GIUSTIZIA INSIEME

Magistratura onoraria

# Il reclutamento della magistratura onoraria (giudici e vice procuratori onorari)

di Ernesto Aghina

30 maggio 2023

---

Sommario: 1. L'accesso alla magistratura onoraria prima della riforma "Orlando" (d.lgs n. 116/2017) – 2. Le vigenti modalità di reclutamento – 3. Il tirocinio della magistratura onoraria – 4. Considerazioni finali

## 1. L'accesso alla magistratura onoraria prima della riforma "Orlando" (d.lgs n. 116/2017)

L'accesso alla magistratura onoraria, rispetto al suo esordio nel nostro ordinamentale, datato 1988 per i viceprocuratori onorari, 1991 per i giudici di pace e 1998 per i giudici onorari di tribunale, è stato ripetutamente modificato nel tempo, del resto in linea con i progressivi mutamenti di *status* che hanno caratterizzato la platea dei magistrati non professionali, a quanto sembra non ancora connotata da un assetto definitivo.

Sino all'unificazione ordinamentale attuato dalla riforma del 2017, la magistratura onoraria, articolata negli acronimi che l'hanno sempre contraddistinta, si è caratterizzata in due settori diversificati: la magistratura cd. "vicaria" (g.o.t. e v.p.o.) e i giudici di pace (g.d.p.).

Per quanto concerne l'originaria figura del viceprocuratore onorario (v.p.o.), istituita con D.P.R. 22.9.1988 n.449 (art.21), si era previsto che alle Procure della Repubblica presso le Preture aventi sede nel capoluogo di circondario, potessero essere addetti viceprocuratori onorari per l'espletamento delle funzioni di delegato del Procuratore della Repubblica nelle udienze pretorili.

La nomina dei v.p.o. rinviava ai criteri dettati per la selezione dei vicepretori onorari (art. 32 Ordinamento Giudiziario), limitati alla soglia anagrafica minima di venticinque anni di età, alla qualifica di notaio ovvero al possesso del diploma di laurea in giurisprudenza.

L' art. 71 Ordinamento Giudiziario (introdotto con la riforma del giudice unico di primo grado), unifica i criteri di selezione dei v.p.o. con quelli della nuova figura di **giudici onorari di tribunale** (g.o.t.), per cui il d.lgs.vo 12.2.1998, n.51 prevedendo una pianta organica flessibile, rapportata alle dimensioni dell'ufficio giudiziario cui assegnare il magistrato onorario.

I requisiti per la nomina sono elencati dall' 42*ter* O.G. (integrato dalle disposizioni procedimentali di dettaglio operate dalle successive circolari del C.S.M.):

- cittadinanza italiana;
- esercizio dei diritti civili e politici;
- idoneità fisica e psichica;
- età compresa tra i venticinque e i sessantanove anni;
- residenza in un comune compreso nel distretto in cui ha sede l'ufficio giudiziario per il quale è presentata domanda (fatta eccezione per coloro che esercitano la professione di avvocato o le funzioni notarili);
- laurea in giurisprudenza;
- non avere riportato condanne per delitti non colposi o a pena detentiva per contravvenzioni e non essere stato sottoposto a misure di prevenzione o di sicurezza.

L'esercizio dell'attività forense costituiva elemento preferenziale ma non necessario per la nomina a magistrato onorario, parificata alle funzioni giudiziarie, notarili, all'insegnamento di materie giuridiche nelle università o negli istituti superiori statali, alle funzioni inerenti ai servizi delle cancellerie e segreterie giudiziarie con qualifica di dirigente o con qualifica corrispondente alla soppressa carriera direttiva, alle funzioni con qualifica di dirigente o con qualifica corrispondente alla soppressa carriera direttiva nelle amministrazioni pubbliche o in enti pubblici economici.

A detti titoli preferenziali si è poi aggiunto il conseguimento del diploma biennale di specializzazione per le professioni legali di cui all'art. 16 del d.l. 17.11.1997, n. 398.

Per quanto concerne invece il reclutamento dei **giudici di pace**, viene regolato ab origine dalla legge istitutiva 21.11.1991 n.374, progressivamente modificata nel tempo in virtù della mutazione "genetica" della figura del giudice di prossimità, che ha professionalizzato la figura di un magistrato di prossimità concepito inizialmente come "dilettante" del diritto.

Con la domanda l'interessato dichiara di possedere i requisiti previsti dall'art. 5.1, che richiede all'aspirante giudice di pace:

di essere cittadino italiano;
di avere l'esercizio dei diritti civili e politici;
di non avere riportato condanne per delitti non colposi o a pena detentiva per contravvenzione e non essere sottoposto a misure di prevenzione o di sicurezza;
di avere idoneità fisica e psichica;
di avere un'età non inferiore a 50 e non superiore a 71 anni (poi limitata a 70 salvo che per procuratori legali e notai dall'art. 9 del d.l. n. 571/1994);
avere la residenza in un comune della circoscrizione del tribunale dove ha sede l'ufficio del giudice di pace (salvo se avvocato o notaio);
avere il possesso della laurea in giurisprudenza;
avere cessato, o impegnarsi a cessare prima dell'assunzione delle funzioni di giudice di pace, l'esercizio di qualsiasi attività lavorativa dipendente pubblica o privata.

Anche per la nomina a giudice di pace la qualifica di avvocato costituiva mero titolo di preferenza, al pari dello svolgimento di funzioni giudiziarie, notarili, dell'insegnamento di materie giuridiche nelle università o negli istituti superiori statali, delle funzioni inerenti alle qualifiche dirigenziali e alla ex carriera direttiva delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, delle funzioni inerenti alle qualifiche dirigenziali e alla ex carriera direttiva della P.A. e delle funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria.

Per quanto di portata del tutto generica, il comma terzo dell'art.5 prescrive che "*la nomina deve cadere su persone capaci di assolvere degnamente, per indipendenza e prestigio acquisito e per esperienza giuridica e culturale maturata, le funzioni di magistrato onorario*".

Con l'art.3 della legge 24.11.1999, n. 468, la professionalizzazione della figura del giudice di pace viene accentuata con la previsione, quale requisito per l'accesso, della cessazione (o dell'impegno a farlo) dall'esercizio di qualsiasi attività lavorativa dipendente, pubblica o privata, ma soprattutto del necessario superamento dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione

forense (salvo per i notai, pregressi magistrati onorari per almeno un biennio, docenti universitari di materia giuridiche o dirigenti di cancelleria). In sostanza l'accesso alle funzioni giurisdizionali onorarie, se pure nella diversità delle attribuzioni, restava accomunata nell'ambito di una selezione per soli titoli, in un perimetro qualificato di laureati in giurisprudenza, dove l'esercizio dell'attività forense risultava necessaria solo per la più impegnativa (ed ambita) funzione di giudice di pace anche se, per entrare nella graduatorie utile per l'accesso alle funzioni vicarie, anche tra i g.o.p. e i v.p.o. il titolo di avvocato costituiva la norma e non certo l'eccezione.

## 2. Le vigenti modalità di reclutamento

Con il d.lgs.vo n. 116/2017 la magistratura onoraria assume (finalmente) uno status ordinamentale unitario, che va al di là della denominazione "giudice onorario di pace" (g.o.p.) che accomuna le figure giudicanti.

Per il "nuovo" magistrato onorario è ora previsto un unico modello di reclutamento, sempre per titoli, ma con i medesimi requisiti (art. 4.1):

cittadinanza italiana;
esercizio dei diritti civili e politici;
condotta incensurabile;
idoneità fisica e psichica;
età compresa tra i ventisette e cinquantanove anni;
laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni.

Ferma restando la previsione di alcune cause di esclusione (per precedenti negativi), anche nella nuova disciplina sono stati introdotti titoli di preferenza, opportunamente graduati, consistenti (art.4.3) nell'esercizio pregresso di:

funzioni giudiziarie, comprese quelle onorarie;
della professione di avvocato (per un biennio);
della professione di notaio (per un biennio);
dell'insegnamento di materie giuridiche nelle università (per un biennio);
nello svolgimento con esito positivo del tirocinio senza che sia intervenuto il conferimento dell'incarico di magistrato onorario;
l'esercizio pregresso (per un biennio), delle funzioni inerenti ai servizi delle cancellerie e segreterie giudiziarie con qualifica non inferiore a quella di direttore amministrativo;

lo svolgimento, con esito positivo, dello stage presso gli uffici giudiziari, a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69;
il conseguimento del dottorato di ricerca in materie giuridiche;
l'esercizio (per un biennio) dell'insegnamento di materie giuridiche negli istituti superiori statali.

L'art. 11.4 lett. d) del d.l. 9.6.2021 n. 80 ha aggiunto come ulteriore titolo di preferenza anche l'esercizio pregresso per l'intero periodo delle funzioni di addetto all' Ufficio per il processo istituito per supportare il P.N.R.R.

Sostanzialmente i nuovi criteri di reclutamento riservano di fatto agli avvocati l'accesso alle funzioni onorarie, risultando del tutto episodica (e confinata in alcune ridotte aree geografiche) la selezione di aspiranti esterni al mondo forense.

Il privilegio risulta inevitabilmente collegato alla professionalità richiesta al magistrato onorario e alla garanzia di una pregressa qualificazione esperienziale (anche per i tempi ridotti del tirocinio).

Va rilevata una significativa novità introdotta dal quarto comma della norma in esame per cui: " *In caso di uguale titolo di preferenza ai sensi del comma 3 prevale, nell'ordine: a) la maggiore anzianità professionale o di servizio, con il limite massimo di dieci anni di anzianità; b) la minore età anagrafica; c) il più elevato voto di laurea".*Tanto comporta, nella diffusa valutazione di una platea di aspiranti magistrati onorari composta prevalentemente da avvocati, come il criterio di preferenza dell'anzianità professionale (in precedenza determinante per l'accesso), risulti ora contenuto nel limite massimo di dieci anni, subentrando poi la minore età. Si interviene così abbassando l'età di accesso alla magistratura onoraria, in un contesto, quale quello attuale, caratterizzato da un'anzianità anagrafica molto elevata (sulla base di una rilevazione aggiornata al maggio 2021, il 50,5% dei magistrati onorari in servizio aveva più di 55 anni).

Le nuove disposizioni hanno trovato recente (prima) applicazione da parte del C.S.M. che ha riattivato (dopo una lunga sospensione) il reclutamento necessario per riempire gli organici della magistratura onoraria, oggi largamente scoperti con il 43% di posti vacanti, mettendo a concorso 400 posti (300 di g.o.p. e 100 di v.p.o.).

Da ultimo, con delibera del 6.12.2022, il C.S.M. ha provveduto ad indire una seconda maxi procedura di selezione con un bando per il reclutamento di ben 1038 magistrati onorari.

## 3. Il tirocinio della magistratura onoraria

Prima della riforma del 2017 anche le modalità di formazione iniziale tra g.o.t. e v.p.o. da un lato e g.d.p. dall'altro si presentavano come diversificate.

Il tirocinio per la magistratura vicaria era previsto dopo il provvedimento di nomina, per una durata di quattro mesi (due nel settore civile e due nel settore penale per i g.o.t.).

Per i giudici di pace invece il periodo di tirocinio, precedente la nomina, era di sei mesi (tre per settore).

Comune per tutte le qualifiche onorarie il modulo formativo, replicando sostanzialmente quello tipico della formazione iniziale dei magistrati professionali, consentendo all'aspirante magistrato onorario un utile affiancamento a magistrati esperti per le attività di udienza, abbinato alla partecipazione a corsi di formazione teorica organizzati dalle commissioni distrettuali per la formazione della magistratura onoraria (istituite dal C.S.M. con circolare del 16.4.2004), autonome rispetto a quelle incaricate della formazione dei magistrati professionali.

Con risoluzione consiliare del 24.7.2013 (di concerto con la Scuola superiore della magistratura) si è pervenuti all'unificazione delle (due) strutture decentrate, per ragioni di economicità di gestione e di unicità "culturale" del processo formativo tra magistratura professionale e magistratura onoraria, per pervenire "....ad una maggiore praticità gestionale delle attività formative ed una proficua interazione tra le offerte formative destinate alla platea dei magistrati (professionali ed onorari) operanti in ambito distrettuale".

Non sembra azzardato ritenere che l'unificazione non abbia portato ai risultati di osmosi culturale sperati, essendosi ridotto il numero di iniziative formative specificamente dedicate alla magistratura onoraria, garantito in precedenza dall'autonomia gestionale di una struttura formativa composta in prevalenza da rappresentanti delle varie figure onorarie.

Il d.lgs.vo n. 116/2017 ha apportato significative modifiche all'assetto precedente.

Il numero degli aspiranti ammessi al tirocinio è pari al doppio dei posti messi a concorso per ciascun ufficio, la sua durata è portata a sei mesi (sia per i giudici che per i v.p.o.), e si sviluppa sia nell'affiancamento a magistrati (professionali) affidatari, sia nella partecipazione a corsi teorico-pratici organizzati dalle strutture distrettuali della S.S.M., coordinati dalle nuove figure dei "tutori", ricalcando il modello di formazione didattica dei magistrati ordinari in tirocinio.

Le valutazioni individuali del tirocinio, corredate dai pareri di idoneità formulati dalla sezione autonoma del Consiglio Giudiziario, determinano la formazione della graduatoria finale, che conserva efficacia biennale, in modo da determinare (a scorrimento) la celere copertura dei posti

resisi eventualmente vacanti.

Con circolare del 2019 il C.S.M. ha regolamentato in dettaglio il tirocinio dei giudici onorari, prevedendo per quelli che, in caso di conferimento dell'incarico, svolgeranno funzioni civili, i due terzi del tirocinio siano svolti nel settore civile, con previsione speculare per chi venga adibito a funzioni penali.

# 4. Considerazioni finali

Le modalità di reclutamento dei magistrati onorari, come in precedenza descritte, risentono inevitabilmente dalla caratterizzazione che le figure onorarie (sia sul fronte dell'attività requirente che giudicante) sono andate assumendo negli ultimi anni.

La giurisdizione di pace, ma anche ampi settori di quella monocratica dei Tribunali (sia nel settore penale che in quello civile), sono gestite da magistrati onorari, del cui apporto necessitano gli uffici giudiziari, anche e soprattutto in vista degli ambiziosi obiettivi previsti dal P.N.R.R.

Da tanto deriva la previsione di modalità di accesso che privilegiano l'esperienza forense, per acquisire professionalità consolidate da utilizzare in ruoli giurisdizionali autonomi, specie negli uffici del giudice di pace, in cui oggi risultano scoperti ben il 70% dei posti in organico.Nonostante lo status ordinamentale disegnato dalla riforma contempli la corresponsione ai (nuovi) magistrati onorari di una indennità nella misura fissa di €. 16.140,00 lordi (e di una variabile ancorata al risultato), largamente inferiore alla soglia di compenso massimo annuo sin qui previsto per i giudici di pace (€. 72.000,00 lordi ex art. 11.4ter della legge n. 374/1991), è prevedibile che anche a questa seconda procedura di reclutamento (v. supra sub §2) parteciperanno un numero rilevante di aspiranti (per larga parte avvocati).

L'impegno massimo di due giorni settimanali disposto dall'art. 1.3 del d.lgs.vo n. 116/2017, per lo svolgimento di compiti ed attività "da svolgere sia in udienza che fuori udienza", e un'incompatibilità forense limitata all'ambito circondariale (art.5) non costituiscono ostacoli rilevanti per inibire l'aspirazione degli avvocati ad accedere alle funzioni di magistrato onorario.

Più in generale va considerato come nella procedura di reclutamento di 400 posti (v. supra sub §2) siano state presentate circa 50.000 domande a comprova che, nonostante la ridotta incentivazione economica, la figura di magistrato onorario continui ad esercitare un'elevata suggestione.

Nonostante la soluzione delineata dall'art. 1 commi 629-633 della legge 30.12.2021 n. 234 al problema della stabilizzazione dei magistrati onorari in servizio (mediante le procedure valutative di conferma), è indubbio che il "cantiere" riformatore non possa ritenersi concluso, poiché occorre ancora intervenire su numerosi aspetti (rilevanti) attinenti allo status della magistratura onoraria.

Molti disegni di legge erano in corso di esame in sede di commissione parlamentare, e si dovrà prestare ulteriore attenzione alla materia.

La Commissione ministeriale per elaborare proposte di interventi in materia di magistratura onoraria nominata dalla ministra Cartabia nel 2021, nel suo elaborato conclusivo (cfr. **La proposta di modifica della riforma del d.lgs n. 116/2017 sulla magistratura onoraria elaborata dalla Commissione ministeriale** – www.giustiziainsieme.it ) ha prospettato alcune modifiche (anche) delle modalità di accesso alla magistratura onoraria che sembra opportuno ricordare.

**1)** *Si propone lai modifica dei primi tre titoli preferenziali nell'ordine che segue:*

*a) esercizio pregresso delle funzioni giudiziarie, escluse quelle onorarie;*

*b) esercizio pregresso per l'intero periodo delle funzioni di addetto all'Ufficio per il Processo di cui all'art. 11 D.L. 9 giugno 2021 n.80;*

*c) esercizio, anche pregresso, per almeno un biennio, della professione di avvocato, prevedendo a parità di condizioni, che la maggiore anzianità professionale sia limitata al massimo di cinque anni di anzianità, privilegiando successivamente la minore età.*

Le scelte passate relative al reclutamento della magistratura onoraria si erano fondate sulla preoccupazione di non creare precariato e attese, quando si era puntato sulla terza età, e successivamente sulla competenza professionale, privilegiando l'avvocatura e le professioni giuridiche come bacino di provenienza.

Capovolgendo la tradizionale selezione per anzianità anagrafica legata al pregresso esercizio dell'attività forense, per evitare la riproposizione di situazioni ambigue che comportino l'insorgere di aspettative di stabilizzazione, si è ritenuto di dover puntare su giovani laureati particolarmente qualificati, che possono unire la freschezza della preparazione giuridica con un percorso professionale in evoluzione.

Una prima scelta già effettuata dal legislatore con l'art.11 del d.l. 9.6.2021 n.80 è stata quella di favorire l'accesso alla magistratura onoraria dei giovani che avranno compiuto l'esperienza del

funzionariato come addetti all'ufficio per il processo (v. *supra sub* §2), cui si conferisce il massimo della priorità tra i titoli preferenziali, seconda solo alla precedente esperienza giudiziaria, ma solo nella magistratura professionale.

Viene difatti eliminato il titolo preferenziale dell'esercizio pregresso di funzioni giudiziarie onorarie, per la necessità di evitare che si ricreino forme di precariato facilitate dal passaggio tra diverse funzioni onorarie.

L'idea di fondo è che la magistratura onoraria deve essere un secondo incarico rigorosamente a termine e che deve nel contempo utilizzare la freschezza di studi e di preparazione dei giovani laureati (senza ovviamente disdegnare eventualmente professionisti già affermati che ne facciano domanda) accompagnando il loro percorso professionale.

Per privilegiare i più giovani si limita altresì a cinque anni il limite massimo di anzianità da valutare come titolo di preferenza, mantenendo a parità di altri titoli come prevalente la minore età anagrafica.

L'idea di puntare su giovani laureati particolarmente qualificati e con una solida esperienza già trascorsa negli uffici giudiziari (cui si aggiungerà quella dell'ufficio per il processo) deriva dalla volontà di strutturare la magistratura onoraria nell'ambito di un percorso professionale che il giovane può intraprendere dopo la laurea, mentre nel contempo coltiva altri percorsi professionali (la preparazione a concorsi per la magistratura o ad altri concorsi, l'inizio della professione forense). Questo comporta delineare sempre la magistratura onoraria come un secondo incarico che deve essere compatibile con altra attività professionale.

**2)** *Si prevede l'indicazione preferenziale (al momento della domanda) del settore civile o penale.*

Nell'intento di valorizzazione ulteriormente la specializzazione dei giudicanti, anche ai fini della loro destinazione.

**3)** *Si consente la possibilità di coinvolgere quali affidatari dei tirocinanti anche i magistrati onorari.*

Ritenendo poco comprensibile che ad esempio l'aspirante giudice di pace non possa svolgere un tirocinio presso altri giudici di pace, soprattutto in riferimento alla peculiarità del rito e delle materie a lui affidate.

**4)** *Si prevede l'acquisizione, in sede di valutazione di idoneità del tirocinante, anche il parere del Consiglio dell'ordine professionale al quale l'aspirante risulti eventualmente iscritto.*

**5)** *Si aumenta da due a a tre anni la validità della graduatoria degli idonei.*

Sia per ragioni di economicità procedurale, ma anche per consolidare le aspettative degli idonei in esubero rispetto ai posti a concorso, che progressivamente rinunciano al tirocinio.

**6)** *Si diminuisce da due anni a diciotto mesi il periodo di permanenza del g.o.p., dopo il conferimento dell'incarico, all'interno dell'Ufficio per il processo, ridotto ulteriormente ad un anno per coloro che sono stati addetti all'ufficio per il processo o hanno svolto i tirocini formativi nello stesso ex art. 73 d.l. n. 69/2013.*

Nell'intento di ovviare ai conseguenti limiti che ne derivano nell'attribuzione di autonomia giurisdizionale, oltre al divieto per quanto riguarda la giurisdizione civile e penale presso l'ufficio del giudice di pace.La previsione di una sorta di palestra iniziale di attività del giudice onorario di pace precede difatti il nuovo U.P.P. delineato in funzione degli obiettivi del P.N.R.R., e sembra oggi superflua per l'afflusso dell'ingente quantità di funzionari che ne costituiscono la struttura portante.Confinare nell'ufficio per il processo i giudici onorari di pace per un quarto del periodo massimo di permanenza nell'incarico non sembra una soluzione organizzativamente funzionale alle esigenze del servizio giustizia, e non tiene per di più conto dell'eventuale, pregressa esperienza maturata in analoghe attribuzioni. Se le reiterate rivendicazioni sindacali hanno accompagnato sin qui l'evolversi della normativa che regola l'attività dei magistrati onorari in servizio, animati da legittime rivendicazioni di status, non può trascurarsi l'assetto della futura figura di magistrato onorario, che passa anche e soprattutto per una rivisitazione dei criteri di selezione e di formazione iniziale.