



**Magistratura onoraria**" class="voce">

# Lo “stress test” dello statuto unico del magistrato onorario (d.lgs. 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

di [Pasquale Serrao](#)

21 aprile 2021

---

Lo “stress test” dello statuto unico del magistrato onorario (d.lgs. 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

*di Pasquale Serrao d’Aquino*

*[Sul medesimo tema si rinvia, in questa Rivista, al forum coordinato ed introdotto dal Prof. Bruno Capponi, [La riforma della magistratura onoraria:forum - 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](#) di Federico Russo - [Brevissime note sulle ultime proposte di riforma sulla normativa dei giudici onorari](#) di Giuliano Scarselli - [Verso quale riforma della magistratura onoraria? Di Giulio Nicola](#)*

**Nardo - Cui prodest? La riforma della magistratura onoraria tra tutela di diritti negati ed efficienza della Giustizia di Bruno Caruso e Giuseppe Minutoli.]**

*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 alle 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. 116/2017. In ogni caso vanno assicurati effettivi poteri decisori ai GOP anche nel settore penale, limitatamente a determinate materie. Non può essere perduta, comunque, l'occasione della erogazione delle risorse del PNRR.*

*The implementation of the Orlando Reform proves problematic for the dispute that has arisen over the labour protection of lay judges and for 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.*

*They 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. 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.*

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. 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 2<sup>[1]</sup>, per la quale la legge “può” ammettere la nomina “anche elettiva”, la loro presenza solo eventuale, 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 in linea con il comma 2 sempre dell'art. 106 Cost.<sup>[2]</sup>), 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)<sup>[3]</sup>

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 normative 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 2018[\[4\]](#) evidenzia che quasi tutti gli Stati dell'Europa occidentale ricorrono a giudici non professionali (*lay judges*)[\[5\]](#), mentre diversi Stati dell'ex blocco sovietico (Russia, Lituania, Lettonia, Ucraina, Romania, Bulgaria, Albania) ma anche Grecia e Portogallo ne sono tendenzialmente privi.[\[6\]](#)

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 Italia[\[7\]](#). 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 onorario 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, 1° par. 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 and more recently 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).

## **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 direttive dell'introduzione dello “*statuto unico della magistratura onoraria*” applicabile indifferentemente ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale ed ai viceprocuratori onorari” [\[8\]](#) e attuato con la legge n. 57 del 28 aprile 2016[\[9\]](#) e con il successivo decreto legislativo n. 116 del 2017, è possibile evidenziarne le criticità[\[10\]](#) 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 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 del 1998; v. Corte Cost. sent. n. 103 del 1998 e n. 99 del 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. 24 giugno 2014, n. 90), 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 g.o.p. 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, 13° comma). 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 g.o.p. 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 trasmissione.

**[11]**

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 g.o.p. 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 g.o.p. che svolge attività preparatoria non è un “giudice”, mentre qualora emette provvedimenti definitori 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 alternative: coadiuvare il magistrato professionale nel neo costituito “*ufficio dei vice procuratori onorari*”**[12]**, “*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 viceprocuratori 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)”* [\[13\]](#). 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 di giustizia, come dimostrato dai primi rinvii della sua piena operatività al 2025.[\[14\]](#)

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 pei magistrati onorari di garanzie previste per i lavoratori[\[15\]](#).

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. 116/2017**

La riforma dello statuto della magistratura onoraria, attualmente all'esame del Parlamento, apporta diverse modifiche utili al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 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 del 2017. Ad esso si sono aggiunti ulteriori disegni di legge (nn. 1516, 1555, 1582 e 1714), successivamente confluiti in un unico testo.[\[16\]](#)

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 del 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 economico e previdenziale*.[\[17\]](#)

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 G.O.P., 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 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 applicativa[18] 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 O.G.* dei magistrati ordinari, distinguendo a seconda dell'ufficio cui è destinato il G.O.P. o il V.P.O.

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 svolte.[19]

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 servizio “esclusivamente” in una sezione distaccata, per il quale è esclusa l’“incompatibilità di sede”[\[20\]](#).

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 V.P.O. 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 circondario.[\[21\]](#)

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, convivenza o unione civile, svolge le funzioni, né possono assumere incarichi relativi a procedimenti trattati dal magistrato onorario, anche nei gradi successivi (nuovo comma 3 dell’art. 5). 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 O.G. 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 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 . (par. 3)”(Relaz. Illustrativa pagg. 2-3).

*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 congiunti*[\[22\]](#).

*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 onorari.*[\[23\]](#)

*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 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 del 2016 aveva espressamente delegato al Governo di (art. 1) “g) regolamentare il procedimento di trasferimento ad altro ufficio; (...) l) regolamentare la responsabilità disciplinare e quindi individuare le fattispecie di illecito”. 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 riconlegata alla percezione delle funzioni di magistrato onorario come munus pubblicum, 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 cd. prerequisiti (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 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. cit. 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. 116 del 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 G.O.P. 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 del 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 C.S.M., nella consistenza complessiva ed in quella specifica dei singoli uffici, «secondo criteri di tendenziale proporzionalità con gli organici dei magistrati togati» (cfr. Relazione tecnica allo schema di decreto), 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.[\[25\]](#)*

*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 del 13 luglio 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 (V.P.O.). Con lo schema di decreto ministeriale pervenuto al Consiglio il 27 aprile 2018, vengono determinate, invece, ai sensi del citato art. 3, commi 1, secondo periodo, 3 e 7, le piante organiche dei menzionati G.O.P. e dei V.P.O, 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 G.O.P. e n. 1.500 per i V.P.O., 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). [\[26\]](#)*

**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 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 intervenute sullo stesso tema.*

*Con ordinanza n. 363 dell'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, secondo comma, 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 2017.[\[27\]](#)

Il Consiglio di Stato, con le 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