

# Elezioni CSM: Unagipa chiede diritto di voto per giudici di pace, got e vpo

[unionejudicipace.it/](http://unionejudicipace.it/)

July 4, 2018



**U N I O N E  
N A Z I O N A L E  
G I U D I C I  
D I P A C E**  
*\* unagipa \**

*Al Presidente della Repubblica  
Sergio Mattarella*

*Al Consiglio Superiore della Magistratura  
Vice Presidente Avv. Giovanni Legnini*

*Alla Presidente del Senato della Repubblica  
On.le Maria Elisabetta Alberti Casellati*

*Al Presidente della Camera dei Deputati  
On.le Roberto Fico*

*Al Presidente del Consiglio dei Ministri  
Prof. Avv. Giuseppe Conte*

*Al Vice Presidente del Consiglio dei Ministri  
On.le Matteo Salvini*

*Al Vice Presidente del Consiglio dei Ministri  
On.le Luigi Di Maio*

*Al Ministro della Giustizia  
On.le Avv. Alfonso Bonafede*

*Alla Presidente dell'Ufficio elettorale  
centrale presso la Corte di Cassazione per  
l'elezione dei componenti magistrati del CSM  
Dott.ssa Giuseppina Anna Maria Pacilli*

*Al Presidente della Commissione Centrale  
elettorale presso la Corte di Cassazione per  
l'elezione dei componenti magistrati del CSM  
Dott. Carlo De Chiara*

**Oggetto: elettorato attivo dei magistrati onorari per l'elezione  
dell'8-9 luglio 2018 dei magistrati componenti il CSM**

In attuazione di quanto previsto dagli artt. 18, 21 e 30 della legge 24 marzo 1958, n. 195, in data 9 aprile 2018 il Presidente della Repubblica, nella sua qualità di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, ha indetto per i giorni 8 e 9 luglio 2018 «le votazioni per l'elezione dei componenti magistrati del Consiglio Superiore della Magistratura».

Contestualmente il Capo dello Stato ha invitato il Presidente della Camera dei Deputati a provvedere, d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica, alla convocazione del Parlamento in seduta comune per l'elezione degli otto componenti di designazione parlamentare dello stesso Consiglio Superiore, che è fissata per il 19 luglio 2018 alle ore 14:30.

Con delibera del 18 aprile 2018, pubblicata in pari data sul sito istituzionale del CSM ai sensi dell'art.2, comma 2, d.lgs. n.33/2013, il Consiglio superiore della magistratura ha disposto per i giorni 8 e 9 luglio 2018 «*la convocazione delle elezioni dei componenti magistrati del Consiglio Superiore della Magistratura*», secondo quanto previsto dall'art.25, comma 1, della legge n.195/1958.

Con delibera del 18 aprile 2018, pubblicata in pari data sul sito istituzionale del CSM ai sensi dell'art.2, comma 2, d.lgs. n.33/2013, il Consiglio superiore della magistratura ha nominato l'Ufficio Elettorale Centrale presso la Corte di Cassazione, ai sensi dell'art.25, comma 2, della legge n.159/1958.

Come riferito nella delibera del CSM del 20 giugno 2018, in risposta ad un quesito del 18 maggio 2018 di un Presidente di Corte di appello "in ordine all'esercizio del diritto di voto nelle elezioni dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura da parte dei magistrati ordinari in tirocinio con d.m. 3 febbraio 2017", l'Ufficio centrale elettorale presso la Corte di Cassazione, insediatosi il 26 aprile 2018, ha indicato nel periodo compreso tra il 27 aprile 2018 e il 18 maggio 2018 il lasso temporale per la presentazione delle candidature da parte dei magistrati interessati, in deroga - riteniamo non ammissibile, perché non rientrante nei poteri dell'Ufficio centrale elettorale - alla chiara disposizione dell'art.25, comma 3, della legge n.159/1958, che prevede che le candidature devono essere presentate all'Ufficio centrale elettorale entro venti giorni dal provvedimento di convocazione delle elezioni, nel caso di specie nel lasso temporale dal 18 aprile 2018 al 7 maggio 2018.

In particolare, l'art.2 del D.P.R. 12 aprile 1976, n.89, invocato dall'Ufficio centrale elettorale ai fini della decorrenza, a partire dal 27 aprile 2018 – data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n.97 del 27/4/2018 della delibera del CSM del 18 aprile 2018 di convocazione delle elezioni -, del termine per la presentazione delle candidature è stato implicitamente abrogato dall'art.25, comma 3, della legge n.195/1958 e successive modifiche (da ultimo l'art. 7 della legge n.44/2002), ed infatti il richiamato art.26, comma 3<sup>1</sup>, non contiene alcun riferimento al termine per la presentazione delle candidature.

L'art. 102, comma 1, della Costituzione così dispone: "la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario".

L'articolo 106 della Costituzione disciplina le modalità di nomina dei magistrati ordinari, prevedendo, al comma 2, che la legge sull'ordinamento giudiziario possa ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati ordinari onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli, ossia potestà giurisdizionali piene, anche negli organi collegiali, come sancito dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza n.28937/2017 e con la sentenza n.22845/2016, in quanto "*i giudici onorari – sia in qualità di giudici monocratici che di componenti di un collegio – possono decidere ogni processo e pronunciare qualsiasi sentenza per la quale non vi sia espresso divieto di legge, con piena assimilazione dei loro poteri a quelli dei magistrati togati, come si evince dall'art. 106 Cost*".

---

<sup>1</sup> Così dispone attualmente l'art.26, comma 3, della legge n.195/1958, nel testo modificato dall'art.7 della legge 28 marzo 2002 n.44: «*Ogni elettore esprime il proprio voto per un solo magistrato su ciascuna scheda elettorale*».

In attuazione degli articoli 102 e 106 della Costituzione, l'art.1 della legge sull'ordinamento giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941, n.12) prevede che la giustizia nelle materie civile e penale è amministrata dal giudice di pace, dal tribunale ordinario, dalla corte di appello, dalla corte di cassazione, dal tribunale per i minorenni, dal magistrato di sorveglianza e dal tribunale di sorveglianza; l'art.4, comma 2, dello stesso R.D. n.12/1941 prevede che appartengono all'ordine giudiziario, come magistrati onorari, anche i giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari; l'art. 1, comma 2, legge n. 374/1991 infine, dispone che *“l'ufficio del Giudice di Pace è ricoperto da un magistrato onorario appartenente all'ordine giudiziario”*. *«Per tale ultima ragione, è necessario che anche ai magistrati onorari siano garantite autonomia, indipendenza interna ed esterna nonché imparzialità nell'esercizio delle funzioni. Ne discende che la competenza per i provvedimenti inerenti tali figure (nomine, trasferimenti, conferme, sanzioni disciplinari) è del Consiglio superiore della magistratura, cui la Costituzione assegna il compito di assicurare il rispetto delle essenziali garanzie dei magistrati. In questa prospettiva, il Consiglio deve intervenire già dal momento della nomina, che comporta l'inserimento del magistrato onorario nell'ordine giudiziario, e successivamente per tutta la durata del mandato del giudice onorario, adottando tutti i provvedimenti relativi allo status dello stesso, ivi compresi quelli disciplinari (in questo senso anche la Corte costituzionale, in molte pronunce: n. 83 del 1998, n. 49 del 1989, n. 281 del 1989, n. 389 del 1989, n. 71 del 1971, n. 76 del 1961).»* (dal sito del Consiglio superiore della Magistratura).

Orbene, l'art.24, comma 1, della legge n.195/1958 riconosce l'elettorato attivo per partecipare all'elezione dei magistrati componenti il Consiglio superiore della magistratura a ***«tutti i magistrati con la sola esclusione degli uditori giudiziari ai quali, al momento della convocazione delle elezioni, non siano state conferite le funzioni giudiziarie, e dei magistrati che, alla stessa data, siano sospesi dall'esercizio delle funzioni ai sensi degli articoli 30 e 31 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 e successive modificazioni.»***

Il successivo comma 2 dello stesso articolo 24 della legge sulla costituzione e sul funzionamento del CSM non distingue, ai fini dell'elettorato passivo, tra magistrati ordinari e magistrati onorari, limitandosi a declinare i casi di ineleggibilità dei magistrati all'elezione a componenti del Consiglio superiore della magistratura, tra i quali nessuno riguarda lo *status* di magistrato onorario.

Nell'art.23 della legge n.195/1958 si fa riferimento all'elezione *“da parte dei magistrati ordinari”*, ma la distinzione tra magistratura ordinaria e magistratura onoraria, come sopra evidenziato, opera a livello orizzontale per espresso disposto della Costituzione della Repubblica e dell'ordinamento giudiziario, nel senso che, all'interno della magistratura ordinaria, l'articolo 106 della Costituzione distingue fra magistrati ordinari nominati per concorso e magistrati ordinari nominati per titoli onorari o su base elettiva, estendendo al comma 3 la possibilità di nomina di magistrati onorari, per meriti insigni, anche in veste di consiglieri di Cassazione.

Ed infatti l'art. 101, comma 2, della Costituzione dispone che i giudici siano soggetti soltanto alla legge e l'art. 107, comma 3, della Costituzione prevede che i magistrati si distinguano soltanto per diversità delle funzioni giurisdizionali alle quali siano adibiti, senza che rilevi in alcun modo la modalità della loro nomina, che giammai può comportare discriminare all'esercizio pieno, indipendente ed imparziale della potestà giurisdizionale da parte di tutti i giudici.

Anche a voler diversamente argomentare, ai fini del riconoscimento dei diritti di elettorato attivo e passivo dei magistrati nelle elezioni dei colleghi candidati al Consiglio superiore della magistratura, il richiamato articolo 24 della legge 195/1958 non ammette alcun discriminare.

Del resto, come già evidenziato, sono magistrati onorari i consiglieri di Cassazione designati dal Consiglio superiore della magistratura, ai sensi dell'art.106, comma 3, della Costituzione, per

meriti insigni, individuati tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori. Non risulta che siano stati ad essi mai negati i diritti di elettorato attivo e passivo in sede di nomina dei componenti magistrati del CSM.

Addirittura, nella citata delibera del 20 giugno 2018 il Consiglio superiore della magistratura ha esteso ai magistrati ordinari in tirocinio nominati con d.m. 3 febbraio 2017, a cui sono state conferite le funzioni giudiziarie soltanto in data 26 aprile 2018, cioè dopo la delibera del 18 aprile 2018 del CSM di convocazione dei componenti magistrati, pubblicata in pari data ed in evidenza sul sito istituzionale del CSM, ispirandosi alla decisione dell'Ufficio centrale elettorale presso la Cassazione di far decorrere i venti giorni per la presentazione delle candidature non dal 18 aprile 2018, come prevede inderogabilmente l'art.25, comma 3, della legge 195/1958, ma dal 27 aprile 2018, cioè dal giorno della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della delibera del CSM di convocazione delle elezioni del 18 aprile 2018.

In buona sostanza, è assicurato l'elettorato attivo nelle elezioni dell'8-9 luglio 2018 per il rinnovo dei 16 membri della magistratura che comporranno il Consiglio superiore della magistratura per la consiliatura 2018/2022 a magistrati in tirocinio a cui non erano state ancora conferite le funzioni giudiziarie al momento della convocazione delle elezioni, mentre il diritto di elettorato attivo (oltre a quello passivo di presentare la candidatura) viene negato a circa 5.000 giudici di pace, g.o.t. e v.p.o., in servizio costante e continuativo ormai da moltissimi anni come magistrati della Repubblica italiana, creando così una duplice, illegittima discriminazione: tra organi dello Stato che svolgono le stesse funzioni giurisdizionali, le uniche che, in base alla Costituzione e alla normativa interna innanzi citata, legittimano la partecipazione del singolo magistrato (senza distinzione tra ordinario e onorario) alle attività elettorali per la nomina dei giudici componenti il Consiglio; addirittura tra magistrati onorari e meri tirocinanti, riconoscendo a quest'ultimi un diritto, al contrario, disconosciuto dalla Costituzione e dalla Legge.

La scrivente organizzazione UNAGIPA, la principale associazione di rappresentanza dei magistrati onorari, a seguito di plurime azioni giudiziarie avviate per il riconoscimento del diritto alle ferie retribuite per l'anno 2016, ha ottenuto dai Giudici di Pace di L'Aquila<sup>2</sup> e di Roma<sup>3</sup> tre ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea, nelle quali i giudici rimettenti, dopo aver evidenziato che la Cassazione a sezioni unite, nella sua funzione nomofilattica, con la sentenza n.13721/2017 ha escluso che il rapporto di lavoro dei giudici di pace sia da annoverare tra quelli di pubblico impiego, di lavoro parasubordinato o anche autonomo, affermandone la natura di "volontariato", hanno rilevato in essa un aperto contrasto con quanto stabilito vincolativamente per tutti gli Stati UE dalla CGUE nella sentenza O' Brien<sup>4</sup> sui giudici onorari britannici.

Nelle ordinanze di rinvio pregiudiziale si chiede se i giudici di pace, e con essi i g.o.t. e v.p.o., quali magistrati a tempo determinato nominati tramite concorso per titoli, investiti di potestà giurisdizionali piene e soggetti agli stessi doveri dei magistrati a tempo indeterminato, siano a questi ultimi comparabili, ai fini dell'applicazione delle direttive 2003/88/CE e 1999/70/CE, anche

<sup>2</sup> Giudice di pace di L'Aquila, ordinanza 2 agosto 2017, causa C-472/17, *Di Girolamo e Unagipa* contro Ministero della giustizia.

<sup>3</sup> Giudice di pace di Roma, ordinanza 16 ottobre 2017, causa C-600/17, *Cipollone e Unagipa* contro Ministero della giustizia; ordinanza 3 novembre 2017, causa C-626/17, *Rossi e Unagipa* contro Ministero della giustizia, in cui sono intervenuti 900 giudici onorari (n.658 Giudici di pace, n.102 Giudici onorari di Tribunale e n.140 Vice Procuratori onorari).

<sup>4</sup> Corte di giustizia, sentenza 1° marzo 2012, C-393/10, *O'Brien* contro Ministry of Justice, EU:C:2012:110. La questione pregiudiziale è stata sollevata dalla Supreme Court of the United Kingdom che, nonostante la Brexit, continua a dialogare con la Corte di giustizia sollevando nella stessa causa *O'Brien* la nuova pregiudiziale C-432/17 per estendere la tutela previdenziale dei giudici onorari impiegati part-time anche per il periodo di servizio antecedente alla data di entrata in vigore della direttiva 97/81/CE.

sotto il profilo della stabilità lavorativa, ponendo altresì la questione (centrale) dell'indipendenza ed imparzialità del giudice.

La vicenda dei giudici onorari è stata già discussa davanti al Parlamento UE tre volte: con l'audizione dei giudici di pace che avevano presentato petizioni il 28 febbraio 2017 e nella public hearing del 22 novembre 2017 davanti alla Commissione PETI, in sede plenaria il 13 maggio 2018.

Nella seduta della Commissione PETI del 28 febbraio 2017, all'esito delle audizioni, è stato deliberato all'unanimità di incaricare il Presidente della Commissione Cecilia Wikström di scrivere all'allora Ministro della Giustizia Andrea Orlando, al fine di sollecitare la risoluzione della questione dei giudici di pace e dei magistrati onorari in Italia, riconoscendo loro i diritti previsti dall'ordinamento comunitario; la lettera della Presidente Wikström, datata 23 marzo 2017, non ha addirittura ricevuto riscontro alcuno.

Nella seduta pubblica del 22 novembre 2017 davanti alla Commissione PETI per la discussione su "Protection of the rights of workers in temporary or precarious employment, based on petitions received" è emerso che, alla mancanza di tutele effettive normative, retributive e previdenziali per i giudici onorari, si aggiungeva la beffa per la vicenda degli ex precari pubblici della Croce Rossa italiana, assunti prima come "volontari" presso l'Ente pubblico e poi contrattualizzati con rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, che sono stati stabilizzati in base all'art.1, comma 518, della legge n.296/2006 e alla sentenza n.6077/2013<sup>5</sup> della Cassazione a sezioni unite per aver maturato i 36 mesi di servizio nella stessa pubblica amministrazione, e sono transitati in mobilità dal 1° febbraio 2017 come personale di ruolo a tempo indeterminato in servizio nelle cancellerie del Ministero della Giustizia, cioè negli stessi uffici giudiziari in cui operano i giudici onorari, che invece sono considerati volontari pur avendo sempre svolto attività di dipendenza e di servizio in favore dello Stato, come giudici ordinari.

Subito dopo, la Suprema Corte con sentenza del 4 gennaio 2018 n. 99, ribadendo l'assunto che i magistrati onorari, in aperta violazione dell'ordinamento comunitario, sarebbero solo dei "volontari", ha rigettato la domanda di un giudice di pace al risarcimento dei danni conseguiti all'infezione provocata dal batterio della tubercolosi contratta nell'ambiente di lavoro presso un centro di identificazione ed espulsione (CIE). Al giudice di pace ricorrente non è stata riconosciuta alcuna tutela assicurativa o previdenziale come lavoratore per una malattia contratta nell'ambiente di lavoro ed è stata anche inflitta una pesante condanna alle spese del giudizio.

Viceversa, il 28 febbraio 2018, confermando la posizione assunta nelle osservazioni scritte delle citate cause pregiudiziali pendenti in Corte di Giustizia Europea sulla tutela effettiva della magistratura onoraria, la Commissione Ue ha fornito alla Commissione PETI del Parlamento europeo la seguente risposta alle 13 petizioni presentate da giudici di pace e magistrati onorari: «**La Commissione ritiene che le condizioni di lavoro dei magistrati onorari e giudici onorari in Italia non dovrebbe essere meno favorevoli rispetto a quelle dei magistrati di carriera e dei giudici di ruolo, in quanto questi ultimi possono essere considerati come "lavoratori a tempo indeterminato comparabili" di cui alla clausola 3, punto 2, dell'accordo quadro**».

Da ultimo, il 31 maggio 2018 il Parlamento Ue, pronunciandosi anche sulle 13 petizioni dei giudici di pace e dei magistrati onorari, nonché sulla proposta di risoluzione presentata dall'europarlamentare Eleonora Evi del M5S, e fatta propria dalla Commissione PETI in persona della Presidente Cecilia Wikström, sostenuta fortemente da europarlamentari italiani del M5S (in particolare, la capogruppo Laura Agea), del gruppo GUE (Eleonora Forenza) e della LEGA (Lorenzo Fontana, attuale Ministro per la famiglia e le disabilità), ha approvato a larga maggioranza

---

<sup>5</sup> Cassazione, S.U., sentenza 12 marzo 2013, n.6077.

una importante risoluzione che condanna duramente il precariato nell'impiego pubblico e privato, sollecitando la Commissione Ue ad assumere urgenti e concrete misure per contrastare la reiterata violazione dell'ordinamento comunitario perpetrata in alcuni Paesi europei, con particolare riferimento allo Stato italiano.

Nel frattempo, è prossima la pronuncia della Corte di giustizia sulle questioni pregiudiziali di violazione del diritto dell'Unione europea nei confronti della magistratura onoraria innanzi richiamate.

Nel contratto di Governo predisposto e approvato dalle forze politiche che sostengono l'attuale Esecutivo, a cui appartengono gli europarlamentari italiani che si sono più strenuamente impegnati per l'approvazione della Risoluzione del Parlamento Ue del 31 maggio 2018 di contrasto alla precarietà dei rapporti di lavoro, è stato inserito, fra i punti essenziali del programma, la seguente clausola: **«Bisogna riconoscere il ruolo dei magistrati onorari, tramite una completa modifica della recente 'riforma Orlando', affrontando anche le questioni attinenti al trattamento ad essi spettante ed alle coperture previdenziali ed assistenziali.»**

Il riconoscimento del ruolo dei magistrati onorari non può che partire dalla corretta applicazione del dettato costituzionale che, ai sensi dei richiamati articoli 101, 102, 106 e 107, impone al Legislatore, e in sede di interpretazione costituzionalmente orientata, agli organi deputati alla attuazione della Legge, di riconoscere l'elettorato attivo e passivo per le elezioni del CSM ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale ed ai vice procuratori onorari, come peraltro espressamente previsto dall'articolo 104, comma 4, che prevede che i componenti del CSM siano **“eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie”**.

Tutto ciò premesso, la scrivente associazione UNAGIPA chiede che sia **consentito a tutti i magistrati onorari che si trovano nelle condizioni di cui all'art.24, comma 1, della legge n.195/1958 di poter esercitare, nelle date dell'8 e 9 luglio 2018, il diritto di votare per le elezioni dei nuovi componenti magistrati del Consiglio Superiore della Magistratura sulle candidature dei colleghi magistrati che già sono state presentate ed approvate dall'Ufficio centrale.**

Roma, 2 luglio 2018

Maria Flora Di Giovanni  
(Presidente Unagipa)

Alberto Rossi  
(Segretario Generale Unagipa)

Via Papa Giovanni XXIII, 80 Chieti - cell.: 392.5352848 - 349.7285226  
P.E.C.: [unagipamoeuropei@pec.it](mailto:unagipamoeuropei@pec.it)  
e-mail: [unionejudicipace@gmail.com](mailto:unionejudicipace@gmail.com) - [mariafloradigiovanni@gmail.com](mailto:mariafloradigiovanni@gmail.com)  
sito internet: <http://www.unionejudicipace.it/>  
pagina facebook: <https://www.facebook.com/unagipa>