

Parere sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché la disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57.

(relatore Consigliere APRILE, Consigliere CLIVIO, Consigliere MORGIGNI)

Le Commissioni Sesta ed Ottava propongono al *Plenum* di adottare la seguente delibera:

“VISTA la legge n. 57 del 28 aprile 2016, recante “*Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace*”;

VISTO lo schema di decreto legislativo elaborato dal Governo in attuazione di tale delega, pervenuto al Consiglio superiore della magistratura in data 22 maggio 2017 per l’emanazione del parere previsto dall’art. 3 della predetta legge n. 57/2016;

CONSIDERATE le attività istruttorie svolte, dalle due Commissioni in seduta comune, nelle sedute del 22 maggio 2017 e del 6 giugno 2017;

VISTO il parere n. 148/2017, reso in data 7 giugno 2017 dall’Ufficio studi e documentazione di questo Consiglio;

1) LE LINEE ESSENZIALI DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO

Lo schema di decreto legislativo in oggetto (d’ora in avanti, per brevità espositiva, denominato semplicemente come “schema”) realizza quello “*statuto unico della magistratura onoraria, applicabile indifferentemente ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale ed ai viceprocuratori onorari*”, auspicato da questo Consiglio nel parere adottato nella seduta plenaria del 16 dicembre 2015 relativamente al disegno di legge AS 1738, poi approvato dal Parlamento e concretizzatosi nella citata legge delega n. 57/2016 (d’ora in avanti, “legge delega” o “delega”). Più precisamente, l’art. 1 dello schema individua due figure di magistrato onorario, l’una di natura giudicante e l’altra di natura requirente: il giudice onorario di pace ed il vice procuratore onorario. Si supera così la diversificata e frastagliata normativa di settore, e soprattutto la frattura esistente, sul piano delle competenze, dell’inquadramento e del corrispettivo, tra i tre diversi tipi di magistrati onorari fino ad ora esistenti: da un lato, nel settore della giudicante, il giudice di pace ed i giudici onorari di Tribunale, e dall’altro, nel settore della requirente, i vice procuratori onorari; i primi regolati dalla legge n. 374/1991 e gli altri due dagli articoli 42 ter e seguenti del regio decreto n.

12/1941 e successive modifiche. E si supera poi la lunga stagione delle continue proroghe che hanno contrassegnato tutte e tre le categorie di magistrati onorari, ad onta dell'iniziale e dichiarata provvisorietà dei rispettivi incarichi così come delineata dalle rispettive normative di settore¹.

Caratteristiche principali della nuova figura di magistrato onorario sono la **temporaneità** e la **non esclusività** dell'incarico: *“l'incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego”* (art. 1, comma 3, dello schema). Tale opzione di fondo risulta coerente con le norme costituzionali, visto che l'art. 106 della Costituzione stabilisce che *“le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso”* e distingue chiaramente tra magistrati professionali e magistrati onorari; pertanto, come già scritto nel suddetto parere del 16 dicembre 2015 (d'ora in avanti, per brevità espositiva, denominato semplicemente come “parere del C.s.m.”), l'inserimento dei magistrati onorari nella giurisdizione *«non può e non deve incidere sullo “stato” del magistrato tanto da trasformare l'incarico temporaneo in un sostanziale incardinamento in un ufficio; con il rischio dell'emergere di una nuova categoria di magistrati»* (Corte Costituzionale, sentenza n. 103 del 1998). Del resto, la giurisprudenza costituzionale si è più volte espressa affermando che il rapporto obbligatorio che lega il magistrato onorario all'amministrazione giudiziaria è diverso da quello che caratterizza i magistrati professionali, proprio per la mancanza dei connotati di stabilità ed esclusività propri del pubblico impiego².

In attuazione di tali principi, il medesimo comma 3 dell'art. 1 dello schema, precisa che, *“al fine di assicurare tale compatibilità, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno superiore a due giorni a settimana”*. Tale norma, centrale nell'impianto complessivo dello schema, è coerente con i suoi criteri ispiratori e con il perimetro posto dalla legge delega, visto che dall'impianto della stessa emerge con chiarezza la figura di un **magistrato onorario che dovrà lavorare a tempo parziale e potrà svolgere simultaneamente altre attività lavorative** (cfr. art. 2, comma 13, lettera h nonché comma 4, lettera b³). Tuttavia, come si scriverà più ampiamente nel prosieguo, tale norma di cui all'art.

¹ Art. 42 quinquies del regio decreto n. 12/1941 per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari; art. 7 della legge n. 374/1991 per i giudici di pace.

² In tema si vedano anche le ordinanze della Corte Costituzionale nn. 479/2000, 272/1999 e 594/1989.

³ La lettera h) del comma 13 dell'art. 2 della legge delega così recita: *“prevedere che la dotazione organica dei magistrati onorari, i compiti e le attività agli stessi demandati, gli obiettivi stabiliti a norma della lettera f) e i criteri di liquidazione dell'indennità siano stabiliti in modo da assicurare la compatibilità dell'incarico onorario con lo svolgimento di altre attività lavorative”*. Dunque da tale norma emerge, a livello testuale,

1, comma 3, dello schema rischia di risultare disfunzionale al sistema, determinando un'insufficiente apporto produttivo della magistratura onoraria nella vita degli uffici, requirenti e giudicanti.

Anche sul piano **retributivo** si perviene ad una tendenziale unificazione del trattamento per tutti i magistrati onorari. Mentre fino ad ora i giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari sono pagati ad udienza, senza alcun ulteriore incentivo per i provvedimenti emessi, i giudici di pace sono pagati essenzialmente a cottimo, con una modesta quota fissa; inoltre il trattamento economico medio complessivo dei giudici di pace è ampiamente superiore a quello goduto dalle altre due categorie di magistrati onorari. Lo schema, invece, in attuazione dei criteri direttivi contenuti all'art. 2, comma 13, della legge delega, senza invero ancorare la base di calcolo a parametri obiettivi, prevede la corresponsione, con cadenza trimestrale, di *“un'indennità annuale lorda in misura fissa, pari ad euro 16.140,00, comprensiva degli oneri previdenziali ed assistenziali”* (art. 23, comma 2). In aggiunta a tale indennità fissa vi è poi una quota variabile, che *“può essere riconosciuta in misura non inferiore al quindici per cento e non superiore al trenta per cento dell'indennità fissa”*. Come scritto nella relazione di accompagnamento allo schema, *“la parte variabile dell'indennità è corrisposta in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi di rendimento annualmente stabiliti dal capo dell'ufficio, in conformità a criteri oggettivi determinati, in via generale, dal Consiglio superiore della magistratura”*.

Il sistema è congegnato in maniera tale che il magistrato onorario possa svolgere attività giudiziaria soltanto dopo aver svolto, nell'ufficio giudiziario dove potrà successivamente lavorare, un **congruo periodo di tirocinio sotto la direzione di un “magistrato collaboratore, il quale si avvale di magistrati professionali affidatari, da lui designati, ai quali sono assegnati i tirocinanti per la pratica giudiziaria in materia civile e penale”** (art. 7, comma 5, dello schema); accanto all'attività formativa svolta presso gli uffici giudiziari, il tirocinio *“consiste altresì nella frequenza obbligatoria e con profitto dei corsi teorico – pratici di durata non inferiore a 30 ore, organizzati dalla Scuola superiore della magistratura”* (art. 7, comma 6, dello schema).

L'**ammissione al tirocinio** avviene all'esito di apposito bando, nel quale si devono valorizzare i criteri di scelta stabiliti in via generale dalla legge (art. 4 dello schema). Al tirocinio accede *“un numero di interessati pari, ove possibile, al numero dei posti*

che l'impegno lavorativo del magistrato onorario non potrà essere a tempo pieno. Se ve ne fosse bisogno, tale impostazione è confermata dalla lettera b) del comma 4 dell'art. 2 della legge delega, dove si riconosce la possibilità che il magistrato onorario che sia al contempo avvocato continui a svolgere tale attività professionale, sia pure in circondari diversi.

individuati... aumentato della metà". Dunque non tutti gli ammessi al tirocinio hanno la garanzia, in caso di esito positivo dello stesso, di ricevere l'incarico nell'ufficio. I tirocinanti che sono stati giudicati idonei "*possono essere destinati, a domanda, ad altre sedi individuate... e risultate vacanti*"; come si leggerà nel prosieguo, tale meccanismo non appare del tutto felice o, comunque, necessita di migliori chiarimenti e delucidazioni.

Dopo aver ricevuto l'incarico, i giudici onorari di pace devono necessariamente, per almeno un biennio, essere destinati all'ufficio per il processo e svolgere "*esclusivamente i compiti e le attività allo stesso inerenti*" (art. 9, comma 4, dello schema). All'interno dell'ufficio per il processo, "*il giudice di pace coadiuva il giudice professionale a supporto del quale la struttura organizzativa è assegnata e, sotto la direzione e il coordinamento del giudice professionale, compie anche per i procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte di quest'ultimo, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti. Il giudice onorario può assistere alla camera di consiglio*" (art. 10, comma 10). Limitatamente al giudizio civile, il giudice professionale può delegare al giudice onorario alcuni incumbenti istruttori (ascolto dei testimoni, tentativi di conciliazione) e determinati provvedimenti definitivi (ad esempio: provvedimenti possessori, provvedimenti "*che definiscono cause relative a beni mobili di valore non superiore ad euro 50.000*", provvedimenti relativi a cause da risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli, purché il valore della controversia non superi i 100.000 euro). In attuazione di uno specifico criterio direttivo fissato dalla legge delega (art. 2, comma 5, lettera a, numero 2), il giudice onorario di pace "*svolge le attività delegate attenendosi alle direttive concordate col giudice professionale titolare del procedimento*", avendo però la possibilità, se non ritiene di condividere tali direttive, di rimettere la delega al giudice togato. Parimenti, il giudice professionale, al quale compete "*la vigilanza sull'attività svolta dal giudice onorario*", può, "*in presenza di giustificati motivi*", disporre "*la revoca della delega*" conferita (art. 10, comma 15). Possiamo dedurre da tutto ciò che la discrezionalità e l'autonomia di cui gode il giudice onorario all'interno dell'ufficio per il processo sono attenuate e limitate.

Anche nei primi due anni di attività, il giudice onorario di pace, nei soli "*casi di assenza o impedimento temporanei del magistrato professionale*", può svolgere "*compiti di supplenza, anche nella composizione dei collegi*" (art. 13). E' però escluso, con rilevante modifica rispetto alla normazione secondaria oggi vigente, che le ragioni di supplenza possano

consistere nell'elevato carico di lavoro o nelle significative vacanze nell'organico dei giudici professionali.

Decorsi i primi due anni dall'inserimento nell'ufficio per il processo, le modalità di impiego del giudice onorario di pace sono duplici ed alternative: può rimanere nell'ufficio per il processo, dove può essere anche assegnatario di procedimenti civili e penali e comporre i collegi civili e penali; in alternativa, può esercitare la giurisdizione civile e penale presso l'ufficio del giudice di pace.

Tuttavia, la destinazione dei giudici onorari nei collegi, in attuazione di quanto stabilito dalla legge delega, è sottoposta a presupposti molto stringenti, definiti dalla stessa delega come "*tassativi, eccezionali e contingenti*" (art. 2, comma 5, lettera b). Sempre in attuazione di un preciso criterio direttivo fissato dalla legge delega, in verità meno stringente sul punto, è sottoposta a rigorosi limiti anche l'assegnazione di procedimenti civili e penali al giudice onorario inserito nell'ufficio per il processo; pur ricorrendo tali presupposti, vi sono comunque numerose materie che non possono essere assegnate al giudice onorario. Tali tematiche, foriere di potenziali criticità e disfunzioni, saranno approfondite nel prosieguo.

La collocazione del giudice onorario di pace all'interno dell'ufficio per il processo o presso l'ufficio del giudice di pace è rilevante sul piano economico in quanto, in attuazione di un preciso criterio fissato dalla legge delega (art. 2, comma 13, lettera a), la collocazione all'interno dell'ufficio per il processo determina una contrazione dell'indennità nella misura del 20%.

Sul piano organizzativo, competerà al Ministro della Giustizia, sentito il parere del Consiglio superiore della magistratura, determinare, per ciascun circondario, il numero dei giudici onorari di pace addetti all'ufficio per il processo e di quelli invece addetti all'esercizio diretto della giurisdizione. All'interno della ripartizione dell'organico così determinata, sarà il presidente del Tribunale, sulla base dei criteri specifici indicati dall'art. 10, a destinare i giudici onorari all'ufficio per il processo o all'esercizio della giurisdizione.

Venendo ora ai giudici di pace addetti all'esercizio della giurisdizione, le **competenze** dell'ufficio del giudice di pace saranno, per i procedimenti introdotti a decorrere dal 30 ottobre 2021 (art. 33, commi 3 e 4), lievemente aumentate in materia penale e significativamente aumentate in materia civile. Trattandosi con ogni probabilità del profilo maggiormente problematico previsto dallo schema, esso sarà approfondito nel prosieguo.

Passando ora ai **vice procuratori onorari**, essi hanno, come ora, l'unica possibile collocazione all'interno dell'ufficio della Procura della Repubblica, nel quale sono inseriti dopo lo svolgimento del tirocinio (che avviene con le medesime modalità previste per i

giudici onorari di pace). Le loro modalità di utilizzo sono duplici e non paiono essere tra loro alternative: coadiuvare il magistrato professionale nel neo costituito “*ufficio dei vice procuratori onorari*”, “*provvedendo allo studio dei fascicoli, all’approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti*”, ovvero svolgere attività delegate di diretto esercizio della giurisdizione. Nel corso del primo anno di attività non possono essere compiute attività delegate, le quali, in seguito, si possono sostanziare non soltanto nella partecipazione alle udienze dibattimentali (nei procedimenti di competenza del giudice di pace e del giudice professionale monocratico) ma anche, per gli stessi procedimenti, nelle richieste di decreti penali di condanna e di archiviazione, nonché nel consenso alle applicazioni di pena su richiesta delle parti. Al pari del giudice onorario di pace inserito nell’ufficio per il processo, il vice procuratore onorario gode di autonomia attenuata, in quanto deve attenersi alle direttive formulate dal procuratore della Repubblica, il quale, anche con l’eventuale ausilio di uno o più magistrati professionali, esercita la vigilanza sui vice procuratori onorari e può revocare, “*in presenza di giustificati motivi*”, la delega loro conferita. Il vice procuratore onorario collocato nell’ufficio dei vice procuratori onorari percepisce un’indennità decurtata del 20%.

Sia per i giudici onorari sia per i vice procuratori onorari si prevede un **costante aggiornamento professionale**, che si sostanzia nella partecipazione obbligatoria tanto alle riunioni periodiche indette dall’ufficio di appartenenza, con la presenza anche dei giudici professionali, quanto nella frequentazione, “*con cadenza almeno semestrale*”, ai corsi di formazione organizzati, anche a livello decentrato, dalla Scuola superiore della magistratura.

Sia lo svolgimento del tirocinio presso un giudice professionale sia il previo necessario inserimento nell’ufficio per il processo o nell’ufficio dei vice procuratori onorari sia l’obbligo formativo appena descritto si spiegano al fine di garantire adeguati standard di professionalità ad una magistratura onoraria cui sono affidate a regime competenze più elevate di quelle fino ad ora svolte.

Nella relazione illustrativa si dichiara e si rivendica il **mancato esercizio della delega** per le situazioni di cui alle lettere g) e l) dell’art. 1 della legge delega, ossia i **trasferimenti ad altro ufficio** e la **responsabilità disciplinare**. Tale decisione trova fondamento nella necessità di evitare di prevedere e regolamentare “*ambiti... che possano in qualche modo intaccare il carattere onorario dell’incarico, delineando indici rivelatori di un sostanziale incardinamento in un ufficio*”. Le due questioni, in quanto costellate da elementi problematici, saranno meglio approfondite nel prosieguo.

Residua infine la parte relativa alla **normativa transitoria**, che risulta complessa anche perché su di essa si concentrano le attenzioni sia dei magistrati onorari in servizio, nel timore che il nuovo regime possa incidere negativamente sullo *status* che negli anni è stato loro garantito, sia della stessa magistratura professionale, in ragione del potenziale contraccolpo al servizio giustizia che una brusca modifica delle modalità d'impiego dei magistrati onorari in servizio potrebbe provocare. In proposito, il capo XI dello schema, in attuazione di quanto previsto dalla legge delega, stabilisce che: a) i magistrati in servizio alla data di entrata in vigore del decreto possono essere confermati per tre successivi quadrienni, dopo la scadenza del primo quadriennio (per un totale di complessivi sedici anni); b) il loro incarico cessa ai sessantotto anni di età, mentre per i magistrati onorari nominati dopo l'entrata in vigore del decreto la cessazione è prevista ai sessantacinque anni di età; c) per il primo quadriennio successivo all'entrata in vigore della legge, i giudici di pace in servizio possono essere assegnati all'ufficio per il processo soltanto a domanda e sono gli unici possibili destinatari dei *“procedimenti civili e penali di nuova iscrizione e di competenza dell'ufficio del giudice di pace”*; d) sempre per il primo quadriennio, i giudici onorari di tribunale in servizio possono essere assegnati all'ufficio per il processo e, comunque, possono comporre i collegi ed essere assegnati di autonomi procedimenti, tendenzialmente anche in assenza delle stringenti condizioni previste *pro futuro* dagli artt. 12 e 11 dello schema; e) salvo che il Consiglio superiore non riconosca la sussistenza di specifiche condizioni dell'ufficio di appartenenza, nel corso dell'ultimo quadriennio del loro mandato, né i giudici onorari di pace né i vice procuratori onorari possono essere titolari di diretta attività giurisdizionale, potendo svolgere soltanto le attività di supporto ai magistrati professionali; f) per il primo quadriennio successivo all'entrata in vigore della delega, i magistrati onorari in servizio continueranno ad essere retribuiti secondo il previgente sistema e, sempre in tale arco temporale, per loro non si applicherà il vincolo dei due giorni a settimana relativo all'impegno professionale da prestare; g) *“l'incarico dei magistrati onorari nominati successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 31 maggio 2016, n. 92, e prima della entrata in vigore del presente decreto ha durata quadriennale con decorrenza dalla nomina”*. Ciò significa che il C.s.m. ha facoltà di nominare magistrati onorari prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo che altrimenti la norma ora riportata sarebbe priva di senso; h) dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, non solo i giudici di pace ma anche i giudici onorari di tribunale già in servizio possono essere applicati, anche in via parziale, presso *“un ufficio del giudice di pace dove prestano servizio”*.

2) L'ATTIVITA' ISTRUTTORIA COMPIUTA

Per verificare adeguatamente le ricadute operative dello schema sull'attività di lavoro negli uffici e per meglio valutare la correttezza giuridica della delega, la Sesta e l'Ottava Commissione hanno proceduto con le audizioni, rispettivamente nella seduta del 22 maggio e del 6 giugno 2017, dei rappresentanti di varie associazioni di categoria dei magistrati onorari⁴ e dell'associazione nazionale magistrati⁵ nonché di alcuni dirigenti di uffici giudiziari, giudicanti e requirenti⁶.

Le associazioni rappresentative dei magistrati onorari hanno per lo più espresso serrate e vigorose critiche all'impostazione complessiva dello schema, specie per quanto riguarda la normativa transitoria. In particolare, essi hanno evidenziato che la proroga soltanto quadriennale per lo svolgimento delle loro funzioni senza il limite dei due giorni a settimana, sarebbe malaccorta e disfunzionale perché, entro un quadriennio, non si riuscirebbero a completare i massicci reclutamenti dei nuovi magistrati onorari ed il loro necessario periodo di biennale permanenza nell'ufficio per il processo, con conseguente significativo rallentamento della definizione dei processi, alimentata anche dall'aumento delle competenze per i giudici di pace nel settore civile (in questi termini si sono pronunciate la "Confederazione giudici di pace" e la "Associazione nazionale magistrati onorari"). Sarebbe inoltre consistente

⁴ Per la precisione sono stati ascoltati i magistrati onorari Mariaflora Di Giovanni, giudice di pace e presidente nazionale della "Unione nazionale giudici di pace", Gabriele Di Girolamo, giudice di pace e presidente della "Associazione nazionale giudici di pace", Emilio Manganiello, giudice di pace e presidente nazionale della "Associazione nazionale magistrati onorari", Diego Loveri, giudice di pace in quiescenza e segretario generale della "Unità democratica giudici di pace onorari", Massimo Libri, giudice di pace e vice presidente della "Confederazione giudici di pace", Olga Rossella Barone, giudice di pace e presidente del "Coordinamento magistratura giustizia di pace", Antonio Velardi, giudice di pace e vice presidente vicario del "Movimento autonomo giudici di pace", Rossana Ferrari, giudice onorario di Tribunale e presidente della "Unione nazionale italiana magistrati onorari", Raimondo Orrù, vice procuratore onorario e vice presidente della "Federazione magistrati onorari di Tribunale", Paola Bellone, vice procuratore onorario e rappresentante dell'associazione "Movimento 6 luglio", Isabella De Asmundis, vice procuratore onorario e segretario generale dell'associazione "Organismo unitario della magistratura onoraria", Raffaele Franza, vice procuratore onorario e presidente della "Confederazione generale italiana magistrati onorari di Tribunale", Andrea Casella, giudice onorario di Tribunale e rappresentante della "Associazione nazionale magistrati onorari", Antonio Enna, giudice onorario di Tribunale in quiescenza e rappresentante del "Coordinamento nazionale magistrati onorari d'Italia". Come si può notare, la rappresentanza di categoria della magistratura onoraria è frastagliata in numerose associazioni e non vi è un'associazione unitaria. Tuttavia numerose associazioni hanno sottoscritto un documento unitario che è stato consegnato in occasione dell'audizione.

⁵ Erano presenti i magistrati professionali Silvia Albano, Ilaria Pepe, Bianca Maria Ferramosca e Claudio Cartoni.

⁶ Sono stati per la precisione ascoltati Francesco Monastero, presidente del Tribunale di Roma, Ernesto Aghina, presidente del Tribunale di Torre Annunziata, Andrea Genna, presidente del Tribunale di Trapani, Massimo Terzi, presidente del Tribunale di Torino, Eugenio Facciolla, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Castrovillari, ed Armando Spataro, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino. Come si potrà notare, si tratta di una componente bilanciata tra uffici grandi, medi e piccoli, collocati nelle diverse parti del territorio della Repubblica.

ed iniqua la penalizzazione dei giudici di pace in servizio sul piano retributivo, dopo la decorrenza del primo quadriennio⁷.

Vi è stato poi chi ha rivendicato espressamente, senza se e senza ma, la necessità di una stabilizzazione dei magistrati onorari in servizio (così il “Coordinamento magistratura giustizia di pace”), o quanto meno, di una prosecuzione fino al raggiungimento dell’età pensionabile nelle funzioni e nel trattamento economico fino ad ora percepito, con la dovuta copertura previdenziale (in questi termini la “Associazione nazionale magistrati onorari”).

E’ stato poi evidenziato che: il vincolo dell’obbligo di residenza nel distretto eccede i limiti della delega (così la “Unione nazionale giudici di pace”); è ingiustificato, punitivo e contrastante con la delega il mancato esercizio della delega stessa nella parte relativa ai trasferimenti ed al sistema disciplinare (sempre la “Unione nazionale giudici di pace”); occorre introdurre modalità trasparenti e vincolanti per fare in modo che, in ogni Procura della Repubblica, l’assegnazione degli affari, di udienza e di indagine, sia affidata con modalità equanimi tra tutti i vice procuratori onorari (sul punto si veda quanto detto dallo “Organismo unitario della magistratura onoraria”)⁸; il previsto impiego per *“uno o addirittura due volte a settimana è una bugia perché se fai due udienze a settimana devi lavorarne quattro minimo, se non cinque”* (“Associazione nazionale magistrati onorari); sarebbe incostituzionale l’assoggettamento alle direttive del magistrato professionale del magistrato onorario collocato all’interno dell’ufficio per il processo (“Coordinamento nazionale magistrati onorari d’Italia”⁹).

E’ stato ulteriormente posto in rilievo che già adesso la Commissione europea sta per aprire una procedura di infrazione contro l’Italia per il trattamento riservato ai magistrati onorari, specie per ciò che attiene al mancato riconoscimento del periodo feriale e del congedo di maternità, nonché per l’assenza di limiti nella reiterazione degli incarichi; su

⁷ Il vice presidente della “Confederazione giudici di pace” qualifica come *“gesto offensivo”* quello di *“prevedere che dei magistrati dopo venti anni di servizio debbano vivere con 650 euro al mese, e a 55 anni inventarsi un’attività, e senza trascurare l’impatto che questa previsione avrebbe a luglio sugli uffici perché, obiettivamente, se il legislatore mi dice: <<trovati un altro lavoro>>, io non è che aspetto il 2020 per trovarmelo. Ci saranno tutti i magistrati onorari, tutti i vice procuratori onorari che ritireranno la loro disponibilità e la metteranno nei limiti previsti dalla delega, ma non per una forma di protesta o di ritorsione, ma perché se io svolgo la funzione di avvocato io oggi semino per raccogliere tra tre anni, quindi io già da luglio dovrò ridurre la mia attività con conseguente impatto nei confronti degli uffici”*. Così afferma in proposito il presidente nazionale della “Associazione nazionale magistrati onorari”: *“per i giudici di pace la legge prevedeva un limite annuale che è di 72 mila euro annui lordi. Ora si passa da 72 mila euro annui lordi a 16.140. Cioè, qual è il criterio? La legge delega su questo punto non diceva nulla”*.

⁸ In ordine a tale aspetto, per comodità espositiva, può sin da ora affermarsi che lo schema prevede tali modalità trasparenti e vincolanti, visto che l’art. 15, comma 1, prevede che la distribuzione del lavoro tra i vice procuratori onorari avverrà, da parte del procuratore della Repubblica, *“mediante il ricorso a procedure automatiche”*.

⁹ Il rappresentante del “Coordinamento nazionale magistrati onorari d’Italia” afferma che questo aspetto, invero già previsto dalla legge delega, *“vada sottolineato, vada eliminato, cassato, è un punto della legge delega che non dovrebbe essere utilizzato da parte del Governo...”*.

questi aspetti qualificanti lo schema non introdurrebbe significativi elementi migliorativi (hanno evidenziato queste tematiche la “Associazione nazionale giudici di pace” e la “Unione nazionale giudici di pace”).

C'è stato chi (“Unità democratica giudici di pace onorari”) ha rivendicato alcuni aspetti positivi della legge delega e dello schema, ossia l’abolizione del cottimo (sia pure dal 2021), il coordinamento attribuito al presidente del Tribunale, l’esistenza dei quattro rinnovi quadriennali, la formazione continua, sottolineando però, nel contempo, l’insostenibilità del trattamento retributivo che sarebbe riservato ai magistrati onorari, anche a causa della scelta di circoscrivere a due giorni l’impegno lavorativo richiesto; sarebbe quindi necessaria una nuova legge, *“non distante dalla legge del ’74... che stabilizzava i vice pretori onorari dell’epoca”* (sulla necessità di un intervento legislativo di stabilizzazione si sono espressi anche il “Coordinamento nazionale magistrati onorari d’Italia”, la “Associazione nazionale giudici di pace” e la “Unione nazionale giudici di pace”).

L’intervento dell’Associazione nazionale magistrati ha evidenziato anzitutto che il limite dell’utilizzo a soli due giorni è *“un problema anche nell’ottica della riforma perché due giorni a settimana, senza specificare se sono di udienza, non sono di udienza, sono di studio, non sono di studio, rischia di permettere al Giudice Onorario di dare un apporto troppo esiguo all’amministrazione della giustizia”*. Rilievi critici sono stati poi mossi sia sull’obbligo di residenza sia sul trattamento retributivo e previdenziale riservato ai magistrati onorari¹⁰.

Venendo ora alle audizioni dei dirigenti degli uffici giudiziari, gli stessi si sono concentrati sui ritenuti elementi di criticità contenuti nel decreto, nell’evidente presupposto costruttivo di correggere ciò che essi ritengono debba essere corretto. Comune è stata la preoccupazione palesata circa le conseguenze negative sulla funzionalità degli uffici che l’impiego a regime dei magistrati onorari per soli due giorni alla settimana potrà determinare: *“l’impegno non superiore a due giorni a settimana, previsto dall’articolo 1 comma 3, senza*

¹⁰ Così in proposito si è espressa la rappresentante dell’Associazione nazionale magistrati: *“Io credo che vada salutata con favore l’unificazione degli aspetti retributivi perché si erano create distorsioni, disparità di trattamento veramente eccessive tra i Giudici Onorari di Tribunale, Giudici di Pace, eccetera, credo che però sia interesse proprio del sistema giustizia che ci sia una retribuzione adeguata che non credo che questo Decreto garantisca, nel senso che se deve essere una funzione che viene svolta con dignità da persone professionalmente attrezzate che garantiscano una certa qualità della giurisdizione, poi bisogna anche garantire loro una retribuzione adeguata. Il problema della previdenza si inserisce nel quadro che dicevo prima, cioè il legislatore pensa ad una figura di Magistratura Onoraria in cui la funzione come dovrebbe essere, probabilmente come era stata pensata nella Costituzione la Magistratura Onoraria in cui questo tipo di funzione viene svolto in modo accessorio, quasi per hobby e quindi pensa avrà la sua di previdenza. Comunque il fatto che con una retribuzione così bassa perché poi c’è la parte fissa, è vero che c’è la parte variabile ma con un massimale che è del 30% che non garantisce una retribuzione dignitosa, se poi pensiamo che si deve il Magistrato Onorario far carico della propria previdenza. Quindi io credo che questa riforma un po’ come pensata rischia di non far scampare l’Italia dalla procedura di pre-infrazione che l’Europa ha aperto”*

nessuna aggiunta, senza nessuna possibile deroga, senza nessuna specificazione di cosa significa l'impegno di due giorni a settimana, se un impegno di udienza o anche per il lavoro d'ufficio, mi sembra che sia assolutamente inadeguato rispetto a quelle che sono le esigenze del Tribunale di Roma" (presidente del Tribunale di Roma). Piuttosto, andrebbe specificato che il magistrato onorario debba svolgere almeno due udienze a settimana, alle quali si aggiunga il lavoro, a casa o in ufficio, di studio dei fascicoli e di redazione dei provvedimenti (in questi termini si sono espressi i presidenti dei Tribunali di Torre Annunziata e Trapani ed il procuratore della Repubblica di Torino)¹¹.

Tale inadeguatezza del ridotto impegno richiesto ai magistrati onorari si deve cogliere anche in relazione all'aumento delle competenze che, specie nel settore civile, sarebbe a regime previsto per i magistrati onorari: il presidente del Tribunale di Torino ha verificato che, per effetto della riforma, almeno nell'ufficio da lui diretto, il 70% dei decreti ingiuntivi ed il 30% del contenzioso non specializzato sarebbe affidato ai giudici onorari di pace¹².

E proprio l'accrescimento delle competenze e delle correlate responsabilità dei magistrati onorari non potrebbe consentire livelli retributivi così modesti come quelli previsti dallo schema: *"l'indennità annua lorda di 16.000 euro, comprensiva degli oneri previdenziali ed assistenziali mi sembra assolutamente povera. Non credo che si possa pensare di avere dei collaboratori qualificati, come abbiamo, con una indennità annua lorda comprensiva degli oneri previdenziali, di circa 800/900 euro al mese, o qualcosa del genere"* (presidente del Tribunale di Roma). Da rivedere è parsa anche la strutturazione della componente variabile della retribuzione¹³.

¹¹ Il presidente del Tribunale di Torre Annunziata ha evidenziato sul punto che *"due udienze settimanali siano un impegno adeguato, se poi a queste si va a sommare, come naturalmente dovrà essere, alcuni giorni di preparazione delle udienze, ritengo che questo sia compatibile con l'esercizio di altre attività, perché da remoto ci si può auto organizzare il lavoro, compatibilmente anche con altro impegno professionale. Due giorni di presenza in Tribunale credo che non siano assolutamente ineludibili"*. Il procuratore della Repubblica di Torino ha così detto: *"credo che sia folle prevedere che i V.P.O. - ma ciò vale anche per la magistratura giudicante - possano fare due giorni di lavoro alla settimana. ... Due giorni che significa, poi, che dovremmo optare: gli facciamo fare due giorni di udienza?"*.

¹² Così si è espresso, in proposito, il presidente del Tribunale di Torino: *"sostanzialmente nell'ottobre 2021 noi avremo una giurisdizione civile per il cittadino comune ed una giurisdizione civile per la macro economia e per i diritti delle persone. Questa è la sostanza del discorso all'ottobre 2021 sul settore civile. Porre oggi le condizioni per non essere minimamente in grado di assolvere alla giurisdizione del cittadino, credo che sarebbe assolutamente rovinoso. Con questi numeri è certo questo sfascio, non si può minimamente ipotizzare che il discorso possa funzionare. ... Credo che il CSM questo problema lo deve porre in modo assolutamente drastico. Non dobbiamo – diciamo – illuderci che questo tipo di giurisdizione si chiami Giudice di pace e possa farci tirar fuori dal disastro del servizio giustizia civile a cui si andrà, che sarà proprio il servizio che interessa al cittadino"*.

¹³ *"Nel momento in cui si è ancora, per previsione della delega, la quota fissa, una quota variabile legata alla previsione di obiettivi da parte del Presidente del Tribunale, al di là dell'oggettiva difficoltà di individuare questi parametri da parte dei capi degli uffici, ma si fa riferimento all'articolo 23 comma 6, alla media produttiva dei magistrati dell'ufficio o della sezione. Credo che questa sia una disposizione fonte di equivoci,*

Rispetto a tale ridotta modulazione dell'impegno lavorativo esigibile, i capi degli uffici hanno valutato se essa possa essere o meno compensata dal possibile aumento del numero dei magistrati onorari, aumento che lo schema sembra in qualche modo prefigurare. In proposito il presidente del Tribunale di Torino ha detto che *“da un punto di vista astratto, ovviamente, un congruo aumento numerico, ove fosse imprescindibile il mantenimento del part-time in quei termini, potrebbe certamente parare le problematiche meglio che lasciare le cose come stanno. È ovvio che l'operazione comunque, rispetto quantomeno ad una combinazione con l'aumento della quantità lavorativa settimanale, ha un costo, perché la gestione di quantità numeriche più elevate di GOP, ha anch'essa un enorme costo dal punto di vista organizzativo, formativo, di continuo ricambio eccetera eccetera, quindi non è la soluzione ideale, questo voglio dire. Potrebbe essere una parziale soluzione, ma certamente se a Torino invece di darmene 142 me ne dai 350, forse riesco ad andare avanti, però certamente spreco molte energie in più rispetto all'aumento della quantità lavorativa settimanale, perché gestire 350 persone, che mi fanno una udienza a settimana, si ammalano, cambiano, se ne vanno, deve essere sostituiti, devono essere riformati eccetera eccetera, è un onere certamente non da poco”*. In termini sostanzialmente non dissimili si è espresso il procuratore della Repubblica di Torino: *“il numero più elevato di possibili assunzioni è, a sua volta, un palliativo che non allevia neanche il dolore. Voglio dire, dovremmo intanto pensare che qualcuno si senta attratto da questa possibilità di una retribuzione sostanzialmente ridicola, che poi sacrificherebbe la possibilità di scelta e di impegno in altri campi lavorativi come Avvocati, ad esempio; dovremmo pensare che questo numero elevato di nuovi V.P.O. dovrebbe essere sottoposto poi a formazione, quindi aggiornamento professionale. Un numero elevato partendo da zero. Dovremmo anche pensare - di questo forse pochi hanno parlato - ad una loro collocazione logistica. Dove li mettiamo V.P.O. in numero elevato che dovrebbero essere assunti per far fronte alla sopravvenuta riduzione di quelli che già sono in servizio? Quindi a me sembra illogico questo utilizzo massimo per due giorni alla settimana dei V.P.O.. Illogica, torno a dire, è anche la possibilità di assumere un numero maggiore di magistrati onorari. Noi, al di là delle difficoltà di cui ho già parlato, saremmo nell'impossibilità di assicurare la presenza dei Pubblici Ministeri togati dinanzi a Giudici di Pace e Tribunale. Un'impossibilità cui si potrebbe fare fronte soltanto sacrificando l'impegno*

anche di diseguaglianze, perché obiettivamente avremmo una diversificazione sul territorio potenzialmente estremamente rilevante, ma probabilmente questo rientra nel gioco delle parti, perché sappiamo che vi sono uffici dove si lavora di più ed uffici dove si lavora di meno. Qui il riflesso non è di poco conto, perché tocca naturalmente una quota variabile, ma non indifferente, della retribuzione” (in questi termini il presidente del Tribunale di Torre Annunziata).

dei Pubblici Ministeri togati nelle altre attività; quindi avremmo una ricaduta inevitabile: o è bianco o è nero, se vado in udienza e ci vado massicciamente come fanno adesso i V.P.O. e come dovremmo fare se fossero impegnati per due giorni alla settimana, devo sacrificare altre attività importanti. Quindi ancora una volta avremmo crisi nell'amministrazione della giustizia e non problemi di singoli uffici". Anche il procuratore della Repubblica di Castrovillari ha rilevato che *"si dice nel testo di riforma che per sopperire alle eventuali difficoltà si aumenta l'organico. ... A parte l'aspetto logistico dei nostri tribunali, dei nostri edifici che non consente di ricavare ulteriori spazi, ma il tema di fondo mi pare che sia quello di dovere in qualche modo amalgamare queste persone in un ufficio. Oggi abbiamo queste professionalità, chi più chi meno, che sono comunque parte attiva dell'ufficio e sono integrate con i magistrati dell'ufficio. Certamente c'è la diversità, però è chiaro che inserire ulteriori elementi porterebbe anche dei problemi a quel punto, aumentando a dismisura il numero della magistratura onoraria, per esempio nel garantire da parte del capo dell'ufficio l'uniformità dell'azione dell'ufficio stesso, l'omogeneità delle decisioni, delle prese di posizione che si fanno in udienza normalmente"*¹⁴.

E' stato poi denunciato che le condizioni, previste dagli artt. 11 e 12, per l'assegnazione ai magistrati onorari di procedimenti e per la loro destinazione nei collegi, sono troppo stringenti e limitanti; nel caso del processo penale tali condizioni non sarebbero neppure tarate con le regole di formazione della prova previste dal diritto vivente. Quanto in particolare al processo penale, il giudice onorario di pace inserito nell'ufficio per il processo non può essere titolare di deleghe di alcun tipo, il che sminuisce irragionevolmente sia l'apporto che il predetto può fornire al giudice professionale penale sia la formazione di personali esperienze in vista del successivo incardinamento nelle funzioni giurisdizionali nell'ufficio del giudice di pace¹⁵. Sempre in relazione all'ufficio per il processo, è stato detto che andrebbe meglio coordinata la compresenza al suo interno dei giudici onorari e degli stagisti ex art. 73, cosa che il legislatore non aveva e non ha fatto.

¹⁴ Si è ritenuto di dover dedicare particolare attenzione alla tematica della ventilata fungibilità tra ridotto impiego dei magistrati onorari e loro aumento numerico, riportando (per esteso e nel testo) vari passaggi di varie audizioni, in quanto si tratta di tematica centrale nell'impianto dello schema e rispetto alla quale saranno sviluppate varie considerazioni critiche.

¹⁵ Così in proposito il presidente del Tribunale di Trapani: *"Mentre per quanto concerne le competenze e le attribuzioni nell'ufficio per il processo per il settore civile, l'articolo 10 individua tutta una serie di mansioni, esperimento al tentativo di conciliazione, attività istruttoria da compiere, attività anche delegata di provvedimenti semplici, per il penale... manca del tutto una tipizzazione di incombenze da affidare da quel Giudice onorario appena designato che per due anni deve rimanere in quell'ufficio senza svolgere altra attività, perché l'articolo 11 poi esclude la possibilità di assegnare eventuali nuove cause ai Giudici onorari di nuova formazione, quindi senza poter – in qualche modo – dargli la possibilità di svolgere una esperienza nel campo penale"*.

Vi è stato poi chi ha denunciato come irragionevole il sistema disciplinare delineato dallo schema, soprattutto perché ipotizzare come unica sanzione quella espulsiva pone notevoli difficoltà di graduazione delle sanzioni; occorre, al contrario, “*unificare le categorie in un unico regime, ma con un catalogo sanzionatorio equivalente e graduato*” (presidente del Tribunale di Torre Annunziata).

3) LE VALUTAZIONI E LE PROPOSTE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Nel capitolo 1) si sono evidenziati i numerosi elementi positivi contenuti nella legge delega e nello schema, molto spesso pienamente in sintonia con il parere che questo Consiglio superiore aveva dato sul disegno di legge poi tradottosi nella legge n. 57/2016. In questo paragrafo e nel successivo li si eviterà di ripetere. Piuttosto, nell’ottica propositiva e migliorativa che necessariamente si impone in questa sede, ci si concentrerà sugli elementi di criticità che contraddistinguono il testo inviato dal Ministro della Giustizia a questo Consiglio per l’espressione del parere.

Per una migliore chiarezza espositiva si procederà per paragrafi tematici.

3a) L’aumento delle competenze del giudice di pace.

In attuazione della legge delega (art. 2, comma 15, lettera h), lo schema prevede, per le “*notizie di reato acquisite o ricevute a decorrere dal 30 ottobre 2021*” (art. 33, comma 5), un modestissimo aumento delle competenze per i giudici di pace in materia penale, relativo unicamente ad alcune contravvenzioni (artt. 651, 727 e 727 bis; art. 6 della legge n. 283 del 30 aprile 1962) ed al delitto di minaccia aggravata ex art. 612, comma 2, c.p. (salvo che sussistano circostanze aggravanti).

Di converso, lo schema prevede, per i procedimenti “*introdotti a decorrere dal 30 ottobre 2021*” (art. 33, comma 3), un **significativo aumento delle competenze del giudice di pace in materia civile**.

In parte tale aumento era imposto da una mirata scelta del legislatore delegante, concretizzatasi in disposizioni specifiche e vincolanti contenute nel comma 15 dell’art. 2 della legge delega sicché, per il legislatore delegato, l’unica alternativa sarebbe stata quella di non esercitare *in parte qua* la delega. Si tratta dell’attribuzione ai giudici di pace dell’**intera materia condominiale** (sicuramente complessa sul piano tecnico) dell’**intera espropriazione**

mobiliare nonché dell'aumento della competenza per valore a **30.000,00 euro** nelle cause relative a beni mobili ed a **50.000,00 euro** nelle cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli a motore e di natanti¹⁶.

In altra parte, invece, la legge delega (comma 15 dell'art. 2, lettere b, c e f) lascia al legislatore dei margini di discrezionalità. Ci si vuol riferire ai “*procedimenti di volontaria giurisdizione in materia successoria e di comunione, connotati da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria*” (lettera b), alle “*cause in materia di diritti reali e di comunione connotate da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria*” (lettera c) ed agli “*altri procedimenti di volontaria giurisdizione connotati da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria*” (lettera f).

Lo schema ha ritenuto in proposito di “*dover adottare un duplice ordine di valutazione: alcune categorie di cause vengono complessivamente attribuite alla competenza del giudice di pace, in ragione della ridotta complessità delle questioni e della natura degli interessi in gioco, mentre per altre categorie di controversie l'indice rivelatore di minore complessità è individuato in una predeterminata soglia di valore della controversia (...); sì che le cause che eccedono la predetta soglia sono mantenute nell'attuale competenza del tribunale*” (così nella relazione di accompagnamento). Il risultato è stato, ad esempio, quello di attribuire al giudice di pace la competenza in materia di distanze, ad eccezione delle distanze nelle costruzioni; la competenza in materia di luci e vedute, ad eccezione delle ipotesi di cui agli artt. 905, 906 e 907 c.c.; la competenza in materia di enfiteusi, in quanto istituto ormai residuale; la competenza in materia di esercizio delle servitù prediali, ad eccezione di quelle in tema di acquisto, esistenza o estinzione delle servitù; la competenza “*in materia di usufrutto, uso e abitazione, involgendo questioni non complesse e risolvendosi, il più delle volte, in controversie in punto di spese*” (così nella relazione). Se non superano il valore di 30.000 euro, vengono poi attribuite alla competenza del giudice di pace, tra le altre, le residue cause in materia di servitù, quelle in materia di usucapione di beni immobili, di regolamento di confini, di scioglimento delle comunioni, di rivendica.

Riguardo a tale delineato riparto di competenze, va detto che si tratta di criteri discretivi che, per il margine di opinabilità che li caratterizza, possono rivelarsi in concreto forieri di incertezze e di contestazioni. Peraltro, come scritto esattamente nel parere sullo schema approvato in data 8 giugno 2017 dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati,

¹⁶ Il presidente del Tribunale di Torino ha stimato in proposito che, con l'entrata in vigore delle nuove regole di competenza, l'ufficio del giudice di pace deciderà sul 70% dei ricorsi per decreto ingiuntivo e sul 30% del contenzioso ordinario non specializzato del circondario.

materie come lo scioglimento delle comunioni, l'esercizio delle servitù prediali, lo scioglimento delle comunioni, la rivendica o il rispetto delle distanze, hanno una notevole complessità tecnica, tale da suggerirne la permanente attribuzione ad un giudice togato.

Pertanto, può condividersi quanto scritto nel suddetto parere della Commissione giustizia, ossia che **sarebbe del tutto opportuno “lasciare al tribunale le competenze in materia di diritti reali e comunione”**. In subordine, appare comunque indispensabile evitare quelle subdistinzioni potenzialmente scivolose introdotte dal testo, lasciando al giudice di pace poche e determinate materie, di modesta complessità e valore, come l'enfiteusi o lo stillicidio.

Piuttosto ampia è anche l'attribuzione di competenze al giudice di pace nella materia della **volontaria giurisdizione** (es. procedimenti per la fissazione dei termini, procedimenti di nomina del curatore dell'eredità giacente, procedimenti per la riabilitazione del debitore protestato); si tratta però, in questo caso, di procedimenti “*di volontaria giurisdizione in materia successoria e di comunione, connotati da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria*”, così come prescritto dalla delega (art. 2, comma 15, lettera b).

Ciò premesso, la *ratio* di fondo della scelta legislativa di ampliare le competenze del giudice di pace in materia civile risiede nella volontà di decongestionare i Tribunali, riservando alla competenza degli stessi le cause più complesse o di elevato valore economico, che dovrebbero quindi essere definite in un tempo più ridotto. Allo stesso tempo, il periodo di tirocinio svolto con un magistrato professionale, il periodo almeno biennale di lavoro svolto con magistrati professionali all'interno dell'ufficio per il processo e la continua ed obbligatoria attività di formazione, dovrebbero garantire una migliore professionalità ed affidabilità dei magistrati onorari, tali da giustificare l'attribuzione in loro favore di maggiori competenze. Inoltre, lo schema ha ridotto le possibilità di attribuzione di ruoli autonomi ai magistrati onorari all'interno dei Tribunali; ruoli autonomi nei quali i giudici onorari di Tribunale hanno fino ad ora spesso giudicato, non solo come supplenza temporanea per malattie o gravidanze, cause di valore ben superiore a quelle che la legge delega e lo schema ora attribuiscono in via stabile all'ufficio del giudice di pace¹⁷. Tutto ciò senza dimenticare

¹⁷ Così recitano in proposito gli artt. 186 e 187 della vigente circolare consiliare sulla formazione delle tabelle: <<Articolo 186 - AFFIANCAMENTO DI UN GIUDICE TOGATO - 1. Ciascun giudice togato può essere affiancato da un giudice onorario nella trattazione di procedimenti individuati con criteri generali ed astratti; 2. Al giudice togato è, in questo caso, affidato un ruolo aggiuntivo; 3. Nelle sezioni penali il giudice togato, celebrata l'udienza di comparizione di cui all'articolo 555 c.p.p., stabilisce quale dei procedimenti speciali e quali dibattimenti assegnare ai giudici onorari; 4. Nelle sezioni civili il giudice togato, con riferimento a ciascun procedimento, delega compiti e attività, anche istruttorie purchè non complesse, al giudice onorario, affidandogli con preferenza i tentativi di conciliazione e i procedimenti speciali previsti dagli articoli 186 bis e 423, primo comma, c.p.c.. Articolo 187 - ASSEGNAZIONE DI UN RUOLO - 1. In caso di significative vacanze nell'organico dell'ufficio o in tutti i casi in cui per circostanze oggettive non si possa far fronte alla domanda di giustizia con i soli giudici togati può essere assegnato un ruolo ai giudici onorari di tribunale. 2. In queste

che gli appelli contro le decisioni del giudice di pace dovranno essere necessariamente decisi da magistrati professionali.

Dunque la scelta di potenziare le competenze del giudice di pace nella materia civile poggia su motivazioni di fondo che paiono reali e non arbitrarie.

Nonostante ciò, si deve complessivamente ritenere che si tratti di **una scelta legislativa non divisibile e da rivedere**.

Anzitutto non si può negare che un così forte aumento di competenze per l'ufficio del giudice di pace non v'era mai stato in passato: con la legge n. 69 del 18 giugno 2009 (art. 45) la competenza del giudice di pace era stata elevata, per le cause relative a beni mobili, da euro 2.582,28 ad euro 5.000,00 e, per le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli, da euro 15.493,71 ad euro 20.000,00. Con la legge delega, invece, la competenza per valore del giudice di pace viene aumentata di **sei volte** per le cause relative a beni mobili e di **due volte e mezzo** per le cause relative al risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli.

Si tratta inoltre di un aumento di competenze che è permeato da gravi contraddizioni e controindicazioni.

Sul punto, il già ricordato parere del C.s.m. così si esprimeva: *“Non appare, infine, consigliabile la eccessiva estensione della competenza dei giudici onorari così come delineata dal provvedimento in esame. Ostanto a tale soluzione, anzitutto, ragioni di coerenza con le menzionate prospettive, anche de iure condendo, di riduzione del carico della giurisdizione e di copertura degli organici della magistratura professionale. Inoltre, la rilevanza e complessità di alcune delle materie affidate dal disegno di legge alla cognizione del giudice onorario sembrano richiedere la maggiore garanzia di professionalità assicurata dal giudice professionale”*.

Si tratta di una valutazione che merita di essere non soltanto ribadita ma ulteriormente sottolineata ed approfondita.

Va infatti considerato che l'attribuzione di competenze così significative, sul piano tecnico ed economico, come quelle previste dalla legge delega e dallo schema, presuppone livelli di professionalità mediamente propri del giudice togato (selezionato sulla base di complessa procedura concorsuale, che svolge il lavoro di magistrato a tempo pieno ed esclusivo ed è sottoposto a quadriennali valutazioni di professionalità e ad un sistema disciplinare più articolato e penetrante di quello previsto per i giudici onorari). Non può poi

ipotesi il Presidente di sezione o, in mancanza, un giudice togato individuato con la procedura di cui all'articolo 108, esercita le funzioni di coordinatore e referente dei giudici onorari in servizio...>>

sottacersi che l'affidamento di controversie di non banale livello tecnico ed economico postula l'attribuzione, al magistrato che le istruisce e soprattutto le giudica, di uno *status* che, anche sul piano della percezione sociale, fornisca nel complesso adeguate garanzie in ordine alla qualità della risposta giurisdizionale. Sotto questo profilo, non appare ragionevole assegnare cause di valore economico così elevato a magistrati che non esercitano l'attività in via esclusiva ed ai quali è riservato un livello retributivo modesto, come quello delineato a regime dallo schema¹⁸.

E' vero poi che, fino ad ora, come già accennato, in molti Tribunali caratterizzati da significative vacanze di organico, i giudici onorari di Tribunali sono stati titolari di ruoli autonomi che comprendevano materie anche più complesse e cause di valore anche più elevato di quelle ora assegnate ai giudici di pace con la legge delega e con lo schema. E' però altrettanto vero che ciò avveniva (ed avviene) in via temporanea e non strutturale, con la vigilanza non soltanto del capo dell'ufficio ma, molto spesso, anche dei singoli magistrati professionali che, di volta in volta, delegavano ai magistrati onorari "in affiancamento" determinati affari e determinate incombenze. Invece, **nell'ufficio del giudice di pace, l'attribuzione degli affari ai magistrati onorari è strutturale e non revocabile, senza alcun affiancamento al giudice professionale.** Né a ciò può supplire efficacemente il ruolo di coordinatore attribuito *ex lege* al presidente del Tribunale: il coordinamento dell'ufficio è essenzialmente di tipo organizzativo e generale, senza possibilità di fornire direttive di sorta sull'esercizio della giurisdizione, che, nell'ufficio del giudice di pace, resta autonomo ed indipendente.

Inoltre, ragionando sul piano sistematico degli stessi testi della legge delega e dello schema, si deve rimarcare nuovamente quanto già scritto nel parere del C.s.m. del dicembre del 2015: nel momento in cui, **in maniera del tutto condivisibile**, viene potenziato (e reso più credibile) l'ufficio per il processo e vi si inseriscono in via strutturale, per una durata almeno biennale, magistrati onorari che hanno già svolto con esito positivo il tirocinio presso un giudice togato (nonché, nel loro ultimo quadriennio di attività, i giudici di pace ed i giudici onorari già in servizio), ne conseguirà, per il magistrato professionale, un supporto maggiore e più qualificato, tale da potergli consentire di trattare e definire un numero più elevato di controversie. E ciò avverrà anche e soprattutto nel settore civile, dove il magistrato professionale ha la facoltà di delegare al magistrato onorario anche provvedimenti di natura definitiva. Ed allora appare incongruo che, dinanzi a tutto ciò, si svuotino simultaneamente

¹⁸ L'argomento relativo alla misura delle indennità previste dallo schema per i magistrati onorari sarà affrontato in successivo paragrafo.

le competenze del magistrato professionale proprio nel settore civile, caratterizzato da maggiore complessità tecnica rispetto alla media dei giudizi penali di competenza monocratica.

Ma c'è di più. Come si è scritto in premessa, e come sarà approfondito nel successivo paragrafo, lo schema ha previsto una complessiva riduzione dell'apporto professionale di ciascun magistrato onorario, al quale non potrà *“essere richiesto un impegno superiore a due giorni a settimana”* (art. 1, comma 3). Se dunque il giudice onorario di pace lavorerà necessariamente a tempo determinato e non a tempo pieno, e sarà retribuito in misura mediamente minore di quanto non siano retribuiti gli attuali giudici di pace, appare davvero incongruo investirlo di maggiori competenze del tipo di quelle che sono state indicate nella legge delega e nello schema.

La scelta ampliativa della competenza, che in sé avrebbe comportato le criticità fin qui evidenziate, diventa, quindi, apertamente contraddittoria, nel momento in cui viene a calarsi in un sistema che ridisegna il profilo professionale del magistrato onorario, accentuandone il carattere della temporaneità e imponendo stringenti limiti temporali al suo impegno.

In prospettiva, desta, poi, preoccupazione l'incremento della competenza nello specifico settore delle cause risarcitorie determinate dalla circolazione automobilistica, trattandosi di un settore in cui, specie in alcune realtà territoriali, si possono verificare patologici intrecci tra periti assicurativi, avvocati e testimoni compiacenti; si tratta di una riflessione che dovrebbe scongiurare la sottrazione di un'ulteriore fetta di competenza per valore alla cognizione della magistratura professionale.

Traendo le fila del discorso, deve affermarsi che la sottrazione al giudice professionale di un così ampio settore di controversie civili rischia di tradursi in un ulteriore indebolimento della fiducia dei cittadini verso lo Stato, non potendosi mettere in dubbio che, quanto meno nella percezione sociale, un giudizio istruito e deciso da un magistrato professionale a tempo pieno, adeguatamente retribuito, fornisca maggiori garanzie ed affidabilità. Si tratta di fare i conti con patologie divenute ormai strutturali come i pluriennali e significativi vuoti d'organico della magistratura professionale¹⁹ (e del personale amministrativo) o la tardiva

¹⁹ Sul tema non può che ribadirsi con forza quanto già scritto nel più volte richiamato parere del C.s.m. del dicembre del 2015: *“... il Consiglio superiore della magistratura ritiene di dover sottolineare la assoluta necessità che vengano assunti un numero di magistrati professionali tale da coprire le attuali vacanze di organico, dovendosi evidenziare che negli ultimi dieci anni la magistratura ordinaria non è mai stata in situazione di pieno organico, essendosi registrate, per contro, costantemente vacanze per circa 1.000 unità”*. Da allora, però, la situazione non è migliorata, visto che, alla data odierna, persistono 788 vacanze nell'organico della magistratura, su un organico teorico di 10.151 magistrati; tra quelli in servizio, poi, 663 sono in tirocinio e dunque non svolgono diretta attività giurisdizionale. E sul punto certo non ha giovato l'improvvisa e brusca

costituzione dell'ufficio per il processo, avvenuta peraltro, almeno fino ad ora, con modalità precarie e discutibili²⁰; fattori che, unitamente ad una domanda di giustizia eccessiva e patologica, hanno determinato un considerevole arretrato in gran parte dei Tribunali italiani ed una durata media dei procedimenti civili superiore alla media europea. Situazioni alle quali si è cercato di porre rimedio non soltanto con modifiche sul diritto processuale civile, ma anche con soluzioni organizzative, come la mediazione obbligatoria, la negoziazione assistita e, soprattutto, l'ufficio per il processo (qui significativamente potenziato) ed un nuovo bando di concorso per il personale amministrativo (pur con numeri ancora insufficienti rispetto alle reali necessità del sistema).

In questo quadro, piuttosto che arrivare all'attuale decisione di sottrarre al giudice civile professionale una significativa porzione del contenzioso e del settore delle esecuzioni, sarebbe preferibile colmare, con un pluriennale piano di nuovi concorsi, le scoperture degli organici della magistratura professionale e del personale amministrativo, strutturando poi in maniera ancor più incisiva l'ufficio per il processo, includendovi (oltre che stagisti e magistrati onorari) anche personale amministrativo, laureato, assunto a tempo indeterminato ed adeguatamente formato.

Deve quindi esprimersi un giudizio complessivamente negativo su questa parte della riforma, invitando il legislatore a valutare attentamente l'opportunità di esercitare *in parte qua* la delega ovvero a modificare, con nuova norma primaria, le disposizioni vincolanti contenute nella legge delega relativamente all'aumento delle competenze dell'ufficio del giudice di pace.

Inoltre, nei limiti della delega, questo Consiglio, in sintonia con quanto scritto anche nel parere della Commissione giustizia, invita il Governo a circoscrivere quanto più possibile l'aumento delle competenze dell'ufficio del giudice di pace per i settori dei diritti reali e della comunione.

3b) Il problematico perseguimento di efficienza mediante la riduzione dell'impegno individuale e l'aumento degli organici della magistratura onoraria

Un elemento caratterizzante dello schema è quello di circoscrivere, *ex lege* ed in via preventiva, il massimo impegno professionale esigibile dai magistrati onorari. Converrà in

riduzione dell'età pensionabile a 70 anni, realizzata con modalità improvvise e sulle quali questo Consiglio ha già espresso il suo sfavorevole parere.

²⁰ L'argomento sarà approfondito in seguito.

proposito riportare nuovamente il testo del comma 3 dell'art. 1: *“l’incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego. Al fine di assicurare tale compatibilità, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno superiore a due giorni a settimana”*.

Come scritto in premessa, la scelta di fondo della **temporaneità** e **non esclusività** dell’impegno lavorativo dei magistrati onorari risulta coerente con il dettato costituzionale e della legge delega²¹, nonché in sintonia con quanto il Consiglio superiore ebbe a scrivere nel già citato parere: *“il Consiglio... ribadisce la necessità che siano sempre preservati alcuni tratti morfologici indefettibili di questa figura, quali l’occasionalità, l’accessorietà e la temporaneità dell’incarico”*. Non è infatti possibile, anzitutto su un piano costituzionale, prevedere che i magistrati onorari, selezionati sulla base dei soli titoli e senza un concorso per esame, abbiano le stesse caratteristiche dei magistrati professionali, ossia la stabilità e l’esclusività.

E risulta coerente, sul piano logico e giuridico, che tali principi di fondo trovino una concretizzazione numerica e specifica in un limite temporale d’impegno, onde evitare che la genericità del principio resti lettera morta e conduca ad incertezze e contrasti negli uffici nonché ad indebite pretese, professionali da parte dei magistrati togati e lavoristico-retributive da parte dei magistrati onorari.

Se questo è vero, sussistono però significativi elementi di criticità.

Anzitutto, il termine *“impegno”* risulta non sufficientemente chiaro ed univoco. Come scritto nel parere n. 148/2017 dell’Ufficio studi, *<<l’espressione letterale usata nello schema “impegno” si presta a seri dubbi interpretativi, non comprendendosi se la norma si riferisca alla stretta presenza in ufficio o all’intera attività professionale comprensiva anche dell’attività estranea all’udienza, in particolare consistente nello studio dei fascicoli e nella redazione dei provvedimenti>>*. La genericità della locuzione semantica utilizzata nello schema è stata evidenziata anche nel corso delle audizioni dei dirigenti degli uffici (si veda, in particolare, quanto detto in proposito dal presidente del Tribunale di Roma).

Dunque, trattandosi di un istituto e di un concetto centrali all’interno dello schema e dell’intera riforma, **è necessario che il legislatore addivenga ad una sua migliore specificazione, riferendosi alle attività d’udienza o al lavoro complessivo da svolgere, in**

²¹ Sulla piena compatibilità del disposto dell’art. 1, comma 3, e la legge delega si rimanda a quanto scritto nel primo capitolo del presente parere, anche nella nota n. 3).

udienza e fuori udienza, o anche, preferibilmente, ad entrambi i parametri. Invero, la specificazione non potrà non riferirsi anche alle attività di udienza; ciò al fine di “*garantire reale utilità dell’apporto di ciascun magistrato onorario, non essendo, in ogni caso, direttamente misurabile il tempo di lavoro al di fuori dell’ufficio. Inoltre, è immanente nell’esercizio di funzioni giurisdizionali la prestazione di ogni e qualsiasi attività prodromica, accessoria e successiva alle udienze o alle attività di ufficio*” (così nel parere n. 148/2017 dell’Ufficio studi del Consiglio).

Detto questo, le problematiche suscitate dall’art 1, comma 3, non sono soltanto di natura tecnica o lessicale.

Il punto fondamentale è che l’utilizzo *part time* dei magistrati onorari, così come concretizzato nello schema, appare ai più come inadeguato rispetto alle effettive esigenze degli uffici, requirenti e giudicanti. Infatti, attualmente, sia ai vice procuratori onorari sia ai giudici onorari di Tribunali si chiede un impegno lavorativo che va molto spesso al di là dei due giorni di lavoro a settimana sicché limitarne l’impiego in questi termini (un giorno d’udienza ed un giorno - o anche un giorno e mezzo - per la preparazione dell’udienza e/o per lo studio dei relativi fascicoli e la stesura dei provvedimenti) determinerebbe una grave contrazione della produttività degli uffici, con conseguente (ulteriore) rallentamento del servizio giustizia²². E lo stesso può dirsi per gli attuali giudici di pace. Il tutto aggravato dal significativo aumento delle competenze da cui, a decorrere dall’ottobre del 2021, sarebbero gravati gli uffici del giudice di pace.

Del resto, è scritto nella stessa relazione illustrativa allo schema che, nel corso del quadriennio che corre tra l’entrata in vigore del decreto legislativo e l’entrata in vigore della specifica norma di cui al comma 3 dell’art. 1 (la quale per un quadriennio non si applicherà ai magistrati onorari già in servizio), “*dovranno... approntarsi interventi idonei ad assicurare la piena funzionalità degli uffici a fronte di un più contenuto utilizzo della magistratura onoraria, elaborando, in particolare, ulteriori misure di degiurisdizionalizzazione nel settore civile e, nel settore penale, di depenalizzazione e di semplificazione delle modalità di partecipazione del pubblico ministero nei procedimenti penali di competenza del giudice di pace*”.

La praticabilità di tali ultime soluzioni dev’essere valutata con grande realismo, anche in considerazione della loro evidente genericità. Come già scritto, apparirebbero decisamente più utili interventi volti a colmare i vuoti d’organico della magistratura professionale ed a nutrire

²² Sul punto si tengano presenti in particolare i contenuti delle audizioni dei presidenti dei Tribunali di Roma e Trapani e dei procuratori della Repubblica di Torino e Castrovillari.

l'ufficio per il processo di presenze stabili e qualificate; quanto al processo penale, come già scritto nel parere del C.s.m. del dicembre del 2015, occorrerebbe finalmente “*una profonda rimeditazione dell'istituto della prescrizione dei reati e del divieto di reformatio in peius dell'appello*”, potendosi così determinare un significativo aumento del ricorso ai riti alternativi ed una diminuzione delle impugnazioni. Nel settore civile, negli ultimi anni, sono stati sperimentati e praticati interventi di razionalizzazione procedimentale e di degiurisdizionalizzazione, i quali hanno determinato una certa riduzione delle sopravvenienze; non sembra che, a Costituzione vigente, possa farsi di più e sia opportuno fare di più.

Questo Consiglio, piuttosto, ritiene di dover condividere quanto sottolineato con forza dai dirigenti degli uffici²³, ossia che **la locuzione *impegno* debba essere precisata nel senso di riferirsi ad un complessivo impegno lavorativo non superiore a tre giorni a settimana, comprensivo della partecipazione a non più di due udienze a settimana**; alle udienze si deve infatti aggiungere il lavoro, in ufficio o fuori dall'ufficio, di studio dei fascicoli e di redazione dei provvedimenti, istruttori e decisori, per un totale di tre giorni lavorativi. Ciò al fine di evitare, o comunque di contenere, la riduzione dell'apporto della magistratura onoraria negli uffici.

In proposito va subito precisato che un impegno in udienza pari a due giorni non deve per forza comportare una parificazione con l'impegno richiesto ai magistrati professionali, i quali anch'essi spesso tengono due udienze a settimana. Infatti, la durata delle udienze, e soprattutto il lavoro fuori udienza, dipendono dai carichi di lavoro e dalla complessità dei procedimenti assegnati sicché, con carichi di lavoro più contenuti e con procedimenti meno complessi di quelli assegnati ai giudici professionali, è ben possibile che a due giorni di udienza corrispondano tre giorni di lavoro, per i vice procuratori onorari come per i giudici onorari di pace, tanto se impiegati nell'ufficio per il processo o nell'ufficio per i vice procuratori onorari quanto se impiegati all'interno dell'ufficio del giudice di pace. Non è un caso, del resto, che il comma 5 dell'art. 11 dello schema disponga che “*in ogni caso, il numero dei procedimenti civili e penali assegnati a ciascun giudice onorario di pace a norma del presente articolo non può essere superiore ad un terzo del numero medio nazionale... dei procedimenti pendenti per ciascun giudice professionale del tribunale*”. Competerà pertanto ai singoli capi degli uffici ed ai singoli magistrati professionali che dirigono l'ufficio per il processo attenersi a tali criteri. Ciò è reso palese dal testo della lettera h) del comma 13

²³ In questo senso, si vedano in particolare le audizioni della rappresentanza dell'associazione nazionale magistrati e dei presidenti dei Tribunali di Trapani e Torre Annunziata.

dell'art. 2 della legge delega, dove si precisa che i compiti e le attività demandati ai magistrati onorari, nonché gli obiettivi che gli stessi dovranno raggiungere, devono essere compatibili con lo svolgimento, da parte loro, di altre attività lavorative.

Ciò posto, non pare poi sostenibile che con l'entrata in vigore dello schema la riduzione dell'apporto professionale assicurato da ciascun magistrato onorario possa essere adeguatamente colmata dall'aumento del numero complessivo dei magistrati onorari, come se due o tre magistrati onorari che lavorino per due giorni a settimana possano svolgere il lavoro che oggi svolge un solo magistrato onorario.

Che non si tratti di un ricambio a saldi invariati è testimoniato anzitutto da quanto scritto nella stessa relazione ministeriale, nella quale, come già riportato, si discorre *expressis verbis* “di un più contenuto utilizzo della magistratura onoraria”. Depongono in questo senso, inoltre, delle semplici considerazioni di carattere numerico: la riforma avviene, salva l'ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 9 della legge delega (che non pare essere stata sfruttata nello schema), a saldi invariati di finanza pubblica²⁴; per gli anni 2018 e 2019 lo stanziamento di bilancio per la magistratura onoraria è di 152.449.725 euro; dividendo tale somma, secondo le indicazioni contenute nella stessa relazione tecnica di accompagnamento allo schema, per la media dell'indennità fissa e di risultato tra i magistrati onorari che svolgono attività di supporto e quelli che svolgono diretta attività giurisdizionale (media che è pari ad euro 18.883,50), se ne ricava un numero di magistrati onorari da impiegare pari a 8.073²⁵; alla data di redazione dello schema, secondo quanto attestato nella stessa relazione di accompagnamento, i magistrati onorari in servizio erano 5.322; dunque, ammesso anche che l'organico possa essere riempito interamente (cosa che molto difficilmente avviene ed avverrà) l'aumento rispetto alle risorse umane attualmente impiegate sarebbe di poco più della metà (precisamente del 51,69%), sicuramente insufficiente a colmare la riduzione dell'apporto professionale di ciascun componente, tanto più a fronte del notevole aumento di competenze per l'ufficio del giudice di pace nel settore civile.

Peraltro, come ben sottolineato anche dai dirigenti degli uffici e dalla rappresentanza dell'associazione nazionale magistrati (le cui audizioni sono state riportate in sintesi in

²⁴ Così l'art. 9 della legge delega: “dall'attuazione della presente legge e dai decreti legislativi da essa previsti non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e ad essa si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente”. L'art. 36 dello schema a sua volta chiarisce che “per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo si provvede nel limite delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”. Dunque non risulta che lo schema abbia inteso avvalersi della possibilità, prevista dal citato secondo comma dell'art. 9, di indicare nuovi o maggiori oneri ed i corrispondenti mezzi di copertura..

²⁵ Nella relazione tecnica essi sono stati stimati in 8.000, il che è praticamente lo stesso.

premessa), avere in ufficio cento magistrati onorari che lavorino come attualmente ne lavorano trenta o quaranta determinerà comunque delle conseguenze deteriori.

Anzitutto vi saranno delle difficoltà di carattere amministrativo, per il C.s.m., per i Consigli giudiziari e per i singoli uffici, i quali dovranno procedere prima all'assunzione e poi alla gestione di una massa superiore di personale, con tutte le difficoltà che ne derivano; difficoltà sicuramente accentuate dalla progressiva e grave contrazione del personale amministrativo, soltanto lenita dalle assunzioni che saranno garantite dal concorso per assistenti giudiziari già bandito ed ora in essere.

Vi saranno poi delle presumibili difficoltà di carattere logistico, in quanto dovranno essere assicurate maggiori postazioni di lavoro in uffici che spesso hanno già difficoltà ad ospitare le risorse umane attualmente in essere.

Sul piano economico, non pare doversi trascurare la necessità, specie con il processo civile telematico, di dover munire ciascun magistrato onorario di un personal computer, il che potrebbe determinare qualche scostamento, sia pure lieve, dalla dichiarata clausola di invarianza finanziaria.

Ma, soprattutto, il punto decisivo è che un **numero più elevato di persone da gestire implicherà un presumibile peggioramento della qualità del servizio reso ed un maggiore dispendio di tempo, visto che con ciascun magistrato onorario si deve attivare un proficuo percorso di formazione, interazione, monitoraggio e vigilanza**; percorso più semplice se il magistrato professionale ed il capo dell'ufficio, ciascuno per le proprie competenze, dovranno gestire un numero più contenuto di persone ed invece più complesso se questo numero lieviterà e se i soggetti coinvolti avranno meno tempo per apprendere, capire e sperimentarsi; come ben detto vi è il maggior rischio di pregiudicare *“l'uniformità dell'azione dell'ufficio stesso”* e *“l'omogeneità delle decisioni”*²⁶.

Dunque, per chiudere con la tematica oggetto del presente paragrafo, è **assolutamente indispensabile che il concetto di impegno vada non soltanto meglio chiarito ma che lo sia nella direzione di prevedere un impegno lavorativo non superiore a tre giorni di lavoro alla settimana, comprensivo della partecipazione a non più di due udienze a settimana.**

3c) Il trattamento retributivo.

²⁶ In questi termini testuali si è espresso il procuratore della Repubblica di Castrovillari. Nella stessa direzione sostanziale hanno riferito il procuratore della Repubblica ed il presidente del Tribunale di Torino.

Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, l'on. Giovanni Leone, docente di procedura penale ed avvocato, rese il seguente intervento, nella seduta del 14 novembre 1947: <<“il problema della retribuzione del magistrato, pur non disconoscendo il più ampio problema della retribuzione di tutti gli impiegati, ha un aspetto particolare, che è collegato alla funzione preminente che la Magistratura assolve. Se per gli impiegati in generale non è da escludere il ricorso ad onesti accorgimenti, atti a lenire il dramma della vita, per i magistrati non vi è risorsa, che non intacchi non solo il prestigio, ma (che è peggio) la stessa indipendenza della sua funzione. Basti pensare che la stessa corruzione, che per altri impiegati può presentarsi nella forma, pur delittuosa ma non allarmante, della corruzione impropria, per il magistrato è sempre una corruzione propria. Se il magistrato è costretto a piegare e ad amministrare la giustizia in maniera difforme dalla legge, siamo di fronte ad una corruzione propria (atti contrari ai doveri di ufficio). A questo proposito vale la pena di ricordare quel pensiero di uno scrittore francese (Jules Favre), ...: "La povertà della Magistratura è crimine sociale". La dignità stoica (...) con la quale un magistrato accetta le sue strettezze è argomento di legittima ammirazione, ma è imprudente e crudele farne una virtù professionale di tutti>>.

Lo stesso Giovanni Leone, sempre nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, affermò però che quella di magistrato onorario è “una funzione che si presta non come attività professionale, ma come una partecipazione spontanea che esce dalle normali occupazioni della propria vita”. Nel più volte citato parere del C.s.m. del dicembre del 2015 si è scritto in proposito che “il sistema di retribuzione della magistratura onoraria [dovrà mantenere] una piena compatibilità con l'ordinamento vigente, anche alla luce del rilievo svolto dalle SS.UU. della Corte Suprema di Cassazione, con la sentenza 9 novembre 1998 n. 11272 (conf. Cass., 26 gennaio 2001 n. 1088), per cui i giudici di pace nel nostro ordinamento, come in tutta Europa, sono funzionari onorari e conseguentemente godono di un trattamento economico di natura indennitaria, in conseguenza dell'assenza di un rapporto professionale di servizio, volto al ristoro degli oneri sostenuti (così testualmente Cass. sez. un. 15 marzo 1985 n. 2016). Palese è, allora, sul punto, la differenza con i magistrati ordinari per i quali il compenso ha natura retributiva (Corte Costituzionale 19.1.1995 n. 15)”²⁷.

²⁷ Converrà sul punto riportare la seguente massima tratta dalla giurisprudenza costituzionale: “alla stregua della giurisprudenza della Corte, i compensi dei componenti le commissioni tributarie e degli altri giudici onorari non sono assimilabili alla vera e propria retribuzione, ma consistono in semplici emolumenti, la cui disciplina esula dalla previsione dell'art. 108 della Costituzione, e la loro misura è inadeguata ad incidere sull'indipendenza del giudice - le posizioni dei magistrati che svolgono professionalmente e in via esclusiva funzioni giurisdizionali e quelle dei componenti le commissioni tributarie, che esercitano funzioni onorarie, non sono fra loro raffrontabili ai fini della valutazione del rispetto del principio di eguaglianza. Infatti, il compenso per i secondi è previsto per

Se questo è vero, è però anche vero che l'attribuzione ai magistrati onorari di competenze e responsabilità decisamente superiori a quelle un tempo attribuite ai giudici conciliatori ed ai vice-pretori onorari postula un riconoscimento di compensi dignitosi ed adeguati al ruolo effettivamente svolto, essendo del resto pacifico che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante «*l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti nelle sue varie articolazioni, concernenti, fra l'altro, oltre alla progressione in carriera, anche il trattamento economico*» (Corte Costituzionale, sentenza n. 1 del 1978, ripresa dalla sentenza n. 223 del 2012). Ne consegue che, quale che sia la natura giuridica del corrispettivo percepito dai magistrati onorari, può apparire inadeguata la corresponsione di un'indennità di 16.140,00 euro lordi annuali per un magistrato onorario che: decida, in completa autonomia, tutte le cause in materia condominiale e tutte le cause fino a 30.000 euro di valore per i beni mobili e fino a 50.000 euro di valore per i sinistri stradali; nell'ambito dell'ufficio per il processo, supporti il magistrato togato per impegnative attività di studio e ricerca ed inoltre, nel settore civile, possa svolgere importanti incombenze istruttori ed emettere provvedimenti definitivi; nelle funzioni requirenti rappresenti la pubblica accusa in quasi tutti i processi di competenza monocratica, potendo, in sede procedimentale, assumere determinazioni anche in ordine all'archiviazione ed all'applicazione della pena su richiesta delle parti.

Tale inadeguatezza, rimarcata pure dai dirigenti degli uffici giudiziari nel corso delle audizioni²⁸, deve cogliersi anche in relazione alla circostanza che si tratta di un importo lordo, comprensivo “*degli oneri previdenziali ed assistenziali*” (art. 23, comma 2) e che non verrà corrisposto in caso di malattia e di gravidanza del magistrato onorario.

In proposito, nella stessa relazione tecnica si stimano nella misura del 25,72% i contributi previdenziali ed assistenziali gravanti sul magistrato onorario (iscritto *ex lege* alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 dell'8 agosto 1995), dal che discende la corresponsione di un'indennità annuale di € 11.988,79 per chi svolge attività giurisdizionale e di € 9.590,69 per chi è addetto all'ufficio per il processo, importi sui quali andranno calcolate le imposte sul reddito, che incidono a seconda della complessiva condizione reddituale e patrimoniale del singolo magistrato. Immaginando un'aliquota media del 20%, si perviene, in definitiva, ad un'indennità di circa € 800 netti al mese per chi svolge

una attività che essi non esercitano professionalmente, bensì, di massima, in aggiunta ad altre attività svolte in via primaria e, quindi, non si impone che agli stessi venga riconosciuto il medesimo trattamento economico di cui beneficiano i primi” (ordinanza n. 272/1999).

²⁸ Particolarmente efficaci si sono rivelate sul punto le parole del presidente del Tribunale di Roma, riportate in premessa.

attività giurisdizionale e di circa € 640 netti al mese per chi sia inserito nell'ufficio per il processo²⁹.

Ritiene questo Consiglio che si tratti di importi eccessivamente ridotti e penalizzanti per magistrati onorari ai quali sono affidati compiti gravosi ed ai quali si chiedono impegno, responsabilità e correttezza; e ciò specie in considerazione delle significative competenze loro attribuite, come poc'anzi evidenziato.

Quanto in particolare ai contributi previdenziali ed assistenziali, si deve prendere atto che è la stessa legge delega che prevede di *“individuare e regolare un regime previdenziale e assistenziale compatibile con la natura onoraria dell'incarico, senza oneri per la finanza pubblica, prevedendo l'acquisizione delle risorse necessarie mediante misure incidenti sull'indennità”* (art. 2, comma 13, lettera l). Si tratta, invero, di una soluzione piuttosto discutibile. Infatti, anche per i collaboratori coordinati e continuativi, che rappresentano una categoria intermedia tra il lavoro dipendente ed il lavoro autonomo, i contributi previdenziali ed assistenziali sono per 2/3 a carico del datore di lavoro e solo per 1/3 a carico del lavoratore; ed il paragone pare pertinente perché il collaboratore coordinato e continuativo, al pari del magistrato onorario, lavora in autonomia operativa, escluso ogni vincolo di subordinazione, ma nel quadro di un rapporto unitario e continuativo con il committente del lavoro; gli uni come gli altri sono funzionalmente inseriti nell'organizzazione aziendale o dell'ufficio e possono operare all'interno dell'attività professionale del “committente”, al quale viene riconosciuto un potere di coordinamento dell'attività del lavoratore con le esigenze dell'organizzazione aziendale o dell'ufficio. Del resto, non v'è dubbio che il versamento a carico del datore di lavoro dei contributi previdenziali ed assistenziali rappresenti soltanto un indice sintomatico dell'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente sicché nulla vieta di riconoscerli a carico del committente nella misura di 2/3 pur nell'assenza di un rapporto di lavoro dipendente, se del caso anche specificando *expressis verbis* che tale rapporto di lavoro dipendente comunque non ricorre.

E', pertanto, pienamente condivisibile il parere approvato dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, laddove osserva che che *“non appare condivisibile la scelta di porre l'intero onere contributivo (ex articolo 23, comma 2, e 25, comma 3) a carico del magistrato onorario. La previsione di un sistema previdenziale ed assistenziale totalmente a carico di quest'ultimo, in ragione della natura onoraria del rapporto, può porre, infatti, problemi di compatibilità con la normativa europea, per cui appare opportuno attribuire*

²⁹ Non si comprende poi perché tale indennità debba essere corrisposta trimestralmente invece che mensilmente, come sarebbe più giusto e logico.

l'onere dell'aliquota contributiva interamente a carico dello Stato". Senonché tale erronea scelta non deriva dal legislatore delegato, ma da una precisa opzione del legislatore delegante, come sopra riportata. Dunque essa non può essere modificata nei termini indicati dall'art. 3, comma 2, della legge delega: le *"disposizioni correttive ed integrative"* che il Governo è autorizzato ad emanare *"entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi"*, postulano espressamente il *"rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge"*. Sarebbe quindi necessario un nuovo intervento normativo, con abrogazione, espressa o tacita, del suddetto criterio direttivo contenuto all'art. 2, comma 13, lettera l), della legge delega.

Qualora non intervenisse tale auspicato mutamento normativo, occorrerebbe piuttosto tener conto, nella concreta quantificazione dell'indennità, che tale consistente onere di natura previdenziale è stato interamente (ed ingiustamente) posto a carico del magistrato onorario.

Traendo le fila del discorso, pare opportuno pervenire ad un importo dell'indennità ancorato a parametri obiettivi e che consentano l'individuazione della base di calcolo³⁰; importo corrispondente all'impegno lavorativo richiesto (che nello schema è stato quantificato nella misura di due giorni a settimana e che con il presente parere si suggerisce di alzare alla misura di tre giorni a settimana) e che pare poi opportuno ulteriormente elevare in misura pari ai 2/3 dei complessivi contributi previdenziali dovuti, in ragione proprio della scelta legislativa di porre l'onere contributivo per intero a carico del lavoratore³¹. Nella

³⁰ Una base di calcolo rinvenibile nell'ordinamento, utilizzabile a tale scopo, potrebbe essere rappresentata dalla retribuzione complessiva riconosciuta ad un magistrato togato di prima valutazione di professionalità.

³¹ Quanto appena scritto si discosta soltanto apparentemente, o comunque non si discosta significativamente, da quanto questo Consiglio ebbe a scrivere in proposito nel parere del dicembre del 2015. In quell'occasione, sottolineandosi la natura giuridica della componente retributiva qui già ricordata, si scriveva che *"potrebbe evadere dalla dimensione del mero ristoro il riconoscimento di una retribuzione fissa di 25.000 euro lordi, unito alla previsione (anche per altre ragioni non condivisibile) di un ulteriore importo incentivante, atteso che la entità del ristoro come determinata dal disegno di legge in esame sembra poco compatibile con la cennata natura indennitaria, determinando la erogazione di somme certamente consistenti, in parte paragonabili a quelle percepite anche da soggetti che svolgono la propria attività in costanza di un vero e proprio rapporto di servizio con la pubblica amministrazione"*. In proposito, va subito evidenziato che nel parere si criticava l'ampliamento delle competenze del giudice di pace in materia civile, ampliamento che è stato invece mantenuto nella legge delega. Le due tematiche soltanto apparentemente sono sganciate perché la componente retributiva non può non ricollegarsi alla natura ed alla qualità del lavoro svolto, sia pure a tempo determinato e parziale. In altre parole, quella svolta dai magistrati onorari è ed è sempre più attività giurisdizionale di non banale livello che, per la sua complessità, la sua delicatezza ed il suo rilievo sociale, ben può giustificare la corresponsione di somme maggiori di quelle percepite da chi svolga mansioni impiegate e di routine all'interno della pubblica amministrazione. Se dunque, per essere ancor più chiari, la corresponsione di 800 euro al mese potrebbe in qualche modo giustificarsi per un magistrato che si trovi a decidere cause di natura bagattellare, non si giustifica più, anche sul piano della percezione sociale, per un magistrato che svolge significativi compiti di supporto tecnico al giudice professionale, il quale può delegargli in sede civile significative attribuzioni anche decisorie, ed è competente a decidere, in assoluta solitudine, cause di elevato spessore tecnico (quali, ad esempio, quelle in materia condominiale) e/o di elevato valore economico, come quelle fino a 50.000 euro in materia di sinistri stradali. Inoltre, nel pregresso parere non era stato sufficientemente valorizzato che gli oneri previdenziali ed assistenziali erano e sono interamente a carico del magistrato onorario, il che incide notevolmente sul concreto

determinazione delle indennità va assicurato, comunque, il rispetto dei principi costituzionali di indipendenza, anche economica, sanciti dalla sentenza n. 223/2012 della Corte Costituzionale;

Sarà quindi necessario, per il legislatore delegato, quantificare i conseguenti maggiori oneri ed individuare i necessari “*mezzi di copertura*”, in aderenza a quanto prevede il comma 2 dell’art. 9 della legge delega.

Una volta ripartiti di fatto gli obblighi contributivi nei termini sopra indicati, non apparirebbe iniquo il trattamento in caso di malattia, comunque erogato al magistrato onorario dall’Inps.

Per quanto apparentemente severa, appare invece condivisibile la norma di cui all’art. 21, comma 2, dello schema³², necessitata per scongiurare possibili abusi, specie nel secondo quadriennio di lavoro, in relazione ad un sistema in cui ciascun magistrato onorario è destinatario di una sola procedura di conferma ed è privo di periodiche valutazioni di professionalità.

In ordine alla gravidanza, il parere dell’ufficio studi segnala poi, in maniera condivisibile, che “*il trattamento economico previsto dal comma 2 in caso di gravidanza del magistrato onorario, per il caso in cui non sia iscritto agli albi forensi, non si presenta collimante alla tutela assicurata alla maternità dalle fonti costituzionali, sovranazionali ed eurounitarie*”. Di qui la necessità di una modifica dell’art. 25, comma 2, dello schema.

Quanto infine alla componente accessoria della retribuzione, nel pregresso parere del Consiglio erano stati formulati “*dubbi sulla bontà della previsione di una componente retributiva incentivante. Tali soluzioni retributive tendono, infatti, a privilegiare il collegamento alla mera produttività del magistrato onorario, e cioè di meccanismi che, da un lato, si prestano a strumentalizzazioni, potendo favorire la scelta del magistrato onorario di definire i procedimenti più semplici e seriali a scapito di quelli più complessi ed articolati e, dall’altro, esaltano il parametro della mera produttività, a scapito della necessità di assicurare una adeguata qualità della decisione. In questa medesima ottica non appare apprezzabile la previsione dell’art. 2 comma 13 lett. c) del disegno di legge, nella parte in cui sottopone la corresponsione della indennità ad una verifica da parte del presidente del tribunale o del procuratore della Repubblica (rispettivamente per i giudici onorari ed i vice*

importo dell’indennità. Infine, come si scriverà tra breve, non può non tenersi conto, ai fini della quantificazione dell’indennità fissa, che lo schema ha stabilito la quota massima possibile dell’indennità di risultato nella misura del 30% dell’indennità fissa, mentre invece la legge delega aveva posto come limite massimo quello del 50%.

³² “*Il magistrato onorario è dispensato, anche d’ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi. Per impedimenti di durata non superiore a sei mesi, l’esecuzione dell’incarico rimane sospesa senza diritto all’indennità prevista dall’articolo 23*”.

procuratori onorari) del raggiungimento degli obiettivi stabiliti, tenuto anche conto del fatto che l'indennità risulterebbe, in ogni caso, collegata ad obiettivi non determinati né uniformi per tutti i magistrati interessati". Tali dubbi non sono stati ritenuti dal legislatore meritevoli di positivo riscontro, visto che le lettere e) e f) del comma 13 dell'art. 2 della legge delega hanno previsto e regolamentato l'istituto dell'indennità di risultato.

Lo schema, nel tradurre questa parte della delega, ha però stabilito che *"l'indennità di risultato può essere riconosciuta in misura non inferiore al quindici per cento e non superiore al trenta per cento dell'indennità fissa"*. Con ciò, è stata limitata l'entità percentuale dell'indennità di risultato in termini inferiori rispetto a quanto prevedeva la legge delega, la quale dispone che la parte variabile dell'indennità debba essere *"non inferiore al 15 per cento e non superiore al 50 per cento della parte fissa"*. Tale scelta è **del tutto condivisibile** in quanto, sia pure soltanto sotto il profilo quantitativo, si fa interprete di quei *dubbi* che erano stati evidenziati dal Consiglio nel parere del dicembre del 2015. Allo stesso tempo, però, pare irragionevole che, nella quantificazione della parte fissa dell'indennità, non si sia tenuta in considerazione tale ulteriore decurtazione.

Ciò detto, si deve ritenere che il sistema delineato dalla legge delega e dallo schema consenta il **definitivo e positivo superamento del sistema del cottimo nella retribuzione dei magistrati onorari, specie dei giudici di pace; sistema che era ed è poco compatibile con le attività giurisdizionali**. Pertanto, sarà opportuno che sia il legislatore delegato sia questo Consiglio superiore sia i capi degli uffici, ciascuno per le proprie competenze (delineate per gli ultimi due dai commi 6, 7, 8, 9 e 10 dell'art. 23 dello schema), valorizzino, ai fini della commisurazione e della quantificazione dell'indennità di risultato, anche *"obiettivi"* ulteriori e diversi rispetto alla mera produttività quantitativa (ad esempio: puntualità nel deposito dei provvedimenti, presenza in ufficio, modalità di gestione dell'udienza, rapporti con i magistrati professionali, con i colleghi magistrati onorari, con il foro e con il personale amministrativo, partecipazione alle attività di formazione, entità percentuale delle impugnazioni proposte e loro esito, rispetto o meno delle direttive fornite dal magistrato professionale nell'ufficio per il processo, chiarezza e logicità delle motivazioni). Ciò è pienamente consentito sia dal comma 6 sia dal comma 7 dell'art. 23 dello schema: il primo, riferito ai giudici onorari di pace, individua come parametri non soltanto la *"media di produttività dei magistrati dell'ufficio o della sezione"* ma anche i *"principi"* e gli *"obiettivi delineati dalle tabelle di organizzazione dell'ufficio e, per il tribunale, dai programmi di gestione..."*, il tutto sulla base dei *"criteri oggettivi fissati, in via generale, con delibera del Consiglio superiore della magistratura"*; il secondo, riferito ai vice procuratori

onorari, individua come parametro il rispetto degli “*obiettivi da raggiungere dell’anno solare*” nelle attività delegate, tenuto sì conto “*della media di produttività dei magistrati dell’ufficio*”, ma sempre sulla base dei criteri oggettivi fissati con la suddetta delibera del Consiglio superiore della magistratura.

3d) La partecipazione dei magistrati onorari all’ufficio per il processo

Come già accennato, **deve valutarsi positivamente la decisione di impiegare i magistrati onorari all’interno dell’ufficio per il processo.** Sul punto appare opportuno riportare per esteso le affermazioni contenute all’interno del pregresso parere del C.s.m.: “*Sul piano delle soluzioni organizzative, deve, poi, salutarsi con favore la previsione dell’impiego dei giudici onorari e dei vice procuratori onorari, nell’ambito dell’ufficio per il processo, trattandosi di una misura che può consentire l’avvio della operatività di un’articolazione organizzativa essenziale per un più efficace svolgimento della funzione giurisdizionale, sebbene debba segnalarsi, già in sede di delega, l’opportunità di individuare e differenziare le mansioni attribuite ai diversi soggetti chiamati ad operarvi (cancellieri, tirocinanti, etc.). Positivo, quindi, è l’inserimento dei giudici onorari (di pace) nell’ufficio per il processo costituito presso il tribunale ordinario. Esso è strumentale all’utile ausilio al giudice professionale, per la facoltà loro attribuita di compiere atti preparatori necessari o utili all’esercizio delle funzioni od attività delegabili dal giudice professionale, in considerazione della natura degli interessi coinvolti e della semplicità delle questioni che normalmente devono essere risolte. Parimenti condivisibile è la previsione secondo la quale tali attività sono da svolgere secondo le direttive stabilite dal giudice professionale, al quale il giudice onorario di pace è tenuto ad attenersi, salvo suo rifiuto, nell’espletamento dei compiti delegati. La proposta normativa è, in definitiva, da condividersi pienamente perché diretta ad arricchire e a dare attuazione alla disposizione dell’art. 50 del D.L. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014, che ha previsto la creazione, presso i tribunali ordinari e le Corte d’Appello, dell’ufficio per il processo. In tal senso, essa va favorevolmente salutata quale ulteriore tassello del percorso di ammodernamento del funzionamento del sistema giudiziario, in sintonia con le esperienze di più efficienti sistemi stranieri e con alcune prassi virtuose già sperimentate in uffici italiani che hanno dimostrato come modelli organizzativi di collaborazione funzionale, attraverso la qualificata assistenza all’attività del giudice, siano in grado di offrire un contributo significativo alla capacità di smaltimento degli affari. D’altra parte tale attività di affiancamento ed ausilio funzionale, oltre a*

*contribuire alla migliore e più rapida definizione degli affari affidati al magistrato professionale, ha l'ulteriore funzione di consentire al magistrato onorario un progressivo avvicinamento all'eventuale esercizio delle funzioni giurisdizionali onorarie*³³.

Ciò premesso, i dirigenti degli uffici giudiziari, in occasione delle audizioni svolte, hanno rimarcato che le condizioni che, ai sensi degli artt. 11 e 12 dello schema, consentono l'assegnazione ai giudici onorari di pace di procedimenti civili o penali ed il loro inserimento nei collegi sarebbero talmente restrittive, da rendere sostanzialmente inutile la previsione normativa.

Inoltre, è stato evidenziato che il giudice onorario di pace inserito nell'ufficio per il processo nel settore penale non potrà ricevere deleghe per la definizione di processi e, quindi, potrà dare al giudice professionale penale un apporto piuttosto limitato³⁴.

La complessa problematica impone di svolgere valutazioni su piani diversi.

Se si restringe l'angolo di visuale ai profili di coerenza tra lo schema di decreto legislativo e la legge delega, il parere di questo Consiglio può limitarsi a suggerire correttivi in ordine alla misura delle soglie che consentono l'utilizzo della magistratura onoraria.

Va, infatti osservato che è la legge delega a prevedere come *“tassativi, eccezionali e contingenti”* i casi in cui, *“in ragione della significativa scoperta dei posti di magistrato ordinario previsti dalla pianta organica del tribunale ordinario e del numero dei procedimenti assegnati ai magistrati ordinari ovvero del numero dei procedimenti rispetto ai quali è stato superato il termine ragionevole di cui alla legge 24 marzo 2001 n. 89, è consentito al presidente del tribunale di procedere all'applicazione non stabile del giudice onorario di pace, che abbia svolto i primi due anni dell'incarico, quale componente del collegio giudicante”* (art. 2, comma 5, n. 3, lettera b). Ciò nondimeno, sulla scorta delle puntuali osservazioni raccolte nella fase istruttoria³⁵ e del parere dell'Ufficio Studi³⁶, si deve

³³ In tema sono convincenti e condivisibili la ricostruzione e le valutazioni contenute alle pagine 8, 9,10 e 11 della relazione illustrativa.

³⁴ Si veda sul punto l'audizione del presidente del Tribunale di Trapani.

³⁵ In questi termini, ad esempio, si è espresso il presidente del Tribunale di Roma: *“l'indicazione di queste esigenze, di questi parametri, mi sembra assolutamente... Forse addirittura inutile, ma è comunque una previsione che, a mio giudizio, dovrebbe essere modificata. Il punto b, ad esempio, il numero dei procedimenti civili rispetto ai quali è stato superato il termine di ragionevole durata - la legge dell'89 - e superiore di almeno 50%, mi sembra una situazione che forse non trova ragionevole ingresso in nessun Tribunale, spero. Io che penso di avere un Tribunale con un tasso di procedimenti ultra triennali assolutamente irragionevole ed è stata una delle prime battaglie che ho cominciato a portare avanti appena arrivato al Tribunale di Roma, ho un tasso che non supera il 15, il 18, forse media. C'è qualche sezione che può arrivare al 25%, 28%, altre naturalmente molto meno, il 2, il 3, il 4%. Quindi prevedere la possibilità di assegnare ai Giudici onorari questi procedimenti civili e penali solo in questa ipotesi, mi sembra che si ridurrebbe a zero la possibilità di assegnarli. Quindi sicuramente questo termine del 50% mi sembra da modificare. Gli altri sono anche dei parametri non particolarmente condivisibili, in particolare il punto a): il Tribunale o una sua sezione presenta vacanza di posti in organico, assenze non temporanee di magistrati, o esoneri parziali o totali dal servizio giudiziario, da ridurre*

auspicare una diversa quantificazione delle soglie indicate dal combinato disposto degli artt. 11 e 12, così da rendere effettiva la possibilità di assegnare ai giudici onorari di pace la trattazione di procedimenti civili e penali di competenza del tribunale, oltre che la loro destinazione ai collegi giudicanti..

Nella medesima prospettiva, cioè quella di valutare la coerenza dello sviluppo attuativo dei principi contenuti nella legge delega, va svolto un discorso specificamente dedicato al tema dell'assegnazione ai giudici onorari di pace di procedimenti civili e penali. Qui la delega è meno stringente, in quanto si riferisce unicamente a “*casi tassativi*”, senza gli ulteriori vincoli previsti per la partecipazione ai collegi, escludendo poi *in toto* alcune materie (lavoro e previdenza, procedimenti cautelari e possessori in sede civile, giudice per le indagini preliminari, monocratico penale per procedimenti nei quali vi sia stata l'udienza preliminare). Nonostante ciò, lo schema assoggetta l'esercizio di funzioni monocratiche agli stessi significativi vincoli di quelle collegiali, escludendo ulteriori materie rispetto a quelle previste dalla legge delega (es. la materia della famiglia e, del tutto opportunamente, gli appelli su decisioni emesse dal giudice di pace). A sostegno di questa “*assolutamente residuale*” modalità di impiego, la relazione indica il complessivo “*recupero di efficienza che deriva dall'istituzione dell'ufficio per il processo e dalla riforma della magistratura onoraria*”, ivi compreso l'aumento di competenze previsto per l'ufficio del giudice di pace nel settore civile. A tali considerazioni può aggiungersi, sul piano sistematico, che il Ministero ha forse valutato che potrebbe risultare poco ragionevole un sistema in cui sia più facile assegnare al giudice onorario un ruolo autonomo monocratico piuttosto che inserirlo in un collegio in cui si troverebbe a lavorare insieme con due giudici professionali.

Se questo è vero, resta però da comprendere se l'assimilazione di situazioni trattate diversamente dalla delega non possa profilare un contrasto con l'art. 76 della Costituzione. Ed allora il legislatore, oltre a poter ridurre le soglie rispetto a quelle previste per la partecipazione ai collegi, potrebbe valutare anche un intervento alternativo, anch'esso rispettoso dei principi fissati dalla legge delega: eliminare addirittura le soglie, aumentando

ad oltre il 30% l'attività dei giudici professionali. Anche qui il 30% mi sembra una percentuale elevatissima. Noi utilizziamo, nei limiti naturalmente dell'organico, il Giudice onorario, anche nell'ipotesi in cui la sezione è composta di 8, 9 o 10 magistrati, abbia una o due carenze di organico, perché con le previsioni di organico che tutti conosciamo, con le riduzioni costanti dell'organico che il Ministero è costretto a fare, come recentemente ha fatto, anche per il Tribunale di Roma, con il decreto del dicembre di quest'anno, addirittura di 9 unità, è chiaro che anche un posto o due posti all'interno di una sezione che sono sicuramente inferiori al 30% dei posti in organico, costituisce un danno notevolissimo che dovrebbe essere integrato e che noi oggi integriamo con i Giudici onorari. Quindi questa previsione del 30% analogamente mi sembra assolutamente sbagliata”.

³⁶ Nel parere dell'Ufficio studi si segnala che “*appare particolarmente elevata la percentuale di sfioramento (70%), necessaria per poter procedere all'assegnazione dei procedimenti, del numero medio dei procedimenti civili o penali pendenti o sopravvenuti per ciascun giudice rispetto al numero medio nazionale*”.

però le materie ostative ed includendo altresì, nel settore civile, un limite di competenza per valore. Non sarebbe, infatti, ragionevole un sistema in cui, all'interno dell'ufficio per il processo si consente l'assegnazione al giudice onorario di controversie civili nei limiti di 50.000 euro, pur in presenza di direttive rese dal giudice professionale al giudice onorario, ed in cui invece, quando vi sia un ruolo autonomo senza che il giudice onorario possa essere vincolato da direttive di sorta, possano essere assegnate allo stesso giudice onorario cause di valore illimitato, nelle quali emettere sentenze provvisoriamente esecutive *ex lege*.

Allargando il discorso ad una valutazione complessiva del dato normativo che verrà a disciplinare la materia, non può che valutarsi in senso negativo l'evidente emarginazione dei giudici onorari rispetto a forme di esercizio diretto della giurisdizione nei tribunali. E se la restrizione nell'assegnazione dei procedimenti risponde evidentemente ad una scelta che si inserisce armonicamente in un disegno d'insieme che restringe alla funzione del giudice di pace l'unico ambito di autonoma esplicazione delle funzioni giurisdizionali e potenzia simultaneamente la presenza dei giudici onorari di pace all'interno dell'ufficio per il processo, il sostanziale divieto di inserimento dei magistrati onorari nei collegi viene, invece, a privare gli uffici giudiziari di una risorsa preziosa, rispetto alla quale non varrebbero le controindicazioni calibrate sulla esclusività dell'esercizio delle funzioni da parte di soggetti dalla professionalità meno strutturata, posto che l'affiancamento diretto e il meccanismo di codecisione con due magistrati professionali consentono di superare ampiamente queste perplessità, come dimostrato in anni di attuazione pratica di questa modalità organizzativa. In ordine a tale aspetto, si invita pertanto il legislatore delegato a valutare l'opportunità di non esercitare, in tutto o in parte, la delega di cui all'art. 2, comma 5, lettera b) della legge 57/2016 ovvero a modificare, con autonoma norma primaria, tale norma, introducendo criteri meno stringenti e più ragionevoli per la partecipazione dei giudici onorari all'interno dei collegi.

Altro aspetto meritevole di attenzione è quello dell'assegnazione di procedimenti e sentenze al giudice onorario all'interno dell'ufficio per processo, in ordine al quale **appare decisamente da rimeditare la decisione di escludere completamente il settore penale dal novero dei provvedimenti decisori, considerato che in questo modo risulterebbe notevolmente ridimensionato il supporto che il giudice professionale penale riceverebbe nell'ufficio per il processo**. Peraltro, in assenza di possibili deleghe su provvedimenti definitivi, il tirocinio svolto dal magistrato onorario all'interno del settore penale dell'ufficio per il processo appare svuotato e poco qualificante ai fini del futuro possibile esercizio delle funzioni nell'ufficio del giudice di pace.

Si segnala, infine, che appare incongruo inserire tra le possibili competenze decisorie del giudice onorario di pace all'interno dell'ufficio per il processo i procedimenti possessori e quelli in materia previdenziale, invece esclusi, per espressa volontà della legge delega, dalla gamma di procedimenti per i quali può assegnarsi ai giudici onorari un ruolo autonomo.

3e) La disciplina transitoria.

La condizione professionale dei magistrati onorari in servizio ha vissuto per più di un decennio di una **perenne provvisorietà**. Infatti, a fronte di un incarico di natura temporanea (di quattro anni prorogabili di altri quattro complessivi otto, previ giudizi di conferma, per i giudici di pace; di tre anni, prorogabili di altri tre, previo giudizio di conferma, per i vice procuratori onorari e per i giudici onorari di Tribunale), il legislatore ha ritenuto di dover prorogare di anno in anno tutti gli incarichi, dal 2003 e fino al 2016 (con disposizioni inserite nei cd. decreti milleproroghe emanati nella seconda parte del mese di dicembre di ciascun anno e poi convertiti in legge³⁷).

Siffatto modo di legiferare ha determinato conseguenze molto negative, di carattere pubblicistico e per i diritti individuali dei magistrati interessati.

Sul piano collettivo è evidente che la trasformazione in pluridecennali di incarichi che avevano in origine durata di massimo sei o otto anni ha snaturato l'istituto, precludendo le periodiche verifiche di professionalità che invece sono quanto mai necessarie per lo svolgimento dell'attività giurisdizionale. Quindi, salva la ricorrenza di eventuali illeciti disciplinari, i magistrati onorari sono stati lasciati anche per più di dieci anni nelle funzioni ricoperte, senza alcuna verifica di professionalità.

Sul piano dei diritti individuali dei singoli magistrati onorari, una situazione del genere ha radicato in loro un legittimo affidamento sulla possibilità di poter permanere *sine die*, o comunque molto a lungo, nelle funzioni ricoperte, ricevendo un corrispettivo che, se per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari era ed è piuttosto modesto (euro 98 ad udienza³⁸), per i giudici di pace poteva e può essere ben più significativo ed arrivare anche fino a 72.000 euro annui³⁹ (tetto introdotto dalla legge n. 311/2004 e prima insussistente). E' chiaro quindi che, in questo contesto normativo, numerosi magistrati onorari, e soprattutto

³⁷ Si citano, tra gli altri il decreto legge n. 354 del 24 dicembre 2003, il decreto legge n. 273 del 30 dicembre 2005, e così via.

³⁸ cfr. art. 4 del d.lgs. n. 273 del 28 luglio 1989 e successive modifiche.

³⁹ Cfr. art. 11 della legge n. 374 del 21 novembre 1991 e successive modifiche.

numerosi giudici di pace, hanno trascurato altre opportunità professionali e si sono dedicati, anche in via esclusiva, alle funzioni giudiziarie ricoperte.

Se tutto questo abbia determinato un abuso nel ricorso agli incarichi a tempo determinato, in violazione del diritto europeo, è questione che esorbita dall'ambito del presente parere.

E' però certo che l'affidamento creatosi è stato tenuto presente dal legislatore delegante, il quale ha previsto che i magistrati onorari in servizio "*possano essere confermati nell'incarico per quattro mandati ciascuno di durata quadriennale*", previo superamento dei giudizi di conferma e per un totale di sedici anni. Tale proroga venne giudicata negativamente dal Consiglio nel predetto parere, trattandosi di "*un lasso temporale che appare eccessivamente ampio, tenuto conto che alla natura onoraria della funzione corrisponde, si direbbe naturalmente, la annessa caratteristica della sua temporaneità*". Piuttosto il Consiglio aveva suggerito, per venire incontro alle "*esigenze di una seppur parziale stabilizzazione della precarietà*", l'adozione di "*un diverso meccanismo di tutela, prevedendo, ad esempio, percorsi privilegiati di accesso ai ruoli della pubblica amministrazione, con particolare riferimento al predicato reclutamento del personale addetto alle cancellerie e agli uffici Unep*".

Tale soluzione non è stata però seguita dal legislatore delegante ed è certo, come chiarito dal parere n. 854/2017 del Consiglio di Stato, che in sede di attuazione della legge delega non è possibile provvedere ad alcuna forma di stabilizzazione. Va, quindi, riservata ad un diverso iter legislativo l'auspicabile percorribilità di soluzioni quali quella tratteggiata nel parere appena citato ("*conservazione dell'incarico in corso sino al conseguimento dell'età pensionabile*", sulla scia di quanto previsto dalla legge n. 217 del 18 maggio 1974 con riferimento ai vice pretori) o altre emerse nel confronto istituzionale degli scorsi mesi, quale quella, suggerita anche dal parere del C.s.m., tendente ad una stabilizzazione in figure amministrative di supporto agli uffici giudiziari, idonee a valorizzare il percorso lavorativo pregresso.

Né è possibile che i previgenti (e per i giudici di pace più favorevoli) criteri per la liquidazione delle indennità possano essere prorogati oltre il primo quadriennio di conferma per i soli magistrati onorari già in servizio, trattandosi di una soluzione che violerebbe il chiaro disposto dell'art. 2, comma 17, lettera b, n. 5, della legge delega.

Le associazioni dei magistrati onorari hanno caldeggiato una soluzione per cui occorrerebbe contingentare gli ingressi dei nuovi magistrati onorari (per i quali varrà il vincolo temporale di cui al comma 3 dell'art. 1), fino a quando, nell'arco dei sedici anni, non cesseranno dal servizio i magistrati onorari già in servizio, i quali dovrebbero così essere

retribuiti in maniera più elevata, stante l'impegno più elevato garantito⁴⁰. In ordine a tale soluzione ha già espresso il proprio parere critico la Commissione Giustizia della Camera, indicando come fondamentale controindicazione l'irragionevole rinvio dell'entrata a regime della riforma, ossia l'immissione nelle funzioni di magistrato onorario del personale che sia stato reclutato con un tirocinio presso un giudice togato e che abbia svolto un'attività almeno biennale all'interno dell'ufficio per il processo; ancor di più, una soluzione del genere avrebbe l'effetto di procrastinare l'effettivo potenziamento dell'ufficio per il processo nel quale tutti i magistrati onorari di nuovo reclutamento dovranno confluire, frustrando così una delle precipue e lodevoli finalità della riforma.

E' invece possibile e ragionevole che, almeno per il secondo quadriennio, l'impiego dei magistrati onorari in servizio possa avvenire in termini più ampi di quello previsto dall'art. 1, comma 3, pur con la migliore formulazione di quest'ultima norma che si è auspicata in premessa; tale impiego potrebbe ad esempio consistere in quattro giornate lavorative, comprensive di non più di tre udienze a settimana, con conseguente e proporzionale aumento dell'indennità^{41,42}.

Tale soluzione, oltre a tutelare quell'affidamento di cui si è scritto in premessa, sarebbe utile per le esigenze degli uffici, in quanto consentirebbe un decremento più graduale dell'utilizzo dei magistrati onorari, tanto più che è possibile, se non probabile, che in quattro anni non si riesca a completare il lungo percorso, comprensivo dello svolgimento del tirocinio e del lavoro almeno biennale nell'ufficio per il processo, necessario per l'immissione in servizio di circa 4.000 magistrati onorari e per la loro futura collocazione negli uffici del giudice di pace; è in proposito realistico prevedere che le domande proposte siano davvero numerose, visto che per l'ultimo bando per giudici onorari di Tribunale le domande presentate furono 36.633, nell'ultimo bando per vice procuratori onorari furono 27.029 e negli ultimi bandi per giudici di pace (risalenti al 2003) furono 14.969 per soli sedici distretti, con una durata media complessiva delle procedure amministrative necessarie non inferiore a tre anni.

⁴⁰ Per esemplificare: invece di reclutare subito due o tre magistrati che lavorino quanto oggi ne lavora uno, andrebbe mantenuto in servizio quest'ultimo fino a quando non cessa dal servizio, retribuendolo quanto sarebbero retribuiti i due o tre magistrati che sarebbero assunti. La proposta è analiticamente illustrata del documento unitario proveniente da varie associazioni e consegnato in occasione delle audizioni svolte.

⁴¹ Un soluzione del genere dovrebbe valere necessariamente per tutti i magistrati onorari, compresi i giudici onorari di Tribunale ed i vice procuratori onorari, pena la violazione delle norme di cui alla lettera b), numero 5), ed alla lettera c) del comma 17 dell'art. 2 della legge delega, la quale in sostanza consente di differenziare gli emolumenti percepiti dai vari magistrati onorari già in servizio soltanto per un quadriennio.

⁴² Anche per tale ulteriore voce di spesa occorrerebbe quantificare i nuovi oneri ed indicare i corrispondenti "mezzi di copertura", nei termini consentiti e precisati dall'art. 9, comma 2, della legge delega.

3f) Aspetti problematici circa il mancato esercizio della delega in materia di trasferimenti e di sistema disciplinare

Tra gli uno o più decreti legislativi che il Governo era delegato ad adottare dalla legge n. 57/2016, vi erano quelli diretti a: “regolamentare il procedimento di trasferimento ad altro ufficio” (art. 1, lettera g); “regolamentare la responsabilità disciplinare e quindi individuare le fattispecie di illecito disciplinare, le relative sanzioni e la procedura per la loro applicazione” (art. 1, lettera l).

Nella relazione governativa si scrive che su tali due profili la delega non è stata esercitata per “garantire il pieno rispetto dell’onorarietà dell’incarico prescritta dall’articolo 106 della Costituzione della quale costituisce corollario l’assenza di qualsivoglia contratto o rapporto di lavoro”. Per l’effetto, si prosegue nella relazione, lo statuto del magistrato onorario non può essere delineato “in modo da includere ambiti [di] disciplina che possano in qualche modo intaccare il carattere onorario dell’incarico, delineando indici rivelatori di un sostanziale incardimento in un ufficio”.

Nella stessa relazione si rivendica la correttezza giuridica della scelta: “questa scelta non è, evidentemente, suscettibile di censure sul piano costituzionale, avendo la Corte sempre ritenuto che il Governo può ben dare attuazione soltanto parziale alla delega, nel rispetto della sola condizione per cui le norme emanate, per il loro contenuto, non siano tali da porsi in contrasto con i principi e i fini della legge delega (Corte Cost. n. 41 del 1975). Non è questo il caso di specie, atteso che, come si è più volte rimarcato, una delle fondamentali direttive della legge n. 57 del 2016 è proprio quella della piena onorarietà dell’incarico, da cui consegue l’esclusione di ogni forma di incardinamento del magistrato onorario in un ufficio e il potere – dovere del magistrato in servizio di svolgere altre attività remunerative”⁴³.

Ciò posto, quanto ai **trasferimenti ad altro ufficio**, non può che prendersi atto della scelta compiuta dallo schema, in sé immune da vizi di legittimità. Preme unicamente porre in rilievo che, in assenza di norme che regolino la fattispecie, prevedendo o escludendo la possibilità dei trasferimenti, il Consiglio si riserva di valutare, dietro necessario approfondimento giuridico, la possibilità e l’opportunità di un intervento di normazione secondaria che, sia per gravi ragioni di salute o di famiglia sia in presenza di significativi

⁴³ Sul punto si osserva sommessamente, per mera acribia, che il magistrato onorario non ha il “potere – dovere” di “svolgere altre attività remunerative” ma, semmai, la *facoltà* di farlo.

squilibri nella copertura degli organici degli uffici giudiziari, consenta ai magistrati onorari di trasferirsi da un ufficio all'altro.

Appare più problematica la questione relativa alla **responsabilità disciplinare**.

E' infatti contestabile la stessa affermazione contenuta nella relazione circa il mancato esercizio della delega.

Sembra infatti più vicina al vero l'affermazione secondo cui **la delega è stata esercitata, ma in termini diversi e difformi da quanto prescritto dalla legge 57/2016**.

Il comma 11 dell'art. 2 fissava i seguenti principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di giustizia disciplinare: a) *“individuare le fattispecie tipiche di illecito disciplinare dei magistrati onorari, anche tenendo conto delle disposizioni relative agli illeciti disciplinari commessi dai magistrati professionali”*; b) prevedere le sanzioni disciplinari dell'ammonizione, della censura, della sospensione dal servizio da tre a sei mesi e della revoca dall'incarico, prevedendo altresì i casi di sospensione cautelare e *“gli effetti delle sanzioni disciplinari ai fini della conferma nell'incarico”*; c) e d) regolare il procedimento disciplinare, con garanzie di tutela del contraddittorio e, nella sostanza, in sintonia con quanto previsto fino ad ora per i giudici di pace dall'art. 9, comma 4, della legge n. 374/1991.

Ebbene, nel capo VII dello schema, intitolato *“Dei doveri del magistrato onorario, della decadenza, della dispensa e della revoca”*, è contenuto l'art. 21, intitolato *“decadenza, dispensa e revoca”*. Tralasciando le ipotesi di decadenza e di dispensa, va rilevato che la *revoca*, oltre che una conseguenza di un negligente svolgimento dell'incarico (art. 2, comma 10, lettera b, della delega), era ed è una delle sanzioni disciplinari previste dalla legge delega. Inoltre, alcuni dei presupposti indicati dal suddetto art. 21 hanno chiara natura disciplinare⁴⁴. Ciò è testimoniato viepiù dal fatto che alcune di questi presupposti riecheggiano, anche se in maniera meno precisa e più generica, determinate norme che disciplinano gli illeciti disciplinari dei magistrati professionali⁴⁵. Il comma 9 dell'art. 9, poi, disciplina il

⁴⁴ Ci si vuol riferire a quelli di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 21, ossia, per esemplificare: *“l'adozione di provvedimenti non previsti dalla legge ovvero fondati su grave violazione di legge o travisamento del fatto, determinati da ignoranza o negligenza”*; *“la scarsa laboriosità o il grave e reiterato ritardo nel compimento degli atti relativi allo svolgimento delle funzioni ovvero nell'adempimento delle attività e dei compiti a lui devoluti”*; *“la revoca è altresì disposta quando il magistrato onorario tenga in ufficio o fuori una condotta tale da compromettere il prestigio delle funzioni attribuitegli”*.

⁴⁵ Si vedano, ad esempio, le lettere g), h) e q) dell'art. 1 del d.lgs. n. 109/2006. Le varie ipotesi di illecito disciplinare di cui all'art. 3 del medesimo d.lgs. 109/2006 sono state poi “compendiate” dallo schema, con una scelta di dubbia opportunità, nell'unica ipotesi sopra indicata in cui *“il magistrato onorario tenga in ufficio o fuori una condotta tale da compromettere il prestigio delle funzioni attribuitegli”*.

procedimento disciplinare in termini sostanzialmente congruenti a quanto previsto dalle lettere c) e d) del comma 11 dell'art. 2 della delega.

Non appare quindi condivisibile l'affermazione contenuta nella relazione, secondo cui *“l'interesse pubblico al corretto e diligente svolgimento del mandato onorario rinviene comunque piena tutela nell'istituto della revoca, anziché nel regime disciplinare”*. Infatti, la revoca dell'incarico è una sanzione disciplinare, o comunque è anche una sanzione disciplinare, per la cui irrogazione si provvede tramite un procedimento disciplinare, non a caso regolato in termini di fatto coincidenti con quelli previsti dalla legge delega.

Sarebbe dunque opportuno che il legislatore modificasse alla radice l'art. 21, evitando di incorrere in un illegittimo esercizio della delega, in violazione dell'art. 76 della Costituzione.

In proposito va altresì contestato che l'esercizio della delega in conformità ai principi ed ai criteri direttivi previsti dal comma 11 dell'art. 2, a cominciare dalla graduazione delle sanzioni, sia compatibile unicamente con un rapporto di lavoro dipendente, risultando invece sufficiente l'esistenza di un rapporto di tipo professionale ed obbligatorio con una pubblica amministrazione. Infatti per i giudici di pace, per i quali nessuno ha fino ad ora mai dubitato dell'assenza di un rapporto di lavoro subordinato, vi è stato, sin dal 1991, un sistema di sanzioni disciplinari graduato su una pluralità di sanzioni e nella sostanza non dissimile da quello previsto dalla legge delega.

In aggiunta a quanto scritto, si deve ritenere che le modalità con cui è stata esercitata la delega in materia disciplinare non soltanto siano illegittime ma anche inopportune in quanto, come evidenziato anche da alcuni dirigenti degli uffici⁴⁶, reintroducono quell'alternativa secca tra revoca dell'incarico ed archiviazione del procedimento disciplinare che è stata fino ad ora prevista per i vice procuratori onorari ed i giudici onorari di Tribunale e che anche questo Consiglio, nel più volte citato parere del dicembre del 2015, aveva giudicato negativamente, salutando con favore il suo superamento⁴⁷.

⁴⁶ Si veda per esempio l'intervento del presidente di Torre Annunziata.

⁴⁷ Questo il contenuto per esteso del pregresso parere relativamente al punto in esame: *<<la novella è da salutare positivamente, in quanto si propone di razionalizzare il settore disciplinare per la magistratura onoraria, ponendo fine all'iniqua alternativa “revoca dell'incarico - archiviazione”. E', infatti, esperienza comune quella secondo la quale non tutte le condotte raggiungono un livello di gravità tale da giustificare la revoca, pur non essendo così irrilevanti da giustificare l'assenza di una sanzione. Si segnala, peraltro, l'opportunità di evitare una integrale equiparazione della normativa disciplinare dei magistrati onorari e professionali. Una diversa modulazione della disciplina delle sanzioni disciplinari sembra, infatti, imposta dalla peculiarità del carattere onorario della funzione. Nell'ambito del sistema disciplinare della magistratura professionale la graduazione ed articolazione delle sanzioni nei termini previsti dal d. lgs. 109/2006 si giustifica per la natura professionale della attività e per la esistenza di un vero e proprio rapporto di servizio, indefinito nel tempo. La natura meramente onoraria della funzione esercitata e l'assenza di qualsiasi rapporto di servizio consiglia, per*

3g) Ulteriori incongruenze

Appare infine opportuno segnalare alcune norme specifiche contenute nello schema e che appaiono disfunzionali o inopportune.

L'art. 4, comma 1, lettera f), prevede che, per il conferimento dell'incarico di magistrato onorario, è necessaria anche la *“residenza in un comune compreso nel distretto in cui ha sede l'ufficio giudiziario per il quale è presentata domanda, fatta eccezione per coloro che esercitano la professione di avvocato o le funzioni notarili”*. Si tratta di un incondizionato **obbligo di residenza** che, al di là della sua specifica conformità o meno ai contenuti della legge delega, appare eccentrico rispetto ai principi generali di fondo della legge delega e dello schema, in ragione proprio della temporaneità e della non esclusività delle funzioni richieste ai magistrati onorari. Tant'è vero che, nel già citato parere espresso dalla Camera dei deputati, si scrive che *“tale disposizione limita eccessivamente l'esercizio di altra attività lavorativa, professionale, o di impiego pubblico o privato, che è fisiologicamente compatibile con la natura onoraria del rapporto”*. Pertanto sul punto le critiche svolte dalle associazioni rappresentative della magistratura onoraria appaiono fondate ed è auspicabile **la soppressione della norma**.

Appare poi foriera di disfunzioni per l'attività amministrativa sia del Consiglio superiore sia dei Consigli giudiziari la **necessaria cadenza annuale che, ai sensi dell'art. 6, comma 1, dello schema, dovrebbero avere i bandi per l'individuazione dei posti da pubblicare per l'ammissione al tirocinio**. Come si è già accennato, l'emanazione del bando e la successiva istruttoria delle numerose domande che si prevede possano essere presentate comportano attività amministrative impegnative e defatiganti che ben difficilmente potranno essere completate in un solo anno⁴⁸, tanto più se consideriamo le notorie, annose e gravi scoperture di organico che interessano il personale amministrativo degli uffici giudiziari. Vi è dunque il

contro, con riferimento alla magistratura onoraria, una semplificazione sia degli illeciti che dell'apparato sanzionatorio. In particolare, da un lato sembra opportuno che quest'ultimo sia limitato alla revoca dall'incarico, da riservarsi ai casi più gravi, e ad una sanzione minore per le condotte di minore gravità costituita dalla sospensione dalle funzioni e dalla indennità da un minimo di 1 giorno ad un massimo di mesi sei. Tale proposta di modifica si giustifica per il fatto che la natura onoraria del rapporto rende del tutto irrilevante ed inefficace la applicazione delle sanzioni dell'ammonimento e della censura, non potendo esse dispiegare alcun effetto (come in vece avviene, in concreto, per i magistrati professionali) sul piano della autorizzazione per incarichi extra giudiziari, in tema di incarichi giudiziari di vario genere, sulla progressione di carriera o sulla assegnazione di incarichi direttivi e semidirettivi)>>.

⁴⁸ Come già accennato, nei precedenti bandi la durata media tra l'emanazione degli stessi e le successive delibere di nomina è stata di oltre 3 anni, con punte di 4 anni e 4 mesi per il distretto di Catania e di 3 anni e 11 mesi per il distretto di Milano.

rischio che un bando debba essere emanato quando per il precedente vi sia ancora l'istruttoria in corso, il che sarebbe foriero di ulteriori disfunzioni, visto che vi sarebbero domande eccedentarie di candidati che avrebbero dovuto essere già nominati per il pregresso bando. Si suggerisce, dunque, di disporre una **cadenza biennale dei bandi per l'individuazione dei posti da pubblicare**.

Lo schema prevede altresì che, per ciascun ufficio, venga deliberata dal Consiglio superiore, dopo l'elaborazione della graduatoria da parte della sezione autonoma del Consiglio giudiziario, *“l'ammissione al tirocinio di un numero di interessati pari, ove possibile, al numero dei posti da individuati ai sensi del comma 1, aumentato della metà ed eventualmente arrotondato all'unità superiore”* (art. 6, comma 7). Si tratta di una modalità procedurale e decisionale non esclusa dalla legge delega, la quale discorre, in termini ampi, di *“proposte di ammissione al tirocinio sulle quali delibera il Consiglio superiore”* (art. 2, comma 3, lettera e); tale modalità riecheggia invero quella prevista, per i soli giudici di pace, dall'art. 4, comma 4, della legge n. 374/1991. Di conseguenza, dopo lo svolgimento del tirocinio, l'incarico viene conferito ai quei magistrati onorari che abbiano ricevuto un giudizio di idoneità e che siano stati collocati in posizione utile nell'originaria graduatoria predisposta dalla Sezione autonoma del Consiglio giudiziario. Invece, come previsto dal comma 10 dell'art. 7 dello schema, *“gli ammessi al tirocinio che hanno conseguito l'idoneità ed ai quali non sia stato conferito l'incarico nell'ufficio in relazione al quale è stata disposta l'ammissione al tirocinio a norma dell'articolo 6 comma 7, possono essere destinati, a domanda, ad altre sedi individuate con la delibera di cui all'articolo 6, comma 1 e risultate vacanti”*.

Così ricostruito il quadro normativo frutto dello schema, pare opportuno che il legislatore specifichi meglio la norma ora riportata, altrimenti frutto di possibili incertezze, solo parzialmente colmabili dalla normativa integrativa consiliare: i contenziosi che ne potrebbero facilmente scaturire potrebbero essere tesi a denunciare proprio l'illegittimità con cui la normativa secondaria possa aver specificato ed attuato la normativa primaria. La norma primaria dovrebbe specificare se: a) la destinazione ad altre sedi può avvenire nei limiti del distretto o in tutto il territorio nazionale; b) dinanzi a più domande provenienti da diversi distretti, o anche solo da diversi circondari, debba procedersi alla comparazione tra i singoli candidati secondo criteri predeterminati; c) in quest'ultimo caso, dovrà o meno la Sezione autonoma provvedere ad una nuova graduatoria per i posti vacanti.

Ciò posto, **sembrerebbe poi opportuno che “lo svolgimento con esito positivo del tirocinio di cui all'articolo 7, senza che sia intervenuto il conferimento dell'incarico di**

magistrato onorario” consenta il conferimento dell’incarico qualora, prima dell’emanazione del successivo bando, intercorrano rinunzie dei magistrati onorari già incaricati o loro eventuali revoche. Sarebbe infatti irragionevole lasciare dei posti scoperti pur in presenza di soggetti idonei che abbiano svolto il tirocinio con esito positivo.

Sarebbe altresì opportuno che lo svolgimento con esito positivo del tirocinio senza che sia intervenuto il conseguimento dell’incarico, costituisca il primo *“titolo di preferenza”* per l’ammissione ad un futuro tirocinio di un futuro bando per magistrati onorari. Il comma 3 dell’art. 4 dello schema, invece, lo individua come criterio subvalente rispetto ad altri quattro, dei quali tutti, ad eccezione del primo, appaiono meno pertinenti e specifici di esso. Il primo, che ad avviso di questo Consiglio deve restare tale, è *“l’esercizio, anche pregresso delle funzioni giudiziarie, comprese quelle onorarie”*. Gli altri, riportandoli nello stesso ordine di preferenza stabilito dallo schema, sono i seguenti: *“l’esercizio, anche pregresso, per almeno un biennio, della professione di avvocato”*; *“l’esercizio, anche pregresso, per almeno un biennio, della professione di notaio”*; *“l’esercizio, anche pregresso, per almeno un biennio, dell’insegnamento di materie giuridiche”*. In proposito, visto l’elevatissimo numero di avvocati notoriamente esistente oggi nel nostro paese, e visto il modestissimo numero presuntivamente esistente di pregressi magistrati professionali non in quiescenza⁴⁹ che vogliano svolgere la funzione di magistrati onorari (o di pregressi magistrati onorari che abbiano svolto tali funzioni per meno di quattro anni e che ora vogliano tornare a svolgerli⁵⁰), è evidente che **la gran parte, se non la quasi totalità, dei futuri magistrati onorari saranno avvocati.**

Ritiene in proposito questo Consiglio che tale scelta debba essere rimeditata per i seguenti motivi: a) la legge delega indica una serie di necessari *“titoli preferenziali per la nomina a magistrato onorario”* ma non esclude che ve ne possano essere altri (*“... in particolare a favore...”*) e, soprattutto, non indica che gli stessi debbano essere posti nell’ordine di preferenza fatto proprio dallo schema; b) **è preferibile avere una magistratura onoraria con una provenienza professionale più eterogenea ed articolata;** c) proprio gli avvocati sono la categoria che, presuntivamente, può dar luogo a maggiori problemi di incompatibilità, potendo gli stessi legittimamente esercitare la professione nello stesso

⁴⁹ L’essere stati collocati in quiescenza costituisce infatti circostanza ostativa al conferimento dell’incarico (art. 4, comma 2, lettera d). Si tratta di una norma che suscita delle perplessità perché poteva e potrebbe essere opportuno, per il servizio giustizia, fruire dell’esperienza professionale accumulata in decenni di servizio da determinate categorie professionali, a cominciare dai magistrati togati, magari interessati a continuare a lavorare a tempo parziale nella giurisdizione. E’ però evidente che un reclutamento del genere avrebbe dovuto avvenire con percorsi e modalità d’impiego diversi, ad esempio escludendo il periodo di tirocinio.

⁵⁰ Costituisce circostanza ostativa anche l’aver svolto *“per più di quattro anni, anche non consecutivi le funzioni giudiziarie onorarie disciplinate dal presente decreto”* (art. 4, comma 2, lettera e).

distretto ed in circondari limitrofi (cfr. art. 5 dello schema); d) la priorità data agli avvocati rispetto ai notai ed ai professori universitari non appare condivisibile attesa la particolare qualificazione professionale anche di tali due categorie e considerando che da esse verrebbe un numero sicuramente contenuto di domande sicché sarebbe da escludere, per esse, quell'effetto leonino che invece avrebbe la priorità data all'esercizio delle funzioni di avvocato⁵¹; e) l'aver già svolto con esito positivo un tirocinio significa aver maturato competenze collaudate sul campo sicché sarebbe incoerente un sistema normativo che le considerasse in via necessariamente subvalente rispetto ad altre⁵².

Pertanto, si propongono i seguenti correttivi:

1) occorre meglio specificare le modalità con cui possono essere proposte ed esaminate le domande di assegnazioni a sedi vacanti;

2) va stabilito che lo svolgimento con esito positivo del tirocinio costituisce titolo preferenziale per i successivi bandi per la nomina a magistrato onorario, subvalente soltanto all'esercizio pregresso delle funzioni giudiziarie;

3) va altresì stabilito che lo svolgimento per almeno un biennio delle funzioni di notaio o di docente universitario in materie giuridiche costituisca titolo preferenziale rispetto all'esercizio per almeno un biennio delle funzioni di avvocato e che l'esercizio pregresso, per almeno un biennio, di direttore di servizi di cancelleria costituisca titolo equivalente rispetto all'esercizio, per almeno un biennio, delle funzioni di avvocato.

Infine si segnala che:

- a) occorre precisare che nel caso previsto dal comma 10 dell'art. 33 dello schema, ossia l'applicazione o la supplenza di un giudice onorario di Tribunale presso un ufficio del giudice di pace nel primo quadriennio successivo all'entrata in vigore della legge delegata, compete anche al giudice onorario applicato o destinato in supplenza lo stesso trattamento economico

⁵¹ Per escludere tale effetto leonino, e per assicurare davvero un'equilibrata "*partecipazione alla funzione magistratuale sia dei professionisti che dei lavoratori dipendenti*" (così nel parere di questo Consiglio del dicembre del 2015), occorrerebbe invero fare ancora un passo in più, e cioè considerare come equipollente al titolo di avvocato quello di cui alla lettera g) del comma 3 dell'art. 4, ossia "*l'esercizio pregresso, per almeno un biennio, delle funzioni inerenti ai servizi delle cancellerie e segreterie giudiziarie con qualifica non inferiore a quella di direttore amministrativo*".

⁵² Tale ultima considerazione acquista maggior corpo se consideriamo che, in ogni circondario, gli ammessi al tirocinio saranno superiori alla metà rispetto ai posti disponibili sicché sarà improbabile che vi siano inidoneità e rinunce prima del conferimento dell'incarico così consistenti da determinare, in tutto il territorio nazionale, un numero significativo di posti vacanti. Pertanto è improbabile che un idoneo riceva una nuova e diversa collocazione, dovendosi per di più tenere presente, anche in virtù della modestia delle indennità previste *pro futuro*, che una collocazione troppo distante dalla residenza sarebbe ben poco appetibile. Ed allora, considerandosi pure che il tirocinio per espressa previsione della legge delega non è retribuito, apparirebbe davvero ingiusto non attribuire priorità per i futuri bandi di concorso a chi abbia già svolto il tirocinio con esito positivo.

di cui all'art. 11 della legge n. 374/1991. Ciò per prevenire un probabile contenzioso e per evitare al contempo di retribuire in maniera diversa chi svolga la stessa funzione;

- b) nel caso in cui, nel primo quadriennio successivo all'entrata in vigore della legge delegata, si utilizzino i giudici onorari di tribunale già in servizio per la composizione dei collegi penali, è bene precisare che, relativamente ad essi, la destinazione è mantenuta sino alla definizione dei relativi procedimenti. Vista l'interpretazione data dalla giurisprudenza di legittimità all'art. 525 c.p.p., va infatti evitato il rischio di dover rinnovare l'istruttoria, magari anche in processi complessi ed a rischio di decorrenza della prescrizione;

- c) sempre quanto all'utilizzo, nel primo quadriennio, dei giudici onorari già in servizio per la composizione dei collegi penali, l'art. 31, comma 3, dello schema opportunamente ne consente l'utilizzo anche in difetto delle rigorose e stringenti possibilità previste dall'art. 11 dello schema stesso. E però, meno opportunamente, la norma fa comunque rinvio all'art. 12 (*"secondo quanto previsto dall'articolo 12"*). Si tratta di un rinvio contraddittorio e fonte di incertezze visto che l'art. 12 pone ulteriori vincoli, alcuni dei quali direttamente correlati a quelli dell'art. 11, come tali inapplicabili, ed altri comunque stringenti, ossia il divieto di destinare ai collegi i giudici onorari di pace per una serie di materie, tra le quali *"i reati indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale"*. Ove tale ultima disposizione dovesse ritenersi di immediata applicazione, ne discenderebbe l'immediata estromissione dei giudici onorari dai collegi per i reati ex art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p. in cui siano incardinati, con conseguente e deleteria necessità di dover rinnovare l'istruttoria dibattimentale. Per evitare le incertezze e le conseguenze appena descritte, e per dare senso e chiarezza alla normativa transitoria, si dovrebbe pertanto eliminare dal comma dell'art. 31 l'inciso *"secondo quanto previsto dall'articolo 12"*;

- d) la norma di cui all'art. 31, comma 1), lettera b), dello schema prevede che, nel primo quadriennio successivo all'entrata in vigore della norma, ai giudici onorari di pace già in servizio come giudici onorari di Tribunale possano essere assegnati nuovi procedimenti penali e civili, anche in assenza degli stringenti criteri previsti *pro futuro* dall'art. 11. La norma, in sé del tutto condivisibile, potrebbe però prestarsi a margini di incertezza, in quanto sembrerebbe limitare tale possibilità unicamente ai *"nuovi procedimenti civili e penali"*, il che sarebbe illogico, disfunzionale e contrario alla *ratio* della norma stessa in quanto determinerebbe la necessità di svuotare i ruoli assegnati ai giudici onorari e fino ad ora esistenti. Dunque sarebbe necessario anteporre la parola *"anche"* alle parole *"la trattazione dei nuovi procedimenti civili e penali di competenza del tribunale"*

4) LE PROPOSTE DI MODIFICA

In quest'ultimo capitolo si procederà in via schematica, indicando le singole modifiche normative che, a giudizio del Consiglio e sulla base di tutto quanto scritto in premessa, appaiono auspicabili.

COMPETENZA DEL GIUDICE DI PACE:

- valutare se esercitare, in tutto o in parte, la delega di cui alla lettera p) dell'art. 1 della legge 57/2016 ovvero intervenire con autonoma norma primaria per modificarne il contenuto, eliminando o riducendo significativamente l'aumento di competenze per l'ufficio del giudice di pace nel settore civile;
- ove ciò non accada, modificare comunque l'art. 27, lasciando al giudice professionale tutta la materia dei diritti reali e della comunione, salve le ipotesi di cui alla lettera c), numeri 3quinquies), 3 sexies), 3septies) e 3 octies), le quali possono essere attribuite alla competenza dell'ufficio del giudice di pace;

IMPEGNO PROFESSIONALE ESIGIBILE DALLA MAGISTRATURA ONORARIA:

- sostituire, nei termini che seguono, il secondo periodo del comma 3 dell'art. 1 della legge delega: *“Al fine di assicurare tale compatibilità, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un complessivo impegno lavorativo superiore a tre giorni di lavoro a settimana, comprensivo della partecipazione a non più di due udienze a settimana”*;

INDENNITÀ SPETTANTI AI MAGISTRATI ONORARI

- sostituire il comma 2 dell'art. 23 nei termini che seguono: ancorare l'importo dell'indennità a parametri obiettivi e che consentano l'individuazione della base di calcolo; l'importo dovrà essere corrispondente all'impegno lavorativo indicato dall'art. 1, comma 3, nel testo come riformulato nel presente parere; l'importo dovrà essere ulteriormente elevato in misura pari ai 2/3 dei complessivi contributi previdenziali ed assistenziali previsti per legge e dovuti rispetto all'indennità percepita;
- nella determinazione delle indennità va assicurato, comunque, il rispetto dei principi costituzionali di indipendenza, anche economica, sanciti dalla sentenza n. 223/2012 della Corte Costituzionale;

- al comma 2 dell'art. 25 sostituire le parole “*senza diritto all'indennità prevista dall'articolo 23, durante i*”, con le parole “*con diritto all'indennità prevista dall'articolo 23, limitatamente ai*”;

- specificare, al comma 6 dell'art. 23, che gli “*obiettivi da raggiungere nell'anno solare*” devono riferirsi non alla sola produttività ma anche ad altri indicatori, quali la puntualità nel deposito dei provvedimenti, le modalità di gestione dell'udienza, i rapporti con i colleghi, i magistrati professionali, il foro ed il personale amministrativo, la partecipazione alle attività di formazione, l'entità percentuale proposte contro i provvedimenti da loro emesse ed il relativo esito, il rispetto delle direttive fornite dal magistrato professionale;

LA PARTECIPAZIONE DEI MAGISTRATI ONORARI ALL'INTERNO DELL'UFFICIO PER IL PROCESSO

- valutare se esercitare, in tutto o in parte, la delega di cui all'art. 2, comma 5, lettera b), della legge 57/2016, ovvero intervenire con autonoma norma primaria per modificarne il contenuto, rendendo meno stringenti i requisiti per la destinazione dei giudici onorari di pace nei collegi civili e penali;

- valutare l'opportunità di rendere meno stringenti i criteri di assegnazione ai giudici onorari di procedimenti civili e penali, riducendo le soglie o le percentuali di cui all'art. 11, lettere a), b), c) e d), o alcune di esse, ovvero ancora eliminandole del tutto, prevedendo però, in quest'ultimo caso, limitazioni di valore per il giudizio civile;

- aggiungere al comma 12 dell'art. 10 la seguente lettera h): “*i procedimenti previsti dall'articolo 550 del codice di procedura penale*”.

LA DISCIPLINA TRANSITORIA

- prevedere che, per il secondo quadriennio successivo all'entrata in vigore della legge delegata, tanto per i giudici di pace quanto per i giudici onorari di Tribunale e per i vice procuratori onorari già in servizio, il complessivo impegno lavorativo possa essere elevato, su domanda del singolo magistrato onorario, a quattro giorni di lavoro a settimana, comprensivi della partecipazione a non più di tre udienze a settimana. Conseguentemente, sempre per il secondo quadriennio, e sempre per tutti i magistrati onorari già in servizio, l'importo dell'indennità da corrispondere dovrà essere proporzionalmente aumentato rispetto a quello previsto dall'art. 23, comma 2, nel testo riformulato nel presente parere, sempre con aumento pari ai 2/3 dei contributi previdenziali ed assistenziali previsti per legge e dovuti rispetto all'indennità percepita;

MATERIA DISCIPLINARE

- riscrivere interamente l'art. 21, esercitando la delega in maniera conforme a quanto previsto dal comma 11 dell'art. 2 della legge;

ULTERIORI PROPOSTE DI MODIFICA

- sopprimere la lettera f) del comma 1 dell'art. 4;
- all'art. 6, comma 1, sostituire le parole “*entro il 30 marzo di ogni anno*” con le parole “*ad anni alterni, entro il 30 marzo dell'anno in cui deve provvedersi*”;
- all'art. 4, comma 3, dopo il titolo di preferenza di cui alla lettera a), indicare quello attualmente previsto alla lettera e), poi quello attualmente previsto alla lettera c), poi quello attualmente alla lettera d) e poi, con pari valore, quelli previsti attualmente alle lettere f) e b);
- precisare meglio i presupposti di cui al comma 10 dell'art. 7, chiarendo le modalità con cui possono essere proposte ed esaminate le domande di assegnazioni a sedi vacanti e specificando che lo svolgimento con esito positivo del tirocinio consente comunque il conferimento dell'incarico qualora, prima dell'emanazione del successivo bando, intercorrano rinunzie dei magistrati onorari già incaricati o loro eventuali revoche;
- precisare che, nel caso previsto dal comma 10 dell'art. 33, competono ai giudici onorari di tribunale, destinati in supplenza o in applicazione, le indennità di cui all'art. 11 della legge n. 374 del 21 novembre 1991, per tutto il periodo della supplenza o dell'applicazione;
- precisare che, nel caso di cui al comma 3 dell'art. 31, e relativamente ai collegi penali, la destinazione è mantenuta sino alla definizione dei relativi procedimenti;
- eliminare dal comma 3 dell'art. 31 l'inciso “*secondo quanto previsto dall'articolo 12*”;
- aggiungere alla lettera b) del comma 1 dell'art. 31 le parole “*anche*” prima delle parole “*la trattazione dei nuovi procedimenti civili e penali...*”.