



ASSEMBLEA OCF 19 E 20 APRILE 2024

MAGISTRATURA ONORARIA – RIFLESSIONI

(a seguito di discussione in OCF nella seduta del 16 febbraio 2024)

Per inquadrare i termini della vicenda e per contestare la abusata qualificazione, in relazione ad una parte della magistratura ancora definita “onoraria” partirei proprio dal significato del termine “onorario” che si riferisce a persona nominata “a titolo d'onore”, senza gli obblighi e i diritti annessi alla carica, all’ “ufficio” che gli è stato conferito e che svolge funzioni senza essere retribuito.

E per continuare una concreta riflessione vorrei avvalermi proprio dalla autorevole esposizione di cui alla ben nota decisione del Giudice delle leggi (C. Cost. 41/2021, dep. 17 marzo 2021, in GU n. 11 del 17 marzo 2021, Coraggio Pres., Amoroso rel.) laddove la Corte, ravvisate le condizioni di ammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate, si preoccupa di premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

(ricordiamo che per la citata decisione sono incostituzionali le norme che hanno previsto, come magistrati onorari, i giudici ausiliari presso le Corti d'appello. Le quali, tuttavia, potranno continuare ad avvalersi legittimamente dei giudici ausiliari per ridurre l'arretrato fino a quando, entro la data del 31 ottobre 2025, si perverrà ad una riforma complessiva della magistratura onoraria, nel rispetto dei principi costituzionali).

BREVE EXCURSUS STORICO

(le riforme della magistratura onoraria nel nostro sistema processuale)

Proprio con richiamo alla ricordata sentenza della Corte Costituzionale vale ricordare che le prime figure di giudici onorari, introdotte dopo l'Unità d'Italia dal regio decreto 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'ordinamento giudiziario, furono il vice pretore onorario ed il conciliatore.

In particolare, il vice pretore onorario era un funzionario non togato escluso dalla carriera giudiziaria, in origine abilitato solo a tentare la conciliazione delle controversie, al quale successivamente è stata attribuita un'area di competenza in materia contenziosa civile e penale limitata alla cosiddetta giustizia minore.

La funzione caratterizzante, già all'epoca, del giudice onorario – reclutato fra i laureati in giurisprudenza che avevano compiuto ventuno anni, i notai ed i procuratori esercenti nominati con decreto reale – era quella di coadiuvare il pretore nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news

Pec : organismocongressualeforense@pec.it



Il giudice conciliatore era nominato dal Re su proposta dei consigli comunali tra cittadini che, a prescindere da qualificazioni di tipo giuridico, avevano compiuto i venticinque anni di età ed erano residenti nel Comune.

L'incarico, di durata triennale, era onorario e svolto a titolo gratuito, ma utile ai fini del successivo accesso al pubblico impiego.

In origine, il conciliatore poteva, se non riusciva a procurare l'amichevole composizione della lite tra le parti, decidere egli stesso la controversia, entro ambiti molto limitati di competenza che furono, tuttavia, successivamente ampliati.

Il conciliatore apportò negli anni un significativo ausilio ai giudici professionali ai quali furono così affidate un numero percentualmente limitato di controversie al punto che, sin dalla fine dell'Ottocento, e per i primi decenni del Novecento, lo stesso definiva una parte percentualmente molto elevata del contenzioso in materia civile (con punte che arrivavano ad oltre l'80 per cento).

Pertanto, al momento della redazione della Costituzione, queste due "figure" di giudici onorari (conciliatore e vice pretore onorario) erano entrambe inserite nell'ambito di uffici giudiziari monocratici, mentre i tribunali decidevano in composizione esclusivamente collegiale e vi erano addetti solo magistrati di carriera, in sostanziale continuità con l'assetto precedente.

Anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il giudice conciliatore ha continuato a non dover possedere particolari requisiti tecnico-giuridici, e, costituito in ogni Comune, era nominato dal CSM tra i cittadini italiani residenti nel medesimo Comune idonei ad assolvere degnamente, per requisiti di indipendenza, carattere e prestigio, le funzioni di magistrato onorario. La carica durava tre anni, rinnovabili. La competenza del giudice conciliatore era limitata alla giustizia civile minore e ricomprendeva alcune materie considerate bagattellari.

La figura dei conciliatori – che pure aveva avuto notevole dignità e rilievo tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, sia per la capillare distribuzione sul territorio sia per il volume di affari trattati – è andata incontro, nei decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, per una pluralità di fattori, a una **progressiva decadenza** che ha finito con l'invertire la proporzione nella distribuzione della crescente domanda di giustizia tra magistratura onoraria e togata nel contenzioso civile di primo grado.

La sfiducia nel conciliatore, non disgiunta dalle difficoltà dei Comuni di sostenerne i costi di funzionamento, ha indotto il legislatore – nonostante il tentativo di rivitalizzazione dell'istituto attuato dalla legge 30 luglio 1984, n. 399 (Aumento dei limiti di competenza del conciliatore e del pretore), mediante un incremento della competenza per valore e l'attribuzione allo stesso del potere di decidere secondo equità – a sopprimere la sua figura e a istituire, quale nuovo giudice onorario per le controversie di minore entità, **il giudice di pace**, con la legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace).

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it



L'arretrato che, nel tempo, si era formato nei ruoli dei giudici professionali, anche per effetto della progressiva minore incidenza dell'attività del conciliatore e, in seguito, per la ritardata attuazione della predetta legge istitutiva dei giudici di pace, ha dato la stura a una serie di interventi più limitati volti alla riduzione delle pendenze dinanzi ai tribunali, realizzati, in particolare, dall'art. 90, comma 5, della legge 26 novembre 1990, n. 353 (Provvedimenti urgenti per il processo civile), come modificato dall'art. 9 del decreto-legge 18 ottobre 1995, n. 432 (Interventi urgenti sul processo civile e sulla disciplina transitoria della legge 26 novembre 1990, n. 353, relativa al medesimo processo), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1995, n. 534, e dalla legge 22 luglio 1997, n. 276 (Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari), la quale ha così istituito una nuova figura di magistrato onorario, il «giudice onorario aggregato» (GOA).

In seguito, sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, il legislatore ha modificato profondamente l'assetto degli uffici giudiziari di primo grado.

Il decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado) ha abolito le preture e ne ha trasferito le competenze ai tribunali.

A ciò si è accompagnata la contestuale modifica dell'art. 48 della legge sull'ordinamento giudiziario che, insieme ad alcune norme inserite nel codice di procedura civile (articoli da 50-bis a 50-quater), ha sancito la regola generale, pur non priva delle eccezioni espressamente stabilite dalla legge, della monocraticità del giudice di tribunale di primo grado.

La stessa legge istitutiva del giudice unico di primo grado, in sostituzione del vice-pretore onorario, che affiancava il pretore, ha poi introdotto, intervenendo sul regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), il giudice onorario di tribunale (GOT) e, negli uffici requirenti, il vice procuratore onorario (VPO).

L'art. 43-bis ordin. giud. – in seguito abrogato in occasione del successivo intervento riformatore della magistratura onoraria del 2016 (vedi infra) – stabiliva che: «I giudici ordinari ed onorari svolgono presso il tribunale ordinario il lavoro giudiziario loro assegnato dal presidente del tribunale o, se il tribunale è costituito in sezioni, dal presidente o altro magistrato che dirige la sezione. I giudici onorari di tribunale non possono tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari. Nell'assegnazione prevista dal primo comma, è seguito il criterio di non affidare ai giudici onorari: a) nella materia civile, la trattazione di procedimenti cautelari e possessori, fatta eccezione per le domande proposte nel corso della causa di merito o del giudizio petitorio; b) nella materia penale, le funzioni di giudice per le indagini preliminari e di giudice dell'udienza preliminare, nonché la trattazione di procedimenti diversi da quelli previsti dall'articolo 550 del codice di procedura penale».

Tale norma attribuiva quindi ai GOT il medesimo ruolo ancillare prima demandato ai vice-pretori onorari, confermando ed apparentemente ampliando – non essendo riprodotto l'inciso «di regola» che

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news

Pec : organismocongressualeforense@pec.it



era nel (contestualmente abrogato) art. 34 ordin. giud. – il divieto di tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari.

Il GOT, inoltre, poteva operare in materia sia civile che penale nei limiti delle competenze monocratiche. Peraltro, specie negli anni più recenti, la necessità di fare fronte ad un arretrato consistente e di definire i giudizi civili in tempi ragionevoli, anche **per evitare consistenti esborsi pubblici dovuti a numerose condanne per equa riparazione da irragionevole durata dei processi**, ha finito con il consentire, anche in forza delle circolari del CSM sulla formazione delle tabelle per gli uffici giudiziari, sia **l'assegnazione di ruoli "autonomi" ai giudici onorari di tribunale, sia – per quel che maggiormente rileva in questa sede – la loro partecipazione in supplenza dei giudici professionali anche nei collegi** (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 maggio 2008, n. 12644).

Occorre rimarcare, poi, sotto un distinto profilo, che l'art. 245 del d.lgs. n. 51 del 1998 aveva originariamente fissato un termine di cinque anni entro cui il GOT avrebbe dovuto essere indifferibilmente eliminato dall'ordinamento, termine ritenuto all'epoca congruo per una riforma complessiva della magistratura onoraria in conformità ai principi enunciati dall'art. 106, secondo comma, Cost., espressamente richiamati dalla predetta norma.

Tuttavia, a dispetto di quanto previsto da tale precetto normativo, le varie figure di **giudici onorari** esistenti nel sistema processuale hanno continuato di fatto ad operare, **di proroga in proroga**, fino alla fissazione del termine ultimo «non oltre il 31 maggio 2016», in attesa di una riforma complessiva coerente con il predetto precetto costituzionale.

Il legislatore, anche a seguito delle frequenti rivendicazioni sul piano retributivo e previdenziale dei magistrati onorari, ha operato una riforma complessiva di questa magistratura, contenuta, in attuazione della delega di cui alla legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), nel decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57).

Questa riforma ha ridotto, per il primo grado di giudizio, a due le figure dei giudici onorari, ossia i giudici onorari di pace, e, per le funzioni requirenti, i vice procuratori onorari.

I giudici onorari dovranno essere reclutati dai locali consigli giudiziari in base a una selezione per titoli e la relativa graduatoria sarà sottoposta per l'approvazione al CSM, la cui delibera sarà poi seguita dalla nomina con decreto del Ministro della giustizia.

L'incarico ha una durata di quattro anni, prorogabile per una sola volta, e non è esclusivo, nel senso che è compatibile con l'esercizio di altre attività professionali, al punto che al magistrato onorario non può essere richiesto un impegno superiore a due giorni settimanali.

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news

Pec : organismocongressualeforense@pec.it



I nuovi «giudici onorari di pace» saranno collocati presso l'ufficio del giudice di pace e destinati al contempo a confluire, in tribunale, quali componenti dell'ufficio per il processo in affiancamento al giudice professionale, con possibile attribuzione di funzioni giudiziarie delegate sotto le direttive e il controllo dello stesso giudice professionale.

Al giudice onorario vanno attribuiti compiti preparatori e strumentali (studio, ricerca di dottrina, predisposizioni di schemi di provvedimenti, assistenza anche in camera di consiglio: art. 10, comma 10, del d.lgs. n. 116 del 2017) all'esercizio della funzione giurisdizionale, che rimane riservato al magistrato professionale. Allo stesso possono essere delegati, dal magistrato professionale con riferimento a ciascun procedimento civile, poteri giurisdizionali istruttori e decisorii concernenti singoli atti (adozione di provvedimenti «che risolvono questioni semplici e ripetitive», provvedimenti anticipatori di condanna in seguito a non contestazione del credito, assunzione di testimoni, attività conciliativa delle parti, liquidazione dei compensi agli ausiliari) inerenti anche procedimenti riservati al tribunale in composizione collegiale «purché non di particolare complessità» (art. 10, comma 11), in alcuni casi (delimitati quanto alle materie «non sensibili» ed al ridotto valore della causa) può allo stesso essere delegata anche la «pronuncia di provvedimenti definitivi» (art. 10, comma 12).

Al contempo è stata ridefinita la competenza dei giudici di pace sia nel settore civile che in quello penale.

Tuttavia il predetto d.lgs. n. 116 del 2017 è stato oggetto di varie critiche, che hanno riguardato soprattutto la situazione dei magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore della riforma.

Allo scopo di superare le relative problematiche, nel corso del 2019 è stato presentato un progetto di modifica da parte del Ministro della giustizia, in corso di esame in Parlamento (d.d.l. A. S. n. 1516) nel testo unificato con altri disegni di legge (d.d.l. numeri 1438, 1555, 1582 e 1714).

Del resto, per vari aspetti, l'entrata in vigore della riforma è differita alla data del 31 ottobre 2025 (art. 32 del d.lgs. n. 116 del 2017).

ooo

Così riportata (in minima parte) la sentenza del giudice delle leggi, sulla base di tali riferimenti e tenuto conto della ben diversa situazione della attualità è ancora il caso di parlare di **MAGISTRATURA ONORARIA** ?

E quale la posizione di OCF sulla “magistratura onoraria”?

Per completezza riporto il comunicato stampa (68) laddove si richiama il via libera del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro della Giustizia Carlo Nordio, al disegno di legge che introduce modifiche alla disciplina della **magistratura onoraria** del contingente ad esaurimento, con un

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news

Pec : organismocongressualeforense@pec.it



aumento degli stipendi e paletti sul monte ore, sia full time che part time.

Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento (disegno di legge)

Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Giustizia Carlo Nordio, ha approvato un disegno di legge che introduce modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento.

Il disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica per l'anno 2024, interviene con modifiche ed integrazioni sul decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, di riforma organica della magistratura onoraria e introduce norme che troveranno applicazione esclusivamente con riguardo ai magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo.

Il provvedimento opera una revisione del regime giuridico, economico e previdenziale dei magistrati onorari già in servizio e ne regola compiutamente il rapporto di lavoro, inquadrandoli espressamente come "lavoratori subordinati".

Si introduce, in particolare, una disciplina che riguarda i seguenti aspetti:

- orario di lavoro di 40 ore settimanali per i magistrati che hanno optato per il regime di esclusività e di 16 ore settimanali, pari a due giorni a settimana, per i magistrati che non hanno optato per il regime di esclusività;
- permessi, assenze e congedi, con previsione dell'applicazione ai magistrati confermati del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del Comparto funzioni centrali, relativo al personale dell'amministrazione giudiziaria, con conseguente regolazione del periodo di compimento;
- destinazione in supplenza, nei casi di assenza o impedimento dei magistrati professionali, che può essere disposta nei limiti definiti dalla norma e in presenza di eccezionali esigenze di servizio;
- ferie, con previsione della disciplina dell'impegno dei magistrati onorari confermati durante il periodo feriale e del correlativo diritto al godimento del periodo di riposo, fissando un regime analogo a quello previsto per i magistrati onorari assunti dopo l'entrata in vigore della riforma;
- trasferimenti a domanda dei magistrati onorari confermati nell'ambito del distretto di Corte d'Appello presso cui esercitano le funzioni, con applicabilità al magistrato onorario confermato delle agevolazioni previste dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104;
- procedura di valutazione di idoneità professionale, regime di responsabilità disciplinare (con estensione del sistema disciplinare previsto per i magistrati ordinari), ipotesi di decadenza dall'incarico per inosservanza del regime di incompatibilità o dell'impegno lavorativo assunto e di sospensione del rapporto del magistrato onorario confermato per motivi familiari, concorsuali, elettorali o per l'espletamento di incarichi politici o incarichi amministrativi, temporaneamente incompatibili con l'esercizio delle funzioni giudiziarie onorarie;

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news

Pec : organismocongressualeforense@pec.it



- adeguamento al costo della vita del compenso, secondo un meccanismo analogo a quello previsto per i magistrati ordinari e riscatto delle annualità di esercizio delle funzioni onorarie con oneri a carico dell'interessato.

Si detta, inoltre, una nuova disciplina del compenso, non più parametrata a quello previsto per il personale amministrativo giudiziario di Area III, ma definita in via autonoma. Si prevede, in particolare, che ai magistrati onorari confermati, che esercitano le funzioni in via esclusiva, sia corrisposto un compenso annuo al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in tredici mensilità, di euro 58.840, oltre al trattamento per l'esclusivo esercizio delle funzioni onorarie, da corrispondersi in ogni caso di cessazione del rapporto. Ai magistrati onorari confermati, che esercitano le funzioni in via non esclusiva, viene, invece, corrisposto un compenso annuo al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in dodici mensilità, di euro 20.000.

Quanto al regime previdenziale e fiscale, si recepisce il sistema (iscrizione all'assicurazione generale obbligatoria o alla gestione separata) già introdotto dal decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, rispetto al quale viene dettata una più compiuta disciplina.

Si disciplinano le funzioni e i compiti dei magistrati onorari confermati, con differenziazione tra "giudici onorari" e "viceprocuratori onorari" e si chiarisce che l'applicazione dei magistrati onorari confermati al collegio è ammessa solo ricorrendo esigenze temporanee o situazioni emergenziali.

Si stabilisce, infine, la rimessione nei termini per la richiesta di conferma a favore dei magistrati onorari che non l'avessero presentata. Quanto all'opzione per l'esclusività, si prevede, in via generale, che i magistrati confermati possono chiedere di esercitare l'opzione entro il 31 luglio di ogni anno successivo a quello di immissione nel ruolo e, in via transitoria, tale richiesta può in ogni caso essere esercitata nel termine di trenta giorni dall'entrata in vigore del provvedimento.

ooo

Quanto sopra evidenziato porta alla necessità di procedere alla disamina del quadro normativo attuale contemplato dal richiamato D.Lgs. 116/17.

In tale testo sono previste la procedura di nomina del Magistrato onorario nonché le disposizioni relative ai Magistrati onorari in servizio.

Quanto alla prima, il testo prevede (articoli da 4 a 7) le modalità di conferimento dell'incarico.

L'art. 4 prevede i requisiti per tale conferimento: si deve evidenziare che tra detti requisiti NON è contemplato l'esercizio della Professione Forense e neanche l'abilitazione a tale esercizio.

L'aver svolto la professione di Avvocato per almeno un biennio è previsto quale "titolo di preferenza" ma non quale titolo di accesso.

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma

Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news

Pec : organismocongressualeforense@pec.it



Gli articoli seguenti prevedono un bando per disciplinare l'accesso ad un tirocinio di soli sei mesi all'esito positivo del quale viene stilata una graduatoria di idonei al conferimento dell'incarico.

Ora, premesso che anche nell'assetto del D.Lgs. 116/17 è prevista la temporaneità dell'incarico, considerato che la figura del Magistrato onorario presenta – a seguito della norma in esame – una sostanziale sovrapposibilità a quella del Magistrato togato, si deve rammentare che l'art. 106 della Costituzione prevede che le nomine dei Magistrati hanno luogo per concorso.

Il procedimento in esame presenta dunque profili che destano perplessità per quanto attiene il rispetto della disposizione costituzionale sopra richiamata.

Profili che possono ritenersi meritevoli di considerazione proprio in ragione del profondo cambiamento della figura del Magistrato onorario che conseguono alla riforma.

Del pari deve ritenersi in punto a quanto previsto dall'art. 29 “Contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio”.

Tale articolo contiene la c.d. “stabilizzazione” dei Magistrati onorari in servizio e prevede che il Consiglio superiore della magistratura proceda con delibera ad indire tre distinte procedure valutative da tenere con cadenza annuale nel triennio 2022-2024 che riguardano i Magistrati onorari in servizio che rispettivamente, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano maturato: a) oltre 16 anni di servizio; b) tra i 12 e i 16 anni di servizio; c) meno di 12 anni di servizio.

Secondo il comma 4, le procedure valutative di cui sopra consistono in un colloquio orale, della durata massima di 30 minuti, relativo ad un caso pratico vertente sul diritto civile sostanziale e processuale ovvero sul diritto penale sostanziale e processuale, in base al settore in cui i candidati hanno esercitato, in via esclusiva o comunque prevalente, le funzioni giurisdizionali onorarie.

E' agevole evidenziare che per la “stabilizzazione” valgono le stesse perplessità già evidenziate per il conferimento dell'incarico, posto che la “procedura valutativa” non può ritenersi equiparabile al concetto di “concorso” previsto dal già richiamato art. 106 della Costituzione.

Inoltre, le predette procedure valutative non appaiono funzionali all'inserimento dei Magistrati onorari in maniera scaglionata nel tempo secondo le esigenze degli Uffici Giudiziari, quanto a consentire la stabilizzazione sulla base di requisiti sempre meno stringenti.

In pratica, con l'ultima procedura di stabilizzazione si potrà consentire l'accesso alla Magistratura onoraria anche a soggetti privi di qualunque bagaglio di esperienza meritevole di valutazione in quanto la menzionata lettera c) consente di accedere alla stabilizzazione anche a chi abbia, in ipotesi, anche un solo giorno di servizio quale Magistrato onorario.

Orbene, se può ritenersi che l'esperienza maturata “sul campo” possa essere un valido argomento per

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it



misurare la competenza di chi aspira a svolgere funzioni giurisdizionali è evidente che la riduzione progressiva di tale periodo di maturazione, fino ad arrivare ad una previsione che non contempla alcuna soglia minima, rappresenta un' evidente disapplicazione del predetto presupposto.

In punto a tali considerazioni, appare interessante il contenuto di un parere del CSM che si allega al presente scritto e del quale si evidenziano i seguenti tratti salienti.

“(...) nel sistema prefigurato dal Costituente, i sistemi di accesso all’esercizio delle funzioni giudiziarie diversi dal concorso sono considerati “eccezionali, eventuali, ovvero a tutto voler concedere, soltanto integrativi di quello previsto come primario”, anche perché la ratio della eventuale nomina dei magistrati onorari è soltanto “alleggerire il lavoro del magistrato professionale”, devolvendo ad essi la gestione di una giustizia caratterizzata da minore complessità.

La Corte, chiamata ad affrontare di recente la questione della legittimità costituzionale delle disposizioni che hanno previsto i giudici ausiliari d’appello come organi deputati a comporre stabilmente i collegi, ha riaffermato che la magistratura onoraria è deputata allo svolgimento di attività giudiziarie circoscritte nell’ampiezza e connotate da minore complessità, confermando la regola costituzionale dell’impossibilità di attribuire a detti magistrati lo svolgimento stabile di attività diverse da quelle assegnate al giudice monocratico, recepita anche dal legislatore del D.lgs. 116/2017 (sentenza n.41/2021).

Il tratto distintivo della magistratura ordinaria da quella onoraria risiede dunque pacificamente nella maggiore ampiezza e complessità delle funzioni esercitate e conseguentemente nel diverso regime di reclutamento.

Sotto il profilo della selezione concorsuale, la valutazione degli aspiranti magistrati, operata in base a criteri oggettivi e predeterminati, rappresenta un meccanismo di reclutamento in grado di soddisfare entrambi gli obiettivi identificati dai Costituenti come prioritari e di garantire, pertanto, tanto l’accesso nell’ordine giudiziario a tutti i cittadini, senza distinzione di condizioni sociali, economiche o personali, così escludendo qualsiasi forma di discriminazione, quanto l’accertamento della qualificazione tecnico-professionale degli aspiranti magistrati, da considerarsi presupposto imprescindibile per l’esercizio delle funzioni giudiziarie.

La procedura di valutazione dei magistrati onorari, prevista dall’emendamento, non è invece paragonabile a quella che caratterizza la selezione dei magistrati ordinari poiché non presenta i connotati tipici di un concorso a livello nazionale, ovvero di un meccanismo comparativo di selezione tecnica e neutrale delle attitudini e della preparazione dei candidati mediante prove scritte anonime, così da individuare i più capaci, con ciò rappresentando il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni d’imparzialità ed al servizio esclusivo della nazione.

Il proprium delle procedure concorsuali è dunque la valutazione comparativa dei singoli candidati

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it



con attribuzione di un punteggio e predisposizione di una graduatoria di merito (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 07/07/2010, n. 3009). Per contro, laddove la scelta rivesta carattere non competitivo, la valutazione dell'Amministrazione pubblica è di mera idoneità e di rispondenza del profilo professionale del candidato rispetto alle esigenze funzionali del posto da ricoprire (Consiglio di Stato sez. V, 21/11/2016, n.4883).

La procedura configurata dall'emendamento ai fini della stabilizzazione dei magistrati onorari, non solo non può essere considerata concorsuale, non essendo preordinata a realizzare una comparazione tra i partecipanti, a formare una graduatoria degli stessi e a vagliarne la professionalità, ma appare carente anche come semplice valutazione.

Del tutto insufficiente appare infatti la tempistica di soli trenta minuti prevista dalla norma per il colloquio orale che i magistrati onorari da stabilizzare devono sostenere, rispetto alla delicatezza delle funzioni da assegnare e alla pluralità di materie che potranno trattare.

Nemmeno appare sufficiente ad appurarne la professionalità una prova che, nel contenuto, sia limitata, come previsto dal novellato art. 29, co. 4, all'accertamento delle competenze nel solo "settore in cui i candidati hanno esercitato in via esclusiva o prevalente le funzioni giurisdizionali onorarie".

La procedura configurata appare, inoltre, direttamente in contrasto con i principi di autonomia e indipendenza che presidiano per volontà del Costituente anche l'esercizio delle funzioni giurisdizionali onorarie: la Commissione di concorso non è infatti nominata dall'Organo di governo autonomo, ma è composta da un membro predeterminato dalla legge (il Presidente del Tribunale nel quale il magistrato ha prestato servizio), da un magistrato designato dal Consiglio giudiziario e da un avvocato nominato dal Consiglio dell'ordine, laddove la commissione del concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 160 del 2006, "è nominata (...) con decreto del Ministro della giustizia, adottato a seguito di conforme delibera del Consiglio superiore della magistratura".

Conclusivamente, deve rilevarsi che il sistema costituzionale è configurato in modo da garantire l'esercizio della giurisdizione ordinaria solo a chi abbia superato il concorso all'uopo previsto e possessa le necessarie competenze tecniche e professionali, da valutarsi alla luce dei criteri e standards individuati dalla Commissione esaminatrice. L'esercizio delle funzioni giurisdizionali ordinarie è poi necessariamente esclusivo e a tempo pieno, presidiato da incompatibilità, laddove l'esercizio della giurisdizione onoraria contempla naturaliter lo svolgimento di altre attività professionali ed è perciò necessariamente limitato nel tempo e non esclusivo.

La figura di magistrato onorario "stabilizzato" proposta dall'emendamento presenta quindi, già su un piano teorico, una inconciliabilità di principio tanto con la figura del magistrato ordinario, quanto con quella del magistrato onorario, costituendo un ibrido che partecipa di alcune delle caratteristiche della categoria dei magistrati ordinari e di alcune di quella dei magistrati onorari,

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news

Pec : organismocongressualeforense@pec.it



con l'innesto di elementi che la rendono però incompatibile con entrambe, così da non trovare spazio nel quadro costituzionale vigente.

Della magistratura ordinaria questa nuova figura di magistrato presenta lo svolgimento di funzioni giudiziarie a tempo indeterminato ed esclusivo, potendo il magistrato optare, come si è visto, per un tale regime di esclusività, l'inquadramento stabile in un ufficio, l'applicazione dell'art. 16 del R.D. 12/1941 (che prevede per i magistrati ordinari l'incompatibilità dell'esercizio delle funzioni giudiziarie con una serie di ulteriori attività).

Essa si discosta, tuttavia, irrimediabilmente dal modello di magistratura ordinaria prefigurato dal Costituente poiché i magistrati "stabilizzati", pur svolgendo funzioni giudiziarie fino al pensionamento, non sono stati individuati all'esito di un procedura concorsuale come previsto dall'art. 106 c. 1 Cost. e possono svolgere un'attività giudiziaria assai limitata e caratterizzata dalla minore rilevanza ed ampiezza degli affari trattati.

Dei caratteri della magistratura onoraria, invece, il magistrato 'stabilizzato' presenta solo lo svolgimento di un'attività giudiziaria circoscritta a determinati settori e di minore complessità rispetto a quella del magistrato ordinario, perdendo, per effetto dell'assunzione a tempo indeterminato, i connotati tipici della onorarietà, ovvero lo svolgimento dell'attività giudiziaria in modo non professionale e non esclusivo e per un lasso di tempo determinato, dietro corresponsione non di una retribuzione, ma di una mera indennità (...)"

A ciò si aggiunga quanto previsto dal DDL 1516 in cui è prevista la modifica del comma 1 dell'art. 29 (conferma a domanda fino al 70° anno di età) inserendo la conservazione automatica dell'incarico fino all'età pensionabile.

In definitiva, se la figura del Magistrato onorario desta qualche perplessità in relazione all'impianto costituzionale che disciplina la Magistratura, le perplessità sono ben maggiori in relazione alla c.d. "stabilizzazione" dei Magistrati onorari in servizio.

CONCLUSIONI

Considerato che la figura del Magistrato è strettamente connessa all'amministrazione della Giustizia e l'amministrazione della Giustizia è fondamentale per la tutela dei diritti dei cittadini, è evidente come in tale contesto una presa di posizione da parte dell'Avvocatura – per il tramite dei propri organi esponenziali – non sia solo legittima ma anche doverosa.

Come da sempre affermato l'Avvocatura reclama un aumento di organico di Magistrati Togati in tutti gli Uffici Giudiziari, non ritenendo delegabile la funzione giudicante o requirente di udienza a Collegi, per quanto ottimi liberi professionisti, stante la diversa e dicotomica metodologia di studio. È comunque certo che le funzioni di Giudice di Pace sono svolte, ex lege, in via esclusiva da Giudici non Togati e che numerose sono le sedi ove il numero di Giudici è insufficiente in proporzione al

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it



numero di procedimenti, civili e penali iscritti a ruolo. Nel prossimo futuro, 2025, salvo ennesima proroga, con l'aumento di competenza per materia dei procedimenti davanti agli Uffici di Giudici di Pace, la sproporzione sarà ancora maggiore. E i tempi di fissazione e definizione dei giudizi diverranno sempre più lunghi

È altresì certo che allo stato il numero di Magistrati Togati è insufficiente e vi sia stato un ricorso sempre più numeroso alla nomina di Giudici non professionisti affidando loro non più una funzione "supplente" ma attribuendo loro un Ruolo proprio per determinate materie.

Al Marzo 2022 i magistrati Togati presenti in Italia ammontavano a **9.576** unità, includendo in tale numero sia i magistrati fuori ruolo a qualsiasi titolo, sia i Magistrati ordinari in Tirocinio (MOT). La distribuzione secondo il genere mostra la prevalenza del numero di donne:

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news

Pec : organismocongressualeforense@pec.it

**Situazione uffici
giudiziari**

Posti in organico	di cui vacanti	% scopertura
10644	1591	14.95

di cui giudicanti

7989	1217	15.23
------	------	-------

di cui requiranti

2655	374	14.09
------	-----	-------

Dettaglio per distretto

20/03/24, 19:12 SituazioneOnorari

appinter.csm.it/situffgiud/situffgiud.dll/EXEC/0/78BA3103C68A1A947827E640?A&B 1/1

Magistratura onoraria	Posti in organico	Posti coperti
Qualifica Componente privato corte appello minorenni	380	375
Componente privato tribunale minorenni	770	743
Esperto di sorveglianza	545	507
Esperto di tribunale Acque Pubbliche	30	30
Giudice Onorario di Pace	0	242

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it



Giudice ausiliario di Corte di Appello	400	232
Giudice di pace	3486	1007
Giudice onorario di tribunale	2717	1821
Vice procuratore onorario	2083	1609

Le censure mosse da ANM, che in parte possono essere condivise, sono le seguenti :

L'Associazione nazionale Magistrati, con nota della giunta esecutiva centrale del 31 gennaio 2024, si oppone all'ipotesi del Governo di reclutare magistrati con un concorso straordinario riservato agli onorari: per le toghe, il progetto è incostituzionale e irrazionale, e contravviene al principio del merito, accordando un ingiusto privilegio ai non togati.

Insorge l'ANM al diffondersi della notizia che il Governo starebbe progettando un concorso straordinario per il reclutamento di magistrati, riservato a quanti hanno svolto per almeno sei mesi le funzioni di onorario. Con una nota diffusa al termine dell'incontro della Giunta esecutiva l'Associazione esprime le ragioni della propria contrarietà, definendo il progetto dell'esecutivo una misura "incostituzionale ed irrazionale".

"L'improvvida misura straordinaria", si legge nella nota, "servirebbe a fronteggiare l'arretrato di processi che grava sui Tribunali, con una attenzione tutta riposta sui numeri e sulle quantità e per nulla sulla qualità del servizio". A danno della qualità, secondo ANM, il fatto che i magistrati straordinariamente reclutati non svolgerebbero il tirocinio formativo per aver già esercitato le funzioni onorarie, "anche se per un tempo assai breve".

La contrarietà alla Costituzione, spiegano i magistrati, riguarda invece il principio di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, che, precisano le toghe, avviene esclusivamente per concorso e non tollera deroghe neanche sotto forma di concorsi riservati a categorie predeterminate. Questo vale a maggior ragione per l'accesso alla magistratura, per la quale la selezione per concorso è espressamente prevista dall'articolo 106 Cost.

"Il pubblico concorso", afferma ANM, "è l'elemento che qualifica la legittimazione istituzionale della magistratura". La semplificazione del meccanismo concorsuale, riservata a una categoria predeterminata metterebbe a repentaglio l'accertamento rigoroso della preparazione.

La giunta esecutiva di ANM non nega i gravi problemi di scopertura degli organici, ma ritiene che il Ministero debba fronteggiarli esclusivamente azionando gli ordinari meccanismi concorsuali e casomai, adoperandosi per assicurare alle commissioni dei tre concorsi già in via di svolgimento di accelerare le procedure di esame.

Non basteranno però i tre concorsi in atto, per un totale di 1300 posti, a coprire le carenze di organico, che vanno continuamente incrementando anche con il pensionamento dei magistrati in servizio.

Ma questo non sarebbe un valido motivo, secondo i togati, per accordare facili privilegi ai magistrati onorari. Contro il loro rapido arruolamento, le toghe oppongono che *"l'esperienza dei GOT se realmente arricchente deve essere fatta valere all'interno dell'ordinaria competizione concorsuale",*

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it



in un confronto con i tanti giovani laureati che da tempo preparano il concorso con grandi sacrifici, e che rischierebbero di restare esclusi, nonostante i titoli e la preparazione, solo per questa “*eccentrica misura*” del governo.

A tale censura non posso fare a meno di citare il comunicato stampa dell’Ordine degli Avvocati di Roma, a firma del Presidente Paolo Nesta, che lancia l’allarme sulla gravissima carenza di organico nel distretto laziale. Nella capitale, mancano 7 giudici di Pace su 10, e nel distretto è scoperto oltre il 18% del ruolo dei magistrati togati e manca all’appello il 50% degli onorari.

Gravissime criticità nel Foro della capitale: il Presidente del Consiglio dell’Ordine degli avvocati romani, Paolo Nesta, dirama un comunicato stampa per segnalare la scopertura di organico di oltre il 70% all’ufficio del giudice di Pace, dove a seguito della modifica del rito si sono accumulati ritardi di oltre 4 mesi solo per l’esame iniziale degli atti ai fini dell’iscrizione a ruolo dei procedimenti.

Ma la situazione è grave in tutto il distretto del Lazio, aggiunge Nesta, con una scopertura di oltre il 18% per i magistrati togati e di circa il 50% di quelli onorari.

Anche gli addetti all’ufficio del processo che avrebbero dovuto accelerare il lavoro dei magistrati, sono sotto quota: 260 su una dotazione organica di 360.

Il 2026 è vicino, di certo diminuirà la necessità di Giudici Onorari nelle Corti di Appello ma aumenterà la necessità di un numero consistente di Giudici di Pace e nei Tribunali, sicuramente come VPO ma anche come GOP per funzioni istruttorie, Penale monocratico e composizione di Collegi.

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 31 gennaio scorso, ha dato l’ok al disegno di legge orientato a modificare la disciplina della magistratura onoraria del contingente a esaurimento, e introdurre norme che saranno operative solo per gli onorari già in servizio alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo.

Il testo opera una revisione del regime giuridico, economico e previdenziale dei magistrati onorari già in servizio e li inquadra come “lavoratori subordinati”.

Si stabilisce, in particolare:

- orario di lavoro di 40 ore settimanali per coloro che hanno optato per il regime di esclusività e di 16 ore settimanali per coloro non hanno optato per il regime di esclusività;
- permessi, assenze e congedi, con previsione dell’applicazione ai magistrati confermati del contratto collettivo nazionale di lavoro del Comparto funzioni centrali, relativo al personale dell’amministrazione giudiziaria, con conseguente regolazione del periodo di comporta;
- destinazione in supplenza, nei casi di assenza o impedimento dei magistrati professionali, che può essere disposta nei limiti definiti dalla norma e in presenza di eccezionali esigenze di servizio;
- trasferimenti a domanda dei magistrati onorari confermati nell’ambito del distretto di Corte d’Appello presso cui esercitano le funzioni, con applicabilità all’onorario confermato delle agevolazioni previste dalla [Legge 5 febbraio 1992, n. 104](#);
- adeguamento al costo della vita del compenso, con un meccanismo analogo a quello previsto per i magistrati ordinari e riscatto delle annualità di esercizio delle funzioni onorarie con oneri a carico dell’istante.

Ai magistrati onorari confermati, che esercitano le funzioni in via esclusiva, sarà corrisposto un compenso annuo al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in tredici mensilità, di euro 58.840, oltre al trattamento per l’esclusivo esercizio delle funzioni onorarie, da corrispondersi in ogni caso di cessazione del rapporto. Ai magistrati onorari confermati, che esercitano le funzioni in via

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news

Pec : organismocongressualeforense@pec.it



non esclusiva, viene, invece, corrisposto un compenso annuo al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in dodici mensilità, di euro 20.000.

Si disciplinano funzioni e compiti degli onorari confermati, con differenziazione tra “giudici onorari” e “viceprocuratori onorari” e si chiarisce che l’applicazione dei magistrati onorari confermati al collegio è ammessa solo ricorrendo esigenze temporanee o situazioni emergenziali.

Si stabilisce, infine, la rimessione nei termini per la richiesta di conferma a favore dei magistrati onorari che non l’avessero presentata. I magistrati confermati possono chiedere di esercitare l’opzione entro il 31 luglio di ogni anno successivo a quello di immissione nel ruolo e, in via transitoria, tale istanza può essere esercitata nel termine di trenta giorni dall’entrata in vigore del provvedimento. Con D.M. 22 gennaio 2024 (testo in calce), pubblicato nella Gazzetta ufficiale 5 marzo 2024, n. 54, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha dettato le regole sulla doppia iscrizione previdenziale dei magistrati onorari del contingente ad esaurimento.

Il nuovo decreto riguarda in particolare i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore della Riforma organica della magistratura onoraria (Decreto Legislativo n. 116/2017), confermati fino al settantesimo anno di età, che abbiano optato per il regime di non esclusività delle funzioni e che hanno i requisiti per l’iscrizione alla Cassa Forense.

L’Assemblea OCF potrebbe dunque

- ritenere sicuramente necessario procedere ad una revisione della normativa attualmente vigente, e procedere ad un reclutamento di altri Giudici Di Pace , come reclamato ultimamente anche dal COA di Roma;

- apprezzare il ripensamento da parte del Ministero di indire un bando straordinario per “ reclutare” 700 Giudici non professionisti

- ritenere, invece, opportuno e necessario procedere alla modifica della normativa vigente

1. In tale ottica, non sarebbe inopportuna un’argomentazione volta a modificare l’art. 29 sopprimendo il procedimento di conferma ivi previsto e contemplando, in sua vece, un meccanismo che sia più maggiormente stringente sotto il profilo:

- della previsione di un periodo minimo di esperienza quale presupposto per accedere alla conferma;

- della previsione di una diversa composizione e modalità di nomina della Commissione;

- dell’eliminazione della disposizione che concentra il colloquio orale per la conferma al “solo settore in cui i candidati hanno esercitato, in via esclusiva o comunque prevalente, le funzioni giurisdizionali onorarie” (non togate);

Organismo Congressuale Forense

Via Valadier 42, 00193 Roma

Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news

Pec : organismocongressualeforense@pec.it



- dell'inserimento di una prova scritta che verta quantomeno sulla tecnica di redazione della Sentenza;
- dell'eliminazione della possibilità, per i Magistrati cosiddetti "onorari" di cui all'art. 29, di esercitare l'opzione di cui al comma 6 con conseguente previsione che il Magistrato onorario di cui al predetto comma debba obbligatoriamente operare in regime di esclusività;
- della previsione di periodiche verifiche di professionalità su base ministeriale – oppure quantomeno distrettuale - e non "locale";

2. Quanto ai Magistrati "cosiddetti onorari" di primo incarico, non sarebbe inopportuna:

- la previsione dell'abilitazione all'esercizio della professione forense e dell'esercizio effettivo della professione forense per un periodo minimo (che non sia però "minimale") quale requisito obbligatorio per la partecipazione al bando e non quale mero titolo di preferenza;
- la previsione di un esame finale a conclusione del tirocinio;
- la previsione dell'esclusività della funzione di Magistrato onorario;
- nel caso di proroga per un periodo superiore a due quadrienni – che comunque sarebbe in violazione della durata massima dell'incarico di cui all'art. 18 del D.Lgs. 116/17 – la previsione che tali ulteriori proroghe contemplino il trasferimento ad altro Ufficio Giudiziario.