

TAVOLO TECNICO MAGISTRATURA ONORARIA

Premessa

1. Con D.M. 21.09.2018 del Ministero di Giustizia è stato istituito il Tavolo tecnico per la riforma della magistratura onoraria, con il compito di studiare e proporre modifiche al recente d.lgs. 116 del 2017, con cui è stata innovata la disciplina della magistratura onoraria. Le linee-guida dei lavori del Tavolo tecnico si impernano su una *summa divisio* tra i nuovi magistrati onorari, ovverossia quelli che verranno selezionati nei prossimi anni, per quali è prevista la conferma integrale della normativa dettata dal d. lgs.116 del 2017, e i magistrati onorari già reclutati al momento di entrata in vigore della riforma. Per costoro, le ragioni che avevano già indotto il Legislatore del 2017 a prevedere un regime transitorio per il primo quadriennio successivo all'entrata in vigore del d.lgs.116 del 2017 si è ritenuto conservino la loro significatività anche in riferimento ai quadrienni successivi.

Gli aspetti condivisibili delle proposte di modifica al d.lgs. 116 del 2017 avanzate in seno al Tavolo tecnico per la riforma della magistratura onoraria istituito presso il Ministero di Giustizia con D.M. 21.09.2018.

2. *In primis* verranno analizzate le proposte della CGO, la Confederazione Giudici di Pace, UNIMO, l'Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari, e la c.d. proposta Battistini-Cerminara, in larga misura sovrapponibili.

3. È previsto l'affievolimento del regime di incompatibilità di cui alla vigente versione dell'art.5 d.lgs.116 del 2017. Esso si rivela allo stato troppo rigido e spesso preclusivo *de facto* dell'esercizio della professione forense, la qual cosa è distonica con il carattere onorario del servizio, rammentando piuttosto rapporti improntati al canone dell'esclusività. Si stabilisce il venir meno delle incompatibilità per “campi di materia” (civile/penale) e in ogni caso la previsione di clausole generali che fanno salvi gli apprezzamenti in concreto in ragione degli specifici contesti situazionali e delle lesioni all'immagine di indipendenza e imparzialità del magistrato onorario.

4. Si stabilisce l'eliminazione delle limitazioni all'impiego dei magistrati onorari nei collegi, oggi previste dall'art.12 e dall'art.13 d.lgs.116 del 2017, allorché il complessivo carico di lavoro degli uffici giudiziari o le vacanze di organico lo renda indispensabile.

5. Si eliminano i divieti di utilizzo dei VPO nelle udienze monocratiche per alcune tipologie di reati e nelle udienze civili (preclusioni attualmente stabilite dall'art.17 d.lgs.116 del 2017) allorché il complessivo carico di lavoro degli uffici giudiziari o le vacanze di organico lo rendano indispensabile.

6. Si introduce il nuovo istituto dei trasferimenti ad altro ufficio dei magistrati onorari con priorità sulle nuove nomine (è il proposto art.18 bis dei testi in esame). In tal modo potranno venir meno situazioni di incompatibilità o si potrà far fronte a sopravvenute

esigenze esistenziali dei magistrati onorari senza che il sistema-Giustizia si privi di professionalità acquisite e mature.

7. Si prevede la flessibilizzazione delle sanzioni disciplinari per i magistrati onorari, affiancandosi a quelle attualmente previste la sanzione della censura e quella dell'ammonimento per le ipotesi di minore gravità nonché prevedendo, nella scala ascensionale delle reazioni agli illeciti disciplinari, prima della misura estrema della revoca, la sanzione della sospensione. Le esigenze di proporzionalità e tassatività che ispirano dette modifiche (sono quelle di cui agli artt.21 e 21 bis dei testi in esame) sono canoni ispiratori che dovrebbero reggere qualsiasi ordinamento disciplinare.

8. Vengono previsti incrementi delle remunerazioni in forza degli emendamenti apportati all'art.23 del d.lgs.116 del 2017. Sull'entità di detti incrementi non si ritiene di dover prendere posizione, fermo restando che si tratta di indennità e non di retribuzione, in ragione dell'onorarietà dell'incarico.

9. Si stabilisce (emendamenti suggeriti all'art.25 d. lgs.116 del 2017) che la malattia, l'infortunio e la gravidanza dei magistrati onorari non comportano la perdita dell'indennità.

10. È prevista la tutela della maternità dei magistrati onorari e quella previdenziale ed assistenziale di cui ai “nuovi” articoli da 25 bis a 25 septies nonché la previsione di forme di raccordo con la Cassa forense degli avvocati.

11. Nelle proposte anzidette, si prevede la possibilità di proroghe quadriennali, previa valutazione di idoneità, sino ai settant'anni. Tuttavia appare conforme all'assetto del sistema evitare rigide predeterminazioni dell'età di cessazione dal servizio, preferendo piuttosto un rinvio mobile e recettizio alla disciplina legislativa approntata per gli avvocati, stante la natura onoraria del rapporto e la già ricordate forme di raccordo, per le tematiche previdenziali, con la Cassa forense.

12. Si prevede l'incremento degli impegni settimanali per i magistrati onorari di cui alle modifiche suggerite all'art.31 d.lgs.116 del 2017, in modo da garantire un più proficuo impiego dei magistrati onorari nell'ottica di una maggiore efficienza del sistema giudiziario, ferma restando la natura onoraria del rapporto.

Gli aspetti non condivisibili delle proposte di modifica al d.lgs.116 del 2017 avanzate in seno al Tavolo tecnico per la riforma della magistratura onoraria rispetto alle linee-guida elaborate nella prima riunione del Tavolo.

13. Il punto cardine della linee-guida che hanno ispirato i lavori del Tavolo è costituito dall'impraticabilità di soluzioni che qualifichino i magistrati onorari come dipendenti pubblici, tanto a tempo pieno quanto a tempo determinato. A ciò osta l'assenza di un pubblico concorso, che è elemento qualificante la struttura dell'ordine giudiziario, a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura togata, come disegnata dalla Costituzione (artt.101, 104 e 106 Cost).

L'art. 102 Cost. demanda l'esercizio della funzione giurisdizionale ai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Invece, non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali.

Ancora, l'art. 108 Cost. introduce una riserva di legge: le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni altra magistratura sono stabilite con legge.

Da questo quadro sinergico delle norme costituzionali rilevanti si ricava che, in forza della nostra Carta fondamentale, l'esercizio del c.d. "potere giudiziario" compete ai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, il cui ingresso non può che avvenire tramite concorso pubblico; solo in via accessoria e residuale la Costituzione attribuisce una valenza integrativa (e non costitutiva) alla magistratura onoraria, nettamente differenziata dal ruolo organico della magistratura ordinaria.

In coerenza a tale quadro desumibile dalla Legge Fondamentale, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha costantemente affermato l'impossibilità di assimilare le posizioni dei giudici onorari e dei magistrati che svolgono professionalmente ed in via esclusiva funzioni giudiziarie, nonché l'impossibilità di comparare tali posizioni ai fini della valutazione del rispetto del principio di uguaglianza, a causa dello svolgimento a diverso titolo delle funzioni giurisdizionali, connotate dall'esclusività solo nel caso dei magistrati ordinari di ruolo che svolgono professionalmente le loro funzioni (Corte cost., ord. 8 novembre 2000, n. 479; Corte cost., sent. 16 febbraio 2006, n. 60; Corte cost., ord. 6 luglio 2012, n. 174).

14. Ne discende che deve ritenersi assolutamente estraneo al quadro costituzionale italiano la proposta di modifica avanzata, in senso dal Tavolo tecnico, dalla UNAGIPA, Unione Nazionale Giudici di Pace, volta espressamente a qualificare i “vecchi” magistrati onorari come dipendenti pubblici a tempo pieno, da differenziare pure nominalmente dai “nuovi” magistrati onorari, quelli che devono essere ancora reclutati. Solo a questi ultimi verrebbe riservata la qualificazione di “onorari”, mentre quelli in servizio, da *stabilizzare* come veri e propri dipendenti pubblici, verrebbero denominati *magistrati incaricati*.

Le ragioni della radicale incompatibilità di tale disciplina con il quadro costituzionale italiano sono troppo note, e sono già state appena sinteticamente richiamate, per insistervi ulteriormente.

15. Deve peraltro essere evidenziato che pure alcune parti delle altre proposte avanzate in senso al Tavolo tecnico (quelle che complessivamente si muovono nel solco delle linee-guida illustrate nel paragrafo introduttivo), dettano - su alcuni aspetti rilevanti del rapporto di servizio dei magistrati onorari - una disciplina *in toto* ricalcata su quella dei dipendenti pubblici, e quindi in profonda distonia con la scelta di fondo che ha animato i lavori del Tavolo nella prima seduta.

16. Tanto è a dirsi, in primo luogo, per quella parte della proposta Brovarone-Valerio che prevede l'iscrizione di tutti i magistrati onorari negli albi speciali dei pubblici dipendenti abilitati all'esercizio della professione forense (e cioè gli albi cui sono iscritti gli Avvocati e Procuratori dello Stato, gli avvocati dipendenti di Comuni, Province, Regioni, gli avvocati dell'INPS) e, sotto il profilo previdenziale, stabilisce l'iscrizione dei magistrati onorari nella gestione ex-INPDAP dell'INPS, ovvero nella gestione previdenziale propria dei dipendenti pubblici.

Tali discipline sono contrassegni distintivi del rapporto di impiego pubblico, e come tali sono in radice incompatibili con l'opzione di fondo, sopra più volte richiamata, di mantenere i magistrati onorari, anche quelli già reclutati, nell'alveo di un rapporto di servizio pur sempre onorario.

17. Analoghe considerazioni devono essere sviluppate a proposito di quelle parti delle proposte CGO, UNIMO e Battistini-Cerminara che contengono (modifiche all'art.31 d.lgs.116 del 2017) un'equiparazione percentuale del lavoro del magistrato onorario a quello del magistrato professionale, ad esempio sancendo che due impegni settimanali del magistrato onorario equivalgono al 35 % del carico di lavoro di un magistrato professionale.

Detta equiparazione percentualistica non è conforme al dato normativo, giacché le due attività sono anche qualitativamente diverse e risultano incompatibili con l'opzione di fondo, sopra più volte richiamata, di ancorare tutti i magistrati onorari, anche quelli già reclutati, al carattere onorario del loro incarico.

18. Vi sono poi ulteriori criticità nelle proposte formulate in seno al Tavolo tecnico, le quali devono essere rimarcate perché, se adottate, si risolverebbero in un che di disfunzionale alle esigenze di celerità, speditezza, efficacia ed efficienza del servizio-Giustizia.

19. In tale ottica, non può essere accolta la proposta (suggerite modifiche all'art.10 d.lgs.116 del 2017) dell'abolizione della direzione e coordinamento dell'ufficio del processo da parte del giudice professionale.

Presenta altresì tratti disfunzionali alle esigenze di speditezza ed economicità dell'azione procedimentale, nonché ai profili caratterizzanti il sistema, la previsione della necessaria audizione del magistrato onorario da parte del CSM nel caso di parere negativo del Dirigente l'ufficio giudiziario nel corso della procedura di conferma (suggerite modifiche all'art.18 d.lgs.116 del 2017). Tale audizione è opportuno che resti rimessa alla discrezionale valutazione del CSM.

Parimenti disfunzionale si rivela la previsione (suggerite modifiche all'art.21 d. lgs.116 del 2017) che limita l'apprezzamento dei provvedimenti abnormi, della scarsa laboriosità o dell'assenza reiterata senza giustificato motivo, al solo giudizio disciplinare e non già pure a quello di professionalità.

20. Analoghe considerazioni critiche devono svolgersi per la previsione della partecipazione dei componenti onorari dei Consigli Giudiziari alle riunioni in cui questi ultimi valutano le tabelle organizzative degli uffici giudiziari (modifiche all'art.23 d.lgs.116 del 2017). Verrebbe così stravolta la composizione tra le varie componenti (togati-giuristi laici) che è ispirata a quella del CSM e che deve ritenersi sia caratterizzante tutti gli organi del governo autonomo della magistratura.

Roma, 25 novembre 2018