

Seguendo le orme dell'Europa dentro i confini domestici

di Antonella Di Florio

La recente Legge delega 57/2016 per la riforma della magistratura onoraria deve essere esaminata alla luce della normativa europea, tenendo conto delle scelte effettuate dagli altri Paesi ma anche della diversa disfunzionale realtà esistente in Italia.

La Legge delega ed il primo decreto delegato di attuazione presentano luci ed ombre. Il nuovo assetto della magistratura onoraria che farà ingresso nella giurisdizione dopo la completa attuazione della Legge delega, offre ancora l'impressione che il legislatore non sia ancora riuscito ad uscire dall'ambiguità legata ad una obiettiva necessità di stabilizzazione (finalizzata a supplire le carenze di organico della magistratura togata) senza l'investimento delle risorse necessarie.

La più grande perplessità deriva dall'assenza di una "prova di tenuta" della riforma rispetto alla condizione attuale della giurisdizione nella quale le persistenti carenze di organico della magistratura togata inducono a ritenere che anche i Gop dovranno ancora in gran parte essere dedicati alla funzione di supplenza sinora svolta dai Got.

1. Premessa

L'inquadramento della magistratura onoraria all'interno del nostro sistema giuridico non può prescindere da una attenta osservazione del più ampio panorama europeo e dalla massima considerazione delle fonti comunitarie: anche l'organizzazione, infatti, deve essere ispirata al rispetto dei principi in esse contenuti, visto che rileva non tanto per se stessa ma in funzione della tutela dei diritti dei cittadini.

Oltre ai principi fondamentali contenuti nell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo¹ deve essere richiamata la Raccomandazione n. 12/2010 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici adottata in occasione della 1098 riunione dei Delegati dei ministri il 17.11.2010 ed avente per oggetto i tre pilastri di una buona giustizia e cioè l'indipendenza e responsabilità di chi giudica e l'efficacia delle decisioni.

La raccomandazione, ai sensi del secondo punto degli Aspetti generali, è applicabile a tutte le persone

che esercitano funzioni giudiziarie, e specificamente «anche ai giudici onorari, tranne che sia chiaro, dal contesto, che esse si applicano solo ai giudici professionali.».

Dal 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 dati del 2012, emerge infatti che i giudici non professionali o giudici laici (*lay judges*) sono in linea generale volontari, vengono compensati per le spese da loro sostenute e, solo in alcuni 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 anche i collegi per la seconda istanza: in nessun ordinamento fanno parte delle Corti supreme.

1. L'art. 6 Cedu prevede che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge».

Il rapporto Cepej fornisce anche un altro dato interessante ai fini comparativi, e cioè il rapporto fra il numero di onorari ed il numero di togati per ogni 100.000 abitanti: nei Paesi nordici, tradizionalmente 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 esistono 850 onorari su 100.000 abitanti.

In Italia, invece, abbiamo il numero più basso di giudici onorari rispetto a quasi tutti i Paesi europei, e cioè 5,5 su 100.000 abitanti.

Il rapporto onorari/togati (sempre su 100.000 abitanti) è, dunque, inversamente proporzionale.

In Italia su 5,5 onorari ci sono 10,6 togati, mentre, prendendo come esempio sempre la Norvegia, su 850 onorari ci sono 557 giudici professionali.

Anche negli altri Paesi europei il rapporto numerico è quasi sempre a favore dei giudici onorari. Da ciò può trarsi qualche conclusione.

Il modello di giudice non professionista (o laico) nel resto della Ue è comunemente caratterizzato da instabilità e non prevede né un inquadramento professionale né una pregressa formazione finalizzata allo svolgimento dell'attività giudiziaria: l'onorarietà si fonda sulla volontarietà in relazione ad una riconosciuta esperienza ed onorabilità professionale.

La loro legittimazione è fondamentalmente basata sull'*accountability*, loro comunemente riconosciuta.

Non si prevede, inoltre, in forma stabile alcun compenso ma solo, prevalentemente, il rimborso delle spese sostenute.

Pertanto i principi sopra richiamati contenuti nella Raccomandazione 12/2010 devono certamente essere applicati – in funzione dell'attuazione dei principi portati dall'art. 6 della Cedu – in relazione alla indipendenza ed imparzialità, alla pretesa che i giudici onorari svolgano la propria attività in uffici con adeguate risorse ed alla necessità che essi concorrano a comporre un numero sufficiente di giudici; ma la prevalente quasi gratuità degli incarichi ed il solo riconoscimento del rimborso spese sfugge, invece, all'applicazione delle cautele imposte dall'art. 55 della Raccomandazione n. 12/2010 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici adottata in occasione della 1098 riunione dei Delegati dei ministri il 17.11.2010, in materia di remunerazione, che prevede il divieto di sistemi che facciano dipendere dal numero delle prestazioni gli elementi essenziali della retribuzione, in quanto ciò potrebbe creare difficoltà all'indipendenza dei giudici.

A maggior ragione, i punti relativi alla inamovibilità non paiono applicabili alla onorarietà come sopra descritta.

In Italia si è creato un sistema anomalo perché il funzionamento della giurisdizione – affidato, secondo

il disegno costituzionale, a magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme dell'ordinamento giudiziario (art. 102 Cost.), con previsione solo residuale di magistrati onorari (art. 106 Cost.) di cui viene ammessa la nomina anche elettiva – si fonda, attualmente, su una significativa presenza dei giudici onorari senza la quale alcuni uffici sarebbero paralizzati: nonostante che la magistratura professionale sia numericamente preponderante, l'eccessiva litigiosità ed il progressivo aumento del contenzioso unitamente alla incapacità di risolvere il problema strutturale del complessivo funzionamento della giustizia hanno creato, dopo l'istituzione dei giudici onorari di Tribunale nel 1998, un sostanziale precariato fondato su reiterate proroghe e caratterizzato, da una parte, dalla assenza delle necessarie verifiche di professionalità e, dall'altra, da un trattamento retributivo ritenuto, quantomeno per i Got, insufficiente.

A ciò si è aggiunta, sia per i Got che per i giudici di pace, l'assenza di ogni copertura previdenziale ed assistenziale.

Tale situazione – che ha reso necessaria la riforma in esame nel presente contributo – ha fatto emergere con forza gravi contraddizioni visto che, di fatto, i giudici onorari (fra giudici di pace e Got) hanno gestito e continuano a trattare, nel settore civile, il 40% della giurisdizione, in molti casi con presenze anche bisettimanali in udienza a cui consegue la stesura dei provvedimenti assunti.

Mentre ai giudici di pace istituiti nel 1991 e divenuti operativi nel 1995 sono state attribuite, nel settore civile, competenze funzionali e per valore codificate (v. art. 7 cpc) ed hanno giudicato sino ad ora per un valore fino ad € 1100,00 sulla base dell'equità, i Got ed i Vpo, istituiti con il d.lgs 51/1998 (cd. legge Carotti) modificato con la l. 127/2008, sono rimasti a lungo in attesa di un riordino complessivo del loro ruolo e delle loro funzioni, in quanto la loro permanenza negli uffici è stata fondata su moduli organizzativi che li hanno di fatto stabilizzati ma precarizzati: emergeva in modo stridente il differente trattamento economico, per cui mentre i gdp godono di un compenso annuale fisso (€ 7000,00) oltre ad un compenso variabile a sentenza (€ 50,00) e ad udienza, i Got – anche quando sono estensori di sentenze – percepiscono soltanto una indennità di udienza pari ad € 98,00 lordi.

In attesa della completa attuazione del recente intervento riformatore affidato a successivi decreti delegati da emanare entro il termine di un anno, il Consiglio superiore della magistratura era intervenuto con una normativa secondaria (Circolare sulle tabelle del 2012/2014-2016 e successiva risoluzione del 25.1.2012).

Inoltre sia le novità introdotte che la disciplina transitoria devono essere esaminate anche nell'otti-

ca di un necessario coordinamento con le norme già vigenti in materia di ufficio per il processo nel quale allo stato attuale, i Got possono essere inseriti con grande difficoltà, visto che quasi ovunque sono contemporaneamente titolari di ruoli autonomi: la principale domanda che è necessario porsi è dunque se la condizione attuale degli uffici giudiziari sia in grado di recepire la riforma che viene proposta, soprattutto in relazione alla carente ed insufficiente condizione delle piante organiche della magistratura togata e del personale amministrativo.

La nostra giurisdizione, infatti, è già stata messa a dura prova da modifiche normative stratificate nel tempo e spesso non coerenti e non tollera più riforme senza preventive “prove di tenuta”.

2. La riforma della magistratura onoraria: la Legge delega n. 57/2016. Contenuti generali

Si è detto che l’assetto interno della magistratura onoraria unitamente alle vacanze di organico della magistratura togata hanno determinato, di fatto, la formazione di un precariato stabile, denunciato a più voci dalla dottrina e segnalato anche dalla giurisprudenza ordinaria e costituzionale².

Soprattutto i Got hanno svolto costantemente una funzione di supplenza rispetto alle carenze di organico dei togati, in passato esercitando spesso la giurisdizione al di fuori di qualunque previsione della normativa primaria e secondaria.

Nonostante che il Csm sia intervenuto a riordinare la materia³ prendendo atto della normativa primaria esistente che, di fatto, ha prorogato di anno in anno la permanenza dei Got negli uffici, la situazione che si è determinata ha imposto una riforma organica di tutta la magistratura onoraria.

Il nuovo assetto della magistratura onoraria che farà ingresso nella giurisdizione dopo la completa attuazione della Legge delega, offre ancora l’impressio-

ne che il legislatore non sia ancora riuscito ad uscire dall’ambiguità legata ad una obiettiva necessità di stabilizzazione (finalizzata a supplire le carenze di organico della magistratura togata) senza l’investimento delle risorse necessarie.

Infatti, fermo restando che la disciplina transitoria merita un’analisi separata che si andrà ad affrontare nei capitoli seguenti, va detto che l’aumento di competenza (in ragione della quale una grande fetta di contenzioso attualmente trattato dal Tribunale ordinario verrà trasferita ai Got), la nuova e doverosa previsione delle incompatibilità e della tipizzazione delle ipotesi disciplinari, nonché la organizzazione dei Got mediante tabelle affidate al presidente del Tribunale che dovrà, evidentemente, predisporre anche un separato programma annuale di gestione (sia pur come strumento di verifica annuale del Dog triennale) prefigurano una accentuazione della stabilizzazione della magistratura onoraria che da anni lamenta un trattamento precario (sotto il punto di vista economico e previdenziale) e rivendica una modifica del proprio stato giuridico. Tuttavia a tale nuovo assetto è associata una stridente «clausola di invarianza finanziaria»(v. art. 9 Legge delega) e l’espressa previsione che il trattamento previdenziale sarà «caricato» sulle indennità da riconoscere, lasciando intendere, da una parte, che il contenuto della funzione si mantiene instabile solo in ragione del limite temporale previsto (massimo 8 anni) ma non in relazione alle attività da svolgere; e dall’altra che i vizi del trattamento economico attualmente esistente -- inadeguato per i Got e lesivo, in relazione ai giudici di pace, dell’art. 55 della Raccomandazione n. 12/2010 del Comitato dei ministri sopra richiamata – vengono “spalmati” fra tutta la magistratura onoraria⁴.

Tali criticità emergono in modo lampante da una prima lettura della Legge delega che prescinde da una revisione delle piante organiche dei Got pure prevista dall’art. 2 lett. b) della l. 57/2016: se, però, si analizzano i flussi delle controversie attualmente esistenti nei vari uffici del Tribunale, non può non giungersi alla conclusione che l’attività di supplenza della magistra-

2. Giuliano Scarselli, *La riforma della magistratura onoraria, un ddl che mira ad altri obiettivi e va interamente ripensato*, in *Questione Giustizia on line* 13.7.2015, www.questionegiustizia.it/articolo/la-riforma-della-magistratura-onoraria_un-ddl-che-mira-ad-altri-obiettivi-e-va-interamente-ripensato_13-07-2015.php; Claudio Viazzi, *La riforma della magistratura onoraria*, in *Questione Giustizia on line* 23.10.2014, www.questionegiustizia.it/articolo/la-riforma-della-magistratura-onoraria_23-10-2014.php; Tribunale Torino sentenza n.10697/2013; Corte costituzionale sentenza n. 103 del 1998.

3. V. Circolare Csm sulle tabelle 2012/2015 e Risoluzione del 25.1.2012 sui Got in www.cosmag.it.

4. Al riguardo si rinvia al parere del Csm del 24 febbraio 2016, approvato dal *plenum* su proposta congiunta della sesta e dell’ottava commissione ed all’espresso richiamo di Cass. 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).

tura onoraria, nell'arco dei prossimi cinque anni, non verrà a cessare, a meno che non vengano tempestivamente e, soprattutto, preliminarmente, revisionate e colmate le piante organiche dei giudici togati che risultano aver raggiunto livelli critici.

3. La disciplina transitoria

L'aspetto che ha suscitato ulteriori perplessità concerne inoltre la disciplina transitoria.

In primo luogo, infatti, la durata di essa appare difficilmente coniugabile con la pretesa temporaneità dell'incarico e contrasta con la minor durata prevista per i giudici onorari di nuova nomina.

È stato infatti disposto che i magistrati onorari già in servizio (che sono presenti negli uffici anche da decenni sulla base di taciti ed automatici rinnovi annuali) possano essere riconfermati per ulteriori quattro mandati di quattro anni (e cioè in tutto per altri 16 anni); che la conferma sia disposta dal Ministro della giustizia previa deliberazione del Csm; che, inoltre, nell'ultimo quadriennio i giudici onorari di Tribunale possano lavorare nell'Ufficio per il processo ed i Vpo coadiuvare soltanto il sostituto procuratore nell'attività preparatoria; che tuttavia, il Csm, valutate le esigenze di servizio, possa confermare il magistrato onorario per l'ultimo quadriennio destinandolo all'esercizio di funzioni giudiziarie; che, infine tale disciplina sia applicabile anche ai magistrati onorari che abbiano compiuto i 65 anni di età alla scadenza di tre quadrienni che potranno essere confermati sino al raggiungimento del limite di età, fissato ai 68 anni.

Anche il Csm, con il parere del 24.2.2016 espresso sul testo della Legge delega, ha manifestato alcune perplessità ritenendo che la scelta operata con la disciplina della durata dell'incarico quale definita dal regime transitorio non appaia in linea con quella prevista dal disegno di legge per l'incarico a regime.

Nella stessa sede è stata pure rilevata «l'incongruità della previsione di assegnare 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.».

Ed è stata altresì manifestata «perplessità rispetto alla 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 proces-

so; 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».

Acutamente è stato osservato che «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 ovvero di accesso all'Ufficio del processo laddove, nel futuro, a tale istituto dovesse essere assegnata dal legislatore una diversa e più pregnante funzione al servizio della magistratura ordinaria».

In buona sostanza, con tale ultimo passaggio, il Csm riconosce, fra le altre cose, la necessità che debba finalmente accedersi alla istituzione della figura dell'"assistente del giudice" già esistente correntemente ed in forma stabile negli altri Paesi europei: l'ufficio per il processo, invero ispirato a tale istituto (a seguito della constatazione che il giudice risulta essere l'unica figura professionale, nella nostra giurisdizione, che opera in solitudine e senza alcun significativo supporto utile a gestire tutte le attività collaterali ed indispensabili per giungere ad una pronuncia meditata, approfondita e serena) è stato introdotto nel nostro sistema postulando, infatti, presupposti operativi inesistenti.

Allo stato, infatti, è previsto che l'ufficio del processo sia composto dai tirocinanti, dai Got e dal personale di cancelleria: tuttavia tale teorica disposizione si scontra con una realtà che in moltissimi uffici vanifica la potenzialità dell'istituto.

In primo luogo, infatti, la durata dei tirocini formativi – affidati all'impegno dei singoli giudici ed al coordinamento dei presidenti di sezione – è di 18 mesi e molto spesso i bandi per la nomina non vengono effettuati al fine di elidere la soluzione di continuità fra la cessazione dei tirocinanti in servizio ed il nuovo ingresso di quelli successivamente nominati. Già questo rende instabile la struttura operativa.

In secondo luogo, in moltissimi uffici, i Got presenti sono titolari di ruoli autonomi a causa delle vacanze di organico della magistratura togata: tali situazioni non consentono di aggravare ulteriormente il carico della loro attività (in quanto ciò andrebbe a detrimento dei tempi di trattazione delle controversie

pendenti sui loro ruoli autonomi) e conseguentemente sarà difficile inserirli nell'ufficio per il processo.

In terzo luogo il personale amministrativo presenta, ovunque, spaventose carenze di organico; il personale in mobilità assegnato dal Ministero è presente solo per un numero minimo di ore mensili (da 40 a 70 senza variazione della remunerazione assai ridotta loro riconosciuta) e, conseguentemente, può contribuire non stabilmente al funzionamento della struttura di supporto che funziona pertanto in una condizione di instabilità e precarietà.

In tale situazione, dunque, pensare ad inserire i Got già compiutamente formati in una struttura di supporto in stabile servizio della magistratura ordinaria, incardinando le loro posizioni, all'esito di un significativo iter formativo, potrebbe essere una soluzione ottimale sia per il riconoscimento della dignità della funzione da loro svolta, sia per dare finalmente al giudice un supporto che non abbia bisogno di ulteriore impegno nella formazione da aggiungere a quello ordinario.

È quindi pienamente condivisibile il parere in tal senso espresso dal Consiglio superiore.

4. L'unificazione dello stato giuridico della magistratura onoraria. L'indennità dei Gop ed il trattamento previdenziale

Il principale aspetto positivo della riforma è rappresentato, indubbiamente, dalla unificazione dello stato giuridico della magistratura onoraria di cui da tempo era sentita l'esigenza, soprattutto rispetto alla disparità di trattamento retributivo esistente fra i giudici di pace ed i Got, e dall'espressa affermazione della «natura imprescindibilmente temporanea» dell'incarico.

Deve essere positivamente valutato anche l'inserimento di più stringenti paletti, per tutti, relativamente alle incompatibilità per l'accesso nonché le verifiche periodiche della professionalità, così come previsto per la magistratura togata; e, infine, l'obbligatorietà nella formazione professionale.

Per lo svolgimento di tali compiti è stata istituita la sezione autonoma per la magistratura onoraria presso i Consigli giudiziari con la partecipazione di magistrati onorari elettivi, disciplinata con grande tempestività dal primo decreto delegato entrato in vigore lo scorso 30.5.2016.

Per quanto riguarda gli aspetti retributivi, come già rilevato nella premessa, nonostante che in moltissimi uffici l'impegno per l'attività svolta dai Got sia equiparabile a quella dei giudici di pace, la condizione di stabilità e le indennità di questi ultimi – riconosciuti all'interno del sistema processuale come titolari di *potestas iudicandi* per controversie di limitato

valore – è, allo stato, sensibilmente più alta di quella degli onorari di Tribunale, essendo composta da una indennità fissa e da una remunerazione per ogni sentenza pronunciata, oltre che per ogni udienza trattata.

I Got, invece, sono compensati solo per ciascuna udienza trattata, con una indennità raddoppiabile ove essa duri più di cinque ore, ma non godono di alcuna indennità fissa né percepiscono alcunché per le sentenze di cui sono estensori con un trattamento inferiore finanche rispetto a quello dei Vpo che possono essere indennizzati anche per le attività svolte fuori udienza, sotto la supervisione del procuratore della Repubblica.

La riforma, unificando lo stato giuridico dei magistrati onorari e creando un percorso pilotato dell'attività che possono svolgere negli uffici di assegnazione, ha previsto la doppia componente (fissa e variabile) per tutti, la compatibilità con altra attività lavorativa (purché non rientrante fra quelle precluse) ed una differenziazione basata sullo svolgimento o meno di attività giurisdizionale in autonomia la quale ultima comporta la percezione di un indennizzo maggiore.

Il principio di differenziare la remunerazione con riferimento alla qualità e quantità delle attività svolte (componente dell'ufficio per il processo, affiancamento al giudice, composizione dei collegi per gravi ragioni di servizio o esercizio autonomo della giurisdizione, in applicazione) è certamente condivisibile, anche se si impongono alcune osservazioni.

Infatti, ribadite le riserve sopra formulate in ordine alla possibilità, per i Gop, di svolgere, nelle attuali condizioni strutturali della giurisdizione, sia i compiti legati all'ufficio per il processo che la trattazione di ruoli autonomi, e sottolineato che la Legge delega prevede comunque che in caso di gravi ragioni di servizio si possa derogare al percorso progressivo sopra descritto (circostanza questa che induce a pensare ad un possibile "ritorno indietro"), va rilevato che la remunerazione formata dalla doppia componente (fissa e variabile) era stata oggetto di contestazione, ben prima della Legge delega, con riferimento ai giudici di pace che già ne usufruivano: era stato, infatti, osservato che la parte variabile, legata al numero di sentenze depositate, aveva creato da una parte un meccanismo che spesso è andato a scapito della qualità delle pronunce, e dall'altra si era posta in contrasto con l'art. 55 della Raccomandazione n. 12/2010 del Comitato dei ministri sopra richiamata che si è espressa con grande disfavore per sistemi in tal modo congegnati «in quanto essi possono creare difficoltà all'indipendenza dei giudici».

Si ritiene, quindi, che l'impostazione prescelta per la remunerazione della magistratura onoraria potrà essere oggetto di contestazione al momento in cui verrà sottoposta al vaglio di compatibilità con la

normativa europea. Ciò rappresenta un grave *vulnus* per la tempestiva attuazione della riforma, visto che la questione economica e previdenziale rappresenta uno dei punti più delicati della riforma, rispetto ai quali la Commissione europea sembra aver già dato allarmanti segnali⁵.

Su tale ultimo punto, va rilevato inoltre che la tutela previdenziale sembra rimanere un aspetto irrisolto: la previsione che la regolamentazione di essa debba avvenire senza oneri per la finanza pubblica e, correlativamente, che debba gravare sulle indennità dei Gop lascia aperta un'altra questione sulla quale si erano appuntate le censure legate alla precarizzazione di figure professionali che, lungi dal praticare l'onorarietà come negli altri Paesi europei, in molti casi consentono ad interi uffici di evitare la paralisi operativa e che, pertanto, a fronte di una predicata temporaneità dei loro incarichi, svolgono un'attività duratura senza alcuna garanzia, soprattutto nei casi di assenza per malattia e per maternità che dovessero verificarsi durante il periodo di presenza negli uffici.

5. I nuovi compiti del Presidente del Tribunale

La creazione di un unico stato giuridico di tutta la magistratura onoraria ordinaria è stata accompagnata dalla eliminazione della figura del coordinatore dei giudici di pace.

L'ufficio del Gop verrà coordinato dal presidente del Tribunale che dovrà provvedere alla gestione del personale di magistratura ed amministrativo, formulando al presidente della Corte d'appello la proposta della tabella di organizzazione dell'ufficio del giudice di pace, fissando criteri per l'assegnazione automatica degli affari (finora inesistente in molti uffici dei giudici di pace), con previsione che per tali compiti egli possa avvalersi anche dell'ausilio di giudici professionali.

Tali principi, elencati fra quelli oggetto di delega, sono stati nuovamente sanciti, con previsione di diretta applicazione, nell'art. 5 della legge 57/2016, ragione per cui la disposizione è entrata immediatamente in vigore.

Se da una parte la concentrazione dei compiti di coordinamento della magistratura onoraria nella persona del presidente del Tribunale può giovare di una visione di insieme della gestione degli affari dell'intero ufficio giudiziario, vista anche la stretta connessione ipotizzata fra l'attività della magistra-

tura onoraria e quella della magistratura togata (con riferimento all'ufficio del processo, all'inserimento dei gop nei collegi in caso di gravi esigenze di servizio etc), non va sottovalutata la complessità dell'attività organizzativa che, soprattutto negli uffici di grandi dimensioni, dovrà essere affrontata dai presidenti di Tribunale.

Al riguardo va anche sottolineato che, secondo le previsioni dell'art. 5 co 5, l. 57/2016, la nomina dei giudici professionali per l'ausilio in tali compiti non configura una vera e propria delega, essendo concepita – sulla base di una interpretazione letterale della legge – come un'attività di supporto nello svolgimento dei compiti di gestione necessari: ciò dovrebbe anche escludere il potere di firma, da parte dei giudici ausiliari, dei provvedimenti concernenti gli affari della magistratura onoraria.

C'è da chiedersi se, anche in relazione al supporto sempre più carente del personale amministrativo, una previsione del genere abbia fatto i conti con la realtà degli uffici: la diffusa disorganizzazione degli uffici dei giudici di pace esistenti imporrà un cambiamento epocale che i presidenti di Tribunale faranno grande fatica ad affrontare tenuto conto di tutte le altre attività di loro competenza e della possibilità che, in caso di vacanza di organico del dirigente amministrativo dell'Ufficio Gop, siano tenuti a svolgere anche tutte le attività di sua competenza.

6. Il primo decreto delegato: cessazione per limiti di età e la nuova sezione autonoma del Consiglio giudiziario per la magistratura onoraria

È stato emanato il 31.5.2016, con entrata in vigore lo stesso giorno, il primo decreto legislativo (d.lgs n. 92/2016) attuativo della Legge delega 57/2016 sulla riforma della magistratura onoraria.

Il decreto legislativo contiene la «Disciplina della sezione autonoma dei Consigli giudiziari per i magistrati onorari e disposizioni per la conferma nell'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari in servizio», regolamentando la costituzione delle sezioni per la magistratura onoraria del Consiglio giudiziario.

All'art. 1 titolato «Primo mandato dei magistrati onorari in servizio» *si prevede quanto segue*:

«1. I giudici di pace, i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono esse-

5. V. al riguardo Chiara Spada, *L'ingiustizia nata dalla giustizia*, in *Questione Giustizia on line* 18.3.2016, www.questionegiustizia.it/articolo/l-ingiustizia-nata-dalla-justizia_18-03-2016.php.

re confermati nell'incarico, per un primo mandato di durata quadriennale, se ritenuti idonei secondo quanto disposto dall'articolo 2.

2. L'incarico cessa in ogni caso al compimento del sessantottesimo anno di età».

L'interpretazione della norma propugnata dal Csm e dal Ministero della giustizia ha imposto l'immediata cessazione di tutti i giudici onorari (Got, Vpo e giudici di pace) che al 31.5.2016 avevano compiuto 68 anni, con le evidenti disfunzioni organizzative che da ciò sono derivate, anche in ragione dell'assenza di ogni preavviso e della impossibilità per i capi degli uffici, di organizzare l'esodo in modo graduale.

Il problema si è posto specificamente per i giudici onorari in servizio che a quella data avevano già compiuto i 70 anni di età e che, secondo le disposizioni dell'art. 18bis della l. n. 132/2015 sarebbero andati a scadere il 31.12.2016.

Da un esame complessivo delle disposizioni che regolano lo stato giuridico e la permanenza in servizio della magistratura onoraria, è stato da alcuni ritenuto che a coloro che si trovavano in questa situazione sarebbe stato consentito permanere in servizio fino al 31.12.2016, nonostante la prevalente opinione contraria che sembra recepita anche dalla normativa secondaria del Csm⁶.

Infatti l'art. 18 bis della l. n. 132/2015 di conversione del dl n. 83/2015 ha disposto che sino «all'attuazione del complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria», omissis «I giudici di pace, i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari, in servizio alla data del 31 dicembre 2015 e che tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2016 compiono almeno il settantesimo anno di età, cessano dall'ufficio a quest'ultima data.».

Premesso che la completa attuazione della Legge delega avverrà soltanto dopo l'emanazione di tutti i decreti delegati per i quali è previsto un anno di tempo, si osserva che un'interpretazione letterale e sistematica della riforma e della normativa preesistente avrebbe consentito di evitare tale drastica applicazione della norma ai magistrati onorari la cui cessazione era stata già prevista dall'art. 18 bis sopra richiamato.

Si osserva infatti che:

- 1) l'interpretazione congiunta del primo e secondo comma della disposizione porta a ritenere che il limite del 68mo anno di età sia riferito solo ai giudici onorari indicati nel comma 1);
- 2) nel comma 1 si parla soltanto dei giudici ono-

rari che possono essere confermati nell'incarico: gli ultrasessantenni non potevano comunque essere confermati e devono pertanto ritenersi estranei a tale previsione;

- 3) l'art 18 bis l. n. 132/2016 che prevede, per loro, la scadenza al 31.12.2016 non è stato espressamente abrogato: l'abrogazione tacita, in presenza dei precedenti rilievi, risulta essere una forzatura;
- 4) il principio del buon andamento del servizio porta a ritenere che una cessazione immediata dei Got (quasi tutti titolari di ruoli autonomi e che si stavano progressivamente preparando per l'esodo di fine anno) aggraverà comunque la situazione già critica di molti uffici.

È noto a chi scrive che alcuni provvedimenti dei capi degli uffici con i quali è stata disposta la cessazione dal servizio dei Got che si sono trovati in questa condizione sono stati impugnati dinanzi al Tar con richiesta di sospensiva: allo stato non si conosce l'esito dell'istanza che, ove fosse loro favorevole servirebbe solo a tamponare per un breve tempo la disfunzione che l'esodo improvviso ha determinato.

Per quanto riguarda la elezione della sezione autonoma della magistratura nei Consigli giudiziari si segnala la recentissima delibera del Csm del 13.7.2016⁷ che ha provveduto a disciplinare nel dettaglio la composizione numerica della sezione in proporzione al numero complessivo di magistrati togati facenti capo all'organismo distrettuale.

Conclusioni

All'esito di questo sintetico *excursus* si impone una valutazione complessiva della riforma che presenta, ad una prima lettura, luci ed ombre, ma che soprattutto non sembra aver fatto i conti con le attuali condizioni degli uffici nei quali dovrà essere applicata.

Scontata la fondamentale funzione che dovrà esercitare, in termini di *leadership*, il presidente del Tribunale al quale è sostanzialmente affidata l'intera riorganizzazione del settore, si osserva, però, che il tentativo di avvicinare, anche attraverso l'aumento di competenze, il Gop al giudice onorario europeo, non tiene conto della peculiarità del nostro sistema giudiziario con riferimento al livello dei flussi in entrata delle controversie che, pur non facendo registrare un complessivo aumento, mostrano tuttavia un dato

6. V. al riguardo la delibera del Csm del 18.5.2016 contenente il parere al decreto legislativo n. 92/2016.

7. La delibera del 13.7.2016 del Csm è rinvenibile sul sito www.cosmag.it.

stabile e comunque molto oneroso in rapporto alla pianta organica della magistratura togata, alla luce del residuale utilizzo delle ADR per la composizione dei conflitti, al quale negli altri paesi Ue si fa ricorso in via prevalente.

In tale situazione, il rischio che si riproponga una figura di magistrato onorario che svolge stabilmente attività di supplenza è altissimo, e ciò si porrebbe in contraddizione con le premesse della riforma.

Il margine di manovra attraverso il quale far fronte a tale pericolo ed al fallimento del modello di onorarietà che il legislatore ha inteso introdurre deve, quindi, incentrarsi su una immediata revisione delle piante organiche della magistratura togata, anche alla luce del trasferimento di competenze previsto dalla Legge delega, e sulla introduzione di meccanismi che diminuiscano l'instabilità ed il prolungarsi delle scoperture attualmente esistenti.