

GIUSTIZIA E MAGISTRATURA ONORARIA

# Brevi riflessioni in tema di impiego dei giudici onorari (alla luce della circolare del Consiglio Superiore della Magistratura per la formazione delle tabelle del triennio 2012-2014)

MASSIMO ORLANDO – ROSSANA FERRARI

---

## 1. Fonti normative

La normativa relativa ai giudici onorari che verrà esaminata è rappresentata dall'art. 43bis R.D. 30 gennaio 1941 n. 41, dalla circolare per la formazione delle tabelle del triennio 2012-2014, dal suo immediato antecedente (quella relativa al triennio 2009-2011) e infine dalla Risoluzione del Consiglio Superiore del 16 luglio 2008.

Riassuntivamente, si può dire che, rispetto all'assetto regolamentare previgente, le innovazioni introdotte dalla circolare del luglio 2011 (che, a seguito della delibera del 7 marzo 2012, è destinata a regolamentare le tabelle con validità per il triennio 2013-2015) sono le seguenti:

- a) non vi è più alcun richiamo alla Risoluzione del 16 luglio 2008
- b) nella materia civile, è stato introdotto il divieto per il giudice onorario di trattare le cause in grado di appello avverso le sentenze del giudice di Pace (limite già previsto dalla circolare precedente per

gli appelli in materia penale, con fonte esclusivamente regolamentare perché nulla prevede in proposito il D. Lgs. 28 agosto 2000 n. 274)

- c) in materia penale, sono venute meno le restrizioni per l'affidamento al giudice onorario di:
- reati in materia ambientale, urbanistica, alimenti e prevenzione degli infortuni;
  - procedimenti tratti a giudizio con rito direttissimo.

In pratica, attualmente nel settore penale al giudice onorario è preclusa solo la trattazione, monocratica, di processi che provengono da udienza preliminare.

Infine, è stata prevista la possibilità che il giudice onorario sia chiamato a comporre i collegi (in entrambi i settori di attività giurisdizionale, civile e penale).

## 2. Modalità di impiego del giudice onorario:

L'innovazione più consistente apportata dalla circolare per la formazione delle tabelle del triennio 2012-2014 riguarda le modalità di impiego del giudice onorario, avendo la circolare elaborato tre distinti modelli:

- 1) affiancamento
- 2) assegnazione di un ruolo
- 3) supplenza, anche nei collegi.

### 2.1 Affiancamento:

L'istituto dell'**affiancamento** è una assoluta novità nel panorama regolamentare finora vigente. Limitando l'esame al solo settore civile, va osservato che **le uniche materie precluse** sono quelle rappresentate dai procedimenti cautelari e possessori (in forza del divieto di fonte legislativa, contenuto nell'art. 43bis comma 3 lett. *a*, RD 12 del 1941) e dagli appelli avverso le sentenze del Giudice di Pace (art. 61.2 lett. *b* della circolare).

Manca invece per il caso dell'affiancamento qualsiasi disposizione che contenga ulteriori, specifiche, materie per le quali non è consentita la delega.

Quanto alle attività che, per ogni fascicolo, sono delegabili al giudice onorario affiancato (e possono quindi da questi essere compiute), va rammentato che l'art. 61.2 comma 2 n. 1 della circolare dispone:

*Nelle sezioni civili il giudice togato, con riferimento a ciascun procedimento, delega compiti e attività, anche istruttorie purchè non complesse, al giudice onorario, affidandogli con preferenza i tentativi di conciliazione e i procedimenti speciali previsti dagli art. 186 bis e 423, primo comma, c.p.c..*

Orbene, sia le espressioni generali ("*compiti e attività, anche istruttorie*") sia l'esemplificazione concreta ("*tentativi di conciliazione e i procedimenti speciali previsti dagli art. 186bis e 423, primo comma, cpc*") non potevano che far ritenere che al modulo organizzativo dell'affiancamento è connaturata una **limitazione delle funzioni giudiziarie esercitabili dal GOT**. Ciò, peraltro, è assolutamente coerente con la scelta di non introdurre alcuna limitazione con riguardo alle cause delegabili (né di materia; né, come pure sarebbe stato ipotizzabile, di valore; né, infine, con riferimento alla composizione – monocratica o collegiale – dell'organo competente).

Gli uffici, però, non si sono rassegnati a questa lettura riduttiva, operando in varie direzioni per un ampliamento dell'area di operatività dell'istituto dell'affiancamento. Tra le prime concrete applicazioni dell'affiancamento, si segnala quella di una sezione civile del Tribunale di Roma, che ha ritenuto che l'affiancamento non precluda al giudice onorario alcun tipo di provvedimento decisorio, né di carattere istruttorio né di merito. L'attuazione che si è data consiste nell'abbinamento di un GOT a due o più magistrati togati; la delega è conferita da quest'ultimo, ma sulla base di quanto stabilito dal presidente della sezione, al momento dell'assegnazione della causa al magistrato professionale; le cause delegabili sono state individuate sulla base dell'importo del contributo unificato (sino a € 206,00) e, tra queste, solo quelle che hanno ad oggetto cause di responsabilità civile da circolazione stradale, cause per insidia e altre cause di responsabilità extracontrattuale; infine, si è stabilito che il giudice onorario debba portare a conclusione le cause a lui delegate. Altri uffici, subito dopo l'approvazione della Circolare sulla formazione delle tabelle (avvenuta nel luglio 2011) hanno formulato numerosi quesiti al Consiglio, chiedendo di confermare o smentire ciò

che (per il vero) appariva già chiaro e cioè che il ricorso all'affiancamento del Giudice onorario comporta una limitazione delle funzioni giurisdizionali ad attività a contenuto non decisorio.

Era però evidente che questa conclusione non poteva che frustrare le aspettative del Consiglio sul modulo dell'affiancamento: infatti, escludere la delegabilità di tutte le attività *lato sensu* decisorie significa rinunciare ad utilizzare la magistratura onoraria non solo per la pronuncia della sentenza, ma anche per attività analogamente impegnative, come ad esempio: le ordinanze di ammissione delle prove (non solo di quelle testimoniali, ma anche l'ordine di esibizione e la richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione), l'ordinanza ingiunzione ex art. 186ter e l'ordinanza successiva alla chiusura dell'istruzione (art. 186quater); la rimessione in termini (art. 184bis cpc); la decisione sulla provvisoria esecutorietà del decreto ingiuntivo (artt. 648 e 649 cpc); la pronuncia di provvedimenti cautelari in corso di causa; la decisione sull'istanza di astensione del consulente; la decisione sulla rinnovazione della consulenza e sulla sostituzione del consulente (art. 196 cpc).

È certamente per questa ragione (anche se non resa esplicita) che il Consiglio nella Risoluzione del 25 gennaio 2012 ha completamente invertito la rotta. Al § 5.1.2, infatti, si è dato per scontato che *"l'utilizzo della congiunzione "anche" rende manifesto che l'ausilio prestato dal GOT può estendersi oltre l'attività preparatoria o istruttoria della causa"*, concludendo che ogni singolo giudice togato (titolare del ruolo aggiuntivo) può individuare la *"porzione di procedimento da assegnare al GOT, ivi incluso l'affidamento a quest'ultimo della decisione delle cause ... giudicate di minore complessità"*.

Nell'arco di pochi mesi, quindi, si è verificato un mutamento genetico dell'istituto dell'affiancamento. Originariamente, era stato pensato come un modulo organizzativo che presupponeva la contitolarità del procedimento delegato al giudice onorario affiancato, perché il togato poteva delegare solo alcune attività non complesse ed a contenuto non decisorio (esemplificativamente: fissazione dell'udienza, autorizzazione al ritiro del fascicolo, riunioni di cause, tentativo di conciliazione, esecutività del verbale di conciliazione, ordinanza-ingiunzione ex art. 186bis cpc, raccolta del giuramento del ctu, provvedimenti di proroga, assunzione della prova delegata, fissazione dell'udienza di precisazione delle conclusioni). Con la risoluzione del 25 gennaio 2012, le maglie sono state notevolmente (forse anche eccessivamente) allargate, consentendo al GOT ogni attività, anche decisionale.

Occorre a questo punto tentare un'analisi complessiva.

Nei termini in cui era stato originariamente delineato, l'istituto dell'affiancamento richiedeva una **cogestione del ruolo**, perchè oggetto della delega dal togato al giudice onorario era non l'intero fascicolo, ma singole attività (che si è cercato di indicare *supra*); si poteva quindi verificare, ad esempio, che il togato si riservasse sulla decisione di revoca dell'ordinanza ammissiva di una prova e che il giudice onorario dovesse, al contempo, provvedere sull'istanza di proroga del consulente tecnico. Questa eventualità avrebbe richiesto un certo sforzo organizzativo per evitare disservizi ma, soprattutto, una modifica del *software* ministeriale denominato *Consolle del magistrato*, che è stato progettato (e ormai in fase di rapida diffusione sull'intero territorio nazionale) per consentire al giudice non solo una gestione efficace del proprio ruolo, ma anche di depositare telematicamente i propri provvedimenti. La delega parziale al giudice onorario, comportando la possibilità per il giudice togato di assumere i provvedimenti di carattere decisionale al primo preclusi, avrebbe richiesto l'implementazione della *Consolle* per consentire a due diversi magistrati di accedere allo stesso ruolo.

Questa modifica non è più indispensabile, perchè è ben difficile che – dopo la Risoluzione del 25 gennaio 2012 – gli uffici adotteranno una “delega puntiforme” (è invece facile pronosticare che ci si orienterà per una delega amplissima). Ad ogni modo, risulta che – al di là delle esigenze collegabili all'affiancamento della magistratura onoraria – un'apposita commissione ministeriale deputata all'analisi delle modifiche evolutive della *Consolle* è stata investita del problema di attivare una specifica utenza per l'assistente del giudice. Questa esigenza è sorta alla luce delle esperienze in corso presso il Tribunale di Firenze e il Tribunale di Milano, che hanno da tempo attivato delle convenzioni con l'Ordine degli Avvocati e con le Scuole di Specializzazione, in base alle quali si è dato vita alla figura dell'assistente del giudice (su cui *infra*, § 6.).

La recente decisione del Consiglio di invertire la lettura della disposizione regolamentare contenuta nel § 61.2 della Circolare sulle tabelle (assegnando alla congiunzione “*anche*” non la funzione di individuare il confine massimo dell'area della delegabilità, ma un compito meramente esemplificativo) ha il pregio di consentire la delega “in blocco”, cioè di tutte le attività giurisdizionali che vanno compiute nella causa, da quando il giudice professionale decide di avvalersi dell'onorario affiancato.

In particolare, la possibilità di affidare al giudice onorario anche il

momento decisionale (vero e proprio “collo di bottiglia” dell’attività giurisdizionale, perché generalmente costituisce l’attività più impegnativa) assicurerà una certa fortuna all’istituto.

Sembra, però, che con questa modifica l’affiancamento abbia subito uno snaturamento.

Come si è già detto, il Consiglio ha delineato questa figura come “*modello ordinario e prevalente di impiego della magistratura onoraria*” e, soprattutto, ha stabilito di non imporre alcun limite di materia, per l’ufficio che intenda farvi ricorso. Fatta eccezione, ovviamente, per i limiti di natura legislativa (e cioè per i procedimenti cautelari e possessori, ex art. 43bis comma 3 lett. a, RD 12 del 1941) e per gli appelli avverso le sentenze del Giudice di Pace (art. 61.2 lett. b della circolare), è possibile delegare al giudice onorario ogni tipo di controversia, anche quelle più delicate, con l’unico criterio di non affidargli quelle di maggiore complessità. Va però osservato che la scelta di non porre limiti di materia era certamente razionale, quando l’affiancamento era stato tratteggiato come uno strumento per sgravare il magistrato togato da una serie di compiti di *routine*, affidandoli al magistrato onorario. Così non sembra che sia, invece, con il notevolissimo ampliamento dell’area di operatività dell’affiancamento, considerato che in teoria al giudice onorario possono essere delegati anche fascicoli di cause di competenza collegiale (art. 50bis cpc), o in materia di famiglia, tutelare, lavoro, previdenza, immigrazione).

Va detto però che questo rischio può essere efficacemente contenuto se il circuito dell’autogoverno saprà svolgere efficacemente il proprio compito; infatti, il Consiglio (ben consapevole di possibili storture) ha già stabilito che, tendenzialmente, vanno affidati alla magistratura onoraria le tipologie di procedimenti su cui l’ufficio ha consolidato una ben definita linea interpretativa. Sembra quindi opportuno che il Capo dell’Ufficio allegli i verbali delle riunioni ex art. 47quater O.G., da cui risulti il confronto tra i magistrati (togati e onorari) della sezione e, quindi, l’esistenza di orientamenti condivisi (con conseguente attenuazione degli inconvenienti derivanti dal ricorso ad una magistratura non professionale).

Un altro rischio, però, sembra molto più concreto: si allude, cioè, al fatto che l’affiancamento possa essere utilizzato come *escamotage* per eludere le rigorose previsioni in tema di assegnazione di ruoli autonomi (su cui *infra*, § 2.2).

In effetti, l’attuale conformazione dell’affiancamento consente di de-

legare al magistrato onorario non solo ogni tipo di attività necessarie per trattare, istruire e decidere un processo, ma anche senza alcun limite temporale. È ben possibile cioè che il togato (che abbia dato la disponibilità ad assumere un ruolo aggiuntivo, come previsto dalla Circolare per la formazione delle tabelle) deleghi al GOT il compimento di tutte le attività processuali, subito dopo che il presidente del tribunale (o della sezione) le ha assegnate al primo. In questi casi (che è agevole prevedere che si verificheranno con frequenza) si costituirà un vero e proprio ruolo del giudice onorario, con sostanziale vanificazione dei limiti previsti per il secondo modello d'impiego della magistratura non togata.

## 2.2 Assegnazione di un ruolo

L'assegnazione di un ruolo è subordinato alla esistenza di *“significative vacanze nell'organico dell'ufficio”* (art. 61.2 comma 2 n. 2 della circolare per il triennio 2012-2014).

Sul piano storico, si tratta di un ritorno al passato; il divieto di costituzione di un ruolo autonomo a favore del giudice onorario è stato – per tutti gli anni 2000 – di portata assoluta ed inderogabile. Invece, fino alla delibera del 20 aprile 2000 (per le tabelle 2000-2001) il Consiglio ammetteva che i GOT potessero essere *“tabellati”* (testualmente) come titolari di autonome assegnazioni di ruolo.

È noto che il divieto di assegnazione di un ruolo al giudice onorario è stato oggetto di palese e reiterata violazione da parte di numerosi uffici giudiziari, tanto che taluno ha ravvisato nella norma tabellare in commento l'accoglimento da parte del Consiglio di *“una vera e propria invocazione, che veniva da tutti gli uffici giudiziari, di ridurre i limiti che la circolare aveva introdotto, oltre la legge e forse contro la legge, circa l'impiego di questi magistrati ordinari”*.

Il presupposto della vacanza è costituito dalla scoperta di un posto destinato ad un giudice professionale, per motivi permanenti, quali trasferimento, morte o cessazione dal servizio. A queste ipotesi si aggiunge il collocamento fuori ruolo (art. 58 DPR nr. 3 del 1957; artt. 196 e 210 RD 12/1941, art. 15 legge 195/58, art. 1bis D.L. 16 settembre 2008 n. 143), per incarichi di diretta collaborazione col Presidente del Consiglio dei Ministri o con i Ministri, per incarichi nei vari organismi comunitari o internazionali, o presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale, il Consiglio Superiore della Magistratura, per incarichi elettivi.

Non vi rientrano, invece, le ipotesi di assenza, che sono tra loro eterogenee, ma accomunate dalla caratteristica della temporaneità del fatto da cui promanano (aspettativa, incontri di studio, ecc.). Ma sul punto va evidenziato che con la più volte citata Risoluzione del 25 gennaio 2012, il Consiglio ha inteso ampliare la nozione di vacanza, ricomprendendovi (beninteso, nel limitato settore dell'utilizzo della magistratura onoraria) anche la "mancanza duratura per ..malattie, congedi ordinari o straordinari, ecc."

La necessità che si tratti di "significative vacanze" fa con ogni evidenza ritenere che non si possa assegnare ad uno o più giudici onorari il ruolo di ogni magistrato che ha lasciato vacante il posto, essendo invece richiesta una "valutazione di impatto" della scopertura sul flusso complessivo degli affari, quanto meno per evitare l'aggravarsi dell'arretrato.

Il Consiglio, nella risoluzione del 25 gennaio 2012, ha chiaramente affermato di ritenere preferibile "non ingabbiare tale valutazione nell'ambito di uno stretto rapporto numerico tra pianta organica di diritto e copertura della stessa". Il presupposto di fatto idoneo a legittimare l'assegnazione di un ruolo ad un giudice onorario è individuato dal Consiglio mediante il richiamo alla Circolare del 21 luglio 2011 in tema di applicazioni e supplenze; va osservato, però, che secondo questa disposizione alla supplenza si può far ricorso in ogni caso di assenza o impedimento (e sempre che non sia possibile provvedere mediante la destinazione di magistrati distrettuali o di assegnazione congiunta).

Per quanto riguarda le materie che non possono essere assegnate, oltre a quelle previste per tutte le ipotesi di utilizzo dei GOT (procedimenti cautelari *ante causam* e procedimenti possessori) la circolare vieta l'assegnazione del ruolo composto da cause in materia societaria e fallimentare e in materia di privative industriali.

È quindi venuto meno il divieto (già previsto dalla circolare per il triennio 2009-2011) di assegnare i procedimenti in materia di

- lavoro e previdenza;
- diritto di famiglia, ivi compresi gli affari di competenza del giudice tutelare;
- immigrazione;

nonché gli affari devoluti alle sezioni stralcio.

Per le tutele e per le convalide di sfratto, il 14 settembre e il 3 no-

vembre 2011 il Consiglio ha già avuto occasione di confermare che sono delegabili, ma ha opportunamente precisato che il dirigente ha l'obbligo di fornire una specifica motivazione, trattandosi di *"affari che comunque rivestono profili di indubbia delicatezza"*.

Suscita particolari perplessità la scelta di eliminare il divieto di trattare gli affari in materia di lavoro e previdenza sociale, per la natura specializzata del giudice e per gli interessi economici e sociali che sono coinvolti. Si potrebbe però valutare di delegare i procedimenti di accertamento tecnico preventivo obbligatorio introdotti con decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011 n. 111, ma anche su questo punto si impone una seria e cauta riflessione, per la necessità di assicurare la massima trasparenza nel conferimento degli incarichi e, soprattutto, nella conseguente liquidazione del compenso.

Per quanto riguarda le cause di competenza collegiale, è dubbio se esse possano comporre (in via esclusiva o concorrente) il ruolo del giudice onorario.

Invero, prima della circolare per il biennio 2002-2003, non vi era alcun divieto di composizione dei collegi con l'impiego di un giudice onorario.

La rilevanza della delegabilità al GOT anche di cause collegiali si apprezza considerando che ai sensi dell'art. 50bis cpc potrebbero essere assegnate cause di una notevole complessità e cioè:

- cause con intervento obbligatorio del Pubblico Ministero
- impugnazione di testamento e riduzione per lesione di legittima
- cause di responsabilità civile del magistrato (legge 117/88)
- cause di cui all'art. 140bis del codice di consumo (d. lgs. 6 settembre 2005 n. 206)
- cause di famiglia (separazione e divorzi, consensuali o giudiziali).

In attesa di un intervento chiarificatore del Consiglio (la Risoluzione del 25 gennaio non ne fa cenno), sembra che allo stato si possa concludere nel senso positivo, e quindi per la possibilità di assegnare un ruolo anche per le cause di competenza collegiale (purchè non vertano in materia societaria o fallimentare, stante il divieto contenuto nell'art. 61.2 comma 2 n. 2, lett. a, della circolare).

### 2.3 Supplenza

La circolare contiene una norma di chiusura (art. 61.2 n. 3) che così dispone:

*“Fermi tutti i limiti di materia su evidenziati, i giudici onorari possono comunque essere destinati in supplenza dei giudici professionali anche nei collegi”.*

Anche in questo caso, dall’inizio degli anni 2000 vi è stato un progressivo irrigidimento del Consiglio.

Per quanto riguarda le materie escluse, la tecnica del richiamo ai *“limiti di materia su evidenziati”* fa ritenere applicabile anche al caso di supplenza la preclusione non solo delle materie previste dalla legge (cautelari *ante causam* e possessori) ma anche i limiti derivanti dalla normativa regolamentare, e cioè:

- gli appelli avverso le sentenze del Giudice di Pace (inibiti sia in caso di affiancamento che di assegnazione di ruolo)
- e le cause in materia societaria, fallimentare e di privative industriali (limite previsto, come già detto, solo per quest’ultima modalità di impiego del GOT e non anche per l’affiancamento).

La circolare non indica i casi in cui il Capo dell’ufficio può far ricorso alla supplenza, ma essa può essere agevolmente individuabile in tutti i casi in cui il posto è momentaneamente scoperto, per ferie, malattia, aspettativa, congedo parentale, impegno in commissione per esami, partecipazione ad incontri di studio, ecc.

È la nozione di impedimento, però, ad aver rappresentato oggetto specifico di esame nella Risoluzione del 16 luglio 2008. Il Consiglio ha affermato l’innovativo principio per cui l’impedimento è configurabile anche *“in tutte quelle situazioni non strettamente riconducibili ad impegni processuali coincidenti con una certa udienza, ma in cui debba comunque considerarsi il complessivo carico di lavoro del giudice in un determinato arco temporale, e quindi la trattazione di un certo numero di processi particolarmente impegnativi per complessità o numero delle parti in concomitanza dell’ordinario carico di lavoro”.*

Sembra dunque che si possa affermare che la nozione di impedimento, nell’accezione esplicitata dal Consiglio, è certamente idonea ad ampliare in termini ragionevoli i casi in cui è possibile fare ricorso alla

magistratura onoraria. Va però subito puntualizzato che lo sforzo definitorio rende palese l'intento dell'organo di autogoverno di prevenire le sempre ricorrenti tentazioni di allargare le maglie della normativa regolamentare. In sostanza, ritengo che l'impedimento non possa mai essere ravvisato in una strutturale situazione di "sovraccarico", perché la Risoluzione afferma chiaramente la necessità di correlarlo ad un carico di lavoro eccessivo "*in un determinato arco temporale*". Se può convenirsi sulla non tassatività dei casi esemplificati dal Consiglio, è però evidente che il "*certo numero di processi particolarmente impegnativi*" evidenzia in modo inequivoco che si deve trattare di una situazione transeunte; in questa prospettiva, ad esempio, un'ulteriore ipotesi che potrebbe legittimare il ricorso alla supplenza sarebbe ravvisabile nell'applicazione o supplenza del giudice professionale per trattare processi in materie precluse al giudice onorario, con la conseguente necessità di ricorrere a quest'ultimo per la trattazione dei processi assegnati al togato diversamente impiegato.

Si registra, invece, una tendenza ad aggirare questa chiara normativa regolamentare.

In particolare, da taluno si ricorre all'impiego del GOT per la trattazione di alcuni processi, tra tutti quelli fissati all'udienza davanti al giudice togato, il quale li affida al giudice onorario, con una sorta di "*delega parziale dell'attività di udienza*". Questo sistema consente di non assegnare le cause al GOT (e quindi di non violare il divieto di costituzione del ruolo); quest'ultimo assume tutti i provvedimenti che si rendono necessari, tra cui anche la deliberazione e la redazione della sentenza.

Orbene, a mio parere questa prassi non era conforme alla normativa consiliare sino a poco tempo fa vigente. Non si poteva inquadrare come affiancamento, perché la circolare escludeva che al giudice onorario possano essere delegati provvedimenti di contenuto decisorio (cfr. *supra*, § 2.1). Di fatto, era una supplenza, ma senza che ricorressero i presupposti dell'assenza o dell'impedimento del giudice togato.

Con la Risoluzione del 2012, invece, questa prassi è stata legittimata dalla disposizione che ha chiarito (o eliminato, a seconda dell'opzione interpretativa della Circolare sulla formazione delle tabelle) che l'affiancamento non preclude la delegabilità al giudice onorario anche di attività a contenuto decisorio.

### 3. Aspetto retributivo

Non può essere trascurata la negativa influenza esercitata, sul nuovo istituto dell'affidamento, dalla regolamentazione in tema di indennità spettante al GOT.

A seguito della modifica introdotta nel 2008 (art. 3bis d.l. 2 ottobre 2008 n. 151, convertito in legge 28 novembre 2008 n. 186) l'indennità prevista per il giudice onorario è stata stabilita in € 98,00 *“per le attività di udienza svolte nello stesso giorno”*; questo compenso è aumentabile di un ulteriore importo della stessa misura *“ove il complessivo impegno lavorativo per le attività di cui al comma 1 superi le cinque ore”*.

Quindi, per la magistratura onoraria giudicante è prevista la retribuzione della sola attività svolta in udienza, nella misura di € 98,00 o di € 196,00, a seconda che si esaurisca entro o oltre le cinque ore.

Invece, solo per la magistratura onoraria requirente è previsto che la stessa indennità possa essere corrisposta non solo per la partecipazione all'udienza, ma anche *“per ogni altra attività delegabile”* (art. 2-bis d.l. 151/08).

Inoltre, per quanto riguarda la magistratura onoraria giudicante, va evidenziato un contrasto nella stessa legislazione. Infatti, da un lato la normativa primaria non contiene alcun limite all'impiego in attività diverse da quelle di udienza ma, dall'altro, la corresponsione dell'indennità è prevista solo per questo tipo di attività. Questa antinomia tra le due disposizioni non trova alcuna giustificazione, neanche di tipo sistematico. Al contrario, mentre lo svolgimento dell'attività di udienza è previsto in via residuale e restrittiva (perché il comma 2 dell'art. 43bis R.D. 30 gennaio 1941 n. 41 la consente solo *“nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari”*), analoga limitazione non vi è, invece, per le diverse e multiformi prestazioni che possono essere svolte dal giudice onorario fuori dall'udienza (e che si è cercato di esemplificare *supra*, sulla base di esperienze già in atto), perché il comma 1 dell'art. 43bis prevede in linea generale che *“I giudici ..... onorari svolgono presso il tribunale ordinario il lavoro giudiziario loro assegnato dal presidente del tribunale o, se il tribunale è costituito in sezioni, dal presidente o altro magistrato che dirige la sezione”*.

Di fatto, questa norma viene applicata solo nella sua previsione restrittiva riguardante l'attività di udienza, mentre invece rimane total-

mente inapplicata nella disposizione principale che riguarda il *“lavoro giudiziario”* in genere.

#### 4. Formazione

Va evidenziata l'esigenza di un rafforzamento della formazione del giudice onorario, attraverso la rivitalizzazione delle commissioni per la formazione della magistratura onoraria, di concerto con la formazione decentrata (in questi termini, si sono espressi i gruppi di Movimento per la Giustizia-art. 3 e di Magistratura Democratica, il 23 settembre 2011).

In questa prospettiva, dovrebbe essere evitata (e i Consigli Giudiziari dovrebbero effettuare un penetrante controllo) la delega alla magistratura onoraria di intere fette di giurisdizione, cioè di materie assegnate solo al giudice onorario, come per esempio le tutele, le convalide degli sfratti, le esecuzioni mobiliari, ecc.

#### 5. Conseguenze processuali e disciplinari della violazione della normativa consiliare in tema di impiego del giudice onorario

La recente legge di riforma dell'ordinamento giudiziario ha sancito un principio già affermato dalla giurisprudenza e cioè che *“la violazione dei criteri per l'assegnazione degli affari, salvo il possibile rilievo disciplinare, non determina in nessun caso la nullità dei provvedimenti adottati”* (art. 7bis comma 1 R. D. 30 gennaio 1941 n. 12, così come modificato dall'art. 4 comma 19 legge 30 luglio 2007 n. 111).

La responsabilità disciplinare deriva, invece, dall'art. 2 lett. n) D. Lgs. 109/06, che sanziona *“la reiterata o grave inosservanza delle norme regolamentari o delle disposizioni sul servizio giudiziario o sui servizi organizzativi e informatici adottate dagli organi competenti”*.

#### 6. Conclusioni

Preme sottolineare, per quanto riguarda l'istituto dell'affiancamento, la sua importanza strategica nel porre le basi per la costituzione dell'ufficio del giudice (previsto dal disegno di legge n. 2873 del 5 luglio 2007,

ma che non ha mai visto la luce per ragioni di copertura finanziaria).

Più che costituire un sostegno agli uffici gravati da ruoli sovraccarichi, ritengo che possa rappresentare un volano per coloro che sono disposti ad investire nell'innovazione tecnologica ed organizzativa. Il giudice onorario affiancato, infatti, potrebbe essere impiegato non solo per lo svolgimento di funzioni giurisdizionali (istruttoria, ordinanze ex art. 186bis e 423 comma 1 cpc, liquidazioni, ecc.) ma anche come una sorta di collaboratore qualificato del giudice togato.

Rispetto alle convenzioni previste dall'art. 37 commi 4 e 5 d.l. 6 luglio 2011 n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011 n. 111 (con le scuole di specializzazione e con i consigli dell'ordine degli avvocati), il giudice onorario può assicurare una maggiore continuità, perché l'incarico ha la durata triennale, prorogabile per un uguale periodo.

Esemplificando, il giudice onorario potrebbe coadiuvare il magistrato professionale nell'attività di organizzazione del lavoro e in una serie di essenziali operazioni intellettuali preparatorie, quali ad esempio:

- tenuta dell'agenda delle udienze
- ricerche giurisprudenziali
- redazione dei verbali di udienza
- elaborazione di una scheda ragionata per ogni processo (parti, *petitum*, istanze istruttorie, ecc.)
- assistenza al giudice nella fase di apprendimento dei sistemi informatici Consolle (e/o MAGOFFICE) e di avvio del Processo Telematico.

Perché possa esprimersi appieno la potenzialità innovativa della previsione regolamentare dell'affiancamento, mi sembra però ineludibile la modifica della norma sui criteri di liquidazione dell'indennità spettante al giudice onorario (cfr. § 3), per consentire la delega (non solo delle attività che vanno compiute in udienza, ma soprattutto) dei compiti di supporto alla funzione giurisdizionale vera e propria, spettante alla magistratura togata. Le risorse necessarie dovrebbero essere reperite nel Fondo Unico Giustizia (FUG), previsto dall'art. 2 comma 7 d.l. 16 settembre 2008 n. 143, convertito nella legge 13 novembre 2008 n. 181, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di determinare ogni anno, entro il 30 aprile, la destinazione delle relative risorse, di cui almeno un terzo devono essere destinate al fun-

zionamento e al potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali del Ministero della giustizia.

Dal punto di vista “politico”, va osservato che la magistratura professionale ha sempre avuto un atteggiamento ambiguo nei confronti della magistratura onoraria: da un lato, la invoca come sostegno indispensabile per ridurre i tempi di definizione delle cause e in generale consentire una gestione meno affannata dei ruoli di udienza; dall’altro, si oppone a reclutamenti straordinari e stabilizzazioni. È ormai diffusa l’opinione che l’inefficienza della giustizia produce costi pari all’1% del P.I.L. (relazione del Governatore della Banca d’Italia del 31 maggio 2008), ma il potere politico è sinora intervenuto solo sulle norme processuali (prima inflazionando il processo civile con 26 differenti riti; poi emanando il decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150 sulla semplificazione dei riti). Sembra invece indispensabile un’azione di pressione sulla classe politica, perché prenda coscienza del fatto che non vi può essere incremento di efficienza se non si interviene sull’organizzazione del lavoro del giudice. D’altra parte, va anche disincentivata la tentazione (soprattutto, del capo dell’ufficio e dei semidirettivi) di utilizzare il giudice onorario per realizzare un obiettivo di una produttività appiattita su logiche di mero risultato numerico. La giustizia è un servizio che ha ad oggetto la tutela della legalità e dei diritti e non può mai disinteressarsi della qualità della risposta.

In questa ottica, la costituzione di un ufficio del giudice (o un ufficio del processo) è uno strumento indispensabile per migliorare i tempi di evasione della domanda di giustizia, ma senza comprometterne la qualità ed anzi migliorandola.

In prospettiva, un radicale cambiamento nelle modalità di impiego della magistratura onoraria lancia all’avvocatura un messaggio innovativo: il giudice onorario non è più visto come espediente utilizzato dalla magistratura professionale per lavorare meno, ma come essenziale componente di un innovativo modulo organizzativo predisposto per lavorare meglio. In prospettiva, potrebbe anche risultare ben accetta la possibilità di una sua stabilizzazione (non nella magistratura, ma appunto quale assistente del giudice).

MASSIMO ORLANDO

*Giudice del Tribunale di Lecce*

\* \* \*

La complessità socioeconomica attuale e la compromissione della situazione finanziaria, rende indispensabile una risposta adeguata e soprattutto tempestiva alla domanda di giustizia dei cittadini .

In quest'ottica appare imprescindibile il massimo utilizzo delle risorse a disposizione del comparto.

Coerente con tale principio sembra essere l'ultima circolare del CSM relativa alle tabelle 2012-2014, che all'art. 61 si occupa dell'utilizzo dei magistrati onorari di tribunale.

Una lunga strada è stata percorsa da quando l'art. 106 della Costituzione, prevedendo tale figura, intendeva consentire la partecipazione popolare alla funzione giudiziaria.

Col tempo è poi prevalsa la funzione di affiancamento alla magistratura professionale, con utilizzo sempre più rilevante di tale risorsa.

Fonte normativa primaria di riferimento per le funzioni affidabili ai MOT è l'art. 43 bis Ord. Giud., esplicito poi dalle circolari, l'ultima delle quali, sopra ricordata, prevede modalità di utilizzo secondo tre schemi:

1) affiancamento dell'onorario al magistrato professionale: quest'ultimo stabilirà quali cause verranno delegate all'onorario con affidamento dei fascicoli. La criticità di tale disposizione è data dal fatto che questa modalità non libera più di tanto il delegante poiché la circolare prevede di assegnare al togato un ruolo aggiuntivo, proprio in ragione dell'ausilio ricevuto. Questo sistema sembra essere una prima enucleazione dell'ufficio del giudice;

2) in caso di vacanze nell'organico, la circolare prevede di assegnare ai GOT un ruolo. Tale tipologia di utilizzo, che apparentemente è residuale, in realtà è spesso utilizzata negli uffici con maggior carico di lavoro, per finalità di efficienza del servizio. Vi è preclusione per alcune materie. L'innovazione rispetto alle precedenti circolari è importante, perché in passato l'affidamento del ruolo agli onorari era espressamente vietato. Il CSM prevede il coordinamento ed il controllo del Presidente di Sezione;

3) il terzo schema adottato, caratterizzato da vera innovazione-in quanto prevede un'interpretazione storicamente attualizzata dell'art. 106 Cost., valutato alla luce della riforma sul giudice unico, prevede che

il Got possa svolgere funzioni di supplenza nei Collegi, coi limiti per materia indicati. In realtà questa modalità di utilizzo è forse quella più utile: consente di integrare – più agevolmente di quanto accada ora – i Collegi (cosa altrimenti non facile, per carenza di organico e preclusioni di vario genere, e comunque dispendiosa in termini di tempo), garantendo comunque, per la presenza dei magistrati di carriera, quella professionalità da cui non si può prescindere. Vi erano resistenze contro tale ipotesi di una parte della magistratura professionale, ma per fortuna ha prevalso lo spirito pragmatico e razionale già manifestato da alcuni magistrati, da tempo favorevoli a tale utilizzo dei Mot.

I criteri di scelta delle modalità di impiego dei magistrati onorari devono essere oggettivi e predeterminati, per evitare che si prendano decisioni ad personam legate ai rapporti dei singoli coi capi degli uffici: tale modalità è senz'altro più tutelante per chi presta il servizio e per chi ne fruisce.

Criteri e scelte devono essere comunicati agli onorari interessati, che possono presentare osservazioni entro dieci giorni.

Nella formazione delle tabelle, il "coinvolgimento obbligatorio nelle procedure di consultazioni preventive dei giudici onorari in servizio presso l'ufficio, anche in conseguenza del potenziamento del loro impiego", di cui parla la relazione illustrativa della circolare, consentirà ai Got di impegnarsi maggiormente nello svolgimento delle funzioni, certi che questa dialettica interna avrà come conseguenza positiva una migliore omogeneità di utilizzo e una maggiore uniformità di indirizzo. Viene prevista altresì la formazione di un fascicolo giudiziario con circuito di comunicazione interna. Nell'ambito di questa innovazione della disciplina secondaria, a fronte di un maggiore impiego della Mot e della dialettica tra magistrati di carriera e onorari, è prevista una più puntuale sorveglianza sull'adempimento dei doveri di Got e Vpo da parte dei capi degli uffici.

La verifica sulle capacità professionali del magistrato onorario e sulla serietà con cui svolge le funzioni viene effettuata ovviamente nell'interesse del servizio giustizia, ma non solo: da anni gli stessi magistrati onorari chiedono che i controlli vengano effettuati con attenzione, perché il concorso per titoli, tramite cui vengono reclutati, pur costituendo un primo filtro, non ne garantisce sufficientemente la professionalità. Non si può prescindere pertanto da valutazioni serie periodiche, con

diniego di conferma o revoca di chi si dimostra non idoneo a rendere un servizio adeguato, che garantisca viceversa maggior dignità a chi svolge le funzioni in maniera meritevole. A tal proposito, si ricorda che ora è prevista anche la possibilità di sospensione cautelare dalle funzioni del magistrato onorario, per fatti di particolare gravità.

Un altro nodo da sciogliere è quello della incompatibilità solo parziale tra le funzioni di magistrato onorario ed altre attività. Ciò impoverisce in maniera rilevante il ruolo ed il prestigio non solo di chi svolge la funzione giudiziaria "a mezzo servizio", ma della funzione stessa, arrivando ad offuscare l'apparenza di terzietà del giudice. Va ricordato che moltissimi magistrati onorari, per rispetto del ruolo (e anche per mancanza di tempo, essendo assorbiti completamente da tale attività), si precludono volontariamente altri percorsi lavorativi, con notevole sacrificio economico. Anche in questo caso sarebbe opportuno un riconoscimento della particolare meritorietà.

Come si vede, molto è stato fatto per garantire maggiore condivisione e partecipazione dei Mot, nonché coerenza di utilizzo tra i vari uffici e sezioni, e auspichiamo che vengano rispettate le indicazioni del CSM. Altro però può essere fatto, con controlli, sanzioni e innovazione normativa. Per il momento sono state poste le basi per una importante collaborazione. Almeno fino al 31 dicembre di quest'anno.

ROSSANA FERRARI  
*Giudice onorario del Tribunale di Roma*  
*rossana.ferrari7@gmail.com*