



Magistratura onoraria" class="voce">

Ufficio per il Processo. Criticità costituzionali

di [Sandra Leo](#)

19 novembre 2021

Ufficio per il Processo. Criticità costituzionali

di Sandra Leo

Sommario: 1. Premessa - 2. L'ufficio per il processo (UPP) - 3. Criticità costituzionali.

1. Premessa

La magistratura onoraria trae origine dal disposto dell'art. 106, 2 comma, della Costituzione: "*la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli*".

Il decreto legislativo n. 51/1998 (cd. "Riforma del Giudice unico") nel dare attuazione all'art. 106 Cost. istituiva due nuove figure, il Giudice Onorario di Tribunale e il Vice Procuratore Onorario, eredi di quella che era stata l'attività del Vice Pretore Onorario. La disciplina offerta dal d.lgs. in parola era molto scarna e si ricollegava a quanto previsto, in via generale, dal R.D. n. 12/1941 (cd. "legge sull'Ordinamento Giudiziario"). Avrebbe dovuto restare in vigore fino all'introduzione di una riforma organica, prevista entro cinque anni, ma che è invece già giunta solo nel 2017, con il guardasigilli Andrea Orlando.

Nel frattempo, in quasi venti anni, l'attività dei magistrati onorari veniva scandita da umilianti proroghe annuali, e regolamentata con frammentarie e spesso contraddittorie circolari del CSM,

nonché da svariati decreti ministeriali (es. i D. M. 26.09.07 "Modifica ed integrazione dei criteri per la nomina e la conferma dei vice procuratori onorari", "Modifica ed integrazione dei criteri per la nomina e la conferma dei giudici onorari di tribunale", ecc.). Le circolari del CSM sulla formazione delle tabelle per gli uffici giudiziari, anche sotto la spinta delle esigenze degli uffici giudiziari, hanno ampliato sempre di più l'apporto dei GOT, inserendoli nei collegi, nelle sezioni specializzate (lavoro, famiglia, impresa, ecc.), assegnando loro ruoli autonomi ed attribuendo agli stessi intere materie, quasi in via esclusiva (esecuzioni mobiliari, famiglia, previdenza, volontaria giurisdizione, immigrazione ecc.). Nel contempo veniva consentita -ed anzi imposta come un obbligo- la redazione di un'enorme mole di provvedimenti, anche inconferenti con le attività d'udienza, a costo zero.

Infatti il GOT (a differenza del GdP) riceve un compenso per la sua attività in forma di gettone di presenza per ciascuna udienza svolta, a prescindere dal numero dei procedimenti trattati e dei provvedimenti emessi.

Tutti i magistrati onorari che hanno assunto le funzioni prima del 15.08.2017 sono stati reclutati nella vigenza di una normativa direttamente ispirata alla previsione di una identità funzionale tra magistrati onorari e di carriera, ribadita anche dalla Consulta (sentenza 267/2020) e dalla Corte di Cassazione:

"I giudici onorari - sia in qualità di giudici monocratici che di componenti di un collegio - possono decidere ogni processo e pronunciare qualsiasi sentenza per la quale non vi sia espresso divieto di legge, con piena assimilazione dei loro poteri a quelli dei magistrati togati, come si evince dall'art. 106 Cost., cosicchè, in ipotesi siffatte, deve escludersi la nullità della sentenza per vizio relativo alla costituzione del giudice ex art. 158 c.p.c., ravvisabile solo quando gli atti giudiziali siano posti in essere da persona estranea all'ufficio, ossia non investita della funzione esercitata" (Cass. n. 28937/2017)

2. L'ufficio per il processo (UPP)

L'ufficio per il processo è stato introdotto dall'art. 50 del d.l. n. 90/2014 (convertito in legge n. 114/2014) con una previsione estremamente generica, intendendosi forse affidare i singoli aspetti, non solo organizzativi ma anche strutturali, ad emananda normativa ovvero alla regolamentazione (potremmo dire *ad usum delphini*) del CSM o dei singoli Uffici e Consigli Giudiziari.

Successivamente, l'art. 10 del d. lgs. n. 116/2017 nel disciplinare l'ufficio con riguardo all'inserimento dei GOT (mentre altre disposizioni dispongono circa l'inserimento dei VPO

nell’Ufficio di collaborazione del Procuratore) ha stabilito che nel contesto dell’ufficio per il processo:

- *il giudice onorario di pace coadiuva il giudice professionale e, sotto la sua direzione e coordinamento, compie, anche per i procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, tutti gli atti preparatori utili per l’esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice professionale, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli, all’approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti;*
- *il giudice professionale, con riferimento a ciascun procedimento civile e al fine di assicurarne la ragionevole durata, può delegare al giudice onorario di pace, inserito nell’ufficio per il processo, compiti e attività, anche relativi a procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, purché non di particolare complessità, ivi compresa l’assunzione dei testimoni, affidandogli con preferenza il compimento dei tentativi di conciliazione, i procedimenti speciali previsti dagli articoli 186-bis e 423, primo comma, del codice di procedura civile, nonché i provvedimenti di liquidazione dei compensi degli ausiliari e i provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive.*
- *Al giudice onorario di pace non può essere delegata la pronuncia di provvedimenti definitori, fatta eccezione per quelli elencati nella norma;*
- *il giudice onorario di pace svolge le attività delegate attenendosi alle direttive concordate con il giudice professionale titolare del procedimento, anche alla luce dei criteri generali definiti all’esito delle riunioni di cui all’articolo 22. Il Consiglio superiore della magistratura individua le modalità con cui le direttive concordate sono formalmente documentate e trasmesse al capo dell’ufficio. Il giudice professionale esercita la vigilanza sull’attività svolta dal giudice onorario e, in presenza di giustificati motivi, dispone la revoca della delega a quest’ultimo conferita e ne dà comunicazione al Presidente del Tribunale.*

Tale assetto ordinamentale, anche per quanto riguarda i GOT in servizio, non è stato messo in discussione dalla proposta di riforma recentemente elaborata dalla Commissione ministeriale “Castelli”, che continua ad indicare come opportuno l’inserimento di tali figure nella struttura in esame.

3. Criticità costituzionali

La previsione costituzionale citata e la specifica normativa (d.lgs. n. 51/1998) vigente all’epoca del reclutamento inducono invece a ritenere che i GOT immessi in servizio prima della cd “riforma

Orlando” (d. lgs. n. 116/2017) - fatta salva l’adesione volontaria - non debbano essere inseriti nell’UPP, sussistendo molteplici ragioni ostative, rappresentate dalla violazione di diverse norme e principi dell’ordinamento.

In primis l’inserimento determinerebbe sul piano lavorativo un ingiustificato demansionamento e un’evidente dequalificazione per quanti hanno svolto per anni attività giurisdizionale, talvolta reggendo - anche in solitudine - intere sezioni distaccate di tribunale. Sul piano ordinamentale darebbe luogo ad un totale stravolgimento della funzione assunta con l’incarico conferito, che comporta la piena assimilazione delle funzioni con quelle svolte dai magistrati di ruolo, senza che sia consentita alcuna subalternità dei primi rispetto ai secondi.

L’identità funzionale che connota le due categorie di magistrati richiede com’è ovvio che siano assicurate pari autonomia e indipendenza.

Ma il giudice onorario sottoposto, anche formalmente, a direttive “concordate” con il togato non sarebbe più un giudice sottoposto solo alle leggi, come impone l’art. 101 della Costituzione. Sarebbe, per l’appunto, sottoposto anche a tali direttive, che non hanno valenza normativa ma possono variare da un Ufficio all’altro, o addirittura da una sezione di tribunale all’altra. Certamente non sarebbe un giudice libero, perché qualora non condividesse l’orientamento del magistrato professionale (per esempio su questioni insorte durante l’escusione dei testimoni, o relative a controversie seriali di cui gli è delegata la definizione) sarebbe obbligato ad adottare comunque un provvedimento che non lo convince, oppure a restituire o a farsi revocare la delega, esponendosi a significative decurtazioni del compenso o a possibili più gravi conseguenze. Sul punto si riporta un indicativo stralcio del parere di costituzionalità allegato alla cd. “lettera dei 110 procuratori” del 23.05.2017 (primo firmatario il dott. Armando Spataro);

“(...) il giudice onorario, pare con scrutinio non perspicuo alla Costituzione, dovrebbe poi attenersi, per gli affari allo stesso devoluti, alle direttive del giudice professionale che, diversamente (sic), ne disporrebbe la revoca dell’originaria delega con immediata comunicazione al Presidente del Tribunale, il tutto con qualche plausibile frizione con l’art. 101 Cost.”,

La sottoposizione del GOT al magistrato professionale (che impedisce le direttive, esercita la vigilanza sull’attività svolta, e se lo ritiene revoca la delega conferita) strida altresì con l’art. 107 comma 3 della Costituzione, (“I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni”) e con l’art. 108 ultimo comma (“La legge assicura l’indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all’amministrazione della giustizia”).

Forti perplessità soggiungono anche con riferimento alla salvaguardia del giusto processo (art. 111 Costituzione).

Tale tutela verrebbe meno, infatti, se il processo, o anche un segmento dello stesso, si svolgessero davanti a una figura che non sia dotata in senso proprio di indipendenza, terzietà e imparzialità, ma che, viceversa, sia condizionata da direttive, verifiche o controlli (peraltro lasciati al prudente apprezzamento del PdT) che possano incidere sulla sua retribuzione o –addirittura- giustificare la revoca dall’incarico.

Altrettanto problematici sono i profili che attengono alla tutela del diritto di difesa.

Affinché il contraddittorio sia effettivo occorre, come già ricordato, che abbia luogo davanti ad un giudice terzo e imparziale. Ma se tale giudice non ha l’autonomia di decidere, dovendosi attenere a direttive e orientamenti che potrebbe non condividere, qualora, magari all’esito dell’istruttoria espletata, ritenesse di doverli disattendere, *quid iuris*? Si pensi a quei procedimenti in cui la decisione dev’essere assunta necessariamente *ad horas* o comunque rapidamente: in tali ipotesi il GOT potrebbe essere chiamato a dover scegliere tra la propria valutazione dei fatti (magari maturata attraverso la dialettica processuale di cui è stato diretto testimone) e le direttive che gli sono state formalmente impartite. In ogni caso, la sua non sarebbe una decisione serena, e non sarebbe dettata esclusivamente dalla legge e dal proprio intimo convincimento.

È evidente che in un simile contesto anche il ruolo difensivo dell’avvocato risulterebbe gravemente mortificato, con effetti nefasti sugli equilibri costituzionali che sovrintendono al giusto processo.

La garanzia del giudice naturale (art. 25 comma 1 Cost.) implica che sia solo la legge a dettare i criteri in base ai quali individuare, prima del giudizio, il giudice competente, inteso sia come ufficio che come singolo magistrato. Si pone invece in palese conflitto con l’anzidetta garanzia la facoltà, attribuita al giudice togato che dirige l’UPP, di delegare la trattazione e – nelle tassative ipotesi previste – la definizione dei procedimenti a singoli GOT, non in base a criteri generali ed astratti, ma con valutazione meramente soggettiva e discrezionale (si pensi ai procedimenti “*di non particolare complessità*”, o ai provvedimenti “*che risolvono questioni semplici e ripetitive*”).

Ulteriori criticità, giustamente poste in luce dal Pres. Giuseppe Minutoli[1], sono poi rappresentata dal diverso trattamento previsto per due categorie, i GOT e i GdP, che pure la riforma Orlando ha inteso unificare. In contrasto con il principio di uguaglianza dettato dall’art. 3 della Costituzione, i GOT (ex artt. 10 e 30 d, lgs. n. 116/2017) verrebbero forzosamente inseriti

nell'UPP, mentre per i GdP l'inserimento sarebbe previsto solo ove ne facciano richiesta.

Permangono forti perplessità anche con riguardo all'art. 97 della Costituzione. La scelta di adibire professionisti già formati, che da decenni svolgono funzioni giurisdizionali, a compiti fungibili di assistenza e segretariato, non solo è in antitesi con il principio di inamovibilità del giudice (art. 107 comma 1 della Costituzione) ma appare del tutto irrazionale anche sotto il profilo dell'efficienza della PA, posto che certamente non concorre ad assicurare *il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*.

Al danno di una Giustizia che rischia di diventare ancora più lenta e inefficiente, si unirebbe oltretutto la beffa di mettere a rischio i cospicui fondi messi a disposizione per il PNRR e di dover pagare gravose sanzioni per la procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea, che proprio in questi giorni dovrebbe chiedere il deferimento del Governo italiano davanti alla Corte di Giustizia dell'UE.

Sul piano delle tutele *stricto sensu* giuslavoristiche, l'attività svolta nell'ambito dell'UPP fino all'effettiva entrata in vigore dell'art. 23 del d.lgs. n. 116/2017, attualmente prorogata al 31.12.21, si configura quale attività prevalentemente (se non esclusivamente) non retribuita, e ciò in aperta violazione con l'art. 36 della Costituzione, che notoriamente vieta il lavoro gratuito.

Infine l'inserimento dei GOT già in servizio nell'UPP implica la violazione dell'art. 117 della Costituzione, poiché verrebbero disattese le chiare ed univoche indicazioni relative allo *status* dei magistrati onorari italiani, offerte da organismi sovranazionali quali il CEDS e la CGUE.

Infatti con pronuncia del 16 novembre 2016, il CEDS (Comitato Europeo dei diritti sociali) ha rilevato la grave e reiterata violazione della carta sociale europea da parte del Governo della Repubblica italiana, e più di recente la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX ha stabilito che il magistrato onorario italiano rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri» in quanto organismo di origine legale, a carattere permanente, deputato all'applicazione di norme giuridiche in condizioni di indipendenza. Con pieno diritto della categoria in questione a tutte le tutele economiche, previdenziali ed assistenziali previste per i lavoratori comparabili, dovendosi con ciò escludere anche che possa esserne disposto unilateralmente, e in assenza di valide ed oggettive motivazioni, un radicale demansionamento.

E vanno ricordate le parole della ministra Cartabia che appena nominata, delineando le linee guida del dicastero davanti ai Senatori della Commissione Giustizia, il 18 marzo scorso sull'UPP spiegava “Si è esclusa la presenza dei giudici onorari nell'ufficio per il processo. Secondo me quella era una

presenza non opportuna, perché anche i vecchi giudici onorari, avendo giudicato fino al giorno prima, come potrebbero accettare di mettersi in una funzione soltanto ancillare. Secondo me non avrebbe funzionato bene. Mi sembra corretto tenere distinti i problemi. La magistratura onoraria darà il suo contributo all'alleggerimento della giustizia secondo le forme sue proprie. L'assistente è l'assistente ed è un'altra cosa".

4. Conclusioni

Pur non entrando nel merito della validità della struttura dell'UPP, va tuttavia rilevato che l'introduzione di tale struttura è stata motivata, anche in sede parlamentare, con la comparazione ad analoghe esperienze che sarebbero presenti in altri sistemi giudiziari. Peccato si tratti di riferimenti vaghi ed approssimativi, se non del tutto impropri.

Così, per esempio, l'accostamento ad una analoga struttura che esisterebbe in un sistema abbastanza vicino al nostro, qual'è quello francese, prende in considerazione il fatto che il "juge" è assistito da un "greffier". Ma trascura che il *greffier*, assimilabile al nostro assistente giudiziario o al cancelliere, è un impiegato pubblico che non ha nulla in comune né con gli stagisti e i tirocinanti, né - a maggior ragione - con il GOT con funzioni giurisdizionali di "giudice singolo", previsto dal nostro ordinamento.

Al di là di tentativi forse frettolosi di offrire legittimazione ad una struttura operativa fortemente voluta da una parte della magistratura professionale, quel che dovrebbe essere pacificamente condiviso è che l'UPP non può sugellare l'illegittimo demansionamento dei GOT, attraverso la forzosa espropriazione delle attività giurisdizionali che l'art. 106 della Costituzione attribuisce espressamente a tali figure.

Opinione, questa, condivisa anche dal CSM, che nella delibera del 24 febbraio 2016 osservava come *"appare incongrua la previsione della assegnazione di coloro che attualmente siano investiti delle funzioni di Magistrato onorario all'ufficio del processo, atteso che tale disposizione non appare compatibile con la, invero correttamente ipotizzata, prospettiva di una progressiva formazione e della acquisizione graduale di esperienza nell'esercizio della funzione giurisdizionale, determinata dal passaggio dalla posizione di diretta collaborazione col giudice professionale alla assunzione di autonome funzioni giurisdizionali, seppur onorarie"*.

Censure forti e circostanziate all'inserimento dei giudicanti onorari nell'UPP sono giunte in questi anni anche da autorevoli giuristi. Valga quanto espresso, senza mezzi termini, in un mirabile saggio del Prof. Giuliano Scarselli^[2] che risale al 2017:

“In sostanza, il giudice professionale si trasforma in un piccolo capo di un piccolo ufficio, ovvero quello del processo, e più che lavorare farà lavorare i suoi collaboratori; il giudice onorario si trasforma invece in ancilla del giudice professionale, il tutto per 16.000,00 euro lordi annui (...) E torno, allora, a porre la domanda che già posì in seno al commento della legge delega, ovvero se compito del legislatore è quello di migliorare l’efficienza della giustizia oppure le condizioni di lavoro dei giudici professionali. Questa non è la riforma dei giudici onorari; ai giudici onorari questa riforma non concede niente: né migliori retribuzioni, né minime forme di stabilizzazione del lavoro, né minime forme di assistenza e/o previdenza. Direi, nemmeno riconosce il ruolo fondamentale che questa magistratura ha avuto in tutti questi anni, dalla soppressione delle preture ad oggi (...). In ogni caso la retribuzione prevista per i giudici onorari di pace non appare conforme a quanto statuito dal Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d’Europa (CEDS) nel provvedimento pubblicato in data 16 novembre 2016, nonché dalla Commissione Europea (in relazione al caso EU PILOT 7779/15/EMPL, conclusosi con esito negativo per l’Italia) e dalla Commissione delle Petizioni del Parlamento europeo con lettera del Presidente del 23 marzo 2017. Non giova alla qualità della giustizia che il giudice professionale non abbia ormai quasi più contatti diretti con il fascicolo e assuma direttamente le decisioni solo in sporadici casi, poiché in tutti gli altri, come abbiamo visto, il compito di rendere giustizia o è di competenza del giudice di pace, o è assegnato al giudice onorario, o è delegato allo stesso all’interno dell’ufficio del processo”.

La profezia sembrerebbe sul punto di avverarsi: nel tour volto a promuovere la struttura sulla quale sono state puntate le sostanziose *fiches* concesse dall’Europa, e che vedrà, all’esito di un reclutamento in tempi record, l’inserimento di oltre 20.000 nuovi addetti con vari ruoli e competenze, la ministra Cartabia ha spiegato che d’ ora in poi le sentenze saranno il frutto di una “*decisione corale*”, evocando l’immagine della sala operatoria e del lavoro *d’équipe* che sta dietro ad un intervento.

Ma questa visione dell’*iter* decisorio come una sorta di catena di montaggio ove ciascuno elabora un frammento e concorre a realizzare un’opera collettiva, sia pur sotto la direzione di un capo, è compatibile con un ordinamento che sembrerebbe individuare proprio nella solitudine del giudice, nella valutazione serena, prudente e perciò personale dei fatti di causa, nel convincimento intimo, libero, e talvolta tormentato, la materia - impalpabile - che permea la responsabilità dello *ius dicere*?

*GOT presso il Tribunale di Milano, Direttivo AssoGOT

[1] <https://www.unicost.eu/la-necessaria-riforma-della-magistratura-onoraria-e-l'efficienza-della-giurisdizione/>

[2] https://www.questionejustizia.it/articolo/note-critiche-sullo-schema-di-decreto-legislativo-recante-la-riforma-organica-della-magistratura-onoraria_10-07-2017.php