

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

DANIELA CAVALLINI

Le linee generali della riforma della magistratura onoraria

SOMMARIO: 1. La necessità di una riforma della magistratura onoraria e alcuni elementi di contesto. – 2. L'unificazione dello *status*. – 3. La pluralità delle funzioni. – 4. Il doppio binario. – 5. I soggetti coinvolti: le opinioni dei magistrati onorari e dell'avvocatura; il parere del Csm. – 6. I primi effetti: le conferme e le cessazioni dall'incarico, gli scioperi.

1. Il 28 aprile 2016 la Camera ha approvato in via definitiva la l. delega n. 57 del 2016 di riforma della magistratura onoraria, denominata appunto “delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace”. Secondo il ministro della giustizia, la nuova legge introduce un sistema più trasparente e un percorso di qualificazione e di accesso che migliorerà la qualità dei magistrati onorari e darà loro una prospettiva di miglior tutela dal punto di vista previdenziale¹.

La riforma ha avuto origine dal d.d.l. S-1738, di iniziativa proprio del ministro della giustizia Orlando, che prevedeva tre obiettivi fondamentali: 1) la creazione di uno statuto unico del magistrato onorario, applicabile a giudici di pace, g.o.t. e v.p.o.; 2) la riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace, assoggettato al coordinamento del presidente del tribunale, ferma restando la sua natura di ufficio distinto rispetto al tribunale, e composto anche dagli attuali g.o.t.; 3) la rideterminazione del ruolo e delle funzioni dei magistrati onorari, attribuendo loro sia compiti di supporto all'attività dei magistrati professionali nell'ufficio per il processo (presso il tribunale e presso la procura della Repubblica del tribunale), sia funzioni propriamente giudiziarie. Nonostante alcuni ritocchi subiti nel corso dell'*iter* parlamentare, gli obiettivi sono andati a buon fine e costituiscono l'ossatura della nuova legge. La vicenda è stata caratterizzata da un acceso dibattito in seno alle associazioni rappresentative dei magistrati onorari, da vari tavoli di confronto tra Ministero, avvocatura, magistrati professionali e onorari, e dalle polemiche che ha suscitato il parere emesso dal Csm sul d.d.l. in discussione (arrivato a lavori pressoché ultimati). La situazione di partenza era nota a tutti: l'evoluzione del ruolo e dello *status*

¹ Sull'argomento v. FINOCCHIARO, *Ordinamento giudiziario. Magistrati onorari: prorogati per tutta la procedura di conferma*, in *pluris-cedam.utegiuridica.it*, nonché, sul sito *www.questionegiustizia.it*, gli articoli di: PROTO PISANI, *Che fare della magistratura onoraria?*; SCARSELLI, *La riforma della magistratura onoraria: un d.d.l. che mira ad altri obiettivi e va interamente ripensato*; VIAZZA, *La riforma della magistratura onoraria*; BELLONE, *Lo sciopero dei magistrati onorari*; VIAZZA, *Tre questioni per la magistratura onoraria*.

dei magistrati onorari aveva messo in luce una serie di problematiche che dovevano essere affrontate al più presto. I termini della questione possono essere così rappresentati. È del tutto evidente che il sistema giudiziario non può più fare a meno della magistratura onoraria, che è divenuta una risorsa indispensabile per l'esercizio della giurisdizione; essa non ha più un ruolo complementare e occasionale nell'amministrazione della giustizia, ma ne è parte integrante, ed è fondamentale per far fronte alle esigenze organizzative degli uffici giudiziari. Questo nuovo ruolo (non più marginale, considerato il volume di lavoro, sempre più professionale e dotato di maggiore stabilità) si scontra con un apparato normativo inadeguato, che è stato pensato per un magistrato con funzioni ridotte e un incarico temporaneo, e finisce per trasformare il magistrato onorario in una figura fortemente ambigua e problematica². Va detto, al riguardo, che la limitazione delle competenze ai casi di minor complessità e la temporaneità delle funzioni sono i principali requisiti che contraddistinguono la magistratura onoraria in quanto tale; se vengono meno, ci si avvicina ad un modello di magistrato "semi-professionale", e comunque non più onorario³.

Questa scissione tra norme e prassi, tra modelli teorici e assetti concreti, ha sollevato non poche questioni interpretative che hanno reso estremamente difficile l'inquadramento dei magistrati onorari nell'assetto ordinamentale generale. Una riforma era dunque necessaria e il dibattito è entrato nel vivo con l'avanzare del d.d.l. ministeriale⁴. Da un lato si sono poste le istanze dei magistrati onorari, veicolate dalle varie associazioni rappresentative (almeno quattro) volte a tutelare gli interessi della categoria. Secondo loro, il più ampio utilizzo dei magistrati onorari rende del tutto legittimo avanzare una serie di rivendicazioni in termini di stabilizzazione professionale. Essi chiedono che il loro incarico venga considerato come un incarico stabile a tutti gli effetti, e

² E infatti, pur mantenendo formalmente lo *status* di magistrati onorari, giudici di pace, g.o.t. e v.p.o. hanno di fatto assunto un incarico continuativo (perché oggetto di continue proroghe), di durata gran lunga superiore al limite massimo previsto dalla legge; sono incardinati con una certa stabilità negli uffici giudiziari (e non certo occasionalmente); svolgono funzioni molto ampie che richiedono una accertata professionalità. Alcuni di loro svolgono l'attività giudiziaria in via esclusiva, che diventa l'unica fonte di reddito, senza più dare spazio ad altre occupazioni, come l'attività forense o altra attività professionale.

³ Per approfondimenti sull'evoluzione delle funzioni dei giudici di pace, g.o.t. e v.p.o. v. TARUFFO, *Considerazioni sull'esperienza del giudice di pace in Italia*, in MOLLO (a cura di), *La magistratura di pace in Europa. Ipotesi di armonizzazione dei sistemi*, Torino, 2005; VIDONI GUIDONI, *Quale giustizia per il giudice di pace?*, Milano, 2006; CAVALLINI-GIANGIACOMO, *Magistrati onorari e responsabilità disciplinare*, Milano, 2009.

⁴ I pp.d.l. per la riforma della magistratura onoraria sono stati numerosi; tra i tanti si ricorda quello della commissione ministeriale presieduta da ACONE, *Disciplina organica della magistratura onoraria*, del 27 giugno 2010; quelli presentati nel solo corso della XVII legislatura sono stati sette.

quindi non solo di fatto, ma anche formalmente. La magistratura onoraria dovrebbe quindi godere di quelle prerogative tipiche di un rapporto stabile, tra cui le ferie, il trattamento previdenziale, l'indennità per infermità dipendente da causa di servizio, la maternità, ecc. Si sono create delle sacche di precariato (cioè di giudici e p.m. "precari", snaturati nelle loro funzioni) che devono essere regolate nell'ambito di una più ampia riforma della magistratura onoraria.

Dall'altra parte, il Parlamento e il Governo sono ben consapevoli che dalla stabilizzazione di questi magistrati scaturirebbe una serie di conseguenze in termini di reclutamento, trattamento economico/previdenziale, compatibilità con altre professioni, che si tradurrebbe sostanzialmente nella necessità di destinare alla magistratura onoraria nuove risorse finanziarie, attualmente non disponibili. Concordano però sulla necessità di una riforma urgente volta ad una "sistemizzazione organica" del ruolo e dello *status* del magistrato onorario.

La riforma è arrivata dunque con la l. delega n. 57 del 2016, che in sostanza sembra venire incontro principalmente alle esigenze del Governo e poco o nulla concede alle richieste dei magistrati onorari. Si riafferma infatti la temporaneità dell'incarico, si diminuiscono le indennità per i magistrati onorari (che addirittura scompaiono durante il tirocinio), si prevede una serrata supervisione sul loro operato e, però, d'altro canto se ne aumentano le competenze. Ciò che sembra emergere è un modo ancora nuovo di intendere la funzione onoraria, basato sulla direzione funzionale e organizzativa del magistrato di professione (con assunzione di responsabilità e un aggravio di compiti nei suoi confronti) e sulla mancanza di reali incentivi per valorizzare il lavoro dei magistrati onorari, a fronte però di un aumento delle competenze. "Minima spesa e massima resa" si potrebbe dire e la reazione dei magistrati onorari non si è fatta attendere.

Prima di passare all'analisi del nuovo testo di legge, nei suoi tratti essenziali, è bene ricordare qualche ulteriore elemento che può essere utile a comprendere meglio il quadro generale. Innanzitutto, la l. n. 57 del 2016 è una l. delega che dovrà essere attuata con successivi decreti legislativi. Al momento ne è stato emesso solo uno, relativamente alla procedura di conferma per i magistrati già in servizio e alle nuove sezioni autonome dei consigli giudiziari (v. oltre nel testo). Per valutare il reale impatto della riforma bisognerà attendere i prossimi decreti, per i quali la l. delega si limita a dare i criteri direttivi.

I magistrati onorari attualmente in servizio sono 5405: 1370 giudici di pace,

2214 g.o.t., 1821 v.p.o.⁵. Mentre il numero dei g.o.t./v.p.o. ha subito continue oscillazioni⁶, il numero dei giudici di pace è fortemente diminuito negli ultimi anni, passando dalle 3473 unità del 2006 alle 1854 del 2015 per poi giungere alla cifra attuale. La l. sul giudice di pace del 1991 aveva fissato una pianta organica di 4700 unità; si riteneva allora che tale fosse il numero di giudici necessario per far funzionare la “giustizia di pace”. Va da sé che - anche per tale ragione - le risorse finanziarie destinate al funzionamento degli uffici del giudice di pace hanno subito una contrazione, essendoci stata una forte riduzione del personale in servizio.

Le piante organiche vanno stabilite anche in relazione al numero degli uffici presenti sul territorio e pure su questo versante sono intervenuti dei tagli. È noto che con la riforma della geografia giudiziaria iniziata nel 2012 (che ha riorganizzato gli uffici di tribunale, procura e del giudice di pace), vi è stata la soppressione di numerosi uffici del giudice di pace. Gli 844 uffici allora esistenti sono stati ridotti a 365, meno della metà, ma il dato non è definitivo perché è ancora in corso la procedura che permette ai comuni (unioni di comuni e comunità montane) di avanzare una specifica richiesta per poter mantenere gli uffici del giudice di pace destinati alla chiusura, con accollo delle relative spese. Dopo la riapertura del termine per le domande (fissato inizialmente al 30 luglio 2015 e poi prorogato) sono pervenute 72 nuove istanze dirette al ripristino di una o più sedi accorpate degli uffici del giudice di pace, che il ministero dovrà attentamente valutare⁷. Quindi, quanto meno per il giudice di pace (ma ciò influisce sull'intero sistema), la determinazione delle piante organiche si scontra attualmente con un assetto territoriale che è ancora tutto in divenire⁸.

Infine, secondo la relazione tecnica al d.d.l. S-1738, la spesa relativa alla magistratura onoraria ha mostrato complessivamente un *trend* in diminuzione, passando da circa 150 milioni di euro del 2010 a circa 135,5 milioni di euro del 2013⁹. Questa tendenza continua negli anni successivi e infatti nel 2014 e

⁵ www.csm.it; organico magistrati onorari al 27 giugno 2016.

⁶ Ruotando intorno alla cifra di circa 2000 g.o.t. e di 1600 v.p.o.

⁷ Relazione del ministro della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016, p. 227 ss., in www.giustizia.it. Allo stato, sono 182 le sedi ad integrale gestione statale e 183 le sedi mantenute con oneri a carico degli enti locali.

⁸ Sul riordino territoriale v. CARNEVALI-CARBONI, *Il processo di cambiamento nell'organizzazione della giustizia sul territorio*, in *La retorica della razionalizzazione*, a cura di Bolgherini, Dallara, Bologna, 2016, 111 ss.

⁹ Due le cause principali, secondo la relazione tecnica: 1) il limite di 72.000 euro lordi annui delle indennità dei giudici di pace, introdotto dalla l. n. 311 del 2004 (finanziaria 2005); 2) il contributo unificato per i ricorsi davanti al giudice di pace avverso le opposizioni a sanzioni amministrative per violazione del c. str., introdotto con la finanziaria per l'anno 2010, che ha determinato una riduzione del numero

nel 2015, a fronte di uno stanziamento di circa 150 milioni di euro, sono stati spesi circa 130 milioni di euro¹⁰. Da ultimo, la l. stabilità 2016 ha stabilito che il Ministero della giustizia adotti misure volte alla razionalizzazione delle indennità da corrispondere a giudici di pace, g.o.t e v.p.o. in modo da assicurare risparmi non inferiori a 6.650.275 euro per l'anno 2016 e a 7.550.275 euro a decorrere dall'anno 2017 e in tal senso ha provveduto il ministro¹¹. Solo per fare un confronto generale, per la magistratura ordinaria lo Stato italiano spende 1 miliardo e 800 milioni di euro all'anno¹².

Le risorse destinate alla magistratura onoraria hanno subito, dunque, ripetuti tagli e razionalizzazioni negli ultimi anni, con conseguenti risparmi di spesa sul bilancio dell'amministrazione della giustizia. Prima o poi questo *trend* dovrà arrestarsi, posto che un servizio efficiente e una giustizia di qualità non possono prescindere da un adeguato investimento di risorse finanziarie. In definitiva, pur riconoscendo l'essenzialità della funzione svolta, le risorse umane e finanziarie destinate alla magistratura onoraria non hanno fatto che diminuire.

2. La legge delega disegna i tratti fondamentali del nuovo *status* del magistrato onorario, a cui sarà data attuazione con successivi decreti legislativi.

I giudici di pace e i g.o.t. vengono ricondotti ad un'unica figura denominata giudice onorario di pace che viene collocata presso l'ufficio del giudice di pace (salvo le ulteriori specificazioni funzionali di cui si dirà oltre). I v.p.o. sono invece collocati presso l'ufficio dei vice procuratori onorari, una struttura che sarà istituita all'interno della procura della Repubblica presso il tribunale. I giudici onorari di pace (è già in uso il termine g.o.p.) e i v.p.o. godono di un unico *status*, poiché le norme che regolano l'accesso, la durata dell'incarico, le conferme, le indennità, le procedure disciplinari, ecc. sono identiche per entrambe le figure. La riforma non si è occupata invece delle altre figure di magistrati non di professione presenti nel nostro ordinamento, come ad es. i giudici ausiliari di corte d'appello (d.l. n. 69 del 2013, conv. l. n. 98 del 2013) o i giudici esperti, che continuano quindi a fare riferimento a discipline specifiche.

dei ricorsi presentati, con conseguente riduzione dei provvedimenti decisori per i quali spettano le indennità.

¹⁰ Relazione sullo stato delle spese di giustizia (secondo semestre 2014 e primo semestre 2015), presentata dal ministro della giustizia Orlando, v. www.senato.it.

¹¹ V. la l. n. 208 del 2015, comma 609°, nonché il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018, in www.giustizia.it.

¹² Conto annuale 2014 sul pubblico impiego, analisi del periodo 2007-2014, in www.contoannuale.tesoro.it.

I requisiti di accesso all'incarico di g.o.p./v.p.o. sono davvero minimi, oltre all'idoneità fisica e psichica, al godimento dei diritti civili e politici e all'assenza di condanne, la legge richiede il (solo) titolo della laurea quadriennale in giurisprudenza, un'età compresa tra i 27 e 60 anni, l'onorabilità e la professionalità (anche con riferimento alle sanzioni disciplinari riportate). Sono tuttavia titoli preferenziali per la nomina: l'aver esercitato funzioni giudiziarie onorarie o la professione di avvocato o di notaio, l'aver insegnato materie giuridiche presso le università. A parità di titolo preferenziale prevale la più elevata anzianità professionale e, in caso di ulteriore parità, la minore età anagrafica. Non sono ammessi soggetti collocati in quiescenza.

Formalmente, dunque, anche un semplice laureato potrebbe accedere all'incarico onorario. Pur tuttavia, il fatto che la legge abbia previsto dei titoli preferenziali, lascia presagire che la precedenza verrà data a soggetti con maggiori qualificazioni professionali. Ciò è assolutamente auspicabile, considerata la difficile esperienza che - a detta di tutti, magistrati onorari compresi - è stata vissuta con i giudici di pace "di prima generazione", nominati sulla base della sola laurea in giurisprudenza. Resta comunque il fatto che, nell'eventualità di una scarsità di domande, anche quella del semplice laureato potrebbe essere accolta. Questo è certamente un passo indietro.

La procedura di nomina è affidata al consiglio giudiziario e, in particolare, alla costituenda "sezione autonoma per i magistrati onorari" (v. oltre) ma la decisione finale spetta sempre al Csm. Essa consta di tre fasi: l'ammissione al tirocinio, lo svolgimento di un periodo di tirocinio, la nomina vera e propria. La sezione autonoma del consiglio giudiziario, valutate le domande e dopo aver acquisito il parere dell'organo istituzionale a cui il candidato eventualmente appartiene (ad es. consiglio dell'ordine degli avvocati), trasmette al Csm le proposte di ammissione al tirocinio sulle quali il Csm decide con propria delibera. Il tirocinio si svolge presso un magistrato professionale affidatario ed è gratuito; al termine dello stesso la sezione autonoma del consiglio giudiziario propone una graduatoria degli idonei sulla quale decide il Csm. La procedura richiama a grandi linee quella già prevista anteriormente per la nomina dei giudici di pace, mentre viene abbandonata la procedura per la nomina dei g.o.t./v.p.o. che prevedeva, tra l'altro, un tirocinio posteriore alla nomina e non antecedente ad essa.

Anche il sistema delle incompatibilità sembra creato sulla falsariga di quello già previsto anteriormente per il giudice di pace, salvo alcuni adeguamenti. Esistono incompatibilità assolute e incompatibilità relative (cioè limitate a un

certo territorio)¹³. L'incompatibilità con lo svolgimento della professione forense, punto sempre molto critico nella disciplina degli incarichi onorari, non presenta novità rispetto al passato poiché rimane il limite territoriale del circondario di tribunale¹⁴. Rappresentano infine una novità l'incompatibilità per vincoli di parentela con altri magistrati onorari dello stesso ufficio e il divieto di ricevere incarichi dall'autorità giudiziaria presso gli uffici giudiziari del circondario¹⁵. Non vi è più traccia, invece, dell'incompatibilità con il lavoro dipendente (pubblico o privato), anteriormente prevista per il solo giudice di pace¹⁶.

La durata dell'incarico è fissata in quattro anni, rinnovabili una sola volta, e termina in ogni caso al compimento dei 65 anni; il limite degli otto anni complessivi tiene conto anche degli anni già svolti nel corso dell'intera attività professionale. La durata è stata quindi ridotta rispetto ai precedenti tre mandati del giudice di pace e anche rispetto al testo originario del d.d.l. in esame, che prevedeva, invece, tre mandati da quattro anni. Il completamento dei due mandati dà comunque un'agevolazione al magistrato onorario (per quanto potrà servire, vista la riduzione, per il futuro, delle assunzioni presso la p.a.), poiché l'aver ottenuto la conferma per due quadrienni costituisce titolo di preferenza, a parità di merito, nei concorsi indetti dalle amministrazioni dello Stato.

Similmente al passato, il rinnovo del mandato per il secondo quadriennio avviene solo previa conferma, disposta dal Csm, che attesti l'idoneità del magi-

¹³ Le incompatibilità assolute riguardano: i membri del Parlamento nazionale e europeo, i membri del Governo e quelli delle giunte degli enti territoriali, nonché i consiglieri regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali; gli ecclesiastici e i ministri di qualunque confessione religiosa; coloro che ricoprono o che hanno ricoperto, nei tre anni precedenti alla domanda, incarichi direttivi o esecutivi nei partiti politici o nelle associazioni sindacali maggiormente rappresentative; coloro che ricoprono la carica di difensore civico; coloro che svolgono abitualmente attività professionale per conto di imprese di assicurazione o bancarie, ovvero per istituti o società di intermediazione finanziaria, oppure hanno il coniuge, i conviventi, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo grado che svolgono abitualmente tale attività nel circondario in cui il giudice di pace esercita le funzioni giudiziarie (art. 2, co. 4, l. n. 57 del 2016).

¹⁴ Questo significa, in estrema sintesi, che all'interno dello stesso circondario di tribunale non possono essere cumulate le funzioni di magistrato onorario e di avvocato (attestate *in primis* dall'iscrizione all'albo professionale del circondario). Soddisfatto tale criterio, l'avvocato non può comunque esercitare la professione legale presso l'ufficio in cui svolge le funzioni di magistrato onorario e cioè non può rappresentare le parti di procedimenti svolti dinanzi a tale ufficio, neanche nei successivi gradi di giudizio.

¹⁵ La l. prevede infatti che i magistrati onorari che hanno tra loro vincoli di parentela fino al secondo grado o di affinità fino al primo grado, di coniugio o di convivenza non possano essere nominati presso lo stesso ufficio; e che il magistrato onorario non possa ricevere, assumere o mantenere incarichi dall'autorità giudiziaria nell'ambito dei procedimenti che si svolgono davanti agli uffici giudiziari compresi nel circondario presso il quale esercita le funzioni giudiziarie. (art. 2, co. 4, l. n. 57 del 2016).

¹⁶ V. l'art. 5, co. 1, lett. g), l. n. 374 del 1991.

strato a continuare a svolgere le funzioni onorarie¹⁷. Il giudizio di idoneità si basa su di una serie di criteri che saranno individuati con successivo decreto e che comunque devono tener conto di capacità, produttività, diligenza, impegno, dei dati statistici relativi all'attività svolta, dell'esame a campione dei provvedimenti emessi, del parere del dirigente dell'ufficio giudiziario, della relazione del magistrato onorario. La conferma inoltre non può essere disposta se il magistrato onorario è incorso in più sanzioni disciplinari o nella sanzione disciplinare della sospensione.

Il giudizio è molto più articolato rispetto a prima e, secondo alcuni, è addirittura più rigoroso di quello previsto per le valutazioni quadriennali di professionalità dei magistrati di professione, poiché è previsto anche il parere obbligatorio del locale consiglio dell'ordine degli avvocati (mentre nell'altro caso, tale parere è solo eventuale)¹⁸. Il parere del locale consiglio dell'ordine è, in effetti, una novità della legge delega ed è diverso dal parere che il consiglio dell'ordine esprime al momento della nomina del magistrato onorario: in quest'ultimo caso, infatti, a pronunciarsi è il consiglio dell'ordine al quale l'aspirante magistrato risulta iscritto, mentre nel caso della conferma a pronunciarsi è il consiglio dell'ordine nel cui circondario il magistrato onorario ha esercitato le sue funzioni. L'avvocatura locale può quindi far "sentire la propria voce", anche se il giudizio finale dovrà comunque tener conto di una pluralità di elementi. La previsione di criteri più stringenti e la pluralità delle fonti (che includono anche il parere di un organismo esterno, il locale consiglio dell'ordine) vanno sicuramente nella direzione di rafforzare il controllo sui magistrati onorari, anche se molto dipenderà dal modo in cui tali valutazioni verranno concretamente gestite ed effettuate.

Un ultimo punto interessante riguarda la formazione. La legge prevede espressamente l'obbligo per i magistrati onorari di partecipare sia alle riunioni trimestrali organizzate dal presidente del tribunale e dal procuratore della Repubblica, sia ai corsi di formazione decentrata specificamente organizzati in base ai programmi indicati dalla Scuola superiore della magistratura¹⁹. Le riunioni, a cui partecipano anche i magistrati professionali, servono per esaminare le questioni giuridiche più rilevanti di cui i magistrati onorari abbiano curato la trattazione, per discutere le soluzioni adottate e per favorire lo scambio

¹⁷ Per la precisione, il giudizio di idoneità è formulato dalla sezione autonoma del consiglio giudiziario ed è trasmesso al Csm che provvede poi con propria delibera. La mancata conferma preclude la possibilità di proporre nuove domande di nomina a magistrato onorario.

¹⁸ FINOCCHIARO, *op. cit.*

¹⁹ La mancata partecipazione senza giustificato motivo è valutata negativamente ai fini della conferma nell'incarico; art. 2, co. 14, l. n. 57 del 2016.

di esperienze giurisprudenziali e prassi innovative. La partecipazione ai corsi formativi, invece, è utilmente valutata ai fini dell'adempimento degli obblighi di formazione e aggiornamento professionale eventualmente prescritti dalla normativa di settore ovvero dai differenti ordinamenti professionali. Al di là delle difficoltà pratiche di organizzare riunioni trimestrali tra tutti i magistrati dell'ufficio, come già evidenziato da alcuni dirigenti magistrati, soprattutto nel caso di grandi tribunali che vedono al loro interno anche 400 giudici, la finalità della norma è pienamente apprezzabile in un momento in cui si discute su come migliorare l'organizzazione del lavoro, visto che le riunioni possono servire anche a tale scopo (per promuovere ad es. la diffusione di prassi virtuose, segnalare gli orientamenti giurisprudenziali consolidati in una certa materia, discutere eventuali difficoltà emerse, esaminare importanti novità normative, ecc.).

La l. delega fissa infine una serie di principi e criteri direttivi in tema di trasferimenti, doveri del magistrato onorario, procedure di decadenza, dispensa dal servizio e revoca dall'incarico su cui non è possibile soffermarsi in questa sede e che verranno meglio specificati con i decreti attuativi²⁰.

3. Le novità più importanti della riforma riguardano senza dubbio le funzioni dei nuovi g.o.p. e v.p.o. Come si vedrà, l'incarico onorario si snoda in diverse fasi: tirocinio iniziale, attività di collaborazione inserita nell'ufficio del processo, attività giudiziaria di supplenza e affiancamento in tribunale e nella procura della Repubblica, attività nell'ufficio del giudice di pace.

Per quanto riguarda i g.o.p., la legge procede su due livelli: da un lato, indica i compiti ai quali il g.o.p. può essere adibito all'interno del tribunale, su iniziativa del presidente dello stesso, e precisa che per i primi due anni il g.o.p. venga inserito nell'ufficio per il processo; dall'altro, amplia la competenza dell'ufficio del giudice di pace e stabilisce che tale ufficio sia diretto dal presidente del tribunale, che provvede a tutti i compiti di gestione del personale di magistratura e amministrativo, eventualmente con l'ausilio di uno o più giudici di professione²¹, cancellando in tal modo la figura del giudice di pace coordinatore. Sembra dunque profilarsi una gestione più flessibile dei g.o.p., che

²⁰ Per es., sul piano dei doveri professionali i magistrati onorari sono tenuti all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari e, in caso di violazioni, saranno soggetti a responsabilità disciplinare secondo nuove regole che prevedono la tipizzazione degli illeciti disciplinari (tenuto conto delle disposizioni relative agli illeciti dei magistrati di professione) e una più ampia gamma di possibili sanzioni.

²¹ Tra questi compiti è inclusa la predisposizione della proposta della tabella di organizzazione dell'ufficio del giudice di pace, che viene inviata al presidente della corte d'appello e successivamente al Csm per l'approvazione.

possono essere assegnati a diverse funzioni, ora presso il tribunale, ora presso l'ufficio del giudice di pace, con l'unico vincolo di prestare servizio presso l'ufficio del processo per primi due anni. Questa soluzione potrebbe portare una serie di vantaggi in tema di efficienza, perché il presidente del tribunale potrebbe utilizzare il giudice onorario a seconda delle esigenze e necessità del momento, senza vincoli troppo stringenti (e sempreché tali vincoli non vengano introdotti successivamente con i decreti delegati o con le circolari del Csm). Al contempo, l'ufficio del giudice di pace perde la sua autonomia organizzativa.

La legge è piuttosto dettagliata nel descrivere le funzioni del g.o.p. e qualche approfondimento è dunque necessario. Si è già detto, che per i primi due anni i g.o.p. vengono inseriti nell'ufficio per il processo costituito presso i tribunali ordinari. Qui possono svolgere una serie di attività che vanno dalle mere attività di supporto ai giudici professionali ("coadiuvare il giudice professionale e, quindi, compiere tutti gli atti preparatori, necessari o utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale"²²) alle attività e ai provvedimenti che vengono loro delegati dal giudice professionale, così come individuati dai successivi decreti attuativi e in considerazione della natura degli interessi coinvolti e della semplicità delle questioni da risolvere. Nell'espletare tali compiti delegati, il g.o.p. deve attenersi alle direttive generali stabilite dal giudice professionale e, qualora ciò non sia possibile (il g.o.p. ritiene cioè di non poter provvedere in conformità ad esse), egli può chiedere che l'attività e il provvedimento siano compiuti dal giudice professionale, titolare del procedimento. In ogni modo, non possono essere delegati al g.o.p. i provvedimenti che definiscono i procedimenti, salvo quelli specificamente individuati in base alla loro semplicità. Nei primi due anni dunque il g.o.p. ha funzioni ridotte, da esercitare sotto il controllo del giudice professionale e secondo le direttive da questo impartite (con le precisazioni che si diranno in seguito). Questo periodo può servire al giudice onorario per un percorso di crescita e cioè come un momento per affinare e perfezionare le proprie qualità e capacità professionali, sotto la guida del giudice di professione.

Dopo i primi due anni le funzioni diventano più variegate: il g.o.p. può essere applicato, in casi tassativi e in modo non stabile, nei collegi giudicanti civili e penali del tribunale, esclusi i collegi delle sezioni specializzate²³; può essere

²² V. l'art. 5, lett. a), n. 1, l. n. 57 del 2016.

²³ L'applicazione nei collegi giudicanti può avvenire in casi tassativi, eccezionali e contingenti, che saranno definiti successivamente, in ragione delle scoperture di organico, del numero dei procedimenti assegnati ai magistrati ordinari e del numero dei procedimenti che hanno superato il termine ragionevole ai sensi della l. Pinto.

applicato, in casi tassativi, per la trattazione di procedimenti civili e penali di competenza del tribunale ordinario²⁴; può essere inserito presso l'ufficio del giudice di pace, le cui competenze vengono ampliate. Vengono estesi sia i casi di decisione secondo equità (cause fino a 2500 euro), sia le competenze civili e penali.

Sono infatti attribuiti al giudice di pace, in materia civile: i procedimenti di volontaria giurisdizione in materia di condominio degli edifici; le cause relative a beni mobili di valore non superiore a 30.000 euro; le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e natanti di valore non superiore a 50.000 euro; i procedimenti di espropriazione mobiliare presso il debitore e di espropriazione di cose del debitore in possesso di terzi. In relazione a quest'ultimo punto, la legge prevede che "il presidente del tribunale attribuisce ad uno o più giudici professionali il compito di impartire specifiche direttive anche in merito alle prassi applicative e di vigilare sull'attività dei giudici onorari di pace". Infine, sono attribuiti al giudice di pace: i procedimenti di volontaria giurisdizione in materia successoria e di comunione, connotati da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria; le cause in materia di diritti reali e di comunione connotate da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria; altri procedimenti di volontaria giurisdizione connotati da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria.

Nella materia penale, sono attribuiti al giudice di pace nuove fattispecie di reato quali minaccia (salvo vi siano aggravanti), furto perseguibile a querela, abbandono di animali e contravvenzioni riguardanti animali o specie vegetali protette, commercio e vendita di fitofarmaci e rifiuto di fornire le generalità alle forze dell'ordine.

Per quanto riguarda i v.p.o. la l. delega prevede, specularmente, che presso le procure della Repubblica venga istituita una struttura organizzativa simile all'ufficio del processo presso il tribunale, formata da v.p.o., personale di cancelleria e tirocinanti. All'interno di questa struttura i v.p.o. possono svolgere sia attività di supporto al magistrato professionale, sia attività specificamente delegate in ragione della loro semplicità e della non elevata pena edittale massima prevista per il reato per cui si procede. Nell'esercizio dei compiti delegati il v.p.o. deve attenersi alle direttive generali impartite dal magistrato professionale, fermo restando che alcune tipologie di attività non possono essere

²⁴ Anche in questo caso, i casi tassativi saranno determinati successivamente e, in ogni modo, valgono i divieti già previsti dall'art. 43-bis, co. 3, o. g., a cui si aggiungono i procedimenti in materia di rapporti di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie.

oggetto di delega (come ad es. la richiesta di archiviazione o i provvedimenti di esercizio dell'azione penale)²⁵.

Ci sono vari punti della nuova disciplina che hanno già fatto discutere. Il primo riguarda senza dubbio il significato da attribuire alle direttive che vengono impartite al magistrato onorario nell'esercizio dei compiti delegati e limitatamente all'esercizio di alcune funzioni in qualità di giudice di pace. Lo scopo di tali direttive potrebbe essere quello di dare indicazioni sulle prassi applicative all'interno dell'ufficio, sugli orientamenti della giurisprudenza per segnalare eventuali contrasti (indicazioni, queste, che potrebbero essere utili a tutti i giudici dell'ufficio e non solo agli onorari), oppure potrebbero essere direttive di natura organizzativa (riguardanti ad es. il tempo di definizione del procedimento), ma di certo esse non potranno essere intese come direttive sul merito dell'attività giurisdizionale e quindi dirette a influenzare il contenuto dell'attività da svolgere o del provvedimento da emanare. Se così non fosse, verrebbero meno i requisiti essenziali dell'attività del giudice (ancorché onorario) e cioè l'indipendenza, l'imparzialità, la soggezione soltanto alla legge²⁶.

Il secondo punto riguarda la determinazione della competenza del giudice di pace. La ripartizione di competenza tra giudice di pace e tribunale fondata su criteri non determinati né determinabili *a priori* (come la minore complessità dell'attività istruttoria e decisoria) contrasta con il principio del giudice naturale precostituito per legge e con la certezza del diritto. Le norme sulla competenza devono individuare il giudice in modo chiaro e preciso, in base a criteri definiti e non alla maggiore o minore "complessità" dell'oggetto del contendere²⁷. Deve essere chiaro a quale giudice bisogna proporre la domanda introduttiva del giudizio, soprattutto dopo che la l. ha ribadito la natura dell'ufficio del giudice di pace come di un "ufficio distinto rispetto al tribunale" e quindi dotato di una propria competenza.

Infine, la riforma dà un grande rilievo alla figura del dirigente del tribunale e della procura della Repubblica quali soggetti chiamati a un'effettiva direzione e vigilanza sull'attività dei g.o.p. e v.o.p., in linea con le recenti tendenze che attribuiscono al magistrato dirigente funzioni sempre più manageriali. I dirigenti si stanno già attrezzando in tal senso (attraverso corsi, obbligatori e facol-

²⁵ L'art. 6, lett. b), n. 2, l. n. 57 del 2016 prevede, più in dettaglio, che: "di regola non possono essere delegati, salvo tipologie di reati da individuare specificamente, anche in considerazione della modesta offensività degli stessi, la richiesta di archiviazione, la determinazione relativa all'applicazione della pena su richiesta e i provvedimenti di esercizio dell'azione penale".

²⁶ Secondo SCARSELLI (*op. cit.*), che è molto critico sulla riforma, i compiti giurisdizionali dei giudici onorari costituiranno in realtà un'attività secondaria; l'attività principale sarà invece quella di adiuvarli i giudici professionali, trasformandosi in loro assistenti e collaboratori.

²⁷ SCARSELLI, *op. cit.*

tativi, organizzati dalla scuola della magistratura) ma i problemi organizzativi non saranno pochi, anche perché la legge spesso non se ne cura proprio. Si pensi soltanto, per es., alla difficoltà di coordinare gli uffici del giudice di pace a carico dei comuni, più della metà attualmente, e alla necessità di conciliare le esigenze dell'amministrazione della giustizia (per es. l'informatizzazione, la modernizzazione) con quelle di un'altra amministrazione, quella comunale appunto.

Quanto detto finora è strettamente collegato ad un altro aspetto molto importante su cui la riforma è intervenuta: le indennità dei magistrati onorari.

Le indennità si compongono di due parti: una fissa e una variabile. La legge si limita a prevedere che per le funzioni di mero supporto all'attività del magistrato di professione nell'ufficio del processo o nell'ufficio dei v.p.o. l'indennità fissa sia in misura inferiore a quella prevista per l'esercizio di funzioni giurisdizionali. L'indennità variabile, invece, sarà determinata tenendo conto del grado di raggiungimento di una serie di obiettivi che il presidente del tribunale e il procuratore della Repubblica indicano con apposito provvedimento²⁸. Dal testo di legge sembra che si tratti di obiettivi di tipo quantitativo, che tengano conto della "media di produttività dei magistrati dell'ufficio o della sezione" (art. 2, co. 13, lett. *l*). Alla fine dell'anno, verificato il raggiungimento degli obiettivi prefissati, i dirigenti magistrati adottano uno specifico provvedimento per la liquidazione della parte variabile dell'indennità, che comunicano alla sezione autonoma. Peraltro, la l. prevede anche che possa essere revocato dall'incarico il magistrato onorario che non è in grado di svolgere diligentemente e proficuamente il proprio incarico e, in particolare, quando non raggiunge gli obiettivi prestabiliti dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica²⁹. Questa è sicuramente una rivoluzione rispetto al passato quando l'indennità variabile era determinata in relazione ai singoli provvedimenti emessi (numero di sentenze, decreti ingiuntivi, verbali di conciliazione, ecc.) e aveva portato anche ad alcuni abusi. Gli obiettivi etero determinati però sono stati criticati da tutti, Csm compreso (v. oltre), e pongono una serie di questioni anche alla luce di quanto segue.

La l. delega dà un'indicazione generale molto importante per definire il ruolo dei nuovi magistrati onorari: il Governo dovrà prevedere che "la dotazione organica dei magistrati onorari, i compiti e le attività agli stessi demandati, gli obiettivi (...) e i criteri di liquidazione delle indennità siano stabiliti in modo

²⁸ Tali obiettivi sono fissati sulla base di criteri obiettivi e predeterminati fissati in via generale dal Csm e vanno comunicati alla sezione autonoma del consiglio giudiziario.

²⁹ Art. 2, co. 10, lett. *b*), l. n. 57 del 2016.

da assicurare la compatibilità dell'incarico onorario con lo svolgimento di altre attività lavorative" e dovrà altresì individuare un regime previdenziale e assistenziale compatibile con la natura onoraria dell'incarico, tramite l'acquisizione delle risorse necessarie mediante misure incidenti sull'indennità (e quindi senza nuovi oneri per la finanza pubblica)³⁰. Ciò sta ad indicare che viene rifiutata ogni idea di stabilizzazione professionale e di magistrato che si dedichi a tempo pieno - seppur per un periodo di tempo limitato - alle funzioni giudiziarie. Per tornare a quanto detto prima, gli obiettivi di produttività dovranno allora essere fissati tenendo conto che il magistrato onorario si deve dedicare anche ad un'altra professione.

4. Uno dei punti critici del tavolo di discussione tra il ministro e la magistratura onoraria è stato quello del destino dei magistrati onorari già in servizio, ripetutamente prorogati nel corso degli anni nelle loro funzioni. Sono persone che hanno dedicato larga parte della loro vita lavorativa all'esercizio delle funzioni giudiziarie. La l. delega ha previsto un doppio binario, che distingue il trattamento riservato ai magistrati già in servizio rispetto ai magistrati che saranno reclutati con le nuove regole. Sul punto è intervenuto anche il d.lgs. n. 92 del 2016, il primo decreto emanato in esecuzione della delega legislativa e approvato in tempi brevissimi, che ha disciplinato concretamente il passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

Il regime transitorio prevede innanzitutto che i magistrati onorari in servizio al 31 maggio 2016 possano essere confermati nell'incarico, per un primo mandato di quattro anni, a séguito di una specifica valutazione effettuata dal consiglio giudiziario e dal Csm (si tratta di una sorta di "conferma straordinaria"). Essi restano comunque in servizio fino alla definizione della procedura di conferma e, in caso di esito negativo della stessa, cesseranno dall'incarico dal momento della comunicazione del relativo provvedimento del Csm. Paradossalmente, come è stato rilevato³¹, il Governo ha concesso l'ennesima proroga ai magistrati onorari, anche se essa - questa volta - ha uno scopo ben preciso.

La procedura è gestita dai consigli giudiziari, presso i quali si provvederà ad istituire la "sezione autonoma per i magistrati onorari" (che sostituisce la già esistente sezione autonoma per i giudici di pace), a cui parteciperanno alcuni rappresentanti dei magistrati onorari, eletti dai magistrati onorari in servizio nel distretto³². Dal momento della costituzione delle sezioni autonome inizia a

³⁰ Art. 2, co. 13, lett. *h*) e *l*), l. n. 57 del 2016.

³¹ FINOCCHIARO, *op. cit.*

³² Per le modalità di svolgimento di questa "elezione straordinaria" v. l'art. 3, comma 1°, lett. *b*). Oltre ai componenti di diritto del consiglio giudiziario (presidente di corte d'appello e procuratore generale

decorrere il termine di ventiquattro mesi entro cui la procedura di conferma dovrà essere definita.

Il giudizio di idoneità a cui saranno sottoposti tutti i magistrati onorari che intendono proseguire il loro incarico³³ si basa su una filiera di atti e valutazioni che riguardano sia l'attività svolta (analisi di provvedimenti a campione, delle statistiche giudiziarie, ecc.) sia i requisiti di indipendenza, imparzialità, equilibrio. È esclusa la conferma dei magistrati che abbiano riportato "in forza di provvedimento definitivo, due o più sanzioni disciplinari diverse dall'ammonimento" (art. 2, co. 5). Deve essere acquisito anche il parere del consiglio dell'ordine forense locale, in cui possono essere segnalati fatti specifici che abbiano inciso sull'indipendenza o sulla professionalità del magistrato³⁴.

La sezione autonoma per i magistrati onorari esprime il giudizio di idoneità ai fini della conferma, previa audizione dell'interessato se ritenuta necessaria (e cioè qualora gli elementi di valutazione facciano deporre per il diniego della conferma). La decisione finale è comunque di competenza del Csm. Il Ministro della giustizia dispone infine la conferma con decreto.

La l. delega ha comunque previsto che i magistrati già in servizio possano essere confermati per un totale di quattro mandati quadriennali (e questa è, in sostanza, una "limitata" stabilizzazione, cioè per altri 16 anni), ma nel corso dell'ultimo mandato potranno svolgere solo compiti di supporto al magistrato di professione nell'ufficio del processo, salvo diversa decisione del Csm, che, sulla base di specifiche esigenze di servizio, potrà adibire il magistrato onora-

presso la procura generale di corte d'appello), la sezione autonoma sarà composta da un numero variabile di magistrati professionali (3-8), avvocati (1-2) e rappresentanti dei magistrati onorari (3-7), a seconda della dimensione del distretto di corte d'appello. Il componente avvocato non potrà partecipare alle discussioni e alle deliberazioni della sezione medesima che riguardino un magistrato onorario che esercita le funzioni in un ufficio del circondario del tribunale presso cui ha sede l'ordine al quale l'avvocato è iscritto.

³³ Salvo quelli che saranno eletti nelle sezioni autonome dei consigli giudiziari, per i quali la valutazione di idoneità sarà effettuata direttamente dal Csm.

³⁴ Più in dettaglio, per la valutazione di idoneità devono essere acquisiti: *a)* un rapporto sull'attività svolta dal magistrato onorario, relativo a capacità, laboriosità, diligenza, impegno e ai requisiti di indipendenza, imparzialità, equilibrio, redatto dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica, esaminando "a campione, almeno dieci verbali di udienza e dieci provvedimenti, relativi ai due anni precedenti"; *b)* l'autorelazione del magistrato onorario; *c)* le statistiche dell'attività svolta nei due anni precedenti; *d)* il parere del consiglio dell'ordine forense del circondario in cui ha sede l'ufficio presso il quale il magistrato onorario ha esercitato le funzioni (che indica i fatti specifici incidenti sulla idoneità a svolgere le funzioni, con particolare riguardo, se esistenti, alle situazioni concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e ai comportamenti che denotino mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica); *e)* l'indicazione di eventuali sanzioni disciplinari; *f)* ogni altro documento ritenuto utile.

rio anche all'esercizio di funzioni giudiziarie. Ciò vale anche per quei magistrati che, alla scadenza dei tre quadrienni, abbiano compiuto i 65 anni, fermo restando il limite massimo di permanenza in servizio di 68 anni.

C'è quindi una flessibilità legata all'ultimo mandato, che non è piaciuta ai magistrati in servizio, costretti a finire la loro carriera nell'ufficio del processo. Ma probabilmente la regola si invertirà poiché è difficile credere che non vi saranno esigenze di servizio che giustifichino la permanenza in piena attività dei magistrati esistenti.

Rispetto alle funzioni si prevede inoltre che: gli attuali g.o.t. confluiscono nell'ufficio del giudice di pace a decorrere dal quinto anno successivo alla data di entrata in vigore dell'ultimo dei d.lgs. attuativi della delega. In questo lasso di tempo (e quindi per i primi quattro anni dall'entrata in vigore dell'ultimo decreto attuativo), il presidente del tribunale ha una serie di opzioni: può inserire i g.o.t. e, a domanda, i giudici di pace nell'ufficio del processo; può assegnare esclusivamente ai g.o.t., nel rispetto delle delibere del Csm, la trattazione di nuovi procedimenti civili e penali di competenza del tribunale; può assegnare esclusivamente ai giudici di pace in servizio la trattazione di nuovi procedimenti civili e penali di competenza dell'ufficio del giudice di pace.

Similmente, per i primi quattro anni, i criteri previsti per la liquidazione delle indennità dei magistrati onorari continueranno a seguire la vecchia normativa. I procedimenti disciplinari pendenti alla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti attuativi saranno regolati dalle norme preesistenti, mentre per i fatti commessi anteriormente a tale data continueranno ad applicarsi, se più favorevoli, le disposizioni previgenti in materia di illeciti disciplinari.

5.—Sui contenuti della riforma si sono espressi i principali soggetti interessati, non solo i magistrati onorari attraverso le loro associazioni, ma anche l'avvocatura, i magistrati professionali e il Csm.

L'Associazione nazionale giudici di pace (Angdp) ha sottolineato, con vari comunicati, quali sono i punti di forza della magistratura onoraria e in particolare dei giudici di pace³⁵. I giudici di pace hanno ottenuto risultati positivi sul piano dell'efficienza, della durata dei processi, del contenimento dei costi e dello sgravio di lavoro per i tribunali. Il censimento effettuato dal dott. Barbuto (ex capo del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria presso il Ministero della giustizia) ha infatti evidenziato che nel 2014 la pendenza finale

³⁵ CRASIO (presidente Angdp), *La riforma della giustizia di pace ed onoraria*, in www.spiaaldiritto.it. V. anche i documenti più recenti disponibili sul sito www.associazionenazionalegiudicidipace.com.

globale presso gli uffici del giudice di pace era di entità inferiore agli esaurimenti dell'ultimo anno di lavoro e che i giudici di pace rappresentavano l'unico comparto a registrare tale dato positivo, sotto il profilo della potenzialità di esaurimento dell'intero arretrato³⁶. Gli uffici del giudice di pace sono inoltre "a legge Pinto zero" poiché il giudizio dura in media meno di un anno³⁷. Con l'introduzione del giudice di pace, si è prodotto un enorme effetto deflattivo sui procedimenti in tribunale, considerato che i processi civili di cognizione trattati dai tribunali sono diminuiti del 60% in quindici anni, passando dai 707.149 del 1994 ai 309.290 del 2013. Tutti questi risultati sono stati ottenuti con costi ridotti, lo Stato italiano spende complessivamente per la giustizia 4,5 miliardi di euro annui: oltre un miliardo e mezzo per la magistratura professionale e 74 milioni per i giudici di pace. Un giudice di pace guadagna in media 48.000 euro lordi annui attraverso un sistema a cottimo, ma bisogna considerare che il reddito netto è inferiore, ed ad esso va sottratta anche la somma necessaria per pagare una previdenza di natura privata.

I giudici di pace, prosegue l'Angdp, trovano la loro legittimazione non solo nella costituzione (art. 116) ma anche a livello sovranazionale. Particolare importanza rivestono sia la raccomandazione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (CM/Rec/2010/12), secondo cui la certezza della permanenza nelle funzioni e l'inamovibilità sono elementi chiave dell'indipendenza dei giudici, anche onorari, sia la sentenza della Corte giust. (1° marzo 2012, n. C-393/10) che ha consentito ad un giudice onorario inglese di ottenere il trattamento previdenziale per le funzioni svolte³⁸. Va ricordato inoltre il recente intervento della Commissione europea che, riconoscendo la natura lavorativa dell'incarico dei magistrati onorari, ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia, sul ricorso presentato da un v.p.o., per violazione dei principi

³⁶ E ciò è avvenuto nonostante la contrazione di produttività degli ultimi anni dovuta ai progressivi vuoti di organico per effetto della scadenza dall'incarico del primo gruppo di magistrati onorari reclutati negli anni novanta. Nel triennio 2011-2013 si è registrata una media di 1.532.988 esaurimenti all'anno; v. Aggiornamento del censimento speciale della giustizia civile, Relazione di Mario Barbuto (Roma, 11 agosto 2015) in www.giustizia.it.

³⁷ Relazione del Primo presidente della Cassazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016, p. 49 e ss.

³⁸ È il caso del magistrato onorario inglese *O'Brien* che si era rivolto alla Corte giust. per veder tutelati i diritti previdenziali che gli erano stati negati in patria. La Corte si è pronunciata stabilendo che (...) l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, che figura nell'allegato alla direttiva 97/81, come modificata dalla direttiva 98/23, va interpretato nel senso che osta a che, ai fini dell'accesso al regime della pensione di vecchiaia, il diritto nazionale operi una distinzione tra i giudici a tempo pieno e i giudici a tempo parziale retribuiti in base a tariffe giornaliere, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata da ragioni obbiettive, che spetta al giudice del rinvio valutare. E alla fine, il giudice inglese ha riconosciuto al magistrato onorario il trattamento richiesto.

fondamentali di non discriminazione previsti dalla direttiva comunitaria sul lavoro a tempo determinato, con particolare riguardo ai diritti previdenziali, retributivi e di continuità del rapporto.

L'Angdp si mostra quindi favorevole ad una riforma che valorizzi i giudici di pace (anche aumentandone le competenze), prevedendo una maggiore professionalità per l'accesso³⁹, potenziando la formazione, garantendo la continuità dei mandati mediante conferme quadriennali basate sul merito (che è il modo migliore per assicurare indipendenza e professionalità)⁴⁰, abolendo il pagamento a cottimo e assicurando una tutela previdenziale, posto che l'impegno di giudice di pace costituisce per molti l'unica fonte di reddito, alla luce delle severe incompatibilità con la professione forense⁴¹. Viceversa, la riforma approvata dal Parlamento è vista come frutto di una "volontà punitiva" del legislatore ed è criticata sotto vari profili. Ciò che preoccupa di più è la sostanziale perdita di autonomia del giudice di pace, a dispetto dell'art. 101 cost., e la sua sottoposizione al tribunale, che peraltro è l'organo competente per i procedimenti di appello. Il presidente del tribunale incide sulle funzioni e sulla stessa retribuzione da attribuire al magistrato onorario, attraverso la fissazione di obiettivi che varieranno a seconda della sua specifica sensibilità. Il regime retributivo viene modificato in senso peggiorativo, essendo affidato alla etero determinazione del presidente del tribunale ed essendo esclusa una previdenza a carico dello Stato, in contrasto con le pronunce delle corti sovranazionali. Questa architettura, che l'Angdp ritiene incostituzionale, finisce per annientare le qualità di un ufficio che si era dimostrato efficiente e virtuoso.

Osservazioni simili sono avanzate dalla Confederazione dei giudici di pace che, pur riconoscendo l'importanza della riforma, denuncia la mancata previsione di un'efficace tutela previdenziale e assistenziale e l'incongruità di un sistema di retribuzione che faccia riferimento al raggiungimento di obiettivi. Sono salutati con favore invece l'adozione del "doppio binario" (con la previsione di ulteriori quattro mandati quadriennali per i magistrati già in servizio) e soprattutto l'aumento di competenza, grazie al quale "la figura del giudice di pace assume all'interno della giurisdizione un ruolo ancora più determinante ed analogo a quello del pretore, andando a trattare quasi il 70% delle contro-

³⁹ Per es. l'aver esercitato effettivamente la professione forense da almeno cinque anni potrebbe essere un requisito per la nomina; mentre il pregresso esercizio delle funzioni giudiziarie onorarie da almeno cinque anni potrebbe costituire un titolo di preferenza (CRASTO, *op. cit.*).

⁴⁰ Come è già avvenuto, ad es., nel 2005 e nel 2010 per i magistrati tributari e per i magistrati onorari minorili.

⁴¹ CRASTO, *op. cit.*

versie giudiziarie”⁴². Ciò è visto anche come una possibile soluzione al problema dei ritardi e dell’arretrato. Lo spostamento di procedimenti ai giudici di pace consentirà ai tribunali di smaltire, in tempi più ridotti, il loro arretrato, mentre i giudici di pace aumenterebbero di poco i tempi di definizione⁴³.

In definitiva, secondo le principali associazioni, le riforma accentua il precariato, taglia gli stanziamenti già molto ridotti, finisce per demolire la giustizia di pace che è invece un esempio di giustizia efficiente, discrimina la categoria dei magistrati onorari, e tutto ciò nonostante gli apprezzamenti che da più persone (compresi i capi di alcuni importanti uffici giudiziari) continuano a giungere sul lavoro svolto dai magistrati onorari.

Per quanto riguarda la posizione dell’avvocatura, in occasione di un incontro con il ministro della giustizia e con il presidente dell’associazione nazionale magistrati svoltosi a novembre del 2015, il presidente del Consiglio nazionale forense ha riconosciuto la bontà delle linee generali ispiratrici della riforma e ha sottolineato, in particolare, la necessità di garantire sia un’attenta selezione, sia adeguate valutazioni di merito dei magistrati onorari. Ha mostrato qualche perplessità invece sull’aumento delle competenze in capo alla magistratura onoraria. Già in passato il Cnf si era espresso a favore dell’unificazione dell’organico dei magistrati onorari, che fosse basato su una selezione rigorosa con accesso riservato agli avvocati, sulla temporaneità dell’incarico e su un’adeguata remunerazione⁴⁴.

Un dettagliato comunicato è stato inoltre pubblicato dall’associazione unitaria dell’avvocatura (Oua). Nell’evidenziare le criticità della disciplina attuale, l’Oua ha precisato che la riforma organica della magistratura onoraria dovrebbe avere tra gli obiettivi quello di garantire che non venga meno l’attuale contributo dei g.o.t., v.p.o. e giudici di pace in servizio.

Rispetto al d.d.l. di riforma, l’Oua ha valutato con favore sia l’introduzione dello statuto unico, sia la riorganizzazione dell’ufficio del giudice di pace, sottoposto al coordinamento del presidente del tribunale. Chiede però che tra i requisiti per l’accesso all’incarico onorario venga valorizzato l’esercizio della professione di avvocato, prevedendo un requisito minimo di anzianità professionale (in ipotesi, cinque anni). Viceversa, i punti di maggiore criticità risie-

⁴² V. il comunicato *La confederazione giudici di pace si esprime sulla “loro” riforma*, in www.dirittoegiustizia.it.

⁴³ V. VINGIANI, segretario nazionale Confederazione giudici di pace, *Magistratura onoraria: il contributo della magistratura di pace per una giustizia di tipo europeo, più celere e più efficiente*, in www.altalex.com.

⁴⁴ www.consiglionazionaleforense.it. Il Cnf ha istituito un Osservatorio nazionale permanente sull’esercizio della giurisdizione che si occupa anche di magistratura onoraria.

dono nella disciplina del compenso, nella previsione delle direttive che vengono impartite dai magistrati professionali e sul piano dell'efficienza, in cui il d.d.l. appare contraddittorio. Ne è dimostrazione proprio la disciplina del compenso dei magistrati onorari. Da un lato, infatti, la liquidazione dell'indennità è in parte subordinata al raggiungimento degli obiettivi fissati dal dirigente magistrato, al fine di incentivare la produttività dei magistrati onorari, dall'altro però, l'organico dei magistrati onorari, i compiti e le attività ad essi demandati, devono essere stabiliti in modo da assicurare la compatibilità dell'incarico onorario con lo svolgimento di altre attività lavorative. La previsione lascia intuire l'intenzione di favorire, se non imporre, l'esercizio di un'attività lavorativa complementare, con l'effetto quindi di disincentivare i magistrati onorari dall'impegnarsi a tempo pieno nelle funzioni giudiziarie. Le direttive, invece, violano il principio di responsabilità. Ove il magistrato professionale ritenga di adottare un certo provvedimento, deve assumersi la responsabilità e sottoscriverlo, salvo eventualmente delegare, nell'ambito dell'ufficio per il processo, la redazione al magistrato onorario. In caso contrario, il magistrato onorario si troverebbe a rispondere di provvedimenti emessi in base a direttive di altri.

Infine, molto criticato è stato anche l'atteggiamento del Csm. Il Csm ha espresso ben due pareri sul d.d.l. S-1738. Il primo, presentato al *plenum* in data 16 dicembre 2015, è ritornato subito in commissione stante la necessità di svolgere ulteriori approfondimenti e di apportare alcuni correttivi, e anche per non inasprire ulteriormente la reazione polemica dei magistrati onorari⁴⁵. Il secondo è arrivato con estremo ritardo, il 24 febbraio 2016, quando oramai l'*iter* legislativo era giunto a compimento. Il parere finale, comunque, a parte qualche lieve apertura sul regime transitorio, resta sostanzialmente identico al primo e si mostra sostanzialmente allineato con gli obiettivi del Ministero⁴⁶.

Il Csm riconosce il rilevante apporto offerto dalla magistratura onoraria che in molti uffici giudiziari costituisce "una vera e propria necessità" per il rego-

⁴⁵ Il parere provvisoriamente elaborato in sede istruttoria aveva suscitato numerose polemiche e rischiava di acuire il clima già teso tra Ministero e magistrati onorari. Il parere "riporta indietro di vent'anni la giurisdizione demolendo la giustizia di pace", denunciavano i magistrati onorari, e "ignora la normativa europea sul lavoro". Particolarmente criticata era la contrarietà del Csm alla stabilizzazione dei magistrati onorari già in servizio da 12-20 anni, a tempo pieno, e che il Governo voleva "rottamare" - secondo il testo del d.d.l. allora in discussione - in un termine di 4 anni dall'entrata in vigore della riforma. Di contrario avviso erano invece i tre consiglieri estensori del parere che ritenevano eccessiva addirittura la retribuzione fissa annuale di 25000 euro lordi proposta dal Governo, "pari a quella percepita dagli assistenti di cancelleria che coadiuvano i magistrati onorari negli adempimenti esecutivi". Comunicato Ansa del 16 dicembre 2015.

⁴⁶ Il parere finale è reperibile sul sito www.csm.it.

lare funzionamento. Rileva però che nel panorama europeo il giudice non di professione è comunemente caratterizzato da instabilità; non è previsto né un inquadramento professionale, né una pregressa formazione finalizzata allo svolgimento di attività giudiziaria. L'onorarietà è fondata essenzialmente sulla volontarietà, in relazione ad una riconosciuta esperienza e onorabilità professionale. Non è previsto, inoltre, alcun compenso in forma stabile ma solo, prevalentemente, il rimborso delle spese sostenute. In una valutazione che cerca di contemperare i valori di indipendenza della magistratura e di efficienza del servizio, il Csm ribadisce la necessità di preservare i tratti tipici dell'onorarietà quali l'occasionalità, l'accessorietà (rispetto ad un'attività lavorativa principale) e la temporaneità dell'incarico, scongiurando il rischio di trasformare un incarico temporaneo in un sostanziale incardinamento nell'ufficio.

Sul merito della riforma il Csm ha espresso sostanziali apprezzamenti ma anche alcune perplessità. Gli aspetti su cui vi è piena condivisione riguardano la predisposizione di uno statuto unico della magistratura onoraria, la temporaneità dell'incarico e la sua natura "accessoria", l'impiego dei g.o.t. e v.p.o. nell'ufficio del processo, gli interventi diretti ad assicurare una più adeguata formazione professionale, l'attribuzione delle funzioni di coordinatore dell'ufficio del giudice di pace al presidente del tribunale (che diventa così responsabile dell'intero settore della giurisdizione di primo grado nel circondario).

Perplessità sono invece manifestate con riguardo ad alcune previsioni del regime transitorio, al sistema disciplinare (che dovrebbe privilegiare la semplificazione degli illeciti e dell'apparato sanzionatorio), all'estensione delle competenze e alla previsione di una componente retributiva incentivante rimessa alla valutazione del dirigente magistrato. Tale soluzione retributiva, viene precisato, "tende a privilegiare il collegamento alla mera produttività del magistrato onorario e si presta a facili strumentalizzazioni, potendo il magistrato scegliere di definire i procedimenti più semplici e seriali a scapito di quelli più complessi". L'indennità risulterebbe poi collegata ad obiettivi non determinati né uniformi per tutti i magistrati interessati. Il Csm auspica infine che non si proceda a ridurre le risorse disponibili per la corresponsione delle indennità ai magistrati onorari, poiché tale evenienza potrebbe determinare una minore funzionalità complessiva del sistema giudiziario.

6. Le novità della riforma approvata tra aprile e giugno 2016 sono molte e le polemiche dei magistrati onorari non si placano. Alcune norme sono già operative e richiedono interventi immediati, primo tra tutti l'art. 5 che attribuisce

il coordinamento dell'ufficio del giudice di pace al presidente di tribunale e fa decadere gli attuali giudici di pace coordinatori⁴⁷. Il presidente del tribunale può avvalersi dell'ausilio di uno o più giudici di professione, ferma restando l'unitarietà di indirizzo a cura del presidente⁴⁸. È già avviata inoltre la procedura di conferma straordinaria, prevista dal d.lgs. n. 92 del 2016, che vede interessati circa 3000 magistrati onorari⁴⁹. Per alcuni magistrati inoltre l'incarico cesserà anticipatamente, essendo già operativo il limite massimo dei 68 anni previsto per i magistrati in servizio⁵⁰. Si prevede che in questo modo caleranno i numeri e i relativi costi, nell'ottica del risparmio che ha guidato fin dall'inizio l'azione del Ministero della giustizia. I magistrati onorari, dal canto loro, venuta meno ogni speranza di stabilizzazione della categoria⁵¹, hanno proclamato nuovi scioperi. Particolarmente forte è il comunicato dell'8 giugno 2016 che ribadisce la contrarietà alla riforma volta ad appiattare verso il basso i magistrati onorari, denegando loro i più elementari diritti lavorativi, e trasformandoli in mere figure ancillari alla magistratura di carriera, assoggettati a direttive e impiegati anche in funzioni amministrative di competenza delle cancellerie. Si tratta di un vero e proprio asservimento dei magistrati onorari, con l'idea di creare una forza lavoro a costo zero⁵².

Il punto che stride di più della nuova riforma è proprio il contrasto tra la volontà di recuperare i caratteri dell'onorarietà (incarico temporaneo e poco remunerato che costringe il titolare ad avere un'occupazione aggiuntiva) e la consapevolezza che di tali magistrati c'è assolutamente bisogno, a tal punto che la legge ne prevede l'aumento delle competenze⁵³. Vi era la necessità - si era detto - di avere magistrati più qualificati, ben attrezzati sul piano della preparazione tecnica, con una remunerazione adeguata che conferisse dignità,

⁴⁷ V. circ. min. 10 maggio 2016, ove viene esplicitato che al presidente del tribunale compete la gestione sia del personale di magistratura onoraria sia del personale amministrativo; fanno eccezione i 12 uffici in cui è prevista la figura del dirigente amministrativo, al quale restano attribuite le competenze in materia di gestione del personale amministrativo. Gli uffici sono quelli di: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Taranto e Torino.

⁴⁸ Circ. min. 10 maggio 2016.

⁴⁹ NEGRI, *Giudici onorari, conferma per 3000*, in *Ilsole24ore*, 1 giugno 2016.

⁵⁰ L'art. 18-bis, d.l. n. 83 del 2015, conv. l. n. 132 del 2015 (applicabile sino all'attuazione del complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria) aveva previsto invece un ricambio generazionale più graduale, stabilendo che i magistrati che avrebbero compiuto i 70 anni entro la fine del 2016 sarebbero cessati dal servizio il 31 dicembre 2016.

⁵¹ Salvo la "limitata stabilizzazione" per i magistrati già in servizio.

⁵² Comunicato dell'8 giugno 2016, adottato dall'Angdp insieme all'Unione nazionale dei giudici di pace.

⁵³ Diversa è la situazione dei *juges de proximité* in Francia, che hanno un incarico temporaneo ma la loro competenza è limitata; nel civile ad es. si occupano delle cause di valore inferiore a 4000 euro. Anch'essi, peraltro, sono oggetto di dibattito e si parla di una loro soppressione nel 2017. Ad oggi sono inseriti nell'organizzazione del *tribunal d'instance*.

legittimazione e professionalità al ruolo, ma quello che poi è stato fatto non sembra in linea con queste esigenze⁵⁴. I requisiti di accesso si semplificano (il titolo di avvocato non costituisce più un requisito necessario per la nomina, ma un titolo preferenziale), le indennità diminuiscono e vengono invece incrementati i controlli e la direzione del magistrato di professione. Su quest'ultimo aspetto la l. insiste molto, poiché il magistrato onorario si trova soggetto, di volta in volta, alle direttive del magistrato professionale in caso di provvedimenti delegati, agli obiettivi fissati dal dirigente magistrato (al raggiungimento dei quali è ancorata l'indennità variabile e la possibilità di revoca dall'incarico), alle direttive specifiche anche in merito alle prassi applicative, per quanto riguarda il giudice di pace, al generale potere organizzativo del dirigente magistrato (presidente del tribunale e procuratore della Repubblica). I controlli, gli obiettivi, le direttive e la supervisione del magistrato di professione (che peraltro implicano un notevole impegno sia per i magistrati di professione sia per tutto il circuito dell'autogoverno⁵⁵) non possono però essere i principali strumenti attraverso cui la legge mira a garantire la qualità del servizio reso dai magistrati onorari. Se non vi è alcun tipo di incentivo o gratificazione (economica o di altra natura), l'incarico diventerà meno appetibile, minore sarà il numero delle domande e meno rigorosa potrà essere la selezione in ingresso e allora sì che i controlli successivi saranno sempre più necessari e dispendiosi⁵⁶. Non si può pensare di far funzionare un servizio, che si reputa essenziale, tagliando principalmente i fondi e prevedendo controlli e verifiche più stringenti. I controlli (pur importanti) non assicurano che il magistrato onorario lavori con soddisfazione, impegno e dedizione.

Sempre a tal riguardo, occorre osservare che, mentre le direttive del singolo magistrato di professione, titolare del procedimento, e l'intero meccanismo della delega sono difficilmente comprensibili e giustificabili in un settore come quello della giurisdizione (il cui esercizio deve essere indipendente e im-

⁵⁴ Anche il profilo della legittimazione dell'incarico agli occhi degli "utenti" è importante e di certo colui che svolge le funzioni giudiziarie come "secondo lavoro", facendo in realtà l'avvocato o altra professione in via prevalente, può apparire meno legittimato nel ruolo di giudice, sia agli occhi degli avvocati (suoi pari), sia agli occhi delle parti private (e poco importa che egli formalmente abbia gli stessi doveri del giudice).

⁵⁵ Si può rammentare, a questo riguardo, che i magistrati dirigenti non possono dedicare tutto il loro tempo alle funzioni direttive-organizzative degli uffici, perché hanno un'esenzione solo parziale dalle funzioni giurisdizionali.

⁵⁶ In alcuni Paesi (ad es. in Francia) i magistrati onorari che hanno svolto le funzioni per un certo numero di anni hanno un canale di accesso preferenziale all'esame di ingresso in magistratura. Questa via di accesso è del tutto minoritaria ma comunque possibile (DI FEDERICO, *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands, Spain*, Bologna, 2005).

parziale), i poteri del magistrato dirigente di fissare obiettivi, assegnare concretamente le funzioni, fissare riunioni, ecc. sono del tutto ammissibili proprio in virtù del ruolo direttivo che egli/ella riveste. Anzi, il nuovo ruolo del presidente del tribunale, che diventa responsabile dell'organizzazione degli uffici giudicanti di primo grado del circondario, è sicuramente un punto di grande interesse.

In molti Paesi europei il ruolo del presidente del tribunale sta diventando sempre più manageriale e cruciale per garantire il buon funzionamento dell'ufficio. Le sue funzioni sono molto variegata e dipendono dal modo in cui è organizzato il sistema giudiziario. Si discute ad es. sull'importanza che il magistrato dirigente può avere nel monitorare la durata dei procedimenti (discutendo ad es. con il giudice interessato le ragioni dei ritardi e approntando dei rimedi), nel fissare *target* di produttività o di durata dei procedimenti (è molto raro, tuttavia, che il presidente possa fissare degli obiettivi di produttività per il singolo giudice, di solito si tratta di obiettivi per l'intero ufficio, tribunale o corte), nel garantire l'uniformità delle prassi in uso e anche dell'interpretazione della legge (per es. convocando delle riunioni per segnalare contraddizioni o divergenze tra giudici o sezioni nell'interpretazione di una medesima norma di diritto). Alcuni spunti di questo tipo ci sono anche nella l. di riforma della magistratura onoraria e potrebbero avere una grande potenzialità con riguardo all'attività non solo dei magistrati onorari ma anche professionali e quindi per tutto l'ufficio.