

Commissione giustizia Senato

Audizioni informali nell'ambito dell'esame dei disegni di legge in materia di magistratura onoraria

Risposta a nota mail giovedì 20/02/2020 – richiesta audizione o contributo del sottoscritto Eugenio Forgillo
– Presidente Vicario della Corte di Appello di Napoli

Premessa

La problematica della magistratura onoraria va affrontata, a mio avviso, in termini di: **Necessità e Complessità**.

Dopo anni in cui si discute, anche con moti alterni, sulla perdurante esigenza di una magistratura onoraria nel Paese, le evoluzioni degli ultimi decenni portano con sicurezza ad affermare l'esigenza di mantenere la magistratura onoraria, connotandosi detta esigenza in termini di "necessità".

Tutte le riforme degli ultimi anni si sono progressivamente diffuse in prospettiva di accentuazione delle competenze delle magistrature onorarie, al punto che le prossime proiezioni di diffusività, vedono affidare a questa ben più del 60% dell'intero contenzioso civile ed una consistente fetta del settore penale.

Strutture, reclutamenti, organizzazioni si sono tutte mosse in detta prospettiva ed appare oggi concretamente impensabile anche solo dare ascolto a quelle flange che vorrebbero totalmente affidata alla magistratura togata tutta la giurisdizione.

Di là di ogni opzione ideologica, è certo che il sistema "togato" attuale non è assolutamente in grado di far fronte alla congerie dei procedimenti gravanti sugli uffici giudiziari del Paese; né è sensatamente credibile che si reperiscano nel breve tempo risorse economiche necessarie per l'assunzione di svariate migliaia di ulteriori magistrati togati (anche ipotizzando vi fosse volontà politica di aumento delle dotazioni organiche).

In sintesi, il "sistema onorario" deve essere necessariamente alimentato e mantenuto al fine di evitare disastri ancora peggiori del sistema giustizia italiana, già relegata agli ultimi posti in ambito internazionale in termini di immagine, tempestività della risposta ed efficienza.

A fronte di milioni di processi civili e penali pendenti, la prospettiva di arginare l'emergenza con la sola periodica revisione di questa o quella procedura o con meccanismi che disincentivino l'accesso alla giustizia ha palesato nel corso degli ultimi decenni tutta la sua inconsistenza, dimostrando come sia necessario contrapporre rimedi più robusti ed effettivi: il potenziamento delle risorse umane e, segnatamente, l'utilizzo di chi è già stato immesso – spesso da anni o decenni – nel possesso delle funzioni giurisdizionali.

**

E' altrettanto certo che la pur tanto attesa riforma della magistratura onoraria venuta fuori dal citato decreto legislativo n. 116 del 2017, attuativo della legge delega 28 aprile 2016, n. 57 non ha prodotto i benefici previsti.

La riforma, senz'altro condivisibile sotto il profilo della razionalizzazione della disciplina di settore e soprattutto nella prospettiva di contenimento della spesa pubblica¹, è stata realizzata con modalità che, pur

¹ Si ricordano le parole del Presidente Ettore Ferrara, nel corso di un convegno, nei seguenti termini: I modelli di utilizzo adottati nel corso del tempo ruotano dunque intorno a queste ipotesi e alle connesse problematiche: - Attività di collaborazione fuori udienza; - Affiancamento al giudice ordinario per lo svolgimento di attività sia istruttorie che definitorie delegate dal titolare del ruolo; - Assegnazione di un ruolo, da ultimo ammessa non solo in caso di vacanza

prescindendo dalle aspettative dei soggetti più direttamente interessati, destano talvolta nei Dirigenti degli Uffici Giudiziari dubbi e incertezze che in alcuni casi potrebbero trovare risposta in interpretazioni delle norme niente affatto però scontate, e quindi tali da rendere quanto mai opportuno un intervento chiarificatore.

Il dato comune è stato l'unanime preoccupazione per un testo finale (quello di cui al D.lgs. 116/2017) sostanzialmente inappagante. Tanto è vero che immediatamente dopo l'approvazione si è costituito un tavolo tecnico presso il Ministero per approntare correttivi mentre risultano in essere diverse iniziative parlamentari per le modifiche del caso, tutte costantemente partendo dall'*incipit* della inadeguatezza del sistema, ancorché con risultati non sempre sovrapponibili, in alcuni casi essendo previsti solo dei correttivi marginali, in altri interventi più strutturali.

**

In realtà, sono talmente tali e tante le problematiche prodottesi con la riforma degli anni scorsi, anche in vista della piena effettività da qui ad un anno, che una risposta limitata (come sembra fare il testo del progetto n. 1438) non farebbe altro che peggiorare le cose.

Di più, non possono essere trascurate tutte quelle iniziative, giudiziarie e non, poste in essere dalla magistratura onoraria per vedere riconosciuti i propri diritti, alcune delle quali sfociate in sede giudiziaria, anche comunitaria, con qualche affermazione in grado di produrre effetti considerevoli per le casse dello Stato ove dovessero trovare ulteriore conforto (ci si riferisce, in particolare alla recente sentenza del Tribunale di Sassari, 24.2.2020, in ordine allo *status* del magistrato onorario; ai richiami europeistici già noti in termini di prestazioni accessorie da assicurare, etc.).

In estrema sintesi, attendono misure adeguate tanto il corpo intero della magistratura onoraria, tanto i capi degli uffici giudiziari, tanto lo stesso C.S.M. al fine di evitare che la prevista amplificazione delle competenze possa ingenerare più problemi che benefici per la collettività. Giova evidenziare come l'Associazione Nazionale Magistrati abbia espresso, in seno al tavolo tecnico costituito presso il Ministero della Giustizia, parere favorevole per la gran parte delle proposte di rettifica avanzate.

**

Parecchie sono le tematiche aperte e di cui si tenterà di dar sinteticamente riscontro.

del posto ma anche quando per circostanze oggettive (v. carichi di lavoro) non sia possibile far fronte alla domanda di giustizia in tempi ragionevoli; - Supplenza in caso di assenza e/o anche di impedimento conseguente a carico di lavoro, e/o di vacanza del posto, sui ruoli monocratici; - Partecipazione alla costituzione dei collegi, in sostituzione di magistrati professionali. Problematiche che meritano particolare attenzione anche in considerazione del fatto che, l'utilizzo dei magistrati onorari originariamente realizzatosi in forme e con modalità quasi artigianali, in maniera sostanzialmente saltuaria e senza particolari oneri a carico dello Stato, è andata nel tempo sviluppandosi in maniera tale da assumere un oggettivo e stabile rilievo nell'organizzazione degli uffici giudiziari, per ciò stesso fondando aspettative nei Got e determinando rilevanti costi per l'Erario, che specie in considerazione delle aperture registratesi sul fronte della supplenza per impedimento a causa dei carichi di lavoro, rischiavano di risultare incontrollabili e non preventivamente contenibili, perché rimessi a scelte organizzative di competenza dei Dirigenti degli Uffici (Il sistema precedente era sostanzialmente "senza protezione" per le casse dello Stato, rappresentando l'unico settore dell'attività giudiziaria per il quale non esisteva per i Dirigenti degli Uffici un tetto di spesa previsto in bilancio, tale da condizionare l'organizzazione, ma era la determinazione della spesa a seguire l'organizzazione....."). E tanto più meritano attenzione perché, quelle problematiche, nella misura in cui dovrebbero oggi trovare risposta in una disciplina molto più articolata e completa di quanto avvenuto in passato, risultando per molti aspetti ancor oggi di dubbia risoluzione, potrebbero comportare per i Dirigenti degli Uffici giudiziari, responsabilità per danno erariale che certamente è assolutamente necessario evitare, senza però che questi timori costituiscano ingiustificato freno all'impiego della magistratura onoraria.

Ordinamento – norme comuni

Certamente con la riforma del 2016 – 2017 si è persa una concreta occasione per la redazione di uno “statuto uniforme della magistratura onoraria”, pur essendo questa l’ambizione.

Sono rimaste fuori dalla previsione parecchie figure di magistrati onorari:

- **I giudici ausiliari d’appello**
- Ed altri “onorari” che a vario titolo intervengono nei processi:
 - o **i giudici onorari del tribunale per i minorenni;**
 - o **gli esperti della sezione specializzata agraria;**
 - o **gli esperti del tribunale di sorveglianza**
 - o **i giudici popolari**

Eppure anche per loro (e soprattutto per i giudici ausiliari d’appello) sarebbe stato proficuo assicurare uno statuto unitario e non frammentario, quantomeno rispetto alle modalità di selezione, remunerazione, enucleazione dei diritti e dei doveri e delle incompatibilità oltre che per le responsabilità disciplinari.

E’ appena il caso di evidenziare come l’attuale disciplina non sia affatto esaustiva, al punto che il C.S.M. ha “dovuto” necessariamente elaborare una serie di provvedimenti sul tema, alimentando quella “para normazione secondaria” spesso fonte di critiche e perplessità (anche per “supposta” invasione di competenze).

Strutture degli uffici del giudice di pace non circondariali

L’affidamento ai Presidenti dei Tribunali del compito di coordinamento degli uffici del giudice di pace ha amplificato un problema che già era sorto dopo la legge sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, afferente le gestioni “comunali” di quegli uffici non ubicati nella medesima sede del Tribunale.

E’ fatto notorio come quasi dovunque gli uffici dei giudici di pace non circondariali (quelle, cioè, mantenute ad istanza dei Comuni interessati) siano in affanno, tanto per la pesantezza degli oneri annessi e connessi agli aspetti economici, tanto per l’inadeguatezza del personale di cancelleria di supporto.

Fatto così notorio che già in moltissimi casi si è dovuto procedere a revoca da parte del Ministero e a soppressione degli uffici più inadempimenti.

Per quelli ancora in funzione, tuttavia, la situazione non è affatto brillante per la constatata impossibilità della gran parte dei Comuni di poter far fronte. Di conseguenza è notorio come in molti uffici il giudice di pace (quando non debba intervenire direttamente il Presidente del Tribunale) sia costretto a “pietire” l’invio di carta, materiale di servizio, impiegati, etc.

Non si tratta solo di un problema economico organizzativo ma strutturale, sul quale sarebbe opportuno si ponesse concreta attenzione da parte del legislatore.

Il fatto che il personale amministrativo di questi uffici sia di provenienza comunale e che la stessa “vita” dell’ufficio sia in qualche misura condizionata dagli apporti del Comune, anche per mettere il giudice di pace addetto nelle condizioni di giudicare, può alimentare senz’altro qualche ombra sulla effettiva trasparenza e sul buon andamento dei servizi, troppo soggetta essendo la giurisdizione a condizionamenti e logiche localistiche in qualche misura in grado di influire sull’andamento della giurisdizione.

Verosimilmente si dovrebbe pensare di scorporare il personale distaccato dai Comuni definitivamente dal corpo amministrativo di provenienza. Sebbene emerga platealmente l'inattuabilità di una soluzione di tal fatta per l'immanenza dei costi connessi, appare altrettanto evidente come la giustizia sia una cosa troppo importante e seria per essere rimessa alle variabili, spesso anche bizzarre e variabili nel tempo, dei Comuni interessati.

In questi termini, tenuto conto dell'esperienza sin qui trascorsa, non sembra auspicabile che si possa consentire ulteriori aperture di uffici del giudice di pace rimesse alla volontà degli Enti Locali, come pur si paventa in alcuni progetti di riforma, mentre occorre necessariamente ripensare al modello delegatorio in favore di comunità periferiche, non solo perché sembra affermare un sistema di serie A "cittadino" rispetto ad un modello B "paesano", con diverso grado di attenzione dello Stato, per quanto l'esperienza dei fatti testimonia trattarsi di esperimento mal riuscito.

Coordinamento

Nonostante la previsione di coordinamento in capo al Presidente del Tribunale o suo delegato sia assai onerosa – e chi scrive ha avvertito personalmente e pesantemente il peso dell'innovazione – la prospettiva di un *ritorno al passato* contenuta nel progetto n. 1555 (art. 2) - con coordinamento in capo al giudice di pace più anziano e semplice supervisione da parte del P.T. – sembra impattare pesantemente con tutto l'impianto della riforma, sostanzialmente andando a ripristinare quella divisione tra uffici che si è voluta abolire proprio per cercare di dare più efficienza ed effettività alla *macchina* del primo grado.

Una soluzione di tal fatta reintrodurrebbe tutte quelle problematiche che in passato impedivano l'utilizzo dei g.d.p. nei tribunali, rendendo sicuramente più disagiata il funzionamento.

Reclutamento e conferme

Le procedure di reclutamento e conferma hanno palesato l'esistenza di parecchi limiti strutturali, dati sicuramente anche dall'incertezza della valutazione dei requisiti di accesso e di conferma.

Sarebbe del tutto auspicabile prevedere una più dettagliata tipizzazione dei requisiti e l'intera gestione del flusso con sistemi telematici cooperativi (evitando quanto più possibile l'utilizzo della carta e ricorrendo a quelle modalità oramai a tutti note che consentono di seguire passo a passo l'iter).

In questi termini, le proposte di correttivo dell'art. 4 e dell'art. 5, sembrano da condividere (v. c.d. Proposta n. 1516).

Formazione

Nel momento in cui si sta pensando di avere una giurisdizione di primo grado per buona parte affidata alla magistratura onoraria, non è pensabile che la formazione sia ancora così ridotta rispetto a quella riservata dalla Scuola della Magistratura alla componente togata.

Occorrerebbe rafforzare equitativamente la formazione onoraria, anche sul versante "europeistico", vista l'immanenza del diritto comunitario nel sistema.

Produttività

Uno degli aspetti più controversi, da sempre, della esistenza e utilità della magistratura onoraria ruota intorno alla effettiva produttività da parte di detta "forza lavoro". Se da un lato in alcuni casi si sono registrati concreti apporti in grado di incidere significativamente sulle statistiche di produttività dell'ufficio, in altri casi si sono registrati consistenti inefficienze e ritardi, rilevanti solo per i maggiori aggravati burocratici in capo ai Dirigenti degli uffici.

Le statistiche giudiziarie che conosco ci dicono che i maggiori ritardi negli uffici giudiziari (tanto per deposito di sentenze che per deposito di "riservate") si registrano a carico dei giudici onorari. Ciò risulta anche presso la Corte di Appello di Napoli.

Ciò anche perché le sanzioni concretamente irrogabili in caso di neghittosità sono talmente lunghe da comminare ed evanescenti (v. capo "disciplinare" infra) che occorrono anni per ottenere (specie in caso di ritardi) provvedimenti sostanzialmente inconsistenti.

Occorre, dunque, introdurre con particolare urgenza meccanismi informatici di misurazione dell'efficienza, in termini numerici e di tempestività, tali da consentire l'immediata intercettazione delle disfunzioni e l'approntamento di rimedi efficaci per attenuarle, eventualmente intervenendosi pure sul sistema retributivo.

Pagamenti

1. Di là della congruità delle indennità previste per i magistrati onorari, è certo come il sistema vigente crei parecchie disequaglianze tra soggetti che svolgono funzioni analoghe. Al momento, i giudici di pace sono i più remunerati, seguiti dai viceprocuratori onorari, a finire con gli ex got. Nel mezzo stanno i giudici ausiliari d'appello.

E' certo che quelli della fascia più bassa percepiscono remunerazioni assai prossime a quelle di un reddito di cittadinanza (lo rileva chiaramente il progetto n. 1555), oltremodo diverse da quelle percepite da chi svolge analoghe funzioni pur della stessa categoria, ed oltremodo più basse dei magistrati togati, pur talvolta dovendo avendo funzioni sostanzialmente analoghe.

Anche a voler ritenere che la piena operatività del D.lgs. 116 porterà a ridurre le disparità di trattamento, specie in conseguenza della riduzione del numero di udienze, perdurerà una situazione di squilibrio che deve essere necessariamente normata, troppe variabili restando sussistenti per assicurare continuità dei servizi.

Invero, qualora dovesse applicarsi la riduzione massima, al giudice onorario non potrebbe assicurarsi una retribuzione in grado di garantirgli un'esistenza libera e decorosa (ammontando a poche centinaia di euro). Con la conseguenza che costui dovrebbe necessariamente procurarsi il lavoro in altro modo, limitando al minimo quello per l'ufficio.

In siffatti termini, ovviamente, non solo la qualità potrebbe essere altamente pregiudicata dovendo il giudice costantemente preoccuparsi della sua sopravvivenza, ma potrebbe amplificarsi il rischio di impure contaminazioni della serietà professionale del magistrato quante volte egli sia terrorizzato dal pericolo di non farcela.

Siccome una delle regole fondamentali della serenità e dell'autonomia del magistrato passa proprio per assicurargli tutte quelle condizioni di lavoro e di vita in grado di metterlo in grado di svolgere tranquillamente il proprio ruolo, potrebbe essere necessario prevedere dei meccanismi assai più pregnanti di quelli attuali per assicurare quote minime fisse di remunerazione per il lavoro svolto.

La soluzione del progetto 1516 di non prevedere alcuna riduzione di retribuzione né limitazione di impegni, con la conseguenza della piena equiparazione retributiva e di impegni per il magistrato assegnato all'ufficio

per il processo con funzioni ausiliarie, all'ufficio per il processo con funzioni autonome ed, infine, all'ufficio del giudice di pace, pare quella più equilibrata ed in grado di scongiurare il rischio di derive giudiziarie per disparità di trattamento.

2. Sotto altro profilo, inoltre, non può trascurarsi come la previsione di un aumento del numero di udienze contenuto in tutti i testi di modifica proposti – tre (e più) settimanali – comporta quasi inevitabilmente che il giudice onorario debba “evadere” un gran numero di sentenze e altri provvedimenti, certamente non possibili nel corso dell'udienza. Conseguentemente, se non si vuol fingere di ignorare l'evidenza, i suddetti magistrati dovranno “dedicare” l'intera settimana a smaltire il lavoro accumulato, con ancora maggiore necessità di assicurare una remunerazione adeguata se si vuole evitare il rischio che debbano procurarsela *aliunde*, con le tante conseguenze possibili in termini di scadimento di qualità, contiguità, etc.

3. Tra le questioni assolutamente da chiarire vi è quella concernente le attività *non di udienza* del magistrato onorario: la questione si pone rispetto a chi è collocato nell'ufficio del processo e non è delegato dal magistrato togato a svolgere attività d'udienza.

Il mancato chiarimento espone in qualche misura a problemi di responsabilità contabile da parte di chi deve procedere. Vi è necessità di stabilire chiaramente come remunerare le attività non strettamente d'udienza, fissando comunque dei parametri di riferimento.

Una formula potrebbe essere assimilando l'attività di “udienza” ad ogni camera di consiglio, ogni seduta di attività di ufficio, anche inerente l'ufficio per il processo, o finalizzata allo studio preliminare delle udienze, o alla redazione delle sentenze e di altri provvedimenti, calcolati mediante mezzi di controllo fisici o digitali dell'orario di entrata e di uscita, o di connessione con la consolle del magistrato.

3.1. Ad ogni buon conto, pare assolutamente necessaria un'attività di semplificazione del sistema di remunerazione, altrimenti prestandosi tutti i correttivi proposti ad un gran numero di complicazioni ai fini della contabilità, appena essendo il caso di evidenziare che, mancando nei tribunali degli uffici di ragioneria e sistemi efficaci di monitoraggio di ogni segmento di attività giudiziaria, metodiche di pagamento ancorate a criteri troppo sofisticati andrebbero necessariamente a scontrarsi con l'impossibilità di censimento effettivo.

Probabilmente la migliore soluzione è quella di remunerare le attività di udienza e quelle assimilabili, come indicato nel punto 3, nonché una percentuale per i provvedimenti emessi (sentenze, ordinanze, decreti) o che si è contribuito ad emettere (quale componente dell'ufficio del processo, quale giudice di pace, quale vpo con la requisitoria o la richiesta conclusiva).

3.2. Onde evitare prassi disarmoniche e distoniche, l'unico metodo efficace e trasparente è quello di mappare direttamente sul sistema informatico gli eventi che danno luogo a remunerazione (udienze e provvedimenti), in modo tale che la stampa del dovuto, sia frutto di una semplice interrogazione informatica e non di elaborazioni troppo rimesse alla *discrezionalità* di chi le effettua.

In siffatta modalità potrebbero risolversi un gran numero di problemi posti nel corso di questi anni, anche relativi al censimento della c.d. “doppia udienza” quotidiana, rilevante ai fini del compenso.

Siffatta metodica di pagamenti, oltretutto, consentirebbe di avere una fotografia reale e costante del sistema economico complessivo, consentendo a tutti di ottenere dati reali ed attendibili.

4. Una questione che sembra da interpretare con urgenza è quella afferente l'entità dei compensi spettanti ai giudici onorari “vecchi” qualora dovesse passare il mille proroghe (che riguarda i soli termini di cui agli artt. 30, comma 1, e 32, comma 3 del D.lgs. 116/2017); infatti, nel mille proroghe non sembra previsto analogo slittamento dell'art. 31, sicché nell'anno 2021 questa categoria di magistrati vedrebbe drasticamente ridotta la remunerazione, specialmente per la categoria dei “giudici di pace”, se non si

arrivasse per tempo ad approvare la proposta governativa n. 1438, i cui prospetti contenuti nelle sintesi dell’AIR (pag. 8) almeno hanno il pregio di tentare di allineare i compensi previsti tra le diverse categorie.

Stabilizzazione

1. La soluzione propugnata dal Progetto 1516 pare ragionevole, per le motivazioni ivi esposte, consentendo a chi ha esplicato attività per tanti anni negli uffici giudiziari (spesso in via esclusiva) di raggiungere l’età pensionabile con un minimo di retribuzione e senza l’incubo di trovarsi da un giorno all’altro senza risorse.

Va ricordato come la c.d. stabilizzazione (che non significa passaggio nei ruoli della magistratura togata, né assunzione della qualifica di pubblico dipendente e neppure l’integrazione nei ruoli della magistratura senza concorso), ma semplicemente la possibilità, a domanda, di proroga delle funzioni onorarie anche oltre i limiti quadriennali previsti dalla legge e sino al raggiungimento dell’età pensionabile – limitatamente ad alcune categorie di soggetti da tempo prestanti le funzioni onorarie, il cui numero è tutto sommato modesto – non solo non appaia in contrasto con la Costituzione per quanto sia in linea con altri provvedimenti normativi già emessi in passato e mai oggetto di riprovazione dall’ordinamento (L. 18.05.1974 n. 217 e L. 04.08.1997 n. 516).

La strada della conservazione dell’incarico in corso sino al conseguimento della età pensionabile è in qualche modo indicata dal Consiglio di Stato nel parere reso in data 23 marzo 2017.

2. Problema ben diverso è quello della remunerazione per il periodo residuo, laddove è noto che alcuni vecchi giudici di pace continuano a percepire remunerazioni superiori a 70.000,00 euro annui (al massimo della produttività), mentre gli ex g.ot. percepiscono somme di gran lunga inferiori e variabili in relazione all’impegno richiesto e prestato.

La questione non è di poco momento perché evidentemente legata alle risorse economiche disponibili. E’ certo, tuttavia, come una volta stabilita la sostanziale identità di ruoli e funzioni, difficilmente si giustificerebbe una diversità di trattamento economico, tanto tra “vecchi” giudici onorari, tanto con i “nuovi”.

Il progetto di revisione ministeriale sembra fare un pò di chiarezza e armonizzazione sul punto.

Tutela previdenziale

La soluzione del testo del progetto n. 1516, nella parte in cui prevede la contribuzione a carico del professionista nella misura di un terzo e del committente/Ministero nella misura di due terzi pare quella più idonea a dare piena attuazione della pronuncia del Comitato europeo dei diritti sociali, adottata il 5 luglio 2016 e resa pubblica il 16 novembre 2016, la cui violazione è apprezzabilmente valorizzata in tutti i progetti presentati (*cf. anche progetto n. 1555*).

Di fatto, non sembra possa eludersi una presa di posizione sul punto della tutela previdenziale, sia pure escludendo che l’onere possa essere interamente a carico dello Stato.

I rischi di condanne in sede comunitaria (già paventati) sul punto sembrano ben più gravi dell’adozione di misure ragionevoli.

Riduzione del numero dei magistrati onorari

In alcuni progetti è prevista una consistente riduzione del numero dei magistrati onorari (si paventa da 8.000 a 5.000), motivata con esigenze di razionalizzazione ma sostanzialmente servente al reperimento di risorse per finanziare gli aspetti previdenziali.

Ferme restando valutazioni non di competenza, appare evidente come una contrazione così forte di numero abbia potenzialità devastanti sul sistema.

Nel Parere sullo schema di decreto concernente la *“Determinazione delle piante organiche degli Uffici del Giudice di pace e degli Uffici di collaborazione del Procuratore della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 del Decreto Legislativo 13 luglio 2017, n. 116”* (Delibera del CSM 17 luglio 2019) si è posto in rilievo che la dotazione complessiva di 8000 unità è a malapena sufficiente per coprire le esigenze attuali (con ripartizione di n. 3.200 unità con funzioni giurisdizionali di giudice di pace, n. 2.800 unità destinate all'Ufficio per il processo e altre 2000 agli uffici di procura).

Evidentemente una riduzione così come paventata in alcuni progetti produrrebbe effetti devastanti sulla complessiva funzionalità del sistema; in specie tenuto conto come le incombenze vadano complessivamente a lievitare, tanto per l'aumento delle competenze previste dalla norme che andranno in vigore nel 2021², tanto per il maggior numero delle udienze che s'intende concedere alla magistratura onoraria.

Attività conferibili

1. E' noto che tra i problemi principali posti dalla riforma vi è stato quello di individuare le attività demandabili alla magistratura onoraria nei tribunali. Se rispetto agli uffici del giudice di pace è la legge a stabilire le competenze e negli uffici di Procura, tutto sommato, si è trovato un assetto compiuto, nei tribunali si procedere a macchia di leopardo, tanto in ragione di specificità locali, tanto in ragione dei diversi approcci culturali dei rispettivi Presidenti, tanto in ragione della complessità normativa, non del tutto chiarita neppure dopo la circolare interpretativa del C.S.M. del 2018.

Invero, tra attività da svolgere nell'ufficio del processo, attività delegabili, attività in sostituzione del magistrato assente o impedito, attività da ruolo autonomo, vi è una congerie di soluzioni che andrebbe sicuramente normalizzata, anche ai fini della remunerazione (chiarendosi, dunque, quando le attività possano coesistere).

Il problema non è di poco conto perché riverbera alquanto sulla composizione delle tabelle dell'ufficio, sulla quantità del lavoro del magistrato onorario (e, conseguentemente, sulla c.d. percentuale variabile del compenso, se resta in piedi l'esistente metodica di liquidazione) e sulla comparazione con la produttività degli altri onorari.

Verosimilmente, rimuovendosi quanti più ostacoli possibili alle possibilità di attribuzioni, si diluiscono i problemi.

Posto che l'orientamento epocale è nei termini di consentire alla magistratura onoraria l'esercizio della giurisdizione in forme plurime ed articolate, senza ulteriori infingimenti potrebbe essere auspicabile l'esercizio di quasi tutte le funzioni (ivi comprese quelle di gip e di famiglia), quantomeno nell'ambito dell'ufficio del processo, al fine di consentire, finalmente, di erodere concretamente l'arretrato esistente e di traghettare definitivamente la giustizia italiana sul versante della piena efficienza.

² Naturalmente, se lo slittamento al 2025 previsto dal milleproroghe in corso di approvazione dovesse trovare definitivo riscontro, vi sarà la necessità di ridefinire tutto l'assetto con ponderazione.

2. Molti giudici onorari ritengono svilente o, comunque, non gradita l'assegnazione all'ufficio del processo; altra parte riterrebbe detta assegnazione confinata al tirocinio o al primo periodo di formazione. In comune ritengono l'assegnazione forzata all'ufficio del processo una *deminutio* ingiustificata e dequalificante.

Non è certamente priva di rilievo l'osservazione che l'inserimento di un soggetto con svariate decine d'anni di attività professionale, all'interno di un ufficio composto per lo più da giovani neo laureati e, magari, alle dipendenze di un togato di prima nomina possa costituire un deterrente non di certo incentivante per un magistrato onorario. A tacere l'altro, si dà la sensazione di una certa inadeguatezza del magistrato onorario a sostenere il ruolo, particolarmente rilevante anche nei confronti della collettività.

Sotto detto profilo, dunque, non sembrano insensate quelle proposte che prevedono detto inserimento su basi volontarie o per i soli primi anni dall'assunzione delle funzioni onorarie.

Trasferimenti

L'attuale normativa è assai scarna al riguardo della possibilità di trasferimenti tra varie sedi. Il C.S.M. è intervenuto per regolare i trasferimenti nell'ambito di uno stesso Tribunale, ma è evidente che la problematica va affrontata *funditus* e con regole certe, come d'altra parte, già previsto dalla legge delega 57/2016.

Disciplinare

1. Uno degli aspetti più controversi e sorprendenti del D.lgs. 116 è quello del disciplinare, strutturato in modo assai diverso da quanto auspicato dalla legge delega e praticamente con uno sbocco obbligato verso la revoca dall'incarico per ogni violazione astrattamente configurata (in termini, invero, assai generici, dagli artt. 20 e 21).

Non solo non sono state previste graduazioni, come pur prevedeva la legge delega, ma si è finito per prevedere quali uniche sanzioni la revoca dall'incarico anche per fatti che se commessi da giudice togato non potrebbero mai essere puniti con sanzione più grave della censura o dell'ammonizione; con gravissima ed ingiustificata disparità di trattamento; sicuramente suscettibile di valutazione anche in sede di costituzionalità.

La natura di incarico onorario non dovrebbe essere d'ostacolo alla comminazione di rimedi altrettanto graduati ed efficaci; se proprio risultasse impossibile irrogare sanzioni analoghe ai dipendenti, ben potrebbero ipotizzarsi sanzioni di tipo diverso (es. sospensione dal rapporto per xx periodo; decurtazione remunerazioni, etc.).

In questi termini, ampia considerazione va data al testo del progetto n. 1582, nella parte in cui ha affrontato *funditus* il problema, procedendo a tipizzazione e graduazione dell'illecito disciplinare.

2. La soppressione del sistema disciplinare precedente sembra aver lasciato sopravvivere il solo D.lgs. 116; infatti, l'art. 9 (*concernente la decadenza, dispensa, sanzioni disciplinari*) contenuto nella legge istitutiva dei giudici di pace ([21 novembre 1991, n. 374 – come modificato dalla L. 24/11/1999, n. 468](#)) è stato abrogato dall'art. 33, comma 1, lett. b), D.Lgs. 13 luglio 2017, n. 116 (*Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57*), sicché operano attualmente le disposizioni di quest'ultima normativa (*segnatamente gli artt. 20 e 21*);

tuttavia, quanto al procedimento, non è stato esplicitamente o implicitamente abrogato il [dpr 10 giugno 2000, n. 198](#) (*Regolamento recante norme di coordinamento e di attuazione del capo I della L. 24 novembre*

1999, n. 468, concernente il giudice di pace, emanato per dare più concreta attuazione e amplificazione alle competenze del g.d.p.), contemplante anche "il procedimento" in caso di decadenza, dispensa, sanzioni disciplinari;

dunque, è stata abrogata la norma contenente le fattispecie disciplinari [dei giudici di pace] ma non è stato contestualmente abrogato il regolamento (e, segnatamente, quella parte relativa al procedimento disciplinare); sicché, considerato pure quanto prescrive l'art. 15 delle preleggi, in mancanza di esplicito riferimento della legge ed in assenza di incompatibilità logica funzionale, non può ritenersi implicitamente espunto pure il connesso regolamento; ciò tenuto vieppiù valorizzando come la norma abrogativa (il citato art. 33) non contenga clausole del tipo «sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge», contemplando, invece, singole e puntuali fattispecie da elidere;

perciò, in assenza di una nuova normativa regolamentare più pregnante, deve ritenersi la perdurante operatività del detto DPR n. 198/2000 (ovviamente nei limiti di compatibilità), nella parte d'interesse con riferimento a due distinti articoli:

17. Procedimenti in casi di decadenza, dispensa sanzioni disciplinari.

1. Il presidente della corte d'appello che abbia notizia non manifestamente infondata di fatti costituenti causa di decadenza, di dispensa o di sanzioni disciplinari indicate ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 9 (cfr. *infra*) della legge, con esclusione delle ipotesi di dimissioni volontarie, entro quindici giorni, contesta, per iscritto, il fatto al giudice di pace interessato.
2. Ogni notizia concernente fatti di cui al comma 1 è iscritta immediatamente, a cura del presidente della corte d'appello, in apposito registro con indicazione degli estremi di essa e del giudice alla quale si riferisce.
3. La contestazione deve indicare, succintamente, i fatti suscettibili di determinare l'adozione dei provvedimenti indicati al comma 1, le fonti da cui le notizie dei fatti sono tratte e l'avvertimento che, entro il termine di quindici giorni dal ricevimento dell'atto, l'interessato può presentare memorie e documenti o indicare circostanze sulle quali richiede indagini o testimonianze.
4. Ove debba procedersi ad accertamenti, il presidente della corte d'appello, se non ritenga di procedervi personalmente, ne affida lo svolgimento ad un magistrato della stessa corte che deve concluderli entro il termine di trenta giorni decorrenti dall'iscrizione della notizia nel registro di cui al comma 2.
5. Il presidente della corte d'appello, anche all'esito degli accertamenti di cui al comma 4, se la notizia non si è rivelata infondata, entro quarantacinque giorni decorrenti dall'iscrizione della notizia di cui al comma 1 nell'apposito registro, trasmette, con le sue proposte, gli atti al consiglio giudiziario per le determinazioni di cui al comma 4 dell'articolo 9 della legge.
6. Il segretario del consiglio giudiziario notifica tempestivamente all'interessato il giorno, l'ora ed il luogo fissati per la deliberazione, avvertendolo che ha facoltà di prendere visione degli atti relativi alla notizia che ha occasionato il procedimento e degli eventuali accertamenti svolti. L'interessato è avvertito, altresì, che potrà comparire personalmente, che potrà essere assistito da un difensore appartenente all'ordine giudiziario e che se non si presenterà senza addurre un legittimo impedimento si procederà in sua assenza. La data fissata per la deliberazione deve essere notificata almeno dieci giorni prima del giorno fissato.
7. Ciascun membro del consiglio ha facoltà di rivolgere domande all'interessato sui fatti a lui riferiti. Questi può presentare memoria e produrre ulteriori documenti che dimostri di non aver potuto produrre in precedenza. Il presidente dà la parola al difensore, se presente, ed, infine, all'interessato che la richieda.
8. Il consiglio giudiziario delibera la proposta entro tre mesi decorrenti dall'iscrizione della notizia di cui al comma 1 nell'apposito registro.
9. Decorso un anno dall'iscrizione di cui al comma 2 senza che sia stato emesso il decreto di cui all'articolo 9, comma 5, della legge il procedimento, con il consenso dell'interessato, si estingue.

18. Provvedimenti cautelari.

1. Il giudice di pace è sospeso dall'esercizio delle funzioni quando è sottoposto a misura cautelare personale.
2. Nei casi indicati al comma 1 il presidente della corte d'appello, non appena acquisita notizia dell'esecuzione della misura cautelare, richiede la sospensione dalle funzioni di giudice di pace al consiglio giudiziario, integrato ai sensi

dell'articolo 16. Il consiglio giudiziario, verificata la fondatezza della richiesta, trasmette gli atti al Consiglio superiore della magistratura affinché dichiari la sospensione.

3. Il Consiglio superiore della magistratura, adottato il provvedimento di cui al comma 2, lo comunica al consiglio giudiziario che provvede ai sensi dei commi 6 e seguenti dell'articolo 17.

4. Il giudice di pace può essere sospeso dalle funzioni anche quando ricorrano i casi di cui agli articoli [30](#) e [31, comma 2, regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511](#). Si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3.

5. Quando l'azione penale è esercitata nei confronti di un giudice di pace, il pubblico ministero ne informa il presidente della corte d'appello del distretto nel quale il giudice esercita la giurisdizione, dando notizia dell'imputazione.

in definitiva, all'esito di quanto premesso, dovrebbe ritenersi la perdurante operatività del DPR 198, fermo restando che il riferimento del primo comma dell'art. 17 del regolamento alla precedente normativa, deve intendersi oggi agli artt. 20 e 21 del D.Lgs. 13 luglio 2017, n. 116³;

per il resto, restano vigenti le precedenti modalità operative, con i necessari adattamenti di raccordo, con la necessità di contestare per iscritto il fatto al giudice interessato, mentre è demandato al Consiglio Giudiziario di sentire l'interessato e trasmettere gli atti al C.S.M., come espressamente ora prevede l'art. 21 del citato decreto legislativo del 2017:

6. Il capo dell'ufficio comunica immediatamente al presidente della corte di appello o al procuratore generale presso la medesima corte ogni circostanza di fatto rilevante ai fini della decadenza, della dispensa o della revoca.

7. Relativamente all'ufficio del giudice di pace la comunicazione di cui al comma 6 è effettuata dal presidente del tribunale.

8. Il magistrato professionale che il magistrato onorario coadiuva a norma dell'articolo 10, comma 10, e dell'articolo 16, comma 1, comunica al capo dell'ufficio ogni circostanza di fatto rilevante per l'adozione dei provvedimenti di cui al presente articolo.

9. Nei casi di cui al presente articolo, con esclusione delle ipotesi di dimissioni volontarie, il presidente della corte d'appello, per i giudici onorari di pace, o il procuratore generale della Repubblica presso la corte di appello, per i vice

³ Capo VII - Dei doveri del magistrato onorario, della decadenza, della dispensa e della revoca

Art. 20

Doveri del magistrato onorario

1. Il magistrato onorario è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari, in quanto compatibili e in particolare esercita le funzioni e i compiti attribuitigli con imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio e rispetta la dignità della persona nell'esercizio delle funzioni.

Art. 21

Decadenza, dispensa e revoca

1. Il magistrato onorario decade dall'incarico quando viene meno taluno dei requisiti necessari per essere ammesso alle funzioni e ai compiti ad esso relativi, per dimissioni volontarie ovvero quando sopravviene una causa di incompatibilità.

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

3. Il magistrato onorario è revocato dall'incarico in ogni caso in cui risulta l'inidoneità ad esercitare le funzioni giudiziarie o i compiti dell'ufficio del processo; in particolare è revocato quando, senza giustificato motivo, ha conseguito risultati che si discostano gravemente dagli obiettivi prestabiliti dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica a norma dell'articolo 23 ovvero, nel caso di assegnazione di procedimenti civili o penali a norma dell'articolo 11, non ha definito, nel termine di tre anni dall'assegnazione, un numero significativo di procedimenti, secondo le determinazioni del Consiglio superiore della magistratura.

4. Costituiscono, tra l'altro, circostanze di fatto rilevanti ai fini della valutazione di inidoneità di cui al comma 3:

a) l'adozione di provvedimenti non previsti dalla legge ovvero fondati su grave violazione di legge o travisamento del fatto, determinati da ignoranza o negligenza;

b) l'adozione di provvedimenti affetti da palese e intenzionale incompatibilità tra la parte dispositiva e la motivazione, tali da manifestare una inequivocabile contraddizione sul piano logico, contenutistico o argomentativo;

c) la scarsa laboriosità o il grave e reiterato ritardo nel compimento degli atti relativi allo svolgimento delle funzioni ovvero nell'adempimento delle attività e dei compiti a lui devoluti;

d) l'assenza reiterata, senza giustificato motivo, alle riunioni periodiche di cui all'articolo 22, commi 1, 2 e 4, nonché alle iniziative di formazione di cui al comma 3 del predetto articolo.

5. La revoca è altresì disposta quando il magistrato onorario tenga in ufficio o fuori una condotta tale da compromettere il prestigio delle funzioni attribuitegli.

procuratori onorari, propone alla sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario di cui all'articolo 10 del *decreto legislativo n. 25 del 2006* la decadenza, la dispensa o la revoca. La sezione autonoma, sentito l'interessato e verificata la fondatezza della proposta, trasmette gli atti al Consiglio superiore della magistratura affinché deliberi sulla proposta di decadenza, di dispensa o di revoca

Se dette conclusioni si condividono, occorre necessariamente fare chiarezza in sede di ulteriore normazione, precisando:

- che le suddette regole procedurali si applicano, ivi incluse quelle cautelari (di cui all'art. 18), anche ai precedenti GOT e Vice Procuratori onorari, anche se esercenti da prima dell'entrata in vigore del D.lgs. 116 e per i quali prima valeva tutt'altra normativa.
- In ogni caso, se il Presidente della Corte di Appello deve in ogni caso provvedere ad iscrivere nel suddetto registro ogni notizia astrattamente idonea a provocare procedimento disciplinare ovvero possa *archiviare* in presenza di fattispecie dubbie.
- se debba necessariamente *sentire il giudice di pace* accusato oppure possa limitarsi a rimettere gli atti al Consiglio Giudiziario, appena apparendo il caso di segnalare come, in ragione della coesistenza di due testi scritti in tempi diversi, a seguirli alla lettera, oggi come oggi, il Presidente dovrebbe contestare per iscritto il fatto all'interessato, leggere gli esiti e rimettere gli atti al Consiglio Giudiziario perché quest'organo, a sua volta, contesti (nuovamente!?!) il fatto all'interessato e poi deliberi al riguardo, con grave superfetazione burocratica.

Si dovrebbe prevedere una disciplina di raccordo contenente il procedimento da seguire per tutti i giudici onorari (ivi inclusi gli ausiliari d'appello).

3. Siccome la legge demanda al Capo Ufficio la sorveglianza sui giudici onorari e al Consiglio Giudiziario l'istruttoria e una prima valutazione, salvo le successive determinazioni del C.S.M., potrebbe essere più semplice prevedere un poter d'impulso doveroso in capo ai Dirigenti degli uffici giudiziari (rispettivamente i Presidenti dei Tribunali e i Procuratori della Repubblica per il primo grado – Presidenti di Corte per il secondo grado) e un potere istruttorio del Consiglio Giudiziario, evitandosi un inutile passaggio di carte per la Presidenza della Corte per gli affari di primo grado.

4. Ad ogni buon conto, sembra ineludibile accompagnare l'indicazione di sanzioni graduate alla enucleazione dei comportamenti riprovati, si da evitare censure di incostituzionalità per difetto di tipicità delle fattispecie (assai genericamente descritte nel testo vigente) e disparità di trattamento rispetto ai magistrati togati.

Va ribadito come la diversità di ruoli con la magistratura togata non esclude possano graduarsi sanzioni proporzionate all'inadempimento, così come, ad esempio, stilandosi un contratto di servizio tra privati, nulla esclude possano anticipatamente prevedersi sanzioni gradualmente per il caso di inottemperanza.

Eugenio Forgillo