



## Magistratura onoraria

# Brevissime note sulle ultime proposte di riforma della normativa sui giudici onorari

di [Giuliano Scarselli](#)

4 novembre 2020

---

## **Brevissime note sulle ultime proposte di riforma della normativa sui giudici onorari\***

**di Giuliano Scarselli**

1. Ho espresso il mio pensiero sulla riforma della magistratura onoraria una prima volta a seguito del disegno di legge n. 1738/2015 poi sfociato nella legge delega 29 aprile 2016 n. 57, e successivamente all'uscita del decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116.

In entrambe quelle occasioni esternai il mio dissenso ad una riforma che, ancorché solennemente titolata “*Riforma organica della magistratura onoraria*” a mio parere dissimulava solo l’intenzione di procedere ad una organizzazione dell’ufficio del giudice, chiamato, per dar meno nell’occhio, ufficio del processo, nonché l’intenzione di ridurre il carico di lavoro della magistratura togata trasferendo una serie di compiti e competenze alla magistratura onoraria.

Coglievo, in quella riforma, anche dei profili di incostituzionalità, che emergevano a mio parere nel modo in cui i giudici onorari venivano trattati e considerati.

In particolare: - mi sembrava dubbio che l’ufficio del giudice onorario di pace potesse essere diretto dal Presidente del Tribunale, che non appartiene a quell’ufficio e che anzi è il capo dell’ufficio delle impugnazioni delle sentenze civili dei giudici di pace; - mi sembrava altresì dubbio che il Presidente del Tribunale avesse su i giudici onorari, oltre al normale potere di

vigilanza, quello di direttiva e di indicazioni di prassi applicative anche in ordine ai provvedimenti da assumere o agli indirizzi giurisprudenziali da tenere; - mi sembrava ancora di dubbia costituzionalità che la formazione e l'aggiornamento della professionalità dei giudici onorari potesse darsi con incontri nei quali si discuteva delle sentenze da questi pronunciate e/o delle questioni sulle quali avevano curato la trattazione, quasi come scolaretti dinanzi ad una professoressa di liceo che corregge loro i compiti; - e ancora dubbi mi suscitava l'ampia delega che il giudice togato potesse dare al giudice onorario all'interno dell'ufficio del processo, consentendo al primo di (quasi) interamente liberarsi del fascicolo, se non per meri e successivi controlli; - il tutto con una retribuzione del giudice onorario "a cottimo", e ancorata ai risultati raggiunti, ovvero con una retribuzione che, se data ai giudici togati, tutti avrebbero gridato allo scandalo e alla incostituzionalità.

Ora si sta discutendo in Senato dell'approvazione di alcune modifiche di quel decreto legislativo, ma dal 2017 ad oggi, a mio parere, le tematiche intorno al ruolo e alla funzione dei giudici onorari nel sistema giustizia si sono fatte sempre meno giuridiche e sempre più sindacali.

Le discussioni, attualmente, vertono infatti soprattutto sulla retribuzione, sul contratto di lavoro, sul diritto alla previdenza e all'assistenza; e ciò soprattutto dopo le pronunce Tribunale di Vicenza 29 ottobre 2019, Corte Giustizia Unione Europea causa C – 658/18 del 16 luglio 2020, TAR Emilia Romagna 20 ottobre 2020 n. 644.

Dal che, appunto, al momento, credo che la riforma della magistratura onoraria passi attraverso l'analisi di due diverse, e direi anche lontane, questioni: quella prevalente di tipo sindacale, e quella oramai sullo sfondo avente ad oggetto gli aspetti che non attengono al rapporto di lavoro tra lo Stato e il giudice onorario.

2. Quanto agli aspetti sindacali, io ebbe a scrivere che v'era da chiedersi se fosse accettabile che un giudice onorario, ancorchè privo della qualifica di pubblico impiegato, dovesse svolgere la propria attività senza alcun riconoscimento di assistenza, infortuni, gravidanza e previdenza, e con una retribuzione legata alla produttività e alla realizzazione di obiettivi fissati dal Presidente del Tribunale.

Orbene, pur non smentendo quanto scrivevo in quegli anni, ritengo però oggi di non poter andare oltre su questi temi, e solo pongo due questioni che mi sembrano centrali e semplicissime:

a) la prima è che la magistratura onoraria non può ottenere una stabilizzazione pari a quella della magistratura togata, e ciò per l'evidente questione che i giudici togati hanno vinto un

concorso pubblico e i giudici onorari no.

Credo sia inevitabile ammettere che si tratti di due magistrature differenti e che la ricerca di soluzioni di equità, senz'altro auspicabili, non possono tuttavia far venir meno il principio secondo il quale agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede per concorso ex art. 97 Cost.

b) La seconda attiene alla misura della retribuzione, che molti commentatori hanno ritenuto inadeguata, se non addirittura priva di quella dignità che un compenso dato a persone che svolgano funzioni giurisdizionali deve avere.

Orbene, leggo nell'art. 10 della proposta di riforma del d. lgs. 116/2017 che la retribuzione lorda annuale per il giudice onorario che sia inserito nell'ufficio del processo, e svolga parimenti funzioni giurisdizionali, ammonterà ad € 38.000,00.

Mi permetto allora di segnalare che un professore ordinario con venti anni di anzianità ha uno stipendio lordo annuo di circa € 44.000,00 se lavora presso l'università a tempo definito, come a tempo definito lavorano i giudici onorari.

Lascio dunque ad ognuno la valutazione di queste misure per ogni possibile riflessione al riguardo.

3. Circa gli aspetti non sindacali delle modifiche che si vogliono apportare al d. lgs. 166/2017 aggiungo quanto segue:

a) l'art. 2 modifica le incompatibilità tra giudice onorario ed avvocato e le inasprisce.

Si tratta, tuttavia, di incompatibilità all'interno del circondario, e relative all'impossibilità dei giudici onorari di svolgere la funzione ove loro stessi, gli associati di studio, il coniuge, i conviventi, i parenti fino al secondo grado o gli affini fino al primo grado esercitano la professione forense.

Mi sembra un limite ragionevole, volto ad assicurare la neutralità della funzione giurisdizionale ed a evitare commistioni che potrebbero pregiudicare l'indipendenza del giudice.

b) L'art. 3 prevede che il Presidente del Tribunale, nel coordinare l'ufficio del giudice di pace, possa avvalersi di un vice coordinatore individuato tra i giudici onorari di pace che esercitano le funzioni nel medesimo ufficio, sulla base di titoli e anzianità.

Mi sembra una buona soluzione, che in parte supera i dubbi circa la scelta di aver posto a capo dell'ufficio del giudice di pace il Presidente del Tribunale.

Se era probabilmente inevitabile affidare al Presidente del Tribunale il coordinamento dell'ufficio del giudice di pace, l'idea che questi possa essere affiancato in questo compito da un giudice di pace, e quindi da un giudice del medesimo ufficio, stempera quella scelta, assegnando così un ruolo direttivo anche ad un giudice *primus inter pares*.

Peraltro, la collaborazione tra un giudice di pace che vive in prima persona la realtà dell'ufficio, e il Presidente del Tribunale che si presume avere altra esperienza, potrebbe dare buoni frutti nell'organizzazione dell'ufficio stesso, visto che consente di mettere insieme professionalità diverse tra loro.

c) L'art. 6 pone talune modificazioni al sistema disciplinare, prevedendo che le sanzioni disciplinari siano il richiamo, la sospensione, la revoca.

Seppur sia da condividere l'idea di una graduazione delle sanzioni, inesistente nell'attuale testo dell'art. 21 del d. lgs 166/2017, che incentra al contrario il procedimento disciplinare sulla sola sanzione della revoca dall'incarico, taluni dubbi sulle proposte di modifica possono essere egualmente sollevati.

In particolare mi sembra eccessivo immaginare un intero procedimento disciplinare, che ha particolare complessità, per disporre un semplice richiamo.

Ricordo che il procedimento disciplinare in questione coinvolge, oltre normalmente il presidente del Tribunale, altresì il Presidente della Corte di appello, la sezione autonoma del Consiglio giudiziario e poi lo stesso CSM, con un procedimento che deve avvenire nel contraddittorio delle parti e fatta la dovuta istruttoria, e con provvedimento finale che è del Ministro della Giustizia.

Che tutto questo possa avere ad oggetto un semplice richiamo mi sembra veramente fuori proporzione.

Peraltro, nemmeno scorgo così grandi differenze di gravità nei comportamenti che prevedono il richiamo rispetto a quelli che riguardano la sospensione.

La grave inosservanza delle norme regolamentari o delle disposizioni di servizio, l'indebito affidamento ad altri dei propri compiti, la violazione del dovere di riservatezza con divulgazioni di procedimenti coperti da segreto, fatti tutti che comportano, se commessi, il richiamo del giudice onorario, non mi sembrano di così forte minore intensità rispetto a quelli che comportano una sospensione da tre a sei mesi, quali, ad esempio, comportamenti gravemente scorretti nei confronti delle parti, omessa comunicazione al capo dell'ufficio di interferenze ricevute, fino, se si vuole, all'inosservanza all'obbligo di astensione o all'uso della qualità di

magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti.

Ritengo, dunque, che l'idea di introdurre una sanzione avente ad oggetto il semplice richiamo possa essere abbandonata, e la graduazione delle sanzioni possa essere individuata, a mio sommesso parere, solo nella sospensione e nella revoca dell'incarico e nient'altro.

d) L'art. 8 provvede infine alla soppressione dell'intero capo X del d. lgs. 116/2017, ovvero pone rinuncia all'ampliamento delle competenze per valore e materia che l'art. 27 d. lgs. 116/2017 aveva in un primo momento attribuito ai giudici di pace.

Su questo mi permetto di avere dei dubbi, poiché seppur sia vero che molte di quelle norme si presentavano come oscure o passibili di interpretazioni fra loro divergenti, con rischi di impugnazione fino in cassazione, il disegno riformatore era finalizzato ad un obiettivo condivisibile, quale quello di attribuire ai giudici di pace gran parte del contenzioso minore, così consentendo ai giudici togati di tribunale di occuparsi solo e/o principalmente del contenzioso più rilevante.

Poiché credo sia importante consentire ai giudici togati di occuparsi in tempi ragionevoli, e con il dovuto approfondimento, del contenzioso più rilevante, l'idea di ampliare la competenza dei giudici onorari, trasferendo ad essi gran parte del contenzioso minore, non mi sembra debba essere abbandonata ma, se del caso, solo riformulata in forme migliori di quelle che si leggevano nel testo dell'art. 27 d. lgs. 116/2017 del quale oggi si chiede la soppressione.

\*Forum, coordinato dal Prof. Bruno Capponi, sulla riforma della magistratura onoraria:

"**Brevi osservazioni sul testo unificato dei Disegni di legge. S. 1438, S. 1516, S. 1555, S. 1582, S. 1714 in discussione al Senato di "riforma della riforma" della magistratura onoraria**" del prof. Federico Russo, <https://www.giustiziainsieme.it/it/magistratura-onoraria/1377-brevi-osservazioni-sul-testo-unificato-dei-disegni-di-legge-s-1438-s-1516-s-1555-s-1582-s-1714-in-discussione-al-senato-di-riforma-della-riforma-della-magistratura-onoraria, 3 novembre 2020>

"**Verso quale riforma della magistratura onoraria?**" del Prof. Giulio Nicola Nardo <https://www.giustiziainsieme.it/it/magistratura-onoraria/1375-verso-quale-riforma-della-magistratura-onoraria>

"**Cui prodest? La riforma della magistratura onoraria tra tutela di diritti negati ed efficienza della Giustizia**" hdel Prof. Bruno Caruso e del Pres. Giuseppe

*Minutoli <https://www.giustiziainsieme.it/it/magistratura-onoraria/1376-cui-prodest-la-riforma-della-magistratura-onoraria-tra-tutela-di-diritti-negati-ed-efficienza-della-giustizia>*