

**AUDIZIONE INFORMALE DEI RAPPRESENTANTI DELL'ANM
DAVANTI ALLA COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL SENATO**

23 gennaio 2014

Disegno di legge n. 548 Caliendo recante “Riforma organica della magistratura onoraria e disposizioni in materia di ufficio del giudice di pace”

Disegno di legge e n. 630 Scilipoti recante “Istituzione del ruolo dei magistrati di complemento per vice procuratori onorari della Repubblica e giudici onorari di tribunale”

1. Premessa.

Una riforma organica della disciplina ordinamentale della magistratura onoraria, che negli anni è andata acquisendo quote sempre più rilevanti di giurisdizione , è necessaria ed attesa da anni, per dare alla disciplina razionali criteri sistematici e per superare la fase che ha visto negli anni solo ed unicamente un susseguirsi di norme che, ad ogni scadenza e per durate variabili, hanno prorogato le nomine dei magistrati onorari , con creazione di una generale insoddisfacente situazione di precarietà, sia per la condizione personale e professionale degli stessi magistrati onorari che per la programmazione e gestione dell'attività giudiziaria .

Unico intervento di rilievo, in ambito ordinamentale, è stata l'istituzione presso i Consigli Giudiziari delle sezioni autonome per i giudice di pace (legge n. 111/2007), che hanno temperato l'eterogoverno della magistratura onoraria, creando peraltro una significativa differenza di disciplina rispetto a giudici onorari di tribunale (g.o.t.) e a vice procuratori onorari (v.p.o.), la cui partecipazione agli organi locali di governo autonomo è invece esclusa.

In tal senso, l'ANM manifesta apprezzamento per disegni di legge che affrontano in modo organico le questioni sul tappeto.

2. Temi della riforma e posizione finora assunta dall'Anm.

Le principali problematiche concernenti i magistrati onorari possono riassumersi sommariamente nei seguenti temi principali:

- a) Questione relativa alla conferma dei magistrati onorari attualmente in servizio.
- b) Unificazione delle varie figure di magistrati onorari in uno status unico o, in alternativa, mantenimento dell'attuale diversificazione tra giudici di pace e magistrati onorari di tribunale.
- c) Revisione delle modalità di reclutamento e di formazione, nonché della disciplina in materia di conferma e di verifica di idoneità.
- d) Revisione delle attuali disposizioni in tema di incompatibilità.
- e) Coinvolgimento dei magistrati onorari nel sistema di governo autonomo.
- f) Revisione del sistema disciplinare.
- g) Revisione del sistema dei compensi.
- h) Eventuale introduzione di forme di tutela previdenziale.

Già nel 2009 la giunta dell'ANM aveva approvato un documento in cui si analizzavano tali problemi, indicandosi, fra l'altro, la possibilità di un "doppio regime" tra i magistrati onorari attualmente in servizio (per cui si evidenziava la diseconomia di una loro espulsione dal circuito giurisdizionale se positivamente valutati) e quelli ancora da reclutare (per cui si auspicava un sistema selettivo più rigoroso), prevedendo disposizioni di diritto transitorio che, fra l'altro, potessero riconoscere le aspettative dei magistrati onorari in servizio.

L'A.N.M., inoltre, si è fatta periodicamente promotrice di progetti che coinvolgessero la magistratura onoraria (vicaria) in ruoli inediti, nell'obiettivo di dare corpo all'"ufficio del giudice", prospettiva per certi versi rivoluzionaria, che però non ha sin qui incontrato un particolare favore da parte dei magistrati onorari, che hanno visto in questa proposta una sorta di "declassamento" in funzione servente rispetto all'autonomia giurisdizionale che (seppure precariamente) fino ad oggi è stata loro attribuita.

3. Il DDL n. 630 Scilipoti.

Tale disegno prevede l'istituzione del ruolo dei magistrati di complemento, nel quale confluirebbero, a domanda, i vice procuratori onorari e i giudici onorari di tribunale attualmente in servizio (art.1), i quali sarebbero automaticamente immessi, a tempo indeterminato, nelle funzioni di sostituto procuratore della Repubblica e di giudice, purché siano in possesso dei requisiti per l'accesso ai ruoli della magistratura e non abbiano superato i quarantacinque anni (art.2), previo tirocinio di sei mesi (art.6). A tale personale sarebbero attribuiti il medesimo status giuridico e le stesse garanzie riconosciute ai magistrati ordinari (art.7), salvo l'inserimento in sezioni separate (art.8) ma con possibilità di immissione nei ruoli della magistratura ordinaria, previo corso-concorso riservato della durata di nove mesi e superamento di una prova scritta finale di carattere pratico (artt. 9 e 10).

Su tale disegno di legge si esprime parere decisamente negativo.

Anzitutto, l'istituzione del ruolo dei magistrati di complemento – le cui funzioni, in assenza di qualsiasi specificazione relativa alle modalità di impiego ed alle competenze, sembrerebbero equiparate a quelle dei magistrati ordinari con pari attribuzioni – è gravemente sospetta di incostituzionalità per contrasto con l'articolo 106 della Costituzione, il quale, nello stabilire che *“le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso”*, distingue dal ruolo unico dei magistrati ordinari i magistrati onorari. La magistratura di complemento prevista da tale disegno, invece, costituirebbe un ibrido, in cui il carattere onorario, che caratterizza l'origine di tale ruolo e che ne determina ontologicamente la temporaneità, evapora invece in una sostanziale, integrale equiparazione di funzioni e di status giuridico con i magistrati ordinari (dai quali resterebbero distinti, se ne ricava, quanto a regole di progressione e tramutamento), il tutto senza che sia previsto alcun concorso (in violazione dell'art. 106 comma 1 Cost.). La previsione dell'inserimento di tale personale in sezioni separate non costituisce rimedio al rilievo di illegittimità costituzionale, proprio in considerazione dell'identità di status e di funzione.

Ad analoghe censure di incostituzionalità si presta anche la previsione della possibilità di immissione nei ruoli della magistratura ordinaria (peraltro nulla si dice in ordine alla riserva di posti) previo corso-concorso e superamento di una sola prova scritta di carattere pratico, tanto più alla luce del carattere sostanzialmente automatico con cui gli attuali magistrati onorari sarebbero inseriti, senza selezione o verifica di idoneità, nel nuovo ruolo della magistratura di complemento.

In aggiunta, si rileva che il disegno in esame è carente con riguardo a numerosi profili di natura ordinamentale: ad esempio, non è chiarita la destinazione dei magistrati onorari ultraquarantacinquenni né sono definiti il sistema disciplinare, la procedura di trasferimento, la formazione periodica, le verifiche di idoneità, le modalità di reclutamento del nuovo personale.

Infine, la proposta in questione non contempla i giudici di pace.

4. Il DDL n. 548 Caliendo.

Le caratteristiche principali di tale disegno sono le seguenti:

- a) Previsione di uno statuto unico della magistratura onoraria, con disciplina omogenea dell'accesso, della formazione, del sistema disciplinare.
- b) Superamento della concezione del magistrato onorario come mero supplente del magistrato ordinario impedito o assente.
- c) Riforma della sezione autonoma del Consiglio Giudiziario.
- d) Introduzione di un sistema a “doppio binario” che distingue lo status dei magistrati onorari attualmente in servizio da quello dei magistrati onorari di nuovo reclutamento.

Su tale disegno si esprime, nel complesso, salvo le osservazioni che seguono, parere favorevole.

Va osservato, anzitutto, che tale disegno ha anzitutto il pregio di dare risposta alle esigenze di sistemazione definitiva di un settore rilevante della giurisdizione, che sottrae alla precarietà di proroghe mortificanti; dall'altro, si fa carico, con la disciplina

transitoria, dell'esigenza di non provocare, con soluzioni drastiche e improvvise quanto a durata dell'incarico, l'improvviso impoverimento del ruolo della magistratura onoraria, con ricadute sulla funzionalità degli uffici, così anche raccogliendo le aspettative di quanti, spesso da molti anni, contribuiscono in modo rilevante all'amministrazione della giustizia e hanno maturato aspettative ragionevoli.

Le regole dettate per il reclutamento, il tirocinio, la selezione, la formazione, le verifiche di idoneità, l'assegnazione degli affari e il sistema disciplinare costituiscono, in linea generale, il presupposto per la formazione di un corpo di magistratura onoraria serio, motivato e qualificato. Inoltre, la previsione di uno statuto unico non trascura la diversità funzionale fra giudici di pace, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari e consente un regolato tramutamento di funzioni.

Al contrario non appare ragionevole la scelta operata nell'individuazione delle materie e procedure nelle quali vi è divieto di impiego dei magistrati onorari, scelte che risultano restrittive rispetto alle aperture cui è giunto anche il CSM, con la circolare sulla formazione delle tabelle 2012/2014 § 61.

Nel dettaglio, si formulano le osservazioni seguenti:

a) **art. 2 comma 2:** Nell'elencazione dei titoli preferenziali per l'accesso, operata senza alcuna indicazione prioritaria, potrebbe prevedersi un'indicazione di prevalenza secondo il seguente ordine: (1) lett. e, (2) lett. b, (3) lett. c, (4) lett. d, (5) lett. a. In tal modo si potrebbe operare un riconoscimento esplicito in favore degli aspiranti diplomati alle scuole di specializzazione per le professioni legali, in cui (e si tratta dell'unico caso contemplato dal nostro ordinamento) gli studenti del secondo anno di corso svolgono attività di tirocinio in funzione di v.p.o. (secondo quanto previsto dall'art. 72.1 lett. a) ord. giud. e dall'art. 50.1 lett. a) del D.P.R. n. 274/2000).

Peraltro, va osservato che l'art. 2 sembra trascurare che l'art. 73 comma 15 del d.l. n. 69/2013 conferisce "titolo di preferenza" per la nomina a g.o.t. e v.p.o. a chi abbia completato positivamente lo stage di 18 mesi presso gli uffici giudiziari previsto dal medesimo art.73 (si tratta dell'unico, sostanziale incentivo per gli studenti delle scuole di specializzazione a frequentare lo stage presso gli uffici giudiziari).

b) **art. 3:** La disciplina delle incompatibilità è di estrema importanza, poiché, come chiarito per i giudici di pace dalla sentenza Corte costituzionale 6.2.2006 n.60, lo strumento dell'incompatibilità rappresenta un presidio dell'indipendenza del magistrato; ancor più che per il magistrato ordinario, garantito da ulteriori strumenti di tutela (ad es.: l'inamovibilità), per il magistrato onorario lo svolgimento di attività extragiudiziarie (direttamente o da parte di parenti o affini) può appannare fortemente la sua immagine di terzietà, e ciò tanto più quanto più lungo e stabile sia l'incarico onorario. L'esperienza suggerisce che l'ambito circondariale del divieto di svolgimento delle attività di avvocato non è sufficiente, laddove più tribunali insistano nello stesso comprensorio provinciale, e che d'altro canto il livello distrettuale è eccessivamente penalizzante per il magistrato onorario che svolga contemporaneamente l'attività di avvocato e può determinare la perdita di validi aspiranti. L'ANM, in linea con i pareri già resi dal CSM, ritiene pertanto che l'incompatibilità non possa avere un riferimento inferiore a quello provinciale. Per analoghe ragioni, l'ANM ritiene altresì che l'incompatibilità vada estesa ad altre professioni e funzioni con riguardo alle quali si possono determinare le medesime

criticità quanto a credibilità della giurisdizione (curatore fallimentare, consulente, perito, interprete, mediatore, attività legali extragiudiziali).

- c) **art. 9:** Va valutata positivamente la previsione che, con riguardo all'accesso alle funzioni di giudice di pace, introduce un virtuoso percorso di mobilità interna al circuito onorario. La disposizione però deve essere opportunamente temperata con l'ordinario sistema di reclutamento per i giudici di pace, dovendosi ragionevolmente intendere come criterio selettivo preferenziale quello riservato a chi ha già svolto positivamente le funzioni onorarie.

Non si comprende, peraltro, la ragione per la quale è stato escluso il transito inverso, dalla funzione di giudice di pace a quelle di giudice onorario di tribunale e di vice procuratore onorario.

- d) **art. 11:** Il divieto di destinare i magistrati onorari, in applicazione o supplenza, ad altri uffici giudiziari, introduce, specie per i giudici di pace, un elemento di rigidità, che potrebbe ostacolarne, nei casi concreti, un impiego più flessibile ed adeguato alle mutevoli necessità delle singole situazioni locali.
- e) **artt. 15 e 16:** Il sistema disciplinare della magistratura onoraria deve presentare ragionevolmente caratteri di omogeneità (eliminando le vigenti differenziazioni tra magistrati onorari e giudici di pace) ed uniformarsi (in quanto compatibili) con le previsioni di cui al d.lgs.vo n. 26/2006, e tanto viene stabilito dal disegno in esame.

Peraltro, sembra opportuna l'elaborazione, nel rispetto del principio di tassatività, di fattispecie astratte più dettagliate, calibrate sulle condotte disciplinarmente rilevanti più aderenti allo specifico status dei magistrati onorari, dunque con più precisa tipizzazione.

Inoltre, in assenza di una "carriera" interna alla magistratura onoraria, andrebbe rivalutata la rilevanza delle sanzioni disciplinari intermedie (diverse dalla revoca) poiché è concreto il rischio che risultino del tutto "virtuali", prive di ogni efficacia sanzionatoria. Dunque, più che la draconiana previsione di cui all'art. 8 lett. e), che prevede come anche il semplice ammonimento possa determinare la mancata conferma (il che appare illogico e perfino potenzialmente demotivante), appare preferibile ipotizzare provvedimenti disciplinari più specificamente dedicati alle funzioni onorarie, quale ad esempio la sospensione dall'esercizio delle funzioni giurisdizionali per tempi determinati.

- f) **art. 18:** Eccessivamente rigide sono le previsioni di cui all'art. 18 comma 2, che non tengono nel dovuto conto quelle situazioni di emergenza che possono presentarsi anche in assenza delle diverse condizioni previste per l'assegnazione di affari ai giudici onorari (ciò, con particolare riguardo all'ipotesi di cui alla lettera a) della disposizione in esame).

Infatti, è pienamente condivisibile, ed in linea con la più recente normativa secondaria del CSM, la possibilità di assegnazione di un ruolo, scelta che supera la concezione tradizionale del magistrato onorario come mero supplente del magistrato ordinario impedito o assente, tuttavia da un lato le esclusioni oggettive contenute nei commi 3 e 4 porterebbero ad un utilizzo dei giudici onorari più ristretto e marginale di quello attualmente consentito dalla vigente circolare CSM e

dall'altro, con riguardo al penale, esse appaiono talvolta troppo rigide con riguardo a fattispecie di minore complessità tecnica (ciò, pur condividendosi il criterio generale di lasciare talune delicate materie al giudice ordinario).

Va anche considerata la disarmonia che si realizzerebbe rispetto alla competenza del giudice di pace, al quale sono affidati, ad esempio, i casi di lesioni colposa anche gravissima da incidente stradale.

- g) **artt. 8 e 24:** la disciplina della durata in servizio dei magistrati onorari costituisce, da sempre, uno degli aspetti più delicati e controversi.

Il disegno in esame sceglie la soluzione del “doppio binario”, prevedendo, per il futuro, una durata di quattro anni, prorogabile una volta sola per un periodo di ulteriori quattro anni, salvo quanto previsto dall'art. 9 per coloro che transitino nei ruoli del giudice di pace; tale soluzione appare coerente col carattere onorario di tale magistratura. Per quanti, invece, già svolgono funzioni onorarie all'entrata in vigore della legge, l'art. 24 detta una disciplina transitoria, che prevede un regime di proroga differenziato, in ragione della durata del precedente esercizio di funzioni giudiziarie onorarie e dell'età anagrafica. Tale regime è comunque assoggettato alla disciplina delle proroghe dettata in via generale dall'art. 8.

Occorre segnalare che tale soluzione appare in linea generale ragionevole, pur segnalando che essa potrà determinare, in molti casi, la permanenza nella funzione onoraria per un tempo complessivo anche superiore ai trent'anni, fatto questo che appare accettabile solo in ragione dell'esigenza eccezionale legata alla gestione del periodo transitorio.

5. Trattamento previdenziale e modalità di determinazione del compenso.

Anche alla luce di tale ultima considerazione, si sottopone alla valutazione della Commissione l'eventuale opportunità di prevedere, anche in via transitoria, agevolazioni di natura previdenziale, che siano comunque coerenti con il carattere onorario e temporaneo della funzione. Si sottopone anche la valutazione della possibilità di estensione, nelle forme appropriate e compatibili, della tutela delle lavoratrici madri dettata dalla legge 30 dicembre 1971 n. 1204.

Infine, il disegno di legge n. 548 non interviene, oltre che su tali aspetti previdenziali, sulla materia dei compensi della magistratura onoraria, che resterebbe regolata dalle leggi vigenti, le quali individuano regimi distinti per giudici onorari di tribunale, vice procuratori onorari e giudici di pace.

Si segnala dunque l'opportunità di procedere, in linea con l'introduzione dello statuto unico della magistratura onoraria, all'armonizzazione di tale variegata disciplina, in modo da eliminare, pur nel rispetto della varietà di funzioni, le attuali disarmonie e porre rimedio alle anomalie riscontrate sul territorio, con riguardo ai riflessi che sulla giurisdizione potrebbero derivare dall'attuale sistema di compenso previsto per i giudici di pace, incrementando la quota fissa a scapito di quella variabile legata alla produttività.