

PARERI

1R) - **Fasc. 12/PA/2015 per la Sesta Commissione** - Nota pervenuta in data 25 marzo 2015 con la quale il Ministro della Giustizia trasmette, per il parere, il testo del disegno di legge AS 1738 concernente: “Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace.”.

(relatore Consigliere FANFANI, Consigliere PALAMARA)

- **Fasc. 15/VA/2015 per la Ottava Commissione** - Nota in data 24 marzo 2015 del Ministro della Giustizia con cui si trasmette, per il parere, il testo del disegno di legge AS 1738 concernente: “Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace.”.

(relatore Consigliere LEONE)

Le Commissioni Sesta e Ottava, visto l’art. 10 della legge n. 195 del 1958, propongono al *Plenum* di adottare la seguente delibera:

«1. Evoluzione della percezione della funzione della magistratura onoraria in Italia ed analisi delle esperienze europee.»

Per Costituzione, la funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari.

Di tale categoria fanno parte sia i giudici di carriera, sia quelli onorari (v. gli artt. 102, 104 e 105 della Costituzione), non per caso l’art. 4 del r.d. n. 12 del 1941 distingueva (e ancora distingue, non essendo stato modificato al riguardo), in due diversi commi, le due categorie di magistrati ordinari, stabilendo nel primo comma che l’ordine giudiziario “è costituito” dai magistrati c.d. togati e nel secondo che “*appartengono all’ordine giudiziario*” anche gli altri magistrati c.d. onorari¹.

¹La disposizione così recita: *Art. 4 Ordine giudiziario.*

L’ordine giudiziario è costituito dagli uditori, dai giudici di ogni grado dei tribunali e delle corti e dai magistrati del pubblico ministero.

Appartengono all’ordine giudiziario come magistrati onorari i giudici conciliatori, i vice conciliatori, i giudici onorari di tribunale, i vice procuratori, gli esperti del tribunale e della sezione di corte di appello per i minorenni ed, inoltre, gli assessori della corte di cassazione e gli esperti della magistratura del lavoro nell’esercizio delle loro funzioni giudiziarie.

Con il disegno di legge delega n. 1738, il Governo si propone di procedere, in esercizio della riserva di legge prevista dagli artt. 102, primo comma, e 106 della Costituzione, ad una riforma organica e complessiva della magistratura onoraria, ritenendo non più adeguata l'attuale disciplina della stessa, oggi modulata differentemente, a seconda che si tratti di giudici di pace, ovvero di giudici onorari di tribunale ed, ovviamente, di vice procuratori onorari.

All'uopo si vuol giungere, come di seguito sarà meglio espresso, alla **condivisibile predisposizione di uno statuto unico della magistratura onoraria, applicabile indifferentemente ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale ed ai viceprocuratori onorari.**

Ben vero, sino agli anni novanta del secolo scorso, ed a differenza di quanto accaduto prima della introduzione del codice del processo civile del 1942, il contributo della magistratura onoraria all'amministrazione della giustizia era di rilievo assai limitato, relegato in gran parte alla funzione svolta dal conciliatore, caratterizzata da un'estrema prossimità all'esigenze di giustizia del *quivis de populo*, da un giudizio radicato più sull'equità che sulla rigida e formale applicazione del diritto sostanziale, ma anche da una ridotta estensione delle controversie rimesse *ratione materiae* o *valoris* alla sua delibazione.

Successivamente, la contrapposta e concorrente azione di due fattori, costituiti dall'aumento esponenziale dell'*input* giudiziario e dalla progressiva affermazione, prima per effetto della giurisprudenza della CEDU, quindi, per la novellazione del dato costituzionale, del principio della ragionevole durata del processo, ha reso più rilevante il sostegno ² offerto dalla magistratura onoraria, sia nella veste di giudice di pace - figura di spessore ben più ampia rispetto al vecchio conciliatore-, sia anche come giudice onorario di tribunale e vice procuratore onorario, nell'amministrazione della giustizia³.

Il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie di ogni gruppo e grado fa parte dell'ordine giudiziario. Gli ufficiali giudiziari sono ausiliari dell'ordine giudiziario.

² Eloquenti sono le seguenti statistiche riguardante i processi pendenti per negli anni 2009, 2010, 2011 e 2012:

Totale Procedimenti Pendenti per i Tribunali Ordinari	3.540.340	3.486.524	3.452.487	3.372.13
Totale Procedimenti Pendenti per il Giudice di Pace	1.744.400	1.485.525	1.554.445	1.367.630

³ Le statistiche evidenziano, ad esempio, che si è passati da un percentuale del 2% dei procedimenti definiti dal giudice conciliatore (pari ad 15.788) sul totale degli affari definiti nel corso del 1978 ad una percentuale ben più ampia e tendenzialmente superiore al 30% del totale riscontrata dal 2010 in poi.

1898	2.043.155	86%	325.504	14%
------	-----------	-----	---------	-----

Altro fattore determinante il ricorso alla magistratura onoraria è costituito dalle notorie carenze di organico del personale magistratuale⁴, destinate nel breve termine ad aggravarsi in conseguenza, per un verso, dell'accorciamento della carriera magistratuale con i conseguenti anticipati pensionamenti e, per l'altro, dei ritardi riscontrabili nella definizione delle procedure concorsuali⁵.

Anche a causa delle dette vacanze in organico, l'utilizzo dei giudici onorari di tribunali e dei vice procuratori onorari in molti uffici giudiziari costituisce, in effetti, attualmente, una necessità per il regolare funzionamento degli stessi.

D'altro canto, il Csm, nell'attuale quadro di difficoltà operativa della giurisdizione, nella relazione illustrativa alla circolare tabelle per il triennio 2012/2014, ha ampliato il perimetro delle materie nelle quali è possibile l'utilizzo della magistratura onoraria ed ha previsto un triplice modello di impiego, maggiormente funzionale alle esigenze degli uffici, costituito, nell'ordine: 1) dall'affiancamento al giudice togato, 2) dall'assegnazione di un ruolo in caso di significative vacanze di organico e 3) dalla destinazione in supplenza dei giudici togati, anche nei collegi⁶. Di rilievo in tale senso è anche il recente decreto ministeriale sull'ufficio del processo del primo ottobre 2015 che, nello stabilire le misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti, ha regolato l'inserimento dei giudici ausiliari e dei giudici onorari di tribunale nell'ufficio per il processo.

L'inquadramento della materia, in relazione ai compiti istituzionali del Consiglio superiore della magistratura, non sarebbe completo se non si facesse un, sia pure breve, cenno all'esperienza europea.

Il rapporto della Cepej (Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia costituita dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel settembre del 2002) del 2014, riferito ai

1933	1.066.900	67%	531.635	33%
1978	15.788	2%	657.415	98%
1998	317.203	22%	1.138.374	78%
2003	499.225	33%	994.387	67%
2010	463.402	34%	901.338	66%

⁴ Il numero posti vacanti negli uffici giudiziari è pari a 1229 magistrati.

⁵ Il numero dei magistrati per i quali occorre bandire il concorso da Uditore Giudiziario è pari a 1027.

⁶ Cfr. Risoluzione sui moduli organizzativi dell'attività dei giudici onorari in tribunale. (Risoluzione del 25 gennaio 2012)

dati del 2012, dimostra che i giudici non professionali o giudici laici (*layjudges*) sono in linea generale volontari, sono rimborsati delle spese da loro sostenute e, solo in alcuni e limitati casi, anche per il lavoro estemporaneamente reso; assumono, comunque, decisioni vincolanti nei Tribunali e possono giudicare sia all'interno delle Corti componendo i collegi formati dai giudici professionali, sia come giudici monocratici.

La loro funzione è limitata prevalentemente al primo grado anche se in qualche ordinamento (Austria, Norvegia, Svezia e Svizzera) compongono pure i collegi per la seconda istanza: in nessun ordinamento fanno parte delle Corti Supreme.

Il rapporto Cepej indica il **rapporto fra il numero di onorari ed il numero di togati per ogni 100.000,00 abitanti:** nei paesi nordici, più vicini ai sistemi di *common law*, il numero degli onorari è di gran lunga superiore a quello dei togati, con il picco massimo in Norvegia, dove sono stati registrati 850 onorari su 100.000,00 abitanti, mentre in **Italia, invece, vi è il numero più basso di giudici onorari, e cioè 5,5, su 100.000 abitanti**⁷.

Ritiene il Consiglio che debba considerarsi adeguatamente che il giudice non professionista (o laico) nei vari paesi europei è comunemente caratterizzato da instabilità; non si prevede né un inquadramento professionale, né una pregressa formazione finalizzata allo svolgimento dell'attività giudiziaria. L'onorarietà si fonda, in altri termini, sulla volontarietà in relazione ad una riconosciuta esperienza ed onorabilità professionale. Non si prevede, inoltre, in forma stabile alcun compenso ma solo, prevalentemente, il rimborso delle spese sostenute.

Nel panorama europeo si riscontra, così, un'interazione fra un numero generalmente ampio di magistrati onorari ed un attento coinvolgimento di ciascuno di essi nella macchina giudiziaria; il tutto, comunque, trova il suo fondamento principale nella valenza etica e sociale dell'impegno onorario svolto, non vissuto come fonte di reddito esclusiva o seriamente accessoria rispetto a quella derivante dalla attività professionale o lavorativa principale.

Tale rapido quadro d'insieme spiega, quindi, la particolare attenzione del Consiglio al disegno di legge delega n. 1738, tanto più che esso, come cennato, si ispira ad una logica di lungo periodo ed è volto ad offrire una stabile disciplina ad un comparto in passato spesso interessato da molteplici interventi non sempre coordinati fra loro e talvolta poco funzionali rispetto all'esigenza di dare riscontro alla crisi del servizio giustizia.

2. La magistratura onoraria nella prospettiva ordinamentale del C.S.M.

⁷ Nel 2015 il numero dei giudici di pace è pari a n. 1490; dei giudici onorari di tribunale è pari a n. 1940; e dei v.p.o. a n. 1691, per un totale di magistrati onorari di 5121.

L'inquadramento sopra operato consente di introdurre la decisiva considerazione, parimenti rilevante ai fini della comprensione della latitudine del presente intervento, secondo la quale il Consiglio Superiore della Magistratura esprime le proprie valutazioni sulla riforma della magistratura onoraria avendo come stella polare i valori costituzionali, al cui presidio esso è stato posto e, segnatamente, l'indipendenza e l'autonomia della magistratura.

Tali valori, difatti, sono assicurati, anche con specifico riferimento al giudice onorario, dalle competenze del C.S.M.⁸, da sempre attento ad evitarne possibili turbamenti, avendo la responsabilità di dovere proteggere beni appartenenti alla generalità dei soggetti.

Vi è, d'altra parte, un rapporto sinergico tra indipendenza e autonomia della magistratura ed efficienza del servizio giudiziario. Sono valori consustanziali e l'uno alimenta e rafforza l'altro.

L'inefficienza del servizio Giustizia rende residuali, puramente consolatori, i principi costituzionali; al contrario, una risposta efficace e tempestiva ai bisogni di tutela della collettività restituisce a quei valori la loro fondamentale pregnanza e concretezza.

Da questo punto di vista, la valorizzazione della partecipazione alla funzione giurisdizionale dei magistrati onorari è senza dubbio un fattore essenziale per il buon funzionamento del sistema.

Proprio alla luce di queste finalità, il Consiglio ritiene essenziale preservare un corretto bilanciamento tra qualità e quantità della giurisdizione, rendendo, da un lato, insuperabile la tutela dei valori fondanti dell'ordine giudiziario, dall'altro, sostenendo le esigenze pressanti di efficienza del servizio.

Nella stessa traiettoria, del resto, tutta la disciplina di matrice consiliare, lungi dall'incentivare prassi distorte caratterizzate da un anarchico ed eccessivo utilizzo della magistratura onoraria al di là delle necessità imposte dalla sofferenza organizzativa degli uffici, ha da tempo inteso regolamentare l'impiego della medesima, riconducendolo - nella cornice di principi generali uniformi a livello nazionale - alla complessiva strategia organizzativa dell'ufficio, dei cui risultati e delle cui modalità di realizzazione il singolo dirigente viene chiamato a rispondere in sede di periodiche valutazioni sul suo operato.

In questa stessa direzione di necessario equilibrio delle soluzioni, **il Consiglio stima negativamente la compressione oltre misura dei serbatoi di reclutamento dei magistrati onorari, ma, nello stesso tempo, considera indeclinabile il controllo scrupoloso sulle posizioni di compatibilità e professionalità individuale del singolo rispetto all'incarico.**

⁸ In tal senso Corte cost. sent. n. 72 del 1991

Rispetto allo statuto soggettivo del magistrato onorario, poi, resta imprescindibile il rispetto, in modo effettivo, dei tratti salienti che connotano strutturalmente la natura onoraria delle funzioni, all'interno del perimetro definito dalla Costituzione e dalle fonti normative europee. In particolare, il Consiglio, richiamando le autorevoli affermazioni dei Padri costituenti, per cui *“onoraria” «è una funzione che si presta non come attività professionale, ma come una partecipazione spontanea che esce dalle normali occupazioni della propria vita»* (Giovanni Leone), ribadisce la necessità che siano sempre preservati alcuni tratti morfologici indefettibili di questa figura, quali *l'occasionalità, l'accessorietà e la temporaneità dell'incarico*, tenuto conto che, per la stessa tenuta costituzionale dell'impianto complessivo, *qualsiasi misura organizzativa “non può, e non deve, incidere sullo “stato” del magistrato tanto da trasformare l'incarico temporaneo in un sostanziale incardinamento in un ufficio; con il rischio dell'emergere di una nuova categoria di magistrati”* (Corte Costituzionale sentenze n. 103 del 1998; n. 99 del 1964).

Al passo con l'assetto della magistratura onoraria nella cornice europea, è del resto ben appropriato che sia la società civile a partecipare attivamente all'amministrazione della giustizia, con propri esponenti, qualificati tecnicamente, ma anche in possesso di requisiti di credibilità e vicinanza alla cittadinanza e con maggiore prossimità rispetto ad essa. *L'accessorietà delle funzioni, rispetto ad una attività lavorativa principale*, ne esalta positivamente la valenza di *honos*, quindi come contributo spontaneo, di matrice anche ideale, offerto dal cittadino, in linea con le esperienze straniere dei *lay judges*.

In un'ottica sistemica, infine, non può essere persa l'occasione per ribadire un *leit motiv* del pensiero consiliare, cioè che rinsaldare efficienza e credibilità e fiducia nel sistema giudiziario italiano è una questione fondamentale per la democrazia, un imperativo categorico per tutte le istituzioni, ma il livello di inadeguatezza raggiunto dalla macchina giudiziaria non permette più di considerare esaustivo un singolo intervento riformistico, neppure quello presente, comunque congegnato, ma impone di agire tenacemente con più azioni concorrenti, con una incisiva strategia di sistema.

3. Considerazioni preliminari all'esame della disciplina del disegno di legge delega n. 1738.

Naturalmente, il tentativo di dar luogo ad una organica disciplina della magistratura onoraria impone la considerazione della generale situazione della giurisdizione, sotto il profilo delle pendenze e delle sopravvenienze dei procedimenti, come pure delle scoperture di organico nella magistratura professionale e delle prospettive innescate dalle recenti riforme dirette a

ridurre, con diversi ed articolati strumenti, il numero di procedimenti esperibili innanzi alla giurisdizione.

Devono, quindi, tenersi in adeguata considerazione, al fine di evitare interventi settoriali e non coordinati e la pericolosa incisione di rilevanti principi costituzionali in materia di giurisdizione, le numerose recenti riforme attinenti sia al settore del processo civile (si pensi al rafforzamento disciplina degli istituti di mediazione ed alla riforma delle impugnazioni), sia nel settore penale (si pensi alla delega in materia di depenalizzazione contenuta nella l. 67/2014, recentemente attuata con l'approvazione di due decreti legislativi).

Si tratta di riforme di grande rilievo, adottate con condivisibile lungimiranza dal Parlamento e dal Governo, perché sono destinate a ridurre sensibilmente l'arretrato, come pure il numero delle sopravvenienze e, quindi, il complessivo carico gravante sulla giurisdizione.

Il Consiglio auspica, peraltro, che in tale direzione si approfondano ulteriori sforzi da parte del legislatore, al fine di ridurre a fisiologia l'area dell'intervento giurisdizionale, attualmente esteso, specie in ambito penale, ad ambiti e controversie che meriterebbero ben diversa soluzione. Opzioni di tal genere, così come una profonda rimediazione dell'istituto della prescrizione dei reati e del divieto di *reformatio in pejus* nell'appello penale, consentirebbero di meglio allocare risorse umane e materiali e, così, di procedere al fisiologico riassorbimento dei ritardi del sistema giustizia.

Deve, inoltre, tenersi in considerazione la necessità, della quale, invero, deve darsi atto, il Ministro della Giustizia ha precisa contezza, di colmare i rilevanti vuoti di organico della magistratura professionale. Ed in questo senso, anche ai fini delle considerazioni da esprimersi nella presente sede, va riconosciuto che il Ministero della Giustizia, con adeguata determinazione, ha bandito un numero crescente di concorsi, ed ha, a più riprese, a mezzo dei suoi rappresentanti, assicurato un progressivo impegno in tale direzione, anche in vista delle ulteriori carenze che si registreranno a causa dell'anticipato pensionamento di numerosi magistrati, prevedendo una ulteriore accelerazione dei concorsi, destinata, nel medio periodo, a riassorbire la attuale rilevante scopertura.

Sul punto il Consiglio superiore della magistratura ritiene di dover sottolineare la assoluta necessità che vengano assunti un numero di magistrati professionali tale da coprire le attuali vacanze di organico, dovendosi evidenziare che negli ultimi dieci anni la magistratura ordinaria non è mai stata in situazione di pieno organico, essendosi registrate, per contro, costantemente vacanze per circa 1000 unità.

Il Consiglio ritiene, peraltro, che una migliore complessiva produttività della magistratura togata possa essere assicurata con la auspicata riforma delle piante organiche degli uffici

giudiziari, trattandosi di riforma capace di perequare i carichi di lavoro e, quindi, di consentire il pieno sfruttamento delle potenzialità dei magistrati professionali.

Alla luce di quanto sopra esposto occorre tener conto che l'andamento decrescente del numero dei procedimenti determinati dalle riforme sopra indicate e il progressivo riassorbimento, a regime, nel medio lungo periodo, dei ritardi e del carico di lavoro, unito alla manifestata determinazione del Ministero della Giustizia a colmare i vuoti di organico della magistratura professionale, impone di collocare l'intervento normativo oggetto del presente parere in una prospettiva più ampia, e di calibrare la disciplina organica della magistratura onoraria in un orizzonte temporale di lungo periodo, nel quadro delle evidenti direttrici di miglioramento della generale condizione della giurisdizione e nel rispetto dei principi costituzionali a presidio della autonomia ed indipendenza della magistratura.

Sulla scorta di tali generali considerazioni è reso, quindi, il presente parere, il quale fa riferimento ai punti del disegno di legge che paiono di particolare rilevanza nel quadro sopra tratteggiato, non si traducendosi, quindi, in un analitico, quanto vano, esame di ogni sua singola disposizione.

4. Esame dei punti qualificanti del disegno di legge delega n. 1738.

Tenuto conto della indubbia necessità di procedere ad una organica riforma nella materia della magistratura onoraria, appare, come dianzi anticipato, **del tutto condivisibile la predisposizione da parte del proponente di uno statuto unico della magistratura onoraria**, applicabile indifferentemente ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale ed ai viceprocuratori onorari, unificante funzioni da costoro svolte nello statuto onorario che le contraddistingue. Con il disegno di legge delega n. 1738, il Governo si propone, in effetti, come segnalato, di superare l'attuale disciplina, differentemente modulata per i giudici di pace, i giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari. **Le figure di giudice onorario di tribunale e di viceprocuratore onorario sono fatte confluire entrambe nell'ambito dell'ufficio del giudice di pace, del quale il Ministro della giustizia provvede a stabilire la dotazione e pianta organica (art. 2 co. 1 lett.b).**

Sono attribuite **alla magistratura onoraria giudicante tre diverse funzioni: giudice presso l'Ufficio del Processo (art. 2 co. 5, lett. a) e co. 7 lett. d), giudice presso l'Ufficio del Giudice di Pace (art. 2 co. 1 lett. a) e co. 15), giudice applicato presso il Tribunale (art. 2 co. 5, lett. b)]; come pure è previsto, che i vice procuratori onorari possano esercitare le funzioni requirenti o far parte dell'ufficio del processo.**

Sul piano delle soluzioni organizzative prospettate deve, poi, salutarsi con favore la previsione dell'impiego dei giudici onorari e dei vice procuratori onorari, nell'ambito dell'ufficio del processo, trattandosi di una misura che può consentire l'avvio della operatività di un'articolazione organizzativa essenziale per un più efficace svolgimento della funzione giurisdizionale, sebbene debba segnalarsi, già in sede di delega, l'opportunità di individuare e differenziare le mansioni attribuite ai diversi soggetti chiamati ad operarvi (cancellieri, tirocinanti, etc.).

Positivo, quindi, è l'inserimento dei giudici onorari (di pace) nell'ufficio per il processo costituito presso il tribunale ordinario. Esso è strumentale all'utile ausilio al giudice professionale, per la facoltà loro attribuita di compiere atti preparatori necessari o utili all'esercizio delle funzioni od attività delegabili dal giudice professionale, in considerazione della natura degli interessi coinvolti e della semplicità delle questioni che normalmente devono essere risolte. Parimenti condivisibile è la previsione secondo la quale tali attività sono da svolgere secondo le direttive stabilite dal giudice professionale, al quale il giudice onorario di pace è tenuto ad attenersi, salvo suo rifiuto, nell'espletamento dei compiti delegati.

La proposta normativa è, in definitiva, da condividersi pienamente perché diretta ad arricchire e a dare attuazione alla disposizione dell'art. 50 del D.L. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014, che ha previsto la creazione, presso i tribunali ordinari e le Corte d'Appello, dell'ufficio del processo.

In tal senso, essa va favorevolmente salutata quale ulteriore tassello del percorso di ammodernamento del funzionamento del sistema giudiziario, in sintonia con le esperienze di più efficienti sistemi stranieri e con alcune prassi virtuose già sperimentate in uffici italiani che hanno dimostrato come modelli organizzativi di collaborazione funzionale, attraverso la qualificata assistenza all'attività del giudice siano in grado di offrire un contributo significativo alla capacità di smaltimento degli affari.

D'altra parte tale attività di affiancamento ed ausilio funzionale, oltre a contribuire alla migliore e più rapida definizione degli affari affidati al magistrato professionale, ha l'ulteriore funzione di consentire al magistrato onorario un progressivo avvicinamento all'eventuale esercizio delle funzioni giurisdizionali onorarie.

Sono da salutare positivamente, inoltre, gli interventi diretti ad assicurare una più adeguata formazione della magistratura onoraria, seppure nel quadro della specificità della sua funzione.

Positiva è, pertanto, la previsione contenuta nell'art. 2, comma 3, lett. e) del D.D.L. (“*Principi e criteri direttivi*”), il quale stabilisce un periodo di tirocinio iniziale presso un magistrato professionale affidatario. Da salutare favorevolmente è, inoltre, la previsione di una formazione permanente dei magistrati onorari, concepita su base decentrata, secondo un modulo unificato individuato dalla Scuola superiore della magistratura (art. 2, comma 3, lett. e)), con una cadenza, semestrale. Parimenti da condividersi è la previsione, per i primi quattro anni, della esclusiva prestazione delle funzioni onorarie nell'ambito dell'ufficio per il processo (art. 2, comma 7, lett. d)), come pure (cfr. art. 2 co. 14) la partecipazione alle riunioni trimestrali organizzate, ex art. 47 ord. giud., dal capo dell'ufficio o da un suo delegato, per l'esame delle questioni giuridiche più rilevanti di cui abbiano curato la trattazione, per la discussione delle soluzioni adottate e per favorire lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi innovative.

La proposta di legge merita, inoltre, apprezzamento nella parte in cui attribuisce al Presidente del Tribunale le funzioni di coordinatore dell'ufficio del Giudice di Pace.

Egli, in particolare, è tenuto a provvedere a tutti “*i compiti di gestione del personale di magistratura ed amministrativo*” (art. 5 comma 1), alla predisposizione delle tabelle ed all'assegnazione degli affari (art. 5 commi 2 e 3). Il Presidente del Tribunale può, nell'espletamento dei compiti di cui al presente articolo, avvalersi dell'ausilio di uno o più giudici professionali, all'uopo delegati. Come è noto, l'attuale assetto normativo costruisce l'Ufficio del Giudice di Pace quale entità autonoma funzionalmente ed organizzativamente, affidata alla direzione da parte del giudice di pace coordinatore, pur in presenza di una norma - l'art. 16 della Legge n. 374 del 1991 -, che attribuisce al C.S.M. la possibilità di delegare al Presidente del tribunale territorialmente competente la sorveglianza sugli uffici del giudice di pace e prevede l'“*intesa*” con il Presidente del Tribunale per ciò che riguarda la fissazione delle udienze (art. 15 comma 2 L. cit.). La funzione di iniziativa disciplinare è affidata al Presidente della Corte d'appello. Ciò ha provocato, in numerosi casi, una sorta di sostanziale separatezza dell'ufficio onorario rispetto a quelli professionali del circondario, rendendo più ardua la verifica trasparente della congruità del suo funzionamento – programmato secondo il sistema tabellare, dal Consiglio Superiore della Magistratura, previo parere del Consiglio giudiziario su proposta del Presidente della Corte d'Appello.

Tale situazione non sempre ha favorito percorsi funzionali di omogeneità, coordinamento e trasparenza. **Appare per questo sicuramente opportuna la riconduzione dell'ufficio alla diretta responsabilità di coordinamento organizzativo e gestione del Presidente del Tribunale**, cui in ultima analisi viene attribuito il compito di responsabile dell'intero settore della giurisdizione

di primo grado nel circondario, allo scopo di garantirne la coerenza ed il coordinamento tra uffici.

Venendo, poi, ad uno dei punti più qualificanti del disegno di legge, mentre deve considerarsi positivamente la volontà di determinare con maggior rigore la durata dell'incarico e la sua temporaneità, si segnala la possibilità di adottare una soluzione più conforme allo statuto onorario del magistrato, tenuto conto delle prospettive della giurisdizione quali determinate dalle più recenti riforme, dai propositi governativi in tema di copertura dell'organico dei magistrati professionali, nonché dalla attuazione, favorita anche dal disegno di legge in esame, dell'ufficio del processo.

Il provvedimento in esame fissa, in particolare, la durata dell'incarico, a regime, in complessivi dodici anni (ossia quattro anni come magistrato onorario presso l'ufficio del processo e, se confermato, in quanto considerato idoneo [(art. 2 co. 7 lett. b)], ulteriori otto anni come magistrato onorario presso l'ufficio del giudice di pace (cfr. art. 2 comma 7).

Si tratta di una scelta del tutto condivisibile, poiché consente il concreto avvio dell'ufficio del processo, e quindi un incremento della produttività del magistrato professionale e, nel contempo, gradua, anche in funzione di una progressiva formazione, l'ingresso del magistrato onorario nella organizzazione giudiziaria, consentendogli l'esercizio delle funzioni giurisdizionali una volta trascorso un congruo periodo di affiancamento al giudice professionale.

Non sembra, per contro, potersi condividere la disciplina della durata dell'incarico quale definita dal regime transitorio che consente la permanenza degli attuali magistrati onorari nella funzione per un periodo che, nel suo massimo, giunge anche a sedici anni, maggiore quindi di quello di dodici anni previsto "a regime". Valuti in ogni caso il legislatore, le soluzioni più adatte ad evitare una eccessiva stabilizzazione, che appare poco compatibile con la natura onoraria della funzione e con l'assetto costituzionale della magistratura, anche onoraria.

Per le medesime ragioni, valuti, inoltre, il legislatore, se sia opportuno prevedere - per coloro che attualmente svolgano le funzioni onorarie e che, quindi, possono fruire del regime transitorio - il divieto di proporre distinte, ulteriori o future domande di accesso alla magistratura onoraria.

Appare incongrua, inoltre, la previsione della assegnazione di coloro che attualmente siano investiti delle funzioni di magistrato onorario all'ufficio del processo, atteso che tale disposizione non appare compatibile con la, invero correttamente ipotizzata, prospettiva di una progressiva formazione e della acquisizione graduale di esperienza

nell'esercizio della funzione giurisdizionale, determinata dal passaggio dalla posizione di diretta collaborazione col giudice professionale alla assunzione di autonome funzioni giurisdizionali, seppure onorarie.

Suscita, poi, perplessità la norma transitoria che, prevedendo per i magistrati che abbiano superato i 65 anni di età la possibilità di restare in servizio sino a 68 anni, dispone che per questi ultimi tre anni gli stessi siano adibiti allo svolgimento di compiti inerenti all'ufficio del processo; tale disposizione, di fatto opera nei loro confronti una sorta di "retrocessione", prevedendo in tal modo che magistrati onorari già collaudati per la pregressa esperienza, di fatto vengano adibiti a compiti riservati a magistrati di prima nomina.

Appare, infine, necessaria la eliminazione, ai fini dell'accesso alle funzioni onorarie, del titolo preferenziale del pregresso esercizio delle stesse. Tale elisione consente di rendere coerente il sistema di reclutamento con la proclamata temporaneità delle funzioni onorarie e con la corrispondente proposta sopra formulata di ridurre la proroga determinata dal regime transitorio, in vista di una maggiore rotazione degli aspiranti.

Con riferimento alla questione del conflitto dell'attuale assetto della magistratura onoraria con la disciplina di matrice europea, non intendendosi ignorare le esigenze di una seppur parziale stabilizzazione della precarietà che il provvedimento in esame intende, evidentemente, soddisfare, si ritiene, tuttavia, di dover segnalare la inopportunità che tali istanze trovino soddisfazione in una stabilizzazione del rapporto magistratuale onorario, sembrando opportuno, piuttosto, che il legislatore le soddisfi adottando meccanismi di tutela che prevedano percorsi privilegiati di accesso ai ruoli della pubblica amministrazione che richiedano competenze giuridiche significative.

Nella prospettiva sopra tratteggiata, che privilegia il carattere onorario della funzione, deve considerarsi positivamente la previsione di una componente retributiva fissa, seppure graduata in funzione delle funzioni specificamente svolte.

Deve rimarcarsi, tuttavia, la necessità che il sistema di retribuzione della magistratura onoraria mantenga una piena compatibilità con l'ordinamento vigente, anche alla luce del rilievo svolto dalle SS.UU. della Corte Suprema di Cassazione, con la sentenza 9 novembre 1998 n 11272 (conf. Cass., 26 gennaio 2001 n. 1088), per cui i giudici di pace nel nostro ordinamento, come in tutta Europa, sono funzionari onorari e conseguentemente godono di un trattamento economico di natura indennitaria, in conseguenza dell'assenza di un rapporto professionale di servizio, volto al ristoro degli oneri sostenuti (così testualmente Cass. Sez.

Un. 15 marzo 1985 n. 2016). Palese è, infatti, , sul punto la differenza con i magistrati ordinari per i quali il compenso ha natura retributiva (Corte Costituzionale 19.1.1995 n 15).

E' da salutare con favore la gradualità prevista nell'ammontare della indennità fissa, in relazione alle diverse funzioni da svolgersi nel percorso del magistrato onorario delineato dal disegno di legge. Appare, in particolare, **del tutto condivisibile la corresponsione di una indennità più ridotta nella fase della partecipazione all'ufficio del processo ed una indennità più consistente al momento dell'esercizio, dopo il primo quadriennio, delle funzioni giurisdizionali.**

Si nutrono, invece, dubbi sulla bontà della previsione di una componente retributiva incentivante. Tali soluzioni retributive tendono, infatti, a privilegiare il collegamento alla mera produttività del magistrato onorario, e cioè di meccanismi che, da un lato, si prestano a strumentalizzazioni, potendo favorire la scelta del magistrato onorario di definire i procedimenti più semplici e seriali a scapito di quelli più complessi ed articolati e ,dall'altro, esaltano il parametro della mera produttività, a scapito della necessità di assicurare una adeguata qualità della decisione. In questa medesima ottica **non appare apprezzabile la previsione dell'art. 2 comma 13 lett. c) del disegno di legge, nella parte in cui sottopone la corresponsione della indennità ad una verifica da parte del presidente del tribunale o del procuratore della Repubblica (rispettivamente per i giudici onorari ed i vice procuratori onorari) del raggiungimento degli obiettivi stabiliti,** tenuto anche conto del fatto che l'indennità risulterebbe, in ogni caso, collegata ad obiettivi non determinati né uniformi per tutti i magistrati interessati.

D'altro canto **la scelta di assicurare la partecipazione alla funzione magistratuale onoraria sia dei professionisti che dei lavoratori dipendenti, da salutare positivamente in quanto del tutto in linea con la citata natura onoraria delle funzioni, ben conferma la connotazione della funzione in esame, nella sua specifica componente, che impone di considerare la attività giudiziaria prestata in via onoraria come accessoria rispetto alla attività professionale o lavorativa "principale" svolta da colui che riveste l'incarico.** Si tratta di una scelta che, correttamente, tiene conto dell'assetto costituzionale della magistratura professionale (che impone, anche in funzione della assicurazione dello *status* di indipendenza ed autonomia della giurisdizione, l'accesso alla stessa per concorso pubblico) e impone , quindi, una coerente, soluzione , invero sopra sollecitata, sia sul piano retributivo che della durata dell'incarico.

Il Consiglio, infine, auspica che la razionalizzazione delle risorse riservate alla magistratura onoraria, prevista dai commi 609 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015,

n. 208 non determini una riduzione delle risorse disponibili per la corresponsione delle indennità ai magistrati onorari, atteso che tale evenienza potrebbe determinare una minore funzionalità complessiva del sistema giudiziario.

Si collocano, poi, pienamente nella prospettiva onoraria della funzione e devono essere, quindi, integralmente condivise le previsioni che collocano la incompatibilità del giudice onorario determinata dall'esercizio della professione forense, esclusivamente a livello del circondario del tribunale. Tale soluzione si armonizza perfettamente con la natura onoraria e temporanea dell'incarico atteso che essa presuppone la individuazione di un punto di equilibrio tra le esigenze sociali connesse alla imparzialità del giudizio e l'assicurazione al magistrato onorario della possibilità che - essendo prestato alla funzione giurisdizionale, per l'appunto onoraria - possa, comunque, esercitare e sviluppare, anche in vista della cessazione del temporaneo incarico onorario, la professione principale, costituente la principale fonte di reddito.

Deve infine, salutarci con favore la previsione secondo la quale i doveri generali dei magistrati onorari debbono essere individuati sulla base di quelli attualmente previsti per i magistrati professionali. E', in particolare, condivisibile, in linea di principio, la previsione dell'art. 2, co. 11, col quale si delega il Governo ad elaborare per la magistratura onoraria un assetto della materia disciplinare più vicino a quello della magistratura togata.

La novella è da salutare positivamente, in quanto si propone di razionalizzare il settore disciplinare per la magistratura onoraria, ponendo fine all'iniqua alternativa "*revoca dell'incarico - archiviazione*". E', infatti, esperienza comune quella secondo la quale non tutte le condotte raggiungono un livello di gravità tale da giustificare la revoca, pur non essendo così irrilevanti da giustificare l'assenza di una sanzione.

Si segnala, peraltro, l'opportunità di evitare una integrale equiparazione della normativa disciplinare dei magistrati onorari e professionali.

Una diversa modulazione della disciplina delle sanzioni disciplinari sembra, infatti, imposta dalla peculiarità del carattere onorario della funzione.

Nell'ambito del sistema disciplinare della magistratura professionale la graduazione ed articolazione delle sanzioni nei termini previsti dal d. lgs. 109/2006 si giustifica per la natura professionale della attività e per la esistenza di un vero e proprio rapporto di servizio, indefinito nel tempo. **La natura meramente onoraria della funzione esercitata e l'assenza di qualsiasi rapporto di servizio consiglia, per contro, con riferimento alla magistratura onoraria, una semplificazione sia degli illeciti che dell'apparato sanzionatorio.** In particolare, da un lato sembra opportuno che quest'ultimo sia limitato alla

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

Dall'altro, mentre deve salutarsi con favore una equiparazione dei doveri generali dei magistrati onorari con quelli previsti per i magistrati professionali (cioè dei doveri attualmente previsti dall'art. 1 del D. lgs. 109/2006), non sembra opportuno che le fattispecie disciplinari dei secondi vengano automaticamente estese ai primi, apparendo consigliabile una distinta loro configurazione e modulazione che tenga conto delle specificità della natura onoraria della funzione.

Inoltre, le prospettive di riduzione del carico della giurisdizione, la auspicata copertura degli organici della magistratura professionale, oltre che la rilevanza e complessità tecnica di alcune delle ulteriori materie affidate alla cognizione del giudice onorario, sembrano **sconsigliare la ulteriore estensione delle competenze prevista dal disegno di legge in esame.**

Per contro, potrebbe essere opportuno valutare la possibilità di accompagnare una, eventuale e ridotta, estensione delle competenze del giudice onorario, ad un sistema procedurale estremamente semplificato, creato *ad hoc* per il giudice onorario ed accompagnato dalla diffusa adozione del giudizio secondo equità (seppure conformato ai principi regolatori della materia secondo l'insegnamento di Corte Cost. n. 206/2004).

Tanto potrebbe consentire una più celere definizione dei procedimenti affidati al giudice onorario rendendo maggiormente congeniali, per struttura e natura, alla funzione onoraria propria della giurisdizione in esame, il processo, come pure l'accertamento dei fatti e la decisione.»

Il presente parere viene trasmesso al Ministro della Giustizia.