



Magistratura onoraria" class="voce">

“In Italia nulla è più definitivo del provvisorio e più provvisorio del definitivo”: check up della magistratura onoraria

di [Ernesto Aghina](#)

5 giugno 2024

Sommario: 1. Il lungo cammino della riforma della magistratura onoraria - 2. Gli esiti della riforma “Cartabia” - 3. L’ultimo d.d.l. in gestazione - 4. Le criticità permanenti - 5. I magistrati onorari di nuova nomina - 6. È ancora possibile un eterogoverno della magistratura onoraria?

1. Il lungo cammino della riforma della magistratura onoraria

L’afiorisma di Prezzolini sembra attagliarsi sartorialmente alla situazione ordinamentale della magistratura onoraria, che dopo interminabili interventi normativi caratterizzati da rinvii e proroghe, dopo la riforma del 2017 vive in questi mesi di sussulti normativi che non attenuano la sensazione di quanto resti ancora lontano un opportuno e definitivo assetto di un settore da tempo coessenziale alla vita giudiziaria.

È noto il lungo e faticoso percorso inteso fondamentalmente a regolare lo status delle “magistrature onorarie” (il plurale si impone per le perduranti difformità di figure al suo interno) presenti nel nostro panorama giudiziario, raccogliendo le istanze di stabilizzazione (e non solo) di categorie logorate da un’innumerevole serie di rinvii e proroghe.

Le sollecitazioni provenienti dalla Commissione Europea ed alcune pronunzie sia della Corte di Giustizia dell’UE che delle Corti nazionali hanno certamente determinato uno stimolo per interventi normativi diversi dalle consuete dilazioni, e la cd. riforma “Orlando” di cui al d. lgs.vo n. 116/2017 ha costituito certamente un significativo punto di approdo, rivelatosi però molto presto incompleto e comunque inadeguato ad offrire una risposta soddisfacente alle istanze delle associazioni sindacali di categoria.

Ferme restando le fondamentali acquisizioni dell’unicità della figura del giudice onorario di pace e la regolamentazione del ruolo dei “nuovi” magistrati onorari (nominati dopo la riforma), la disciplina transitoria intesa a regolare lo status dei magistrati onorari in servizio si è mostrata sin da subito insufficiente sia a rispondere alle esigenze rappresentate dalla Commissione Europea che alle concrete necessità organizzative degli uffici giudiziari.

Di qui l’attività svolta da una commissione ministeriale che ha elaborato una proposta di modifica del d.lgs.vo n. 116/2017, intervenendo su plurimi aspetti critici della riforma Orlando, offrendo un ampio contributo per la risoluzione dei non pochi problemi esistenti^[1].

L’urgenza di offrire una risposta alle pressanti esigenze di stabilità dei magistrati in servizio, accreditate dal preannuncio di una procedura di infrazione della C.E., ha indotto il legislatore ad un intervento “emergenziale” nella legge di bilancio del 2021 (art. 1 commi dal 629 al 633 della legge n. 234 del 30.12.2021) che, modificando l’art. 29 del d.lgs.vo n. 116/2017, ha previsto una procedura valutativa per tutti i magistrati già in servizio alla data di entrata in vigore della riforma, funzionale alla loro conferma a tempo indeterminato.

La cd. riforma “Cartabia”, limitandosi al pur rilevante aspetto di permanenza in servizio dei magistrati onorari, ne ha previsto la conferma sino al settantesimo anno di età, previo superamento di una prova di esame semplificata, consentendo peraltro un’opzione (da esercitare entro trenta giorni dalla comunicazione dell’esito della procedura valutativa) tra un regime di esclusività o meno.

Di qui la conseguente differenziazione di compenso, peraltro corrisposto in misura fissa con abbandono (quanto ai giudici di pace) del precedente (e non certo rimpianto) “ottimo”.

Il tutto previa “*rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso*”, salvo corresponsione di un’indennità forfettaria in caso di mancata domanda di valutazione o per il suo esito negativo.

Un regime normativo sicuramente parziale, inteso a regolare unicamente il (pur principale) nodo della precarietà delle funzioni onorarie, che ha determinato più di una perplessità quanto alla sua disciplina^[2].

2. Gli esiti della riforma “Cartabia”

Le preoccupazioni dei magistrati onorari sull'intervento normativo del 2021 si sono incentrate sulla dedotta esiguità del trattamento economico (parametrato a quello del personale amministrativo giudiziario di Area III), a vistosi vuoti normativi quanto alla posizione previdenziale e assistenziale, nonché sulla singolare previsione, nel caso di percezione dell'indennità, di una espressa *“rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario cessato”*.

Le doglianze dei magistrati onorari hanno riguardato altresì l'alea intrinseca ad una valutazione necessariamente sommaria, avente ad oggetto una platea di utenti di consolidata e prolungata esperienza professionale.

Le attuali risultanze statistiche fornite dal C.S.M.^[3], consentono di ritenere infondate le preoccupazioni legate al paventato rigore della procedura valutativa.

Premesso che la legge ha previsto l'espletamento delle procedure di conferma in tre successive *tranches*, dal 2022 al 2024, legate all'anzianità di servizio dei magistrati onorari, i dati provvisori (aggiornati al 18 aprile 2024) sono i seguenti:

Schermata-2024-06-05-alle-15.27

(*) DATO PRESUNTO RICAVATO PER DIFFERENZA TRA I MAG.ONORARI IN SERVIZIO E QUELLI CHE HANNO GIA' PARTECIPATO ALLA PROCEDURA DI STABILIZZAZIONE O CHE PUR AVENDONE DIRITTO NON HANNO PRESENTATO DOMANDA.

(**) IL NUMERO DELLE DOMANDE È SUPERIORE A QUELLO DEI M.O. RICOMPRENDENDO ANCHE QUELLE FORMULATE PIÙ VOLTE.

(***) MAGISTRATI ONORARI CESSATI DALL'INCARICO PER NON AVER PRESENTATO DOMANDA DI STABILIZZAZIONE.

Da tanto emerge come sin qui solo il 3,99% dei magistrati in servizio ricompresi nelle procedure di valutazione abbia optato per non presentare domanda di conferma, e tra quelli sottoposti a verifica (nel biennio 2023 e 2024) gli esiti negativi si riducano al 3,98% (percentuale verosimilmente da ridurre in considerazione dei casi di esito negativo conseguente alla mancata presentazione del magistrato onorario dinanzi alla commissione preposta alla valutazione).

Risulta del tutto probabile ritenere che anche gli esiti dell'ultima procedura di valutazione prevista per il corrente anno (recentemente deliberata dal C.S.M. in data 24.4.2024), non modificheranno il *trend* prefigurato.

Nonostante l'intervento correttivo summenzionato, con comunicazione del 15.7.2022 la Commissione Europea non ha ritenuto soddisfatti i rilievi contenuti nella lettera di avvertimento della procedura di infrazione, assumendo ancora permanenti violazioni delle direttive su lavoro a tempo determinato, sul lavoro parziale, sull'orario di lavoro e sulla maternità.

Di qui l'intensificarsi di un dibattito politico animato da una serie di interpellanze parlamentari e da una circolare ministeriale del 31.3.2023 che ha dettagliato l'ammontare del compenso (in misura fissa per dodici mensilità) e dell'indennità giudiziaria (spettante ai magistrati onorari confermati in regime di non esclusività in misura dimezzata rispetto agli altri)[\[4\]](#).

Viene altresì rimarcato che il predetto trattamento economico meno favorevole si fonda sull'art. 1.3 del d.lgs.vo n. 116/2017 per cui l'incarico, laddove non esclusivo, "si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali".

Particolarmente significativa la chiarificazione per cui l'opzione concernente il regime di esclusività (o viceversa) non debba essere intesa come irreversibile, quanto decorrente dal conseguente provvedimento organizzativo del capo dell'Ufficio giudiziario.

Le evidenti lacune normative concernenti il regime fiscale, assicurativo e previdenziale dei magistrati onorari confermati trovano una prima risposta nel d.l. n.75 del 22.6.2023 che all'art.15bis offre una serie di risposte alle istanze della categoria.

3. L'ultimo d.d.l. in gestazione

L'ultima novità sul fronte legislativo in materia di magistratura onoraria è costituita dalla presentazione al Consiglio dei Ministri, nello scorso febbraio, di un disegno di legge che modifica la disciplina dei magistrati onorari in servizio prima della riforma Orlando

[1] Cfr.: ERNESTO AGHINA, in <https://www.giustiziainsieme.it/it/magistratura-onoraria/1903-la-proposta-di-modifica-della-riforma-del-d-lgs-vo-n-116-2017-sulla-magistratura-onoraria-elaborata-dalla-commissione-ministeriale-di-ernesto-aghina>

[2] Cfr.: LUCIANO CIAFARDINI, in <https://www.giustiziainsieme.it/it/magistratura-onoraria/2432-commissioni-di-valutazione-per-la-conferma-a-tempo-indeterminato-dei-magistrati-onorari-di-lungo-corso-quando-il-diavolo-si-nasconde-nei-dettagli>

[3] I dati sono stati acquisiti in virtù della cortese disponibilità del dott. Carpentieri, dirigente del settore amministrativo

della commissione competente sulla magistratura onoraria.

[4] Per il regime di esclusività è previsto un compenso complessivo che varia tra €. 36.313,29 a €.39.364,37 a seconda della diversa anzianità di servizio; per il regime di non esclusività l'importo varia tra €. 30.777,36 e €. 33.426,24.

[5] Particolarmente significativa l'abolizione del precedente divieto di utilizzazione dei g.o.p. nel collegi penali, che residua unicamente per i procedimenti di competenza del tribunale del riesame, consentendo la presenza del g.o.p. anche nella cognizione collegiale per i reati indicati nell'art. 407.2 lett.a) c.p.p., che resta invece inibita per i g.o.p. assunti dopo la riforma Orlando (v. *infra sub § 5*).

[6] La nuova formulazione dell'entità dell'impegno richiesto ai m.o. interviene anche per oggettivare l'attuale generica della previsione di cui all'art.29.7 del d.lgs.vo n. 117/2017 (come modificato dall'art. 1.629 della ll. n. 234/2021) che, per quanto concerne il contingente ad esaurimento dei m.o. entrati in servizio prima del 15.8.2017 che non abbiano scelto per il regime di esclusività, opera un rinvio alla disciplina della riforma Orlando (e quindi all'art.1.3 in tema di impegno) “*in quanto compatibile*”, inducendo il C.S.M. ad adottare una risoluzione (del 5.7.2023) in cui viene affermata la non applicabilità del limite temporale di due giorni settimanali (ritenuto riservato solo ai nuovi m.o.), “*rimettendo ai capi degli uffici l'adozione di un assetto organizzativo che consenta ai m.o. il contestuale espletamento di ulteriori attività lavorative o professionali*”.

Lo stesso C.S.M. ha invece ribadito la tassatività del limite di due giorni settimanali per i m.o. confermati che non abbiano optato per il regime esclusivo con risposta a quesito dell'8.3.2023.

[7] Il C.S.M. con circolare del 22.11.2023 non ha potuto che limitarsi ad indicare i criteri di massima cui ancorare la fissazione degli obiettivi annuali, che già stanno registrando evidenti

differenze nell'applicazione pratica.

[8] Per un'analisi complessiva della necessità di rivisitazione del d.lgs.vo n.117/2016 v. *supra sub nota n.1*

[9] Cfr. la delibera del C.S.M. del 19.6.2019 che prevede la destinazione dell'aspirante magistrato onorario per due terzi della durata del tirocinio nel settore di assegnazione successiva.

[10] Senza contare il caso, non infrequente, dell'inutile duplicazione imposta al g.o.p. che abbia già espletato (in qualità di funzionario) l'attività presso l'Ufficio per il processo.

[11] a) *scopertura superiore al 30% dell'organico o delle presenze effettive dei magistrati del tribunale o della sezione;*

b) superamento della soglia percentuale del 50% (per il settore civile) o del 40% (per quello penale) del numero di procedimenti ultratriennali rispetto al numero di pendenze complessive dell'ufficio, rilevate dal Ministero ogni 30 giugno;

c) superamento del 70% del numero medio di pendenze civili per ciascun giudice del tribunale o del 50% di quelle penali, rispetto alla media nazionale individuale di pendenze calcolata nell'anno precedente;

d) superamento del 70% del numero medio di sopravvenienze per ciascun giudice civile del tribunale, o del 50% per ciascun giudice penale, rispetto alla media nazionale individuale di sopravvenienze calcolata nell'anno precedente.

[12] *Il numero dei processi assegnati al g.o.p. non può essere comunque superiore a un terzo del numero medio nazionale dei processi pendenti per ciascun giudice di tribunale.*

L'assegnazione deve intervenire 6 mesi e può essere mantenuta per un massimo di tre anni, anche quando siano venute meno la condizione che la consente, e non reiterata che dopo un periodo di altri tre anni, nonché limitata ai soli "procedimenti pendenti".

[13] Cfr. ERNESTO AGHINA - L'utilizzazione dei giudici onorari in tribunale dopo la riforma, in
<https://www.giustiziainsieme.it/it/magistratura-onoraria/500-l-utilizzazione-dei-giudici-onorari-in-tribunale-dopo-la-riforma>

[14] Oggi fissata al 30.10.2025 ai sensi dell'art. 8bis della legge n. 8/2020.

[15] Per la diversa soluzione diretta alla realizzazione di una figura di giudice di prossimità a tempo indeterminato, selezionato per titoli e con retribuzione analoga a quella del magistrato di

prima valutazione di professionalità cf. ANTONELLA DI FLORIO – Lo stato giuridico della magistratura onoraria: un cantiere ancora aperto, in

<https://www.questionejustizia.it/articolo/stato-mag-onor>

Immagine: Anton Alexander Von Werner, *Lutero alla Dieta di Worms*, 1877.