12/41 modificato) Le funzioni esercitate dai giudici di pace nascono autonome.

56. L'ANGdP evidenzia che i Giudici di pace sono indiscutibilmente indispensabili al buon funzionamento della Giustizia dal momento che trattano attualmente circa il 50% delle domande civili e il 25% delle cause penali. Inoltre , dopo la loro creazione nel 1991, i Giudici di pace sono stati progressivamente assimilati ai magistrati titolari: le loro nomine segue un procedura simile a quella dei magistrati titolari; sono assimilati a dei funzionari ai fini della fiscalità personale ( art 50

comma 1 lettera F) del DPR n. 917/86; si veda il paragrafo 21); la loro competenza è stata progressivamente estesa a delle nuove domande; sezioni autogestite sono state create in seno ai consigli giudiziari delle Corti d'appello seguendo il modello dei magistrati titolari ( art. 10 decreto legge n. 25 del 27 gennaio 2006 riguardante l' Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari). Citando la Corte suprema di Cassazione ( cass. Civile , sezioni Unite, ordinanza 21582 già citata) e la dottrina, che affermano che i Giudici di pace sono magistrati semi-professionali e le recenti riforme li hanno professionalizzati, l'ANGdP sostiene che, benché magistrati onorari , i Giudici di pace nella sostanza sono Giudici professionali chiamati a interpretare e applicare il diritto nella stessa maniera dei magistrati titolari.

57. Tuttavia, se lo Stato assegna ai Giudici di Pace delle missioni analoghe alla funzione pubblica , rifiuta loro la qualifica di funzionari e di lavoratori , oltre che l'accesso alla sicurezza sociale contro i rischi dell'età, della malattia, , degli infortuni della maternità e della disoccupazione.

Di conseguenza, tenuto conto dell'incompatibilità legali e dell'enorme carico di lavoro, gli avvocati che esercitano le funzioni di Giudice di pace si dedicano sovente esclusivamente a queste funzioni, sospendendo o riducendo così le loro attività professionali sotto la soglia richiesta per l'iscrizione alla cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli avvocati e procuratori (Cassa Forense) e per l'acquisizione delle annualità utili per la pensione. Così che i doveri attribuiti ai Giudici di pace possono sfociare nell'esclusione di fatto dalla protezione sociale. Inoltre, benché l'art. 11-bis, comma 4 della legge n. 374/91 autorizzi il cumulo della remunerazione conseguita per effetto dell'attività di Giudice di pace con la pensione, i criteri di selezione attuali limitano a 50 anni l'età di reclutamento , impedendo di fatto l'applicazione di tale disposizione .

58. L'ANGdP rileva in aggiunta che, nella misura in cui l'art. 2 comma 16 lettera e) del progetto di legge n. AS1738 (si veda paragrafo 22) dispone che "i magistrati onorari possono ricorrere a delle forme volontarie di contributi sociali senza costi per le finanze pubbliche" nessuna protezione sociale obbligatoria è considerata.

59. Di conseguenza , i Giudici di pace subiscono una discriminazione in materia di sicurezza sociale nei confronti dei magistrati titolari e di altre categorie di Magistrati onorari.

60. Con riguardo ai magistrati titolari, l'ANGdP evidenzia che questa discriminazione è contraria alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella misura in cui "l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, deve essere interpretato nel senso che si oppone a che ai fini dell'accesso alla pensione, il diritto nazionale stabilisca una distinzione tra i Giudici a tempo pieno e i giudici a tempo parziale pagati sulla base di onorari giornalieri, a meno che ragioni obiettive giustifichino tale differenza di trattamento , ciò che è rimesso all'apprezzamento della giurisdizione di rinvio" ( Cour de justice de l'Union européenne (deuxième chambre), affaire n° C-393/10, O'Brien c. Royaume-Uni, arrêt précité ; voir paragraphe 37). Inoltre, dal momento che la raccomandazione del Comitato dei ministri CM/Rec(2010)12, facente riferimento al diritto riconosciuto a tutti i magistrati di beneficiare di una pensione che sia proporzionale alla remunerazione percepita durante lo svolgimento delle funzioni, si applica tanto ai magistrati titolari che ai magistrati onorari, l'esclusione da ogni forma di remunerazione a cottimo (§§54-55 ; si veda il paragrafo 35) si applica ai magistrati titolari, ma non ai giudici di pace.

61. Con riferimento alle altre categorie di magistrati onorari l'ANGdP sostiene che i giudici di pace non beneficiano della protezione sociale, contrariamente ai giudici onorari aggregati. In effetti le indennità che vengono a loro corrisposte costituiscono un reddito professionale sulla base del quale il Ministero della Giustizia rimborsa i contributi di sicurezza sociale versati alla Cassa forense ai fini pensionistici ( art. 8 comma 4 e 5 della legge 276/97) e l'INPS ha riconosciuto il cumulo delle indennità versate ai giudici onorari aggregati e questi contributi ( circolare INPS n° 67 del 24 marzo 2000 ; si veda paragrafo 26 ). Inoltre , il tribunale ordinario di Torino ha ordinato all'INPS di

“affiliare” 10 vice procuratori- onorari alla cassa forense e ingiunto al Ministero della Giustizia di prendere in carico i contributi corrispondenti ( Tribunale del lavoro, 5 sezione sentenza n° 10697/2013, 7 luglio 2014).

## **2. Le difese del Governo**

62. Il Governo sostiene che l’art. 116, comma 3 della costituzione invocato dall’organizzazione reclamante non conferisce alcuno statuto giuridico ai Giudici di pace, ma si limita a ripartire la competenza legislativa in materia di magistratura onoraria tra lo Stato e le Regioni. La Costituzione indica chiaramente che, benché le funzioni giudiziarie siano prima di tutto esercitate dalla Magistratura titolare (art. 102 comma 1 della Costituzione) queste possono essere esercitate da magistrati onorari ( art. 106 comma 2 della costituzione ) alle condizioni definite dal regio decreto n. 12/41 e dalla legislazione speciale relativa ai differenti stati della magistratura onoraria .

63. Inoltre l’affermazione secondo cui i diritti alla pensione non sarebbero accordati ai Giudici di pace dall’art. 11 , comma 4 bis della legge 374/91 è frutto di confusione, nella misura in cui questa disposizione autorizza unicamente i Giudici di pace a conservare, parallelamente all’esercizio delle loro funzioni di magistrato onorari, i corrispettivi che percepiscono per la loro attività professionale o per la loro pensione.

64. Oltretutto , l’art. 2 comma 13 lett e) e comma 16 lett. e) del progetto di legge n. AS1738 prevede una protezione sociale sulla base di contributi volontari tenuto conto del carattere onorario dell’attività dei magistrati onorari. Secondo il Governo, questo testo permetterà a questi magistrati, compresi i Giudici di pace, di beneficiare di una protezione sociale.

65. Il governo contesta la pertinenza dell’art. 12 della carta in generale poiché i Giudici di pace non costituiscono dei lavoratori nel senso indicato dalla carta. Inoltre il reclamo si basa esclusivamente sul difetto di protezione sociale dei Giudici di pace e non concerne l’assenza di protezione per l’insieme della popolazione.

66. Nega in particolare la pertinenza dell’art. 12§4b poiché questa disposizione concerne esclusivamente la concessione, il miglioramento e il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale delle persone circolanti negli stati parte.

67. Per quello che concerne la discriminazione che si afferma esistente nei rapporti con i magistrati titolari, il Governo evidenzia che la situazione dei magistrati onorari differisce sotto plurimi aspetti:

- questi sono scelti sulla base della loro qualificazione e non sulla base di un esame scritto e orale;
- Sono nominati per un periodo determinato , 4 anni per i giudici di pace rinnovabile 2 volte , con riserva di valutazione positiva del loro lavoro; l’art. 2-bis della legge n. 15 del 27 febbraio 2014 di conversione riforma del decreto legge n. 150 del 30 dicembre 2013 prevedendo la proroga dei termini fissati della legge , li ha restituiti alle loro funzioni , in via eccezionale, fino al 31 dicembre 2015 al fine di permettere al Parlamento di riformare la magistratura onoraria;
- questi esercitano le loro funzioni a tempo parziale e hanno un’altra attività professionale, in genere in qualità di avvocati, d’impiegati o di professionisti pensionati, con l’obiettivo di permettere a dei giuristi di accedere ad una funzione prestigiosa ed onoraria;
- Esercitano funzioni giurisdizionali nel quadro , non di un rapporto di lavoro ma di un rapporto di servizio onorario, interamente disciplinato dalla legge 394/91; e, dunque, nessun contratto collettivo o individuale è stato concluso con lo Stato , il loro carico di lavoro dipende unicamente dalla quantità di cause e questi organizzano il loro lavoro in maniera autonoma;
- tenuto conto del carattere onorario delle loro funzioni, non percepiscono uno stipendio , ma un’indennità fissata dalla legge 394/91; L’indennità è cumulabile con la pensione; l’equiparazione

dell'indennità a uno stipendio in base all'art. 10 comma 1 lett. f) del decreto presidenziale n. 917/86 ( si veda il paragrafo 21) è limitata ai fini fiscali;

-Per queste stesse ragioni, non hanno diritto né a ferie , né alla contribuzione, essendo al loro copertura assicurata per effetto della loro attività professionale o dalla loro pensione;

68. Sostiene che nella misura in cui la differenza di stato tra magistrati titolari e magistrati onorari riflettono le differenze della natura delle loro rispettive funzioni , non esiste alcuna discriminazione degli uni in rapporto agli altri, Inoltre nella misura in cui i giudici di pace non costituiscono lavoratori , ma persone nominate temporalmente per l'esercizio onorario di funzioni giurisdizionali, non potrebbero essere considerati o qualificati come professionali. Oltretutto il paragrafo 2 della raccomandazione CM/Rec(2010)12 stabilisce una distinzione tra magistrati onorari e magistrati titolari, nella misura in cui queste disposizioni non sono applicabili allorché risulti chiaramente dal contesto che queste non possano che applicarsi ai giudici professionali. In effetti benchè le disposizioni relative all'indipendenza dei giudici dovrebbero applicarsi ai giudici di pace, quelle che concernono la remunerazione, la sicurezza sociale, le pensioni e le ferie dovrebbero applicarsi unicamente ai magistrati titolari poiché mirano a proteggere una categoria di lavoratori che esercita le funzioni giudiziarie in maniera stabile, continua ed esclusiva. Secondo il Governo, il § 53 riguarda unicamente la retribuzione dei magistrati titolari, l'esposizione dei motivi (si veda paragrafo 36) precisante che le disposizioni relative al reclutamento , alla remunerazione, la selezione e la carriera non si applicano ai magistrati onorari.

69. per quello che concerne i giudici onorari aggregati, che beneficiano assertivamente della protezione sociale, contrariamente ai Giudici di pace, il Governo chiarisce la confusione: allorché il parlamento ha votato per il reclutamento di 1000 giudici onorari aggregati al fine di riassorbire l'arretrato delle cause pendenti dinanzi ai Tribunali di prima istanza, la contribuzione è stata prevista ( art. 8 , comma 4 della legge 276/97) nella misura in cui l'esercizio delle funzioni giudiziarie era reso incompatibile con ogni impiego o attività professionale ( art. 9 , comma 1 e 3 legge 276/97).

## **B- valutazione del Comitato**

70. Il comitato ricorda che l'inserimento dell'art. E sotto forma di una disposizione autonoma testimonia dell'importanza accordata al principio di non discriminazione nella realizzazione dei diritti fondamentali che prevede la carta. La sua funzione risiede nel garantire il godimento della totalità dei diritti protetti indipendentemente dalle caratteristiche particolari di alcune persone o gruppi di persone. Il principio di uguaglianza sottostante a questa disposizione implica di assicurare uno stesso trattamento a persone che si trovano nella stessa situazione ma, ugualmente di trattare in maniera differente le persone che versano in una situazione diversa. L'art. E della Carta impedisce non solamente la discriminazione diretta, ma anche tutte le forme di discriminazione indiretta, che possono rivelare sia un trattamento inappropriato di certe situazioni, sia l'ineguale accesso ai benefici collettivi delle persone che si trovino nella stessa situazione rispetto ad altri cittadini. L'elenco dei motivi di discriminazione proibiti all'art. E della Carta non è tassativa Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France, réclamation n° 13/2000, décision précitée, §§51-52).

71. Il comitato ricorda altresì che gli stati parte beneficiano di un certo margine di autonomia per determinare se e in quale misura, differenze tra situazioni per certi aspetti analoghe giustificano distinzioni di trattamento giuridico. Occorre decidere nondimeno in ultima analisi se la distinzione rimane entro tale margine discrezionale ((Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France, réclamation n° 50/2008, décision précitée, §39).

72. Una distinzione è discriminatoria ai sensi dell'art. E della Carta quando difetta di giustificazione obiettiva e ragionevole, in altre parole quando non persegue un fine legittimo o non è ragionevolmente proporzionata per i mezzi usati e il fine perseguito (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §40).

73. Il Comitato ricorda che in materia di discriminazione, occorre che l'onere della prova non incomba integralmente sulla parte richiedente, e sia oggetto di un "impiego" appropriato. (Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales (MDAC) c. Bulgarie, réclamation n° 41/2007, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, §52).

#### *sulla compatibilità*

74. Il comitato rileva che, ai sensi dell'art. 1, comma 1 lettera a del regio decreto n.12/41, i Giudici di pace sono magistrati onorari che, in qualità di componenti dell'ordine giudiziario, amministrano la giustizia ed esercitano le funzioni giurisdizionali in materia civile e penale. Ricorda che la situazione di coloro che esercitano la funzione di giudice di pace deve essere esaminata, non con riferimento al loro stato o alla denominazione loro conferita dal diritto interno, ma in maniera autonoma secondo le finalità affidate; l'Autorità gerarchica; e le attività esercitate, quest'ultimo criterio è determinante (Consiglio Europeop dei sindacati di Polizia (CESP) c. Francia, réclamation n° 101/2013, décision sur le bien-fondé du 27 janvier 2016, §§54-59). Si constata che i Giudici di pace hanno la finalità di concorrere all'amministrazione della Giustizia e di esercitare funzioni giurisdizionali. La loro assimilazione ai magistrati titolari è progressivamente avvenuta con riguardo al reclutamento, alle competenze, alla fiscalità dei redditi, e alla loro gestione di budget e personale, al punto che la Corte Suprema di Cassazione ( cass. Civ. , sezioni unite, ordinanza 21582 già citata) li definisce come magistrati "a mezzo percorso tra il carattere onorario e il carattere professionale". Il piano statistico sulle prestazioni del 2014 rese dal servizio dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi presso il ministero della Giustizia li inserisce tra quelli effettivi delle giurisdizioni civili e penali.

75. Tenuto conto delle finalità attribuite, delle competenze esercitate e della loro integrazione in seno all'organizzazione giudiziaria, il Comitato ritiene che coloro che esercitano le funzioni di giudice di pace sono, da punto di vista funzionale, equivalenti ai magistrati titolari con riguardo all'art. 12§1 della carta, sia che siano qualificati come magistrati professionali o onorari dal diritto interno.

76. Il comitato rileva che la raccomandazione CM/REC (2010)12, le cui disposizioni si applicano ugualmente ai giudici non professionali a meno che non risulti chiaramente dal contesto che queste non si applicano (§2), raccomanda che sia stabilita una retribuzione ragionevole in caso di malattia o di congedo di maternità o di paternità, oltre che il versamento di una pensione di un livello ragionevolmente proporzionato alla remunerazione.

#### *sull'esistenza di una differenza di trattamento*

77. Il Comitato rileva che coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace non costituiscono una categoria omogenea rispetto alla sicurezza sociale. Nella pratica questi possono beneficiare della sicurezza sociale poiché pensionati, o impiegati, o perché liberi professionisti. Non può essere escluso che in ragione delle incompatibilità legali, delle necessità dei Tribunali, o perfino delle scelte personali, coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace sospendano o riducano la loro attività professionale sotto la soglia richiesta per l'iscrizione alla Cassa forense o per l'acquisizione di annualità di pensione.



78. Ora, nella misura in cui la legge 374/91 non contempla né la contribuzione basata sull'attività onoraria, né il controllo dell'esistenza di una copertura sociale, una parte di coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace come attività principale sospendendo o riducendo la loro attività professionale si possono trovare esclusi dalla copertura sociale. Poiché la legge n. 374/91 autorizza coloro che esercitano le funzioni di giudice di pace a esercitare queste funzioni a titolo principale, e a mantenere la loro attività professionale a titolo secondario, situazione sconosciuta ai magistrati e titolari e ai giudici onorari aggregati in ragione dell'obbligo di servizio pubblico esclusivo e della contribuzione sociale, la legge citata crea una differenza di trattamento nei riguardi della sicurezza sociale.

79. Il Comitato evidenzia che il Governo non contesta l'esistenza di tali situazioni. Rileva solamente che prevedendo la possibilità per i magistrati onorari di sottoscrivere una copertura sociale volontaria, l'art. 2 comma 13 lettera e) e comma 16 lettera e) del progetto di legge AS1738 riconosceva all'origine un bisogno possibile di copertura sulla base dell'attività onoraria.

80. Ricordando che, nel quadro della procedura di reclamo collettivo, si decide sulla situazione esistente al giorno della decisione sulla fondatezza del reclamo (Consiglio Europeo dei sindacati di polizia (CESP) c. Portugal, réclamation n° 57/2009, décision sur le bien-fondé du 1er décembre 2010, §52), il Comitato constata che l'art. 2, comma 16 lettera e) del progetto di legge n° AS1738 e la possibilità di sottoscrivere una copertura sociale volontaria sono state soppresse nella legge 57/2016 successiva. Il Governo è ormai investito del potere di adottare, nell'anno successivo al 18 maggio 2016, una normativa al fine di stabilire un regime di sicurezza e assistenza sociale in linea con le condizioni previste dall'art.2, comma 13, lett. i) della legge n.57/2016.

81. Il Comitato ritiene che nel momento in cui coloro che esercitano le funzioni di Giudici di pace beneficiano della copertura sociale poiché pensionati, o impiegati, la differenza di trattamento non incide eventualmente sul loro diritto alla sicurezza sociale con riguardo all'art. 12 §1 della Carta. Tuttavia, il Governo non stabilisce che tutti coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace beneficiano della copertura sociale nella pratica anche nel caso in cui questi sospendano o riducano la propria attività professionale sotto la soglia di utile per la copertura della Cassa forense o per l'acquisizione delle annualità utili per la pensione.

#### *Sulla Giustificazione della differenza di trattamento*

82. Il Governo evidenzia una serie di ragioni per giustificare questa differenza di trattamento, nondimeno la procedura di selezione, la nomina per un tempo determinato, il lavoro a tempo parziale, il servizio onorario o la retribuzione a mezzo di indennità, il fatto che coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace nominati come prestatori di servizi mentre i magistrati titolari e le altre categorie di magistrati onorari, come i Giudici onorari aggregati, esercitano le loro funzioni in maniera stabile, continua ed esclusiva. Il comitato considera questi argomenti relativi alla mera organizzazione del lavoro non costituenti una giustificazione obiettiva e ragionevole per la differenza di trattamento in oggetto, trattandosi di soggetti a cui è stata riconosciuta l'equivalenza dal punto di vista funzionale.

83. Di conseguenza il Comitato afferma che sussiste la violazione dell'art. E in combinato con l'art. 12§1 della Carta nei confronti di coloro che esercitano le funzioni di Giudice di pace e non dispongono della copertura sociale alternativa.

## **CONCLUSIONE**

Per questi motivi , il Comitato, all'unanimità, conclude, per la violazione dell'art. E combinato con l'art. 12§1 della Carta.