

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

1) Necessità della riforma della magistratura onoraria.

La magistratura onoraria, per l'impiego concreto che ne viene fatto, è centrale nell'assetto della Giustizia, e il suo attuale apporto è irrinunciabile. La riforma organica della relativa disciplina deve avere, perciò, i seguenti obiettivi:

- garantire che non venga meno l'attuale contributo di giudici onorari di tribunale, vice procuratori onorari e giudici di pace;
- risolvere una volta per tutte le criticità insite nell'attuale impiego.

Stante la perdurante crisi dell'amministrazione della giustizia, la riforma della disciplina della magistratura onoraria deve essere colta anche quale occasione per soddisfare finalmente l'esigenza di efficienza.

Nell'aver cura delle esigenze di efficienza da una parte, e di razionalizzazione dell'impiego attuale della magistratura onoraria dall'altra, però, non deve essere persa di vista la stella polare del principio di indipendenza, autonomia e terzietà della magistratura.

La riforma, perciò, deve compiersi in armonia con queste premesse.

2) Criticità attuali.

Per esaminare le attuali criticità è necessaria una premessa. La natura onoraria delle funzioni richiede che esse vengano svolte in modo occasionale e temporaneo. La Corte Costituzionale lo ha chiarito con la sentenza n. 103/1998, ma il paradigma sancito dal *dictum* del Giudice delle leggi, è,

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

di fatto, violato in modo lampante. È noto sia che lo svolgimento delle funzioni onorarie occupi a tempo pieno o semipieno la maggior parte dei magistrati onorari (di fatto diventando un'attività lavorativa), sia che il termine di scadenza dell'incarico previsto per legge sia stato sempre prorogato in via d'urgenza (nessun magistrato onorario, finora, è cessato dall'incarico per scadenza del termine). La violazione è stata imposta da due necessità:

- l'impiego occasionale dei magistrati onorari non avrebbe consentito di affrontare un contenzioso, che, da sola, la magistratura di carriera, non è in grado di smaltire;
- l'impiego a tempo pieno dei magistrati onorari (presso i tribunali spesso in processi di elevatissima tecnicità), ha determinato tendenzialmente una crescita professionale che sarebbe stato irrazionale disperdere al solo fine di rispettare il termine di scadenza dei mandati.

Tale impiego ha trasformato lo svolgimento delle funzioni onorarie, di fatto, in attività lavorativa, senza il riconoscimento dei correlati diritti (assistenza per malattia, previdenza, maternità, ferie), e senza il riconoscimento di una retribuzione (quale di fatto è diventato il compenso previsto per legge), corrispondente alla qualità e quantità del lavoro svolto (quest'ultima considerazione vale soprattutto per i magistrati onorari di tribunale, che, paradossalmente, pur avendo una competenza superiore per materia rispetto ai giudici di pace, e trattando questioni più delicate, sono retribuiti in misura incommensurabilmente inferiore). In violazione del paradigma costituzionale chiarito dalla sentenza citata, perciò, si è creata una categoria di magistrati precari, con la gravità del tutto peculiare della conseguente violazione del caposaldo dell'ordinamento giuridico indicato in premessa: l'indipendenza, l'autonomia e la terzietà della magistratura. La durata temporanea e la mancanza dei diritti tipici dei lavoratori (di per sé connaturati all'onorarietà delle funzioni), sono compatibili con il principio d'indipendenza, autonomia e terzietà, solo dove il magistrato onorario

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

abbia una fonte alternativa di reddito stabile (che lo renda libero da preoccupazioni anche per il periodo successivo alla scadenza del mandato). Si tratta di un principio fondamentale sancito non solo dalla Carta Costituzionale, ma anche dalle fonti normative europee, tanto da essere oggetto di raccomandazione da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2010.

La riforma, perciò deve farsi carico di queste esigenze di sistema, senza rinunciare, come si è detto in premessa, all'attuale apporto della magistratura onoraria.

Si è detto, finora, degli effetti virtuosi, dal punto di vista dell'efficienza dell'amministrazione della giustizia, dell'impiego pur illegittimo dei magistrati onorari. Tuttavia, anche da questo punto di vista, l'impiego concreto e la disciplina attuale non sono immuni da critiche.

Anzitutto non è garantita in assoluto la professionalità dei magistrati onorari, per i seguenti motivi:

- il regime di proroga *ope legis* ha sottratto i magistrati onorari alla valutazione;
- i titoli preferenziali previsti attualmente non sempre sono coerenti con la specifica professionalità necessaria (si pensi alle «funzioni con qualifica di dirigente o con qualifica corrispondente alla soppressa carriera direttiva nelle amministrazioni pubbliche», a prescindere dal settore di provenienza);
- i consigli giudiziari e i magistrati di carriera non sempre adempiono al dovere, pur previsto per legge, di verificare l'effettiva idoneità (né all'esito del tirocinio né in sede di conferma), né segnalano agli organi competenti i casi di evidente inidoneità affinché vengano promossi i procedimenti disciplinari di revoca (talvolta con la scusa che i magistrati onorari sono mal pagati).

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

L'attuale disciplina non assicura nemmeno la terzietà dei magistrati onorari anche in considerazione di ulteriori motivi rispetto a quelli indicati in premessa. Infatti, se è vero che la maggior parte dei magistrati onorari svolge le funzioni a tempo pieno garantendo l'operatività degli uffici giudiziari, tuttavia l'attuale regime di incompatibilità consente l'esercizio di altre attività lavorative, con conseguente difficoltà di evidenziare i singoli casi di conflitto d'interesse (ove il magistrato onorario svolga professione forense, impiego pubblico, sia perfino titolare di attività commerciali). D'altra parte, stante l'assegnazione di cause anche complesse ai magistrati onorari in modo indiscriminato (a prescindere dalla posizione dei singoli, impegnati di fatto a tempo pieno o no), l'esercizio di altre attività lavorative non è compatibile con lo svolgimento virtuoso delle funzioni giudiziarie (ed è di impedimento anche alla necessità di maggiore presenza negli uffici dei magistrati onorari, soprattutto dei vice procuratori onorari, anche in funzione della necessità di confronto con gli avvocati).

L'esame dei disegni di legge che affrontano la riforma organica della magistratura onoraria verrà compiuto, perciò, attraverso una lente utile a verificare se essi superino le criticità indicate e soddisfino le esigenze indicate in premessa.

3) Disegni di legge all'esame della Commissione Giustizia al Senato.**DDL S. 548 (c.d. "Caliendo").**

Alcune innovazioni previste dal disegno di legge meritano un parere favorevole.

Dal punto di vista dell'organizzazione giudiziaria, sono positive le seguenti previsioni:

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

- disciplina uniforme della magistratura onoraria (con conseguente partecipazione al Consiglio Giudiziario anche dei magistrati onorari presso il tribunale, ed estensione doverosa ad essi del principio di gradualità delle sanzioni disciplinari);
- sorveglianza dell'ufficio circondariale del giudice di pace da parte del presidente del tribunale;
- introduzione della possibilità di applicare i magistrati onorari in altro ufficio del medesimo distretto in funzione delle esigenze organizzative.

Si condivide il seguente rilievo critico già espresso dai rappresentanti dell'ANM il 23 gennaio 2014 in sede di audizione informale alla Commissione Giustizia al Senato: il disegno di legge non prevede una sufficiente tipizzazione delle fattispecie di illecito disciplinare, calibrata alla natura delle funzioni.

Dal punto di vista della garanzia di professionalità sono positive le seguenti previsioni:

- formazione permanente;
- introduzione di strumenti che rendano effettiva la verifica di idoneità;
- previsione, quale titolo preferenziale, del conseguimento della laurea in giurisprudenza con voto non inferiore a 110/110;
- esclusione, quale titolo preferenziale, delle mere «funzioni con qualifica di dirigente o con qualifica corrispondente alla soppressa carriera direttiva nelle amministrazioni pubbliche».

Dal punto di vista della garanzia di terzietà dei magistrati onorari è positiva la previsione di un regime di incompatibilità più severo.

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

Dal punto di vista della garanzia dell'efficienza dell'amministrazione giustizia, il disegno di legge merita parere positivo perché garantisce quasi completamente l'attuale apporto della magistratura onoraria. Tuttavia si condivide il seguente rilievo critico espresso dai rappresentanti dell'ANM nella citata audizione: il disegno di legge prevede un utilizzo dei giudici onorari più ristretto e marginale di quello attualmente consentito dalla vigente circolare CSM e, con particolare riguardo al penale, esclude irragionevolmente la trattazione di alcune fattispecie di minore complessità tecnica.

Il disegno di legge, però, per il resto, non supera la principale criticità dell'attuale impiego espressa in premessa. L'unica innovazione prevista rispetto al passato, infatti, è un regime di incompatibilità più severo, che, semmai, comporterebbe il tendenziale impegno a tempo pieno di un sempre maggiore numero di magistrati onorari. Tale tendenza è prevedibile anche in considerazione delle previsioni in ordine alla pianta organica (con riferimento ai giudici di pace, un ruolo organico di 3.200 posti; con riferimento ai giudici onorari di tribunale, un ruolo non superiore alla metà dei magistrati ordinari). Non sono previsti argini, perciò, all'impiego illegittimo dei magistrati onorari, né dal punto di vista dell'occasionalità, né dal punto di vista della temporaneità (nonostante sia previsto un mandato temporaneo, infatti, nessuna previsione scongiura l'evenienza di ulteriori proroghe com'è avvenuto finora). Se tale conseguenza è valutabile positivamente dal punto di vista della garanzia dell'efficienza, d'altra parte non è previsto alcun correttivo rispetto alla disciplina attuale che garantisca il rispetto del principio fondamentale dell'indipendenza della magistratura. I magistrati onorari continuerebbero ad essere magistrati precari a basso onorario e senza alcuna tutela (permane l'irragionevole disparità di trattamento economico, per altro, tra giudici di pace e magistrati onorari di tribunale).

Non costituisce un sufficiente correttivo la previsione della possibilità per i magistrati onorari di tribunale, di diventare giudici di pace, in quanto tale previsione, comunque, non garantisce l'esercizio

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

delle funzioni onorarie (in prospettiva trasformate sempre più in attività lavorativa), fino al limite massimo di anzianità. La previsione, inoltre, è irragionevole, in quanto:

- è escluso il percorso inverso;
- i magistrati onorari di tribunale retrocederebbero per andare a svolgere compiti meno complessi rispetto a quelli svolti per anni.

Il regime transitorio, pur prevedendo un'ulteriore proroga dei magistrati onorari attualmente in servizio, comporta la dispersione della professionalità dei singoli che effettivamente l'abbiano acquisita (si pensi in particolare ai magistrati onorari di tribunale, che hanno lavorato in osmosi con i magistrati di carriera).

DDL S 630 (c.d. "Scilipoti").

Si richiamano i rilievi critici già espressi dai rappresentanti dell'ANM in occasione dell'audizione citata. In disparte i dubbi di legittimità costituzionale, comunque, il disegno di legge merita parere sfavorevole in quanto non contempla i giudici di pace e non prevede, in ottica di garanzia di professionalità, una verifica di idoneità dei magistrati onorari immessi nel ruolo dei magistrati di complemento.

L'unico aspetto positivo del disegno di legge è la previsione di un *cursus honorum* che precede l'immissione nel ruolo della magistratura di carriera, evitando l'assunzione delle relative responsabilità da parte di soggetti privi di esperienza e che non hanno dato prova di tutti i requisiti necessari a un buon magistrato (equilibrio, laboriosità, maturità, capacità applicative, acume investigativo, capacità organizzative).

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

DDL S. 1056 (c.d. "Lumia").

La principale innovazione che merita senz'altro parere favorevole, è la semplificazione dal punto di vista dell'organizzazione giudiziaria. Il disegno di legge, infatti, prevede l'assorbimento delle competenze dei giudici di pace nel tribunale e la previsione di uno statuto unico dei magistrati onorari. La concentrazione nel tribunale delle competenze del giudice di pace, tuttavia, renderebbe necessaria l'introduzione di magistrati onorari anche presso le corti di appello, al fine di consentire di affrontare i nuovi giudizi di impugnazione. Attualmente è previsto l'impiego presso le corti d'appello dei GOA. Sarebbe auspicabile disciplinare la figura onoraria in modo conforme, nei limiti di compatibilità, ai magistrati onorari previsti dal disegno di legge.

Si richiama il parere espresso con riferimento al DDL S 548, per quanto riguarda le previsioni innovative relative alla estensione della partecipazione dei magistrati onorari al consiglio giudiziario e alla possibilità di applicazione in altro ufficio del distretto per esigenze organizzative. È migliorativa, rispetto alla disciplina attuale, la previsione dell'estensione ai magistrati onorari del regime disciplinare proprio dei magistrati di carriera.

Dal punto di vista della garanzia della terzietà, costituisce un miglioramento la previsione del regime di incompatibilità rispetto ai dipendenti della pubblica amministrazione che non siano cessati dal servizio all'atto dell'assunzione dell'incarico (ma la previsione del titolo preferenziale relativo, a prescindere dal settore di provenienza, non garantisce la professionalità necessaria, lasciando prevedere tendenzialmente l'aumento dei casi di nomina di impiegati pubblici in quiescenza). Il regime di incompatibilità, invece, non è migliorativo, dove, con riferimento agli avvocati, lo limita al circondario.

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

Alcuni rilievi critici vanno espressi con riferimento alla disciplina delle funzioni, in quanto eccessivamente restrittiva e inadeguata ad affrontare urgenze di carattere organizzativo:

- esclude la competenza dei magistrati onorari con riferimento ai reati previsti dall'art. 34 l. 689/81, a prescindere dalla loro gravità e dalla complessità dei casi concreti;
- limita, senza indicarlo come criterio (com'è attualmente previsto), la competenza dei VPO alla trattazione dei reati di cui all'art. 550 c.p.p.;
- esclude la possibilità di delegare i VPO quali rappresentanti della pubblica accusa in tutti i procedimenti nei quali sia stato eseguito l'arresto o il fermo, fatta eccezione per i processi direttissimi (a prescindere dalla gravità e complessità dei casi concreti), e nei procedimenti civili (tale previsione è anche incongrua, dal momento che è prevista la competenza dei giudici onorari in materia di querela di falso, ed è eccessivamente restrittiva anche rispetto all'attuale disciplina, considerato che attualmente i VPO sollevano i sostituti procuratori dall'impegno in molte udienze civili di facile trattazione – per esempio nei procedimenti di amministrazione di sostegno instaurati su istanza del PM).

Ancora con riferimento alla disciplina delle funzioni, si rileva che essa non è chiara, quando esclude che i VPO possano adottare alcuni provvedimenti (di cui agli artt. 254, 255, 267, 384, 388, 389, 390 c.p.p.), in quanto l'espresso divieto lascia intendere che essi possano adottare gli altri. Sembra questa l'interpretazione corretta, anche in considerazione della disciplina del compenso, che prevede la liquidazione di un'indennità in caso di richiesta di rinvio a giudizio, di giudizio immediato e applicazione della pena su richiesta delle parti (per altro è incongruo escludere la competenza del VPO in udienza per i reati da udienza preliminare e prevederla in fase di indagine). Se così fosse sarebbe comunque incongrua la mancata previsione dell'indennità in caso di adozione degli altri

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

provvedimenti (l'avviso di cui all'articolo 415 bis c.p.p., la richiesta di archiviazione per i reati di competenza del tribunale monocratico). È irragionevole anche il mancato compenso dell'attività in fase di indagine per i reati di competenza del giudice di pace, che attualmente, invece, è riconosciuto: infatti viene prevista un'indennità in caso di richiesta di archiviazione e di richiesta di riapertura indagine, mentre rimangono senza compenso la formulazione delle deleghe di indagine e il decreto di citazione.

È apprezzabile l'intenzione del disegno di legge di migliorare il trattamento economico degli attuali magistrati onorari di tribunale, in quanto la disciplina del compenso sembra ispirata all'estensione del trattamento attuale dei giudici di pace (infatti è previsto un tetto massimo di 72 mila euro lordi all'anno). Tuttavia sarebbero necessari dei correttivi, in quanto la disciplina è lacunosa e comporta, in concreto, il rischio di un peggioramento del trattamento economico dei vice procuratori onorari in particolare. Altrettanto apprezzabile è la previsione di un trattamento previdenziale anche per i magistrati onorari privi di partita IVA (quanto meno, costituirebbe un rimedio alla iniquità attuale, in considerazione del regime che prevede il versamento, a carico del Ministero della Giustizia, dei contributi previdenziali nella misura del quattro per cento solo in favore dei magistrati onorari di tribunale iscritti alla Cassa Nazionale Forense).

Il disegno di legge è innovativo rispetto alla disciplina attuale, in quanto prevede la possibilità di rinnovo fino alla cessazione per limiti di età. Con riferimento alla durata dell'incarico (quadriennale), tuttavia, si rileva che la disciplina non è chiara, in quanto è previsto il rinnovo ogni cinque anni.

Dal punto di vista della garanzia dell'efficienza dell'amministrazione giustizia, così come si è detto per il DDL S 548, il disegno di legge merita parere positivo, perché garantisce quasi completamente l'attuale apporto della magistratura onoraria (salvi i rilievi formulati con riferimento alla disciplina delle

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

funzioni, appare proficuo l'estensione della competenza dei VPO in fase di indagine per i reati di competenza del Tribunale in composizione monocratica in quanto potrebbe favorire un maggiore filtro al dibattimento, evitando processi costosi e inutili). Dal punto di vista del rispetto dell'indipendenza della magistratura il disegno di legge è migliorativo rispetto alla disciplina attuale, in considerazione della disciplina del trattamento economico (salvi i rilievi precedenti), e della possibilità del rinnovo fino alla cessazione per limiti di età. Tuttavia, stante la previsione di un regime di incompatibilità meno severo rispetto a quello previsto dal citato DDL S 548, la disciplina è deficitaria con riferimento alla garanzia della terzietà e comporta gli attuali rischi inefficienza, per quanto detto in premessa.

Si osserva che la previsione dell'organico (5200 posti per i giudici onorari e 1800 posti per i vice procuratori onorari), lascia prevedere, tendenzialmente, un impegno a tempo pieno dei magistrati onorari. In disparte la violazione del paradigma costituzionale di cui in premessa, appare quale causa di spreco delle risorse pubbliche, la previsione di una disciplina così complessa del trattamento economico, che impone ai funzionari amministrativi un lavoro inutile, evitabile attraverso la previsione di uno stipendio fisso. Inoltre la previsione di una retribuzione sostanzialmente a cottimo non è dignitosa e si presta ad abusi (quale la decisione in ordine all'adozione dei provvedimenti in funzione della diversa indennità riconosciuta).

DDL S 1202 (c.d. "Stefani").

Il disegno di legge riguarda esclusivamente i giudici di pace. Esso, pertanto, non risolverebbe le criticità formulate in premessa con riferimento all'impiego dei GOT e dei VPO. La proposta legislativa è innovativa rispetto alla disciplina attuale, in quanto prevede la possibilità di rinnovo dell'incarico dei giudici di pace fino alla cessazione per limiti di età, ed aumenta enormemente le competenze in materia civile e penale. La proposta non merita parere favorevole anzitutto per difetto di organicità (non è disciplinata la pena prevista per i reati di nuova competenza – per esempio il reato di furto -,

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

quando la disciplina attuale in materia penale esclude la pena detentiva nel processo davanti al giudice di pace). Il disegno di legge si espone agli stessi rilievi formulati in chiusura con riferimento al DDL c.d. "Lumia", con l'aggravante della mancata riforma della magistratura onoraria presso il tribunale e l'attribuzione di materie delicate a magistrati onorari che finora non hanno lavorato in osmosi con i giudici professionali.

DDL 1292 (d'iniziativa delle senatrici GAMBARO, DE PIN, ANITORI).

Il disegno di legge prevede esclusivamente un aumento di competenza del Giudice di Pace in materia civile, senza risolvere le criticità formulate in premessa. Di per sé i criteri che ispirano l'aumento della competenza sono ragionevoli (vocazione territoriale del giudice di pace, che suggerisce la devoluzione di alcune materie, senza i limiti attuali di valore), ma, sussistendo le criticità predette, la previsione, senza altri interventi, non appare opportuna.

DDL S 1738 (d'iniziativa governativa).

Meritano parere favorevole dal punto di vista dell'organizzazione giudiziaria le seguenti previsioni innovative:

- superamento della distinzione tra giudici onorari di tribunale e giudici di pace;
- statuto unico della magistratura onoraria;
- riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace, sottoposto al coordinamento del presidente del tribunale.

Dal punto di vista della garanzia della professionalità è apprezzabile la previsione della formazione permanente e della sanzionabilità, in sede di conferma, della mancata partecipazione ai corsi.

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

Dal punto di vista della garanzia dell'efficienza, il disegno di legge appare contraddittorio.

La principale novità consiste nell'immissione dei magistrati onorari nell'ufficio per il processo e nell'aumento delle relative competenze, sia con riferimento all'attività di ausilio dei magistrati di carriera, sia con riferimento alla devoluzione di maggiore contenzioso (in quanto è previsto l'ampliamento della competenza dell'ufficio del giudice di pace per materia e valore e sono estesi i casi di decisione secondo equità).

Tuttavia il potenziamento degli uffici giudiziari è solo apparente, per una molteplicità di motivi.

Per quanto riguarda i magistrati onorari giudicanti, essi sono immessi contemporaneamente nell'ufficio del giudice di pace e nell'ufficio per il processo presso il tribunale, che ha funzione di giudice di appello rispetto al primo (in altre sedi icasticamente si è parlato di ufficio per il processo "mobile").

L'efficienza non è garantita anche in considerazione della disciplina del compenso.

Infatti il disegno di legge, da una parte prevede che la liquidazione dell'indennità debba essere subordinata (almeno in parte) al raggiungimento degli obiettivi fissati dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica, al fine di incentivare la produttività dei magistrati onorari (ipotizzando, in sede di attuazione della delega, una strutturazione dell'indennità ripartita in una quota fissa ed in una quota incentivante). Dall'altra prevede che la dotazione organica dei magistrati onorari, i compiti e le attività agli stessi demandati, gli obiettivi stabiliti dal presidente del tribunale e dal procuratore della Repubblica e i criteri di liquidazione delle indennità siano stabiliti in modo da

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

assicurare la compatibilità dell'incarico onorario con lo svolgimento di altre attività lavorative. La previsione lascia intuire l'intenzione di aumentare la pianta organica e ridurre le indennità, al fine di rendere effettivamente occasionale lo svolgimento delle funzioni onorarie. Il minor carico di lavoro individuale e la riduzione del compenso (anche in ragione del criterio cottimistico di liquidazione), dovrebbe disincentivare i magistrati onorari dall'impegnarsi a tempo pieno nelle funzioni giudiziarie.

Si osserva che:

- finora l'impiego a tempo pieno dei magistrati onorari è stata anzitutto una necessità della pubblica amministrazione, non una necessità dei magistrati onorari (che, in molti casi, semmai, hanno sacrificato possibilità professionali all'esercizio delle funzioni giurisdizionali);
- un sistema virtuoso dovrebbe attrarre a svolgere le funzioni onorarie professionisti affermati, non dovrebbe stornare dalle funzioni onorarie magistrati onorari che abbiano acquisito professionalità.

Ad ogni buon conto, se così è, la disciplina è contraddittoria rispetto alla funzione incentivante della quota variabile dell'indennità, e rivela l'inefficienza del modello dell'ufficio per il processo previsto, che diventerebbe un non-luogo, frequentato da soggetti impegnati nell'attività professionale che consente loro di mantenersi. Inoltre questo modello sarebbe incompatibile con la pur prevista devoluzione dei giudizi di cognizione più impegnativi. Mortificante, poi, è la previsione di un'indennità per l'attività svolta all'interno dell'ufficio per il processo inferiore rispetto a quella prevista per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali (perché lascia intendere uno sgravio dei magistrati di carriera sono con riferimento ad attività routinarie, e perché l'attività svolta fuori dall'udienza, non routinaria, è centrale all'interno del processo e non merita minore impegno). La disciplina appare contraddittoria anche in considerazione del fatto che prevede un regime di incompatibilità molto severo (a livello distrettuale), con la conseguenza che, di fatto, limita molto l'esercizio della professione forense, e, conseguentemente, va in direzione opposta all'intenzione

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

di ridurre l'impegno in termini di tempo dei magistrati onorari. L'obiettivo di rendere davvero occasionale lo svolgimento delle funzioni onorarie deriva in modo lampante anche dalla previsione che i magistrati onorari giudicanti debbano svolgere le funzioni tipicamente giurisdizionali e operare presso l'ufficio per il processo (tale previsione, infatti, comporta di per sé un impegno non occasionale).

Concludendo, non appare soddisfacente dell'esigenza di efficienza, la previsione dell'aumento della pianta organica al fine di compensare il venire meno dell'attuale impegno a tempo pieno dei magistrati onorari, perché permarrebbe la necessità di devolvere attività complesse, incompatibili con lo svolgimento di altre attività lavorative e con un'esternalizzazione totale del servizio giustizia. Ad ogni modo le previsioni non sembrano nemmeno idonee ad arginare il fenomeno dello svolgimento delle funzioni onorarie a tempo pieno e semipieno, con l'unica conseguenza di una ulteriore mortificazione delle condizioni economiche per i magistrati onorari ancora "non occasionali". Si pensi anche alla previsione del trasferimento in altra sede per esigenze organizzative, che mal si concilia con la natura onoraria delle funzioni (ma anche con l'immobilità propria delle garanzie che presidono all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, come si evince, d'altronde, dalla previsione del disegno di legge che individua nel trasferimento una sanzione disciplinare). È indice sospetto della permanente natura di fatto lavorativa delle funzioni onorarie, la previsione in materia di previdenza. Il disegno di legge, infatti, rimette al legislatore delegato il compito di individuare e regolare un regime previdenziale e assistenziale "compatibile con la natura onoraria dell'incarico", prevedendo l'acquisizione delle risorse necessarie "mediante misure incidenti sull'indennità". La necessità di assicurare una forma di previdenza è dettata dal prevedibile permanente snaturamento delle funzioni onorarie, ma la previsione non garantisce un trattamento economico dignitoso, in quanto pone a carico esclusivo dei magistrati onorari l'onere dei contributi previdenziali (la disposizione è troppo vaga per capire se il regime previdenziale previsto sia obbligatorio – in ciò solo differenziandosi

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

rispetto al presente per quanto riguarda i magistrati attualmente non iscritti alla Cassa Nazionale Forense –, o facoltativa –e come tale inutile).

Merita, inoltre, parere decisamente sfavorevole la previsione che i magistrati onorari possano adottare provvedimenti in conformità alle direttive dei magistrati professionali, salva, per loro, la possibilità di chiedere che il provvedimento venga adottato, invece, dal titolare del procedimento, quando non ritengano in concreto di poter provvedere in conformità (la relazione spiega che la misura serve a salvaguardare l'indipendenza del magistrato onorario). Si tratta di una disciplina abnorme, che viola il principio di responsabilità. Ove il magistrato professionale ritenga di adottare un certo provvedimento, deve assumersi la responsabilità di firmarlo, salvo delegare, nell'ambito dell'ufficio per il processo, la redazione al magistrato onorario. Non è utile argine la previsione della possibilità, per i magistrati onorari, di "rifiutare" l'adozione del provvedimento, in quanto, realisticamente, essi tenderebbero ad eseguire le direttive, assumendosene, loro malgrado, la responsabilità.

Infine è contraria a una amministrazione efficiente la previsione che rimette annualmente al Ministero della Giustizia l'individuazione dell'importo di cui ogni tribunale e ogni procura della Repubblica può disporre ai fini della liquidazione delle indennità dei magistrati onorari. Non si comprende in base a quali criteri il Ministero debba fissare l'importo e la vaghezza della previsione fa sorgere preoccupazione di possibili strumentalizzazioni al fine di frenare l'attività di singoli uffici in funzione di interessi estranei al buon andamento della pubblica amministrazione (soprattutto in materia penale). Se, per i motivi che si è detto, inoltre, non sarà escluso lo snaturamento delle funzioni onorarie, la previsione aggiunge elementi di precarietà per i magistrati onorari, con conseguente aggravamento della violazione del principio dell'indipendenza della magistratura.

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

La disciplina transitoria merita parere sfavorevole in quanto è irrazionale.

Non si comprende la preoccupazione di tenere esenti gli attuali giudici di pace da una grave e repentina decurtazione dei compensi, quando non sono adottate misure immediate per assicurare un trattamento dignitoso ai magistrati onorari di tribunale (spesso impegnati in processi delicatissimi e assai più complessi e faticosi).

Il regime transitorio di proroga dei magistrati onorari attualmente in servizio è sospetto di incostituzionalità, in quanto prescinde dall'anzianità di servizio, ed è ancorato alle fasce di età, prevedendo un minor numero di proroghe a mano a mano che si innalza la fascia di età, con la conseguenza di rendere precario chi non lo è e disoccupato in età lavorativa chi è precario di lungo corso. Se la *ratio* dichiarata nella relazione è la riduzione del disagio conseguente alla riforma, bisogna concludere, infatti, che le previsioni sono contrarie ad essa. Al di là della contrarietà della disciplina alla sua stessa *ratio*, ad ogni modo essa è irrazionale, in quanto disperde le professionalità che siano state effettivamente acquisite.

DDL S 1798 (d'iniziativa della Senatrice Ricchiuti).

Il disegno di legge merita senz'altro parere favorevole in quanto supera tutte le criticità indicate in premessa e promuove una maggiore efficienza per il futuro, oltre a garantire l'apporto delle attuali risorse migliori grazie alla previsione della valutazione. Si richiama integralmente la relazione dello stesso disegno di legge, che è in linea con le osservazioni sopra formulate. Si apprezza in particolare la previsione di un modello organizzativo forte e polivalente di ufficio per il processo (esteso anche all'ufficio del pubblico ministero), di matrice europea, in grado di risolvere l'emergenza giustizia.

Si formulano solo alcuni rilievi.

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E MAGISTRATURA ONORARIA

Nel disciplinare i titoli di preferenza per la nomina dei futuri magistrati onorari (articolo 3 comma 3), è necessario introdurre le seguenti modifiche:

- valorizzare l'esercizio della professione di avvocato, prevedendo un requisito minimo di anzianità professionale (in ipotesi, cinque anni), in linea con l'assetto generale già previsto dal disegno di legge;
- ove si prevede che a parità di titolo preferenziale abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale, deve essere garantita la nomina di chi abbia età anagrafica idonea a svolgere l'intero mandato.

Nell'articolo 3 comma 5 è necessario prevedere l'incompatibilità con gli incarichi arbitrali in relazione alle istituende camere arbitrali dell'avvocatura.

Si osserva, infine, che il disegno di legge merita parere favorevole anche con riferimento alla riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace, salvo possibile recepimento in esso della soluzione adottata dal ddl 1056, nella sola parte in cui prevede l'assorbimento delle competenze del giudice di pace nel tribunale, nell'ottica di una maggiore semplificazione. Si richiamano le osservazioni formulate sul ddl predetto, rappresentando che una sintesi sarebbe facilmente realizzabile in questa stessa sede.