

LO “*STRESS TEST*” DELLO STATUTO UNICO DEL MAGISTRATO ONORARIO (D. LGS. N. 116/2017) TRA PROGETTI DI CONTRORIFORMA, COMPATIBILITÀ CON I PRINCIPI COSTITUZIONALI E TUTELA EUROUNITARIA DEL LAVORATORE CONTRO L’ABUSO DELLA REITERAZIONE DEI CONTRATTI A TERMINE*.

174

di Pasquale Serrao d’Aquino **

Sommario. 1. La riforma organica della magistratura onoraria: la conformità ai principi costituzionali e alla normativa sovranazionale. – 2. I tratti essenziali della Riforma Orlando e i nodi problematici: la ridotta autonomia dei magistrati onorari, le limitazioni funzionali e l’insufficienza delle tutele. – 3. Il progetto di riforma del d.lgs. n. 116/2017. – 3.1. Il regime attuale delle incompatibilità e le modifiche proposte. – 3.2. I trasferimenti. – 3.3. La previsione di un vero e proprio sistema disciplinare. – 3.4. La normativa dedicata ai giudici onorari di pace già in servizio. – 3.5. La riduzione della pianta organica. – 4. Il contenzioso alimentatosi con la sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Sezione II, del 16 luglio 2020 nella causa C-658/18 (causa U.X. contro il Governo della Repubblica Italiana). – 5. Riflessioni conclusive.

1. La riforma organica della magistratura onoraria: la conformità ai principi costituzionali e alla normativa sovranazionale.

Il contenzioso insorto da alcuni anni per il riconoscimento ai magistrati onorari delle tutele lavoristiche previste dalla normativa eurounitaria è solo uno dei molteplici fattori dello *stress test* a cui è sottoposta la riforma Orlando.

Spinte opposte rendono inadeguato l’attuale quadro ordinamentale.

Da un lato si pone il disegno del Costituente: l’art. 106 Cost., comma 2¹, per la quale la legge «può» ammettere la nomina «anche elettiva», la loro presenza solo eventuale,

* *Sottoposto a referaggio.* Testo rielaborato della Relazione “*La riforma introdotta con il D.lgs. 116/2017: profili generali e disciplina transitoria*”, svolta il 25 febbraio 2021 in occasione del Corso di formazione della Scuola Superiore della Magistratura “*Lo Statuto del Magistrato Onorario*”, Cod. P12015.

** Magistrato – Ufficio studi del Consiglio Superiore della Magistratura.

¹ S. Senese, *Giudice (nozione e diritto costituzionale)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, 1991.

l'impossibilità di creare una seconda categoria di magistrati pubblici-funzionari diversi da quelli ordinari per l'unità della giurisdizione e l'accesso necessariamente tramite concorso (art. 106, comma 1 Cost.), la dubbia legittimità del ricorso dell'assegnazione ai magistrati di funzioni collegiali (non del tutto in linea sempre con il comma 2 sempre dell'art. 106 Cost.), la necessità di garantire anche a questi ultimi indipendenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale (art. 101 Cost.).

Dall'altro lato si collocano, invece, le consolidate origini storiche di diverse figure di magistrato onorario (e, in particolare, il forte radicamento della giurisdizione del conciliatore)² l'abbandono del modello di giudice di prossimità destinato a decidere le cause di modico valore secondo equità – a cui si pensava con l'istituzione del giudice di pace nel 1991 – in favore di un giudice con competenze e professionalità maggiori, lo stabile affidamento ai giudici onorari di tribunale di ruoli autonomi in tribunale, la dipendenza dell'ufficio requirente dai VPO per la celebrazione di buona parte delle udienze monocratiche, il ricorso a diverse forme di magistrato onorario per ridurre il *judicial backlog* in corte d'appello e presso la sezione tributaria della cassazione (giudici aggregati e ausiliari), la suddivisione dei tribunali in moduli organizzativi costituiti dall'ufficio per il processo, dove il GOP viene a svolgere il ruolo di coadiutore del giudice, non del tutto indipendente.

La necessità di un adeguamento interno alla normativa euronitaria, peraltro, non è un problema solo nazionale perché la diffusa assegnazione di affari a magistrati non professionali, ai quali non trovano applicazione i diritti previdenziali riconosciuti ai lavoratori dipendenti, costituisce una soluzione ricorrente negli altri ordinamenti europei (v. *infra*).

Dando un breve sguardo agli altri Stati europei, il rapporto CEPEJ del 2018³ evidenzia che quasi tutti gli Stati dell'Europa occidentale ricorrono a giudici non professionali (*lay*

² Si rinvia sul punto a D. Freda, *Il mito ricorrente del giudice di pace: dal Justice of the Peace inglese al conciliatore post-unitario*, in *Riv. dir. civ.*, 2016, p. 1292 ss. V. anche P. Serrao d'Aquino, *L'evoluzione ordinamentale della magistratura onoraria. Il ruolo del CSM*, in *Il governo autonomo della magistratura a sessant'anni dalla legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura (l. 24 marzo 1958 n. 195) (parte seconda)*, *Foro it.*, II, pp. 104-111.

³ Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia costituita dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel settembre del 2002.

judges)⁴, mentre diversi Stati dell'ex blocco sovietico (Russia, Lituania, Lettonia, Ucraina, Romania, Bulgaria, Albania) ma anche Grecia e Portogallo ne sono tendenzialmente privi⁵. Tale rapporto consente di apprezzare che il numero di magistrati non professionali negli stati europei rispetto a quelli professionali è molto più alto che in Italia⁶. Quasi ovunque essi sono in linea generale volontari, di riconosciuta esperienza e onorabilità professionale e sono compensati per le spese da loro sostenute e, solo in alcuni casi, anche per il lavoro estemporaneamente reso; assumono, comunque, decisioni vincolanti nei Tribunali e possono giudicare sia all'interno delle Corti componendo i collegi formati dai giudici professionali, sia come giudici monocratici.

Una più meditata riflessione su questa costante europea della magistratura onoraria consentirebbe una linea di azione più definita a presidio della qualità della risposta di giustizia da parte di questo settore della giurisdizione.

Non solo, peraltro, si tratta di ragionare sulle garanzie lavoristiche dei magistrati onorari in una più ampia prospettiva europea, ma occorre anche tener conto della necessità di una loro indipendenza come sottolineata anche dalle fonti internazionali.

Il citato rapporto CEPEJ 2018, nel premettere che i *lay judges* rispondono a una «legittima domanda di prossimità e tempestività» segnala come non vi sono obiezioni al ricorso di magistrati non professionali fondate sull'art. 6, par. 1, secondo la giurisprudenza costante della Corte EDU (*Le Compte, Van Leuven et De Meyere v. Belgique*, app. n. 6878/75; 7238/75, 23/06/1981, §§ 57 et 58 e più recentemente *Ibrahim Gürkan v. Turkey*, app. n. 10987/10, 3/07/2012) e che, tuttavia, la «garanzia di una giustizia di qualità conforme agli standards Europei», implica il rispetto di «*all of the principles established on the basis of the fundamental requirement of impartiality apply to non professional judges in the same way as to professional judges (Langborger v. Suède, app. n° 11179/84, 22/06/1989, §§ 34-35 ; Cooper v. Royaume-Uni [GC], app. n° 48843/99, 16/12/2003, § 123)*» (rapporto CEPEJ 2014).

⁴ Chiarendo che i cittadini che compongono le giurie sono (in 19 Stati), dovrebbero, in linea di principio essere esclusi da tali categorie.

⁵ Cfr. A. Di Florio, *Introduzione: il rilievo della magistratura onoraria in Italia ed in Europa. Relazione tenuta al corso "Magistratura onoraria e processo civile". Scuola superiore della magistratura, 2016 corso n. 16037.*

⁶ In Italia n. 6.395 giudici professionali e n. 3.522 onorari. Ed esempio in Germania a fronte di n. 19.867 giudici professionali vi sono ben 91.717 *lay judges*, mentre nel Regno Unito vi sono n. 1.760 giudici professionali, n. 6.479 giudici a tempo parziale e n. 16.296 giudici non professionali, in Francia n. 6.995 giudici professionali e n. 24.925 *lay judges*.

2. I tratti essenziali della Riforma Orlando e i nodi problematici: la ridotta autonomia dei magistrati onorari, le limitazioni funzionali e l'insufficienza delle tutele.

Ripercorrendo in sintesi le direttrici dell'introduzione dello “*statuto unico della magistratura onoraria*” applicabile indifferentemente ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale ed ai viceprocuratori onorari⁷ e attuato con la legge n. 57/2016⁸ e con il successivo decreto legislativo n. 116/2017, è possibile evidenziarne le criticità⁹ e valutare l'adeguatezza delle nuove proposte di riforma a risolvere i problemi sopra evidenziati.

Il d.lgs. n. 116/2017 ha previsto una disciplina omogenea relativamente alle modalità di accesso al tirocinio, alla durata dell'incarico, alla conferma, all'attribuzione di compiti di supporto al magistrato ordinario, determinando, conseguentemente, la necessità di un ampio intervento di normazione secondaria da parte del Consiglio, avente ad oggetto tanto la fase transitoria, quanto la riorganizzazione, a regime, degli uffici del tribunale, della procura e del giudice di pace.

I giudici onorari di pace attualmente si distinguono, pertanto, solo per le funzioni (art. 9, comma 4), in giudici che esercitano presso l'ufficio del giudice di pace la giurisdizione in materia civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile secondo le disposizioni dei codici di procedura civile e penale e delle leggi speciali; giudici assegnati all'«ufficio per il processo».

Caratteristiche principali della nuova figura di magistrato onorario sono la *temporaneità* e la *non esclusività* dell'incarico (rinnovabile per una sola volta e da espletare al massimo due giorni a settimana), previsti dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo.

Tale opzione di fondo sulla natura dell'incarico risulta coerente con le norme costituzionali, posto che l'inserimento dei magistrati onorari nella giurisdizione «non può e non deve

⁷ Lo statuto unico, in considerazione della sua coerenza con l'interpretazione dell'art. 106 Cost. offerta dalla Corte costituzionale (Corte cost., sentenza n. 103/1998), era stato auspicato dal Consiglio nel parere adottato nella seduta plenaria del 16 dicembre 2015, relativamente al disegno di legge A.S. 1738, poi concretizzatosi nella citata legge delega n. 57/2016.

⁸ Così la delibera plenaria del 15 giugno 2017 con cui il CSM ha emanato il parere previsto dall'art. 3 di tale legge.

⁹ Per rilievi critici alla riforma, v. G. Scarselli, *La riforma della magistratura onoraria, un ddl che mira ad altri obiettivi e va interamente ripensato*, in www.questionegiustizia.it, 13 luglio 2015.

incidere sullo 'stato' del magistrato tanto da trasformare l'incarico temporaneo in un sostanziale incardinamento in un ufficio; con il rischio dell'emergere di una nuova categoria di magistrati» (Corte Cost., sent. n. 103/1998; v. Corte Cost. sent. n. 103/1998 e n. 99/1964).

Anche sul piano *retributivo* si perviene a una tendenziale unitarietà del trattamento per tutti i magistrati onorari. Prevedendo una indennità fissa e una quota variabile la cui ridotta misura ha sollevato forti proteste delle associazioni di categoria.

All'unificazione statutaria dei magistrati onorari si accompagna una estrema diversità sia delle funzioni in concreto svolte sia del rapporto con la magistratura togata: la destinazione all'ufficio per il processo (istituito con il d.l. n. 90/2014), obbligatoria per il primo biennio (art. 9, comma 4); l'assegnazione all'ufficio per il giudice di pace o come viceprocuratori onorari.

La prima di tali collocazioni risulta la più innovativa e delicata sul piano della compatibilità con i principi costituzionali. Il GOP idealmente ha il ruolo di coadiuvare il magistrato togato, più che di operare in proprio, svolgendo: a) attività di tipo *preparatorio*, priva di carattere giurisdizionale (organizzazione dell'udienza, studio, predisposizione di minute, etc.), sotto la direzione e il coordinamento del magistrato professionale, in modo non troppo dissimile da quello dei tirocinanti ex art. 73 o dei magistrati ordinari in tirocinio; b) attività giurisdizionale delegata dal magistrato togato, di tipo esclusivamente *endoprocedimentale* o, comunque non definitorio della controversia (qualsiasi attività di trattazione e istruttoria, oltre al tentativo di conciliazione, alla pronuncia delle ordinanze di pagamento di somme non contestate, ai provvedimenti di liquidazione dei compensi degli ausiliari e ai provvedimenti che risolvono questioni «semplici o ripetitive»); c) attività giurisdizionale *definitoria* secondo le direttive del giudice togato (la volontaria giurisdizione diversa dalla famiglia e alcune cause ritenute di minore difficoltà come cause previdenziali, opposizione a sanzioni amministrative, cause, entro determinate soglie, in materia di beni mobili o di pagamento, risarcimento del danno prodotto dalla circolazione stradale.).

Nell'esercizio della delega il GOP deve attenersi alle *direttive concordate* con il giudice togato titolare del procedimento, anche alla luce dei criteri generali definiti all'esito delle riunioni sulla formazione dei magistrati (art. 10, comma 13). Le direttive devono essere documentate e trasmesse al capo dell'ufficio secondo modalità che sono definite dal CSM. Oltre alla formulazione delle direttive, il giudice professionale deve esercitare la vigilanza

sull'attività svolta dal GOP delegato e in presenza di giustificati motivi può revocare la delega, dandone comunicazione al presidente del tribunale.

È evidente che il carattere coadiutorio di tale attività non appare, ad un primo esame, in piena sintonia con l'indipendenza interna del magistrato anche onorario prevista dall'art. 101 Cost.: il GOP svolge le funzioni sulla base di una delega del giudice togato; il giudice togato emana direttive concordate che, come tali, non possono essere unilateralmente disposte dal giudice delegante, ma devono essere frutto di una preventiva riunione o audizione del magistrato onorario; esse sono trasmesse al capo dell'Ufficio; il CSM non incide sul contenuto né delle delibere, né dei criteri, ma determina solo le modalità della loro documentazione e trasmissione¹⁰.

Si tratta di innovazioni che coinvolgono, in primo luogo, l'autonomia del giudice delegante titolare del processo nel formulare le direttive (cosa che porta ad escludere che posto che alla riunione di coordinamento questi possa ricevere indicazioni vincolanti sulla delega dal presidente di sezione). A sua volta, poi, il GOP non è tenuto ad attuare pedissequamente le direttive del giudice togato, essendo previsto che, in sostanza, allorché ritenga di non poter provvedere in conformità alle direttive ricevute per la specificità del caso concreto, «riferisce al giudice professionale, il quale compie le attività già oggetto di delega». (art. 10, comma 14)

Occorre, tuttavia, riflettere sul fatto che il GOP che svolge attività preparatoria non è un *giudice*, mentre qualora emette provvedimenti definitivi o, addirittura, svolge in proprio un'attività giudiziaria sull'intera causa, invece, è investito pienamente di funzioni giurisdizionali, per cui occorre garantire piena indipendenza sia nelle scelte istruttorie sia nella decisione: è dubbio che la qualità sostanziale di sostituto possa inficiare tale autonomia decisionale. Il Consiglio Superiore dovrà attentamente monitorare il contenuto dei progetti organizzativi, osservando tanto il rispetto dei limiti di delega al magistrato onorario, quanto l'assenza di direttive vincolanti per lo stesso. Altrettanto problematico è l'inquadramento dell'attività istruttoria del magistrato onorario eseguita secondo le direttive del togato delegante.

Anche per i vice procuratori onorari, collocati, invece, all'interno dell'ufficio della Procura della Repubblica, sono previste due diverse modalità di utilizzo, non paiono essere tra loro

¹⁰ Vedi già prima del d. lgs. n. 116/2017, F. Dal Canto, *La magistratura onoraria*, in *Foro it.*, n. V/2016, p. 242 ss.

alternative: coadiuvare il magistrato professionale nel neo costituito «ufficio dei vice procuratori onorari»¹¹, «provvedendo allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti», ovvero svolgere attività delegate di diretto esercizio della giurisdizione. Anche per l'ufficio inquirente, pertanto, vi è una precisa dicotomia tra attività delegate ed attività autonome. Al pari del giudice onorario di pace inserito nell'ufficio per il processo, il vice procuratore onorario gode di autonomia attenuata, in quanto deve attenersi alle direttive formulate dal Procuratore della Repubblica, il quale, anche con l'eventuale ausilio di uno o più magistrati professionali, esercita la vigilanza sui vice procuratori onorari e può revocare, «in presenza di giustificati motivi», la delega loro conferita.

Per i giudici di pace, invece, le novità più significative consistono, oltre nell'abrogazione del cottimo e nell'assoggettamento ad un trattamento indennitario annuale omnicomprensivo, l'abrogazione della figura del Coordinatore dell'Ufficio per il giudice di pace, sostituito dai poteri direttivi del presidente del tribunale, eventualmente coadiuvato da giudici togati, e l'incremento notevole della competenza per materia.

La riforma trasforma il lavoro dei magistrati onorari, soprattutto giudicanti (i GOP e i VPO perdono di autonomia e competenza e i giudici di pace, invece, vedono aumentare la seconda, a fronte di una minore *retribuzione*), e con essi, in modo diretto, ma decisivo, anche quello dei magistrati professionali.

La nuova convivenza *forzata* di magistrati togati e onorari nell'Ufficio per il processo è una sfida per entrambe le categorie. Come evidenziato dalla dottrina, per la nuova figura di giudici e vice procuratori onorari è necessario “Garantire un giusto equilibrio tra ciò che l'onorario farà in quanto giudice e ciò che potrà essere chiamato a fare quale assistente del giudice (professionale)”¹². Solo una efficace e non scontata sinergia potrà portare benefici agli Uffici o, quanto meno, eviterà di aggravarne il carico dell'arretrato.

Dal punto di vista organizzativo e della funzionalità degli uffici, con l'abbandono, almeno prospettico, del modello del ruolo autonomo assegnato al GOP, il drastico ridimensionamento delle sue competenze nel settore penale e il suo assorbimento nell'ufficio per il processo, la riforma risulta non idonea ad assicurare una pronta risposta

¹¹ Il modello dell'ufficio per il processo, di cui all'art. 50 del d.l. n. 90/2014, e secondo quanto previsto dallo specifico criterio di delega dettato dall'art. 2, comma 2, legge n. 57/2016, viene sposato anche per la Procura della Repubblica.

¹² B. Capponi, *Il giudice di pace dopo la l. 28 aprile 2016, n. 57*, in *Corriere giur.*, 2017, p. 105.

di giustizia, come dimostrato dai primi rinvii della sua piena operatività al 2025¹³.

Resta sostanzialmente insoluta la tematica della sostanziale dedizione quasi a tempo pieno di numerosi magistrati onorari, le proroghe reiterate dei loro incarichi, la condizione di precariato per le persone e la dipendenza del sistema giustizia nell'affrontare i carichi di lavoro dalla magistratura.

Partendo da tali dati empirici, poco coerenti sono il *part-time*, le retribuzioni non adeguate con le responsabilità che restano affidate alla magistratura onoraria. Non scandagliato in termini previsionali è il probabile calo di produttività dovuto alla cancellazione del cottimo. Viene a delinearsi un quadro ove aspetti di innovazione apprezzabili cercano di lasciare sullo sfondo le procedure di infrazione europea nei confronti dello Stato italiano per la mancata previsione per i magistrati onorari di garanzie previste per i lavoratori¹⁴.

Si tratta di situazioni, come si è visto, comuni a diversi stati europei e che meriterebbero ulteriori approfondimenti, soprattutto con riguardo al rapporto numerico tra giudici professionali e *lay judges*, nonché alla creazione di una giustizia di prossimità maggiormente improntata a criteri equitativi.

3. Il progetto di riforma del d.lgs. n. 116/2017.

La riforma dello statuto della magistratura onoraria, attualmente all'esame del Parlamento,

¹³ In questo senso si è pronunciato anche il parere del CSM ex art. 10, legge n. 195/1958 del 24 febbraio 2016 sul d.d.l. Orlando: «Appare incongrua la previsione della assegnazione di coloro che attualmente siano investiti delle funzioni di Magistrato onorario all'ufficio del processo, atteso che tale disposizione non appare compatibile con la, invero correttamente ipotizzata, prospettiva di una progressiva formazione e della acquisizione graduale di esperienza nell'esercizio della funzione giurisdizionale, determinata dal passaggio dalla posizione di diretta collaborazione col giudice professionale alla assunzione di autonome funzioni giurisdizionali, seppur onorarie».

Ne è dimostrazione l'appello sottoscritto da numerosi presidenti di Tribunale nel gennaio 2020, con il quale si rappresenta che esso «rischia di integrare una struttura organizzativa inefficace, peraltro inutile nel settore penale, determinando uno “spreco” di professionalità già qualificate, formate e sperimentate, che la Giustizia non può permettersi: infatti i giudici onorari attualmente in servizio (salvo casi eccezionali indicati nell'art. 11 e salva la possibilità di delegare specifiche attività, come l'assunzione di prove testimoniali) non eserciterebbero più le attuali funzioni giudiziarie in sede civile, anche con gestione di ruoli autonomi, e non sarebbero più utilizzati in sede penale (funzioni indispensabili, come detto prima, per l'efficienza della giurisdizione), ma svolgerebbero meri compiti per così dire ancillari al giudice ordinario (studio dei fascicoli, approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, predisposizione delle minute dei provvedimenti): attività di supporto del giudice togato che ben più utilmente vengono oggi demandate agli stagisti o ai tirocinanti, cioè a profili professionali in formazione».

¹⁴ v. A. Proto Pisani, *La magistratura onoraria tra commissione europea e (tentata) furbizia italiana*, in *Foro It.*, n. V/2018, p. 42.

apporta diverse modifiche utili al decreto legislativo n. 116/2017 ma non risolve alla radice i problemi ordinamentali e lavoristici attuali, in quanto mossa essenzialmente dalla preoccupazione di venire incontro alle istanze di tipo *sindacale* dei magistrati onorari già in servizio.

Il disegno di legge n. 1348 di iniziativa governativa aveva l'intento, dichiarato nella relazione di accompagnamento, di «migliorare le condizioni della magistratura onoraria» attraverso alcune modifiche al d. lgs. n. 116/2017. Ad esso si sono aggiunti ulteriori disegni di legge (nn. 1516, 1555, 1582 e 1714), successivamente confluiti in un unico testo¹⁵.

La riforma recepita nel testo unificato investe sia la disciplina prevista in via generale per la magistratura onoraria, sia la disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017.

Le linee di intervento che riguardano tutti i magistrati onorari, siano essi già nelle funzioni al momento dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 116/2017, sia designati successivamente, attengono a: la disciplina delle incompatibilità, novellata con una serie di disposizioni volte ad eliminare alcuni automatismi fondati sull'esistenza di presupposti astratti, consentendo in determinati casi, sul modello della disciplina delle incompatibilità dei magistrati togati, la loro valutazione in concreto, limitando la rilevanza delle incompatibilità di sede collegate a rapporti di parentela o coniugio; la possibilità di trasferimento del magistrato onorario sia per rimuovere situazioni di incompatibilità sia per assistere un familiare con disabilità ai sensi della legge n. 104/92; le competenze in materia civile del giudice di pace; il ruolo di ausilio del Presidente del tribunale nel coordinamento dell'ufficio del giudice di pace; la disciplina della revoca e delle sanzioni disciplinari, l'impegno settimanale massimo esigibile dal magistrato onorario; il dimensionamento delle piante organiche; il trattamento

¹⁵ V. a riguardo: B. Capponi, *Brevissime note sulle ultime proposte di riforma della normativa sui giudici onorari*, cit., F. Russo, *Brevi osservazioni sul testo unificato dei Disegni di legge. S. 1438, S. 1516, S. 1555, S. 1582, S. 1714 in discussione al Senato di "riforma della riforma" della magistratura onoraria*; G.N. Nardo, *Verso quale riforma della magistratura onoraria?*; B. Caruso e G. Minutoli, *Cui prodest? La riforma della magistratura onoraria tra tutela di diritti negati ed efficienza della Giustizia*, tutti pubblicati su *giustiziainsieme.it*, 5 novembre 2020.

economico e previdenziale.¹⁶

Le misure che riguardano i soli magistrati onorari *già* in servizio, invece, consistono prevalentemente ne:

1. la possibilità per i giudici onorari di svolgere le funzioni giurisdizionali fino al raggiungimento dei settanta anni di età (in luogo degli attuali 68 anni), nonché la possibilità di continuare a trattare i procedimenti anche in alcune materie inibite ai nuovi GOP, quale la celebrazione dell'udienza penale, inclusa la delibazione della sentenza, nonché lo svolgimento, nell'Ufficio per il processo, di funzioni autonome per determinate materie;
2. l'innalzamento delle indennità di funzione e la possibilità, per i magistrati già in servizio, di conservare il trattamento retributivo previgente fino al termine definitivo dell'incarico, che coincide con il raggiungimento dell'età massima di settanta anni.
3. la possibilità di rimuovere le situazioni di incompatibilità venutesi a creare per effetto della riforma della magistratura onoraria mediante il trasferimento preferenziale ad altra sede.

Per l'attuazione di tali misure, nel rispetto della clausola di invarianza di spesa, infine, è disposta la riduzione della pianta organica della magistratura onoraria, in corso di approvazione, da n. 8.000 unità complessive a n. 5.000 unità.

3.1. Il regime attuale delle incompatibilità e le modifiche proposte.

Occorre ricordare schematicamente quale sia il regime introdotto dalla riforma del 2016-2017 delle: (a) *incompatibilità proprie* del magistrato onorario, vale a dire quelle collegate all'esercizio contemporaneo da parte del medesimo delle funzioni giudiziarie onorarie e

¹⁶ La riforma della magistratura onoraria, oltre a sopprimere la figura del giudice di pace, attribuendo il potere direttivo e organizzativo al Presidente del tribunale, ha disposto che questi può avvalersi, per tali compiti, di uno o più magistrati professionali (art. 8). Il testo unificato modifica l'art. 8 confermando tale potere di coordinamento, ma dispone che il Presidente debba avvalersi di un istituendo vice coordinatore dell'ufficio scelto tra i giudici onorari di pace. L'articolo 27 del d. lgs. n. 116/2017 ha apportato una serie di modificazioni al codice di procedura civile volte ad ampliare *ratione materiae* e *ratione valoris* la competenza del giudice di pace, e destinate attualmente ad entrare in vigore nell'ottobre 2025 allontanando molto tale figura rispetto all'idea, sulla cui base fu introdotto, di un giudice di prossimità (non più tale a seguito della soppressione di numerosissimi uffici), competente per le cause di modesta entità secondo criteri prevalentemente equitativi. Il d.d.l. unificato sceglie, invece, di non incrementare le competenze del giudice di pace, ritornandosi, pertanto, al quadro ante 2016, meno lontano dall'idea della previsione di un giudice non professionale, munito di competenze circoscritte.

della professione forense o delle funzioni collegate ad altre cariche; (b) *incompatibilità derivanti da vincoli professionali* con altri soggetti; (c) *incompatibilità parentali*, ovvero quelle derivanti dalla professione svolta da coloro che sono legati da un vincolo familiare o di affinità o convivenza con il magistrato onorario.

L'obiettivo del disegno è quello di restringere la portata applicativa delle incompatibilità, sia quelle derivanti dall'esercizio della professione forense sia quelle collegate al contestuale esercizio delle funzioni giudiziarie onorarie di più persone, nei casi di rapporti di parentela, affinità e coniugio tra magistrato onorario e il *familiare* esercente la professione forense.

Viene ad essere modificata, infatti, la disciplina di due ipotesi di incompatibilità di tipo *familiare*.

La prima è quella dell'incompatibilità derivante «dall'esercizio dell'attività forense di persone legate al magistrato onorario» da vincoli familiari o da legami professionali. Il criterio territoriale *circondariale* viene ad essere sostituito con quello più circoscritto di *sede* ove è ubicato l'ufficio nel quale svolge le funzioni il magistrato onorario.

La seconda ipotesi è quella dell'incompatibilità *funzionale* scaturente dall'esercizio delle funzioni giudiziarie nel medesimo ufficio giudiziario da parte di un parente o affine. In pratica si estende l'incompatibilità *tra magistrati onorari* derivante da rapporti di parentela (affinità, coniugio e unione civile) anche ai medesimi *rapporti tra magistrati onorari e magistrati ordinari* che esercitano le funzioni giudiziarie negli uffici del circondario. La formulazione della norma proposta nel disegno di legge, peraltro, estende l'incompatibilità anche agli affini di secondo grado.

Inoltre, limitatamente alle sole incompatibilità derivanti da rapporti *familiari* collegate all'esercizio della professione forense (ipotesi *sub I*) o delle funzioni giudiziarie (onorarie o togate, ipotesi *sub II*) da parte del parente, affine, convivente o parte dell'unione di fatto – e non, quindi, dell'attività bancaria, di intermediazione finanziaria o assicurativa – viene ad essere sostituito il regime di incompatibilità *in astratto* attualmente previsto (vale a dire inderogabile), con una disciplina di incompatibilità *in concreto*, fondata sull'incidenza effettiva sull'indipendenza e imparzialità del magistrato delle funzioni o della professione esercitata, analogamente a quanto previsto dagli artt. 18 e 19 ord. giud. per i soli magistrati togati.

Partendo metodologicamente dall'esperienza consiliare e dalla Circolare applicativa¹⁷ è possibile analizzare le ricadute delle diverse incompatibilità sulle diverse tipologie di funzioni che i magistrati onorari possono ricoprire.

Per esaminare l'istituendo criterio dell'incompatibilità in concreto va richiamato l'art. 7 della Circolare n. P-12940 del 25 maggio 2007 sulla incompatibilità *ex art.* 18 ord. giud. dei magistrati ordinari, distinguendo a seconda dell'ufficio cui è destinato il GOP o il VPO. Mentre per il magistrato togato il criterio della *sede* finisce con il sovrapporsi quasi integralmente con quello dell'Ufficio, avendo il Tribunale e la Procura tale competenza, per il magistrato onorario l'estensione territoriale di tale incompatibilità può essere estremamente più ridotta. Per i GOP, infatti, in ogni circondario vi possono essere più *sedi* del giudice di pace.

Negli Uffici del giudice di pace organizzati in un'unica sezione promiscua sussiste sempre la situazione di incompatibilità. Per quelli organizzati sulla distinzione tra attività nel settore del diritto civile e nel settore del diritto penale, invece, l'incompatibilità potrebbe essere esclusa se il professionista trattasse materia di settore diverso rispetto a quello nel quale opera, per organizzazione tabellare, il magistrato onorario, e sempre che non vi sia possibilità di interferenza tra le attività da entrambi svolte¹⁸.

Per l'Ufficio del giudice di pace che si trova nella medesima sede del Tribunale, scatta l'incompatibilità anche con l'esercizio della professione in Tribunale, per gli Uffici del giudice di pace che hanno *sede* in diverse località, salvo quelle relative al proprio ufficio, non potrebbe rilevarsi alcuna incompatibilità, né rispetto alla professione esercitata presso altri Uffici del giudice di pace del medesimo circondario né con quella esercitata in Tribunale.

Viene a delinearsi, pertanto, una situazione analoga a quella del magistrato che presta

¹⁷ Circolare n. P-12940 del 25 maggio 2007, modificata con delibere del 1° aprile 2009 e 9 aprile 2014.

¹⁸ Negli Uffici del giudice di pace di grandi dimensioni, ove organizzati con una pluralità di sezioni per ciascun settore di attività, civile e penale e quindi, specie nel settore civile, con sezioni deputate alla trattazione esclusiva di materia specialistica, non sussisterebbe incompatibilità nel caso in cui il magistrato onorario operi, seppure all'interno del medesimo settore, in sezione specialistica ed il professionista congiunto, affine, coniuge o convivente, non tratti detta materia oppure nel caso in cui quest'ultimo tratti la materia specialistica, affidata per organizzazione tabellare ad una sezione, ed il magistrato onorario, invece, operi in una sezione a cui sono affidate materie diverse, seppure all'interno del medesimo settore. Si tratta, tuttavia, di un discorso di modesto impatto pratico in quanto i giudici di pace non vengono assegnati in via esclusiva alle funzioni penali e non risultano approvati progetti tabellari che prevedono sezioni specialistiche neppure negli Uffici di grandi dimensioni.

servizio *esclusivamente* in una sezione distaccata, per il quale è esclusa l'«incompatibilità di sede»¹⁹.

Il giudice onorario di pace addetto all'Ufficio del processo, sebbene abbia il compito istituzionale di coadiuvare il giudice professionale in tutte le sue attività, anche in quella di redazione delle minute dei provvedimenti e, per alcuni aspetti, attraverso lo svolgimento anche di autonoma attività definitoria, coincidendo l'ambito *territoriale* della sua competenza con quella dei giudici togati, ha una incompatibilità sostanzialmente sovrapponibile a quelle previste per i togati dalla citata Circolare di Prima Commissione in virtù del richiamo all'art. 18 ord. giud.

I vice procuratori onorari hanno come unica possibile collocazione quella all'interno dell'ufficio della Procura della Repubblica, avente, ovviamente competenza circondariale. Per il VPO è quindi imprescindibile che l'incompatibilità del familiare professionista sia comunque estesa al circondario, salvo il caso che il VPO sia esclusivamente addetto alla mera celebrazione di udienza innanzi ad un Ufficio del giudice di pace *minore* nel circondario²⁰.

Con riguardo alle incompatibilità va messa in evidenza anche la disposizione in forza della quale gli avvocati non possono patrocinare cause nel medesimo ufficio giudiziario ove il magistrato onorario, al quale sono legati da rapporti di parentela, affinità, coniugio,

¹⁹ «Art. 15. (Il magistrato in sezione distaccata). Non si ha incompatibilità di sede se il magistrato opera in via esclusiva in sezione distaccata ed il parente, l'affine, il coniuge o il convivente, non svolge presso la predetta sezione alcuna attività, oppure se è quest'ultimo ad operare in via esclusiva presso la sezione distaccata ed il magistrato esercita esclusivamente presso la sede centrale. Nel caso in cui il magistrato assegnato alla sezione distaccata svolga attività anche presso la sede centrale, occorre fare riferimento, per accertare la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità, ai criteri generali di cui all'art. 7 ed, in particolare, alla natura della materia trattata dal magistrato, alla rilevanza della professione forense svolta dal professionista ed alle dimensioni della sede centrale del Tribunale o della sezione distaccata».

²⁰ Potendo il VPO compiere attività di ausilio al magistrato professionale nel neo costituito ufficio dei vice procuratori onorari, attività delegate, quali la partecipazione alle udienze dibattimentali del giudice di pace e del giudice monocratico e, per gli stessi procedimenti, la formulazione delle richieste di decreti penali di condanna e di archiviazione, risultano compatibili le disposizioni previste dall'art. 17 della Circolare citata. Pertanto, la situazione di incompatibilità del magistrato addetto alla Procura della Repubblica presso un Tribunale ordinario può derivare dal fatto che il parente, affine, coniuge o convivente eserciti la professione avanti al predetto Ufficio e/o avanti al corrispondente ufficio giudicante nel settore penale. È evidente, infatti, che l'esercizio della professione forense presso un determinato Tribunale, allorché sia estesa al settore penale, interessa tanto l'ufficio requirente quanto quello giudicante, essendo entrambi investiti da ogni procedimento penale. Inoltre, tale problematica, per i vice procuratori onorari, è estesa anche al rapporto tra la Procura della Repubblica e i diversi uffici del giudice di pace. In tal caso, infatti, l'incompatibilità del VPO non può che riguardare la professione forense esercitata nel settore penale in ciascuno degli uffici giudiziari, salvo che lo stesso non sia addetto, all'interno dell'Ufficio di collaborazione, esclusivamente alla trattazione di procedimenti di competenza del Tribunale.

convivenza o unione civile, svolge le funzioni, né possono assumere incarichi relativi a procedimenti trattati dal magistrato onorario, anche nei gradi successivi (nuovo art. 5, comma 3). La norma risulta opportuna ma residuano dubbi gli effetti giuridici della violazione di tale divieto, apparendo discutibile la possibilità di fare derivare vizi processuali dalla violazione del divieto.

Di fondo, l'applicazione dell'art. 18 e dell'art. 19 ord. giud. ai magistrati onorari viene effettuata secondo il medesimo schema logico seguito per la magistratura ordinaria; occorrerebbe, tuttavia più opportunamente distinguere tra magistrati onorari che esercitano la professione forense e quelli che, invece, non sono iscritti all'Albo professionale, esplicitando nel testo normativo che sia la più ristretta incompatibilità dei familiari relativa alla *sede* e non al *circondario*, sia il criterio dell'accertamento dell'incompatibilità in concreto (prevista dal comma 5-*bis*) trovino applicazione solo nel caso in cui il magistrato onorario non sia iscritto all'Albo degli avvocati e non eserciti, pertanto, la professione forense. Solo in tal caso risulta possibile, infatti, assimilare la sua condizione reale a quella del magistrato togato. Laddove, invece, il primo eserciti la professione forense appare opportuno che resti inalterato il più rigido sistema delle incompatibilità circondariali *in astratto*.

3.2. I trasferimenti.

La preoccupazione per le violazioni sistemiche della normativa eurounitaria è alla base di alcune scelte del Governo nell'attuazione della legge delega.

L'art. 33, comma 1, lett. *b*), del decreto legislativo n. 116/2017 abroga espressamente, l'art. 10-*ter* della legge n. 374/91 istitutiva del giudice di pace, che consentiva il trasferimento dei giudici di pace tra distretti diversi su domanda dell'interessato e in presenza di vacanze di organico.

Il Governo, tuttavia, ha deciso di non dar corso alla delega legislativa relativamente al trasferimento, né a quella relativa al disciplinare dei magistrati onorari per «garantire il pieno rispetto dell'onorarietà dell'incarico prescritta dall'art. 106 della Costituzione della quale costituisce corollario l'assenza di qualsivoglia contratto o rapporto di lavoro. (par.

3)»²¹.

Con delibera consiliare del 15 novembre 2017, il Consiglio ha escluso la possibilità di regolare con circolare il disciplinare e il trasferimento dei GOP e dei VPO *praeter legem* da parte del Consiglio Superiore. Ha, invece, invece ritenuto ammissibile e opportuno introdurre transitoriamente la possibilità, per i magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore del d. lgs. n. 116/2017, di trasferirsi allo scopo di rimuovere una causa di incompatibilità e anche per comprovate ragioni di famiglia o per gravi ragioni di salute, personali o dei propri prossimi congiunti²².

Inoltre, per garantire tempestivamente la copertura degli organici della magistratura onoraria, il Consiglio, nella seduta del 15 novembre 2017, ha individuato i posti vacanti di giudice onorario di pace e di vice procuratore onorario e ha determinato le modalità di formulazione, nonché i termini di scadenza del relativo bando.

Nella medesima direzione, il parere consiliare, approvato il 17 gennaio 2018, si è espresso favorevolmente riguardo allo schema del decreto ministeriale concernente la determinazione delle dotazioni organiche dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari²³.

Il testo unificato detta nuove norme sullo statuto dei giudici onorari di pace, consentendo l'assegnazione ad altra sede del magistrato onorario che assiste un familiare con disabilità (art. 5). La proposta di riforma sul punto viene ad accogliere l'invito del Consiglio Superiore al Governo ad una modifica del testo normativo attualmente vigente.

L'art. 12 del testo unificato, inoltre, riconosce ai magistrati onorari in servizio che, per effetto delle disposizioni introdotte dal d. lgs. n. 116/2017, siano divenuti incompatibili con la sede di appartenenza, di chiedere, in via straordinaria, l'assegnazione ad altre sedi che presentino vacanze in organico e in relazione alle quali non sussistano cause di incompatibilità.

La norma non può che essere accolta con favore. Deve, però, essere evidenziato come

²¹ Relazione illustrativa, pp. 2-3.

²² V. G. Reali, *Il giudice onorario di pace e l'ufficio per il processo*, in *Foro It.*, n. V/2018, p. 12 ss.

²³ L'integrazione del quadro organizzativo della novellata magistratura onoraria e dei conseguenti problemi è stata assicurata, peraltro, dalla *Prima risoluzione sulla nuova disciplina relativa alla magistratura onoraria* (prot. CSM n. 4097/2018 del 7 marzo 2018). Nella Relazione di fine consiliatura 2014-2018, il CSM ha ribadito che l'orizzonte culturale che ha ispirato l'agire dell'Ottava Commissione è quello piena consapevolezza della centralità della figura del magistrato onorario nell'erogazione della cd. giustizia di prossimità, determinante per la complessiva credibilità dell'intero servizio giustizia.

sarebbe opportuno che il legislatore prevedesse la possibilità di trasferimento in via transitoria anche per ragioni di salute o di famiglia, in linea con quanto previsto dall'art. 12 della Circolare consiliare in materia.

3.3. La previsione di un vero e proprio sistema disciplinare.

La legge n. 57/2016 aveva espressamente delegato al Governo di «g) regolamentare il procedimento di trasferimento ad altro ufficio; [...] l) regolamentare la responsabilità disciplinare e quindi individuare le fattispecie di illecito» (art. 1). Il Governo, tuttavia, in occasione della redazione del testo del d. lgs. n. 116/2017 ha deciso di non dar corso alla delega legislativa relativamente al trasferimento d'ufficio e a domanda ed al regime disciplinare dei magistrati onorari.

L'assenza di uno statuto disciplinare, indipendentemente dalla sua razionalità, è ricollegata alla percezione delle funzioni di magistrato onorario come *munus publicum*, piuttosto che come un diritto a conservare un rapporto di durata con l'amministrazione pur in presenza di condizioni sopravvenute di carattere ostativo.

Dal mancato esercizio della delega, quanto all'esercizio dell'azione disciplinare, è conseguito un apparato rimediale, per le violazioni deontologiche e per l'inadeguatezza quantitativa e qualitativa del rendimento, irrazionale sia perché non risulta possibile graduare i rimedi (essendo posta al Consiglio esclusivamente l'alternativa tra revocare e confermare nelle funzioni il magistrato onorario), sia perché non risulta possibile adottare, in alcun caso, misure di carattere cautelare, se non in base ad una opinabile *sopravvivenza* del precedente giudizio disciplinare limitatamente alle misure interinali.

Ebbene, i disegni di legge unificati intervengono sulla disciplina della revoca e introducono specifiche sanzioni disciplinari, con l'art. 6, modificando l'art. 21 in tema di revoca dall'incarico.

Il Testo unificato intende introdurre una graduazione nelle sanzioni disciplinari applicabili al magistrato onorario. Vengono così introdotti i provvedimenti disciplinari del richiamo, della sospensione da tre a sei mesi e della revoca (già presente nel testo oggi vigente, ma ridefinita).

Aggiunge, inoltre, una disciplina della recidiva nelle sanzioni disciplinari. Essa comporta

che per il magistrato onorario che sia stato già oggetto di richiamo o di sospensione e che commetta nuovamente un illecito disciplinare, trovi applicazione la sanzione prevista per la categoria di illeciti più grave.

Per la magistratura onoraria, in seguito alla novella proposta, resta ferma la revoca per le ipotesi previste dal comma 3 (inidoneità alle funzioni) e dal comma 4 (adozione di atti abnormi, grave violazione di legge o travisamento dei fatti determinati da negligenza o ignoranza, scarsa laboriosità, gravi ritardi, etc.). A tali fattispecie, però, il d.d.l. aggiunge l'ipotesi della revoca quale forma di sanzione aggravata per la recidiva disciplinare e, precisamente, di commissione di un nuovo illecito disciplinare dopo che il magistrato onorario è stato già sanzionato con la sospensione dalle funzioni.

Ebbene, il sistema disciplinare che viene delineato con l'intervento operato tramite il d.d.l. risulta certamente più articolato rispetto a quello precedente e contiene anche una apprezzabile graduazione delle sanzioni. Essa, tuttavia, si traduce in parte in un sistema poco chiaro e, per alcuni aspetti, irrazionale.

In primo luogo, la formula della idoneità, già presente nel testo attuale del d. lgs. n. 116/2017 non risulta univocamente interpretabile. È disposta, infatti, «in ogni caso in cui risulta l'inidoneità ad esercitare le funzioni giudiziarie o i compiti dell'ufficio del processo». Quelle indicate dalla lettera c) («in particolare il magistrato onorario è revocato quando, senza giustificato motivo, ha conseguito risultati che si discostano gravemente dagli obiettivi prestabiliti dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica a norma dell'articolo 23 ovvero, nel caso di assegnazione di procedimenti civili o penali a norma dell'articolo 11, non ha definito, nel termine di tre anni dall'assegnazione, un numero significativo di procedimenti, secondo le determinazioni del Consiglio superiore della magistratura») riguardano la capacità, laboriosità e impegno del magistrato onorario, mentre quelle descritte dal comma 4 integrano, per i magistrati ordinari, illeciti disciplinari tipici.

Mancano, inoltre, tra le condotte indicative di inidoneità alle funzioni, quelle tipicamente dolose che siano espressione del difetto di indipendenza, imparzialità ed equilibrio, gli illeciti extrafunzionali (cfr. art. 3, d.lgs. n. 109/2006) nonché i comportamenti penalmente rilevanti (cfr. art. 4, d.lgs. n. 109/2006, che sanziona gli illeciti disciplinari conseguenti a reato).

Alcuni di tali comportamenti, peraltro, sono previsti dalle lettere a) e b) dell'art. 6 del Testo

unificato come ipotesi che comportano la sanzione del richiamo o della revoca.

Ne consegue che non risulta univoca l'interpretazione dell'espressione della «Inidoneità alle funzioni». L'interpretazione letterale e la necessità di sanzionare anche gravi comportamenti non esplicitati dalle norme indurrebbe a ritenere che in tale formula rientrino anche tali comportamenti; tuttavia, le ipotesi esemplificative indicate dalla lettera c) e al comma 4 riguardano comportamenti che denotano un difetto di capacità, laboriosità o impegno, e non vi è alcuna menzione né di illeciti extrafunzionali né di fatti-reato, né di comportamenti indicativi di difetto dei cc.dd. requisiti (indipendenza, imparzialità, equilibrio). Inoltre, alcuni di tali comportamenti contrari a regole deontologiche connaturali alla funzione giudiziaria, sono previsti dalle lettere a) e b), che prevedono sanzioni meno gravi.

L'irrazionalità emerge, ad esempio, dal fatto che deve essere disposta la revoca per il mancato rispetto degli obiettivi fissati dal dirigente, mentre può essere disposto il solo richiamo, ad esempio, per la violazione del segreto di ufficio o la sospensione in caso, ad esempio, di uso della qualità di magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti; comportamenti abitualmente o gravemente scorretti nei confronti delle parti, dei loro difensori, dei testimoni o di chiunque abbia rapporti con il magistrato nell'ambito dell'ufficio giudiziario, ovvero nei confronti di altri magistrati o di collaboratori.

Inoltre, elementari esigenze di garanzia inducono a rendere sindacabile il provvedimento del dirigente: ove appaia non adeguato alla condizione dell'ufficio o implicante una produttività eccessiva; per cui il mancato rispetto degli obiettivi dovrà essere ritenuto per “giustificato motivo”²⁴.

Il d.lgs. n. 116/2017 non regola specificamente la possibilità di adottare misure cautelari disciplinari, quali l'indispensabile sospensione cautelare, obbligatoria e facoltativa, dalle funzioni.

Attualmente essa sembrerebbe essere prevista dall'art. 18 e dall'art. art. 19 del d.P.R. 10

²⁴ Deve ricordarsi che ai sensi dell'art. 23, tanto il Presidente del tribunale per i GOP, siano essi assegnati all'Ufficio per il processo o al giudice di pace, in base alle tabelle di organizzazione, ai programmi di gestione ex art. 37, comma 6, quanto il Procuratore per i VPO, in base alla media di produttività dell'ufficio, comma 7, fissano gli obiettivi per l'anno solare e li comunicano alla Sezione autonoma del Consiglio giudiziario. Al riguardo, ai sensi dell'art. 23, comma 8, il Consiglio Superiore della Magistratura individua i criteri e le procedure per la valutazione della realizzazione degli obiettivi. Tra i criteri di valutazione rientrano la puntualità nel deposito dei provvedimenti, le modalità di gestione dell'udienza e di rapporto con gli altri magistrati onorari, con i magistrati professionali, con gli avvocati ed il personale amministrativo, la partecipazione all'attività di formazione, la percentuale di impugnazioni rispetto alla media dell'ufficio.

giugno 2000, n. 198, *Regolamento recante norme di coordinamento e di attuazione del capo I della legge 24 novembre 1999, n. 468, concernente il giudice di pace* che il Consiglio e la giurisprudenza amministrativa hanno ritenuto estensibili anche alle altre figure di magistrato onorario, in quanto espressione di principi generali a presidio dell'integrità della funzione giudiziaria.

Il d. lgs. n. 116/2017 ha disposto l'abrogazione tanto dell'art. 9 quanto dell'art. 10 della legge n. 374/1991, ma non è stato formalmente abrogato il d.P.R. n. 198/2000. È evidente che in seguito alla mancata attuazione della delega sul disciplinare, e al nuovo intervento che intende operare il d.d.L., piuttosto che ritenere ancora vigente il solo d.P.R. n. 198/2000, parrebbe certamente opportuno che le misure disciplinari cautelari vengano regolate dallo stesso d. lgs. n. 116/2017 prevedendo, peraltro, anche la sospensione obbligatoria in caso di adozione di misure cautelari personali da parte dell'autorità giudiziaria.

In sintesi, l'introduzione, oltre che di alcune forme di trasferimento, di un sistema disciplinare appare opportuna in quanto assicura il rispetto del principio eurounitario di proporzionalità delle sanzioni e quello costituzionale di ragionevolezza, ma sconta una certa ambiguità e imperfezione sistematica, oltre a non essere del tutto coerente rispetto all'idea di fondo della riforma Orlando di una attività da parte del magistrato onorario di tipo quasi volontaristico, rispetto alla quale non è necessario garantire aspettative di conservazione delle funzioni.

3.4. La normativa dedicata ai giudici onorari di pace già in servizio.

Il d.d.l. incide sulla disciplina transitoria dettata dal capo XI per i magistrati onorari già in servizio. Attualmente il d. lgs. citato limita la permanenza dei magistrati onorari già in servizio a quattro quadrienni decorrenti dall'entrata in vigore del medesimo decreto; resta peraltro fermo il meccanismo della conferma quadriennale.

Modificando le disposizioni vigenti, l'art. 9 del d.d.l. dispone che il limite di età sia portato a 70 anni e che fino al raggiungimento di tale età sia sempre possibile, indipendentemente dal numero di quadrienni già svolti, portare a compimento l'incarico. «1. I magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere confermati, alla scadenza del primo quadriennio di cui al decreto legislativo 31 maggio

2016, n. 92, o di cui all'articolo 32, comma 8, e nei successivi quadrienni, a domanda e a norma dell'articolo 18, commi da 4 a 14, sino al raggiungimento del limite di età di cui al comma 2. 2. In ogni caso, l'incarico cessa al compimento del settantesimo anno di età».

L'art. 10 del d.d.l. modifica la disciplina relativa alle funzioni e ai compiti dei magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore della riforma, prevedendo che le norme transitorie previste dall'art. 30, comma 1, trovino applicazione non per il solo quadriennio successivo all'entrata in vigore della riforma (ovvero secondo il testo del d.lgs. n. 116/2017 fino alla metà del 2021), ma per tutta la durata del loro incarico, destinato a cessare, ai sensi dell'art. 29 (come riformulato dal d.d.l. stesso con l'art. 9), con il compimento del 70° anno di età (e non già del 68° come attualmente previsto).

Coerentemente con la proroga delle funzioni dei GOP in servizio fino alla cessazione per motivi di età, vengono eliminati i commi 9, 10 e 11 dell'art. 30, i quali prevedono limiti all'utilizzo dei giudici di pace e dei vice procuratori nel corso del quarto e ultimo mandato. Scompare anche, venendo abrogato il comma 9 dell'art. 30, l'obbligo di assegnazione dei magistrati onorari all'Ufficio nel processo nell'ultimo mandato.

3.5. La riduzione della pianta organica.

La legge n. 374/1991 individuava in n. 4.700 la dotazione organica dell'Ufficio del giudice di pace, rimettendo la determinazione delle piante organiche dei singoli uffici a specifici provvedimenti attuativi da emanarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica. È mancata, invece, fino a poco fa una previsione legislativa delle dotazioni e delle piante organiche dei giudici onorari di tribunale e dei viceprocuratori onorari. Essi, pertanto, venivano determinati dal CSM, nella consistenza complessiva ed in quella specifica dei singoli uffici, «secondo criteri di tendenziale proporzionalità con gli organici dei magistrati togati»²⁵, con specifici provvedimenti attuativi emanati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della giustizia, sentito il Consiglio Superiore della Magistratura.²⁶

²⁵ cfr. Relazione tecnica allo schema di decreto.

²⁶ I dati statistici del C.S.M. all'atto dell'istituzione del giudice unico nel 1998 evidenziavano l'apporto significativo della magistratura onoraria nelle Preture circondariali: a fronte di n. 1.699 Pretori e n. 577 requiranti togati addetti agli uffici del p.m., operavano rispettivamente n. 2.325 vice pretori e n. 1.442 vice

Il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto del 22 febbraio 2018 ha determinato, in conformità al parere espresso al riguardo dal Consiglio superiore della magistratura, reso con delibera del 17 gennaio 2018, in n. 8.000 unità complessive la *dotazione organica* della magistratura onoraria. Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 116/2017, ha fissato in n. 6.000 unità il contingente dei giudici onorari di pace (di cui n. 3.200 giudici addetti all'Ufficio per il Giudice di pace e n. 2.800 all'Ufficio per il processo) e in n. 2.000 unità quello dei vice procuratori onorari (VPO). Con lo schema di decreto ministeriale pervenuto al Consiglio il 27 aprile 2018, vengono determinate, invece, ai sensi del citato art. 3, comma 1, secondo periodo, 3 e 7, le *piante organiche* dei menzionati GOP e dei VPO, distribuendo tra i singoli uffici la dotazione organica indicata.

Va evidenziato come l'incremento della pianta organica costituisca misura assolutamente necessaria per temperare l'effetto del passaggio ad un profilo di magistrato onorario a tempo parziale e definito.

Per rispettare l'invarianza finanziaria della misura legislativa, l'art. 15 del testo unificato, in considerazione dell'incremento delle indennità previste per la magistratura onoraria, dispone la riduzione della relativa pianta organica. Essa viene ridotta a 3.500 unità complessive per i GOP e n. 1.500 per i VPO, con una riduzione di 2.500 unità per gli uffici giudicanti e n. 500 per quelli requirenti. In tal modo, pur tenendo conto della possibilità di una maggiore impegno degli stessi, viene comunque a vanificarsi il piano di riparto disposto (che in pratica considerava le unità necessarie moltiplicando le piante organiche esistenti per l'impegno richiedibile sul parametro dell'impegno *Full time equivalent* – FTE) e rendendo palese l'incongruenza delle piante organiche rispetto ai fabbisogni effettivi degli uffici.

Solo in parte questa misura viene bilanciata dall'incremento dell'impegno lavorativo esigibile dai magistrati onorari da due a tre giorni a settimana (art. 1)²⁷.

procuratori onorari, tanto che si osservava che «la clausola di riserva secondo cui di regola i giudici onorari devono limitarsi a sostituire i magistrati togati, assenti o impediti, conferma che gli stessi vengono utilizzati, in realtà, per sopperire ai ben noti vuoti di organico» Con l'istituzione del giudice unico, essi divennero giudici onorari del tribunale (GOT) e viceprocuratori onorari di tribunale (VPO), pur trattandosi in gran parte delle medesime persone precedentemente impiegate, per effetto della proroga generalizzata di coloro che erano nelle funzioni (art. 245, d. lgs. n. 51/1998).

²⁷ La previsione di tale maggiore impegno riguarda innanzitutto i magistrati onorari assunti successivamente all'entrata in vigore del d. lgs. n. 116/2017. Per i magistrati già in servizio l'art. 31 già consente al magistrato onorario di esercitare l'opzione per un impegno di tre giorni la settimana, in luogo di due.

4. Il contenzioso alimentatosi con la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sezione II, del 16 luglio 2020 nella causa C-658/18 (causa U.X. contro il Governo della Repubblica Italiana).

La sentenza della sezione II della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 16 luglio 2020, C-658/18, nella causa U.X. contro il Governo della Repubblica italiana, avente ad oggetto il pagamento delle ferie non retribuite in favore di un giudice di pace, ha statuito che il giudice di pace, a determinate condizioni, deve essere inteso quale «lavoratore» a tempo determinato secondo le rilevanti norme del diritto UE. Dalla qualificazione del giudice di pace quale «lavoratore» ai sensi della direttiva n. 2003/88 e, in particolare, quale lavoratore a tempo determinato, la Corte fa discendere l'applicabilità, in astratto, del divieto di discriminazione tra i lavoratori a tempo determinato e quelli a tempo indeterminato basato solo su tale diversa qualifica.

La Corte afferma che spetta al giudice nazionale stabilire se, alla luce di tali circostanze concrete, l'attività lavorativa dei magistrati onorari sia comparabile a quella dei professionali, aggiungendo che pur essendo le posizioni dei magistrati onorari e professionali comparabili, occorre valutare se eventualmente sussista una «ragione oggettiva» che giustifichi un diverso trattamento giuridico e precisando che la disparità di trattamento potrebbe essere giustificata dalle diverse qualifiche e dalla diversa natura delle mansioni svolte dai giudici onorari.

Numerosi provvedimenti delle autorità giudiziarie nazionali sono intervenuti sullo stesso tema.

Con ordinanza n. 363 del 1° giugno 2020, il T.A.R. Emilia Romagna ha proposto rinvio pregiudiziale dinanzi Corte di giustizia dell'Unione europea. Il Collegio emiliano ha ritenuto dubbia la conformità al diritto dell'Unione di siffatta disciplina in base alla nozione di «lavoratore» di tipo senz'altro sostanziale invalsa nell'ambito del diritto dell'UE e ciò in quanto i giudici di pace svolgono funzioni giurisdizionali «del tutto assimilabili a quelle dei giudici c.d. togati e/o comunque a quelle di un prestatore di lavoro alle dipendenze di una Pubblica Amministrazione».

La Corte costituzionale ha emanato la sentenza n. 267/20, ha riconosciuto il diritto alla tutela legale del giudice di pace convenuto in giudizio per ragioni del suo ufficio (come previsto per i togati), senza, tuttavia, equiparare lo stato giuridico del magistrato professionale e quello onorario; ha piuttosto riaffermato l'eterogeneità delle due figure, in ragione delle differenti modalità di nomina, radicate nella previsione dell'art. 106, comma 2, Cost., del carattere non esclusivo dell'attività giurisdizionale svolta dal giudice onorario e del diverso livello di complessità degli affari, ritenendo tali elementi idonei a giustificare la qualifica *onoraria* del rapporto di servizio, affermata dal legislatore fin dall'istituzione della figura e ribadita in occasione della riforma del 2017²⁸.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza del 9 dicembre 2020 (e ulteriori sentenze gemelle) ha ritenuto che, alla luce del diritto nazionale, il giudice di pace sia un magistrato onorario. La sentenza esclude l'applicabilità delle norme euronitarie alla magistratura onoraria, affermando che il rapporto di servizio del magistrato professionale, caratterizzato da una carriera speciale di diritto pubblico e dall'esercizio di una funzione espressiva di sovranità, non può essere assimilato ad un comune rapporto di lavoro (in termini, tra le tante, Cons. Stato, sez. V, 21 febbraio 2018, n. 1096). Il giudice amministrativo, inoltre, pone esplicitamente il problema dei controlimiti, indicando che l'applicazione alla magistratura onoraria dei principi comunitari in tema di tutela del lavoro sarebbe in contrasto con l'art. 106 Cost., secondo cui le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso, in guisa da separare lo *status* del magistrato professionale da quello del magistrato onorario.

Un diverso atteggiamento hanno tenuto le sezioni lavoro di alcuni tribunali.

Il Tribunale di Vicenza, con sentenza del 16 dicembre 2020, ha ritenuto che i magistrati onorari svolgessero mansioni comparabili a quelle dei magistrati professionali e che non sussistessero ragioni oggettive per trattare distintamente situazioni assimilabile. ha, inoltre,

²⁸ La sentenza n. 267/20 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, del d.l. n. 67/1997, *Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione*, convertito, con modificazioni, nella legge n. 135/1997, nella parte in cui non prevede che il Ministero della Giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa. Il Giudice delle leggi ha preliminarmente rilevato che, «questa Corte ha più volte affermato che la posizione giuridico-economica dei magistrati professionali non si presta a un'estensione automatica nei confronti dei magistrati onorari tramite evocazione del principio di eguaglianza, in quanto gli uni esercitano le funzioni giurisdizionali in via esclusiva e gli altri solo in via concorrente. Enunciata a proposito del trattamento economico dei componenti delle commissioni tributarie (ordinanza n. 27/1999) e per quello dei vice pretori onorari (ordinanza n. 479/2000), l'affermazione è stata ripetuta anche per i giudici di pace, sia in tema di cause di incompatibilità professionale (sentenza n. 60/2006), sia in ordine alla competenza per il contenzioso sulle spettanze economiche (ordinanza n. 174/2012)».

dichiarata la illegittima reiterazione di contratti a termine in quanto in contrasto con il disposto della clausola 5 dell'accordo quadro annesso alla direttiva 1999/70/CE, ove si prevede che «per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti [...]».

Il giudice vicentino ha ricordato come il diritto dell'Unione non preveda sanzioni specifiche nell'ipotesi in cui vengano accertati abusi nel ricorso al contratto a termine e, altresì spetti alle autorità nazionali adottare misure proporzionate, energiche e dissuasive, in modo tale che, ove si verifichi un ricorso abusivo a una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, venga applicata una misura che presenti garanzie effettive al fine di sanzionare debitamente tale abuso e cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione²⁹. Ritenendo non giustificato, ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, il rinnovo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare esigenze che hanno un carattere non già provvisorio, bensì permanente e durevole (nel caso esaminato, la prosecuzione per oltre 14 anni del rapporto con la ricorrente), il giudice ha riconosciuto al magistrato onorario le differenze retributive commisurate allo stipendio del magistrato con la prima valutazione di professionalità. Sentenze analoghe del Tribunale di Napoli hanno riconosciuto il diritto alle differenze retributive rispetto a posizioni di tipo amministrativo del Ministero della Giustizia.

Altri giudici, invece, es. Tribunale di Oristano (16 dicembre 2020), hanno ritenuto privo di fondamento il richiamo ai principi comunitari in materia di divieto di reiterazione di contratti a tempo determinato, oggetto di numerose decisioni della Corte di giustizia, tra le

²⁹ cfr. Corte cost., sentenza n. 187/2016 c.d. *Mascolo*.

quali è opportuno ricordare quella in materia di precariato scolastico³⁰.

In particolare, le *ragioni oggettive* di discriminazione sarebbero nella specie sussistenti e rappresentate, nella fattispecie, dalla natura onoraria e temporanea dell'incarico svolto dal giudice di pace e dalle considerazioni precedentemente illustrate in merito alle differenze di professionalità e funzioni rispetto alla magistratura togata. Ragioni oggettive che, ad avviso del giudice del lavoro, non renderebbero contraria all'ordinamento comunitario la facoltà del giudice di pace di ottenere, nell'ambito della normativa temporanea che le consente, alcune proroghe dell'incarico.

Il giudice del lavoro, pertanto, ha ritenuto sussistenti nel caso di specie ragioni oggettive che escluderebbero, come già visto a proposito di altri istituti, la violazione del divieto di discriminazione.

5. Riflessioni conclusive.

La magistratura onoraria nel *modello italiano* ha una consistenza numerica, rispetto alla componente togata, inferiore rispetto a quella di altri Stati europei; ciononostante è utilizzata in modo stabile per affrontare i carichi di lavoro, ed è richiesta di notevoli competenze tecniche, che la distinguono rispetto alla figura del giudice di prossimità e alla giurisdizione equitativa.

La riforma Orlando cerca di porre un argine al sistema delle proroghe con la temporaneità e la parzialità delle funzioni e omettendo di regolare istituti tipicamente lavoristici come il disciplinare e i trasferimenti; al contempo conferma in gran parte compiti e riti che devono osservare i magistrati onorari.

L'estensione, prevista dal d.d.l., al magistrato onorario di alcuni degli istituti tipici del rapporto di pubblico impiego quali, appunto, un sistema graduato e completo di sanzioni disciplinari irrogabili ed altresì la possibilità di ottenere un trasferimento per la cura di un familiare in condizioni precarie, appaiono anch'essi elementi in grado di renderne lo *status* in alcuni punti analogo a quello del magistrato ordinario. Anche l'istituto del riavvicinamento per l'assistenza di un familiare affetto da disabilità, attraverso il richiamo

³⁰ Corte di Giustizia, terza sezione, sentenza del 26 novembre 2014 nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13.

alla disciplina contenuta all'art. 33, comma 5, legge n. 104/1992 milita in tal senso.

In particolare, appare difficilmente superabile la qualifica quali *lavoratori a tempo determinato* dei magistrati onorari che sono stati continuativamente impegnati per un ventennio con conseguente applicazione, in astratto, del divieto di discriminazione tra i lavoratori a tempo determinato e quelli a tempo indeterminato basato solo su tale diversa qualifica.

Prescindendo dal fatto che tale divieto non comporta una meccanicistica parificazione retributiva, ma il dover assumere il trattamento economico normativo del lavoratore stabile come parametro di riferimento per determinare lo *standard* economico normativo del lavoratore a termine³¹, è nella cd. *comparabilità* delle prestazioni che viene ad emergere come l'attività svolta dai magistrati onorari non sia assimilabile a quella svolta dai magistrati togati sia per il diverso livello di qualifica richiesta per l'assolvimento delle stesse mansioni sia per lo spettro ben più ampio di compiti che gravano su questi ultimi. Inoltre, ad ulteriormente differenziare le due condizioni di magistrati onorari e togati milita la sussistenza di *ragioni obiettive* giustificatrici della diversità di trattamento, consistenti nella rilevanza assegnata dall'art. 106 della Costituzione alla designazione concorsuale dei magistrati ordinari.

L'impatto della sentenza della Corte di Giustizia del luglio 2020 rende, tuttavia, oggettivamente problematiche le decisioni del legislatore nazionale.

L'ampio ricorso alla magistratura onoraria, la creazione dell'Ufficio del giudice di pace, il ruolo considerevole svolto dai giudici onorari di tribunale e dai vice procuratori onorari, le prospettive dell'Ufficio per il processo, nel quale i GOP sono integrati, non si conciliano pienamente con l'idea di una figura destinata a lavorare a tempo parziale e per un periodo di tempo rigorosamente limitato, risultando necessari investimenti di formazione professionale non congruenti con un apporto temporalmente e funzionalmente circoscritto che può essere garantito dai GOP e VPO.

Ciò indurrebbe ad assicurare agli uffici giudiziari un contributo stabile e competente dei magistrati onorari, selezionati e assegnati alle loro funzioni solo dopo un adeguato periodo formativo; tali esigenze, all'evidenza, sono scarsamente compatibili con una figura di

³¹ B. Caruso e G. Minutoli, *Cui prodest? La riforma della magistratura onoraria tra tutela di diritti negati ed efficienza della Giustizia*, cit.

magistrato designato dalla riforma del 2016-2017.

Al tempo stesso non è possibile prevedere una figura di magistrato che non sia nominato per pubblico concorso, ex art. 106 Cost., né è possibile scindere radicalmente i percorsi dei magistrati ordinari, in considerazione della costituzionalizzazione dell'unità della giurisdizione e dell'impossibilità di creare una seconda categoria professionale di magistrati.

Ancora più complesse sono le scelte per i magistrati onorari già in servizio, che hanno assicurato la continuità del loro contributo per numerosi anni, in misura e con modalità diverse e che devono trovare una indennizzazione del loro precariato.

Risultano necessarie, pertanto, delle scelte di fondo: a) *semi-professionalizzare* i magistrati onorari, adottando ben più incisive riforme ordinamentali, sostanzialmente incidendo dell'art. 106 Cost. (ma toccare la Costituzione è cosa molto pericolosa); b) limitarne il ricorso, per il futuro, al minimo necessario facendo ritornare il giudice di pace ad un compito di giurisdizione di prossimità e più marcatamente equitativa o, almeno, semplificata (e, tuttavia, correlativamente, ampliando l'organico della magistratura ordinaria e dotando i magistrati di veri e propri assistenti a tempo pieno); c) ancora, ipotesi a mio avviso più realistica, conservare il giudice di pace abrogando le nuove competenze introdotte dalla Riforma Orlando e, nei casi di criticità degli indici di smaltimento o di arretrato, assicurare effettivi poteri decisorii ai GOP anche nel settore penale, delimitando rigorosamente le materie da loro trattabili e prevedendo, al tempo stesso, forme di tutela previdenziale realmente incisive. Comunque, deve escludersi la perpetuazione dei meccanismi di proroga per poter uscire dalla difficile spirale nella quale il legislatore italiano è venuto a trovarsi.

L'occasione della erogazione delle risorse del PNRR per colmare le croniche vacanze delle piante organiche, assicurare indennità adeguate ai GOP e dare effettività all'Ufficio per il processo sull'intero territorio nazionale, non può essere perduta.

Abstract: L'attuazione della Riforma Orlando si dimostra problematica sia in ragione del contenzioso insorto sulla tutela lavoristica dei magistrati onorari sia per la compatibilità dello statuto unico della magistratura onoraria rispetto ai principi costituzionali. Occorre fare i conti con le consolidate origini storiche di diverse figure di magistrato onorario e con lo stabile affidamento della giustizia, per superare l'arretrato, sul lavoro dei giudici onorari

di tribunale e dei viceprocuratori onorari.

La pur opportuna introduzione del sistema disciplinare e delle norme sui trasferimenti nelle proposte di riforma non si conciliano pienamente con l'idea di un magistrato non legato da un rapporto professionale con lo Stato in quanto destinato a svolgere le funzioni a tempo parziale e per un periodo di tempo rigorosamente limitato, mentre gli incentivi economici proposti alla categoria non rappresentano la strada ortodossa per conformarsi alla regole eurounitarie contro l'abusiva reiterazione dei contratti a termine. Ancora più complesse sono le scelte per i magistrati onorari già in servizio.

Per un servizio giustizia efficace servirebbe assicurare agli uffici giudiziari un contributo stabile e competente dei magistrati onorari di difficile compatibilità con l'art. 106 Cost. Risultano necessarie, pertanto, delle scelte di fondo come semi-professionalizzare i magistrati onorari incidendo sulla norma costituzionale, limitarne il ricorso al minimo necessario ritornando ad una giurisdizione laica di prossimità o conservare il giudice di pace abrogando le nuove competenze introdotte dal d. lgs. n. 116/2017. In ogni caso vanno assicurati effettivi poteri decisorii ai GOP anche nel settore penale, limitatamente a determinate materie. Non può essere perduta, comunque, l'occasione della erogazione delle risorse del PNRR.

Abstract: The implementation of the Orlando Reform proves problematic for the dispute that has arisen over the labour protection of lay judges and for of the compatibility of the honorary magistracy statute to constitutional principles. It is necessary to reckon with the consolidated historical origins of various figures of honorary magistrates and with the stable reliance of justice on the work of honorary court judges and on honorary deputy prosecutors to overcome the backlog.

Their timely introduction in the reform proposals of a disciplinary system and of rules on transfers do not fully reconcile with the idea of a magistrate not bound by a professional relationship with the State as he is destined to perform his duties on a part-time basis and for a strictly limited period of time, while the economic incentives offered to the category do not represent the orthodox way to comply with the European Union rules against the abusive reiteration of fixed-term contracts.

For an effective justice service, it would be necessary to ensure to the judicial offices a stable and competent contribution of honorary magistrates, which is difficult to reconcile

with article 106 of the Constitution. Therefore, there are necessary basic choices to make such as semi-professionalizing the honorary magistrates by affecting the constitutional norm, or limiting their use to the minimum necessary by returning to a lay jurisdiction of proximity, or still preserving the existing honorary courts by repealing the new powers introduced by d. lgs. no. 116/2017. In any case, effective decision-making powers must be ensured to the GOP even in the criminal sector (limited only to certain offences). The opportunity of the PNRR funding resources cannot be lost.

Parole chiave: Magistratura onoraria – Riforma Orlando – art. 106 Costituzione.

Key words: honorary Magistracy – Orlando Reform – art. 106 of the Constitution.