

PARERI

1) - **27/PA/2024** - Ministero della Giustizia: trasmissione, per il parere, dello schema del disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri, recante: ‘Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento’.

(relatore Consigliere GIUFFRÈ)

«Il Consiglio,

visto il testo del disegno di legge recante “*Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento*”;

vista la richiesta pervenuta dal Ministro della Giustizia in data 10.7.2024 e volta ad ottenere un parere in ordine al predetto atto;

letto l’art. 10, secondo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195;

osserva:

1. Il contenuto del disegno di legge.

Il disegno di legge in commento (AC 1950) è composto da 4 articoli.

L’**art. 1**, rubricato “*Modifiche al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, recante 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*”:

- 1) apporta modifiche agli artt. 5, 8, 29, 30 e 31 del d.lgs. n. 116 del 2017, nonché all’art. 50 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Testo unico delle imposte sui redditi);
- 2) introduce nel corpo del citato d. lgs. n. 116 del 2017 una serie di nuove disposizioni, e in particolare:
 - a. l’art. 29-*bis*, rubricato “*Impegno complessivo dei magistrati onorari confermati*”;
 - b. l’art. 29-*ter*, rubricato “*Incompatibilità*”;

- c. l'art. 30-*bis*, rubricato “*Destinazione in supplenza dei magistrati onorari confermati*”;
- d. l'art. 30-*ter*, rubricato “*Attività dei magistrati onorari confermati durante il periodo feriale e godimento del periodo feriale*”;
- e. l'art. 30-*quater*, rubricato “*Trasferimento dei magistrati onorari confermati*”;
- f. l'art. 30-*quinquies*, rubricato “*Valutazione di idoneità professionale del magistrato onorario confermato*”;
- g. l'art. 30-*sexies*, rubricato “*Violazione dei doveri inerenti alle funzioni*”;
- h. l'art. 30-*septies*, rubricato “*Ulteriori disposizioni*”;
- i. l'art. 31-*bis*, rubricato “*Compenso e regime contributivo dei magistrati onorari confermati che esercitano le funzioni in via esclusiva*”;
- j. l'art. 31-*ter*, rubricato “*Compenso e regime contributivo dei magistrati confermati che esercitano le funzioni in via non esclusiva*”;
- k. l'art. 31-*quater*, rubricato “*Adeguamento del compenso*”.

3) autorizza, per gli anni dal 2025 al 2033, le spese necessarie per dare attuazione alle nuove disposizioni di cui agli artt. 31-*bis*, 31-*ter* e 31-*quater*, d.lgs. 116 del 2017.

L'art. 2, rubricato “*Rimessione in termini e disciplina della conferma*”, consente, nei limiti della disponibilità di risorse finanziarie, di avviare una nuova procedura di valutazione cui possono partecipare “*i magistrati onorari non confermati per mancata presentazione della domanda di partecipazione alle prove valutative già concluse, oppure per avere rinunciato a sostenere il colloquio orale pur avendo presentato domanda di conferma*”.

L'art. 3 reca “*Disposizioni transitorie*” in tema di rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (commi 1 e 2) e di esercizio dell'opzione di cui al comma 6 dell'art. 29 (regime di esclusività).

L'art. 4 reca “*Disposizioni finanziarie*”.

Alla luce delle prerogative consultive riconosciute al Consiglio “*sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie*” (art. 10, co. 2, L. n. 195/1958), in questa sede si prenderanno in considerazione le disposizioni di cui agli artt. 1 (fatta eccezione per il comma 3, recante autorizzazione alle spese), 2 e 3 del disegno di legge, così come risultanti dalle modifiche ad essi apportate dall'esame in Commissione Giustizia della Camera dei Deputati e dalla successiva approvazione dall'Assemblea.

Il testo è stato trasmesso al Senato in data 5 dicembre 2024 (AS 1322).

2. La questione della attuale natura dell'incarico dei magistrati onorari "confermati".

Una ragionata lettura del disegno di legge dovrebbe muovere dalla esatta individuazione della attuale natura dell'incarico conferito ai magistrati onorari "confermati", in quanto di logico ausilio nell'apprezzamento della coerenza dei nuovi interventi sull'impianto preesistente.

Al riguardo, va subito detto che il compito dell'interprete si presenta, sotto tale profilo, tutt'altro che agevole, in ragione dell'ambiguità del dato normativo.

Potrebbe, tuttavia, obiettarsi che il legislatore, in una "caotica" situazione di emergenza - ingenerata dalle molteplici sollecitazioni intervenute in direzione di un assetto regolativo non troppo disomogeneo rispetto a quello concepito per i magistrati ordinari -, abbia, invece, volutamente rinunciato a fornire una qualificazione dell'incarico in questione, puntando sulla esaustività della disciplina per esso predisposta.

Si prospettano, pertanto, due possibili ricostruzioni dell'impianto normativo attuale: l'una imperniata sulla necessaria identificazione di una qualificazione - come ricavabile dal dato normativo - dell'incarico in questione, l'altra fondata sulla "autosufficienza" di una regolamentazione che, non fornendo parametri utili a tal fine, configurerebbe un rapporto del tutto "speciale", in astratto compatibile con la natura "onoraria" delle funzioni svolte dai predetti magistrati.

Nei paragrafi che seguono si esamineranno le ricadute dell'una o dell'altra opzione.

2.1. La tesi del rapporto di pubblico impiego.

Norma rilevante dell'attuale disciplina è quella contenuta nell'art. 29, comma 6, del d.lgs. n. 116 del 2017, ove è precisato, tra l'altro, che *"Ai magistrati onorari confermati che optano per il regime di esclusività delle funzioni onorarie non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 3, del presente decreto (...)"*.

Le disposizioni in questione - ossia quelle inapplicabili - sono le seguenti: a) L'incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego; b) Al fine di assicurare tale compatibilità, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana; c) Ai magistrati onorari sono assegnati affari, compiti e attività, da svolgere sia in udienza che fuori udienza, in misura tale da assicurare il rispetto di quanto

previsto dal presente comma.

Il che potrebbe significare, per quanto qui interessa, che l'incarico conferito ai magistrati onorari confermati che abbiano optato per l'esclusività delle funzioni non può avere natura "inderogabilmente temporanea" e può determinare - o determina - un rapporto di pubblico impiego.

Altra norma significativa è quella del successivo comma 7 del predetto art. 29, nella parte in cui è disposto che ai magistrati onorari confermati che non esercitano l'opzione di cui al comma 6 si applicano, *"in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 3, del presente decreto, con esclusivo riferimento allo svolgimento dell'incarico in modo da assicurare il contestuale espletamento di ulteriori attività lavorative o professionali"*.

Ciò potrebbe implicare, *a contrario*, che, anche in tal caso, non si applichi la regola della natura inderogabilmente temporanea dell'incarico e dell'inidoneità di quest'ultimo a dar luogo un rapporto di pubblico impiego.

La formula normativa, pur non del tutto chiara, potrebbe indurre a ritenere che l'incarico dei magistrati confermati o, secondo altra terminologia corrente, "stabilizzati" determini, in mancanza di un divieto, un rapporto di pubblico impiego, poiché, anche dal regime in concreto prefigurato dal legislatore, se ne evincerebbero le principali caratteristiche (ossia, il rapporto con una pubblica amministrazione, la continuità della prestazione, un compenso fisso e predeterminato, l'indeterminatezza del rapporto stesso sul piano temporale), non ostandovi la carenza di espletamento di un concorso, attesa la presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico¹.

Un segnale in tal senso pare offerto da una recente sentenza del T.A.R.².

Uno spunto è anche offerto dalla relazione illustrativa al disegno di legge, ad apertura della quale si legge che lo stesso regola "compiutamente" il "rapporto di lavoro" dei magistrati onorari "stabilizzati"; inoltre, dagli atti parlamentari della seduta del 2 dicembre 2024 presso la Camera dei Deputati, si apprende che il Ministro della Giustizia, in una risposta ad una interrogazione parlamentare, avrebbe chiarito che "i magistrati stabilizzati hanno acquisito lo *status* di lavoratori subordinati".

In buona sostanza, potrebbe sostenersi che l'attuale impianto normativo concernente i

¹ V., tra le altre, sul principio di deroga all'accesso ai pubblici uffici per concorso, Corte cost. 9 novembre 2006, n. 363.

² V. T.A.R. Lazio, 23 gennaio 2024, n. 1244, ove si legge che *"la disciplina introdotta dalla L. 234/2021, lungi dal pregiudicare i magistrati onorari, che sono stati per anni prorogati, intende, invece, rimuovere con immediatezza le 'criticità' del loro status lavorativo attraverso la trasformazione del rapporto di servizio onorario in rapporto di impiego pubblico a tempo indeterminato e la concessione delle ulteriori provvidenze - retributive, assicurative e previdenziali - che ad esso si accompagnano"*.

magistrati onorari confermati escluda non solo la natura “non subordinata” del rapporto, ma anche la sussistenza di un rapporto di lavoro di taglio privatistico (benché in astratto configurabile³), concettualmente non accettabile con riferimento alla posizione di soggetti che, comunque, esercitino la giurisdizione.

Da quanto sopra esposto dovrebbe derivare, in primo luogo, che, attualmente, lo “statuto” del magistrato onorario confermato non può essere “contaminato”, in difetto di richiamo espresso, da norme dettate per i magistrati che svolgano funzioni onorarie a tempo determinato, dovendo lo stesso attingere alla ordinaria disciplina prevista per i pubblici dipendenti a tempo indeterminato.

Per comprendere appieno la questione può addursi il seguente esempio.

L’attuale normativa non prevede, esplicitamente, una disciplina dei congedi parentali a beneficio dei magistrati onorari confermati; un tale regime è introdotto nel disegno di legge (e, sul punto, v. il successivo § 17). Poiché, tuttavia, esiste un regime dei congedi previsto, in via generale, a favore di tutti i lavoratori subordinati, lo stesso dovrebbe essere applicabile anche a detti magistrati. Il disegno di legge, come si vedrà, prevede in favore di questi ultimi una disciplina di settore più favorevole di quella legale “generale”, sicché potrebbe ritenersi che il nuovo innesto non introduca la regolamentazione dei congedi - e, quindi, non attesti la mancanza di una pregressa tutela, in materia, per il passato -, limitandosi a modificarne il regime legale previgente.

Dalla sopra esposta ricostruzione deriva, ancora, che le innovazioni apportate dal disegno di legge (si pensi, soprattutto, al regime contributivo) debbano essere compatibili con il regime del rapporto di pubblico impiego, salvo ipotizzare una disciplina “ibrida” che, tuttavia, non giustificandosi alla stregua della natura del rapporto, potrebbe dar luogo, ove portatrice di effetti sfavorevoli per i magistrati onorari, ad ulteriori denunce fondate su una ipotetica disparità di trattamento o irragionevolezza dell’apparato normativo.

La centrale controindicazione della predetta ricostruzione è che un regime di pubblico impiego svincolato dall’espletamento di un concorso potrebbe ritenersi posto in violazione dell’implicito divieto ricavabile dall’art. 106, secondo comma, Cost., sul rilievo che la nomina dei magistrati onorari sia in linea unicamente con lo svolgimento di funzioni di durata temporanea e in regime di non esclusività.

³ Cfr., tra le altre, Cass. 18 novembre 2019, n. 29897: “*Pur dopo la privatizzazione del pubblico impiego, non è impedita la stipula di contratti di lavoro con la P.A. regolati dalla disciplina privatistica, quando vi sia una norma speciale che lo preveda o per rapporti di lavoro cd. anomali per l’assolvimento di compiti non riconducibili alle finalità istituzionali*”.

Potrebbe, però, sul punto, valere l'obiezione che l'eccezionalità della situazione - di cui è espressione una disciplina speciale destinata ad esaurirsi nel tempo, al fine di fronteggiare, da un lato, il carico di lavoro esistente nel settore giustizia, e, dall'altro, di conformare il diritto interno a quello sovranazionale - renda detta disciplina, comunque, compatibile con il sistema.

2.2. La tesi dell'incarico onorario.

Secondo altra prospettiva, il magistrato onorario, con riguardo alla normativa attuale, non sarebbe un dipendente pubblico o privato ed il suo rapporto sarebbe regolato, in via esclusiva, dalla disciplina appositamente dettata dal legislatore.

Ciò implicherebbe, da un lato, che non sarebbe consentito all'interprete ricorrere alla disciplina del rapporto di lavoro subordinato in via suppletiva o per colmare "lacune" nella regolamentazione di settore e, dall'altro, che non si porrebbe, per i nuovi innesti, un problema di compatibilità e/o coerenza con il regime della subordinazione.

2.3. Impostazione dell'analisi.

Nei paragrafi che seguono l'esame dei singoli interventi di cui al disegno di legge verrà effettuato, ove necessario, considerando, per quanto possibile, tutte le opzioni analizzate in precedenza, con conseguente prospettazione alternativa delle varie implicazioni che ne discendono.

Va in premessa sottolineato, in via generale, che nell'impianto del predetto disegno di legge convivono vari "statuti", ossia quello del pubblico impiego, quello del lavoro subordinato di taglio privatistico e quello del lavoro in senso lato autonomo.

Va altresì sin da subito evidenziato che il tendenziale avvicinamento, per via normativa, della posizione dei magistrati onorari confermati a quella dei magistrati "professionali" pare inidoneo a costituire la base di un ulteriore effetto di trascinamento a beneficio dei primi ipotizzabile, ad esempio, mediante il ricorso al Giudice delle leggi, attesa la più volte riconosciuta diversità dei rispettivi "status".

Ci si potrebbe, persino, chiedere, nell'ambito di una più ampia riflessione, se non sia lo statuto protettivo del magistrato onorario confermato a tempo pieno a poter attualmente costituire il *tertium comparationis* di alcuni aspetti della disciplina riservata ai magistrati ordinari, ove in ipotesi divenuta deteriore a seguito della progressiva assimilazione delle due categorie di magistrati.

In conclusione, appare comunque utile precisare che la preferenza per l'una o per l'altra tra le opzioni ermeneutiche sopra prospettate rispetto alla qualificazione giuridica del rapporto

di lavoro dei magistrati onorari “stabilizzati” è questione che non assume, nella fattispecie in esame, rilievo dirimente.

Deve infatti evidenziarsi che non è precluso al legislatore di dettare anche nel settore pubblico – analogamente a quanto già avvenuto col disposto dell’art. 2, co. 1, d. lgs 81/2015 per il lavoro privato – una disciplina che, a prescindere dalla qualificazione dello specifico rapporto in termini di subordinazione o di autonomia, riconosca ad una determinata attività talune tutele (ferie o permessi retribuiti) e alcuni istituti (trasferimenti o valutazioni di professionalità) che siano propri del rapporto di lavoro subordinato.

In definitiva, il disegno di legge in esame, muovendo dalla constatazione che la Corte di giustizia ascrive al magistrato onorario dell’ordinamento nazionale la qualità di “lavoratore” (professionale), ha ritenuto di adeguare di conseguenza la normazione interna, quanto meno per i magistrati onorari “stabilizzati”. Non è dubbio, infatti, che anche l’attività dei magistrati onorari possa dirsi organizzata, più che semplicemente coordinata, dalla P.A., non fosse altro perché inserita in un “programma lavorativo” definito dal dirigente dell’ufficio giudiziario e delimitata da un orario di lavoro predefinito nel suo limite massimo. Di ciò occorre prendere atto, avendo il legislatore inteso realizzare un’operazione di difficile, ma giustificato, bilanciamento tra i contrapposti indirizzi della giurisprudenza europea [CGUE, 16.7.2020, c-658/18; 7.4.22, c-236/20] e di quella interna [tra le altre, Corte cost. 267/2020; 41/2021; Cass. 10774/2020], tanto più in pendenza della procedura di infrazione *ex art. 258 TUF*E notificata al Governo italiano dalla Commissione UE il 15.7.2021.

3. Il “doppio regime” dell’incarico dei magistrati onorari confermati.

L’art. 1 del disegno di legge introduce, al comma 1, lett. a), alcune modifiche all’art. 29 del d.lgs. n. 116 del 2017.

Lo stesso dispone, in primo luogo, la sostituzione del comma 6 del citato articolo⁴, con

⁴ Ove è previsto che “*I magistrati onorari confermati, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione dell’esito della procedura valutativa di cui al comma 3, possono optare per il regime di esclusività delle funzioni onorarie. In tale ipotesi ai magistrati onorari confermati è corrisposto un compenso parametrato allo stipendio e alla tredicesima mensilità, spettanti alla data del 31 dicembre 2021 al personale amministrativo giudiziario di Area III, posizione economica F3, F2 e F1, in funzione, rispettivamente, del numero di anni di servizio maturati di cui al comma 2, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto o funzioni centrali, con esclusione degli incrementi previsti per tali voci dai contratti collettivi nazionali di lavoro successivi al triennio 2019-2021. È inoltre corrisposta un’indennità giudiziaria in misura pari al doppio dell’indennità di amministrazione spettante al personale amministrativo giudiziario di cui al periodo precedente e non sono dovute le voci retributive accessorie connesse al lavoro straordinario e quelle alimentate dalle risorse che confluiscono nel fondo risorse decentrate. Il trattamento economico di cui al presente comma non è cumulabile con i redditi di pensione e da lavoro autonomo e dipendente. Ai magistrati onorari confermati che optano per il*

la seguente previsione: “*I magistrati onorari confermati, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione dell’esito della procedura valutativa di cui al comma 3, possono optare per il regime di esclusività delle funzioni onorarie, che è incompatibile con lo svolgimento di ulteriori attività lavorative ai sensi dell’articolo 16 dell’ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12*”.

La norma, nella prima parte, ricalca la attuale disposizione, con riferimento ai tempi dell’opzione per il regime di esclusività; non contempla più il trattamento economico-normativo (regolamentato in altre disposizioni, su cui v. *infra*) e dispone la eliminazione della locuzione “*Ai magistrati onorari confermati che optano per il regime di esclusività delle funzioni onorarie non si applicano le disposizioni di cui all’articolo 1, comma 3, del presente decreto*”.

A tale ultimo riguardo, potrebbe ritenersi che la locuzione in questione, con specifico riferimento alla non applicabilità della disposizione sulla natura inderogabilmente temporanea dell’incarico e sulla non configurabilità di un rapporto di pubblico impiego, sia stata ritenuta superflua, in quanto la disposizione stessa sarebbe naturalmente inconciliabile con il predetto regime di esclusività e con l’intera nuova disciplina, che potrebbe ritenersi rafforzativa del regime di pubblico impiego, prevedendo, in aggiunta alla indeterminatezza del rapporto (insuscettibile di essere contraddetta dalla previsione di cui all’art. 30 *quinquies*, in materia di “Valutazione di idoneità professionale del magistrato onorario confermato”, analoga, nella sostanza, a quella, concernente i magistrati ordinari, di cui agli artt. 11 e ss. del d.lgs. n. 160 del 2006⁵) ed alla previsione di un compenso fisso, un orario di lavoro, una procedura sostanzialmente di matrice disciplinare, un regime delle assenze, una completa tutela previdenziale e l’inapplicabilità di molte norme relative ai magistrati onorari di nuova nomina.

Ma non può del tutto escludersi, per converso, un intento di disconoscere, comunque, la sussistenza di un rapporto di pubblico impiego, con un effetto che, inevitabilmente, avrebbe una “anomala” portata di trascinamento anche per il passato, non essendo plausibile ritenere che il regime attuale possa considerarsi di pubblico impiego “a tempo”, ossia fino alla data di entrata in vigore della nuova disposizione che tale rapporto esclude (pur in presenza, paradossalmente, di una regolamentazione - ancor più, rispetto alla disciplina vigente - tipica del lavoro subordinato).

regime di esclusività delle funzioni onorarie non si applicano le disposizioni di cui all’articolo 1, comma 3, del presente decreto e si applica l’articolo 16 dell’ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12”.

⁵ Ed infatti, anche per questi ultimi, una doppia valutazione negativa conduce alla dispensa dal servizio.

È stato, infine, mantenuto il richiamo alle incompatibilità di cui all'art. 16 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, ma con una variazione lessicale.

Infatti, la attuale disciplina prevede l'integrale applicabilità del predetto articolo, mentre la norma *in fieri* fa esclusivo riferimento allo svolgimento “*di ulteriori attività lavorative ai sensi dell'art. 16*”.

È ragionevolmente da ritenere, tuttavia, che il mutamento di espressione non intacchi la sostanza della previsione, da considerarsi, pertanto, equivalente a quella attuale (in quanto anche gli “incarichi arbitrari” costituiscono, in senso ampio, attività lavorativa), tecnicamente, ad ogni modo, da preferire.

Ulteriore innovazione riguarda la sostituzione del comma 7 del predetto articolo⁶ con la seguente disposizione: “*I magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto cessano dal servizio se non presentano domanda di partecipazione alla procedura valutativa di cui al comma 3*”.

Trattasi di precetto attualmente inserito al nono ed ultimo comma dell'art. 29 in questione, in quanto posto a chiusura della complessa regolamentazione del contingente ad esaurimento.

Esigenze non solo stilistiche, ma anche sistematiche - atteso che la norma enuncia le conseguenze derivanti dalla mancata partecipazione alla procedura -, suggerirebbero di inserire la norma stessa al comma 2 dell'articolo, di seguito al comma 1, ove è previsto che “*I magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere confermati a domanda sino al compimento del settantesimo anno di età*”.

Il nuovo comma 8⁷ prevede che “*Ai magistrati onorari confermati si applica, in quanto compatibile, il contratto collettivo nazionale di lavoro del Comparto funzioni centrali, per la disciplina dei permessi, delle assenze e dei congedi*”.

⁶ Il quale attualmente prevede che “*Ai magistrati onorari confermati che non esercitano l'opzione di cui al comma 6 è corrisposto un compenso parametrato allo stipendio e alla tredicesima mensilità, spettanti alla data del 31 dicembre 2021 al personale amministrativo giudiziario di Area III, posizione economica F3, F2 e F1, in funzione, rispettivamente, del numero di anni di servizio maturati di cui al comma 2, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro richiamato al comma 6, con esclusione degli incrementi previsti per tali voci dai contratti collettivi nazionali di lavoro successivi al triennio 2019-2021. È inoltre corrisposta un'indennità giudiziaria in misura pari all'indennità di amministrazione spettante al personale amministrativo giudiziario di cui al periodo precedente e non sono dovute le voci retributive accessorie connesse al lavoro straordinario e quelle alimentate dalle risorse che confluiscono nel fondo risorse decentrate. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 3, del presente decreto, con esclusivo riferimento allo svolgimento dell'incarico in modo da assicurare il contestuale espletamento di ulteriori attività lavorative o professionali*”.

⁷ Che sostituisce la seguente disposizione (collocata in altra norma del disegno di legge): “*Ai magistrati onorari è riconosciuto il buono pasto nella misura spettante al personale dell'amministrazione giudiziaria, per ogni udienza che si protragga per un numero di ore superiore a sei, come risultante da specifica attestazione del dirigente dell'ufficio giudiziario*”.

La norma, concernendo il trattamento economico e normativo, dovrebbe trovare esatta collocazione nell'ambito degli artt. 31 *bis* e 31 *ter*.

Per comodità di trattazione la stessa verrà, pertanto, esaminata nell'analisi di tali articoli.

Il nuovo comma 9 prevede che *“I magistrati onorari confermati che non hanno optato per il regime di esclusività delle funzioni onorarie nel termine indicato al comma 6 possono esercitare l'opzione entro il 31 luglio di ogni anno successivo a quello di immissione nel ruolo; in tale caso, ogni effetto decorre dall'anno successivo a quello nel quale è esercitata l'opzione⁸”*.

La norma consente, diversamente dall'impianto attuale - che sembra prevedere, avuto riguardo al tenore testuale della norma stessa, l'esercizio, o meno, dell'opzione per il regime di esclusività entro un termine di decadenza⁹ -, il passaggio da tale regime a quello di “esclusività” con cadenza annuale, purché entro il 31 luglio.

Stando al tenore letterale della norma, appare dubbia la possibilità di una opzione in “senso inverso”¹⁰, ossia un passaggio dal regime di esclusività a quello di non esclusività, pur dovendosi evidenziare, sotto un profilo meramente pratico, che la reversibilità della scelta determinerebbe non poche problematiche sul piano organizzativo generale.

La modifica della rubrica del più volte richiamato art. 29 - recante, attualmente, “Contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio” - mediante la sostituzione del

⁸ L'art. 3, comma 3, del disegno di legge, prevede, in via transitoria, che *“I magistrati confermati ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, che non hanno esercitato l'opzione per il regime di cui al comma 6 dello stesso articolo, possono, in aggiunta a quanto previsto dal comma 9 del medesimo articolo, chiedere di esercitare l'opzione nel termine di trenta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il Ministro della giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, entro il trimestre successivo provvede sulla domanda. In caso di accoglimento, ogni effetto decorre dal primo giorno del mese successivo all'accoglimento della domanda”*.

⁹ Ma, in senso contrario, v. la Circolare, in data 31 marzo 2023, del Ministero della Giustizia - Dipartimenti per gli Affari di giustizia e dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - ove si legge che *“Il legislatore non prevede che una volta esercitata o meno l'opzione la scelta circa il regime di esclusività o non esclusività debba necessariamente essere irreversibile e non modificabile. Infatti, il termine di trenta giorni per l'esercizio dell'opzione di cui al sesto comma dell'art. 29 del d.lgs. n. 116/2017 risulta funzionale all'avvio delle attività con l'uno o l'altro regime. Dunque, non sussistono ragioni organizzative per precludere la possibilità di scegliere il regime di esclusività da parte di chi non abbia inizialmente, ed entro il termine di trenta giorni, esercitato l'opzione, ovvero per negare a chi abbia tempestivamente esercitato l'opzione in favore del regime di esclusività, la possibilità di chiedere la trasformazione del rapporto in non esclusivo. In tal caso il nuovo regime economico-trattamentale avrà corso a decorrere dal provvedimento del capo dell'Ufficio che, in adesione alle mutate indicazioni del magistrato onorario, detterà le conseguenti disposizioni organizzative quanto allo svolgimento dell'incarico”*. Con successiva circolare in data 6 agosto 2024 dello stesso Ministero - Dipartimento per gli Affari di giustizia -, è stato chiarito che *“l'opzione, esercitata dopo la scadenza del termine di trenta giorni oppure esercitata in variazione di una precedente, avrà effetti retributivi, previdenziali e fiscali dal primo giorno del mese immediatamente successivo a quello in cui il provvedimento del capo dell'Ufficio giudiziario, che detti anche le conseguenti, opportune disposizioni organizzative, sia trasmesso alla Ragioneria territoriale dello Stato competente dal capo dell'Ufficio giudiziario, fatta salva l'acquisizione differita di efficacia a seguito dell'esito positivo del sopraddetto procedimento di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile”*.

¹⁰ Ritenuta comunque ammissibile, nell'attuale regime, dalla circolare richiamata alla nota precedente.

termine “Contingente” con quello di “Ruolo”, è volta, verosimilmente, a rimuovere la “atecnicità” del primo termine, non rinvenibile in analoghe norme di settore concernenti categorie di personale - appunto, ad esaurimento - cui è riservata, nell’ambito del pubblico impiego, una speciale disciplina non estensibile ad altre categorie.

4. Impegno complessivo dei magistrati onorari confermati: il programma lavorativo.

Il citato art. 1 del disegno di legge inserisce, dopo l’art. 29 del d.lgs. n. 116 del 2017, l’art. 29-bis (recante “Impegno complessivo dei magistrati onorari confermati”), ove è previsto che “1. *I magistrati onorari che hanno esercitato l’opzione per il regime di cui all’articolo 29, comma 6, svolgono la loro attività secondo il programma lavorativo definito, rispettivamente, dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica presso il tribunale in conformità alle indicazioni elaborate dal Consiglio superiore della magistratura (...).* 2. *I magistrati onorari che non hanno esercitato l’opzione per il regime di cui all’articolo 29, comma 6, assicurano la loro disponibilità secondo il programma lavorativo definito, rispettivamente, dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica presso il tribunale in conformità alle indicazioni elaborate dal Consiglio superiore della magistratura (...)*”.

La norma prevede, in primo luogo, che il C.S.M. debba elaborare “indicazioni” cui dovranno attenersi i capi degli Uffici nella definizione del programma lavorativo al cui rispetto sono chiamati i magistrati onorari confermati.

La norma non individua le modalità di esternazione di dette indicazioni, onde è plausibile ritenere che il C.S.M. possa far ricorso a qualsiasi atto idoneo allo scopo.

La norma stessa sembra escludere un intervento dell’Organo di autogoverno successivo a quello di definizione del detto programma, neppure in chiave di mera ratifica e/o approvazione delle determinazioni assunte dai capi degli Uffici.

Non dovrebbe essere tuttavia preclusa la modifica del programma in questione - senza necessità di una previa deliberazione del C.S.M. - ove il mutamento di circostanze lo richieda e le formulate indicazioni restino anche solo implicitamente in linea con la successiva modifica.

E’ ragionevole ritenere che il programma di lavoro debba riferirsi, in generale, al contingente di magistrati onorari immessi in ruolo, in un singolo ufficio, a seguito di superamento della procedura di valutazione; il programma in questione, infatti, attiene alle esigenze dell’ufficio (e della singola funzione *ivi* esercitata), onde è al soddisfacimento di tali esigenze - così come tenute presenti nelle indicazioni e nella elaborazione del programma stesso

- che è finalizzata l'attività di ciascun magistrato.

L'espressione "programma lavorativo" è molto ampia, essendo idonea a ricomprendere anche gli obiettivi tendenziali (ad esempio, il conseguimento di un determinato indice di smaltimento, l'osservanza di alcune priorità nella trattazione delle pratiche, tenuto conto di eventuali situazioni di arretrato, ecc....) richiesti ai magistrati immessi in ruolo¹¹.

Il "programma lavorativo" dovrà necessariamente essere redatto in armonia con le previsioni contenute nelle tabelle di organizzazione dell'ufficio e nei programmi di gestione adottati ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, atteso che tali ultimi strumenti organizzativi già contemplano, come noto, il profilo dell'apporto della magistratura onoraria all'attività complessiva dell'ufficio.

È dubbio se detto programma possa essere direttamente impugnato ove ritenuto dal magistrato onorario interessato di ardua realizzazione sulla base dell'orario previsto.

Del delicato tema della compatibilità del rispetto del programma e dell'orario di lavoro si parlerà, per comodità di trattazione, nel paragrafo successivo.

Qui, per chiudere, basterà osservare che non è agevolmente intelligibile la difformità di locuzione adottata con riferimento all'oggetto dell'obbligazione delineata a carico dei magistrati onorari, ravvisata nello "svolgimento dell'attività" per gli esclusivisti e nell'"assicurazione di disponibilità" per i non esclusivisti.

5. Segue: l'orario di lavoro.

L'art. 29-bis del disegno di legge prevede, tra l'altro, che *"In ogni caso, fermo restando il rispetto del programma lavorativo di cui al primo periodo, la durata dell'orario di lavoro non è superiore a trentasei ore per ogni settimana"*, oppure, per i magistrati in regime di "non esclusività", che *"la durata dell'orario di lavoro non è superiore a sedici ore per ogni settimana, in modo tale da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di ulteriori attività lavorative o professionali"*.

Il testo presenta un profilo di ambiguità.

¹¹ Sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 23, comma 6, del d.lgs. n. 116 del 2017 - in relazione ai magistrati onorari non facenti parte del ruolo ad esaurimento -, ove è previsto che *"Il presidente del tribunale, con provvedimento da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno, tenuto conto della media di produttività dei magistrati dell'ufficio o della sezione e dei principi e degli obiettivi delineati dalle tabelle di organizzazione dell'ufficio e, per il tribunale, dai programmi di gestione adottati ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, assegna ai magistrati onorari gli obiettivi da raggiungere nell'anno solare, sia con riguardo all'esercizio della giurisdizione presso l'ufficio del giudice di pace che ai compiti e alle funzioni assegnati ai sensi degli articoli 10, 11 e 12, attenendosi ai criteri oggettivi fissati, in via generale, con delibera del Consiglio superiore della magistratura. Il provvedimento adottato a norma del presente comma è comunicato alla sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario, di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25"*.

Lo stesso, infatti, avuto riguardo all'inciso "*fermo restando il rispetto del programma lavorativo*", sembra richiedere che entro l'orario massimo il programma stesso debba essere portato ad utile compimento, in esecuzione di una sorta di obbligazione di risultato, in cui finisce per rilevare la misura della "intensità" della prestazione.

Al riguardo, va tuttavia evidenziato che l'attività del magistrato, sia essa giudicante o requirente, mal si presta, per ovvie ragioni, ad essere "soppesata" sulla base del criterio temporale, poiché la varietà e ricchezza della casistica (in punto di durata delle udienze, di difficoltà dei provvedimenti da redigere, ecc. ...) è di ostacolo ad una pur solo tendenziale previsione dell'entità del lavoro espletabile in un determinato arco temporale (senza contare che l'osservanza della delimitazione di un orario di lavoro è difficilmente controllabile, non potendosi correlare, ovviamente, ad un non richiesto "obbligo di presenza" in ufficio).

Sicché la precisazione, altresì contenuta nella norma, che nell'orario complessivo debbano essere "*comprese sia le attività da svolgere in udienza sia quelle preparatorie e conseguenti all'udienza medesima nonché le attività di formazione di cui all'articolo 22*", sembra avere valore, per così dire, meramente descrittivo delle incombenze cui il magistrato è normalmente chiamato, senza, tuttavia, esercitare un effettivo peso in chiave precettiva.

Potrebbe inoltre sostenersi, provocatoriamente, che la aprioristica commisurazione della quantità di lavoro per unità di tempo non possa essere riservata al solo magistrato onorario, ove si ritenga che, nel settore della giurisdizione, la delimitazione di un orario di lavoro finisca per determinare una posizione di vantaggio per il lavoratore, sul rilievo che sarebbe più agevole per il magistrato, a fronte di un dedotto inadempimento¹², dimostrare l'impossibilità, in concreto, di realizzare il programma nell'orario previsto (adducendo, ad esempio, che, in un dato periodo, le udienze settimanali hanno avuto, in difformità dalle originarie previsioni, lunga durata, sì da non lasciare alcun margine temporale per la stesura di provvedimenti).

Secondo tale impostazione, verrebbe così a crearsi un corto circuito innescato dalla originaria e progressiva estensione ai magistrati onorari immessi definitivamente in ruolo del trattamento riservato ai magistrati ordinari, nonché dalla successiva previsione per i primi di un vincolo di orario che, ove ritenuto ragionevole e giustificato, non potrebbe essere escluso per i secondi, con verosimile annientamento, per evidente superfluità, della fissazione di criteri plausibili per la identificazione della "esigibilità" del carico di lavoro.

¹² Sulla base dell'art. 30-sexies - su cui v. *infra* -, ove è stabilito, tra l'altro, che "*Il presidente del tribunale per i giudici onorari confermati e il procuratore della Repubblica presso il tribunale, per i vice procuratori onorari, vigilano sul rispetto degli impegni assunti dal magistrato in conformità al disposto degli articoli 20 e 29-bis, commi 1 e 2, del presente decreto. (...)*". In caso di grave inadempimento agli impegni assunti può essere attivata una procedura che, come si vedrà, può condurre al provvedimento di decadenza.

Il carico esigibile pare, infatti, costituire “misura” (pur ovviamente tendenziale) della prestazione, proprio laddove non sia configurabile, sul piano temporale, un apprezzamento della stessa.

Tale prospettiva, tuttavia, sembra da respingere, essendo ragionevolmente ipotizzabile che la quantità di lavoro esigibile nell’arco di un determinato orario settimanale debba comunque corrispondere ad uno “standard di rendimento” ricavabile da vari e plausibili parametri (tra cui, ad esempio, quello della media delle prestazioni rese dai magistrati dello stesso ufficio impegnati in attività analoghe).

In sostanza, l’idea che fa da sfondo alla norma è che il “programma lavorativo” debba essere “tarato” su un determinato orario, sicché la norma stessa si fonderebbe sulla presunzione della bontà della valutazione sottostante all’elaborazione di detto programma.

Se così è, il riferimento ad un orario di lavoro finisce per avere un rilievo meramente formale (o simbolico), al fine di porre lo Stato italiano formalmente al riparo - così come del resto chiarito nella relazione al disegno di legge - dai rilievi mossi con la procedura di infrazione n. 2016/4081, avviata dalla Commissione europea per riconosciuto conflitto della attuale normativa concernente i giudici onorari alla direttiva 2033/88/CE sull’orario di lavoro.

Tuttavia, la disciplina ritenuta non in linea con la predetta direttiva è quella “ordinaria”, ossia riferita ai magistrati onorari reclutati a tempo determinato, per come si evince dal seguente passo della motivazione contenuta nel parere motivato della Commissione: *“nonostante l’art. 1, co. 3° del D. Lgs. 116/2017 fissi l’impegno dei <<giudici onorari>>, formalmente, ad un massimo di due giornate settimanali, l’ampiezza delle loro competenze istituzionali (D. Lgs. 116/2017, artt. 9, 12, 13, 16, 17 e 30) e, altresì, il volume effettivo annuale dei giudizi definiti e della partecipazione alle udienze, testimoniano di come la loro attività non sia né <<marginale>> né <<accessoria>>, ma <<reale ed effettiva>>; (...) <<al riguardo, la Commissione osserva che il normale disbrigo delle loro funzioni richiede, ai “giudici onorari”, un tempo di gran lunga eccedente i due giorni settimanali previsti sulla carta (vedi sopra). Pertanto, la Commissione ritiene che una tale situazione, fino a quando non venga istituito un sistema oggettivo e affidabile di misurazione della durata dell’orario di lavoro giornaliero del magistrato onorario - affinché, in base a questo, l’operatore goda dei debiti periodi di riposo giornaliero e settimanale, nonché del rispetto del limite settimanale di ore lavorative - confligga con gli artt. 3, 5 e 6 della Dir. 2033/88/CE sull’“orario di lavoro”>>”.*

Per converso, con riguardo ai magistrati onorari “stabilizzati”, assoggettati ad una disciplina speciale connotata dalla durata indeterminata del rapporto di lavoro, non sembra esservi la stringente necessità di una esplicita fissazione di un “tetto massimo orario”,

desumendosi quest'ultimo implicitamente - così come del resto avviene per i magistrati ordinari - dall'impegno quotidiano (o settimanale, ovvero mensile) richiesto, sulla base di parametri vari, al singolo magistrato; in tale ottica, la misura dell'impegno pretendibile dai magistrati onorari in regime di "non esclusività" potrebbe essere, poi, quantificata in proporzione (verosimilmente, nella metà, o poco meno).

Va, infine, rilevato che la sola fissazione di un orario settimanale "totale" lascerebbe al magistrato la possibilità di gestire l'orario quotidiano secondo le proprie necessità, eventualmente attribuendosi riposi compensativi, ove in alcuni giorni il tetto dell'orario giornaliero fosse stato abbondantemente superato.

Non può tuttavia escludersi che il magistrato impegnato nell'arco della settimana per un tempo superiore a quello previsto ipotizzi di aver diritto ad una somma ulteriore, a titolo di lavoro straordinario, con relativa maggiorazione.

Sicché sarebbe almeno opportuno l'inserimento della precisazione che le retribuzioni previste per legge (su cui v. *infra*) sono da considerarsi, comunque, "omnicomprensive".

6. Le incompatibilità.

6.1. Il nuovo art. 29-ter del d.lgs. 116/2017.

L'articolo 29-ter del d.lgs. n. 116 del 2017, inserito dall'art. 1, comma 1, lett. d), del disegno di legge, dispone che:

"I magistrati onorari che hanno esercitato l'opzione per il regime di cui all'articolo 29, comma 6, non possono svolgere le funzioni di magistrato onorario in uffici giudiziari compresi nel circondario del tribunale nel quale esercitano la professione forense il coniuge o i conviventi, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo grado. Non possono essere assegnati allo stesso ufficio giudiziario i magistrati onorari che hanno tra loro vincoli di parentela fino al secondo grado o di affinità fino al primo grado, di coniugio o di convivenza. Le disposizioni del presente comma si applicano anche alle parti dell'unione civile. Si applicano le disposizioni degli articoli 18 e 19 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12".

La norma introduce una disciplina specifica delle ipotesi di incompatibilità, nelle sedi giudiziarie, per il magistrato onorario che abbia esercitato l'opzione per il regime di cui all'articolo 29, comma 6, d.lgs. 116/2017.

All'esito della modifica recata dal disegno di legge in commento, la materia delle incompatibilità dei magistrati onorari risulta regolata secondo un doppio regime, applicabile rispettivamente, da un lato, ai magistrati confermati cc.dd. esclusivisti, e, dall'altro, ai

magistrati non esclusivisti, nonché a quelli in servizio da un'epoca successiva all'entrata in vigore del d.lgs. 116/2017 e reclutati *ex novo* previa ammissione al tirocinio.

Ai magistrati onorari confermati “non esclusivisti” – come previsto dall’art. 30-*septies* introdotto dal disegno di legge – continua ad applicarsi la disciplina di cui all’articolo 5 d.lgs. 116/2017 (e sulle modifiche apportate a quest’ultimo si veda il paragrafo successivo).

Alla stregua del progetto di riforma i magistrati confermati esclusivisti sono soggetti ad un regime di incompatibilità impostato sul modello di quello previsto dagli articoli 18 e 19 del R.D. n. 12 del 1941 per i magistrati ordinari, benché caratterizzato, con riguardo alla compresenza presso la medesima sede di magistrati onorari che abbiano tra loro rapporti familiari, da vincoli meno stringenti di quelli *ivi* previsti (v. *infra*).

Sotto l’aspetto relativo ai rapporti del magistrato onorario con avvocati del foro, la disposizione sopra riportata risulta analoga a quella dettata dall’art. 18 del R.D. n. 12 del 1941.

Dal punto di vista letterale, mentre l’articolo 18 contempla l’ipotesi del coniuge o, utilizzando il termine al singolare, del “convivente”, che eserciti la professione di avvocato nella medesima sede giudiziaria, l’articolo 29-*ter* citato opera riferimento al “coniuge” od a “i conviventi”, adoperando il termine al plurale.

Non appare, tuttavia, che, con l’uso del plurale, il legislatore abbia inteso prevedere per il magistrato onorario un regime di incompatibilità più intenso, volto ad includere tutti coloro che coabitino, nel contesto di rapporti familiari o affettivi, con lo stesso.

Sembra infatti che la predetta formulazione, peraltro già presente nell’art. 5 d.lgs. 116/2017, non rechi un significato semantico ma sia frutto di una scelta stilistica.

Sotto il profilo relativo ai rapporti tra magistrati del medesimo ufficio, si registra una differenza rispetto alla disciplina prevista per i magistrati ordinari, per quanto riguarda l’affinità (ferma la rilevanza del coniugio, della convivenza e della parentela fino al secondo grado sia per i magistrati ordinari ai sensi dell’art. 19 ord. giud. che per i magistrati onorari confermati in regime di esclusività ai sensi dell’art. 29-*ter*).

Infatti, si rileva che ai fini del divieto di assegnazione allo stesso ufficio giudiziario, ai sensi dell’art. 19 cit. l’affinità rileva fino al secondo grado; nel disegno di legge, viceversa, sulla scorta del nuovo art. 29-*ter*, secondo periodo, l’affinità rileva solo entro il primo.

È poi operato un richiamo alle disposizioni degli articoli 18 e 19 dell’ordinamento giudiziario, delle quali è prevista la applicazione.

Vengono introdotti, a mezzo del predetto rinvio, il principio della necessaria ricorrenza della incompatibilità in concreto, da accertarsi mediante l’utilizzo dei parametri indicati dalle suddette norme, nonché l’applicazione delle ulteriori disposizioni recate dagli articoli indicati.

Il richiamo non pare, invece, operare una estensione generale del vincolo di incompatibilità nello stesso ufficio giudiziario al secondo grado di affinità tra magistrati onorari, previsto dall'articolo 19, comma 1, poiché esso si porrebbe in contrasto con la precedente indicazione testuale recata dall'articolo 29-ter, la quale esclude l'affinità oltre il primo grado.

L'inserimento, nell'articolo 29-ter, dell'ultimo paragrafo (all'esito dell'approvazione del relativo emendamento) che prevede l'applicazione dell'articolo 19, si colloca, infatti, a valle della espressa menzione dei rapporti familiari che radicano, in generale, le incompatibilità per i magistrati onorari esclusivisti. Il rinvio, pertanto, sembra doversi intendere come riferito alla necessaria valutazione della ricorrenza in concreto delle cause di incompatibilità e alle ipotesi ulteriori contemplate dai commi successivi; ciò a pena di una inevitabile aporia normativa.

In ogni caso, al fine di assicurare l'univocità dell'interpretazione, sarebbe auspicabile una modifica del testo dell'ultimo paragrafo dell'art. 29-ter volta ad esplicitare il perimetro di operatività del richiamo dell'articolo 19 ord. giud.

Tanto premesso, la previsione attualmente formulata potrebbe apparire insufficiente ad assicurare la realizzazione della *ratio* normativa dell'incompatibilità in questione, consentendo l'esercizio delle funzioni, presso il medesimo ufficio, da magistrati stabilmente inseriti nell'organizzazione giudiziaria ed in regime di esclusività che abbiano tra loro stretti legami familiari (affinità in secondo grado), anche nel contesto di uffici giudiziari di dimensioni potenzialmente molto contenute, quali quelli del Giudice di pace.

6.2. Modifiche all'art. 5 del d.lgs. n. 116/2017.

L'art. 5 del d.lgs. 116/2017, che disciplina le incompatibilità con riguardo ai magistrati onorari non esclusivisti, ai sensi dell'articolo 30-septies d.lgs. n. 116 del 2017 come introdotto dal disegno di legge, e a quelli non stabilizzati, risulta inciso dal progetto di riforma a mezzo della modifica operata dall'art. 1, comma 1, lett. a), del disegno di legge.

L'intervento dispone che *“all'articolo 5, comma 1, lettera e), le parole: «svolgono abitualmente attività professionale per conto di» sono sostituite dalle seguenti: «abbiano esercitato in maniera abituale e prevalente, nei cinque anni precedenti alla presentazione della domanda, attività di avvocato per conto di»”*.

L'art. 5, comma 1, lett. e), nella attuale formulazione, prevede l'incompatibilità con le funzioni di magistrato onorario per *“coloro che svolgono abitualmente attività professionale per conto di imprese di assicurazione o bancarie, ovvero per istituti o società di intermediazione finanziaria, oppure hanno il coniuge, la parte dell'unione civile, i conviventi,*

i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo grado che svolgono abitualmente tale attività nel circondario in cui il giudice di pace esercita le funzioni giudiziarie”.

La modifica ipotizzata nel disegno di legge, da un lato, circoscrive la rilevanza dell’attività professionale a quella forense ed introduce il requisito della prevalenza, dall’altro estende al pregresso il rilievo dell’espletamento della stessa, con riguardo, nello specifico, ai cinque anni precedenti alla presentazione della domanda.

Sotto il primo profilo, la delimitazione del perimetro dell’attività professionale espletata non sembra trovare effettivo supporto nella *ratio* della norma, che appare risiedere non tanto nella tipologia di attività disimpegnata quanto nel legame con determinati soggetti.

In merito al secondo profilo, l’introduzione del requisito della prevalenza comporterà, verosimilmente, un significativo aggravio istruttorio, postulando una attività accertativa e valutativa di non necessariamente pronta soluzione.

Con riferimento al terzo profilo, l’estensione al pregresso non appare comprendere l’attività svolta, nel recente passato, dai soggetti legati da relazioni familiari o affettive al magistrato onorario.

Si introduce, pertanto, una rilevanza temporale diversificata tra l’esercizio dell’attività da parte del magistrato onorario e da parte dei familiari dello stesso, che potrebbe non risultare congrua rispetto al fine che ha dettato la modifica stessa, ossia di valorizzare, in senso - temporaneamente - preclusivo dello svolgimento delle funzioni onorarie, il legame che residua anche quale riflesso di attività recenti, nei confronti di determinati soggetti, portatori di interessi finanziari di particolare rilievo ed esercenti attività contrattuale ad ampio raggio.

7. Il novellato art. 30 del d.lgs. n. 116 del 2017.

Con la lett. e) dell’art. 1, comma primo, del disegno di legge in commento il legislatore ha inteso riscrivere l’art. 30 del d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116.

Prima di entrare nell’analisi delle modifiche, appare necessario offrire una descrizione della disposizione ad oggi ancora vigente.

Attualmente l’art. 30 citato, inserito nel Capo XI riguardante le disposizioni relative ai magistrati onorari in servizio, è rubricato “[f]unzioni e compiti dei magistrati onorari in servizio”.

La disposizione prevede:

“1. Fino al raggiungimento del limite di permanenza in servizio, il presidente del tribunale:

a) può assegnare, con le modalità e in applicazione dei criteri di cui all'articolo 10,

all'ufficio per il processo del tribunale i giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale e, a domanda, quelli già in servizio alla medesima data come giudici di pace;

b) può assegnare, anche se non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 11, comma 1, e nel rispetto di quanto previsto dal comma 6, lettere a) e b), del predetto articolo e delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, la trattazione dei nuovi procedimenti civili e penali di competenza del tribunale esclusivamente ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale;

c) assegna la trattazione dei procedimenti civili e penali di nuova iscrizione e di competenza dell'ufficio del giudice di pace esclusivamente ai giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici di pace, compresi coloro che risultano assegnati all'ufficio per il processo a norma della lettera a) del presente comma.

2. Resta ferma l'assegnazione dei procedimenti civili e penali ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale effettuata, in conformità alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, prima della predetta data nonché la destinazione degli stessi giudici a comporre i collegi già disposta antecedentemente alla medesima data. Per i procedimenti nelle materie di cui all'articolo 11, comma 6, lettera a), numero 3), resta ferma l'assegnazione ai giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale qualora effettuata prima del 30 giugno 2017.

3. I giudici onorari di pace assegnati all'ufficio per il processo a norma del comma 1, lettera a), possono svolgere i compiti e le attività di cui all'articolo 10.

4. Il Consiglio superiore della magistratura stabilisce il numero minimo dei procedimenti da trattare nell'udienza tenuta dal giudice onorario di pace, inclusi quelli delegati.

5. Sino alla scadenza del termine di cui al comma 1, i giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto come giudici onorari di tribunale possono essere destinati a comporre i collegi civili e penali del tribunale, anche quando non sussistono le condizioni di cui all'articolo 11, comma 1, fermi i divieti di cui all'articolo 12 nei limiti di quanto previsto dai commi 6 e 7. La destinazione è mantenuta sino alla definizione dei relativi procedimenti.

6. Per i procedimenti relativi ai reati indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, iscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto, i divieti

di destinazione dei giudici onorari di pace di cui al comma 5 nei collegi non si applicano se, alla medesima data, sia stata esercitata l'azione penale.

7. Per i procedimenti di riesame di cui all'articolo 324 del codice di procedura penale il divieto di destinazione dei giudici onorari di pace di cui al comma 5 nei collegi non si applica se la notizia di reato è stata acquisita dall'ufficio di procura prima dell'entrata in vigore del presente decreto.

8. Nei procedimenti relativi a notizie di reato acquisite dall'ufficio di procura prima dell'entrata in vigore del presente decreto non si applicano, relativamente ai vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto, i divieti relativi alle attività delegabili di cui all'articolo 17, comma 3.

9. Nel corso del quarto mandato:

a) i giudici onorari di pace in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto sono inseriti nell'ufficio per il processo e possono svolgere esclusivamente i compiti e le attività allo stesso inerenti a norma dell'articolo 10;

b) i vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto possono svolgere esclusivamente i compiti e le attività di cui all'articolo 16, comma 1, lettera a).

10. I limiti di cui al comma 9 non operano quando il Consiglio superiore della magistratura, con la deliberazione di conferma nell'incarico, riconosca la sussistenza di specifiche esigenze di funzionalità relativamente:

a) alla procura della Repubblica presso la quale il vice procuratore onorario svolge i compiti di cui all'articolo 16;

b) all'ufficio del giudice di pace al quale il giudice onorario di pace è addetto, nonché al tribunale ordinario nel cui circondario il predetto ufficio ha sede.

11. Le esigenze di funzionalità di cui al comma 10 sussistono esclusivamente quando ricorre almeno una delle condizioni di cui all'articolo 11, comma 1. Il Consiglio superiore della magistratura, con propria delibera, individua le modalità con le quali le condizioni di cui al primo periodo trovano applicazione in relazione agli uffici di cui al comma 10 diversi dai tribunali”.

La previsione sopra riportata, pertanto, sul versante soggettivo si applica esclusivamente ai magistrati onorari in servizio e sino alla loro permanenza nello stesso, mentre ai giudici onorari di pace di nuova nomina si applicheranno le disposizioni di cui agli articoli da 9 a 14 del d. lgs. 116/2017 e rappresenta, quindi, una norma transitoria destinata ad operare sino a quando tali magistrati onorari resteranno in servizio.

Dal punto di vista oggettivo, invece, prevede che le funzioni e i compiti dei magistrati onorari in servizio siano individuati mediante rinvio ad un provvedimento del Presidente del Tribunale, al quale spetta il potere o di “assegnare” all’ufficio per il processo i giudici onorari di pace già in servizio come giudici onorari di tribunale (e, a loro domanda, i giudici di pace già in servizio) ovvero di “assegnare” la trattazione dei singoli procedimenti civili e penali, di nuova iscrizione (comma 1, lett. b e lett. c) ovvero già pendenti (comma 2).

Quanto allo svolgimento delle udienze, si prevede che i giudici onorari di pace possano (comma 5) *“essere destinati a comporre i collegi civili e penali del tribunale, anche quando non sussistono le condizioni di cui all'articolo 11, comma 1, fermi i divieti di cui all'articolo 12 nei limiti di quanto previsto dai commi 6 e 7. La destinazione è mantenuta sino alla definizione dei relativi procedimenti”*.

Tale impianto normativo attualmente vigente per i magistrati onorari in servizio è stato in parte modificato dal legislatore.

Il nuovo art. 30, infatti, sarà rubricato *“[f]unzioni e compiti dei giudici onorari di tribunale confermati e dei vice procuratori onorari confermati”*.

Dal punto di vista soggettivo, possiede anch’esso un carattere intrinsecamente transitorio, in quanto destinato ad applicarsi, sino alla loro cessazione dal servizio¹³, ai magistrati facenti parte del cosiddetto “ruolo ad esaurimento della magistratura onoraria di cui all’articolo 29”, ossia, come indicato dal nuovo comma primo dell’art. 30, ai giudici onorari di pace confermati, ai giudici onorari di tribunale confermati e ai vice procuratori onorari confermati.

I commi seguenti del nuovo articolo 30 attengono, poi, alle diverse categorie di magistrati onorari confermati: in particolare, il comma 2 ai giudici di pace confermati; il comma 3 ai giudici onorari di tribunale confermati che siano impiegati nell’ufficio per il processo (o nell’ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica); il comma 4 a tutti i giudici onorari di tribunale confermati che operano nel settore civile; il comma 5 a tutti i giudici onorari di tribunale confermati che operano nel settore penale; e, da ultimo, il comma 8 ai vice procuratori onorari confermati¹⁴.

A tale proposito deve solo segnalarsi come il riferimento contenuto nel comma 3 ai

¹³ Pur non essendo stato esplicito dal legislatore tale *dies ad quem*, che invece è espressamente indicato nel vigente art. 30, in mancanza di indicazione di un termine di efficacia diverso, l’indicazione dell’applicazione sino *“al raggiungimento del limite di permanenza in servizio”* sembra analogicamente applicabile.

¹⁴ I commi 6 e 7 non sono stati richiamati in quanto non riguardano le funzioni dei giudici onorari confermati ma i loro compiti nella composizione dei collegi e saranno espliciti in proseguo.

“*giudici onorari di tribunale confermati*” che sono impiegati “*nell’ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica*” appaia inconferente, giacché i magistrati onorari *ivi* impiegati sono esclusivamente i vice procuratori onorari: che si tratti di mero refuso sembra confermato dalla circostanza che il medesimo comma attribuisce ai predetti giudici onorari di tribunale confermati “la trattazione e la definizione, con funzioni monocratiche, degli affari indicati nei commi 4 e 5”, dedicati, appunto, all’individuazione dei procedimenti che possono essere trattati dai magistrati onorari giudicanti nel settore, rispettivamente, civile e penale.

Ad ogni modo, dalla disposizione novellata risulta un panorama più razionale rispetto al precedente art. 30, in grado da fungere da guida al potere di assegnazione del Presidente del Tribunale oggi vigente, al fine di rendere più uniforme nei diversi uffici le tipologie di attività e funzioni attribuite ai magistrati onorari.

Infatti, per i giudici di pace confermati, le funzioni assegnate continueranno ad essere quelle previste dalla legge e, in particolare, per il settore civile dagli artt. 7 e 9 del codice di rito civile e, per il settore penale, quelle previste dagli artt. da 4 a 8 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

Per i giudici onorari di tribunale confermati occorrerà operare una distinzione: i GOT confermati addetti all’ufficio del giudice di pace continueranno ad esercitare le relative funzioni; mentre i GOT confermati che siano impiegati nell’ufficio per il processo saranno destinatari di un provvedimento del Presidente del Tribunale che assegnerà loro “la trattazione e la definizione, con funzioni monocratiche” dei procedimenti civili indicati al comma 4 e dei procedimenti penali indicati al comma 5.

Pertanto, il Presidente del Tribunale sarà limitato nel suo potere di assegnazione a quei soli procedimenti indicati dalla norma primaria.

7.1. Settore civile.

A tale riguardo, per il settore civile, la disposizione di riferimento è il comma 4 dell’art. 30, a tenore della quale il potere di assegnazione dei procedimenti ai magistrati onorari di tribunale viene limitato in negativo, ossia prevedendo che possano essere loro assegnati tutti i procedimenti ad eccezione di quelli espressamente esclusi dalle lettere da a) ad f) della disposizione stessa.

Le esclusioni (e quindi, per converso, le relative competenze) hanno natura mista, in quanto sono indicate in parte *ratione materiae* (lettere a, b, c, d, f) e, in altra parte, in base al valore della controversia (lettera e).

Occorre, in via generale, riferire sin da subito che pare opportuna la precisazione del

legislatore che possa essere assegnata sia la trattazione che la decisione del procedimento con funzioni monocratiche. L'interpretazione logica e sistematica della disposizione consiglia di ritenere che, pertanto, a tali magistrati onorari non possano essere assegnati procedimenti collegiali, considerando altresì che il comma 6 prevede che gli stessi possano essere destinati a comporre i collegi solo in via del tutto eccezionale, ossia qualora *“ricorrano esigenze temporanee o situazioni emergenziali”*, salvo alcune materie del tutto escluse da questa possibilità (*“salvo che si tratti, per il settore civile, di procedimenti in materia concorsuale o di competenza di sezioni specializzate e, per il settore penale, di procedimenti di competenza del tribunale per il riesame”*).

Passando all'esame dei singoli punti sopra richiamati, la lettera a) esclude la possibilità di assegnare ai giudici onorari di tribunale la trattazione e decisione dei procedimenti in materia di famiglia *“salvo quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 137”*. La locuzione *“procedimenti in materia di famiglia”* pare alquanto generica, e ci si deve interrogare se vada intesa in senso ampio (ossia con riferimento a tutti i procedimenti previsti dall'art. 473-bis c.p.c.) oppure vada intesa in senso più ristretto in relazione a quanto previsto dall'art. 473-bis.47 c.p.c., ossia ai procedimenti attinenti a *“domande di separazione personale dei coniugi, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, scioglimento dell'unione civile e regolamentazione dell'esercizio della responsabilità genitoriale nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio, nonché per quelle di modifica delle relative condizioni”*.

Fra le due interpretazioni pare opportuno aderire alla tesi maggiormente restrittiva, sia per ragioni di interpretazione letterale, in quanto la disposizione parla solo di *“materia di famiglia”* e non si riferisce allo stato delle persone, alla volontaria giurisdizione e alle altre indicate dall'art. 473-bis c.p.c., sia per ragioni di conservazione del sistema già in atto, nell'ambito del quale, nella maggior parte degli Uffici, il ruolo dei magistrati onorari cui è affidata la trattazione e, sovente, anche la decisione in tema di procedimenti di volontaria giurisdizione o di stato delle persone (interdizione, inabilitazione e amministrazione di sostegno, in particolare) risulta fondamentale per garantire la tenuta del sistema giustizia ed assicurarne la funzionalità ai cittadini.

La lettera a) prevede, infine, una *“eccezione all'eccezione”* con riguardo ai procedimenti previsti *“dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 137”*.

Tale disposizione mantiene, dunque, salva la possibilità del giudice minorile, fino al 17 ottobre 2025 (per le ragioni di cui si darà conto nel capoverso successivo), di continuare a

delegare ai giudici onorari, con provvedimento motivato, nei procedimenti aventi ad oggetto la responsabilità genitoriale, specifici adempimenti, compresi l'audizione delle parti e l'ascolto del minore, previa una serie di ulteriori specificazioni necessarie concernenti la puntuale indicazione delle "modalità di svolgimento" e delle "circostanze oggetto dell'atto" e la necessità che tale giudice (in deroga dunque a quanto previsto dal nuovo comma sesto dell'art. 30 del d.lgs. 116/2017) faccia parte del collegio chiamato a decidere anche solo in via interinale sul procedimento.

Per comprendere la ragione per cui si è indicato che la possibilità di delega dei giudici minorili ai giudici onorari potrà permanere solo fino al 17 ottobre 2025, occorre dare conto di una modifica a questa parte del testo normativo: il disegno di legge licenziato dal Governo prevedeva, infatti, il riferimento all'art. 11, comma 5, d.l. 215/2023, mentre il testo approvato dalla I Commissione Permanente della Camera dei Deputati e dall'Assemblea contiene il riferimento all'art. 3, comma 1, d.l. 105/2023. La modifica è certamente opportuna, ma non incide sul contenuto dell'eccezione, in quanto l'art. 11 del d.l. 215/2023 sposta semplicemente il termine temporale finale per la possibilità di delegare i giudici onorari avanti il Tribunale per i minorenni dal 30 aprile 2024 alla "*data di cui all'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149*": poiché l'art. 49 richiamato indica il termine di "*tre anni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale*", avvenuta il 17/10/2022, il termine deve intendersi oggi riferito al 17/10/2025.

La lettera b) esclude la possibilità di assegnare ai giudici onorari di tribunale la trattazione e decisione dei procedimenti in materia societaria e concorsuale e la lettera c) riserva ai soli giudici togati i procedimenti in materia di lavoro. A tale ultimo riguardo, va segnalata una modifica, con la quale si concorda, fra il testo licenziato dal Governo e quello approvato dalla Camera dei Deputati: nel primo, oltre ai procedimenti in materia di lavoro, veniva esclusa la possibilità di assegnazione ai giudici onorari anche dei procedimenti in materia di previdenza e assistenza obbligatoria, mentre nel testo della Camera tali ultimi procedimenti sono stati stralciati. Per l'effetto, ad oggi, sarà possibile, come già accade in moltissimi Uffici, continuare ad assegnare ai giudici onorari la trattazione e definizione dei procedimenti in materia di previdenza e assistenza obbligatoria.

Le lettere d) ed f) sono volte ad escludere la possibilità di assegnare ai giudici onorari di tribunale la trattazione e decisione anche dei procedimenti, rispettivamente, nella materia della "impugnazione avverso i provvedimenti del giudice di pace" e di quelli "cautelari e possessori". Anche la lettera f), tuttavia, introduce una "eccezione dell'eccezione", disponendo che possano essere comunque assegnati i procedimenti riguardanti domande cautelari e

possessorie “proposte nel corso della causa di merito”. Al riguardo, dovrà innanzitutto intendersi che tale locuzione faccia riferimento alle sole domande cautelari proposte nel corso di una causa di merito che già sia assegnata ad un giudice onorario. Ciò posto, l’esclusione pare opportuna, al fine di poter consentire al magistrato onorario che già conosce il fascicolo per averlo istruito e trattato di assumere anche i provvedimenti cautelari, con quindi maggior celerità e consapevolezza dell’intero *iter* della controversia.

Da ultimo, la lettera e) esclude la possibilità di assegnare ai giudici onorari di tribunale la trattazione e decisione di alcuni procedimenti non individuandoli *ratione materiae* come nei casi precedenti, bensì discriminando sulla base del valore della controversia, con disposizione, quindi, che ricalca l’art. 7 c.p.c. in tema di competenza per valore del giudice di pace. Anche questa disposizione pone una esclusione generale (non possono essere assegnati al giudice onorario i “*procedimenti relativi a beni mobili di valore superiore ad euro 50.000 nonché relativi al pagamento, a qualsiasi titolo, di somme di denaro eccedenti il medesimo valore*”), ed una “eccezione all’eccezione”, individuando, quindi, dei procedimenti che pur superando le soglie di valore sopra indicate potranno comunque essere affidati alla trattazione dei giudici onorari, e precisamente quelli “*in materia di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, nel qual caso possono essere assegnati procedimenti nei quali il valore non eccede euro 100.000*”. Queste ultime indicazioni dovranno combinarsi con quelle, come detto, di cui all’art. 7 c.p.c., con la conseguenza che potranno essere assegnati ai giudici onorari i procedimenti di valore compreso fra 10.000,01 euro e 50.000,00 euro e, nella sola materia di risarcimento del danno causato da circolazione di veicoli e natanti, procedimenti di valore compreso fra 25.000,01 euro e 100.000,00 euro.

Le disposizioni sopra indicate pongono, pertanto, dei limiti espliciti alla possibilità di assegnazione di procedimenti ai giudici onorari, ma un altro limite deve ricavarsi implicitamente dal già citato nuovo comma sesto dell’art. 30 d. lgs. 116/2017: la circostanza che, salvo situazioni emergenziali o esigenze temporanee e salva la deroga per il Tribunale per i minorenni di cui si è detto in riferimento al comma 4, lettera a), sia precluso ai giudici onorari di comporre i collegi giudicanti¹⁵, porta ad inferire che ad essi non potranno nemmeno essere assegnati i procedimenti collegiali di cui all’art. 50-*bis* c.p.c.

7.2. Settore penale.

¹⁵ Lo stesso art. 30, comma sesto, inoltre prevede che per i procedimenti in materia concorsuale o di competenza delle sezioni specializzate la possibilità di comporre il collegio è preclusa in ogni caso.

Per quanto concerne il settore penale, il comma 5 del novellato art. 30 prevede che *“al giudice onorario possono essere assegnati tutti i procedimenti, ad esclusione:*

a) dei procedimenti relativi a reati diversi da quelli indicati all'articolo 550 del codice di procedura penale;

b) dei procedimenti assegnati al giudice per le indagini preliminari e al giudice dell'udienza preliminare;

c) dei giudizi di appello avverso i provvedimenti emessi dal giudice di pace;

d) dei procedimenti di cui all'articolo 558 del codice di procedura penale con il conseguente giudizio”.

La disposizione ricalca alla lettera la vigente previsione di cui all'art. 11, comma 6, lett. b), d.lgs. n. 116 del 2017, che stabilisce la possibilità di assegnare, al ricorrere delle condizioni previste dal comma 1, ai giudici onorari di pace inseriti nell'ufficio per il processo la trattazione di procedimenti penali di competenza del tribunale, fatta eccezione, appunto, per:

1) i procedimenti diversi da quelli previsti dall'art. 550 c.p.p.;

2) le funzioni di giudice per le indagini preliminari e di giudice dell'udienza preliminare;

3) i giudizi di appello avverso i provvedimenti emessi dal giudice di pace;

4) i procedimenti di cui all'articolo 558 del codice di procedura penale e il conseguente giudizio.

Come visto, il comma 6 del novellato art. 30 stabilisce, inoltre, che in presenza di *“esigenze temporanee o situazioni emergenziali”*, il giudice onorario può essere destinato a comporre il collegio salvo che si tratti, *“per il settore penale, di procedimenti di competenza del tribunale del riesame”*.

Tale disposizione riproduce, in parte, quella di cui all'art. 12 d.lgs. n. 116 del 2017, la quale, nel disciplinare la destinazione dei giudici onorari di pace nei collegi civili e penali, prevede che in ogni caso, nel settore penale, il giudice onorario di pace non può essere destinato *“a comporre i collegi del tribunale del riesame ovvero qualora si proceda per i reati indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale”*.

Quanto alla mancata previsione del divieto di destinare giudici onorari confermati a collegi che trattino i reati indicati nell'art. 407, comma 2, lettera a), c.p.p. giova ricordare che il vigente art. 30, comma 6, d.lgs. 116 del 2017 stabilisce che per i procedimenti relativi a tali reati, *“iscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto, i divieti di destinazione dei giudici onorari di pace di cui al comma 5 nei collegi non si applicano se, alla medesima data, sia stata esercitata l'azione penale”*.

Sembra, dunque, che il prefigurato intervento normativo elimini il limite temporale previsto dal vigente art. 30, consentendo, in via generale, la destinazione di un giudice onorario ad un collegio che tratta i procedimenti suddetti.

Il comma 7 conferma la regola, parimenti stabilita dal richiamato art. 12 d.lgs. n. 116 del 2017, per cui *“del collegio non può far parte più di un giudice onorario”*.

Per quanto concerne i vice procuratori onorari, il comma 8 prevede che ai *“magistrati onorari che alla data di entrata in vigore del presente decreto esercitavano le funzioni di vice procuratore onorario si applicano gli articoli 16 e 17, salva la possibilità di assegnare al magistrato onorario, con delega del procuratore della Repubblica, anche le funzioni che la legge attribuisce al pubblico ministero in tutti i giudizi in materia civile, di lavoro o fallimentare”*.

Innovativa, appare, quindi, la scelta di consentire al Procuratore della Repubblica di delegare ai magistrati onorari requirenti le funzioni che la legge attribuisce al pubblico ministero in tutti i giudizi in materia civile, di lavoro o fallimentare.

A tale proposito deve rilevarsi come tale opzione non appaia del tutto in linea con la previsione per cui, come detto, ai giudici onorari non possono essere assegnati i procedimenti in materia societaria e concorsuale (art. 30, comma 4, lett. *b*) e i procedimenti in materia di lavoro (art. 30, comma 4, lett. *c*)).

8. La destinazione in supplenza.

L'art. 30-*bis* del d.lgs. 116/2017, introdotto dall'art. 1, co. 1, lett. *f*), del disegno di legge, rappresenta una disposizione di nuova formazione e inserita dal legislatore per disciplinare la destinazione in supplenza dei magistrati onorari confermati.

Attualmente il d.lgs. 116/2017 tratta della destinazione in supplenza agli articoli 13 (*Destinazione in supplenza dei giudici onorari di pace*) e 14 (*Supplenze e applicazioni negli uffici del giudice di pace*), entrambi inseriti nel Capo III e riguardanti l'organizzazione dell'ufficio del giudice di pace e le funzioni e i compiti dei giudici onorari di pace di nuova nomina, ed all'art. 32 (*Disposizioni transitorie e abrogazioni*), comma 9, per quanto attiene i giudici di pace e i giudici onorari di tribunale in servizio al 15 agosto 2017 (data di entrata in vigore del decreto legislativo). Secondo tale ultima disposizione, i magistrati onorari *“possono essere destinati in supplenza o in applicazione, anche parziale, in un ufficio del giudice di pace del circondario dove prestano servizio, ove ricorrano presupposti di cui all'articolo 14 e con le modalità indicate nella stessa disposizione. Nel corso del periodo di supplenza o di*

applicazione la liquidazione delle indennità ha luogo in conformità ai criteri previsti per le funzioni e i compiti effettivamente svolti”.

Con l’art. 30-*bis* viene ridisegnato l’istituto per i soli magistrati onorari “confermati”, prevedendo, al comma 1, che “[a]d eccezione dei procedimenti esclusi ai sensi dell’articolo 30, commi 4, lettere a), c) e d), e 5, lettere b), c) e d), nei casi di assenza o impedimento temporaneo dei magistrati professionali, i giudici onorari di tribunale confermati possono essere destinati, ove sussistano eccezionali esigenze di servizio, a compiti di supplenza dei magistrati assenti o impediti, se ciò è previsto nell’ambito delle tabelle organizzative dell’ufficio e se nelle stesse sono predeterminati i criteri per l’individuazione dei giudici onorari da destinare in supplenza”.

Il legislatore, dunque, dimostra un netto sfavore verso lo svolgimento di compiti di supplenza dei magistrati assenti o impediti da parte dei magistrati onorari confermati, in quanto lo considera possibile solo in circostanze del tutto eccezionali e subordinate ad una serie di preclusioni tassative:

- che non si tratti di procedimenti civili in materia di famiglia, lavoro o impugnazione avverso provvedimenti del giudice di pace oppure di procedimenti penali assegnati al GIP o al GUP, appello avverso procedimenti emessi dal giudice di pace o giudizio direttissimo;
- che vi sia un’assenza o un impedimento temporaneo del magistrato professionale;
- che sussistano eccezionali esigenze di servizio;
- che la destinazione in supplenza sia prevista nell’ambito delle tabelle organizzative dell’ufficio;
- che nelle tabelle organizzative dell’ufficio siano predeterminati i criteri per l’individuazione dei giudici onorari da destinare in supplenza.

Il legislatore considera, invece, più favorevolmente la destinazione dei magistrati onorari confermati in supplenza presso un ufficio del giudice di pace del circondario in cui operano: in tal caso, infatti, il comma 2 dell’art. 30-*bis* si limita a richiedere che la supplenza sia disposta con provvedimento del Presidente del Tribunale e sul presupposto che sussista una situazione “di assenza, impedimento temporaneo o vacanza di uno o più giudici onorari di pace”.

I commi 3 e 4 del nuovo art. 30-*bis*, infine, disciplinano aspetti attinenti al rapporto di lavoro ed al trattamento economico connessi alla figura: in particolare, ai sensi del comma 3, l’attività disposta in base ai commi 1 e 2 “non può comportare un impegno complessivo superiore a quello previsto dall’articolo 29-*bis*”; mentre, ai sensi del comma 4, “[a]i magistrati

onorari destinati in supplenza ai sensi dei commi 1 e 2 non è dovuto alcun trattamento economico aggiuntivo o di missione, intendendosi per sede di servizio il circondario del tribunale”.

9. Il godimento del periodo feriale.

Il disegno di legge prevede l'introduzione dell'art. 30-ter (recante “Attività dei magistrati onorari confermati durante il periodo feriale e godimento del periodo feriale”), ove è disposto che “I magistrati onorari confermati non prestano attività durante il periodo feriale di cui all'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, salvo che ricorrano specifiche esigenze d'ufficio; qualora il magistrato onorario sia stato impiegato durante il periodo feriale, è riconosciuto il diritto di non prestare attività nel periodo ordinario per un numero di giorni corrispondente, con l'aggiunta di un numero di giorni pari ai giorni festivi inclusi nel periodo feriale e alle giornate di riposo di cui all'articolo 1 della legge 23 dicembre 1977, n. 937. Il compenso previsto dagli articoli 31-bis e 31-ter del presente decreto è corrisposto anche durante il periodo di cui al presente articolo”.

La norma prevede il diritto del magistrato onorario confermato al godimento delle ferie retribuite (così identificate dalla stessa rubrica, mediante la locuzione “godimento del periodo feriale”), in linea con il sistema generale fondato sulla subordinazione; resta escluso il diritto all'indennità sostitutiva nell'ipotesi in cui, nella ricorrenza di specifiche esigenze di ufficio, il predetto magistrato debba espletare attività lavorativa durante il periodo feriale, essendo prevista la fruizione di giorni di riposo nel periodo ordinario.

La norma stessa non indica: a) in quale modo ed in quali tempi il capo dell'Ufficio debba rappresentare la sussistenza delle “specifiche esigenze di ufficio”, né stabilisce se la deliberazione del C.S.M. in proposito possa essere successiva; b) con quali modalità viene individuato il periodo ordinario per il recupero delle ferie non godute; c) ove il predetto recupero potesse avvenire in più periodi successivi, l'entità del periodo minimo continuativo da considerare¹⁶.

Trattasi di questioni che potranno essere demandate alla normativa secondaria.

Non è chiara la parte di disposizione in cui è previsto che qualora il magistrato onorario sia stato impiegato durante il periodo feriale, è riconosciuto al medesimo il diritto di non prestare attività per un ulteriore numero di giorni pari ai giorni festivi inclusi nel periodo feriale e alle giornate di riposo di cui all'articolo 1 della legge 23 dicembre 1977, n. 937.

¹⁶ Tutte questioni, queste, non risolte neppure in relazione alla posizione dei magistrati onorari in servizio a tempo determinato, per i quali vale la analoga disposizione di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 116 del 2017.

Da un lato, infatti, stando alla lettera della norma, sembrerebbe che il magistrato non abbia diritto a fruire di ulteriori giorni di riposo in relazione al numero dei giorni festivi che si collocano nel solo ambito del periodo lavorato (ad esempio, un giorno, ove il predetto magistrato fosse stato impegnato nell'arco di quattro giorni del mese di agosto, che vanno dal venerdì al lunedì), maturando invece egli tanti giorni di riposo calcolati sul numero di tutte le festività cadenti nel mese di agosto.

Se così fosse (ma può opinarsi anche ragionevolmente il contrario), l'unica ragione ravvisabile nella norma sarebbe quella di incentivare i magistrati onorari a dare disponibilità nel periodo feriale, al fine di conseguire l'effetto premiante di un numero di giorni di riposo superiore rispetto a quello in astratto spettante.

In tale ottica, si spiegherebbe anche il riconoscimento di un numero di giorni pari alle giornate di riposo di cui all'articolo 1 della legge 23 dicembre 1977, n. 937; per contro, ove dovesse ritenersi che i predetti giorni vadano calcolati sul solo periodo lavorato, sarebbe arduo individuare parametri per la determinazione in concreto delle giornate di riposo da fruire.

Non è escluso che, ove il recupero non possa avvenire per cessazione dal servizio del magistrato, i giorni di ferie non goduti possano essere monetizzati.

Non dovrebbe poi operare - per le ragioni che verranno indicate al successivo § 17 in tema di assenze in senso lato - il proporzionamento dei giorni di ferie per i magistrati onorari in regime di non esclusività, avuto riguardo all'art. 33, comma 9, del CCNL Comparto funzioni centrali, nella parte in cui è previsto che *“I dipendenti a tempo parziale orizzontale hanno diritto ad un numero di giorni di ferie pari a quello dei lavoratori a tempo pieno”*.

10. La nuova disciplina in tema di trasferimento dei magistrati onorari confermati.

L'art. 1, comma 1, lett. f), del disegno di legge prevede, tra l'altro, l'introduzione, nel corpo del d.lgs. n. 116 del 2017, di un nuovo art. 30-*quater*, rubricato *“Trasferimento dei magistrati onorari confermati”*.

Per apprezzare la portata fortemente innovativa della previsione in parola giova preliminarmente ricordare che la disciplina vigente non prevede per i magistrati onorari in servizio alcuna forma di mobilità¹⁷.

¹⁷ Non costituisce eccezione a tale regola nemmeno la previsione per cui, ai sensi dell'art. 7, comma 10, d.lgs. 116 del 2017, gli aspiranti ammessi al tirocinio ai quali non sia stato conferito l'incarico nell'ufficio in relazione al quale è stata disposta l'ammissione possono essere destinati, a domanda, ad altre sedi, anche collocate in distretti diversi da quello del predetto ufficio e risultate vacanti: si tratta, infatti, di disposizione che, a prescindere dalla sua applicabilità in concreto - che presupporrebbe la definizione contestuale di tutte le procedure di valutazione degli esiti del tirocinio nei diversi distretti di Corte d'appello - riguarda esclusivamente soggetti

Come noto, infatti, il legislatore delegato aveva deciso di non esercitare la delega conferita con la legge n. 57 del 2016 in materia di trasferimento d'ufficio e a domanda dei magistrati onorari (oltre che in materia disciplinare): nella relazione illustrativa del decreto legislativo n. 116 del 2017 si affermava, infatti, che l'“*opzione di mancato esercizio della delega relativamente ai predetti settori trova[va] fondamento nella necessità di garantire il pieno rispetto dell'onorarietà dell'incarico prescritta dall'articolo 106 della Costituzione della quale costituisce corollario l'assenza di qualsivoglia contratto o rapporto di lavoro*”.

Tale scelta di fondo è stata, peraltro, recentemente validata dal giudice amministrativo: esso, infatti, chiamato a pronunciarsi sulla possibilità per un magistrato onorario in servizio di partecipare alle procedure selettive per l'ammissione al tirocinio ai fini della nomina presso una sede diversa da quella presso cui svolgeva le proprie funzioni, ha osservato che l'opzione ermeneutica adottata dal Consiglio nelle delibere allora oggetto di impugnazione – che avevano ritenuto di non poter prendere in considerazione la domanda presentata dall'aspirante in quanto quest'ultimo già svolgeva le funzioni di magistrato onorario – “*oltre che imposta dal tenore letterale del comma 2, lett. e) dell'art. 4 del d. lgs. n. 116 del 2017 [...] e del comma 3, lett. a) dell'art. 4 [...] è coerente con la scelta del legislatore di non aver voluto introdurre l'istituto del trasferimento ad altro ufficio dei magistrati onorari*” (cfr. Consiglio di Stato, Sezione Settima, ordinanze nn. 2392, 2393 e 2403 del 26 giugno 2024; nello stesso senso vedi anche T.A.R. Lazio, Sezione Prima, sentenza n. 17388 del 2024; T.A.R. Lazio, Sezione Prima, sentenza n. 17393 del 2024; T.A.R. Lazio, Sezione Prima, sentenza n. 17639 del 2024).

Ciò premesso, prima di analizzare nel dettaglio il contenuto della prefigurata disciplina della mobilità dei magistrati onorari confermati, deve essere sommariamente descritto il contesto in cui si innesta tale radicalmente innovativa disciplina.

Come noto, l'art. 3 del d.lgs. luglio 217, n. 116 prevede che la “*dotazione organica*” dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari sia “*fissata con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, acquisito il parere del Consiglio superiore della magistratura*” e che “*con separato decreto del Ministro della giustizia*” viene determinata la “*pianta organica*” degli uffici del giudice di pace e degli uffici di collaborazione del Procuratore della Repubblica; con tale secondo decreto il Ministro della Giustizia individua, altresì, per ciascun ufficio del giudice di pace, il numero dei giudici onorari di pace che esercitano la giurisdizione civile e penale presso il medesimo ufficio, nonché il

che, ancorché idonei, non sono stati assegnati ad alcuna sede in quanto collocati in posizione non utile al conferimento delle funzioni in ragione dei posti disponibili nel distretto per il quale si concorreva.

numero dei giudici onorari di pace addetti all'ufficio per il processo del Tribunale nel cui circondario ha sede l'ufficio del giudice di pace.

Con D.M. del 22 febbraio 2018, in applicazione dei criteri fissati dal citato art. 3 d.lgs. 116 del 2017, veniva determinata in complessive 8000 unità la dotazione organica dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari (6000 giudici onorari di pace e 2000 vice procuratori onorari) e, in data 27 aprile 2018, il Ministro della Giustizia trasmetteva al Consiglio Superiore della Magistratura lo schema di decreto, corredato dalla relazione tecnica, concernente la *“Determinazione delle piante organiche degli Uffici del Giudice di pace e degli Uffici di collaborazione del Procuratore della Repubblica, in attuazione dell’articolo 3 del Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116”*, al fine di esprimere il prescritto parere.

Con delibera in data 19 luglio 2019 il Consiglio Superiore della Magistratura esprimeva parere favorevole sul citato schema del decreto *“piante organiche”*, evidenziando al Ministero la necessità di tener conto dei rilievi esposti nella motivazione della delibera e di valutare i pareri espressi dai singoli Consigli Giudiziari.

Successivamente, l'art. 1, comma 630, della legge 31 dicembre 2021, n. 234, fissava la *“dotazione organica”* dei magistrati onorari (giudici onorari di pace e vice procuratori onorari) in complessive 6000 unità, senza tuttavia distinguere tra la dotazione organica dei giudici onorari di pace e quella dei vice procuratori onorari.

Non risultano, allo stato, determinate né le dotazioni organiche separate per GOP e VPO né le piante organiche degli uffici del giudice di pace e degli uffici di collaborazione del Procuratore della Repubblica¹⁸.

Per quanto concerne, in particolare, i giudici onorari di pace, essi possono, come noto, alternativamente esercitare 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 oppure possono essere assegnati alla struttura organizzativa denominata «ufficio per il processo», costituita presso il Tribunale del circondario nel cui territorio ha sede l'ufficio del giudice di pace al quale sono addetti (art. 9, d.lgs. 116 del 2017); la procedura di assegnazione all'uno o all'altro ufficio è disciplinata dall'art. 10 del d.lgs. n. 116 del 2017.

¹⁸ In attesa di tale rideterminazione, di competenza ministeriale, il CSM ha provveduto, nei limiti della dotazione organica nazionale fissata in 6000 unità, a pubblicare la copertura di 1.042 posti di magistrato onorario (657 giudicanti e 385 requirenti: cfr. supplemento ordinario n. 1 della Gazzetta Ufficiale, IV Serie Speciale, n. 28 dell'11 aprile 2023): tali procedure sono tuttora in corso di svolgimento.

Alla luce del quadro sinteticamente descritto, è possibile analizzare il contenuto del nuovo art. 30-*quater*, rubricato “*Trasferimento dei magistrati onorari confermati*”, categoria che identifica, ai sensi del novellato art. 30, il “*ruolo ad esaurimento della magistratura onoraria di cui all’articolo 29*”, costituito “*da giudici onorari di pace confermati, giudici onorari di tribunale confermati e vice procuratori onorari confermati*” (cfr. ancora art. 30, d.lgs. n. 116 del 2017, come riformulato dal disegno di legge in commento).

Esso, pertanto, non si applica ai magistrati onorari nominati in epoca successiva all’entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017, ai quali non sarà consentita alcuna delle forme di trasferimento prefigurate dal legislatore.

I commi 1 e 2 dell’art. 30-*quater* individuano i presupposti per l’**assegnazione** “*ad una sede diversa da quella cui risultano assegnati alla data di entrata in vigore della presente disposizione*”, rispettivamente:

- 1) dei “*magistrati che esercitano le funzioni di giudice di pace*” (comma 1);
- 2) dei “*magistrati che esercitano le funzioni di magistrato onorario di tribunale o vice procuratore onorario*” (comma 2).

Il comma 4 dell’art. 30-*quater* individua, invece, i presupposti per il “**trasferimento**” dei “*giudici onorari di tribunale confermati*” presso un (diverso) ufficio del giudice di pace.

La disposizione di nuovo conio non appare, già sotto questo profilo, di agevole lettura.

Essa sembra, infatti, differenziare l’ipotesi del tramutamento di sede mediante “assegnazione” da quella di tramutamento di sede mediante “trasferimento”: la circostanza che la prima riguardi i magistrati che “*esercitano le funzioni*” di giudice di pace (comma 1), o di magistrato onorario di tribunale e di VPO (comma 2), potrebbe indurre a ritenere che tale trasferimento implichi che nella sede di destinazione il magistrato onorario debba continuare a “esercitare” le medesime “funzioni” svolte in quella di provenienza.

Tale lettura sembra, in primo luogo, suffragata dall’utilizzo del medesimo termine – “*assegnazione*”, appunto – che la disciplina vigente prevede, come ricordato, per la destinazione dei giudici onorari di pace agli Uffici del giudice di pace o all’ufficio per il processo.

In secondo luogo, essa consentirebbe di spiegare la necessità di prevedere l’ulteriore ipotesi di cui al richiamato comma 4, che attribuisce ai soli giudici onorari di tribunale confermati – e quindi, non ai magistrati che esercitano le funzioni di giudice di pace – la facoltà di trasferirsi presso un diverso ufficio del giudice di pace: in tal caso, cioè, il mero trasferimento ad altro Ufficio del giudice di pace avverrebbe senza predeterminazione delle funzioni che verranno esercitate nell’ufficio di destinazione (funzioni di giudice di pace o di giudice onorario

di tribunale) e che verrebbero definite successivamente mediante l'ordinaria "assegnazione" di cui all'art. 10 d.lgs. 116 del 2017.

Si tratta, nondimeno, di opzione interpretativa che potrebbe auspicabilmente trovare preventiva soluzione in sede di normazione primaria, anche al fine di scongiurare eventuali difficoltà applicative.

Per quanto concerne i presupposti per i tramutamenti di sede, essi sembrano variare per ciascuna delle tre ipotesi previste dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 30-*quater*.

Schematicamente:

- 1) ai sensi del comma 1, i magistrati che esercitano le funzioni di giudice di pace:
 - a) potranno essere assegnati, a domanda, ad una sede diversa da quella cui risultano assegnati alla data di entrata in vigore della novella legislativa "*purché la sede richiesta presenti una scopertura*";
 - b) la domanda potrà essere accolta solo se l'ufficio di provenienza non presenta una scopertura dell'organico dei magistrati onorari superiore al 60 per cento;
 - c) la domanda può essere riproposta solo se sono decorsi due anni dal precedente decreto di nuova assegnazione.
- 2) ai sensi del comma 2, i magistrati che esercitano le funzioni di magistrato onorario di tribunale o vice procuratore onorario possono essere assegnati, a domanda, ad una sede diversa da quella cui risultano assegnati alla data di entrata in vigore della novella senza ulteriori espresse condizioni;
- 3) ai sensi del comma 4, i giudici onorari di tribunale confermati possono, a domanda, essere trasferiti presso un ufficio del giudice di pace "*che presenti scopertura di organico*".

A tale riguardo possono svolgersi le seguenti osservazioni.

Quanto al presupposto relativo alla "scopertura di organico", tale previsione – contenuta nei commi 1 e 4, ma non nel comma 2 – sembra dover essere coordinata con quanto disposto dal comma 5 del nuovo art. 30-*quater*, ai sensi del quale il Consiglio Superiore della magistratura "*individua con cadenza annuale i posti disponibili per i quali possono essere presentate le domande di trasferimento di cui ai commi da 1 a 4*".

Da questo punto di vista non del tutto intellegibile risulta la mancata previsione del presupposto della scopertura per l'ipotesi dell'assegnazione a nuova sede di magistrati onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari (comma 2), sebbene per i primi (magistrati onorari di tribunale) l'assenza di previsione del presupposto potrebbe, al limite, spiegarsi con il fatto che

essi non hanno una autonoma dotazione (né tantomeno una pianta) organica, rientrando essi nella dotazione organica (e, quando saranno definite dal Ministero della Giustizia, nelle specifiche piante organiche dei singoli Uffici) dei giudici onorari di pace (salvo successiva assegnazione al Tribunale).

A tale proposito deve, più in generale, osservarsi che, se ai fini della determinazione delle scoperture appare inevitabile far riferimento all'individuazione dei posti disponibili prevista dal comma 5, tale operazione – da effettuarsi con cadenza annuale – dovrebbe essere coordinata con le disposizioni di normativa primaria relative, da un lato, alla pubblicazione dei bandi per l'ammissione al tirocinio di nuovi aspiranti e, d'altro lato, allo svolgimento e alla definizione delle relative procedure.

Giova, infatti, ricordare che:

- quanto al primo aspetto, l'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 116 del 2017, prevede che il CSM *“procede con delibera, da adottarsi ad anni alterni entro il 31 marzo dell'anno in cui deve provvedersi, alla individuazione dei posti da pubblicare, anche sulla base delle vacanze previste nei dodici mesi successivi, nelle piante organiche degli uffici del giudice di pace e degli uffici di collaborazione del procuratore della Repubblica, determinando le modalità di formulazione del relativo bando nonché il termine per la presentazione delle domande”*;
- quanto al secondo aspetto, l'art. 7 del d.lgs. n. 116 del 2017 prevede che:
 - o il *“tirocinio per il conferimento dell'incarico di magistrato onorario ha la durata di sei mesi e viene svolto per i giudici onorari di pace, nel tribunale ordinario nel cui circondario ha sede l'ufficio del giudice di pace in relazione al quale è stata disposta l'ammissione al tirocinio e per i vice procuratori onorari, nella procura della Repubblica presso la quale è istituito l'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica in relazione al quale è stata disposta l'ammissione al tirocinio”* (comma 3);
 - o la sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario, *“formula un parere sull'idoneità del magistrato onorario in tirocinio e, per ciascun ufficio, propone al CSM la graduatoria degli idonei per il conferimento dell'incarico, formata sulla base della graduatoria di ammissione al tirocinio”* (comma 7);
 - o il CSM, *“acquisita la graduatoria di cui al comma 7 e la documentazione allegata, designa i magistrati onorari idonei al conferimento dell'incarico in numero pari alle vacanze esistenti in ciascun ufficio”* (comma 8);

- la “*graduatoria di cui al comma 7 conserva efficacia per i due anni successivi all'adozione della delibera*” consiliare di individuazione dei posti da pubblicare e sulla base di essa il CSM “*designa, per ciascun ufficio, i magistrati onorari idonei al conferimento dell'incarico in relazione ai posti resisi vacanti nel periodo compreso tra l'adozione del decreto di cui al comma 11 [con cui il Ministro conferisce l'incarico ai magistrati già designati dal Consiglio] e la scadenza del termine di efficacia di cui al primo periodo del presente comma*” (comma 9);
- gli “*ammessi al tirocinio inseriti nella graduatoria di cui al comma 7 ed ai quali non sia stato conferito l'incarico nell'ufficio in relazione al quale è stata disposta l'ammissione al tirocinio a norma dell'articolo 6, comma 7, possono essere destinati, a domanda, ad altre sedi, anche collocate in distretti diversi da quello del predetto ufficio, individuate con la delibera di cui all'articolo 6, comma 1 e risultate vacanti. In relazione a tali domande si provvede alla formazione di una graduatoria sulla base dei criteri indicati nell'articolo 4, commi 3 e 4. Sulla base della graduatoria di cui al secondo periodo il Consiglio superiore della magistratura designa i magistrati onorari idonei al conferimento dell'incarico*” (comma 10).

La mancanza di una chiara disciplina dei rapporti tra le procedure di selezione dei nuovi magistrati onorari – caratterizzate, da un lato, da una tempistica inevitabilmente dilatata nel tempo (periodo semestrale di tirocinio seguito dalla valutazione da parte degli organi competenti) e dalla durata biennale delle graduatorie (calcolata dalla delibera di individuazione dei posti da pubblicare) – e le procedure di trasferimento dei magistrati onorari confermati potrebbe, infatti, determinare non irrilevanti criticità applicative.

A titolo esemplificativo, si dovrebbe stabilire se un posto che si renda vacante dopo il decreto di nomina dei nuovi magistrati onorari ma nella pendenza del termine di validità della graduatoria relativa al bando di selezione possa o debba essere inserito nell'elenco, formato con cadenza annuale, dei posti vacanti ai fini del trasferimento dei magistrati onorari in servizio e, in caso di risposta affermativa, si tratterebbe di stabilire se esista un ordine di priorità tra l'esame delle domande di trasferimento dei magistrati onorari confermati e la nomina di magistrati risultati idonei ma collocatisi in posizione non utile in sede di valutazione finale del tirocinio.

Tale criticità potrebbe risultare aggravata dal fatto che dal testo del disegno di legge è stato eliminato, in sede di approvazione in Commissione, il riferimento, inizialmente contenuto

nei commi 1, 2 e 4, alla necessità che la sede di destinazione richiesta ricada nel medesimo distretto di Corte d'appello della sede di provenienza.

Come ricordato in precedenza, infatti, l'unica disposizione vigente che consente al magistrato onorario di essere assegnato ad una sede diversa da quella per la quale è stato selezionato è contenuta nel comma 10 dell'art. 7, a mente del quale gli ammessi al tirocinio inseriti nella graduatoria ed ai quali non sia stato conferito l'incarico nell'ufficio in relazione al quale è stata disposta l'ammissione al tirocinio *“possono essere destinati, a domanda, ad altre sedi, anche collocate in distretti diversi da quello del predetto ufficio, individuate con la delibera di cui all'articolo 6, comma 1 e risultate vacanti”*.

A tale proposito giova ricordare che il giudice amministrativo, nell'ambito del giudizio promosso da un aspirante magistrato onorario che aveva presentato la propria candidatura presso gli uffici giudiziari del distretto di Torino avverso l'atto con il quale il CSM aveva rigettato la richiesta di assegnazione, per esigenze familiari, ad un ufficio giudiziario campano, ha osservato come *“il reclutamento dei magistrati onorari avvenga su base distrettuale e non nazionale: difatti, il legislatore ha previsto di delegare gran parte dell'attività amministrativa dall'organo di autogoverno alla sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario, i quali operano, appunto, nei vari distretti di Corte d'appello. Si tratta di una scelta che non appare irrazionale, atteso che demandare una serie di compiti gestori alle istanze amministrative più vicine al territorio rappresenta una modalità di garantire una migliore conoscenza del fenomeno ed una più rapida possibilità d'intervento: in altre parole, si è al cospetto – in un certo senso – di una peculiare applicazione del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost.”* (cfr. T.A.R. Lazio, Sezione I, n. 13460 del 2023).

Ciò premesso, il giudice amministrativo ha precisato che *“[n]ondimeno, la gestione distrettuale non può determinare un pregiudizio alla generale amministrazione della giustizia che deve essere garantita in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale: conseguentemente, la disposizione di cui all'art. 7, comma 10, d.lgs. 116 cit., prevedendo una deroga all'ordinaria regola della coincidenza del distretto di svolgimento del tirocinio con quello di assegnazione del magistrato onorario, appare pienamente legittima. D'altro canto la ratio della disposizione è facilmente intuibile: evitare che in alcuni distretti (vuoi per la minore popolazione, vuoi per il minor numero di candidature) non si riescano a coprire le vacanze, a fronte di altri distretti nei quali gli aspiranti superino di gran lunga il numero delle disponibilità”*.

In assenza di previsioni relative ai rapporti tra gestione dei bandi per la selezione di nuovi magistrati onorari e l'esame delle domande di trasferimento dei magistrati *“stabilizzati”*,

la soppressione del limite territoriale del distretto – apparentemente ispirata ad una logica di tendenziale equiparazione tra i regimi applicabili alla magistratura ordinaria e onoraria – potrebbe creare ulteriori difficoltà applicative, derivanti dalle ineliminabili differenze tra l’una e l’altra categoria anche in termini di accesso ai relativi ruoli: sotto il profilo qui preso in esame, potrebbero, ad esempio, moltiplicarsi le ipotesi di concorrenti richieste dei magistrati onorari che aspirano al trasferimento e di magistrati idonei collocatisi in posizione non utile negli uffici del distretto in cui hanno presentato la propria candidatura.

Ad ogni modo, nella perdurante assenza dei decreti ministeriali di determinazione delle piante organiche dei GOP e dei VPO, le relative “scoperture” sembrano, ad oggi, dover essere valutate di volta in volta dal Consiglio sulla base delle necessità segnalate dai dirigenti dei singoli uffici giudiziari.

A tale proposito deve segnalarsi come il riferimento alla “scopertura dell’organico dei magistrati onorari superiore al 60 per cento” dell’ufficio di provenienza quale elemento ostativo alla possibilità di accoglimento della domanda di assegnazione ad altra sede dei (soli) magistrati che esercitano le funzioni di giudice di pace potrebbe ingenerare incertezze applicative proprio in ragione della mancata definizione delle piante organiche dei vari uffici: in via interpretativa, potrebbe ipotizzarsi che il parametro di riferimento per il calcolo del tasso effettivo di scopertura debba essere ricercato nella più recente delibera consiliare di individuazione dei posti da assegnare in sede di pubblicazione dei bandi per l’ammissione al tirocinio dei nuovi aspiranti.

Sul punto giova evidenziare come non del tutto intelleggibili appaiono le ragioni per cui tale condizione ostativa non venga fissata con riferimento alle domande di assegnazione ad altra sede dei magistrati che esercitano le funzioni di magistrato onorario di tribunale o vice procuratore onorario (comma 2) e alle domande di trasferimento dei giudici onorari di tribunale confermati (comma 4).

Analoga (e parimenti non agevolmente comprensibile) disparità di trattamento concerne l’individuazione di un termine minimo di permanenza nella sede di nuova assegnazione, fissato per i soli magistrati che esercitano le funzioni di giudice di pace in due anni (cfr. ultimo periodo del comma 1 del nuovo art. 30-*quater*).

A tale proposito non è chiaro se la mancata previsione del divieto di proposizione di una nuova domanda di assegnazione prima del decorso di due anni dalla data del precedente decreto di nuova assegnazione debba essere interpretato quale divieto *tout court* di nuovo tramutamento di sede o, al contrario, quale assenza di limiti minimi di permanenza nel nuovo ufficio da parte dei magistrati che esercitano le funzioni di magistrato onorario di tribunale o vice procuratore

onorario e dei giudici onorari di tribunale confermati oggetto di precedenti provvedimenti di assegnazione e trasferimento.

Appare evidente come tale seconda interpretazione potrebbe avere ricadute negative in termini di organizzazione e funzionamento degli uffici giudiziari presso i quali prestano servizio i magistrati onorari che richiedono l'assegnazione o il trasferimento ad altra sede.

Il problema da ultimo segnalato potrebbe porsi anche in relazione ai magistrati onorari che esercitano le funzioni di giudice di pace, in ragione della brevità del termine – come detto, due anni – a partire dal quale essi potranno riproporre una domanda di assegnazione a sede diversa da quella di nuova assegnazione.

A tale proposito deve segnalarsi come nel testo originario del disegno di legge fosse previsto che la domanda di nuova assegnazione non potesse essere riproposta prima del decorso di quattro anni dal precedente decreto di nuova assegnazione, con previsione almeno apparentemente modellata sul termine ordinario di legittimazione al trasferimento previsto dall'art. 194, R.D. n. 12 del 1941 per i magistrati ordinari. Il dimezzamento del termine inizialmente previsto potrebbe contribuire ad incentivare una mobilità difficilmente conciliabile con le esigenze di funzionalità degli uffici giudiziari cui è tradizionalmente connessa la previsione di un termine minimo di permanenza: se l'intenzione del legislatore fosse quella, evocata sopra, di procedere lungo un cammino di tendenziale equiparazione dei regimi propri delle magistratura ordinaria e di quella onoraria “stabilizzata”, la regola in parola andrebbe addirittura oltre, individuando per i magistrati onorari un punto bilanciamento tra esigenze di mobilità e esigenze di efficace funzionamento apparentemente sbilanciato sulla tutela delle prime.

Per quanto concerne gli aspetti procedurali, le tre ipotesi di trasferimento di cui ai commi 1, 2 e 4 appaiono governate dalle stesse regole: in tutti e tre i casi è infatti previsto che l'assegnazione o il trasferimento siano disposti “*con decreto del Ministro della giustizia, previa deliberazione favorevole del Consiglio superiore della magistratura, su proposta della sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario, di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, adottata dopo avere sentito i presidenti dei tribunali nel cui circondario sono situati l'ufficio di provenienza e quello richiesto*”.

Tale previsione desta alcune perplessità ed appare foriera di criticità applicative.

In primo, e fondamentale, luogo, potrebbe risultare dubbio se la deliberazione favorevole del Consiglio costituisca un atto dovuto in presenza dei presupposti di legge o se, viceversa, il CSM possa motivatamente negare il trasferimento a fronte di eventuali esigenze di carattere generale, legate, ad esempio, alla funzionalità degli uffici di provenienza. In realtà,

la formulazione complessiva della disposizione appare suscettibile di essere interpretata nel senso che il Consiglio conserva un margine di valutazione discrezionale in relazione alle domande di trasferimento: se così fosse, appare evidente come le decisioni consiliari potrebbero, in astratto, generare un rilevante contenzioso in caso di mancato accoglimento della domanda.

Nell'ambito di tale generale questione, non appare chiaro, in secondo luogo, quale valenza debba attribuirsi alle interlocuzioni con i Presidenti dei Tribunali nel cui circondario sono situati l'ufficio di provenienza e quello richiesto: la previsione del loro coinvolgimento, appare, infatti, caratterizzata da notevole genericità, non essendo specificato su quali aspetti debbano focalizzarsi dette interlocuzioni.

La problematica relativa al *quantum* di discrezionalità riconosciuto al Consiglio con riferimento alle domande di tramutamento dei magistrati onorari appare acuirsi nell'ipotesi di concorso di più domande per un medesimo posto, e ciò tanto nell'ipotesi in cui tali domande provenissero da magistrati assegnati ad uffici del medesimo distretto, quanto nell'ipotesi in cui tali domande fossero avanzate da magistrati di distretti diversi.

Potrebbe, infatti, accadere che per il medesimo posto presentino domanda due o più magistrati onorari provenienti da uffici diversi ricadenti in distretti diversi, caratterizzati ciascuno da diversi livelli di scoperta: in tale ipotesi, a fronte di un presumibilmente identico parere del dirigente dell'ufficio richiesto, potrebbero aversi due o più pareri dei dirigenti degli uffici di provenienza formulati sulla base di criteri disomogenei. A titolo esemplificativo, il dirigente di un ufficio che presenta una scoperta ridotta potrebbe manifestare la propria contrarietà al trasferimento del magistrato richiedente laddove il dirigente di un ufficio che presenta una scoperta più significativa potrebbe dichiararsi favorevole, anche in ragione della possibilità che la vacanza eventualmente prodottasi a seguito del trasferimento richiesto venga coperta dallo scorrimento della graduatoria valida per due anni.

Nel silenzio del legislatore sembra inevitabile che tali aspetti richiedano un articolato intervento normativo consiliare.

In terzo luogo, la disposizione non chiarisce se la Sezione autonoma del Consiglio Giudiziario competente ad adottare la proposta di trasferimento sia quella che ha sede nel distretto di provenienza o nel distretto di destinazione: sebbene la soluzione preferibile appaia quella di ritenere che la competenza appartenga alla Sezione del Consiglio Giudiziario del distretto di provenienza, appare opportuno un intervento chiarificatore del legislatore.

Il comma 3 dell'art. 30-*quater* prevede che quando “*sussista alcuna delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 29-ter, la domanda di nuova assegnazione può essere accolta*”

anche in deroga ai presupposti di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo. La domanda di nuova assegnazione non può essere accolta quando, rispetto all'ufficio richiesto, sussistono, per i magistrati che hanno esercitato l'opzione per il regime di cui all'articolo 29, comma 6, le incompatibilità di cui all'articolo 29-ter e, per i magistrati che non hanno esercitato l'opzione per il regime di cui all'articolo 29, comma 6, le incompatibilità di cui all'articolo 5, commi 2, 3 e 4".

A tale proposito giova in questa sede ricordare che il 15 novembre 2017 il Consiglio Superiore ha adottato la circolare recante *“Nuove e più ampie ipotesi di incompatibilità previste per i giudici di pace, i giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari dalla riforma organica della magistratura onoraria: adempimenti conseguenti”*.

Come riconosciuto dal giudice amministrativo, tale circolare, *“pur non potendo intervenire organicamente a disciplinare, tra l'altro, la materia dei trasferimenti dei magistrati onorari, per effetto del mancato esercizio sul punto della delega da parte del legislatore, ha però dettato alcune importanti regole transitorie per introdurre la possibilità una tantum per i magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. 116/2017, di richiedere il trasferimento allo scopo di rimuovere una causa d'incompatibilità, ovvero per comprovate ragioni di famiglia, o per gravi ragioni di salute, personali o dei prossimi congiunti. In base a tale disposizione, entro il 15 gennaio 2018, ogni magistrato onorario già in servizio aveva l'obbligo di rendere al dirigente dell'ufficio di appartenenza un'apposita dichiarazione per attestare la sua eventuale condizione di incompatibilità ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 116/2017 e delle disposizioni contenute nella Parte I della predetta circolare (comma 1) e di indicare fino a tre sedi, in ordine di preferenza”* (cfr. T.A.R. Lazio, Sezione Prima, sentenza n. 16604 del 2022).

L'art. 30-*quater*, comma 3, del disegno di legge introduce quindi, la possibilità per il magistrato onorario “stabilizzato” che si trova in una situazione di incompatibilità di cui al nuovo art. 29-*ter* di richiedere una “nuova assegnazione” in un ufficio presso il quale analoghe situazioni non si presentino.

Se tale previsione appare in linea con l'introduzione, in via generale, dell'istituto del trasferimento dei magistrati onorari, spetterà eventualmente al Consiglio, in assenza di espresse indicazioni normative di rango primario, disciplinare compiutamente la procedura attivata ai sensi del comma 3, che dovrà comunque essere coordinata con quelle annuali previste dal comma 5 (che rinvia ai commi da 1 a 4) per i trasferimenti ordinari.

Infine, il comma 6 prevede che si applichi ai magistrati onorari confermati l'art. 33, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104: viene in tal modo estesa ai magistrati onorari

confermati la previsione generale secondo cui “*il lavoratore dipendente, pubblico o privato, che debba assistere una persona con disabilità in situazione di gravità, che non sia ricoverata a tempo pieno, rispetto alla quale il lavoratore sia coniuge, parte di un'unione civile [...], convivente di fatto [...], parente o affine entro il secondo grado*” o che si trovi in un'altra delle situazioni indicate dal comma 3 dell'art. 33, ha “*diritto a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere e non può essere trasferito senza il suo consenso ad altra sede*”.

Al pari di quanto segnalato con riferimento al trasferimento per incompatibilità, si tratta di previsione che sembra riprendere la regola prevista, *una tantum*, dalla richiamata circolare del CSM del 2017, che aveva stabilito, in via generale, che entro il 15 gennaio 2018 i magistrati onorari nominati al 15 agosto 2017 potessero “*chiedere di essere trasferiti ad altra sede per gravi e comprovati problemi di salute propri, del coniuge, del convivente, della parte dell'unione civile, dei discendenti di primo grado ovvero degli ascendenti di primo grado nonché per gravi e comprovate ragioni di famiglia*”.

11. Le nuove valutazioni di idoneità professionale.

Il legislatore, con il nuovo art. 30-*quinquies* del d.lgs. n. 116 del 2017, introdotto dall'art. 1, co. 1, lett. f), del disegno di legge, ha voluto disciplinare la valutazione di idoneità professionale del magistrato onorario confermato.

La disposizione in esame rappresenta un elemento di novità nel panorama della magistratura onoraria, per la quale sino ad ora il d.lgs. 116/2017 prevedeva solamente, al Capo V (*Della conferma nell'incarico*), art. 18 (*Durata nell'ufficio e conferma*), una forma temporanea di conferma nell'incarico, secondo cui: “*1. L'incarico di magistrato onorario ha la durata di quattro anni. Alla scadenza, l'incarico può essere confermato, a domanda, per un secondo quadriennio. 2. L'incarico di magistrato onorario non può, comunque, essere svolto per più di otto anni complessivi, anche non consecutivi, includendo nel computo l'attività comunque svolta quale magistrato onorario, indipendentemente dal tipo di funzioni e compiti esercitati tra quelli disciplinati dal presente decreto. 3. In ogni caso, l'incarico cessa al compimento del sessantacinquesimo anno di età. [...]*”.

Il testo dell'art. 30-*quinquies*, invece, mutua per il solo ruolo ad esaurimento della magistratura onoraria il sistema di valutazione previsto per i magistrati professionali.

Dispone, infatti, che i magistrati onorari confermati vengano “*sottoposti con cadenza quadriennale a valutazione diretta a confermare la permanenza dell'idoneità professionale*”.

La valutazione qui introdotta dal legislatore, dunque, si palesa completamente diversa sia dalla valutazione svolta “ai fini della conferma” come prevista già dal d. lgs. 116/2017 per i magistrati onorari di nuova nomina (e come, del resto, è sempre stata in passato per i giudici onorari prima della riforma), sia dalla valutazione “ai fini della progressione ed avanzamento” disciplinata per i magistrati togati.

Viene così, di fatto, introdotto un *tertium genus* di valutazione, che si potrebbe definire volta – utilizzando le parole del legislatore – alla valutazione della sola “permanenza dell’idoneità professionale”.

Conseguentemente, nella disposizione viene dettata una nuova disciplina che, sulla falsariga di quella individuata per la valutazione di professionalità dei magistrati professionali, prevede che venga trasmessa una serie di atti alla Sezione autonoma per i magistrati onorari del Consiglio Giudiziario, e in particolare:

“a) un rapporto del capo dell’ufficio sull’attività svolta dal magistrato, nel quale sono indicati i fatti rilevanti per le valutazioni di cui ai commi 3 e 4;

b) copia degli atti e dei provvedimenti esaminati, estratti a campione in conformità ai criteri determinati dal Consiglio superiore della magistratura;

c) l’autorelazione del magistrato onorario;

d) le statistiche comparate sull’attività svolta, distinte per tipologie di procedimenti e di provvedimenti, e ogni altro documento ritenuto utile;

e) l’attestazione rilasciata dalla struttura della rete della formazione decentrata di cui all’articolo 22, comma 3;

f) le segnalazioni del consiglio dell’ordine degli avvocati ai sensi dell’articolo 11-bis, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160”.

Ai successivi commi 3 e 4 dell’art. 30-*quinquies* vengono, infine, disciplinati gli adempimenti e le procedure di competenza dei Consigli Giudiziari e del Consiglio Superiore per deliberare in merito alla valutazione di professionalità dei magistrati confermati.

In particolare, il Consiglio Giudiziario, per il tramite della sua articolazione dedicata alla magistratura onoraria (la Sezione autonoma per i magistrati onorari), dovrà “[a]meno due mesi prima della scadenza del quadriennio” acquisire i documenti indicati in precedenza ed esprimere “*se necessario previa audizione dell’interessato, un giudizio di idoneità o non idoneità a svolgere le funzioni giudiziarie*” che dovrà essere trasmesso “*al Consiglio superiore della magistratura, con onere di motivare il solo giudizio di non idoneità*”, specificando poi che “*I giudizi di idoneità non comportano alcun passaggio economico ad un livello retributivo superiore*”.

Pertanto, verosimilmente nell'ottica di snellire tali procedimenti, il legislatore ha ritenuto di disporre che vadano motivati solo i giudizi di mancata idoneità, con disposizione che parrebbe però introdurre una profonda differenza con le procedure di conferma per i magistrati onorari di nuova nomina, per i quali i commi 7 e 8 dell'art. 18 del d. lgs. 116/2017 non contemplano la possibilità di motivazione del solo giudizio negativo e, sul punto, sarebbe auspicabile un intervento uniformatore da parte del legislatore.

Il Consiglio Superiore della magistratura, ai sensi del comma 4, sarà poi tenuto ad acquisire il giudizio del Consiglio Giudiziario, al fine di procedere ad una valutazione autonoma in merito alla conferma o meno di tale giudizio. Nel caso in cui confermi il giudizio di mancata idoneità, il magistrato onorario confermato valutato come non idoneo verrà assegnato per un biennio all'ufficio per il processo (o all'ufficio di collaborazione del Procuratore della Repubblica) senza poter, dunque, svolgere funzioni giurisdizionali, periodo al termine del quale verrà sottoposto a nuova valutazione che tenga conto del lavoro svolto durante tale ultimo periodo. All'esito della seconda valutazione, se il procedimento si concluderà con esito di idoneità, pur nell'assenza di espressa indicazione sul punto, si ritiene che egli potrà tornare a svolgere attività giurisdizionale, mentre in caso di mancata idoneità, verrà dispensato dal servizio.

12. Le violazioni dei doveri inerenti alle funzioni.

L'art. 30-*sexies* del d.lgs. 116/2017, inserito dall'art. 1, comma 1, lett. f), del disegno di legge, introduce una potestà sanzionatoria nei confronti del magistrato onorario confermato, nell'ipotesi di condotte che si discostino da determinati parametri, individuati dalla legge.

Viene contemplato in proposito un sistema di vigilanza sul magistrato onorario, rimessa al Presidente del Tribunale o al Procuratore della Repubblica, e viene fornita una elencazione delle sanzioni per le relative violazioni, con indicazione del procedimento che ne governa l'irrogazione.

Il nuovo art. 30-*sexies* dispone quanto segue:

“1. Il presidente del tribunale, per i giudici onorari confermati, e il procuratore della Repubblica presso il tribunale, per i vice procuratori onorari, vigilano sul rispetto degli impegni assunti dal magistrato in conformità alle disposizioni degli articoli 20 e 29-bis, commi 1 e 2, del presente decreto. Per i magistrati onorari che hanno optato per l'esercizio esclusivo delle funzioni, la vigilanza ha ad oggetto anche l'osservanza del divieto previsto dall'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e del regime di incompatibilità previsto dall'articolo 29-ter del presente decreto. Per i magistrati onorari

che non hanno optato per l'esercizio esclusivo delle funzioni, la vigilanza ha ad oggetto anche l'osservanza del regime di in-compatibilità previsto dall'articolo 5 del presente decreto.

2. In caso di grave inadempimento degli impegni assunti o di grave violazione dei doveri o dei divieti indicati al comma 1, il presidente del tribunale o il procuratore della Repubblica presso il tribunale, rispettivamente per i giudici onorari e per i vice procuratori onorari, investe del caso la sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario, di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, formulando proposta di decadenza. La sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario, sentito l'interessato, quando ritiene la proposta non fondata dispone, con provvedimento motivato, che essa non abbia seguito; quando ritiene la proposta fondata, la trasmette, con il proprio parere motivato, al Consiglio superiore della magistratura. Il Consiglio superiore della magistratura, con provvedimento motivato, dispone la decadenza dall'incarico se accerta il grave inadempimento o la grave violazione dei doveri o dei divieti indicati al comma 1.

3. Nei casi di minore gravità, con la procedura di cui al comma 2 possono essere disposti, in ragione della concreta rilevanza del fatto, l'ammonimento o la sospensione del magistrato onorario dall'esercizio delle funzioni per la durata massima di un anno, con gli effetti di cui al comma 6, terzo periodo.

4. Il Consiglio superiore della magistratura respinge la proposta quando non ricorrono i presupposti di cui ai commi 2 o 3 oppure quando la violazione dei doveri o dei divieti indicati al comma 1 è di scarsa rilevanza.

5. Nei casi di particolare gravità, da cui derivi incompatibilità con l'esercizio delle funzioni, la sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario può disporre, con provvedimento motivato, la sospensione del magistrato dalle funzioni fino alla decisione del Consiglio superiore della magistratura sulla proposta di cui al comma 2. Se la decisione del Consiglio superiore della magistratura non interviene nel termine di due mesi dalla proposta, la sospensione decade.

6. In ogni caso, quando è pendente un procedimento penale per gli stessi fatti oggetto della proposta di cui al comma 2, il Consiglio superiore della magistratura può sospendere la procedura amministrativa e disporre, con provvedimento motivato, la sospensione del magistrato onorario dalle funzioni fino alla conclusione del procedimento penale. La sospensione può sempre essere revocata. Al magistrato sospeso è corrisposto un assegno alimentare pari a due terzi del compenso di cui all'articolo 31-bis.”.

12.1. Le condotte rilevanti ai fini dell'applicazione delle sanzioni.

Per quanto concerne l'individuazione del comportamento rilevante, l'impianto previsto nel disegno di legge è incentrato, sotto il profilo oggettuale, su un duplice ordine di comportamenti: da un lato, l'inadempimento degli impegni assunti ai sensi degli articoli 20 e 29-*bis*, commi 1 e 2, e, dall'altro, il mancato rispetto del divieto di cui all'articolo 16 ord. giud. -per i magistrati esclusivisti- e dei vincoli di incompatibilità posti dagli articoli 29-*ter* e 5 d.lgs. 116/2017, rispettivamente applicabili ai magistrati esclusivisti e non esclusivisti (e sul tema v. *supra*, la trattazione dedicata all'incompatibilità).

L'articolo 20 (doveri del magistrato onorario) prevede che *“Il magistrato onorario è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari, in quanto compatibili e in particolare esercita le funzioni e i compiti attribuitigli con imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio e rispetta la dignità della persona nell'esercizio delle funzioni”*.

L'articolo 29-*bis*, introdotto dal disegno di legge, disciplina l'impegno complessivo dei magistrati onorari confermati¹⁹.

Con riguardo ai doveri indicati dall'art. 20, appare profilarsi, sul versante applicativo, una problematica nella possibile duplice rilevanza delle condotte, sia quali violazioni che determinino l'irrogazione di una sanzione *ex art. 30-sexies*, sia quali comportamenti suscettibili di considerazione ai fini della revoca *ex art. 21*, comma 5, norma di cui perdura la applicabilità nei confronti dei magistrati onorari confermati, ai sensi dell'art. 30-*septies*.

L'articolo 21, comma 5, prevede, infatti, che *“La revoca è altresì disposta quando il magistrato onorario tenga in ufficio o fuori una condotta tale da compromettere il prestigio delle funzioni attribuitegli”*.

Taluni comportamenti, posti in essere nell'esercizio delle funzioni, potrebbero risultare significativi ai fini di entrambe le norme, stante una ipotizzabile interconnessione tra il prestigio

¹⁹ L'art. 29-*bis*, sul quale v. *infra*, prevede che:

“1. I magistrati onorari che hanno esercitato l'opzione per il regime di cui all'articolo 29, comma 6, svolgono la loro attività secondo il programma lavorativo definito, rispettivamente, dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica presso il tribunale in conformità alle indicazioni elaborate dal Consiglio superiore della magistratura, tenendo conto della necessità che nell'orario complessivo siano comprese sia le attività da svolgere in udienza sia quelle preparatorie e conseguenti all'udienza medesima nonché le attività di formazione di cui all'articolo 22.

In ogni caso, fermo restando il rispetto del programma lavorativo di cui al primo periodo, la durata dell'orario di lavoro non è superiore a trentasei ore per ogni settimana.

2. I magistrati onorari che non hanno esercitato l'opzione per il regime di cui all'articolo 29, comma 6, assicurano la loro disponibilità secondo il programma lavorativo definito, rispettivamente, dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica presso il tribunale in conformità alle indicazioni elaborate dal Consiglio superiore della magistratura, tenendo conto della necessità che nell'orario complessivo siano comprese sia le attività da svolgere in udienza sia quelle preparatorie e conseguenti all'udienza medesima nonché le attività di formazione di cui all'articolo 22. In ogni caso, fermo restando il rispetto del programma lavorativo di cui al primo periodo, la durata dell'orario di lavoro non è superiore a sedici ore per ogni settimana, in modo tale da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di ulteriori attività lavorative o professionali.”

delle funzioni da un lato e l'imparzialità, la correttezza, il riserbo, l'equilibrio ed il rispetto della dignità della persona dall'altro.

Poiché, dunque, risultano, allo stato, previsti due strumenti applicabili alle stesse condotte "funzionali", parrebbe auspicabile che la sovrapposizione venisse emendata a mezzo di una modifica normativa.

Si ravvisano, peraltro, profili problematici anche con riguardo ai comportamenti "extrafunzionali" – per i quali residuerebbe l'autonomia applicativa, in astratto, della revoca – poiché è possibile che si verifichino, comunque, delle sovrapposizioni, per fattispecie ibride in concreto.

Per quanto riguarda – proseguendo nell'analisi – le ipotesi previste dall'art. 29-ter, appare doversi operare *in primis* riferimento al programma di lavoro definito dal Presidente del Tribunale o dal Procuratore della Repubblica.

Appaiono, in proposito, soccorrere criteri quali gli *standard* di rendimento o la produttività media di settore dell'ufficio nel quale il magistrato onorario è inserito, anche considerando che il programma di lavoro deve essere definito in conformità alle indicazioni elaborate dal Consiglio Superiore della magistratura.

Rilevato che l'art. 29-bis prevede, allo stato, un orario di lavoro complessivo, sembra non potersi escludere che anche un mancato rispetto di tale riferimento temporale (settimanale) integri inadempimento, apparendo tuttavia che il mero rispetto quantitativo del tempo della prestazione non risulti, di per sé, idoneo a costituire adempimento della stessa.

Sotto altro profilo, la fattispecie si sovrappone a quella indicata nella violazione dei doveri *ex art. 20* d.lgs. 116/2017, con particolare riguardo alla laboriosità e alla diligenza, con conseguente nodo interpretativo legato alla possibilità, o meno, che residuino ipotesi di violazione di questi ultimi parametri, indipendentemente dal raffronto con il programma lavorativo definito dal Presidente del Tribunale o dal Procuratore della Repubblica.

Appare, in proposito, doversi interpretare il riferimento al programma lavorativo di cui all'art. 29-bis come specificazione dei doveri, testé menzionati, previsti nella norma di principio dell'art. 20.

In merito al rispetto del divieto previsto dall'art. 16 del R.D. n. 12 del 1941, quest'ultima norma dispone: "*I magistrati non possono assumere pubblici o privati impieghi od uffici, ad eccezione di quelli di senatore, di consigliere nazionale o di amministratore gratuito di istituzioni pubbliche di beneficenza. Non possono nemmeno esercitare industrie o commerci, né qualsiasi libera professione*".

L'applicabilità della previsione, che presenta carattere assoluto, è circoscritta ai magistrati confermati esclusivisti, sicché la configurabilità della violazione non appare comportare criticità, anche in relazione all'attività di accertamento dello scostamento comportamentale.

Integra, poi, condotta sanzionabile il mancato rispetto del regime di incompatibilità, fissato dall'art. 29-ter per i magistrati esclusivisti e dall'art. 5 d.lgs. 116/2017 per i magistrati non esclusivisti. Sotto tale aspetto non appaiono ravvisarsi criticità.

Deve, sotto ulteriore aspetto, prendersi atto che la struttura delle violazioni dei doveri concepita nel disegno di legge non risulta pienamente rispettosa del principio di tipicità, che viceversa governa la responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari, anche quanto al nesso di correlazione graduale tra infrazione e sanzione (si veda, al riguardo, il paragrafo che segue), nonostante sia certamente ravvisabile la comune *ratio* di tutela dell'indipendenza dell'esercizio della funzione giurisdizionale. Quanto alle condotte sanzionabili, potrebbe risultare utile un espresso rinvio, da parte del testo di legge, ed ovviamente nei limiti della compatibilità, alle figure di illecito disciplinare già tipizzate per i magistrati ordinari (artt. 2 e 3 D. Lgs. n. 109/2006), apparendo, di contro, non del tutto pacifica una operazione ermeneutica che pervenga al medesimo risultato sulla base del citato testo dell'articolo 20 (doveri del magistrato onorario), nel quale è stata pedissequamente riprodotta la disposizione – di carattere generale – di cui al solo articolo 1 del medesimo D. Lgs. n. 109/2006.

12.2. Le sanzioni.

L'art. 30-*sexies*, co. 2 e 3, prevede una graduazione di misure sanzionatorie, basata sulla gravità della condotta.

La gravità governa la scala delle sanzioni sia con riferimento all'inadempimento degli impegni assunti, che alla violazione dei doveri o dei divieti indicati al comma 1.

Per le ipotesi in cui sia accertato il “grave inadempimento” o la “grave violazione” è prevista la misura, più radicale, della decadenza, che recide il rapporto tra il magistrato onorario e l'amministrazione.

Nel caso in cui l'inadempimento o la violazione siano, invece, ritenuti “di minore gravità”, è previsto l'ammonimento o, ancora, la sospensione dall'esercizio delle funzioni per la durata massima di un anno.

Il disegno prevede che la misura dell'ammonimento o della sospensione sia irrogata tenuto conto della “concreta rilevanza del fatto”.

Mentre la gravità - che comporta risoluzione del rapporto - appare connessa, alla luce del dettato normativo del disegno di legge, ad ipotesi concepite come oggettive e già percepibili in astratto, con riguardo all'ammonimento ed alla sospensione viene, viceversa, precisato il riferimento alla concreta rilevanza del fatto ai fini della individuazione della sanzione.

La formulazione della norma potrebbe aprire ad una interpretazione per cui la decadenza venga considerata come applicabile ad ipotesi che già nella loro enunciazione rendano chiara la pregnante violazione o l'inadempimento degli impegni, senza lasciare spazio ad un apprezzamento della concreta portata dell'evento e dell'entità delle conseguenze.

Tali elementi dovrebbero, viceversa, essere valorizzati nel contesto delle violazioni o degli inadempimenti ritenuti di minore gravità, nella scelta tra l'ammonimento e la sospensione dalle funzioni.

Secondo diversa opzione ricostruttiva, potrebbe tuttavia ritenersi che anche nel caso della decadenza sia possibile – e necessaria – una valutazione della rilevanza in concreto del fatto, non esplicitamente menzionata, ma insita nel concetto di gravità, da valutarsi anche in concreto.

Potrebbe essere opportuna una modifica del testo di legge chiarificatrice delle modalità da osservarsi in sede applicativa.

Nel caso di sospensione è prevista espressamente la corresponsione di un assegno alimentare nella misura dei due terzi del compenso spettante, analogamente a quanto previsto dall'articolo 10 d.lgs. 109/2006 per l'ipotesi delle prime tre classi stipendiali.

Deve essere ribadita, anche con riferimento al nesso di correlazione graduale tra infrazione e sanzione, il già evidenziato difetto di sufficiente tipicità del testo legislativo in commento, nel momento in cui l'individuazione della specifica sanzione (anche cautelare) applicabile viene ricondotta dal legislatore a presupposti quali la "gravità", la "minore gravità", la "concreta rilevanza" o la "particolare gravità" dell'inadempimento degli impegni assunti o della violazione dei doveri o dei divieti: il ricorso alle formule citate potrebbe, infatti, risultare foriero di dubbi interpretativi ed ingenerare un conseguente e significativo contenzioso, oltre che pregiudicare quell'esigenza di tutela dell'indipendenza dell'esercizio della funzione giurisdizionale che è sottesa al sistema sanzionatorio in ambito disciplinare.

12.3. Il procedimento.

Il procedimento di accertamento dell'inadempimento, o della violazione, e di eventuale irrogazione della sanzione è indicato dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 30-*sexies*, sopra riportati.

La fase dell'iniziativa è rimessa direttamente al Presidente del Tribunale, per i giudici onorari, ed al Procuratore della Repubblica, per i vice-procuratori onorari. In particolare, è previsto che, a valle dell'esercizio dell'attività di vigilanza, il dirigente formuli una proposta di applicazione della misura -di decadenza, ammonimento o sospensione- dinanzi alla Sezione autonoma per i magistrati onorari del Consiglio Giudiziario.

Come sopra visto, la norma detta, al comma 2, la disciplina procedurale con riferimento alla decadenza, prevedendo, poi, che essa sia applicabile anche alle ipotesi di ammonimento e di sospensione, previste dal comma 3.

Il comma 4 conferma l'unitarietà del procedimento, disciplinando l'ipotesi che il Consiglio respinga le proposte di cui ai commi 2 e 3.

È previsto che il vaglio della proposta sanzionatoria da parte della Sezione autonoma avvenga previo contraddittorio, posto che essa procede all'archiviazione della stessa con "provvedimento motivato" – che chiude il procedimento – o alla trasmissione al Consiglio Superiore, con "parere motivato", dopo aver sentito l'interessato.

La norma, sotto altro aspetto, esplicita l'obbligo di motivazione del provvedimento del C.S.M. solo per il caso della irrogazione della sanzione. Appare tuttavia che la motivazione sia comunque necessaria, in ossequio ai principi generali sul procedimento amministrativo, sicché la espressa indicazione, laddove posta, non parrebbe risultare necessaria.

Si segnala, infine, che la norma non indica un termine di conclusione del procedimento, che sarebbe opportuno fosse fissato direttamente dal legislatore. In assenza di previsione della norma primaria, si ritiene che il Consiglio, nell'esercizio dei propri poteri paranormativi, potrà disciplinare il predetto termine.

12.4. La scarsa rilevanza della "violazione dei doveri o dei divieti".

È previsto che il Consiglio Superiore respinga la proposta formulata non solo per mancata ricorrenza dei presupposti, ma anche per scarsa rilevanza della violazione.

Dalla formulazione letterale del comma 4 dell'art. 30-*sexies* – che opera riferimento alla "violazione dei doveri o dei divieti indicati dal comma 1" – parrebbe che la scarsa rilevanza possa essere ritenuta sussistente solo in relazione alle violazioni dei doveri e dei divieti, non anche laddove venga contestato un inadempimento degli impegni; ciò a meno che non si intenda l'inadempimento come violazione di un dovere, soluzione che appare certamente la più congrua.

Al fine di escludere ogni dubbio interpretativo, sembrerebbe opportuna una riformulazione della norma sul punto, non sembrando esservi dubbi che l'ipotesi della scarsa

rilevanza possa applicarsi, secondo canoni di ragionevolezza normativa, anche alle fattispecie di inadempimento degli impegni assunti, alle quali può parimenti attagliarsi, nei fatti, la previsione.

12.5. La sospensione cautelare.

È prevista, nel comma 5 dell'art. 30-*sexies*, una sospensione facoltativa dalle funzioni, la cui adozione è rimessa alla Sezione autonoma.

Ferme le osservazioni già esposte con riferimento alla esplicitazione della necessaria motivazione del provvedimento, si osserva quanto segue.

Potrebbe, anzitutto, essere valutata l'opportunità di una modifica della competenza sull'emissione della misura cautelare, attribuendone il potere (analogamente a quanto peraltro disposto dal successivo comma 6 per l'ipotesi di sottoposizione a procedimento penale, sui cui si veda il paragrafo successivo) all'Organo di governo autonomo, cui è rimessa la decisione sulla decadenza, rispetto alla quale la misura della sospensione facoltativa è strumentale.

Con riguardo alla disciplina della misura, la sospensione è concepita con un duplice concorrente presupposto.

È prevista, infatti, per i "casi di particolare gravità", laddove da quest'ultima "derivi l'incompatibilità con l'esercizio delle funzioni".

Con riguardo al primo requisito, dal testo del disegno di legge si evince che la sospensione possa essere disposta solo con riguardo ai casi in cui, in via prognostica, risulti applicabile la decadenza; in tal senso dispone peraltro il testo normativo, che opera espresso riferimento alla decisione del Consiglio sulla "proposta di cui al comma 2".

In riferimento al secondo presupposto, si evidenzia che l'incompatibilità con la prosecuzione delle funzioni è posta, dal disegno di legge, in nesso causale con i fatti che originano il procedimento sanzionatorio.

Se con riguardo al primo presupposto la valutazione concerne il passato, in riferimento al secondo essa ha ad oggetto una proiezione futura sull'esercizio, ulteriore, delle funzioni nell'attesa della decisione del Consiglio.

Non è espressamente previsto un contraddittorio sulla adozione della misura cautelare, a differenza di quanto statuito dal comma 2 dell'art. 30-*sexies* con riguardo alla proposta di decadenza: la mancata esplicita menzione di una audizione dell'interessato potrebbe rappresentare una criticità, stante la pregnanza della misura in questione.

La norma prevede un termine di efficacia della sospensione, individuato in due mesi dalla proposta, decorsi i quali, senza che sia intervenuta la decisione del Consiglio Superiore,

la sospensione decade.

L'individuazione del predetto termine potrebbe rappresentare un profilo problematico.

Il termine, decorrente, come detto, "dalla proposta" – presentata, ai sensi del comma 2, dal dirigente dell'ufficio giudiziario – potrebbe rivelarsi, sul versante applicativo, eccessivamente contenuto.

Tale lasso temporale dovrebbe, infatti, comprendere il vaglio della Sezione autonoma nonché la valutazione della competente Commissione referente del Consiglio Superiore ed infine quella dell'assemblea plenaria.

L'efficacia temporale attribuita alla misura dal testo di legge rischia pertanto di vanificare l'effettività della stessa.

Si evidenzia inoltre che la decorrenza dovrebbe, in ogni caso, essere calcolata dal momento in cui la misura viene disposta.

12.6. La sospensione della procedura amministrativa per pendenza di procedimento penale e la sospensione dalle funzioni.

Come sopra visto, nell'ipotesi di pendenza di procedimento penale per gli stessi fatti oggetto della proposta di decadenza, il comma 6 dell'art. 30-*sexies* attribuisce al Consiglio Superiore la facoltà di sospendere la procedura amministrativa e di disporre la sospensione dalle funzioni fino alla conclusione del procedimento penale.

È altresì previsto che la sospensione possa essere "sempre" revocata.

Poiché la norma allo stato non precisa – a differenza, ad esempio, dell'articolo 22 d.lgs. 109/2006 – se la revoca della misura possa avvenire anche d'ufficio, potrebbe apparire opportuna, al fine di evitare dubbi interpretativi, una chiarificazione sul punto.

Si propone, anche con riguardo a tale istituto, la criticità rappresentata nel paragrafo precedente in merito alla mancata previsione di un'audizione dell'interessato, vista la particolare pregnanza dello strumento della sospensione dalle funzioni.

Non appaiono ravvisarsi criticità con riguardo all'attribuzione di una provvidenza di carattere alimentare al magistrato sospeso, consistente in un assegno pari a due terzi del compenso di cui all'art. 31-*bis*.

13. Le ulteriori disposizioni: rinvio e sospensione su domanda.

13.1. Articolo 30-*septies*, comma 1. I rinvii. Premessa.

Il nuovo art. 30-*septies*, comma 1, prevede l'applicabilità ai magistrati onorari confermati di una serie di disposizioni del d.lgs. 116/2017, concernenti sia i magistrati onorari

in generale, sia, nello specifico, i giudici onorari di pace o i vice procuratori onorari. Con riguardo a questi ultimi, sul richiamo degli art. 15, 16 e 17, si rinvia alla trattazione relativa all'art. 30 come modificato.

13.2. Applicabilità dell'art. 8 (modificato dal disegno di legge) e dell'art. 9 del d.lgs. 116/2017, relativi ai giudici onorari di pace.

È stabilita l'applicabilità ai magistrati onorari confermati dell'art. 8 d.lgs. 116/2017²⁰, in materia di coordinamento e organizzazione dell'ufficio del Giudice di pace.

Il disposto rinvio non appare presentare aspetti problematici, salvo che con riguardo al comma 4, il quale dispone che *“Il presidente del tribunale attribuisce ad uno o più giudici professionali il compito di vigilare sull'attività dei giudici onorari di pace in materia di espropriazione mobiliare presso il debitore e di espropriazione di cose del debitore che sono in possesso di terzi, nonché di indicare le direttive e le prassi applicative in materia (...)”*.

Potrebbe valutarsi l'opportunità, al fine di assicurare il coordinamento con la disciplina relativa alle violazioni dei doveri da parte dei magistrati onorari confermati, di prevedere un coinvolgimento del giudice professionale indicato – cui è attribuito il compito di vigilanza – anche nella fase dell'iniziativa del procedimento sanzionatorio, eventualmente mediante una segnalazione al Presidente del Tribunale, titolare del potere di presentazione della proposta ai sensi dell'art. 30-*sexies*, commi 2 e 3.

L'articolo 8 è, inoltre, modificato dal disegno di legge in commento, che all'art. 1, comma 1, lett. b), interviene sul comma 3.

²⁰ Cfr. art. 8 d.lgs. n. 116/2017, nella versione vigente: *“1. Il presidente del tribunale coordina l'ufficio del giudice di pace che ha sede nel circondario e, in particolare, distribuisce il lavoro, mediante il ricorso a procedure automatiche, tra i giudici, vigila sulla loro attività e sorveglia l'andamento dei servizi di cancelleria ed ausiliari. Esercita ogni altra funzione di direzione che la legge attribuisce al dirigente dell'ufficio giudiziario.*

2. La proposta di organizzazione è disposta con il procedimento di cui all'articolo 7-bis dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12. Il Presidente della Corte di appello formula la proposta sulla base della segnalazione del presidente del tribunale, sentita la sezione autonoma per i magistrati onorari di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25.

3. Nello svolgimento dei compiti di cui al comma 1, il presidente del tribunale può avvalersi dell'ausilio di uno o più giudici professionali.

4. Il presidente del tribunale attribuisce ad uno o più giudici professionali il compito di vigilare sull'attività dei giudici onorari di pace in materia di espropriazione mobiliare presso il debitore e di espropriazione di cose del debitore che sono in possesso di terzi, nonché di indicare le direttive e le prassi applicative in materia, concordate nel corso delle riunioni di cui all'articolo 22. Si applica l'articolo 10, comma 13, secondo periodo.

5. Dodici mesi prima della scadenza del termine del 31 ottobre 2021, di cui all'articolo 32, comma 3, il Ministero della giustizia mette a disposizione dell'ufficio del giudice di pace i programmi informatici necessari per la gestione del registro dei procedimenti di espropriazione mobiliare presso il debitore e di espropriazione di cose del debitore che sono in possesso di terzi e per l'assegnazione con modalità automatiche dei medesimi procedimenti. I programmi informatici assicurano che l'assegnazione degli affari abbia luogo secondo criteri di trasparenza”.

Il comma 3 citato prevede che “*Nello svolgimento dei compiti di cui al comma 1, il presidente del tribunale può avvalersi dell'ausilio di uno o più giudici professionali*” e il disegno di legge aggiunge, in fine, le seguenti parole: “*e, in aggiunta, di uno o più giudici onorari di pace*”.

Non appaiono ricorrere criticità in ordine alla previsione che nei compiti di coordinamento e direzione il Presidente del Tribunale possa avvalersi anche di giudici onorari di pace, fermo restando l’apporto dei giudici professionali sul punto, che non viene inciso.

E’, poi, stabilita l’applicabilità ai magistrati onorari confermati dell’art. 9 d.lgs. 116/2017, in materia di funzioni e compiti dei giudici onorari di pace.

Con riguardo a tale rinvio non appaiono ravvisarsi criticità.

13.3. Applicabilità degli artt. 19, 20, 21, comma 5, 22 e 5 del d.lgs. 116/2017, relativi ai magistrati onorari.

Non sembra presentare criticità il rinvio all’art. 19 d.lgs. 116/2017, relativo all’astensione e ricusazione del giudice onorario di pace e del vice-procuratore onorario.

Analogamente deve ritenersi con riguardo all’art. 20 (su cui v. *supra*), in tema di doveri dei magistrati onorari.

Con riguardo all’art. 21, comma 5²¹, relativo alla revoca del magistrato onorario, si richiamano le osservazioni formulate in precedenza con riguardo alle possibili interferenze tra la revoca ed il procedimento sanzionatorio previsto dall’art. 30-*sexies* di nuova introduzione.

L’articolo 22 è dedicato alla formazione dei giudici onorari di pace e dei viceprocuratori onorari. Non si ravvisano criticità in proposito, salva l’inapplicabilità del secondo periodo del comma 3, laddove opera riferimento alla formulazione del giudizio di cui all’art. 18, finalizzato alla conferma. La trasmissione dell’attestazione della Struttura Territoriale della Scuola Superiore della Magistratura avverrà, invece, al fine della valutazione di idoneità professionale di cui all’art. 30-*quinqies*, ai sensi specificamente del comma 2, lett. e).

È poi richiamato, per i soli magistrati non esclusivisti, l’art. 5 d.lgs. 116/2017 – peraltro in parte modificato dal disegno di legge, come già in precedenza commentato –, in relazione al quale si rinvia alla trattazione sopra svolta in tema di incompatibilità.

14. La sospensione temporanea su domanda.

²¹ Cfr. art. 21, comma 5, d.lgs. 116/2017: “*La revoca è altresì disposta quando il magistrato onorario tenga in ufficio o fuori una condotta tale da compromettere il prestigio delle funzioni attribuitegli*”.

Il comma secondo dell'art. 30-septies prevede che *“L’incarico dei magistrati onorari con-fermati ai sensi dell’articolo 29 può essere temporaneamente sospeso, a domanda e senza diritto ad alcun trattamento economico, con decreto del Ministro della giustizia, previa deliberazione favorevole della sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario, di cui all’articolo 10 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, per consentire lo svolgimento di attività incompatibili con l’esercizio delle funzioni giudiziarie onorarie”*.

Con riferimento all’istituto introdotto dalla disposizione riportata, che comporta un congelamento del rapporto su richiesta di una delle due parti, appare anzitutto problematica la mancata previsione di un limite temporale di efficacia della sospensione, stante l’inserimento stabile dei magistrati onorari confermati nell’organizzazione giudiziaria. Il rilievo è particolarmente significativo con riferimento ai magistrati cc.dd. esclusivisti, i quali peraltro, *in limine*, hanno operato una scelta che inevitabilmente limita, anche per il futuro, lo svolgimento delle attività incompatibili.

Dal punto di vista procedurale è previsto che la sospensione sia disposta con decreto ministeriale, previa “deliberazione” favorevole della Sezione autonoma.

Non sembra chiara - e potrebbe essere opportuno un intervento del legislatore sul punto - la natura di tale deliberazione, ed in particolare se essa assuma la sostanza di una presa d’atto dell’intenzione manifestata dal magistrato onorario, oppure se presupponga una ponderazione di interessi; accedendo a tale ultima (preferibile) opzione interpretativa, risulterebbe maggiormente coerente l’attribuzione della relativa competenza all’Organo di governo autonomo.

15. La disciplina transitoria dei compiti e delle funzioni.

L’art. 1, comma 1, lett. g), del disegno di legge prevede che *“all’articolo 31, comma 1, dopo le parole: «all’articolo 29,» sono inserite le seguenti: «le disposizioni dell’articolo 30, nel testo vigente alla data del 31 dicembre 2021, nonché»”*.

Giova riportare il testo dell’art. 31, comma 1, menzionato: *“Ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, sino alla conferma di cui all’articolo 29, i criteri di liquidazione delle indennità previsti dalle disposizioni di cui all’articolo 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374, per i giudici di pace, e all’articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari”*.

La previsione introdotta dal disegno di legge costituisce una disposizione transitoria che regola le attività dei magistrati onorari in servizio, alla data di entrata in vigore del d.lgs.

116/2017, fino alla conferma, stabilendo che, in tale periodo, agli stessi continuano ad applicarsi, oltre alle indennità previste dalle norme abrogate dall'art. 33 d.lgs. 116/2017, anche le disposizioni sulle funzioni e i compiti dei magistrati onorari in servizio, di cui all'art. 30, nel testo vigente al 31 dicembre 2021 (che prevede la limitazione al 15 agosto 2025 anziché al raggiungimento del limite di permanenza in servizio, come la versione attuale).

16. La disciplina del compenso dei magistrati onorari confermati.

16.1. Il compenso dei magistrati onorari confermati che esercitano le funzioni in via esclusiva.

Il disegno di legge inserisce nell'impianto del citato d.lgs., l'art. 31-*bis*, il quale dispone, in primo luogo: *“1. Ai magistrati onorari del ruolo ad esaurimento confermati ai sensi dell'articolo 29 del presente decreto che esercitano le funzioni in via esclusiva è corrisposto un compenso annuo di euro 58.840, al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in tredici mensilità. 2. Ai magistrati di cui al comma 1 è riconosciuto un trattamento per l'esercizio delle funzioni onorare, da corrispondere in ogni caso di cessazione del rapporto, determinato secondo le modalità disciplinate dall'articolo 2120 del codice civile”*.

Diversamente da quanto stabilito dall'attuale art. 29, comma 6, ove è previsto il trattamento retributivo ricavabile dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto o funzioni centrali, la norma di nuova introduzione fissa una somma determinata che, divisa per tredici mensilità, è assai maggiore di quella attualmente prevista (con quote che oscillano tra € 36.313,29 ed € 39.364,37).

Il compenso annuo va inteso al lordo delle ritenute fiscali, ma non previdenziali (per la parte a carico dello Stato); sicché pare di poco inferiore al trattamento economico complessivamente spettante ad un magistrato ordinario che ha conseguito la prima valutazione di professionalità.

Il predetto importo - insuscettibile di miglioramento²², ma solo di adeguamento al costo della vita, *ex art. 31-quater*, comma 1 - è riconosciuto anche ai magistrati onorari che abbiano maturato meno di 12 anni di servizio.

La fissazione di un tale apprezzabile importo, unico per tutti i magistrati confermati, a prescindere dal requisito dell'anzianità, finisce per determinare un trattamento premiante per i

²² Ai sensi dell'art. 30-*quinques*, commi 1 e 3, del “disegno di legge”, ove è previsto che *“Con cadenza quadriennale i magistrati onorari confermati sono sottoposti a valutazione diretta a confermare la permanenza della idoneità professionale. (...) I giudizi di idoneità non comportano alcun passaggio economico ad un livello retributivo superiore”*.

portatori di una minore anzianità; non si è percorsa, pertanto, la strada di stabilire importi gradualmente crescenti sulla base dell'anzianità rilevata al momento della conferma, con possibilità di progressione.

Nell'articolo in questione è prevista una indennità di cessazione del rapporto di lavoro da determinarsi alla stregua del trattamento di fine rapporto di cui all'art. 2120 c.c.

La disposizione in commento non chiarisce se nel compenso annuo vadano o meno ricomprese le somme accantonate ai fini della liquidazione della predetta indennità, pur risultando maggiormente plausibile l'opzione affermativa, anche avuto riguardo all'entità dell'importo stabilita dal legislatore.

Sul piano tributario, al comma 5, è specificato che *“Il compenso corrisposto ai sensi del comma 1 è assimilato, ai fini fiscali, al reddito da lavoro dipendente ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera f), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917²³, e costituisce base imponibile previdenziale ai fini e per gli effetti del presente articolo”*.

Da tali previsioni - prive di alcun riferimento alla terminologia idonea ad evocare la natura subordinata del rapporto - sembra trasparire l'intento di configurare un rapporto *“sui generis”*, cui sembra rimanere estraneo il carattere della dipendenza (o della subordinazione), insito nel riconoscimento di un rapporto ordinario di pubblico impiego.

La disciplina concernente il compenso si completa con le previsioni, che non comportano problemi ermeneutici, di cui ai commi 6, secondo cui *“Ai magistrati onorari di cui al comma 1 è riconosciuto il buono pasto nella misura spettante al personale dell'amministrazione giudiziaria, qualora sia superata la durata di sei ore di presenza presso l'ufficio giudiziario”*, e 7, ove è disposto che *“Le giornate o loro frazioni dedicate alle attività di formazione obbligatoria sono computate a ogni effetto, anche economico, come attività giurisdizionali”*.

Dalla disposizione è stata espunta, come anche evidenziato nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, la previsione secondo cui *“Il trattamento economico di cui al presente comma non è cumulabile con i redditi di pensione e da lavoro autonomo e*

²³ Tale disposizione parrebbe superflua, in quanto il suo contenuto è già ricompreso nel citato art. 50, ove è previsto - per effetto dell'art. 15-bis introdotto dalla l. n. 112 del 2023, di conversione del d.l. n. 75 del 2023 - che *“Sono assimilati ai redditi di lavoro dipendente (...) i compensi corrisposti (...) ai magistrati onorari del contingente ad esaurimento confermati ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116”*. Comunque, ai fini di esportare all'interno dell'art. 50 in questione la nuova terminologia utilizzata nella rubrica del predetto art. 29 del d.lgs. n. 116 del 2017, l'art. 31 quater, prevede, pur nella sede impropria dell'*“Adeguamento del compenso”*, al comma 2, che *“All'articolo 50 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, lettera f), le parole: <<contingente ad esaurimento>> sono sostituite dalle seguenti: <<ruolo ad esaurimento>>”*.

dipendente”.

16.2. Il compenso dei magistrati onorari confermati che esercitano le funzioni in via non esclusiva.

Il regime del compenso dei magistrati onorari confermati che non esercitano le funzioni in via esclusiva è per lo più identico a quello esaminato nel paragrafo precedente, con le differenziazioni, quanto all’entità del predetto compenso, dovute alla minor quantità di lavoro espletata da detti magistrati.

Al riguardo, l’art. 31-ter stabilisce, tra l’altro, che *“1. Ai magistrati onorari del ruolo ad esaurimento, confermati ai sensi dell’articolo 29 del presente decreto, che esercitano le funzioni in via non esclusiva è corrisposto un compenso annuo di euro 25.000²⁴, al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in dodici mensilità. (...) 9. Ai magistrati di cui al comma 1 è riconosciuto un trattamento per l’esercizio delle funzioni onorarie, da corrispondere in ogni caso di cessazione del rapporto, determinato secondo le modalità disciplinate dall’articolo 2120 del codice civile”.*

Rilevata la inspiegabile diversità di strutturazione della norma rispetto a quella precedente, che pone le disposizioni concernenti il compenso ed il trattamento da riconoscersi al momento della cessazione del rapporto ai primi due commi, valgono, per lo più, le considerazioni svolte con riferimento ai magistrati onorari operanti in regime di esclusività²⁵, salvo evidenziare che la mancata previsione, in favore dei magistrati che esercitano le funzioni in via non esclusiva, della tredicesima mensilità, non sembra plausibile sul piano formale, non essendo chiaro il perché l’importo annuo complessivo sia stato suddiviso su dodici anziché su tredici mensilità.

In sede di discussione alla Camera è stata rilevata l’opportunità di prevedere in favore dei magistrati onorari non esclusivisti la corresponsione di un compenso annuo, al netto degli oneri riflessi a carico dello Stato, erogato in 12 mensilità, almeno di euro 33.426, quale compenso attuale per i magistrati onorari di cui all’articolo 29, comma 3, lettera a), vigente.

Verosimilmente, il riconoscimento di un compenso lievemente inferiore rispetto a quello corrisposto attualmente (tenuto conto del fatto che il citato importo di € 33.426 spetta solo a coloro che abbiano maturato il numero maggiore di anni di servizio corrispondente alla

²⁴ Tale importo, in virtù di un emendamento approvato nella II Commissione permanente della Camera dei deputati nella seduta del 28 ottobre 2024, sostituisce quello di € 20.000 in origine previsto.

²⁵ Anche con riguardo ai commi 6, 7 e 8 del citato art. 31-ter, in relazione al trattamento fiscale del compenso, al buono pasto ed al computo come attività giurisdizionali delle giornate dedicate alla formazione.

prima procedura valutativa, variando per difetto gli emolumenti spettanti a chi possa vantare una esperienza lavorativa di minore ampiezza) risponde all'esigenza di parametrare il compenso in questione a quello percepito dagli esclusivisti, in rapporto alla diversa misura dell'orario di lavoro per essi prevista.

Non pare esservi dubbio, infatti, che, nella attuale disciplina, sia calibrato per eccesso il compenso previsto a beneficio dei non esclusivisti - i quali, del resto, possono contare su altra fonte di reddito - il quale è di poco inferiore a quello riconosciuto agli esclusivisti.

Inoltre, la concentrazione delle energie lavorative in una sola attività, con svolgimento della stessa a tempo pieno, pare idonea a favorire una maggiore produttività.

Sicché l'intervento in chiave riequilibratrice sembra costituire misura opportuna, come tale insuscettibile di determinare una ipotetica violazione di un principio di irriducibilità, essendo la lieve diminuzione del compenso stabilita per legge e, comunque, nel rispetto del principio di proporzionalità e sufficienza.

17. La disciplina di permessi, assenze e congedi.

Come già visto, il nuovo comma 8 dell'art. 29 del d.lgs. prevede che *“Ai magistrati onorari confermati si applica, in quanto compatibile, il contratto collettivo nazionale di lavoro del Comparto funzioni centrali, per la disciplina dei permessi, delle assenze e dei congedi”*.

Trattasi di ipotesi di applicabilità della contrattazione collettiva per effetto di rinvio “mobile” di taglio legale.

Le attuali disposizioni di interesse del richiamato CCNL sono contenute negli artt. 24 (“Permessi retribuiti”), 25 (“Permessi retribuiti per particolari motivi personali e familiari”), 26 (“Assenze per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici”), 27 (“Congedi per le donne vittime di violenza”), 28 (“Congedi dei genitori”), 29 (“Assenze per malattia”) e 30 (“Assenze per malattia in caso di gravi patologie richiedenti terapie salvavita”).

Per ciascuna di tali disposizioni - alla cui lettura, per brevità, si rimanda (salvo successivi espliciti riferimenti ad alcune di esse) - occorrerà, pertanto, formulare un giudizio di compatibilità che si rivela, nella sostanza, duplice, in quanto, da un lato, esso deve fondarsi sulla natura dell'“assenza in senso lato” in rapporto all'attività giurisdizionale espletata e, dall'altro, al regime di esclusività o meno cui è assoggettato il magistrato interessato.

A tale ultimo riguardo, viene indirettamente in considerazione, tenuto conto della sostanziale assimilabilità del rapporto in regime di “non esclusività” ad una ipotesi di *part time*, l'art. 33 del CCNL (recante “Trattamento economico-normativo del personale con rapporto di

lavoro a tempo parziale”), ove è previsto, in via generale, al comma 1, che *“Al personale con rapporto a tempo parziale si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di legge e contrattuali dettate per il rapporto a tempo pieno, tenendo conto della ridotta durata della prestazione e della peculiarità del suo svolgimento”*.

Nello specifico, al comma 9, è previsto che *“I dipendenti a tempo parziale orizzontale hanno diritto ad un numero di giorni di ferie pari a quello dei lavoratori a tempo pieno. I lavoratori a tempo parziale verticale hanno diritto ad un numero di giorni di ferie proporzionato alle giornate di lavoro prestate nell’anno. In entrambe le ipotesi il relativo trattamento economico è commisurato alla durata della prestazione giornaliera. Analogo criterio di proporzionalità si applica anche per le altre assenze dal servizio previste dalla legge e dal CCNL, ivi comprese le assenze per malattia, ad eccezione dei permessi ex art. 33, commi 3 e 6, legge n. 104/1992 i quali si riproporzionano solo qualora l’orario teorico mensile sia pari o inferiore al 50% di quello del personale a tempo pieno. In presenza di rapporto a tempo parziale verticale, è comunque riconosciuto per intero il periodo di congedo di maternità e paternità previsto dal d. lgs. n. 151/2001, anche per la parte cadente in periodo non lavorativo; il relativo trattamento economico, spettante per l’intero periodo di congedo di maternità o paternità, è commisurato alla durata prevista per la prestazione giornaliera. Il permesso per matrimonio, il congedo parentale, i riposi giornalieri per maternità ed i permessi per lutto spettano per intero solo per i periodi coincidenti con quelli lavorativi, fermo restando che il relativo trattamento economico è commisurato alla durata prevista per la prestazione giornaliera. (...)”*.

Trattasi di un apparato normativo complesso, concernente aspetti non poco delicati, che, certamente, ove la norma dovesse essere approvata in tali termini, richiederà una particolare attenzione ad opera dell’interprete.

La descritta previsione contrattuale opera una distinzione tra *“part-time”* orizzontale e *“part-time”* verticale, ai fini del cd. *“proporzionamento”*.

È plausibile ritenere che il regime di *“non esclusività”* possa, per lo più, essere assimilabile ad un *part-time* orizzontale; l’ipotesi che, di fatto, detto magistrato possa superare l’orario giornaliero e fruire, in ipotesi, di riposi compensativi non sembra possa dar luogo ad un *part-time* verticale, che, del resto, non può essere occasionale e coesistere con un *part-time* orizzontale.

La disposizione potrebbe offrire, ove si ritenga che l’attuale regime dei magistrati onorari stabilizzati sia di pubblico impiego, una utile chiave di lettura della disciplina attuale, che non contempla, per i magistrati onorari confermati, il regime di assenze, congedi e permessi.

Potrebbe, infatti, sostenersi che dalla combinazione tra detta disposizione e quella, altresì contenuta nel disegno di legge, di cui all'art. 30-*septies* - che ricomprende, tra gli articoli applicabili ai magistrati confermati, solo il quinto comma dell'art. 21 e non anche l'art. 25 del d.lgs. n. 116 del 2017 - si tragga la conferma che l'attuale disciplina già escluda, per le assenze (in senso lato), ad eccezione dei congedi parentali, in assoluto non previsti dal citato d.lgs., l'applicabilità degli artt. 21, comma 2, ove è stabilito, per quanto qui interessa, che *“Per impedimenti di durata non superiore a sei mesi, l'esecuzione dell'incarico rimane sospesa senza diritto all'indennità prevista dall'articolo 23”*, e 25, commi 1 e 2, ove è disposto che *“1. La malattia e l'infortunio dei magistrati onorari non comportano la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, senza diritto all'indennità prevista dall'articolo 23, per un periodo non superiore a quello previsto dall'articolo 21, comma 2. 2. La gravidanza non comporta la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, senza diritto all'indennità prevista dall'articolo 23, durante i due mesi precedenti la data presunta del parto e nel corso dei tre mesi dopo il parto o, alternativamente, a partire dal mese precedente la data presunta del parto e nei quattro mesi successivi al parto”*.

Pertanto, seguendo tale linea, il regime attuale delle assenze (in senso lato) dovrebbe rinvenirsi nella normativa di settore (la quale contempla altresì i congedi parentali) concernente i lavoratori dipendenti; sicché il disegno di legge avrebbe solo la funzione di individuare una apposita disciplina “convenzionale” delle assenze, avuto proprio riguardo alle previsioni del CCNL più affini alla natura del rapporto di lavoro dei magistrati onorari.

Ove, invece, si acceda alla tesi che il rapporto dei magistrati onorari “stabilizzati” non possa considerarsi, attualmente, di pubblico impiego, occorrerà, allora, ritenere che il regime dei magistrati onorari non confermati possa attualmente applicarsi, in mancanza di deroga, ai magistrati confermati, valendo la disciplina delineata nel disegno di legge solo per il futuro, senza alcuna valenza per il passato.

18. Il regime contributivo.

18.1. Il regime contributivo dei magistrati onorari confermati che esercitano le funzioni in via esclusiva.

Il citato art. 31-*bis* del disegno di legge prevede, tra l'altro, che *“3. I magistrati onorari confermati ai sensi dell'articolo 29, che abbiano optato per il regime di esclusività delle funzioni onorarie, sono assicurati contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124,*

secondo quanto previsto dall'articolo 25, comma 5, del presente decreto, e sono iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'assicurazione generale obbligatoria presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) nonché alle seguenti forme di previdenza ed assistenza sociale: a) assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti; b) assicurazione contro la disoccupazione involontaria; c) assicurazione contro le malattie; d) assicurazione di maternità. 4. I contributi previdenziali dovuti per il finanziamento delle forme di previdenza e assistenza sociale di cui al comma 3 sono versati all'INPS e all'INAIL secondo le disposizioni, le modalità e i termini previsti per il versamento dei contributi dovuti per la generalità dei lavoratori dipendenti”.

La predetta disposizione intende assicurare, sulla scorta di noti moniti delle Istituzioni eurounitarie, le tutele previdenziali ed assistenziali “classiche” in favore dei magistrati in regime di esclusività, costituite da quelle ordinariamente previste in favore dei lavoratori dipendenti.

Va subito rilevato, tuttavia, che la disposizione in questione va a sovrapporsi, in parte, al regime di cui all'art. 15-bis del d.l. n. 75 del 2023, conv., con modif., in l. n. 112 del 2023, ove, al comma 2, è previsto che *“I magistrati onorari del contingente ad esaurimento confermati ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, che hanno optato per il regime esclusivo sono iscritti all'assicurazione generale obbligatoria dell'INPS”.*

Nella circolare n. 100 del 7 dicembre 2023 l'Istituto aveva evidenziato che *“Tenuto conto delle peculiarità che connotano il rapporto di servizio di tale categoria di soggetti con l'Amministrazione e in forza dell'espresso riferimento del legislatore all'Assicurazione generale obbligatoria (AGO), ossia la forma previdenziale - di cui al R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 1936, n. 1155 - destinata a garantire il trattamento pensionistico per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (IVS) per la generalità dei lavoratori dipendenti, la suddetta iscrizione è effettuata al Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD). Ne consegue che la totalità dei compensi corrisposti ai magistrati onorari in relazione all'attività esercitata in regime di esclusività (...) deve essere assoggettata a contribuzione ai soli fini IVS, secondo le modalità previste e con l'applicazione delle aliquote fissate per la generalità dei lavoratori dipendenti iscritti al FPLD, con esclusione di ogni ulteriore obbligo contributivo afferente alle c.d. assicurazioni minori”.*

Pertanto, al fine di chiarire che il legislatore, con il citato art. 15-bis, aveva invece inteso far riferimento anche alle assicurazioni cd. “minori”, l'art. 2 (recante “Disposizioni sul trattamento previdenziale dei magistrati onorari - Procedura d'infrazione n. 2016/4081”) del d.l. n. 131 del 2024, conv. in l. n. 166 del 2024, ha previsto che *“Nelle more dell'entrata in*

vigore della nuova disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento, l'articolo 15-bis, comma 2, del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2023, n. 112, si interpreta nel senso che nei confronti dei magistrati onorari del contingente a esaurimento confermati di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, che hanno optato per il regime di esclusività delle funzioni onorarie, iscritti all'assicurazione generale obbligatoria dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, sono dovute, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le contribuzioni obbligatorie per le seguenti tutele, con applicazione delle medesime aliquote contributive previste per la generalità dei lavoratori iscritti al fondo pensioni lavoratori dipendenti: a) assicurazione per l'invalidità vecchiaia e superstiti; b) assicurazione contro la disoccupazione involontaria; c) assicurazione contro le malattie; d) assicurazione di maternità”.

In tal quadro, sarebbe opportuno che la nuova disposizione operasse un raccordo con la norma interpretata, disponendo l'abrogazione di quella interpretativa, mediante una norma a sua volta interpretativa di analogo tenore per quanto riguarda la previdenza INPS; il tutto al fine di salvaguardare la decorrenza degli effetti della previsione a far data dall'entrata in vigore del menzionato d.l. n. 75 del 2023.

Analogo coordinamento dovrebbe essere operato con il comma 372 dell'art. 1 della l. n. 213 del 2023, il quale ribadisce che *“Ai fini della tutela previdenziale e assistenziale, i magistrati onorari confermati ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, che abbiano optato per il regime di esclusività delle funzioni onorarie, sono iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'assicurazione generale obbligatoria dell'INPS (...)”*²⁶.

Ciò posto, va rilevato che, quanto al versamento dei contributi, vi è un rinvio “mobile” alla normativa vigente, la cui eventuale modifica, in futuro, è da ritenersi già oggetto di richiamo.

Potrebbero ravvisarsi incoerenze di sistema per quanto riguarda la tutela assicurativa INAIL, ove si ritenesse che il rapporto dei magistrati onorari confermati sia (o diventi, con l'approvazione del disegno di legge) di pubblico impiego, essendo invece prevista, per essi, l'applicabilità del regime posto a favore dei magistrati onorari non confermati.

In tale ottica, la tutela assicurativa dovrebbe invece essere attuata con le speciali

²⁶ Il successivo comma 373 prevede che “Il compenso corrisposto ai sensi di quanto previsto dai commi da 370 a 372, da definire con le modifiche previste ai sensi del comma 371, è assimilato, ai fini fiscali, al reddito da lavoro dipendente”.

modalità di cui al decreto ministeriale 10 ottobre 1985 (“gestione per conto dello Stato”), emanato ai sensi dell’art.127, comma 3, del d.P.R. n. 1124 del 1965 (ove è previsto che *“Per i dipendenti dello Stato l’assicurazione presso l’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro può essere attuata con forme particolari di gestione e può anche essere limitata a parte delle prestazioni, fermo rimanendo il diritto degli assicurati al trattamento previsto dal presente decreto. Le relative norme sono emanate dal Ministro per il tesoro di concerto con i Ministri per il lavoro e la previdenza sociale e per la sanità”*).

Quanto alla tutela previdenziale e assistenziale INPS, sempre ove si reputi che il rapporto sia di pubblico impiego, il sistema imporrebbe, diversamente da quanto previsto, il ricorso al regime concernente i dipendenti pubblici (e, quindi, alla autonoma gestione all’interno dell’INPS denominata “Gestione pubblica”).

Il richiamo all’assicurazione involontaria, ancora nell’ottica del rapporto di pubblico impiego, sembra poi inconciliabile con la previsione di cui all’art. 2, comma 1, della l. n. 22 del 2015, ove è previsto, tra l’altro, che *“Sono destinatari della NASpI i lavoratori dipendenti con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni”*.

Potrebbe, però, obiettarsi che la norma in questione costituisca deroga al citato art. 2, comma 1, della l. n. 22 del 2015, oppure, più drasticamente, che il rapporto dei giudici onorari “confermati” debba considerarsi un rapporto di lavoro privatistico e non di “pubblico impiego” (il che, come visto al precedente § 2.1., dovrebbe tuttavia escludersi).

Ad ogni modo, le ipotesi della “perdita involontaria dell’occupazione”, quale requisito richiesto, ai fini della concessione dell’indennità, dall’art. 3, comma 2, della predetta legge, sembrano limitarsi a quelle della risoluzione del rapporto per infermità di cui all’art. 29 del citato C.C.N.L. (ove ritenuto applicabile), di “decadenza”, “dispensa” e “revoca” (su cui v. *supra*).

Quanto all’evento malattia, il riferimento all’assicurazione compiuto nella disposizione sembra finalizzato a riconoscere, in linea di principio, dignità normativa alla relativa tutela, ma con scarso valore immediatamente precettivo, essendo quest’ultima, in virtù del richiamo operato al CCNL Comparto funzioni centrali, già tutta stabilita nel relativo art. 29, commi 10 e 11, mediante la individuazione del trattamento economico posto a carico del datore di lavoro.

Analogo discorso vale per la “assicurazione di maternità”, la cui formula, peraltro, pecca per difetto, avendo il legislatore, negli ultimi anni, concepito una tutela della “genitorialità”.

Infatti, l’art. 28 del citato CCNL prevede, tra l’altro, che *“Nel periodo di congedo per*

maternità e per paternità di cui agli articoli 16, 17 e 28 del d.lgs. n. 151 del 2001²⁷, alla lavoratrice o al lavoratore spettano l'intera retribuzione fissa mensile, inclusi i ratei di tredicesima ove maturati, le voci del trattamento accessorio fisse e ricorrenti, compresa l'indennità di posizione organizzativa e la retribuzione di posizione, nonché i trattamenti economici correlati alla performance secondo i criteri previsti dalla contrattazione integrativa ed in relazione all'effettivo apporto partecipativo del dipendente, con esclusione dei compensi per lavoro straordinario e delle indennità per prestazioni disagiate, pericolose o dannose per la salute”.

Ovviamente non è ravvisabile alcuna incoerenza di sistema ove si ritenesse che l'incarico dei magistrati onorari stabilizzati è di natura “speciale”.

18.2. Il regime contributivo dei magistrati onorari confermati che esercitano le funzioni in via non esclusiva.

L'art. 31-ter prevede, per quanto qui interessa, al comma 2, che i magistrati onorari del ruolo ad esaurimento confermati ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. n. 116 del 2017 che esercitano le funzioni in via non esclusiva *“sono iscritti alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335; si applicano per intero le aliquote contributive pensionistiche e aggiuntive previste per i lavoratori parasubordinati e le figure assimilate, anche per i periodi in cui svolgono attività lavorative aggiuntive”.*

La disposizione prosegue stabilendo che i predetti magistrati *“sono assicurati contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali presso l'INAIL ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 5, del presente decreto”.*

È previsto, inoltre, al comma 3, che *“La ripartizione dell'onere contributivo di cui al comma 2 è stabilita nella misura di un terzo a carico del magistrato onorario e di due terzi a carico del Ministero della giustizia”.*

Quanto alla assicurazione INAIL vale quanto già detto al paragrafo precedente.

Quanto alla tutela INPS, la previsione della iscrizione alla gestione separata degli “autonomi” - in qualche modo compatibile con la configurazione del rapporto dei magistrati onorari “non confermati”, in ragione della esiguità dell'impegno previsto a titolo di servizio onorario e non professionale e della strutturazione della prestazione per “obiettivi”, sicché l'incarico non determina, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 116 del 2017, “in nessun

²⁷ I quali si riferiscono alla cd. “astensione obbligatoria”.

caso un rapporto di pubblico impiego” - sembra costituire, con riguardo ai magistrati onorari confermati, pur in regime di non esclusività, una “forzatura” di sistema, ove si ritenga che, per questi ultimi, il disegno di legge prefiguri, di contro, un rapporto di pubblico impiego in regime di *part-time* orizzontale.

Peraltro, quello previsto nel citato art. 31-ter risulta essere, allo stato, il regime, vigente - onde anche in tale ambito il disegno di legge è ripetitivo di una norma attualmente in vigore -, di cui all’art. 15-bis, comma 5, del d.l. n. 75 del 2023, conv., con modif., in l. n. 112 del 2023, ove è disposto che *“I magistrati onorari del contingente ad esaurimento confermati ai sensi dell’articolo 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, che esercitano le funzioni in via non esclusiva sono iscritti alla Gestione separata di cui all’articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335”*.

Anche in tal caso, pertanto, sarebbe opportuno procedere ad un coordinamento delle due disposizioni.

Analogo coordinamento dovrebbe essere operato con il comma 372 dell’art. 1 della l. n. 213 del 2023, il quale ribadisce che *“Ai fini della tutela previdenziale e assistenziale, i magistrati onorari confermati (...) che optano per tali funzioni in via non esclusiva sono iscritti alla Gestione separata di cui all’articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335”*.

Va sottolineato, ad ogni modo, che, in deroga alla disciplina vigente, le aliquote sono applicate nella misura integrale, e non in quella ridotta prevista (nel regime della Gestione separata) per gli iscritti alla Gestione che siano assicurati anche presso altre forme obbligatorie di previdenza.

L’articolo in questione prevede, poi, al comma 4, che *“Fermo quanto previsto al comma 2, i magistrati onorari di cui al comma 1 che hanno titolo per l’iscrizione alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense mantengono altresì l’iscrizione alla medesima Cassa in relazione ai compensi percepiti per l’esercizio della professione forense”*.

La disposizione in questione è, comunque, anche essa ripetitiva di quella contenuta nel menzionato art. 15-bis, comma 3, ove è previsto che *“Fatto salvo quanto previsto al comma 5, i magistrati onorari del contingente ad esaurimento confermati ai sensi dell’articolo 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, che esercitano le funzioni in via non esclusiva e abbiano titolo per l’iscrizione alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense mantengono l’iscrizione presso la medesima Cassa”*.

Il successivo comma 4 stabilisce che *“Le modalità di applicazione del comma 3 sono disciplinate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione,*

sentita la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense”.

Al comma 5 è stabilito che “Fermo restando quanto previsto al comma 2, i magistrati onorari di cui al comma 1 che svolgono attività lavorative aggiuntive, diverse da quelle di cui al comma 4, mantengono altresì il corrispondente regime contributivo in relazione ai compensi o alle retribuzioni percepiti per quelle attività. In caso di concorrenza delle tutele relative alla maternità o paternità, al congedo parentale, alla degenza ospedaliera e alla malattia, le prestazioni sono richieste all’INPS”.

Va sul punto precisato che, quanto al profilo di concorrenza delle tutele, il richiamo espresso a talune di esse lascia inevitabilmente fuori quelle non nominate.

Ove, pertanto, l’intento del legislatore non fosse quello di escludere la richiesta di alcune prestazioni all’INPS, sarebbe opportuno adottare una espressione generica che valga a ricomprendere nella “concorrenza” tutte le varie forme di tutela ipotizzabili.

19. La rimessione in termini e la disciplina della conferma.

L’art. 2 del disegno di legge prevede, per quanto qui interessa, che “1. Quando, all’esito delle procedure di conferma già concluse, residuano risorse finanziarie disponibili, da accertare con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, il Consiglio superiore della magistratura, con propria deliberazione, bandisce una nuova procedura valutativa secondo le modalità indicate dall’articolo 29, comma 3, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, per un numero di posti corrispondente alle risorse disponibili, indicando altresì i criteri per la formazione, all’esito della selezione, della graduatoria dei candidati. 2. Nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della deliberazione di cui al comma 1, i magistrati onorari non confermati per mancata presentazione della domanda di partecipazione alle prove valutative già concluse, oppure per avere rinunciato a sostenere il colloquio orale pur avendo presentato domanda di conferma, possono presentare domanda per la partecipazione alle procedure di cui al comma 1 sino al compimento del settantesimo anno di età. 3. All’esito delle procedure di cui al comma 1, i magistrati confermati hanno l’obbligo di restituire integralmente l’indennità di cui all’articolo 29, comma 2, del citato decreto legislativo n. 116 del 2017, ove percepita (...)”.

La previsione in questione consente, nei limiti della disponibilità di risorse finanziarie, di avviare una nuova procedura di valutazione (in aggiunta a quelle già in origine previste), all’esito della quale il magistrato “confermato” dovrà, secondo la regola generale di cui all’art. 29, comma 6, del d.lgs., formulare la ordinaria opzione per il regime di esclusività entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione dell’esito della procedura stessa, oppure entro il

31 luglio dell'anno successivo.

Secondo la predetta previsione, della “rimessione in termini” possono profittare solo i magistrati onorari che non avevano presentato la domanda - in ipotesi perché non interessati al trattamento economico-normativo riservato agli esclusivisti che il disegno di legge intende, come visto, superare -, oppure quelli che hanno rinunciato a sostenere il colloquio orale, ma non anche quelli che non abbiano superato la prova di valutazione.

La *ratio* dovrebbe essere ravvisata nel fatto che coloro i quali siano stati valutati negativamente non siano ritenuti meritevoli di una seconda *chance*, in quanto la inidonea preparazione non potrebbe, per così dire, essere “sanata” in breve tempo; una tale *ratio* potrebbe apparire, tuttavia, discutibile, in quanto, una volta prevista una rimessione in termini, non sembra ragionevole precludere, comunque, al candidato in precedenza non confermato di poter ripetere la prova, il cui esito negativo potrebbe esser dipeso da eventi contingenti ed occasionali; in tal quadro, neppure trova plausibile giustificazione la differenziazione tra la sorte di chi non ha sostenuto la prova orale e di chi la ha sostenuta senza successo.

Infine, non è precisato se l'indennità da restituire debba essere gravata da eventuali accessori e, se sì, da quando, potendo ipotizzarsi che, nel caso, gli accessori in questione debbano essere erogati - avuto riguardo al tenore testuale del comma 3 della disposizione - con decorrenza dalla avvenuta conferma.

Sarebbe opportuna una precisazione al riguardo.

20. Le disposizioni transitorie.

L'art. 3 del disegno di legge prevede, tra l'altro, che “*1. I magistrati onorari confermati che sono anche pubblici dipendenti devono chiedere l'autorizzazione di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche se rilasciata in precedenza. 2. Qualora l'autorizzazione di cui al comma 1 sia rilasciata, i magistrati onorari che hanno optato per il regime di esclusività delle funzioni onorarie ai sensi dell'articolo 29, comma 6, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, sostituito dall'articolo 1, comma 1, lettera c), della presente legge, sono collocati in aspettativa senza assegni, con diritto al mantenimento della qualifica, nel rispetto del limite massimo di durata del periodo di fruizione dell'aspettativa previsto dalle disposizioni normative o contrattuali applicabili*”.

Il richiamato art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede, a sua volta, al comma 7, che “*I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di*

interessi. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti".

Il successivo comma 10 dispone che "L'autorizzazione, di cui ai commi precedenti, deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati, che intendono conferire l'incarico; può, altresì, essere richiesta dal dipendente interessato. L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa. Per il personale che presta comunque servizio presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l'autorizzazione è subordinata all'intesa tra le due amministrazioni. In tal caso il termine per provvedere è per l'amministrazione di appartenenza di 45 giorni e si prescinde dall'intesa se l'amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio non si pronunzia entro 10 giorni dalla ricezione della richiesta di intesa da parte dell'amministrazione di appartenenza. Decorso il termine per provvedere, l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da amministrazioni pubbliche, si intende accordata; in ogni altro caso, si intende definitivamente negata".

La norma sancisce, da un lato, la necessità dell'autorizzazione di cui al richiamato art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, anche ove già in precedenza rilasciata, verosimilmente al fine di rinnovare il giudizio sul potenziale conflitto di interessi sulla base della situazione "attuale".

Inoltre, prevede che i magistrati esclusivisti vengano posti in aspettativa non retribuita, destinata a venir meno non solo per il decorso del termine, stabilito da leggi o da norme contrattuali, per la fruizione dell'aspettativa stessa, bensì, ovviamente, per effetto della protrazione dell'incarico di magistrato onorario sino al raggiungimento dell'età massima consentita con conseguente diritto al trattamento di quiescenza.

È plausibile ritenere che il magistrato onorario - pubblico dipendente - confermato in regime di esclusività, ove assoggettato ad un provvedimento di cessazione (per decadenza, ecc. ...) dall'incarico, debba riprendere servizio presso l'amministrazione di provenienza, senza aver diritto ad alcun trattamento di disoccupazione, impregiudicate le iniziative che l'amministrazione dovesse eventualmente ritenere di adottare, ricorrendone i presupposti, sulla base della condotta che ha determinato detto provvedimento.

Tutto ciò premesso, il Consiglio

delibera

di approvare il presente parere e di trasmetterlo al Ministro della Giustizia.».