



Magistratura onoraria

La proposta di modifica della riforma del d.lgs.vo n. 116/2017 sulla magistratura onoraria elaborata dalla Commissione ministeriale

di [Ernesto Aghina](#)

4 agosto 2021

La proposta di modifica della riforma del d.lgs.vo n. 116/2017 sulla magistratura onoraria elaborata dalla Commissione ministeriale

di Ernesto Aghina

Sommario: 1. Premessa – 2. Lo status della futura magistratura onoraria – 3. Il regime dei magistrati onorari in servizio – 4. Conclusioni.

1. Premessa

Come è noto, la Commissione per elaborare proposte di interventi in materia di magistratura onoraria, nominata dalla ministra Cartabia in data 23.4.2021, ha completato la sua attività in data 21.7.2021, consegnando un articolato ed una relazione illustrativa pubblicata sul sito del ministero della giustizia.

Si è trattato di un compito difficile e intenso, che ha imposto alla Commissione – composta da magistrati professionali ed onorari, docenti universitari ed avvocati – tempi accelerati in virtù

dell'imminente entrata in vigore a regime della cd. "riforma Orlando" della magistratura onoraria, previsto per il 16.8.2021 ai sensi dell'art. 32.1 del d.lgs.vo n. 116/2017.

L'elaborazione finale della proposta ha tenuto conto delle istanze prospettate dalle numerose rappresentanze sindacali di categoria della magistratura onoraria (consultate a mezzo di un apposito questionario), della ricca produzione dottrinale in materia, delle valutazioni espresse dal C.S.M. ed anche (e soprattutto) delle proposte parlamentari (da tempo impegnate sul tema), confluite da ultimo in un testo unificato adottato dalla commissione per i disegni di legge.

In data 19.7.2021 (e quindi alla vigilia della scadenza del termine dei lavori della Commissione) è pervenuta la comunicazione della messa in mora dell'Italia nella procedura di infrazione operata dalla Commissione Europea, per cui non si sono potute necessariamente esaminare in modo analitico le varie censure avanzate, potendosi peraltro rilevare come alle principali si era già data adeguata risposta.

Fanno eccezioni i rilievi concernenti la misurazione dell'orario di lavoro dei magistrati onorari ed il rimborso delle spese legali per le procedure disciplinari, da ritenersi inconferenti anche perché relative ad una condizione generalizzata che coinvolge anche la magistratura professionale.

Naturalmente la validazione della proposta sarà rimessa, come per tutti i documenti presentati in questi giorni dalle altre commissioni, alla valutazione politica del ministero prima e del Parlamento poi, nell'auspicio che i tempi non risultino dilatati, per venire incontro alle legittime aspirazioni di certezza di *status* di una magistratura onoraria sin qui penalizzata da proroghe e ritardi che ne hanno esaltato una connotazione di precarietà improcrastinabile.

Rinviando per un'analisi di dettaglio alla lettura dei testi menzionati, può essere utile una sintetica disamina delle principali novità proposte in sostanziale discontinuità rispetto all'impianto normativo del d.lgs.vo n. 116/2017.

2. Lo status della futura magistratura onoraria

La considerazione (presente anche nel d.lgs.vo n. 116/2017) di dover nettamente diversificare le previsioni della futura magistratura onoraria rispetto a quella (anche da tempo prolungato) in attività, ha imposto una disamina separata dello status generale dei nuovi magistrati onorari.

Le principali innovazioni proposte concernono:

A) Per quanto riguarda **le prestazioni** richieste ai nuovi magistrati onorari (all'**art.1.1 lett. a**), il loro contingentamento in un limite (necessariamente contenuto sulla base delle criticità evidenziate dal precedente assetto) che viene individuato in nove giorni mensili (preferendo tale più duttile cadenza rispetto alla precedente indicazione settimanale), sostituendo al contempo la generica (e discussa) formulazione di "impegno" di cui all'art.1.3 del d.lgs.vo n. 116/2017, con "*attività da prestare per l'ufficio giudiziario*", specificamente enumerate, rimesse alla previsione tabellare del Tribunale (per i g.o.p.) ovvero al progetto organizzativo della Procura della Repubblica (quanto ai v.p.o.).

Il rilievo assegnato all'autonomia organizzativa (ed alle specifiche esigenze) dei singoli uffici, ha consigliato la Commissione di richiedere una modifica del testo dell'art. 10 del d.lgs.vo n. 25/2006, per consentire la partecipazione (oggi esclusa) al Consiglio Giudiziario dei componenti onorari della sezione autonoma alla discussione (con diritto di voto) sulle materie che riguardino i magistrati onorari (**art.4**).

B) Il **reclutamento** **subisce** un sostanziale capovolgimento della tradizionale selezione per anzianità anagrafica legata al pregresso esercizio dell'attività forense, privilegiando il pregresso inserimento nell'Ufficio per il processo come di recente disegnato dal d.l. n. 80/2021, limitando la valorizzazione dell'attività di avvocato a cinque anni di iscrizione all'Albo professionale (**art.1.1 lett.b**).

C) Un (limitato) intervento in materia di **incompatibilità**, sia introducendo un'inedita preclusione *ex ante*, estesa agli avvocati che abbiano svolto direttamente o tramite studi associati attività forense in modo continuativo nel circondario del tribunale negli ultimi cinque anni; sia prevedendo l'incompatibilità per rapporti parentali con i magistrati professionali (**art. 1.1 lett. c**), consentendo in questi casi il trasferimento ad altra sede (**art. 6.3**).

D) Quanto al **tirocinio**, per ovviare ad alcune criticità manifestatesi durante il procedimento gestito dal C.S.M., si è semplificata la procedura per accelerare l'iter selettivo, incrementando il coordinamento operato dall'organo di governo autonomo della magistratura e limitando il numero degli ammessi al tirocinio (specie nelle sedi giudiziarie di maggiori dimensioni) per contenere inutili aspettative e diseconomie.

Al contempo è stata valorizzata la preferenza (e l'attitudine) dell'aspirante magistrato onorario, che deve indicare in domanda la sua preferenza per la destinazione al settore civile o penale (**art. 1.1 lett.d**), "*anche per calibrare più opportunamente la copertura dei posti vacanti nei singoli uffici, demandando al C.S.M. le modalità di valorizzazione del profilo specialistico*".

Particolarmente significativa (**art. 1.1. lett. e n.1**) deve essere ritenuta la prospettata possibilità di coinvolgere come affidatari dei m.o. in tirocinio anche magistrati onorari (precedentemente incongruamente esclusi); l'acquisizione di un parere del Consiglio dell'ordine degli Avvocati a cui è iscritto l'aspirante m.o. (**art. 1.1 lett. e n.2**); l'estensione da due a tre anni della validità della graduatoria cui attingere, "a scorrimento", per la copertura dei posti resisi vacanti nelle more (**art. 1.1 lett.e n.3**); la semplificazione della destinazione ad altra sede degli idonei al tirocinio non collocati nelle sede richiesta (**art. 1.1 lett. e n.4**).

E) Quanto al **coordinamento e all'organizzazione dell'ufficio del giudice di pace** si è confermata la validità della preposizione del presidente del tribunale, per incentivarne quella proficua consapevolezza (precedentemente alla legge delega n.57/2016 quasi del tutto assente) delle problematiche di uffici sovente fisicamente lontani dal tribunale.

Alla (già prevista) collaborazione alle funzioni coordinamento da parte di magistrati professionali, è stata aggiunta anche quella di un giudice di pace, ritenuta utile per offrire al presidente del tribunale una tempestiva comunicazione delle varie situazioni determinatesi in ciascun ufficio (**art. 1.1 lett.f**).

F) In relazione **alle funzioni e compiti dei giudici onorari di pace** l'unica modifica prospettata concerne la riduzione del necessario periodo iniziale di destinazione, che passa da due anni a diciotto mesi, in considerazione della riduzione della durata complessiva di servizio onorario da otto a sei anni.

Arco temporale ulteriormente ridotto ad un anno per i neo magistrati onorari che siano stati precedentemente addetti all'ufficio per il processo ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 80/2021 o abbiano svolto il tirocinio formativo nello stesso ex art. 73 d.l. n. 69/2013, ritenendosi ragionevole non procrastinare ulteriormente tale fase iniziale delle funzioni onorarie per chi abbia già maturato un'adeguata esperienza in attribuzioni analoghe (**art. 1.1 lett.g**).

G) La **destinazione dei giudici onorari di pace nell'ufficio per il processo per il settore civile** resta immodificata, salvo un intervento di semplificazione del testo relativo alla delega al g.o.p. dei provvedimenti definitivi in ambito civile, tra cui va segnalata l'eliminazione del criterio della "non particolare complessità" quale (discusso) criterio di riparto di attribuzioni.

È stato invece inserito un elenco di attività definitive delegabili al g.o.p. inserito nell' U.P.P. anche **per il settore penale**, colmando una evidente lacuna segnalata non solo dal C.S.M. ma da tutti i commentatori della riforma, intesa a concentrare gli auspicati effetti positivi del nuovo modello organizzativo quasi esclusivamente nel settore civile (**art. 1.1 lett. h**).

Raccogliendo una (legittima) aspirazione dei giudici ausiliari assegnati alle Corti d'Appello, la cui "sopravvivenza" è stata vulnerata dalla pronuncia n.41/2021 della Corte Costituzionale, è stato prospettato l'inserimento di un art.10bis che ne consenta la successiva assegnazione (su domanda) all'Ufficio per il processo della Corte d'Appello di appartenenza ovvero della Corte di Cassazione, per non disperdere l'acquisizione di preziose e qualificate professionalità.

H) La Commissione ha inteso radicalmente modificare il regime di **assegnazione ai giudici onorari di pace dei procedimenti civili e penali (art. 11.1 lett. i).**

Raccogliendo le univoche indicazioni formulate in tal senso del C.S.M., dopo aver operato una serie di audizioni di dirigenti degli uffici giudiziari, si è inteso ridurre fortemente le drastiche condizioni alle quali l'art. 11 del d.lgs.vo n. 116/2017 subordinava l'utilizzo dei g.o.p. nei tribunali.

L'eccezionalità del ricorso ai g.o.p., ipotizzata nella riforma del 2017, è risultata incompatibile sia con le carenze degli organici negli uffici di primo grado (incrementate dalla paralisi di nuovi concorsi per l'accesso in magistratura), sia con l'aumento dell'arretrato, fenomeni entrambi riconducibili alla pandemia.

La situazione, agevolmente prognosticabile come allarmante, risulta ancor di più critica per il venir meno dell'aumento della competenza civile degli uffici del giudice di pace, prevista dal d.lgs.vo n. 116/2017 ma già postergata al 2025, evaporando l'ipotizzata deflazione delle sopravvenienze civili dei tribunali che si collocava come preconditione per la riduzione dell'impiego dei g.o.p.

Di conseguenza la Commissione ha prospettato la soppressione dei presupposti per l'assegnazione di procedimenti civili e penali ai g.o.p., ancorati fra l'altro a percentuali e medie statistiche di complessa acquisizione, ripristinando sostanzialmente i criteri di impiego di cui alla consueta disciplina prevista dal C.S.M., consentendo così una maggiore (ed auspicata) flessibilità organizzativa per i presidenti di tribunale.

Anche qui, per l'utilizzo concreto dei g.o.p. ed il limite di procedimenti loro assegnabili, si è fatto rinvio alla garanzia del contraddittorio del procedimento di formazione delle tabelle dell'ufficio (v. *supra sub A*) e alla normazione secondaria del C.S.M.

All'intervento sull'*an* dell'assegnazione di procedimenti ai giudici onorari di pace, si è accompagnata anche una modifica quanto al *quomodo*, che ha ampliato il catalogo delle materie destinabili al g.o.t. nel settore civile, comprendendo materie precedentemente escluse (nonostante la non particolare difficoltà di valutazione), tra cui l'accertamento tecnico preventivo, la materia tutelare e i procedimenti di cui all'art. 445bis c.p.c., che si caratterizzano

per numeri significativi e serialità, rendendo più coerente la disciplina con il disposto dell'art. 10.12 lett. a) e b), laddove è prevista la delegabilità al g.o.p. della pronuncia di provvedimenti definitivi per entrambe le ultime due fattispecie.

D) Circa **la destinazione dei giudici onorari di pace nei collegi penali** si è intervenuti coerentemente alle emergenze che hanno consigliato di ampliare l'utilizzazione dei g.o.p. per le attribuzioni monocratiche, eliminando la preclusione precedentemente prevista dall'art.12.1 circa la partecipazione dei g.o.p. al collegio quando si proceda per reati indicati nell'art. 407.2 lett. a) c.p.p., modificando una disposizione già vigente perché non soggetta ad eccezioni nel regime transitorio che da subito, specie negli uffici giudiziari meridionali più afflitti sia da vuoti di organico che da processi per gravi ipotesi criminose, ha determinato non poche criticità, convogliando esclusivamente nei collegi composti integralmente da giudici professionali i processi di maggiore complessità e durata. Per la segnalazione di analoghe criticità evidenziate nel settore civile, si è eliminata l'inibizione all'utilizzo dei g.o.p. anche nelle sezioni specializzate per la trattazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale (**art. 1.1. lett. l**).

Si tratta di interventi ritenuti necessari per fronteggiare diffuse situazioni di emergenza, ma che impongono ai dirigenti degli uffici di confinare il ricorso dei g.o.p. in ambito collegiale a peculiari situazioni eccezionali e temporanee, ottemperando ai principi recentemente affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 41 del 2021.

L) La disciplina della **destinazione in supplenza dei giudici onorari di pace** di cui all'art. 13 del d.lgs.vo n. 116/2017 è stata adeguata alle modifiche proposte per l'art.11 (**art. 1.1 lett. m**).

M) **Le attività delegabili ai vice procuratori onorari** nelle udienze del tribunale in composizione monocratica sono state ampliate rispetto all'originaria previsione dell'art. 17 del d.lgs.vo n. 116/2017 ricomprendendo anche i procedimenti di esecuzione (art. 655.2 c.p.p.) ed i procedimenti civili mentre, per quanto concerne le determinazioni relative alla richiesta di applicazione della pena su richiesta, si sono superati i rigidi confini dell'art. 550.1 c.p.p., estendendo dette attribuzioni (come quelle di indagine e di richiedere l'archiviazione) a tutte le ipotesi di reato per cui è prevista la citazione diretta a giudizio (**art. 1.1 lett. n**).

N) Quanto alla **durata dell'incarico** della futura magistratura onoraria la Commissione si è orientata sulla previsione di un unico incarico della durata di sei anni (senza possibilità di proroga), per rimarcare la necessaria temporaneità della funzione, disciplinando con una procedura estremamente semplificata e rimessa ai dirigenti degli uffici il meccanismo di verifica (biennale) dell'attività svolta, limitando gli accertamenti più penetranti (attribuiti agli organi di

governo autonomo della magistratura) solo nel caso in cui si evidenzino profili di criticità configurando una procedura di revoca dall'incarico.

Si è altresì introdotta una (se pur limitata) forma di **mobilità territoriale** per il magistrato onorario che chieda il trasferimento per prestare assistenza a congiunti disabili (come previsto dall'art. 33.3 della legge n. 104/1992), estendendo la previsione (già contemplata dal d.d.l. n. 1438/2019, anche al caso in cui sia il portatore di handicap sia lo stesso magistrato onorario (art. 3.3 della legge n. 104/1992) ovvero sussistano patologie invalidanti di meno grave rilievo (**art. 1.1 lett. p**).

O) Il **sistema disciplinare** di magistrati onorari è stato rivisitato sulla scia di quanto già emerso nel corso dei lavori parlamentari, intesi ad esercitare la delega prevista dalla legge n. 57/2016 al contrario di quanto avvenuto con il d.lgs.vo n. 116/2017 (**art. 1.1 lett. q**).

Si è pertanto prefigurato un articolato arsenale sanzionatorio proporzionato alla diversa gravità di un innovativo catalogo di fattispecie disciplinarmente rilevanti, che va dal meno grave "richiamo", alla "sospensione del servizio" sino alla "revoca dall'incarico" nei casi in cui emerga l'inidoneità ad esercitare le funzioni giudiziarie o i compiti assegnati nell'ambito dell'Ufficio per il processo ovvero in caso di reiterazione di comportamenti per cui è già stata irrogata la sospensione dal servizio.

Del tutto innovativa è invece la previsione dell'intervento cautelare della sospensione delle funzioni (e delle indennità) laddove il magistrato onorario: a) sia sottoposto a procedimento penale per delitto non colposo punibile con pena detentiva; b) sia incolpato di fatti rilevanti sotto il profilo disciplinare e incompatibili con l'esercizio delle funzioni; c) sia sottoposto a misura cautelare personale.

L'istituto è diretto a colmare una evidente lacuna che in precedenza ha costretto il C.S.M, senza un'esplicita previsione normativa di riferimento, ad adottare provvedimenti cautelari (che peraltro hanno resistito al vaglio del giudice amministrativo) per sospendere immediatamente dalle funzioni il magistrato onorario in casi di palese gravità,

Naturalmente si è inteso corredare l'ipotesi cautelare, inevitabilmente incidente sul profilo economico, con la reintegrazione del magistrato onorario in caso di proscioglimento o assoluzione.

P) Sul delicato profilo della **formazione dei magistrati onorari** la Commissione è intervenuta solo per accentuare il coordinamento della Scuola superiore della magistratura, inteso a contenere il pericolo di interventi formativi eccessivamente disomogenei in ambito distrettuale,

uniformando altresì (per la cd. formazione permanente) il protocollo esistente in tema di formazione della magistratura professionale, che attribuisce al C.S.M. il compito di predisporre annualmente “linee guida” su cui vanno uniformati i programmi della S.S.M. (**art. 1.1. lett. r**).

Q) Il tema delle **indennità spettanti ai (nuovi) magistrati onorari** ha impegnato a lungo la Commissione, anche perché collegato alla configurazione del rapporto di lavoro svolto dal magistrato onorario, anche alla luce della sentenza della CGUE del 16.7.2020 che ha affermato che il giudice di pace “*che svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo*”, sia tendenzialmente un lavoratore ai sensi della direttiva 2003/88, ed abbia diritto alle ferie retribuite.

Qualificato il magistrato onorario quale “lavoratore” ai sensi delle direttive europee, attraverso un’articolata disamina delle peculiarità intrinseche alla funzione (per cui si fa rinvio alla relazione illustrativa), la Commissione ha ipotizzato la preferenziale riferibilità dei magistrati onorari alla categoria dei collaboratori coordinati e continuativi, ritenendo un rapporto di parasubordinazione più confacente alla tipologia del rapporto, nonché la più adeguata per rispondere ai rilievi della Commissione europea.

Privilegiando per la complessità dell’esposizione e la pluralità di opzioni previdenziali e fiscali percorribili – piuttosto che intervenire sul testo dell’art. 23 – il rinvio alla relazione di accompagnamento dell’articolato, la Commissione ha formulato (**art. 1.1 lett. s**) la proposta di corrispondere ai (nuovi) magistrati onorari un’indennità fissa onnicomprensiva, escludendo il ricorso all’indennità incentivante di cui all’art. 23.6 (vedi *infra sub* lett. Z), segnalando comunque che l’importo netto di circa €. 1.100,00 mensili (ricavato dall’indennità annuale lorda massima prevista dal d.lgs.vo n. 116/2017) per quanto necessariamente da aggiornare automaticamente ogni tre anni (come accade per i magistrati professionali), risulti scarsamente attrattivo per una platea che si intende qualificata e qualificante.

Per la compiuta quantificazione dell’importo ci si è rimessi alla scelta del decisore politico, esorbitando dalle attribuzioni della Commissione l’esatta quantificazione del riparto di spesa destinato al finanziamento della magistratura onoraria, che si auspica comunque decisamente superiore alle attuali previsioni.

R) Il merito alle **ferie retribuite**, il pregresso contenuto dell’art. 24 del d.lgs.vo n. 116/2017, ha consentito alla Commissione di evitare qualsiasi modifica al testo normativo, salvo che per rimarcare la natura di “diritto” della previsione (**art. 1.1 lett. t**).

S) **La tutela previdenziale (art. 1.1 lett. u)** è stata adeguata alle indicazioni della Commissione Europea, riconoscendo ai magistrati onorari il trattamento di malattia e infortunio (con una indicazione “rafforzata” estesa anche ai giudici onorari minorili, agli esperti del Tribunale di sorveglianza e ai giudici ausiliari), la tutela di maternità e paternità, il regime assicurativo contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (a carico dello Stato).

Attraverso un confronto con l’INPS, si sono esplorate tutte le possibilità di articolare gli oneri previdenziali, differenziati a seconda delle diverse esperienze professionali dei magistrati onorari (avvocati legati alla Cassa Forense, lavoratori pubblici tutelati dall’INPS, altri magistrati che oggi non godono di alcuna tutela).

La scelta del d.lgs.vo n. 116/2017 (l’iscrizione dei magistrati onorari alla gestione separata con le modalità contributive previste per i lavoratori autonomi), se pure limitata ai profili strettamente previdenziali, è stata oggetto di rilievo da parte della Commissione Europea, che ha chiarito – rimarcando la disparità di trattamento con il magistrato professionale – la necessità che la garanzia della tutela assistenziale e previdenziale del magistrato onorario sia a carico dello Stato.

Ci si è pertanto determinati di mantenere, per i nuovi magistrati onorari, l’assetto previsto dal d.lgs.vo n. 116/2017, in quanto economicamente più conveniente, previo riconoscimento di adeguati incrementi delle indennità, in misura tale da costituire una sorta di rimborso dell’onere contributivo e del corrispondente onere fiscale (visto che le somme in più ipoteticamente attribuite sarebbero soggette all’ordinaria imposta sui redditi).

La necessità di una opzione “tecnica” in materia previdenziale, ha consigliato la Commissione di non esplicitare nell’articolato una specifica indicazione al riguardo, rinviando le prospettazioni alternative, con le relative problematiche tecniche, all’ampia esposizione della relazione.

T) Quanto alla **competenza civile del giudice di pace**, in considerazione della pregressa scelta normativa di differirne l’incremento al 2025, si è inteso da un lato comunque disporre aumento della cognizione per valore, ma di entità contenuta, portandola da €. 5.000,00 a €. 15.000,00; dall’altro rimuovendo la competenza concernente la materia condominiale e le immissioni (art. 7.3 numeri 2 e 3), differendo la decorrenza delle modifiche al 1 gennaio 2023 e all’introduzione del PCT anche al processo del giudice di pace (**art. 1.1 lett. v**).

Si è intervenuti anche in tema di **competenza penale**, esercitando la delega disattesa dal d.lgs.vo n. 116/2017, conferendo al giudice di pace la cognizione di alcune fattispecie delittuose del codice penale (art. 392, esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza sulle cose, art. 393, esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza sulle persone, art. 612.2, minaccia

aggravata (salvo che sussistano altre aggravanti), art. 624 e 626, furti punibili a querela dell'offeso) tutte caratterizzate dalla procedibilità a querela e quindi coerenti con la natura compositiva del giudice di prossimità, cui sono state aggiunte alcune contravvenzioni (art. 650, inosservanza del provvedimento dell'Autorità, art. 651, rifiuto di indicazioni sulla propria identità personale, art. 659, disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, art. 727, abbandono di animali), quasi tutte già comprese nella legge delega n. 57/2016 (**art. 2**).

Anche per questa modifica si è individuata la data di decorrenza del 1 gennaio 2023.

3. Il regime dei magistrati onorari in servizio

U) **Il regime dei magistrati onorari in servizio (art.1.1 lett. z)** ha particolarmente impegnato la Commissione, per le molteplici problematiche emergenti, in gran parte collegate alla prolungata permanenza in servizio dei magistrati onorari in attività, monitorata dalla Commissione in virtù di un approfondito approfondimento statistico che ha accertato in 55 anni l'età media dei magistrati onorari (59 per i giudici di pace, 55 per i g.o.t., 53 per i v.p.o., 58 per i giudici ausiliari in appello), e di 15 anni la media di esercizio delle funzioni onorarie (19 anni per i giudici di pace, 15 per i v.p.o. e 12 per i g.o.t.).

Anche tenendo conto dei rilievi della Commissione europea, si è proposto di dilatare sino a 70 anni **la durata dell'incarico dei magistrati onorari in servizio** (previe periodiche conferme quadriennali secondo l'ordinario protocollo), determinando così una sostanziale stabilizzazione nell'incarico, che da sempre ha costituito la principale richiesta delle associazioni sindacali di categoria.

Novità anche per quanto riguarda **l'intensità dell'impegno periodico** atteso che per la prima volta si è rimessa al singolo magistrato onorario la scelta di graduare la sua attività (modulata secondo le medesime ipotesi elencate *supra sub* lett. a) per i nuovi magistrati onorari) secondo tre *slot* (di tredici, nove o cinque giorni mensili) commisurati alla personale disponibilità e con compenso naturalmente proporzionale all'ampiezza dell'impegno (**art.1.1 lett. aa**).

Pur consapevole dell' ampiezza dell'impiego della magistratura vicaria nei tribunali, la Commissione non ha ritenuto di poter elevare la soglia massima periodica di impegno del magistrato onorario, altrimenti confliggente con un *part-time* lavorativo.

Sarà cura dei dirigenti ottimizzare le risorse a disposizione, mediante l'adozione di modelli organizzativi che coinvolgano tutti i magistrati onorari assegnati all'ufficio (cosa non sempre

accaduta).

La considerazione dell'impiego massivo di v.p.o. operato in alcune (specie le più grandi) Procure della Repubblica, specie in sede dibattimentale, ha indotto la Commissione a proporre il ripristino dell'art. 72 dell' Ordinamento Giudiziario (abrogato proprio dal d.lgs.vo n. 116/2017) in modo da consentire la **delegabilità delle funzioni di pubblico ministero ai magistrati ordinari in tirocinio**, ma dopo dodici mesi di tirocinio, rispetto alla previgente previsione di sei (**art. 3**).

Quanto all'**attività dei magistrati onorari in servizio all'interno dell' U.P.P.** si sono raccolte le (condivisibili) preoccupazioni legate al rischio di un'utilizzazione indifferenziata delle varie componenti di questo rinnovato modulo organizzativo, segnalando la necessità di (eventualmente) adibire i (più esperti) magistrati onorari a compiti diversi da quelli riservati ai tirocinanti ed alle risorse reclutate con il d.m. n. 80/2021 (**art.1.1 lett. bb 1a**).

In merito peraltro si resta in attesa di un intervento normativo di maggiore dettaglio che regolerà struttura e mansioni all'interno dell'Ufficio per il processo.

Ampliata la possibilità di **assegnazione di procedimenti civili e penali** (anche) ai giudici onorari in servizio oltre i severi limiti originariamente previsti dall'art. 11 (**art. 1.1 lett. bb 1b**), si è ampliato l'utilizzo dei giudici onorari in servizio anche nei **collegi** (**art.1.1 lett. bb 4**), ed eliminando la restrizione che li escludeva per la trattazione dei reati indicati nell'art.407.2 lett.a) c.p.p., sulla scia di quanto disposto per i giudici onorari di nuova nomina (vedi *supra sub* lett. I).

Analogo provvedimento di ampliamento delle attribuzioni è stato previsto anche per i **v.p.o.** in servizio per i quali (in considerazione dell'esperienza maturata) sono state escluse le limitazioni di attività delegabili originariamente previste dall'art. 17.3 del d.lgs.vo n. 116/2017,

Si è anche semplificata la **destinazione dei g.o.p. agli uffici del giudice di pace**, da ritenersi sempre più necessitata per l'incremento dei vuoti di organico pervenuto alla soglia del 67%, che sta minando l'effettività della giurisdizione di pace (**art.1.1 lett. bb 1c**).

Con la soppressione del comma 9 dell'art.30 si è eliminata la poco comprensibile "retrocessione" funzionale operata nel corso dell'ultimo mandato dei magistrati onorari.

Come operato per il compenso da corrispondere ai nuovi magistrati onorari (vedi *supra sub* lett. Q) anche per la determinazione dell'**indennità spettante ai magistrati onorari in servizio** la Commissione ha rimesso la decisione all'autorità politica, limitandosi a prevederla (naturalmente) proporzionata al regime di attività prescelta (di tredici, nove o cinque giorni

mensili), corrisposta mensilmente e soggetta ad adeguamento periodico (**art. 1.1 lett. cc**).

Nella nuova formulazione dell'art. 31 del d.lgs.vo n. 116/2017 manca di conseguenza, per scelta consapevole, ogni specificazione indennitaria anche se, nella relazione di accompagnamento, risulta dedicato ampio spazio alle problematiche inerenti alla determinazione dell'importo lordo, onnicomprensivo pervenendosi, attraverso la comparazione con la retribuzione corrisposta ai magistrati professionali di prima nomina, all'indicazione di un netto mensile di €. 2.200,00, quale limite minimo da corrispondere ai magistrati onorari in servizio che abbiano scelto la fascia di maggiore impegno.

Anche per chi opera da tempo nella giurisdizione (e non sia iscritto alla Cassa Forense) si sono sviluppate le possibili opzioni, previa iscrizione alla gestione separata INPS, mentre per i magistrati onorari iscritti alla Cassa viene confermata la validità del regime di cui all'art. 25.4 del d.lgs.vo n. 116/2017, con l'adeguamento di un rimborso a carico del Ministero della Giustizia (regime già previsto per i g.o.a. dall'art. 8.4 della legge n. 276/1997).

Naturalmente tutte le prerogative previdenziali garantite ai nuovi magistrati onorari restano estese a quelli in servizio (v. *supra sub* lett. S).

V) Da ultimo, con l'**art. 5**, si è proposta la **riduzione delle dotazioni organiche** dei magistrati onorari in 3.500 (per i g.o.p.) e in 1.800 (per i v.p.o.), rispetto al numero di 6.000 giudici onorari e 2.000 vice procuratori onorari previsto con d.m. 22.2.2018.

4. Conclusioni

La complessità del testo postula un'analisi attenta, scevra da pregiudizi ed operata sulla base delle realistiche possibilità di adeguamento dello status di una magistratura onoraria da troppo tempo consegnata ad un destino di proroghe e dilazioni di intervento.

L'esigenza di una netta differenziazione tra i futuri magistrati onorari e quelli già in servizio ha costituito il criterio dirimente di tutte le scelte operate e che si rinvergono nell'elaborato finale che ha anche tenuto conto, nella differenziazione dei compensi attribuibili ai neo magistrati onorari ed a quelli già in servizio, della necessità di attribuire a questi ultimi (ed in particolare alla cd. "magistratura vicaria") una sorta di "ristoro" per un pregresso trattamento indennitario inadeguato all'attività svolta.

Naturalmente, quando nella proposta consegnata al ministero si è fatto riferimento alla “magistratura onoraria in servizio”, novellando il d.lgs.vo n. 116/2017, si è fatto riferimento ai magistrati onorari in attività alla data di entrata in vigore della “riforma Orlando”.

La data del 16 agosto 2021, prevista dagli artt. 31.1 e 32.1 come quella di entrata in vigore di larga parte del d.lgs.vo menzionato, è troppo ravvicinata per pensare realisticamente che possa concludersi il prolungato iter parlamentare in cui si inserisce la proposta della Commissione in commento.

È ragionevole pertanto ipotizzare una proroga (con provvedimento d’urgenza) che si auspica comunque contenuta per non procrastinare ulteriormente una situazione di criticità accentuata dalla messa in mora della Commissione UE, ritenendo che la “questione onoraria” non sia di minore rilievo, anche per raggiungere i *target* di *performance* previsti dal PNRR.

Consapevole delle attese riposte nella predisposizione di quella che resta pur sempre una proposta di tipo tecnico, la Commissione ha contribuito, in forma inusualmente condivisa, e senza avventurarsi nei perigliosi ostacoli di analisi della (pur indispensabile) copertura finanziaria, alla predisposizione di un testo che si offre alle necessarie valutazioni ma che costituisce oggettivamente la forma più avanzata di regolamentazione complessiva della magistratura onoraria, e che – quanto ai profili economici – potrà auspicabilmente essere oggetto di ulteriori miglioramenti nelle successive e necessarie fasi valutative.