



# *Ministero della Giustizia*

## **COMMISSIONE MINISTERIALE PER ELABORARE PROPOSTE DI INTERVENTI IN MATERIA DI MAGISTRATURA ONORARIA**

Commissione di studio per elaborare proposte di interventi in materia di magistratura onoraria

(D.M. 23 aprile 2021 – Pres. dott. Claudio Castelli)

### **RELAZIONE FINALE**

(21 luglio 2021)

**INDICE: 1. Il lavoro della Commissione; 2. Il quadro generale; 3. Il reclutamento dei nuovi magistrati onorari (Reclutamento; Incompatibilità; Il bando; Il tirocinio); 4. Gli Uffici del giudice di pace: organizzazione e gestione; 5. L'assegnazione all'Ufficio per il processo e all'Ufficio di collaborazione con il Procuratore della Repubblica; 6. Assegnazione dei procedimenti civili e penali ai giudici onorari di pace nei tribunali; 7. Funzioni e compiti dei vice procuratori onorari; 8. Durata dell'incarico; 9. Formazione; 10. Disciplinare; 11. Indennità, previdenza, diritti; 12. Competenza dell'ufficio del giudice di pace; 13. I magistrati onorari già in servizio: durata dell'incarico, partecipazione all'attività dell'ufficio, status e indennità (Durata dell'incarico; Partecipazione all'attività dell'ufficio; Status e indennità); 14. Le altre magistrature onorarie attuali e possibili. 15. Disposizioni transitorie.**

#### **1. Il lavoro della Commissione.**

La “Commissione per elaborare proposte di interventi in materia di magistratura onoraria” è stata costituita con decreto ministeriale del 23 aprile 2021. La sua durata, originariamente prevista sino al 25 giugno 2021, è stata prorogata con decreto ministeriale 18 giugno 2021 sino al 21 luglio 2021.

Dati i tempi contingentati la Commissione si è divisa in due Sottocommissioni, l'una dedicata agli assetti futuri della magistratura onoraria coordinata dal professor Sergio Menchini e l'altra relativa al trattamento dei magistrati onorari già in servizio coordinata dal dottor Ernesto Aghina. Onde consentire la partecipazione a tutti i componenti ed evitare per quanto possibile sovrapposizioni con gli impegni professionali dei componenti, la I Sottocommissione dedicata ai magistrati già in servizio ha tenuto in via normale riunioni il martedì ed il giovedì dalle ore 18:00 alle ore 20:00 e la II Sottocommissione relativa agli assetti futuri ha tenuto riunioni il mercoledì ed il venerdì sempre dalle 18:00 alle ore 20:00.

Sono state in tal modo tenute 40 riunioni di Sottocommissioni oltre a 4 riunioni plenarie, una al momento della costituzione, una il 4 giugno per fare il punto dei lavori, una il 30 giugno 2021 in cui si è proceduto all'audizione della dott.ssa Ferrari e del dott. La Monica del Ministero del lavoro per approfondire gli aspetti previdenziali ed una finale il 20 luglio 2021.

Sono stati acquisiti, grazie alla collaborazione con gli uffici ministeriali, dati relativi al flusso degli affari negli uffici del giudice di pace, all'anzianità di servizio dei magistrati onorari, alla loro provenienza professionale, alla spesa sinora prevista nei capitoli di spesa che coprono i compensi alla magistratura onoraria, alle indennità sinora percepite.

Si è proceduto anche ad una proficua interlocuzione con tutte le organizzazioni sindacali di categoria, ottenendo – mediante un apposito questionario - le loro indicazioni sulle questioni di maggiore rilevanza.

Come metodo si è presa come base su cui operare la legge vigente, il Decreto legislativo 13 luglio 2017 n.116, e si è tenuto conto delle risultanze del Tavolo tecnico istituito con decreto del Ministro della giustizia del 21.9.2018, nonché del dibattito parlamentare già svoltosi, in particolare del testo unificato adottato dalla commissione per i disegni di legge.

La scelta di prendere come base il d. Lgs.vo n.116/2017 deriva dal fatto che tale normativa è stato il primo tentativo organico di dare una disciplina alla magistratura onoraria cui richiamava l'art 245 D.lgs.vo 19 febbraio 1998 n. 51, con alcune soluzioni strutturali del tutto condivisibili, quali l'unificazione di giudici di pace e giudici onorari di Tribunale, che rispondeva ad una razionalizzazione.

Del resto anche a livello parlamentare la scelta è stata di incidere su tale normativa con interventi mirati sulla stessa. Interventi di cui la Commissione ha abbondantemente tenuto conto.

È superfluo rappresentare l'estrema difficoltà di intervenire in una materia su cui da un lato nel passato si sono avute ampie oscillazioni normative (dal giudice della terza età al magistrato semiprofessionale) e dall'altro si è creata una situazione di continue conferme annuali dei giudici onorari in servizio operate *ex lege* dal Parlamento in sede di legge finanziaria o di stabilità che hanno determinato un forte contenzioso sia sindacale che giudiziario (sia a livello lavoristico che amministrativo) e fortissime attese.

Da ultimo, l'acquisizione del contenuto della messa in mora dell'Italia nella procedura di infrazione operata dalla Commissione Europea in data 15.7.2021, ha inevitabilmente costretto questa Commissione (che ha acquisito il testo in data 19.7.2021) ad una rivisitazione del contenuto degli elaborati frutto del prolungato confronto, ma il brevissimo lasso temporale residuo ha impedito di operare un puntuale riferimento ad ogni singolo rilievo.

Resta tuttavia la convinzione che la proposta depositata sia idonea ad offrire un'adeguata risposta ai temi oggetto di contestazione, ricomprendendo una serie di previsioni ordinamentali, previdenziali e di status complessivo che sono state oggetto di censura ritenendosi il testo del D.lgs.vo n. 116/2017 confliggente con una serie di direttive eurocomunitarie.

Fa eccezione a questa considerazione l'omesso riscontro alle censure relative alla Direttiva sull'orario di lavoro (artt. 2003/88/CE), per cui resta oggettivamente difficile ipotizzare disposizioni relative alla registrazione del tempo effettivo di lavoro. L'attività del magistrato - di ogni magistrato - non solo non viene vincolata ad orari di lavoro essendo di tipo prestazionale, ma mal si concilierebbe con i limiti posti da un orario di lavoro. Tant'è che i magistrati professionali non hanno una disciplina al riguardo rifacendosi quanto alla presenza in ufficio e alle udienze ai progetti tabellari e organizzativi e alle (poche) direttive del C.S.M. al

riguardo. Ciò riguarda tutti i magistrati professionali e, stante il tipo di attività, deve riguardare anche i magistrati onorari.

La composizione della Commissione si è rivelata equilibrata: a fianco di magistrati di diverse articolazioni ministeriali esperti in materia vi erano avvocati provenienti dal consiglio nazionale forense, professori universitari, un giudice di pace, un giudice onorario di tribunale, un viceprocuratore onorario e tre magistrati in servizio presso uffici molto diversi. Questo ha consentito di avere diverse voci e di ricondurre ad una possibile sintesi le diverse prospettazioni parziali che inevitabilmente ciascuno ha.

Il prodotto è stato infine condiviso con l'auspicio che possa essere utile per superare una situazione di precarietà ed incertezza che viviamo da anni dando un futuro stabile ad una magistratura onoraria che è e deve essere, come del resto avviene in tutta Europa, uno dei pilastri della giurisdizione.

Un particolare ringraziamento alla DGSTAT, alla Direzione generale magistrati, alla Direzione generale bilancio e all'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia per l'eccellente collaborazione.

## **2. Il quadro generale.**

I profili da cui si è partiti, e che inevitabilmente occorre tenere strettamente collegati, sono da un lato le esigenze di funzionalità degli uffici giudiziari e dall'altro la figura, lo status e le aspettative della attuale magistratura onoraria. La magistratura onoraria esiste in tutti i Paesi europei ed anzi nel nostro Paese è numericamente limitata. Il suo ruolo è fondamentale per assicurare la funzionalità della giustizia. A ciò va aggiunto che vi è una figura professionale, il giudice di pace, che può essere coperta unicamente da magistrati onorari e che, con la riforma del giudice unico di primo grado, le Procure della Repubblica sono costrette ad utilizzare i Vice Procuratori Onorari per coprire l'enorme numero di udienze dibattimentali previste.

Una delle debolezze del D.lgs.vo 13 luglio 2017 n.116 era proprio il limitatissimo apporto (massimo due giorni la settimana) che era previsto per i magistrati onorari, apporto che rischierebbe di mettere in crisi gli uffici giudiziari proprio nel momento in cui sono chiamati ad effettuare una grande sforzo per ridurre i tempi dei processi.

Tale disciplina si inseriva in una prospettiva organica:

- un fortissimo aumento di competenza civile del giudice di pace che rendeva residuale il ruolo dei giudici onorari di pace nei Tribunali;

- una priorità data alla costituzione e alla piena realizzazione dell'Ufficio per il Processo e di collaborazione con il Procuratore della Repubblica, cui veniva data per la prima volta una struttura stabile e non basata su tirocinanti a termine;

- una delimitazione del rapporto come temporaneo ed autonomo, come secondo lavoro, nel frattempo puntando sulla competenza professionale;

- una differenza di trattamento tra i nuovi magistrati onorari reclutati e quelli già in servizio cui veniva assicurato un trattamento particolare che li accompagnasse alla fine del rapporto.

Tale disegno, del tutto apprezzabile per sistematicità e coerenza, si scontrava con due elementi: la radicale riduzione di impegno dei magistrati onorari negli uffici giudiziari, come già accennato, e le aspettative di magistrati onorari che, al di là della pretesa temporaneità erano stati confermati annualmente giungendo ad avere una permanenza da 4 – 5 quadrienni creando in tal modo un affidamento sulla stabilità del rapporto

che aveva inciso sulle loro scelte professionali, facendo diventare spesso lavoro principale o esclusivo quella che doveva essere un'attività accessoria. Il sistema del cottimo sposava l'interesse dei dirigenti degli Uffici giudiziari, chiamati a confrontarsi con l'aumento dei carichi giudiziari e con le perduranti scoperture di organico, con quello dei magistrati onorari (ed in particolare, come evidenziano i compensi percepiti, per il comparto della magistratura di pace). Anche se questo sistema evidenziava vistose criticità, rese ancora più eclatanti nel periodo di forzata riduzione dell'attività giudiziaria a causa della pandemia. Questo ha condotto anche ad un utilizzo anomalo della magistratura onoraria. Va anche detto che la realtà della magistratura onoraria oggi è del tutto diversificata: non solo come compensi medi (spesa media annua pro capite di € 50.901,78 per i giudici di pace, € 7.900,89 per i giudici onorari di Tribunale, € 14.013,97 per i Vice Procuratori Onorari), ma a livello territoriale (circa un quinto delle cause degli uffici del giudice di pace viene promossa nel distretto di Napoli), a livello professionale (a fianco di avvocati e pubblici dipendenti vi sono persone che svolgono in via esclusiva questo incarico), a livello personale (con livelli di impegno e partecipazione alla vita degli uffici del tutto differente).

L'insoddisfazione nel trattamento avuto e la denuncia di una sorta di precariato portava ad una serie di ricorsi che approdavano alla sentenza 16 luglio 2020 della CGUE che riconosceva ai magistrati onorari la qualifica di lavoratori a termine secondo il diritto euro unitario e ad alcune sentenze di giudici di merito che condannavano lo Stato italiano al pagamento delle differenze stipendiali commisurate con quelle di un magistrato ordinario.

Tale contenzioso è ancora in corso e lontano da essere definito, essendo fermo allo stato al primo grado, ma tali pronunce evidenziavano un problema esplosivo su cui risultava opportuno un ulteriore intervento normativo che tenga conto della decisione della CGUE ed eviti un dilagare delle richieste, prima ancora che per il danno economico per lo Stato, per il clima di litigiosità che si verrebbe a creare negli uffici giudiziari.

Una conferma di ciò sia ricava ulteriormente dalla procedura di infrazione promossa contro l'Italia dalla Commissione europea in data 15 luglio 2021 facendo presente che i magistrati onorari italiani non godono dello status di lavoratore, essendo invece configurati come "volontari". Sempre secondo la Commissione tali categorie non sono sufficientemente protette contro gli abusi derivanti da una successione di contratti a tempo determinato e non hanno la possibilità di ottenere un adeguato risarcimento per tali abusi. Ed inoltre non è stato istituito un sistema di misurazione dell'orario di lavoro giornaliero di ciascun magistrato onorario.

Da ciò la necessità di rivedere il sistema, revisione cui è stata chiamata questa Commissione, con il duplice intento di delineare un nuovo sistema di reclutamento e trattamento della magistratura onoraria per il futuro e di dare una risposta almeno a parte delle aspettative che i magistrati onorari "di lungo corso" avevano maturato in decenni di sistemazioni provvisorie.

Restavano e restano alcuni punti fermi già enucleati nel D.lgs.vo 13 luglio 2017 n.116:

- l'unificazione nei giudici onorari di pace dei due diversi ruoli dei giudici di pace e dei giudici onorari di Tribunale;

- la natura inevitabilmente temporanea della magistratura onoraria del futuro avvalendosi di laureati e professionisti che svolgono anche altra attività professionale, senza alcuna possibilità di esclusività nel rapporto;

- il ruolo centrale nei nuovi assetti dell'Ufficio per il processo di cui la magistratura onoraria costituisce uno dei pilastri, con una destinazione in via esclusiva nella prima fase e una partecipazione significativa (come del resto per gli altri attori della giurisdizione, ivi compresi i magistrati professionali), in tutta la permanenza professionale;

- la differenza tra i nuovi assetti e la collaborazione ed il trattamento dei magistrati onorari già in servizio, proprio per le differenti regole di ingaggio e la stratificazione prodottasi.

A questi cardini, in larga parte già affermati nel D. lgs.vo 13 luglio 2017 n.116, si sono affiancate una serie di differenze in parte derivanti dalle pronunce giurisdizionali citate, in parte dalle fortissime novità del contesto relativo alla giustizia, in primo luogo il forte investimento con fondi del PNRR sull'Ufficio per il processo.

In primo luogo la revisione della competenza dell'ufficio del giudice di pace che nel D.lgs.vo n.116/2017 veniva moltiplicata come tipologia e numero di affari nel settore civile. Tale aumento, ancora da attuarsi (ed anzi rinviato al 31 ottobre 2025), si scontrava con la scarsità di giudici e di personale presso tali Uffici, tale da ritenerlo inattuabile, pur riconoscendo l'opportunità di un limitato e mirato aumento di competenza.

In secondo luogo la scelta è stata di un reclutamento che puntasse in primo luogo sui giovani, assunti a termine per l'Ufficio per il processo, ai sensi dell'art. 11 D.L. n. 80/2021, e quindi su persone provenienti sia dalla libera professione, sia dai tirocini formativi negli uffici giudiziari.

La scelta è poi quella di abbandonare il cottimo che se può avere avuto elementi positivi sotto il profilo della produttività, ha anche facilitato distorsioni che incoraggiavano il proliferare del contenzioso oltre che un impiego eccessivo ed anomalo dell'opera del magistrato onorario (che conveniva all'interessato che guadagnava di più e all'Ufficio giudiziario che ne beneficiava). Lo stesso C.S.M., nel parere espresso sullo schema di d.d.l. di modifica del D.lgs.vo 116/2017, ha esplicitamente rilevato come il cottimo sia incompatibile con le attività giurisdizionali.

La scelta di una indennità unitaria onnicomprensiva porta di conseguenza la realizzazione di maggiori verifiche professionali, proprio per evitare che il ruolo venga visto come una rendita di posizione. Verifiche professionali che, per evitare appesantimenti burocratici, sono state semplificate in modo radicale.

Il tipo di attività svolta dai magistrati onorari è del tutto originale ed ibrida, tale da non poter essere fotografata come attività subordinata, autonoma o di collaborazione. Pertanto, riconoscendoli comunque come lavoratori secondo la definizione euro unitaria ripresa dalla CGUE, ma non come lavoratori pubblici, non avendo partecipato ad alcun concorso previsto dagli artt.97 e 106 Costituzione, i loro diritti e le loro prestazioni previdenziali oltre che il trattamento tributario sono stati demandati a norme specifiche da un lato riconoscendo una serie di prerogative (ferie, maternità, invalidità e assistenza alle persone invalide) e dall'altro disciplinando con norme specifiche l'accesso alla previdenza ed il trattamento fiscale.

Infine, e questo è stato l'elemento più complesso da affrontare, la distinzione di status tra magistrati di nuovo reclutamento e magistrati già in servizio è stata ulteriormente accentuata. E' stato delineato un nuovo trattamento dei magistrati in servizio da più quadrienni per assicurare loro la conservazione dell'incarico in corso sino al conseguimento dell'età pensionabile, come suggerito dal parere del Consiglio di Stato del 23 marzo 2017. La loro prestazione, prevista con un diverso numero di giornate secondo le disponibilità, è sempre strutturata in modo da non essere esclusiva.

La differenza di numero di giornate dedicate all'ufficio giudiziario e di trattamento tra i nuovi incaricati ed i vecchi consente comunque di evitare passaggi traumatici per gli uffici giudiziari che non vedranno nell'immediato ridursi l'impegno dei magistrati onorari, proprio per la permanenza dei magistrati già in servizio con maggiori disponibilità, che man mano verranno sostituiti con i nuovi selezionati.

Il sistema viene in tal modo ad essere flessibile. Flessibilità positiva anche sotto il profilo della spesa pubblica, dato che la maggiore spesa per l'aumento delle indennità può essere nell'immediato compensata con il contenimento dell'organico (che si riespanderà man mano che i magistrati in servizio cesseranno il loro incarico) oltre che con i differenti slot che i magistrati onorari saranno chiamati a scegliere.

### **3. Il reclutamento dei nuovi magistrati onorari.**

#### **Reclutamento**

Le scelte passate relative al reclutamento della magistratura onoraria si erano fondate sulla preoccupazione di non creare precariato e attese, quando si era puntato sulla terza età, e successivamente sulla competenza professionale, privilegiando l'avvocatura e le professioni giuridiche come bacino di provenienza.

La decisione di attribuire in particolare al giudice di pace una competenza tecnica porta inevitabilmente a mantenere questa scelta. Ma per evitare la riproposizione di situazioni ambigue che comportino l'insorgere di aspettative di stabilizzazione si è ritenuto di dover puntare su giovani laureati particolarmente qualificati, che possono unire la freschezza della preparazione giuridica con un percorso professionale in evoluzione. Una prima scelta già effettuata dal legislatore con l'art.11 D.L. 9 giugno 2021 n.80 è stata quella di privilegiare per la magistratura onoraria dei giovani che avranno compiuto l'esperienza del funzionariato come addetti all'ufficio per il processo. A questa categoria in via gradata seguono quelle già delineate dal D.lgs.vo n.116/2017, ovvero avvocati o notai con almeno due anni di professione o coloro che hanno concluso i tirocini formativi ex art.73 D.L. 21 giugno 2013 n.69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013 n.98. Sempre privilegiando i più giovani viene limitato a cinque anni il limite massimo di anzianità da valutare come titolo di preferenza e mantenendo a parità di altri titoli come prevalente la minore età anagrafica.

In realtà si è modificato molto poco a livello normativo in quanto si è operato sull'art. 4.3 introducendo come primo criterio di preferenza il funzionariato svolto come addetto all'ufficio per il processo e valorizzando maggiormente i tirocini formativi. L'idea di puntare su giovani laureati particolarmente qualificati e con una solida esperienza già trascorsa negli uffici giudiziari (cui si aggiungerà quella dell'ufficio per il processo) deriva dalla volontà di strutturare la magistratura onoraria nell'ambito di un percorso professionale che il giovane può intraprendere dopo la laurea, mentre nel contempo coltiva altri percorsi professionali (la preparazione a concorsi per la magistratura o ad altri concorsi, l'inizio della professione forense). Questo comporta delineare sempre la magistratura onoraria come un secondo incarico che deve essere compatibile con altra attività professionale. Ciò porta al seguente ordine come titolo di preferenza per l'accesso alle funzioni onorarie in via gradata:

- l'esercizio pregresso di funzioni giudiziarie, escluse quelle onorarie;
- l'esercizio pregresso per l'intero periodo delle funzioni di addetto all'ufficio per il processo;
- l'esercizio per almeno un biennio della professione di avvocato, di notaio;

- lo svolgimento con esito positivo del tirocinio presso gli uffici giudiziari;
- l'insegnamento sempre per un biennio di materie giuridiche nell'università;
- lo svolgimento positivo del tirocinio per la magistratura onoraria senza che sia intervenuto il conferimento dell'incarico di magistrato onorario;
- l'esercizio per almeno un biennio delle funzioni di direttore amministrativo in ufficio giudiziario.

L'altro titolo di preferenza che viene aggiunto, peraltro in fondo, è l'aver riportato il Diploma delle scuole di specializzazione per le professioni legali che valorizza sempre i giovani che abbiano riportato una preparazione particolarmente qualificata.

L'unico titolo di preferenza che è stato eliminato è l'esercizio pregresso di funzioni giudiziarie onorarie. Tale esclusione si fonda sulla necessità di evitare che si ricreino forme di precariato facilitate dal passaggio tra diverse funzioni onorarie. L'idea di fondo è che la magistratura onoraria deve essere un secondo incarico rigorosamente a termine e che deve nel contempo utilizzare la freschezza di studi e di preparazione dei giovani laureati (senza ovviamente disdegnare eventualmente professionisti già affermati che ne facciano domanda) accompagnando il loro percorso professionale.

La valorizzazione della specializzazione, anche ai fini della destinazione, ha portato a chiedere che gli aspiranti in sede di domanda indichino la loro preferenza per il settore civile o per quello penale.

### **Incompatibilità**

Si è ritenuto di mantenere le diverse incompatibilità già previste. Non si è ritenuto di estenderle ad ambiti territoriali più ampi in quanto il tipo di reclutamento di giovani che è stato prescelto fa sì di limitare compromissioni anche a livello di pura immagine. Tale esigenza ha invece portato ad estendere l'incompatibilità per tutti coloro che hanno svolto direttamente o tramite studi associati attività forense in modo continuativo nel circondario del tribunale negli ultimi cinque anni. Così pure le incompatibilità sono state estese alle parentele con giudici togati. Tali estensioni si giustificano con la volontà di evitare anche a livello di pura immagine sospetti di appannamento dell'imparzialità o di commistione di ruoli.

### **Il bando**

La proroga dell'incarico potrà essere evitata se si assicura una fisiologica e continuativa sostituzione dei magistrati onorari che cessano il loro incarico. Per questi motivi si è ritenuto di prevedere una semplificazione della procedura di ammissione al tirocinio. L'ultimo concorso svoltosi per i posti di giudici di pace durato oltre tre anni ha evidenziato la farraginosità ed i limiti della procedura che era stata delineata. Si è quindi proceduto a proporre una semplificazione cercando di eliminare tutti i passaggi inutili o duplicati tra articolazioni locali e centro e si è scelto di lasciare la gestione del bando al CSM, come del resto è previsto, per demandare l'intervento delle sezioni autonome del consiglio giudiziario e degli ordini professionali solo in una fase successiva.

L'articolo 6 già prevede che il CSM debba già provvedere ad individuare e pubblicare i posti ad anni alterni anche sulla base delle vacanze previste nei 12 mesi successivi. Il bando verrebbe emanato direttamente dal CSM e gestito dallo stesso fino alla redazione della graduatoria e all'ammissione al tirocinio. Altra differenza che si impone sempre in direzione di una semplificazione è di limitare il numero degli idonei da ammettere al tirocinio. L'attuale normativa prevede che vengono ammessi al tirocinio il doppio delle persone rispetto ai posti banditi. La ratio della norma è di assicurare la copertura di posti anche in caso di inidoneità o rinuncia di qualcuno dei prescelti. Ma se tale norma è razionale qualora i posti banditi siano

pochi, proprio perché comporta limitati problemi agli uffici che devono condurre il tirocinio e dà un possibile affidamento positivo al candidato magistrato onorario, non altrettanto è quando i posti sono molti. In tal caso si creano problemi agli uffici per la gestione del tirocinio e si costringono persone a svolgere un tirocinio probabilmente superfluo ed inutile.

Da ciò la proposta di prevedere il tirocinio sia svolto per il doppio dei posti banditi nel caso in cui posti pubblicati per la singola sede sino quando siano uguali o minori di quattro ed invece, quando siano in numero superiore, siano aumentati della metà.

### **Il tirocinio**

La struttura del tirocinio resta quella delineata dall'art.7 D.lgs.vo n.116/2017, con la durata di sei mesi e svolto senza indennità. L'unica modifica che si propone è quella di consentire l'assegnazione del tirocinante non solo a magistrati togati ma anche a magistrati onorari, ovviamente scelti dal magistrato professionale affidatario. Pare difatti poco comprensibile che ad esempio l'aspirante giudice di pace non possa svolgere un tirocinio presso altri giudici di pace (e si ricorda che tutti i giudici di pace sono onorari), ovviamente particolarmente esperti capaci.

Si è altresì ritenuto utile valorizzare la specializzazione professionale dell'aspirante giudice onorario nel settore civile o in quello penale (da indicarsi in domanda di ammissione al tirocinio), anche per calibrare più opportunamente la copertura dei posti vacanti nei singoli uffici, demandando al C.S.M. le modalità di valorizzazione del profilo specialistico.

### **4. Gli Uffici del giudice di pace: organizzazione e gestione.**

Le modifiche alla norma sul coordinamento dell'ufficio del giudice di pace rimangono nella linea precedentemente scelta di individuare il presidente del tribunale come capo dell'ufficio con impossibilità di delegare ad altri le funzioni a lui proprie.

La ratio di tale scelta è quella di consentire la diretta consapevolezza delle problematiche di uffici di pace spesso situati lontani dal Tribunale, oltre che l'esigenza di una razionalizzazione della direzione di tutti gli uffici del giudice di pace.

Nello svolgimento di tale incarico presidente potrà avvalersi dell'ausilio di magistrati professionali i quali però non saranno destinatari di alcuna delega in linea con la precedente previsione normativa e con le precedenti decisioni del Consiglio superiore della magistratura.

Si auspica che venga data attuazione alla norma che già oggi consente l'attribuzione al dirigente amministrativo di più uffici (il c.d. dirigente circondariale) consentendo quindi al dirigente amministrativo del Tribunale di estendere la propria competenza sull'ufficio del giudice di pace. In assenza il Presidente del Tribunale, come per tutti gli Uffici privi di dirigente amministrativo dovrà occuparsi anche di tali aspetti con tutti i compiti e le responsabilità connesse.

Elemento di novità riguarda l'introduzione della possibilità per il Presidente di avvalersi di un referente onorario ossia un giudice onorario di pace per ciascun ufficio presente nel circondario.

Si tratta di una scelta idonea ad accentuare la consapevolezza da parte del capo dell'ufficio delle dinamiche degli uffici di pace, sia sotto il profilo della individuazione dei temi da affrontare nelle riunioni periodiche di aggiornamento e coordinamento, sia per fornire un'importante ausilio di informazione

“dall’interno” in considerazione delle specificità non solo del rito ma anche delle competenze del giudice di pace.

## **5. L’assegnazione all’Ufficio per il processo e all’Ufficio di collaborazione con il Procuratore della Repubblica.**

La destinazione dei giudici onorari di pace all’ Ufficio per il processo e quello dei vice procuratori onorari all’ Ufficio di collaborazione con il Procuratore della Repubblica non subisce modifiche rispetto all’impianto previsto rispettivamente dagli artt. 10 e 15 del D.lgs.vo n.11/2017.

Restano quindi confermate sul punto le modalità di individuazione dei giudici onorari di pace da destinare all’ U.P.P.

La scelta di destinare inizialmente i magistrati onorari, finito il tirocinio, in via esclusiva all’ufficio e all’ufficio di collaborazione con il procuratore della Repubblica va ritenuta particolarmente condivisibile e felice. Difatti viene essere un passaggio che da un lato rimarca la centralità che nei prossimi assetti organizzativi degli uffici giudiziari assumerà l’ufficio per il processo e dall’altro consente un accesso graduale e perseguito attraverso un percorso di formazione all’attività giurisdizionale pura. Il limite temporale delineati per gli incarichi (6 anni) porta però a limitare il tempo di assegnazione esclusiva all’ufficio per il processo. Difatti se tale termine restasse stabilito in due anni questo rappresenterebbe ben un terzo del complessivo periodo dell’incarico. Si è quindi valutato opportuno ridurlo a diciotto mesi, e di ridurlo ulteriormente ad un anno per coloro che sono stati addetti all’ufficio per il processo o hanno svolto i tirocini formativi nello stesso ex art. 73 d.l. n. 69/2013, in virtù della pregressa esperienza maturata in analoghe attribuzioni.

In ordine ai compiti attribuiti ai g.o.p. inseriti nell’ Ufficio per il processo, non si è inteso apportare modifiche allo schema previsto dall’art.12 quanto al settore civile, introducendo però alcune attribuzioni definitorie quanto al settore penale. In proposito si è ritenuto meritevole di accoglimento il rilievo operato dal C.S.M. che, nel parere espresso sullo schema di decreto legislativo di modifica della riforma della magistratura onoraria, aveva stigmatizzato *“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.

Quanto al regime specifico previsto per i magistrati onorari in servizio al momento dell’entrata in vigore del D.lgs.vo n. 116/2017, si rinvia a quanto illustrato *infra sub* § 13.

## **6. Assegnazione dei procedimenti civili e penali ai giudici onorari di pace nei tribunali.**

La Commissione ha affrontato il tema dell’utilizzo dei g.o.p. nei Tribunali, come previsto dagli artt. da 11 a 14 del D.lgs.vo n.116/2017.

Il *fil rouge* lungo il quale si sono svolti i lavori è stato quello di garantire l'efficientamento degli uffici giudiziari che, così come per i magistrati onorari già in servizio, richiede la presenza anche della componente onoraria di nuova nomina nel settore penale.

Le persistenti criticità evidenziate dai Presidenti di Tribunale e legate alle periodiche vacanze di organico ed ai carichi giudiziari, hanno consigliato di eliminare le preclusioni rigide di cui all'art. 11, autentica "norma capestro" che rende sostanzialmente quasi impossibile il ricorso al g.o.p., anche perché ancorate a valori statistici medi di difficile acquisizione.

Si è pertanto quasi integralmente riformulata la previsione dell'art. 11.

Da un lato, per la giurisdizione civile, si è inteso ampliare il perimetro delle assegnazioni degli affari al giudice onorario, limitando le precedenti preclusioni di assegnazione di cui al comma 6, consentendo così la trattazione: I) rispetto ai provvedimenti cautelari, che, in linea di principio, restano esclusi; dei procedimenti di accertamento tecnico preventivo, anche con funzione conciliativa; II) della materia tutelare; III) dei procedimenti di cui all'art. 445 bis c.p.c.

Quanto agli ultimi due istituti, (caratterizzati da serialità e ridotta difficoltà valutativa), si è resa la disciplina coerente con il disposto dell'art. 10.12 lett. a) e b), laddove è prevista la delegabilità al g.o.p. della pronuncia di provvedimenti definitivi per entrambe le fattispecie.

Va ricordato come anche il C.S.M., nel parere espresso sulla schema di D.lgs.vo di modifica del D.lgs.vo n. 116/2017, aveva rilevato l'incongruità dell'inserimento 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.

In questo modo, si è ritenuto di alleviare il carico dei giudici professionali, restando immutata l'impossibilità di delega delle controversie e dei procedimenti reputati, per gli interessi coinvolti o per la complessità delle questioni, particolarmente sensibili.

Da un altro lato si è offerta ai presidenti dei tribunali maggiore (ed opportuna) flessibilità di intervento nell'utilizzo dei g.o.p., sopprimendo le rigide condizionalità che limitavano il ricorso ai g.o.p. a casi del tutto eccezionali, rischiando di cancellare l'apporto dei g.o.p. all'interno dei tribunali, ipotizzandolo come *extrema ratio* sia per l'affidamento di ruoli monocratici che per l'inserimento nei collegi.

L'intervento si è reso ancor più necessario in considerazione del venir meno di uno dei presupposti su cui era stato costruito il precedente testo dell'art.11 (e la prospettata rarefazione del ricorso ai g.o.p.), e cioè la recuperata efficienza dei tribunali derivante (per il settore civile) dal significativo ampliamento della competenza civile della giurisdizione di pace e dal conseguente effetto deflattivo.

Il rinvio al 2025 ha imposto di adeguare la disciplina per evitare criticità altrimenti ineludibilmente prefigurabili.

Va peraltro ricordato come alla carenza strutturale dell'organico dei magistrati professionali, aggravatasi per effetto della pandemia, si sommino le contingenti situazioni di difficoltà operativa derivanti dalla mobilità orizzontale e verticale dei magistrati, gli spostamenti tabellari imposti dal limite della decennalità, i congedi per maternità, malattia etc.

Resta ferma la non delegabilità dei procedimenti di competenza del tribunale in composizione collegiale; da segnalare che la previsione in esame dovrà essere coordinata con gli interventi sul processo

civile e, in particolare, con le norme che vanno a ridisegnare la ripartizione di attribuzioni, all'interno del tribunale, tra giudice monocratico e giudice collegiale.

Con precipuo riferimento alla posizione del singolo giudice onorario di tribunale, è stato ripensato anche il criterio relativo alla determinazione dei procedimenti civili e penali da assegnare a ciascun giudice onorario; si è stabilito che *“Il Consiglio Superiore della Magistratura con propri regolamenti indica il numero massimo di procedimenti civili e penali che possono essere assegnati a ciascun giudice onorario, eventualmente distinguendoli per tipologia di affari”* (comma 4).

Circa la destinazione dei giudici onorari di pace nei collegi civili e penali, nello stesso spirito che ha guidato le modifiche all'art. 11, nel primo comma dell'art. 12 sono stati rivisitati i presupposti per la destinazione del giudice onorario alla composizione dei collegi eliminando, per il settore penale, la preclusione precedentemente prevista circa la partecipazione dei g.o.p. a collegi quando si proceda per reati indicati nell'art. 407.2 lett. a) c.p.p. che, specie negli uffici giudiziari meridionali più afflitti sia da vuoti di organico che da processi per gravi ipotesi criminose, sta mettendo a dura prova la funzionalità dei Tribunali.

Per analoghe criticità evidenziate nel settore civile, si è offerta la possibilità di utilizzare i g.o.p. anche nelle sezioni specializzate per la trattazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale.

Ovviamente, per quanto riguarda l'inserimento dei g.o.p. nei collegi, si è tenuto conto di ciò che è stato stabilito sul punto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 41 del 2021.

Il Giudice delle leggi, come noto, pronunciandosi sulla illegittimità della previsione di un giudice ausiliario, ontologicamente, quale componente onorario da inserirsi esclusivamente nei collegi, ha richiamato la propria giurisprudenza sul tema per quanto di stretto rilievo, andando così ad incidere in questa fase di normazione: la Corte ha, dunque, ribadito la legittima partecipazione dei giudici onorari ai collegi in via temporanea o a fronte di circostanze di carattere eccezionale.

La Commissione ha, quindi, rimodulato la lettera della legge, nel rispetto di tali principi. Identica previsione è ripresa nell'art. 13, quanto alle ipotesi di supplenza.

Parallelamente si è operato per la magistratura onoraria in servizio, c.d. regime transitorio, nella parte ad essa deputata (vedi *infra sub § 13*).

## **7. Funzioni e compiti dei vice procuratori onorari.**

La Commissione, nell'espletamento del mandato conferitole, ha assunto quale criterio guida in ordine al modello prescelto l'efficienza degli uffici giudiziari di Procura, nell'ambito dei quali si è formato l'Ufficio di collaborazione col Procuratore che ha visto i vice procuratori onorari impiegati, in alcune realtà territoriali massicciamente, in fase inquirente come in fase requirente.

Si è ritenuto, quindi, di non mutare l'impianto scelto dal legislatore del 2016, attuato col D.lgs.vo n. 116/2017, prevedendo peraltro un più spiccato intervento dei Consigli Giudiziari nella valutazione sull'Ufficio di collaborazione, sia quanto alla Sezione ordinaria per il Progetto organizzativo che alla Sezione autonoma per i provvedimenti di assegnazione alla struttura organizzativa, cui è previsto l'invio delle determinazioni operate dal Procuratore della Repubblica.

Fermo restando quanto statuito per i reati di competenza del Giudice di Pace (art. 17 co.1), la Commissione ha operato un maggior allineamento dell'impiego del magistrato onorario per le ipotesi di

competenza del Tribunale ordinario in composizione monocratica, rispetto alla già prevista partecipazione alle udienze (art. 17 co.3), in fase strettamente inquirente, prevedendo che le medesime azioni oggi già delegabili non siano limitate alle ipotesi *sub* art. 550.1 c.p.p., bensì a tutte le fattispecie a citazione diretta di cui al codice di rito; è stata ritenuta distonica la previsione limitativa oggi in essere, in considerazione della pacifica partecipazione del vice procuratore onorario a tutte le fasi processuali, anche precedute da celebrazione di udienza preliminare, che comprime alle sole ipotesi *sub* art. 550.1 la partecipazione, non di mero supporto, dello stesso in fase di indagine. Rileva, ad avallare la bontà della scelta operata, che la competenza del g.o.p. in materia penale (art. 11 co.6 lett. b) abbraccia l'intero *plafond sub* art. 550 c.p.p.

Medesime considerazioni hanno indotto a cancellare le limitazioni precedentemente introdotte alla facoltà del rappresentante onorario del Pubblico Ministero in udienza di prestare il consenso alle ipotesi di pena concordata con patteggiamento (art. 17.4); anche in questo caso, ferme le osservazioni di cui al punto che precede e l'assenza in questa sede del vincolo imposto al redattore del D. lgs.vo n. 116/17 dalla legge delega n. 57/2016 che interveniva sul punto, si è rilevata scarsamente sostenibile la limitazione posta al rappresentante requirente, laddove solo il p.m. che partecipa all'udienza può correttamente valutare e prendere le sue determinazioni in totale autonomia, ai sensi dell'art. 70 co.4 Ordinamento Giudiziario.

L'esperienza degli Uffici giudiziari, peraltro, ha evidenziato nel corso degli anni successivi alla vigenza di tale disposizione, disservizi e difficoltà organizzative incidenti sulla speditezza dei processi.

La Commissione è intervenuta anche sulle previsioni in fase requirente. È stato specificato il punto d) di cui all'art. 17 co.3, esplicitando la partecipazione del vice procuratore onorario, quanto alle udienze camerali ex art. 127 c.p.p. ivi previste, anche "*nei procedimenti di esecuzione ai fini dell'intervento di cui all'articolo 655 comma 2 del codice di procedura penale*", onde evitare incolpevoli sperequazioni interpretative tra uffici giudiziari.

È stata conservata, per gli assetti futuri relativi ai magistrati onorari di nuova nomina, la previsione *sub* art. 17 co.3.

In ultimo, è stata reintrodotta la previsione di cui all'abrogato art. 72 lett. e) R.D. n. 12/1941 relativa alla partecipazione del vice procuratore onorario nei procedimenti civili, in assenza di indicazioni contrarie meritevoli di vaglio ed a fronte dell'esperienza di comprovata efficienza connessa alla precedente e longeva previsione normativa.

## **8. Durata dell'incarico.**

Certamente nei futuri assetti l'attività che verrà svolta dai magistrati onorari sarà inevitabilmente non esclusiva, prevedendosi che il magistrato onorario possa dispiegare altra attività professionale, nell'ambito di un percorso di crescita e arricchimento. Proprio per consentire ciò il numero di giorni che potranno essere occupati dai magistrati onorari di nuova assunzione sarà inevitabilmente limitato, delineando l'attività di magistrato onorario come complementare ad altra attività professionale principale. La commissione ha individuato in 9 giorni mensili l'impegno da richiedere, non come massimo, ma come impegno fisso onde evitare da un lato un'utilizzazione gravosa e a tempo pieno e dall'altro lo sfruttamento del titolo di magistrato onorario a fini di immagine senza che venga svolta una significativa attività. La scelta di individuare giorni mensili e non settimanali deriva dall'opportunità di consentire una maggiore flessibilità di utilizzo modulata sulle esigenze degli uffici.

Quanto alle modalità di svolgimento dell'incarico di magistrato onorario, si è preferito utilizzare il termine "attività da prestare per l'ufficio giudiziario", enumerando (e specificando) le alternative possibili": la partecipazione alle udienze, la preparazione delle stesse, la stesura di provvedimenti, la partecipazione all'ufficio per il processo e di collaborazione con il procuratore della Repubblica. Tali attività, oltre alle assegnazioni ed ai compiti svolti dovranno essere indicate nelle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti e nei progetti organizzativi delle Procure della Repubblica per ragioni di trasparenza, di buon andamento degli uffici e di tutela degli stessi magistrati onorari. Tale specificazione vuole superare la genericità del termine "impegni" precedentemente utilizzato dall'art. 1.3 del D.lgs.vo n.116/2017, che non può ragionevolmente coincidere con le udienze (si ricorda in proposito come già il C.S.M., nel suo parere sullo schema di d.d.l. di modifica del D.lgs.vo n. 116/2017, aveva precisato come *"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"*).

L'indubbio rilievo della previsione organizzativa del dirigente dell'ufficio giudiziario (e la sua validità triennale) consentono di segnalare (condividendosi l'osservazione proposta sul punto dai magistrati onorari componenti della Commissione), l'opportunità di prevedere una modifica del testo dell' art.15 co.1 lett.a) del D.lgs.vo n. 25/2006, consentendo come deroga alla disciplina ordinaria la partecipazione dei componenti onorari della sezione autonoma del Consiglio Giudiziario alla discussione (con diritto di voto) sulla formulazione del parere sulle tabelle degli uffici giudicanti e sui progetti organizzativi delle Procure della Repubblica, laddove siano presentate osservazioni da parte dei magistrati onorari, atteso che la materia non rientra nelle attribuzioni conferite all'organo decentrato di autogoverno per la magistratura onoraria previsto dal d. Lgs.vo n. 92/2016.

La natura onoraria e non esclusiva dell'incarico impone una rigorosa temporaneità. Temporaneità necessaria anche per impedire che questa attività, peraltro sicuramente prestigiosa e impegnativa, diventi, come avvenuto in passato, l'unica attività lavorativa, quando invece vorrebbe essere un momento significativo di esperienza professionale nell'ambito di una carriera rivolta altrove.

Sulla temporaneità dell'incarico la Commissione ha ritenuto di accedere alla proposta di un unico incarico senza possibilità di proroga di sei anni. La preoccupazione che ha accompagnato la Commissione è stata quella di evitare che si possano ripetere le proroghe infinite che hanno caratterizzato la situazione attuale. Pertanto qualsiasi scelta verrà adottata, la raccomandazione è di mantenere rigidamente questa temporaneità senza cedere ad eventuali pressioni di dirigenti di uffici (che normalmente preferiscono la permanenza delle persone già rodute) o degli stessi magistrati onorari che in tal modo si creerebbero ingiuste aspettative.

Il superamento del cottimo (cfr. *infra sub §13*) comporta altresì un significativo aumento delle verifiche sulla professionalità e laboriosità. Questo ha portato a ipotizzare una verifica ogni due anni che si applicherebbe a tutti i magistrati onorari in ogni caso con forme estremamente semplificate, in modo da evitare una burocratizzazione ed un ulteriore carico per il Consiglio Giudiziario sezione autonoma e per il Consiglio Superiore della magistratura. Ogni due anni il Presidente del Tribunale o il Procuratore della Repubblica effettuano una verifica dell'attività svolta dal magistrato onorario acquisendo una sua sintetica autorelazione e sintetiche relazioni dei magistrati che ha coadiuvato, nonché le statistiche comparate analitiche relative all'attività svolta, oltre a eventuali segnalazioni di fatti specifici pervenute dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati.

Solo qualora emergano profili di inadeguatezza il Presidente del tribunale o il Procuratore della Repubblica chiedono al Consiglio Giudiziario sezione autonoma l'apertura di una procedura di verifica ed il

Consiglio Giudiziario, sentito il magistrato interessato delibera in merito inviando la delibera e gli atti al Consiglio Superiore della Magistratura. Una procedura quindi del tutto eventuale, limitata a limitati casi problematici, che nel contempo però si inserisce nell'ambito di un costante controllo per evitare cadute di laboriosità e professionali. Procedura che deve esaurirsi in tempi tassativi – sessanta giorni per il consiglio giudiziario e sei mesi complessivamente per il C.S.M. - onde evitare del magistrato onorario si trovi in una situazione di incertezza per tempi lunghi. In tal modo si garantisce il contraddittorio e si evita altresì un appesantimento degli oneri per Consiglio Giudiziario sezione autonoma e C.S.M.

## **9. Formazione.**

Quanto alla formazione (permanente) dei magistrati onorari, ci si è limitati a garantire una proficua uniformità di gestione del protocollo formativo, evidenziando il ruolo di coordinamento nazionale conferito alla Scuola superiore della magistratura dall'art. 22, per attenuare il rischio di disomogeneità di intervento a livello distrettuale.

Al contempo si è uniformato il procedimento di predisposizione dei programmi annuali, uniformandolo a quello previsto per la magistratura professionale, attribuendo all'art. 22.3 al Consiglio Superiore della Magistratura il compito di predisporre annualmente delle linee guida in materia di formazione (anche) per la magistratura onoraria.

## **10. Disciplinare.**

Quanto al regime disciplinare la commissione ha preso ispirazione dalle proposte già contenute non testo unificato adottato dalla Commissione giustizia. La scelta del D. lgs.vo n.116/2017 era stata di non esercitare la delega per quanto riguardava il regime disciplinare e di prevedere unicamente la possibilità di revoca dell'incarico. Tale opzione derivava dalla tensione che percorreva l'intero decreto legislativo, di evitare qualsiasi commistione e identità di trattamento con la magistratura ordinaria.

Tensione che, come la sentenza della CGUE e la procedura di infrazione comunitaria rivelano, si è rivelata sostanzialmente inutile. Il problema non è tanto di differenziare il trattamento adottato su elementi accessori, ma di strutturare l'attività svolta dalla magistratura onoraria come complementare, non esclusiva, rigorosamente temporanea, limitata a fattispecie e ruoli di minore complessità.

Pare quindi ragionevole sia stabilire una gradualità di possibili sanzioni, di cui la revoca è solo la più grave, sia indicare un catalogo di comportamenti c'è misurabili cui corrisponda la sanzione. È stata quindi ripresa dal testo unificato la graduazione delle sanzioni (richiamo, sospensione, revoca) e l'indicazione dei diversi comportamenti suscettibili di procedimento disciplinare.

Tali comportamenti sono stati frutto di una cernita operata all'interno del codice disciplinare dei magistrati, individuando quelle limitate violazioni che potevano essere addebitate anche magistrati onorari. Quindi con una coincidenza molto parziale. Inoltre rispetto al testo unificato è stata prevista la revoca unicamente quando risulti l'inidoneità a esercitare le funzioni giudiziarie o i compiti dell'ufficio per il processo ovvero in caso di reiterazione di comportamenti per cui è già stata irrogata la sospensione, ovvero la sanzione intermedia.

Infine è stata aggiunta una norma relativa alla sospensione delle funzioni in caso venga adottata a carico del magistrato onorario una misura cautelare personale ovvero venga sottoposto a procedimento

penale. È parso doveroso aggiungere questa fattispecie onde consentire un'immediata attivazione dell'amministrazione per evitare evidenti perdite di immagine. La procedura delineata, che parte ad iniziativa del Presidente della Corte di Appello o del Procuratore Generale, è del tutto garantita e assicura la reintegrazione in caso di proscioglimento.

La procedura disciplinare, che rappresenta la patologia del sistema, è stata mutuata come garanzie da quella già in vigore per i magistrati onorari, quindi garantendo contraddittorio e difesa. Non è stato previsto il rimborso delle spese legali durante i procedimenti disciplinari, come lamentato dalla Commissione europea in sede di procedura di infrazione, semplicemente perché questo non è previsto né per i magistrati ordinari, né per altre categorie di dipendenti dell'amministrazione della giustizia (né per gli avvocati e lavoratori autonomi). Né dato il tipo di procedimento ciò appare necessario per assicurare una valida difesa.

### **11. Indennità, previdenza e diritti.**

Il primo problema che si è posto alla Commissione è stato quello di definire il tipo di rapporto che discende dall'incarico di magistrato onorario come si è venuto a dispiegare negli anni, verificando altresì come configurarlo per il futuro.

Il punto di partenza inevitabilmente viene ad essere la sentenza 16.7.2020 della CGUE, che ha messo in moto dei dispositivi di ragionamento e giudizio che sono stati utilizzati dai magistrati nazionali, per ora di merito (a fronte di una precedente giurisprudenza negativa – sulla possibilità di configurare un rapporto di impiego con i giudici onorari – della Cassazione e del Consiglio di Stato).

La sentenza europea, collocando la problematica nell'ambito del diritto UE, ha aggiunto nuovi aspetti da considerare. Come è noto, le sentenze europee affermano principi e stabiliscono punti fermi, per poi rimandare una serie di valutazioni al giudice nazionale.

Ciò premesso, in primo luogo, la sentenza ha affermato che il giudice di pace *“che svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo”*, è tendenzialmente un lavoratore ai sensi della direttiva 2003/88, e in particolare del diritto alle ferie retribuite. Se ne trae che il fatto che il giudice di pace sia definito *“onorario”* non vale a impedire tale riconoscimento dell'attività di lavoro prestata; né tale doveroso riconoscimento si pone in contrasto con la garanzia di indipendenza del magistrato onorario.

Va detto che il diritto alle ferie è sostanzialmente già riconosciuto dall'art. 24 del D.lgs.vo n. 116/2017 (con una norma che, per rispondere a un rilievo della Commissione europea a p. 39 della lettera del 15 luglio 2021, sarà a regime applicabile a tutti i magistrati onorari). Il fatto è, tuttavia, che quanto affermato dalla Corte stessa con riguardo alla nozione di lavoratore è estensibile anche alle altre direttive europee che prevedono prescrizioni minime a tutela dei lavoratori, con conseguente facoltà del giudice interno, in nome dell'efficacia verticale di cui le previsioni precise e incondizionate di tali direttive sono dotate nel rapporto cittadino-Stato, di disapplicare le normative nazionali conformi.

Dunque, per questo primo aspetto, la sentenza europea è suscettibile di essere letta e applicata nel senso di comportare il riconoscimento dei giudici di pace – e tendenzialmente anche degli altri giudici onorari – non già come lavoratori subordinati ai sensi dell'art. 2094 c.c. e del correlato diritto del lavoro nazionale (qualificazione che non fa parte del diritto UE), bensì come lavoratori ai sensi delle direttive europee, e in vista dei diritti da esse attribuite. La Commissione si è mossa in questo spirito.

Non vi è dubbio che i magistrati onorari debbano essere qualificati come lavoratori, ma altrettanto indubbio è che la tipologia del loro rapporto sia del tutto specifica ed originale: essi non hanno, né possono avere, un orario di lavoro, e debbono osservare le disposizioni impartite unicamente sotto il profilo organizzativo, godendo di una amplissima autorganizzazione e autonomia nel merito della propria attività. Inoltre, i giudici onorari sono parte della complessiva organizzazione giudiziaria attraverso l'elezione di loro rappresentanti (nel Consiglio Giudiziario sezione autonoma).

Si tratta, come si vede, di caratteristiche del tutto originali e per certi versi uniche, che non consentono di far rientrare il magistrato onorario nelle tradizionali categorie elaborate dal nostro diritto nazionale come lavoratore subordinato, ma neppure in quella del lavoro autonomo (venendo inserito all'interno di un'organizzazione ed avendo sia pur limitati vincoli).

L'assimilazione del magistrato onorario a quello togato è poi difficile proprio alla luce delle differenze che la stessa CGUE verifica tra le due figure, e che quindi rendono difficile una comparazione e giustificano le differenze: la minore complessità e qualità delle controversie, il fatto di poter svolgere soltanto funzioni attribuite a giudici singoli e non collegiali (v. qui la conferma di Corte cost. n. 41/2021), l'esistenza di un concorso soltanto per i magistrati di carriera. A ciò va aggiunta la compatibilità con lo svolgimento di altre attività lavorative e professionali (art. 1 co.3 D.lgs.vo. n. 116/2017).

Il problema, in altre parole, non è di fattispecie e quindi di qualificazioni formali - il che consente di non aggiungere nulla alla qualificazione in termini di "incarichi" di cui al D.lgs.vo n. 116/2017 -, bensì di disciplina, ovverosia di diritti da riconoscere ai magistrati onorari.

Ne consegue un doveroso riconoscimento dell'attività di lavoro prestata dai giudici onorari, e conseguenzialmente la necessità di individuare i diritti lavoristici e previdenziali che da ciò devono derivare.

Per questo si è proceduto a meglio declinare il diritto alle ferie (art. 24), il trattamento di malattia e infortunio (art. 25.1), la tutela di maternità e paternità (art. 25.2), il regime assicurativo contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (art. 25.5: qui prevedendosi, anche per rispondere a un rilievo della Commissione europea, che il premio assicurativo sia a carico dello Stato), il trasferimento in caso di assistenza a disabili, disabilità o altre esigenze personali o familiari (art.18).

Si è altresì prevista una limitata mobilità per problemi di invalidità, assistenza ed invalidi e gravi condizioni di salute (vedi i nuovi commi 14 bis e 14 ter dell'art.18).

Molto delicata viene ad essere l'articolazione della tutela previdenziale, *in primis* per le diverse provenienze professionali ed i diversi inquadramenti di cui gode la varietà dei magistrati onorari: avvocati legati alla Cassa Forense, lavoratori pubblici tutelati dall'INPS, altri magistrati che oggi non godono di alcuna tutela. Il D. lgs.vo n. 116/2017 faceva la scelta di iscriverli dal punto di vista previdenziale alla Gestione separata di cui all'art.2 della L. 8 agosto 1995 n.335, con le modalità contributive previste per i lavoratori autonomi, e parimenti di inquadrarli ai fini dell'imposta sui redditi come lavoratori autonomi. Si tratta di una scelta che non riguarda la definizione del rapporto, ma unicamente la sua configurazione ai soli fini previdenziali e tributari. Difatti il problema posto in luce dalla sentenza CGUE e dalla procedura di infrazione non pare legato alla qualificazione del rapporto, bensì alla necessità che il magistrato onorario in quanto lavoratore abbia la garanzia di una tutela assistenziale e previdenziale e che la stessa non sia affidata all'iniziativa e all'autonomia del magistrato onorario, bensì coperta, anche come costi, dallo Stato.

Per cui, data per pacifica, salvo che per i lavoratori dipendenti e per gli avvocati, l'iscrizione alla Gestione Separata INPS,, occorrerà verificare se tale iscrizione deve avvenire con le modalità di versamento

della contribuzione previste per i lavoratori autonomi, e quindi con una contribuzione (allo stato del 25,98%) interamente a carico dell'iscritto o con le modalità previste a carico dei collaboratori che prevedono una contribuzione del 34,23 % di cui 2/3 vengono pagati dal committente e 1/3 dal collaboratore.

Non pare dubbio che la soluzione che apparirebbe più adeguata per rispondere ai rilievi della Commissione europea (v. lettera Commissione europea del 15 luglio 2021, p. 37) sarebbe quella di applicare il regime dei collaboratori, che prevede una compartecipazione pubblica alla previdenza, soluzione che sarebbe d'altro canto meno conveniente per i nuovi giudici onorari, oltre che aprire diversità di trattamento tra magistrati onorari con diverse provenienze professionali. Il tutto va calibrato, inoltre, tenendo conto sia dell'esborso complessivo a carico dello Stato che del regime fiscale, che condiziona l'importo netto percepito dai collaboratori.

Ciò non vale, peraltro, per i giudici onorari iscritti all'albo degli avvocati, che restano iscritti alla Cassa forense, e per i quali, quindi, i compensi percepiti come giudici onorari vanno a confluire nel coacervo dei compensi professionali, sui quali è commisurato il 15% di contributo soggettivo che gli avvocati sono tenuti a versare, in aggiunta al contributo integrativo del 4% riversato sui committenti.

Per compensare la disparità di trattamento che verrebbe così a crearsi a danno dei magistrati iscritti agli albi forensi, per questi ultimi potrebbe essere previsto un rimborso, da parte del Ministero della Giustizia, di tutta o parte della contribuzione del 15% attualmente facente carico a questa categoria di g.o.p. o v.p.o.. Ciò secondo una soluzione che era stata a suo tempo adottata, per i giudici onorari aggregati (GOA), dall'art. 8 co.4, della legge n. 276/1997.

Identica problematica va posta quanto al trattamento fiscale: l'art. 26 del D. lgs.vo n. 116/2017 prevede che, ai fini fiscali, i redditi dei giudici onorari si configurino come redditi di lavoro autonomo, che possono beneficiare, entro certi limiti, del regime forfettario del 15%. Qualora si acceda invece ad un trattamento quale quello dei collaboratori, che tornerebbe al sistema previgente (redditi assimilati a quelli del lavoro dipendente), il prelievo sarebbe molto più consistente e comporterebbe un'evidente disparità di trattamento. Un'ultima ipotesi sarebbe di fare riferimento all'art.50 co. 1 lett.F) dei T.U.I.R. attualmente in vigore per i giudici di pace.

Per i magistrati onorari di nuova assunzione vi sono le identiche problematiche sopra svolte. Vanno però previsti adeguati incrementi delle indennità riconosciute ai magistrati onorari, in misura tale da prevedere automaticamente un rimborso dell'onere contributivo e del corrispondente onere fiscale (visto che le somme in più ipoteticamente attribuite sarebbero soggette all'ordinaria imposta sui redditi).

Il cottimo si è rivelato positivo sotto il profilo della produttività, ma ha incoraggiato la dilatazione del contenzioso, ha deprivato la qualità oltre che stimolare l'utilizzo ed una partecipazione massiva tendenzialmente senza limiti del magistrato onorario. D'altro canto la scelta di un'indennità fissa e di una quota variabile (tra il 10 ed il 30 %) vincolata a obiettivi annualmente formulati dai capi degli uffici (secondo quanto previsto dall'art. 23 del D.Lgs.vo. n. 116/2017) risultava essere eccessivamente dipendente dalla discrezionalità dei diversi dirigenti sia quanto alla determinazione degli obiettivi, sia quanto all'assegnazione del singolo magistrato, con il rischio di creare forti discriminazioni e disparità di trattamento. Senza contare il rischio di prestarsi a strumentalizzazioni, come ben rilevato dal C.S.M. *"...potendo favorire la scelta del magistrato onorario di definire i procedimenti più semplici e seriali a scapito di quelli più complessi ed articolati, esaltando il parametro della mera produttività, a scapito della necessità di assicurare una adeguata qualità della decisione"*.

La proposta di un'indennità fissa onnicomprensiva pare quella che può dare migliori risultati, sempre se accompagnata da adeguate verifiche continuative. Va al riguardo precisato che la somma indicata nel D. lgs.vo n.116/2017, ovvero € 16.140,00, anche qualora venisse aumentata della parte variabile originariamente prevista ovvero del 15 o del 30%, arriverebbe a somme comunque molto limitate (€ 18.561,00 o € 20.982) e scarsamente appetibili per giovani laureati qualificati o per giovani avvocati che vogliono intraprendere questa esperienza professionale. Si tratterebbe di fatto di una indennità netta di € 1.100,00 al mese (per dodici mensilità). L'opinione della Commissione è che se si vogliono coinvolgere persone di qualità sia necessario riqualificare tale somma.

In ogni caso, l'Indennità andrà periodicamente aggiornata in via automatica seguendo modalità analoghe a quelle seguite per i magistrati ordinari, trattandosi di previsione che esula dalla contrattazione collettiva privata e pubblica.

## **12. Competenza dell'ufficio del giudice di pace.**

Il quadro concernente le attribuzioni del giudice onorario è completato da quanto stabilito all'art. 27, in punto di competenza del giudice di pace.

E' stata compiuta una scelta netta, in forte discontinuità con gli interventi degli ultimi decenni e del D. lgs.vo n. 116/2017.

Anche in questo caso, la volontà è stata di potenziare la competenza del giudice di pace; tuttavia, ciò è stato fatto: a) ricorrendo ad una regola di competenza per valore, di portata generale; b) abbandonando la tecnica della competenza per materia.

La Commissione ha inteso anzitutto verificare la possibilità di indicare specifiche competenze per materia per l'ufficio del giudice di pace, ma ha riscontrato come non fosse possibile individuare settori di limitata complessità e comunque significativi sotto il profilo numerico. Un semplice riscontro si è avuto da una delle competenze per materia che il D. lgs.vo n. 116/2017 attribuiva al Giudice di pace, ovvero le controversie in materia condominiale. A parte che in tale ambito rientrano anche cause complesse (come la revoca dell'amministratore) e di enorme litigiosità le statistiche fornite dalla D.G. Stat. evidenziano come il peso complessivo di questi procedimenti sia complessivamente estremamente limitato: nell'anno 2019 si sono avute sull'intero territorio nazionale appena 6.416 iscrizioni.

Sono stati difatti acquisiti i dati relativi alle iscrizioni degli ultimi anni; in questo modo, si è avuto modo di constatare che i procedimenti nelle materie di cui al precedente art. 7 c.p.c. e alle materie indicate dalla legge Orlando sono di numero limitato; per contro, l'innalzamento della competenza per valore in maniera generalizzata riconduce al giudice di pace un numero significativo di procedimenti.

D'altro canto, alcune materie in precedenza devolute al giudice di pace (in particolare, nei settori dei diritti reali), spesso, presentano profili di complessità notevole.

Da qui, l'opzione a favore di una norma semplice e di interpretazione lineare, con un'opzione che taglia in radice, o riduce sensibilmente (almeno negli auspici), i problemi di conflitti di competenza per ragione di connessione.

Poiché l'impatto stimato circa il numero di controversie spostate al giudice di pace è comunque rilevante, si è ritenuto opportuno proporre l'entrata in vigore del nuovo art. 7 c.p.c. a far data dal 1 gennaio

2023, una volta introdotto il processo telematico anche negli uffici del giudice di pace, che necessita di una rapida definizione, anche a fronte dei fondi europei già messi a disposizione dell'Italia.

Da ultimo, benché il tema non sia stato affrontato nell'articolato, la Commissione suggerisce un coordinamento con la legge delega di riforma del processo civile, nel senso di conservare l'attuale rito per le controversie di fronte al giudice onorario; soluzione questa oltremodo opportuna, sia per avere un rito semplificato ed anche ai fini del perfezionamento delle procedure in corso di dotazione del processo telematico anche agli uffici del giudice di pace.

La Commissione, poi, invariate le attribuzioni penali del giudice onorario per i reati di competenza del Tribunale in composizione monocratica, ha operato una implementazione delle competenze penali del giudice di pace (art. 27 bis), prevedendo che siano ad esso devolute le fattispecie *sub* art. 392, esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza sulle cose, art. 393, esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza sulle persone, art. 612.2, minaccia aggravata (salvo che sussistano altre aggravanti), art. 624 e 626, furti punibili a querela dell'offeso. A queste ipotesi delittuose si sommano le contravvenzioni previste all'art. 650, inosservanza del provvedimento dell'Autorità, art. 651, rifiuto di indicazioni sulla propria identità personale, art. 659, disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, art. 727, abbandono di animali.

La previsione è in linea con quanto previsto dall'art. 2.15 lett.h) della legge delega del n.57/2016 che già aveva prospettato la devoluzione al giudice di pace di alcune ipotesi di reato (artt. 612, 626, 651, 727 c.p.), valorizzando la speditezza della procedura di pace, e aveva auspicato che l'esecutivo agisse conformemente alla delega conferita in *subiecta materia*, invito allora non raccolto.

Sono state aggiunte altre fattispecie che, per il loro non eccessivo disvalore penale testimoniato dalla procedibilità a querela, dai limiti edittali di pena, dagli istituti previsti avanti il giudice ordinario quali modalità di definizione alternative al dibattimento, consentono il trasferimento nell'alveo della competenza per materia della giurisdizione di penale di pace.

Non sembra inutile evidenziare a tale proposito che rispetto ad un afflusso medio stabilizzatosi intorno ad una forbice oscillante tra le 210.000/240.000 sopravvenienze annue per il settore penale degli uffici del giudice di pace, con la diminuzione delle attribuzioni conseguenti alla legge n. 41/2016, negli ultimi anni si è assistito ad un progressiva diminuzione delle nuove iscrizioni, in costante calo (anche a non voler considerare come pienamente attendibili i dati relativi all'anno 2020 per gli effetti della crisi sanitaria).

Di più: dai rilievi statistici acquisiti emerge come negli ultimi anni le definizioni (dibattimentali) superino le sopravvenienze, per cui un (se pure lieve) incremento della competenza penale, potendosi ritenere superate le resistenze precedentemente frapposte alla stessa ipotesi di una competenza anche penale del giudice di pace, costituiscono un segnale significativo nella tempistica di definizione delle sopravvenienze, determinando al contempo una diminuzione delle attribuzioni del Tribunale.

Per ragioni di omogeneità e cautela analoghe a quella precedentemente esposta per le innovazioni nella competenza civile, anche per la nuova competenza penale del giudice di pace si è individuata la decorrenza del 1 gennaio 2023.

In una prospettiva temporale più ampia, ritiene la Commissione che si potrebbe pensare ad un intervento più incisivo, consistente nella eliminazione del giudice di pace come ufficio giudiziario autonomo e nella sua trasformazione in sezione autonoma del Tribunale con l'inserimento di tutti i magistrati onorari all'interno del Tribunale, che diverrebbe in tal modo l'unico giudice competente in primo grado.

All'interno del Tribunale, l'attribuzione di cause ai magistrati onorari avverrebbe esclusivamente in base a criteri tabellari (ovviamente per le sole materie attribuite al tribunale in composizione monocratica), entro i limiti e con le esclusioni eventualmente fissate dalla legge in ragione di particolari materie.

Tale soluzione:

– eliminerebbe i non trascurabili problemi legati alla ripartizione di competenza e all'applicazione delle regole sulla connessione (non di rado utilizzate, nella pratica, in modo strumentale, per radicare la causa dinanzi al Tribunale), nonché i problemi del coordinamento cui fa oggi riferimento l'art. 8 del D.lgs.vo n. 116/2017;

– renderebbe più duttile la concreta ripartizione del contenzioso tra magistrati togati ed onorari, consentendo di adattarla alle concrete esigenze (peraltro mutevoli nel tempo) di ciascun ufficio giudiziario;

- renderebbe più flessibile l'impiego del personale giudiziario;

- non esclude, ovviamente, che i magistrati onorari possano essere destinati anche in altro modo, com'è già previsto dalla riforma Orlando: ossia nell'ambito dell'ufficio del processo, oppure per il compimento di specifiche attività loro delegate da un magistrato togato, o finanche (in situazioni particolari e transitorie) all'interno di collegi giudicanti;

- superati i problemi derivanti dalla necessaria riorganizzazione dei Tribunali, verosimilmente assai meno complessa, peraltro, di quella che si è avuta dapprima (nel 1998) con l'eliminazione delle Preture, e poi (nel 2013) con la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, si tradurrebbe in una cospicua razionalizzazione delle risorse.

E' opportuno evidenziare, inoltre, che tale soluzione non è incompatibile con la conservazione – sempre quali sezioni autonome del tribunale – delle attuali sedi del giudice di pace che non coincidono con quelle circondariali (o di alcune di esse).

### **13. I magistrati onorari già in servizio: durata dell'incarico, partecipazione all'attività dell'ufficio, status e indennità.**

La disciplina avente ad oggetto i magistrati onorari in attività alla data del 15.8.2017 (come delineata dal capo XI del D.lgs.vo n. 116/2017) è stata quella che ha maggiormente impegnato i lavori della Commissione, per la rilevanza delle questioni ad essa collegata, l'ampiezza della platea interessata dalle norme e la sua immediata applicabilità (anche in virtù della scadenza temporale del 15.8.2021 prevista dall'art. 32.1). Non a caso gran parte delle disposizioni contemplate nei vari disegni di legge in corso in esame presso il Senato riguardino lo status dei magistrati onorari in servizio.

Nella valutazione dei principi cui ispirare la regolamentazione della materia, si è dovuto tener conto delle peculiari situazioni che connotano l'espletamento dell'attività dei magistrati onorari, computati nel numero di 4.815 alla data del 17.7.2021, di cui n. 3.127 g.o.p. (1.138 giudici di pace e 1.989 ex g.o.t.) e n. 1.688 vice procuratori onorari. Si fa riferimento in particolare alla necessità della loro utilizzazione presso la totalità dei Tribunali e delle Procure della Repubblica ed all'affidamento maturato da una prolungata permanenza in servizio connotato da reiterate proroghe negli incarichi, presupposto sia delle decisioni della magistratura del lavoro e della CGUE (cfr. *supra sub § 2*) e, da ultimo, della procedura di infrazione intrapresa contro l'Italia dalla Commissione europea, intervenuta solo pochi giorni or sono e sulla quale non si è avuto modo di acquisire le necessarie informazioni di dettaglio.

Ne è derivata una proposta di rivisitazione delle norme del D.lgs.vo n. 116/2017 che tenesse conto delle novità summenzionate ma anche delle convergenze acquisite nel corso dei lavori della Commissione giustizia del Senato.

### **Durata dell'incarico**

La ricognizione operata per tramite dell'Unità di staff Innovazione Tecnologica del ministero, ha consentito l'acquisizione di elementi statistici preziosi per valutare la durata del servizio svolto dalle varie figure di magistrato onorario.

E' così emerso (sulla base di una rilevazione aggiornata al 21.5.2021), che l'età media di un magistrato onorario sia di 55 anni (59 per i giudici di pace, 55 per i g.o.t., 53 per i v.p.o., 58 per i giudici ausiliari in Appello), ma dati ancor più rilevanti sono riferibili alla durata di esercizio delle funzioni onorarie, computata in poco più di 15 anni in media (19 anni per i giudici di pace, 15 per i v.p.o. e 12 per i g.o.t.).

Si evidenzia di conseguenza come la maggioranza dei magistrati onorari svolga l'attività giurisdizionale da tempo prolungato, atteso che ben 2.592 magistrati onorari, di cui il 99% dei giudici di pace (pari al 53,5% del totale) risultano in servizio da un tempo superiore a 17 anni (indicazione da ritenersi approssimata per difetto non contemplando anche le ipotesi di mutamento delle funzioni onorarie, non sommate dal monitoraggio statistico), mentre solo un numero residuale (pari all'8%) è in attività da meno di quattro anni.

In considerazione dell'età media, della professionalità acquisita e delle aspettative conseguenti alla reiterazione delle proroghe, si è pertanto valutata l'opportunità (fermo restando il contingentamento del tempo dedicato alle funzioni onorarie) di prolungare, preve conferme periodiche, l'incarico dei magistrati in onorari in servizio alla data di entrata in vigore del D.lgs.vo n. 116/2017 sino al limite massimo anagrafico incrementato, rispetto a quanto previsto dall'art.29.2 della riforma, da sessantotto a settanta anni, uniformandolo a quello dei magistrati professionali.

In tale valutazione la Commissione si è uniformata sia a quanto già sostanzialmente acquisito dal cd. d.d.l. unificato (art. 9), sia dal d.d.l. n. 1438/2019 del Ministro Buonafede (che peraltro indicava il limite di sessantotto anni: art. 1 lett.f).

Sembra opportuno rilevare come, da ultimo, a sostegno del prolungamento sino al limite massimo anagrafico dell'attività dei magistrati onorari, sia intervenuto anche quanto disposto nella messa in mora in sede di procedura di infrazione, operata in data 15.7.2021 dalla Commissione Europea, laddove viene censurato l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.

Attesa l'intervenuta diversificazione, quanto alla procedura semplificata di verifica dell'attività prestata, operata per i magistrati onorari con l'art 18 (vedi *supra sub §8*), l'art. 29 è stato corredato dalle norme regolatrici il procedimento di conferma (quadriennale) per i magistrati onorari in servizio.

### **Partecipazione all'attività dell'ufficio**

L'avvertita esigenza, peraltro non uniforme in Commissione, di perpetuare l'attività dei magistrati onorari in un perimetro cronologico incompatibile con la prefigurazione di un impegno *full-time*, seguendo

la costante indicazione di tutte le normative vigenti ed in fase di elaborazione, ha indotto la Commissione ad un'originale prospettazione dei tempi dedicati dal magistrato onorario alle attività giurisdizionali.

Intendendo contemperare sia le esigenze di utilizzazione dei magistrati onorari prospettate dagli uffici giudiziari (incrementate per la riduzione dell'afflusso di nuovi magistrati professionali per la paralisi dei concorsi di accesso derivata dalla pandemia), sia quelle specifiche dei singoli magistrati onorari, nella diversificazione dei tempi disponibili da dedicare all'attività onoraria, si è articolata l'attività dei magistrati onorari su tre fasce di entità temporale diversa.

Individuato l'arco temporale su base mensile (e non settimanale come sinora prospettato), per consentire una maggiore flessibilità di attività prestata, si propone con l'art. 29 bis di rimettere al magistrato onorario la scelta di optare per un impegno rispettivamente di tredici, nove o cinque giorni mensili, consentendo così (quanto al minor tempo di impegno) di non disperdere la professionalità dei magistrati onorari recentemente approdati ad incarichi amministrativi nel comparto giustizia ovvero ad altri rapporti di pubblico impiego. A ciascun livello di attività prestata viene naturalmente parametrato un corrispondente compenso indennitario.

Devesi rilevare come la (inedita) soluzione adottata, prospettata in via generale alle varie associazioni sindacali di categoria, è stata valutata positivamente, atteso che tutte si sono espresse in senso favorevole a regimi di impiego diversificati, idonei a consentire una modulazione delle rispettive disponibilità per soddisfare le diverse esigenze.

L'articolazione massima di impiego dei magistrati onorari è stata mutuata, pur in presenza di indicazioni non omogenee ricavate dai lavori parlamentari, dal testo del d.d.l. unificato (cui si è fatto ripetuto riferimento), non ritenendosi un'attività mensile superiore ai tredici giorni compatibile con l'espletamento (almeno potenziale) di altra attività lavorativa, e comunque in grado di soddisfare le esigenze organizzative degli uffici giudiziari, anche in ragione del prossimo espletamento delle procedure di immissione in servizio di nuovi magistrati onorari.

In riferimento a tale ipotesi i componenti della magistratura onoraria presenti in Commissione hanno comunque rappresentato la sentita necessità di elevare la previsione massima di lavoro presso gli uffici, fondandola sul dato esperienziale di esigenze che, in alcuni casi, superano le previsioni temporali prospettate, determinando le conseguenti aspettative di magistrati onorari che, ad oggi privi di altre opportunità di impiego, hanno operato un affidamento funzionale inconciliabile, atteso anche il dato anagrafico, con altri modelli occupazionali

Si è altresì espressa la preoccupazione che (almeno in alcuni uffici giudiziari) una paventata riduzione dell'impiego non corrisponda a criteri di efficienza, soprattutto in una prospettiva di rispetto degli obiettivi fissati nel PNRR.

Tali osservazioni hanno sicuro fondamento, ma non tali da superare la necessità che la partecipazione richiesta per il futuro ai giudici onorari sia comunque parziale e non esclusiva, diventando tale se si prefigurassero impegni che coprono quattro o più giorni alla settimana.

Atteso che da una ricognizione operata dalla Commissione è emerso come l'utilizzo più intensivo dei magistrati onorari intervenga presso le Procure della Repubblica (ove alle attività di ufficio si somma la partecipazione alle udienze del Tribunale in composizione monocratica e del giudice di pace), si è inteso intervenire in materia prospettando il ripristino di quanto previsto dall'art. 72 del R.D. 30.1.1941 n.12, avente ad oggetto la possibilità conferita al Procuratore della Repubblica di conferire delega per le funzioni di

pubblico ministero ai magistrati ordinari in tirocinio. Rispetto al testo previgente, si è inteso elevare il periodo di tirocinio necessario per l'acquisizione della delega da sei a dodici mesi.

Si tratta di una previsione, proficuamente applicata nel tempo, che somma all'utilità di un'esperienza sul campo per i neo magistrati in tirocinio, anche l'apporto di personale di magistratura che può aiutare nella gestione delle udienze (se pure in numero ridotto ed unicamente nelle sedi di corte d'Appello), nel contempo svolgendo un'attività significativamente formativa.

Non si ritiene incongruo l'inserimento di una previsione di tal fatta all'interno di un disegno di legge che interviene sull'ordinamento giudiziario, specie tenendo conto che l'art. 72 è stato abrogato proprio in occasione della riforma della magistratura onoraria dall'art. 33 del D. lgs.vo n. 116/2017.

Le difficoltà interpretative correlate alla genericità del termine "impegno" giornaliero utilizzato quale unità temporale di riferimento dall'art. 1 co.3 del D. lgs.vo n. 166/2017 (e ripreso, quanto ai magistrati in servizio dall'art.31 co.2), hanno poi consigliato una specificazione di maggiore dettaglio, prefigurando esemplificativamente la diversa natura dell' "attività in favore dell'ufficio giudiziario" che ripropone la dizione già utilizzata modificando l'art. 1 co.3 (vedi *supra sub § 8*), che viene ricondotta nelle periodiche disposizioni organizzative dei Presidenti dei tribunali e dei Procuratori della Repubblica.

Mentre non insorgono incertezze con riferimento alla partecipazione dei v.p.o. all'ufficio di collaborazione con il Procuratore della Repubblica, maggiori problemi riguardano l'inserimento dei g.o.p. in servizio all'ufficio per il processo, per cui si è registrata una diffusa contrarietà della categoria onoraria alla partecipazione ad una struttura organizzativa geneticamente "promiscua" e ritenuta un declassamento rispetto alle esperienze acquisite nel tempo.

Va rilevato in proposito come il ridotto *appeal* manifestato verso l'ufficio per il processo sia stato inevitabilmente amplificato da un lato dalla decurtazione delle indennità all'80 % prevista dall'articolo 23 co.3 del D.lgs.vo n. 116/2017, e dall'altro dalle difficoltà di decollo della struttura (laddove istituita in alcuni Tribunali) derivate dall'assenza di personale amministrativo stabile, che ne hanno vulnerato il funzionamento. Il ricorso ai magistrati onorari è potuto apparire come sostitutivo di figure professionali stabili. Ora con le scelte effettuate con il PNRR e con il d.l. n.80/2021 lo scenario cambia radicalmente: viene creata una vera e propria innovativa e ricca di competenze e si punta strutturalmente sulla stessa per arrivare ad una diversa modalità di lavoro che garantiscono maggiore efficienza. In tale innovato contesto non appare ragionevole sottrarre l'apporto dei giudici onorari di pace (di maggiore esperienza), per cui si è prevista la loro "collaborazione" (che naturalmente non potrà che essere diversa da quella destinata ai tirocinanti e ai contrattisti selezionati ai sensi dell'art. 11 d.l. n. 80/2021), atteso che anche i giudici di pace potranno ragionevolmente beneficiare del nuovo modello organizzativo.

A tal fine è stato opportunamente specificato nella riformulazione dell'art. 30 co.1 lett. a) come la (eventuale) destinazione all'ufficio per il processo dei g.o.p. non sia esclusiva, consentendo al magistrato onorario l'espletamento dell'attività giudiziaria che verosimilmente (non essendo surrogabile con altre figure professionali, come invece accade per l'U.P.P.) costituirà la prevalente destinazione tabellare dei g.o.p. nei Tribunali. In ogni caso appare ragionevole (ed anche auspicabile) ritenere che i Presidenti di tribunale sapranno ben calibrare i compiti da attribuire all'interno dell'U.P.P. in riferimento all'esperienza ed alle capacità dei suoi componenti, ed in tal senso può anche essere opportuna una specifica regolamentazione rimessa a diversa sede normativa.

Quanto alle funzioni e ai compiti dei magistrati onorari in servizio, l'ambito di utilizzazione dei g.o.p. in Tribunale è stato adeguato all'interpretazione opportunamente offerta dal C.S.M. relativamente all'art. 30

co.1 lett. b), intesa a salvaguardare l'operatività degli uffici, mentre con l'art. 30 co.1 lett. b) è stata procedimentalizzata la destinazione dei g.o.p. agli uffici del giudice di pace, attualmente in grave sofferenza patendo una carenza pari al 67% dell'organico complessivo.

Le conclamate situazioni di necessità rilevate presso i Tribunali evidenziate in precedenza (cfr. *supra sub § 6*), hanno indotto ad attenuare le preclusioni originariamente previste dall'art. 11 del D. lgs.vo n. 116/2017 quanto all'inserimento dei g.o.p. nei collegi civili e penali, ottemperando comunque ai principi enunciati dalla sentenza n. 41/2021 della Corte Costituzionale, ma confermando la soppressione della limitazione di cui all'art. 30.6 (sincronica all'analogo intervento operato sull'art.12 per i nuovi giudici onorari di pace) relativamente al settore penale. Analogo intervento inteso ad ampliare l'utilizzazione dei v.p.o. è stato operato modificando l'art. 30.8.

Con la soppressione del comma 9 dell'art.30 si è eliminata la poco comprensibile "retrocessione" funzionale operata nel corso dell'ultimo mandato dei magistrati onorari.

### **Status e indennità**

L'art. 31 disciplina l'indennità spettante ai magistrati onorari in servizio. Essa si configura come un'indennità annua lorda proporzionata al regime di impegno prescelto dal magistrato onorario in base all'art. 29-bis (tredici, nove o cinque giornate mensili), e comporta quindi il parallelo superamento dei regimi indennitari precedenti (v. art. 11, legge 21 novembre 1991, n. 374, per i giudici di pace, e art. 4, decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, per i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari), tra cui quello del cd. cottimo.

Nell'intento di giungere a un regime di compenso unitario e adeguato per tutte le categorie di magistrati onorari, la Commissione ritiene appropriato pervenire a un importo dell'indennità non inferiore a 2.200 euro mensili netti (per 12 mensilità) per i magistrati onorari in servizio che abbiano scelto la fascia di maggiore impegno.

Tale valore è stato ricavato facendo una comparazione con gli stipendi netti e lordi di alcune figure di responsabilità e prestigio dell'Amministrazione giudiziaria e con quello del magistrato di prima nomina.

Il funzionario di terza area - fascia 1 (come coloro che vengono assunti a termine per il nuovo Ufficio per il processo) comporta un onere complessivo per lo Stato di € 40.837,83 ed un direttore di € 49.080,38, mentre un magistrato ordinario in tirocinio (HH02) ha uno stipendio annuo (le indennità sono a parte) di € 29.864,79, comprensivo di tredicesima mensilità. Inoltre va rammentato che in sede di testo unificato la Commissione parlamentare era giunta ad individuare un'indennità lorda complessiva di € 38.000. La proposta elaborata prevede quindi una somma superiore a quest'ultima e tiene conto di questi diversi parametri. E' sicuramente vero che tutte le professioni comparate (funzionario, direttore, magistrato in tirocinio) riguardano attività esclusive ed a tempo pieno, ma oltre ad avere le maggiori garanzie del rapporto di lavoro pubblico e concernente l'attività dei magistrati onorari attività giurisdizionale e non amministrativa, va chiaramente detto che l'attuale trattamento che si propone tiene conto del lavoro pregresso prestato e che tale regime favorevole vuole essere anche a compensazione di esso.

Fermo il suddetto riferimento minimo, certamente più favorevole rispetto a quello prefigurato per i nuovi magistrati onorari (appunto per compensare l'attività sin qui svolta), la determinazione finale dell'indennità deve essere lasciata al decisore politico, che dovrà procedervi, alla luce delle risorse finanziarie disponibili, in combinazione con la scelta del regime previdenziale e fiscale della medesima indennità.

Si pongono segnatamente, al riguardo, due opzioni essenziali per quanto riguarda i giudici onorari non iscritti agli albi forensi.

Entrambe contemplano l'iscrizione alla Gestione Separata INPS, già prevista dall'art. 25.3, del D.lgs.vo. n. 116/2017, e che è importante mantenere anche per dare modo ai magistrati onorari di beneficiare delle tutele di malattia e maternità. A partire da tale dato, il regime contributivo applicabile può essere teoricamente quello previsto per i lavoratori autonomi, che prevede allo stato un obbligo di contribuzione a carico dell'iscritto del 25,98%, e che può consentire però di beneficiare dell'aliquota fiscale del 15% prevista nell'ambito del cd. regime forfettario; ovvero, in alternativa, quello dei collaboratori coordinati e continuativi e figure assimilate, che comporta un obbligo contributivo del 22,82% a carico del committente (in aggiunta al corrispettivo) e una trattenuta contributiva dell'11,41% a carico del collaboratore, ferma l'applicabilità del regime fiscale ordinario. Come già detto, per rispondere ai rilievi della Commissione europea la soluzione che apparirebbe più adeguata sarebbe quella dei collaboratori, che pure deve tenere conto dell'esborso complessivo a carico dello Stato e del regime fiscale, che condiziona l'importo netto percepito dall'interessato, soluzione che sarebbe d'altro canto meno conveniente per i nuovi giudici onorari, oltre che aprire diversità di trattamento tra magistrati onorari con diverse provenienze professionali.

Per quanto invece concerne i giudici onorari iscritti agli albi forensi, si propone di mantenere il regime già risultante dall'art. 25.4, del D.lgs.vo. n. 116/2017, che prevede la confluenza dei compensi percepiti come magistrato onorario nel coacervo dei redditi professionali, con applicazione del regime contributivo della Cassa forense. Per compensare la disparità di trattamento che verrebbe a crearsi (in caso di adozione, del regime dei collaboratori) a danno dei giudici onorari iscritti agli albi forensi, per questi ultimi potrebbe essere previsto un rimborso, da parte del Ministero della Giustizia, di tutta o parte della contribuzione del 15% attualmente facente carico a questa categoria di g.o.p. o v.p.o. Ciò secondo una soluzione che era stata a suo tempo adottata, per i giudici onorari aggregati (GOA), dall'art. 8.4, della legge n. 276/1997.

Va evidenziato come la Commissione sia stata concorde, una volta stabilito il superamento del cottimo, nel non ritenere praticabile una disposizione transitoria (presente all'art. 1 lett. h del d.d.l. n. 1438/2019) intesa a rendere facoltativa la scelta del regime indennitario (tra quota fissa e cottimo secondo il regime previgente), rimettendola alla valutazione del singolo giudice di pace in servizio.

Si ritiene difatti che la predetta disposizione intesa a procrastinare una modalità di compenso ritenuta inadeguata, oltre ad essere palesemente inconfacente rispetto all'unicità di status obiettivo della riforma, determini il perdurare di un trattamento economico del tutto sperequato tra (ex) giudici di pace e (ex) g.o.t.

#### **14. Le altre magistrature onorarie attuali e possibili.**

Unitamente ai magistrati onorari che operano presso gli uffici dei Giudici di pace, nei Tribunali ordinari e nelle Procure della Repubblica vi sono altre figure onorari, di cui alcune più tradizionali, cui è bene dedicare attenzione. Non vi è dubbio che le figure specializzate che da tempo operano presso altri uffici apportando altre e diverse competenze professionali sono state estremamente preziose ed hanno dimostrato l'importanza della multidisciplinarietà e dell'apporto di altri saperi. Così è sicuramente avvenuto per i giudici onorari minorili presso il Tribunale per i minori e le sezioni minori delle Corti di appello e gli esperti del tribunale sorveglianza per i quali non si può che formulare una valutazione estremamente positiva. Tanto da verificare se non potrebbe essere positivamente estesa anche ad altri settori.

Ad esempio si potrebbe verificare se nelle sezioni specializzate che si occupano di protezione internazionale (materia che oggi rappresenta un'ingente quota delle pendenze civili dei Tribunali) non sarebbe opportuno prevedere una figura di magistrato onorario da affiancare nel collegio ai due togati con competenze in materia di antropologia, diritto internazionale, cooperazione internazionale, sociologia materie affini. Ciò con lo scopo di dare un apporto specialistico in una materia oggettivamente complessa e originale.

Quanto ai giudici onorari specializzati già esistenti, senza pensare ad alcuna omogeneizzazione con gli altri magistrati onorari, proprio per le diverse specificità, risulta però necessario sollecitare una rivisitazione di compensi oggi davvero mortificanti: i giudici onorari minorili vengono compensati con € 98,13 a udienza (sino alla 5 ore) sulla base del D.lgs.vo 23 aprile 1948 n.666 e gli esperti del Tribunale di sorveglianza con € 16,06 all'ora alla stregua dell'art 1 DPR 5 dicembre 1988 n.564.

Somme che dovrebbero essere congruamente viste anche al fine di rendere più appetibili questi fondamentali ruoli e di poter utilizzare le migliori professionalità.

Quanto infine ai giudici ausiliari di appello, va rimarcata la preziosissima attività da loro posta in opera nelle Corti d'appello sezioni civili.

Tra l'altro i giudici ausiliari rimasti sono solo una quota di quelli che erano stati nominati, proprio perché il tipo di incarico si è rivelato particolarmente impegnativo, tanto da indurre molti alle dimissioni.

Le professionalità rimaste sono quindi estremamente preziose.

La recente sentenza della Corte costituzionale n.41/2021 stabilisce un termine temporale dopo il quale tale attività dovrà cessare.

Va presa in esame la possibilità di utilizzare queste professionalità sperimentate sul campo, ovviamente a domanda, nell'ufficio per il processo costituito presso le Corti d'Appello e presso la Corte di Cassazione. In tal modo, sia pure in termini diversi, si potrebbero utilizzare questi professionisti per un ulteriore periodo dando anche un significativo riconoscimento.

Per tutte queste figure di giudici onorari va inoltre previsto l'obbligo di assicurazione all'INAIL, come necessaria tutele e segno di attenzione.

## **15. Disposizioni transitorie.**

Per consentire un approccio graduale ed i necessari interventi organizzativi, si è previsto che le disposizioni di cui agli artt. 27 e 28 (relativi al più limitato incremento della competenza civile e tavolo del giudice di pace), entrino in vigore a far data dal 1 gennaio 2023.

Analoga decorrenza è stata prevista per l'applicazione alla giurisdizione del giudice di pace, di tutte le disposizioni relative al processo civile telematico.

Da ultimo è stata introdotta una possibilità di mobilità per i magistrati onorari divenuti incompatibili per effetto delle disposizioni introdotte ex novo.

**Si allegano alla presente relazione le schede di rilevazione statistica relative al monitoraggio [dell'età anagrafica](#) e [dell'anzianità professionale](#) della magistratura onoraria.**

**21 luglio 2021**

**Il Presidente della Commissione**

**Claudio Castelli**