

1) Necessità della riforma della magistratura onoraria.

La magistratura onoraria, per l'impiego concreto che ne viene fatto, è centrale nell'assetto della Giustizia, e il suo attuale apporto è irrinunciabile. La riforma organica della relativa disciplina deve avere, perciò, i seguenti obiettivi:

- garantire che non venga meno l'attuale contributo di giudici onorari di tribunale, vice procuratori onorari e giudici di pace in servizio.
- risolvere una volta per tutte le criticità insite nell'attuale impiego, anche con l'individuazione di un chiaro sistema tabellare per l'assegnazione degli affari civili e penali.

Stante la perdurante crisi dell'amministrazione della giustizia, la riforma della disciplina della magistratura onoraria deve essere colta anche quale occasione per soddisfare finalmente l'esigenza di efficienza, valorizzando le risorse già presenti e formatesi all'interno dei tribunali italiani mediante l'interazione con la magistratura di carriera e sulla scorta dei piani di formazione della magistratura onoraria portati avanti in questi anni dalla Scuola Superiore della Magistratura.

Nell'aver cura delle esigenze di efficienza da una parte e di razionalizzazione dell'impiego attuale della magistratura onoraria dall'altra, però, non deve essere persa di vista la stella polare del principio di indipendenza, autonomia e terzietà della magistratura.

La riforma, perciò, deve compiersi in armonia con queste premesse.

2) Criticità attuali.

Per esaminare le attuali criticità è necessaria una premessa. La natura onoraria delle funzioni richiede che esse vengano svolte in modo occasionale e temporaneo. La Corte Costituzionale lo ha chiarito con la sentenza n. 103/1998, ma il paradigma sancito dal *dictum* del Giudice delle leggi, è, di fatto, violato in modo lampante. È noto sia che lo svolgimento delle funzioni onorarie occupi a tempo pieno o semipieno la maggior parte dei magistrati onorari (di fatto diventando un'attività lavorativa), sia che il termine di scadenza dell'incarico previsto per legge sia stato sempre prorogato in via d'urgenza (nessun magistrato onorario, finora, è cessato dall'incarico per scadenza del termine). La violazione è stata imposta da due necessità:

- l'impiego occasionale dei magistrati onorari non avrebbe consentito di affrontare un contenzioso, che, da sola, la magistratura di carriera, non è in grado di smaltire;
- l'impiego a tempo pieno dei magistrati onorari (spesso in processi di elevatissima tecnica), ha determinato tendenzialmente una crescita professionale che sarebbe stato irrazionale disperdere al solo fine di rispettare il termine di scadenza dei mandati.

Con riferimento all'impiego, si osserva che il legislatore ha assegnato in origine funzioni diverse ai giudici di pace da una parte, e ai magistrati onorari dall'altra. Mentre ha configurato l'ufficio del giudice di pace con funzioni esclusive, aveva assegnato funzione di mera supplenza ai magistrati onorari di tribunale. In entrambi i casi il legislatore era incorso in errori prospettici. Infatti il giudice di pace era stato individuato, all'inizio, come erede del giudice conciliatore, competente in materia di conciliazione e di giudizi di equità. L'assegnazione di competenze di minore complessità (che avrebbe consentito l'esercizio occasionale delle funzioni), giustificava la creazione di questa figura onoraria. Col tempo, invece, l'ufficio del giudice di pace è stato investito di sempre maggiori competenze¹, spesso in materie che presentano profili di alta tecnica² e, anche per questo, impegnano necessariamente i giudici di pace ben oltre il limite dell'occasionalità. La devoluzione di tanto contenzioso ha imposto anche l'abbassamento del limite minimo di età a 30 anni per gli avvocati³ quale requisito per la nomina, con la conseguenza che l'esercizio delle funzioni si è trasformato in attività lavorativa e le funzioni originariamente previste sono state radicalmente trasformate per far fronte ad esigenze di amministrazione del contenzioso. Nel settore civile, per altro, l'analisi condotta dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria nel 2014, ha evidenziato che dal punto di vista statistico, con riferimento alle pendenze e all'anzianità di iscrizione degli affari civili, gli uffici del giudice di pace erano l'unico comparto a registrare un dato positivo sotto il profilo della

¹ Solo a titolo di esempio alla competenza del giudice di pace sono assegnate tutte le cause civili su beni mobili fino a 5.000 euro e fino a 20.000 euro per quanto riguarda le cause di risarcimento danni da circolazione stradale, i decreti ingiuntivi per importi fino a 5.000 euro, la quasi totalità delle opposizioni a sanzioni amministrative (che solo in via residuale sono di competenza del Tribunale), in materia di immigrazione i ricorsi avverso l'espulsione disposta dal prefetto, la convalida del provvedimento del questore che dispone l'accompagnamento alla frontiera dello straniero oggetto di espulsione amministrativa disposta dal prefetto.

² Si pensi, con riferimento all'art. 590 c.p., che la competenza del Tribunale è diventata residuale, e che le fattispecie connesse alla colpa professionale e i fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, sono di competenza del giudice di pace se la durata della malattia non è superiore a 20 giorni. È chiaro, infatti, che non è la durata della malattia a rendere più semplice il giudizio di fatto e giuridico, che, in ogni caso è di altissima tecnica.

³ In conseguenza di tale modifica anche i giudici di pace hanno per lo più l'abilitazione come avvocato, sebbene, così come i magistrati onorari di tribunale, in maggioranza abbiano sacrificato la libera professione per impegnarsi nelle funzioni onorarie.

potenzialità di esaurimento dell'intero arretrato, tanto da neutralizzare i dati negativi della Corte d'Appello e della Corte di Cassazione⁴.

Analogo errore prospettico è ravvisabile con riferimento ai magistrati onorari di tribunale, in origine introdotti con funzione di mera supplenza dei magistrati di carriera, ma comunque con competenze che si sovrappongono alle loro (nel caso dei giudici onorari le competenze sono identiche). Anche in questo caso la funzione in origine assegnata giustificava l'introduzione della figura onoraria, devolvendosi a GOT e VPO compiti di mera sostituzione in caso di assenza del magistrato di carriera o, comunque, affari semplici. L'incessante aumento della domanda di giustizia ha imposto, invece, un impiego intensivo dei magistrati onorari di tribunale. Con riferimento ai giudici onorari il CSM ne ha preso atto con la nota risoluzione 25 gennaio 2012, che ha modificato i moduli organizzativi consentendone l'impiego in misura più ampia, per le stringenti necessità di affrontare il contenzioso (come già accadeva di fatto). La situazione attuale vede non solo l'attribuzione, di fatto in via esclusiva, di alcune materie ai giudici onorari (e.g. esecuzioni mobiliari), ma anche l'assegnazione di veri e propri ruoli, con carichi di lavoro pari a quelli dei giudici di carriera in cause delicatissime (nel settore civile per valore nell'ordine di misura di centinaia di migliaia di euro, nel settore penale per reati che sono sanzionati con pene detentive elevate, senza contare la ormai riconosciuta possibilità di integrare il collegio penale). A fronte di tali responsabilità e tali carichi di lavoro il legislatore ha mantenuto un trattamento economico clamorosamente inadeguato, in quanto l'attività, molto impegnativa, di motivazione delle sentenze, non è retribuita, essendo riconosciuto esclusivamente un gettone di presenza per l'udienza⁵. Analoga situazione di fatto ricorre con riferimento ai vice procuratori onorari, che svolgono le funzioni di PM nel 98 per cento delle udienze davanti al Tribunale Monocratico e il cento per cento delle udienze davanti al Giudice di Pace (di fatto con attribuzione esclusiva di competenze)⁶. Anche in questo caso l'impegno richiesto, per la complessità dei procedimenti trattati, va ben oltre la natura occasionale, non solo per la durata delle udienze, ma anche per il tempo dedicato allo studio dei fascicoli (non retribuito), necessario a consentire una gestione efficiente della fase dibattimentale.

Tale impiego ha trasformato lo svolgimento delle funzioni onorarie, di fatto, in attività lavorativa, senza il riconoscimento dei correlati diritti (assistenza per malattia, previdenza, maternità, ferie), e

⁴ Analoghi risultati sono stati evidenziati nel settore penale nel febbraio 2015.

⁵ Solo a titolo di esempio si pensi al caso dell'udienza di precisazione delle conclusioni, in cui il GOT incamera tre o quattro cause istruite dal giudice di carriera, ognuna per un valore elevato e magari un'istruttoria molto lunga: in questo caso il GOT percepisce una indennità di euro 98 lordi, in funzione dell'udienza, ma non percepisce nulla per motivare le sentenze.

senza il riconoscimento di una retribuzione (quale di fatto è diventato il compenso indennitario previsto per legge), corrispondente alla qualità e quantità del lavoro svolto. In violazione del paradigma costituzionale chiarito dalla sentenza citata, perciò, si è creata una categoria di magistrati precari, con la gravità del tutto peculiare della conseguente violazione del caposaldo dell'ordinamento giuridico indicato in premessa: l'indipendenza, l'autonomia e la terzietà della magistratura. La durata temporanea e la mancanza dei diritti tipici dei lavoratori (di per sé connaturati all'onorarietà delle funzioni), sono compatibili con il principio d'indipendenza, autonomia e terzietà, solo dove il magistrato onorario abbia una fonte alternativa di reddito stabile (che lo renda libero da preoccupazioni anche per il periodo successivo alla scadenza del mandato). Si tratta di un principio fondamentale sancito non solo dalla Carta Costituzionale, ma anche dalle fonti normative europee, tanto da essere oggetto di raccomandazione da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2010.

Tale analisi trova riscontro nel recentissimo avvio della procedura d'infrazione da parte della Commissione Europea nei confronti dell'Italia a seguito del ricorso presentato da un vice procuratore onorario (la procedura è ancora in fase pre-contenziosa). Per ciò che rileva, nell'informare il ricorrente della decisione di avviare il procedimento, la Commissione ha riconosciuto la natura lavorativa dei magistrati onorari, rilevando, proprio sotto questo profilo, una questione di compatibilità della normativa interna con la normativa europea giuslavoristica.

La riforma, perciò deve farsi carico di queste esigenze di sistema, senza rinunciare, come si è detto in premessa, all'attuale apporto della magistratura onoraria.

Si è detto, finora, degli effetti virtuosi, dal punto di vista dell'efficienza dell'amministrazione della giustizia. Tuttavia, anche da questo punto di vista, l'impiego concreto e la disciplina attuale non sono immuni da critiche, in ragione del fatto che le esigenze di giustizia si sono accresciute in maniera esponenziale negli ultimi decenni.

Anzitutto non è garantita in assoluto la professionalità dei magistrati onorari, per i seguenti motivi:

- il regime di proroga *ope legis* ha sottratto i magistrati onorari alla valutazione;
- i titoli preferenziali previsti attualmente non sempre sono coerenti con la specifica professionalità necessaria (si pensi alle «funzioni con qualifica di dirigente o con qualifica

⁶ Il legislatore ha aumentato le competenze dei VPO (indagini per reati di competenza del Giudice di Pace e richiesta di decreto penale di condanna), con la conseguenza che essi sono impiegati ormai di fatto organicamente nell'ufficio della procura anche oltre l'attività di udienza.

corrispondente alla soppressa carriera direttiva nelle amministrazioni pubbliche», a prescindere dal settore di provenienza);

- i consigli giudiziari e i magistrati di carriera non sempre adempiono al dovere, pur previsto per legge, di verificare l'effettiva idoneità (né all'esito del tirocinio né in sede di conferma), né segnalano agli organi competenti i casi di evidente inidoneità affinché vengano promossi i procedimenti disciplinari di revoca (talvolta con la scusa che i magistrati onorari sono mal pagati).

L'attuale disciplina non assicura nemmeno la terzietà dei magistrati onorari anche in considerazione di ulteriori motivi rispetto a quelli indicati in premessa. Infatti, se è vero che la maggior parte dei magistrati onorari svolge le funzioni a tempo pieno garantendo l'operatività degli uffici giudiziari, tuttavia l'attuale regime di incompatibilità consente l'esercizio di altre attività lavorative, con conseguente difficoltà di evidenziare i singoli casi di conflitto d'interesse (ove il magistrato onorario svolga professione forense, impiego pubblico, sia perfino titolare di attività commerciali). D'altra parte, stante l'assegnazione di cause anche complesse ai magistrati onorari in modo indiscriminato (a prescindere dalla posizione dei singoli, impegnati di fatto a tempo pieno o no), l'esercizio di altre attività lavorative non è compatibile con lo svolgimento virtuoso delle funzioni giudiziarie (ed è di impedimento anche alla necessità di maggiore presenza negli uffici dei magistrati onorari, soprattutto dei vice procuratori onorari, anche in funzione della necessità di confronto con gli avvocati).

L'esame del disegno di legge AS 1738, di iniziativa governativa, che è stato licenziato dalla Commissione Giustizia al Senato con parere favorevole, salva l'approvazione di alcuni emendamenti, verrà compiuto, perciò, attraverso una lente utile a verificare se esso superi le criticità indicate e soddisfi le esigenze indicate in premessa.

3) DDL AS 1738.

Meritano parere favorevole dal punto di vista dell'organizzazione giudiziaria le seguenti previsioni innovative:

- superamento della distinzione tra giudici onorari di tribunale e giudici di pace;
- statuto unico della magistratura onoraria;
- riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace, sottoposto al coordinamento del presidente del tribunale.

Dal punto di vista della garanzia della professionalità è apprezzabile la previsione della formazione permanente e della sanzionabilità, in sede di conferma, della mancata partecipazione ai corsi.

Dal punto di vista della garanzia dell'efficienza, il disegno di legge appare contraddittorio.

La principale novità consiste nell'immissione dei magistrati onorari nell'ufficio per il processo e nell'aumento delle relative competenze, sia con riferimento all'attività di ausilio dei magistrati di carriera, sia con riferimento alla devoluzione di maggiore contenzioso (in quanto è previsto l'ampliamento della competenza dell'ufficio del giudice di pace per materia e valore e sono estesi i casi di decisione secondo equità).

Tuttavia il potenziamento degli uffici giudiziari è solo apparente, per una molteplicità di motivi.

Per quanto riguarda i magistrati onorari giudicanti, essi sono immessi contemporaneamente nell'ufficio del giudice di pace e nell'ufficio per il processo presso il tribunale, che ha funzione di giudice di appello rispetto al primo (in altre sedi icasticamente si è parlato di ufficio per il processo "mobile").

L'efficienza non è garantita anche in considerazione della disciplina del compenso.

Infatti il disegno di legge, da una parte prevede che la liquidazione dell'indennità debba essere subordinata (almeno in parte) al raggiungimento degli obiettivi fissati dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica, al fine di incentivare la produttività dei magistrati onorari (la relazione ipotizza, in sede di attuazione della delega, una strutturazione dell'indennità ripartita in una quota fissa ed in una quota incentivante). Dall'altra prevede che la dotazione organica dei magistrati onorari, i compiti e le attività agli stessi demandati, gli obiettivi stabiliti dal presidente del tribunale e dal procuratore della Repubblica e i criteri di liquidazione delle indennità siano stabiliti in modo da assicurare la compatibilità dell'incarico onorario con lo svolgimento di altre attività lavorative. La previsione lascia intuire l'intenzione di aumentare la pianta organica e ridurre le indennità, al fine di imporre l'esercizio di un'attività lavorativa complementare. Il minor carico di lavoro individuale e la riduzione del compenso, cioè, dovrebbe disincentivare i magistrati onorari dall'impegnarsi a tempo pieno nelle funzioni giudiziarie.

Si osserva che finora l'impiego a tempo pieno dei magistrati onorari è stata anzitutto una necessità della pubblica amministrazione, non una necessità dei magistrati onorari (che, in molti casi, semmai, hanno sacrificato possibilità professionali all'esercizio delle funzioni giurisdizionali).

Ad ogni buon conto, se così è, la disciplina è contraddittoria rispetto all'ipotizzata funzione incentivante della quota variabile dell'indennità, e rivela l'inefficienza del modello dell'ufficio per il processo previsto, che diventerebbe un non-luogo, frequentato da soggetti impegnati nell'attività professionale che consente loro di mantenersi. Inoltre questo modello sarebbe incompatibile con la pur prevista devoluzione dei giudizi di cognizione più impegnativi. Mortificante, poi, è la previsione di un'indennità per l'attività svolta all'interno dell'ufficio per il processo inferiore rispetto a quella prevista per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali (perché lascia intendere uno sgravio dei magistrati di carriera sono con riferimento ad attività routinarie, e perché l'attività svolta fuori dall'udienza, non routinaria, è centrale all'interno del processo e non merita minore impegno). La disciplina appare contraddittoria anche in considerazione del fatto che prevede un regime di incompatibilità molto severo (a livello distrettuale), con la conseguenza che, di fatto, limita molto l'esercizio della professione forense, e, conseguentemente, va in direzione opposta all'intenzione di ridurre l'impegno in termini di tempo dei magistrati onorari. L'impossibilità di centrare l'obiettivo di rendere davvero occasionale lo svolgimento delle funzioni onorarie deriva in modo lampante anche dalla previsione che i magistrati onorari giudicanti debbano svolgere le funzioni tipicamente giurisdizionali e operare presso l'ufficio per il processo (tale previsione, infatti, comporta di per sé un impegno non occasionale). Se così è, l'attuazione della delega potrà solo dimezzare l'impegno individuale dei magistrati onorari finora impiegati a tempo pieno, con la conseguente violazione della raccomandazione da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2010, citata⁷. L'attuale disciplina dei compensi (secondo la *ratio* cottimistica), infatti, si pone in palese contrasto con la raccomandazione, ove essa vieta «sistemi che facciano dipendere dalle prestazioni gli elementi essenziali della retribuzione, in quanto essi possono creare difficoltà all'indipendenza dei giudici». Se, infatti, l'esercizio delle funzioni definite onorarie, diventerà un'attività semi-professionale, la Raccomandazione dovrà essere integralmente applicata anche ai magistrati onorari, costituendo una "frode alla legge", la definizione di onorarietà per eludere i principi della raccomandazione stessa.

⁷ Raccomandazione n. 12/2010 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici adottata in occasione della 1098 riunione dei Delegati dei Ministri il 17.11.2010 ed avente per oggetto i tre pilastri di una buona giustizia.

Concludendo, non appare soddisfacente dell'esigenza di efficienza, la previsione dell'aumento della pianta organica al fine di compensare il venire meno dell'attuale impegno a tempo pieno dei magistrati onorari, perché permarrebbe la necessità di devolvere attività complesse, incompatibili con lo svolgimento di altre attività lavorative e con un'esternalizzazione totale del servizio giustizia. Ad ogni modo le previsioni non sembrano nemmeno idonee ad arginare il fenomeno dello svolgimento delle funzioni onorarie a tempo pieno e semipieno, con l'unica conseguenza di una ulteriore mortificazione delle condizioni economiche per i magistrati onorari ancora "non occasionali". Si pensi anche alla previsione del trasferimento in altra sede per esigenze organizzative, che mal si concilia con la natura onoraria delle funzioni (**ma anche con l'inamovibilità propria delle garanzie che presidono all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, come si evince, d'altronde, dalla previsione del disegno di legge che individua nel trasferimento una sanzione disciplinare**). È indice sospetto della permanente natura di fatto lavorativa delle funzioni onorarie, la previsione in materia di previdenza. Il disegno di legge, infatti, rimette al legislatore delegato il compito di individuare e regolare un regime previdenziale e assistenziale "compatibile con la natura onoraria dell'incarico", prevedendo l'acquisizione delle risorse necessarie "mediante misure incidenti sull'indennità". La necessità di assicurare una forma di previdenza è dettata dal prevedibile permanente snaturamento delle funzioni onorarie, ma la previsione non garantisce un trattamento economico dignitoso, in quanto pone a carico esclusivo dei magistrati onorari l'onere dei contributi previdenziali (la disposizione è troppo vaga per capire se il regime previdenziale previsto sia obbligatorio – in ciò solo differenziandosi rispetto al presente per quanto riguarda i magistrati attualmente non iscritti alla Cassa Nazionale Forense –, o facoltativa –e come tale inutile).

Merita, inoltre, parere decisamente sfavorevole la previsione che i magistrati onorari possano adottare provvedimenti in conformità alle direttive dei magistrati professionali, salva, per loro, la possibilità di chiedere che il provvedimento venga adottato, invece, dal titolare del procedimento, quando non ritengano in concreto di poter provvedere in conformità (la relazione spiega che la misura serve a salvaguardare l'indipendenza del magistrato onorario). Si tratta di una disciplina abnorme, che viola il principio di responsabilità. Ove il magistrato professionale ritenga di adottare un certo provvedimento, deve assumersi la responsabilità di firmarlo, salvo delegare, nell'ambito dell'ufficio per il processo, la redazione al magistrato onorario. Non è utile argine la previsione della possibilità, per i magistrati onorari, di "rifiutare" l'adozione del provvedimento, in quanto, realisticamente, essi tenderebbero ad eseguire le direttive, assumendosene, loro malgrado, la responsabilità. La gravità di tale previsione emerge ancora di più in considerazione dell'applicazione

della disciplina della responsabilità civile dei magistrati (legge 18/2015), anche ai magistrati onorari, i quali si ritroverebbero a dover rispondere di provvedimenti emessi in base alle direttive di altri.

Infine è contraria a una amministrazione efficiente la previsione che rimette annualmente al Ministero della Giustizia l'individuazione dell'importo di cui ogni tribunale e ogni procura della Repubblica può disporre ai fini della liquidazione delle indennità dei magistrati onorari. Non si comprende in base a quali criteri il Ministero debba fissare l'importo e la vaghezza della previsione fa sorgere preoccupazione di possibili strumentalizzazioni al fine di frenare l'attività di singoli uffici in funzione di interessi estranei al buon andamento della pubblica amministrazione (soprattutto in materia penale). Se, per i motivi che si è detto, inoltre, non sarà escluso lo snaturamento delle funzioni onorarie, la previsione aggiunge elementi di precarietà per i magistrati onorari, con conseguente aggravamento della violazione del principio dell'indipendenza della magistratura.

La disciplina transitoria merita parere sfavorevole in quanto è irrazionale.

Il regime transitorio di proroga dei magistrati onorari attualmente in servizio è sospetto di incostituzionalità, in quanto prescinde dall'anzianità di servizio, ed è ancorato alle fasce di età, prevedendo un minor numero di proroghe a mano a mano che si innalza la fascia di età, con la conseguenza di rendere precario chi non lo è e disoccupato in età lavorativa chi è precario di lungo corso. Se la *ratio* dichiarata nella relazione è la riduzione del disagio conseguente alla riforma, bisogna concludere, infatti, che le previsioni sono contrarie ad essa. Al di là della contrarietà della disciplina alla sua stessa *ratio*, ad ogni modo essa è irrazionale, in quanto disperde le professionalità che siano state effettivamente acquisite. L'irrazionalità della disciplina con riferimento ai magistrati onorari impiegati finora oltre il limite dell'onorarietà, deriva anche dall'applicazione ad essi dell'articolo 2 comma 13 lett. d). Oltre a prevedere, infatti, in prospettiva, la decadenza di magistrati onorari in servizio pur da diversi lustri, alla scadenza del numero massimo di mandati indicato, il disegno di legge impone in modo indiscriminato una riduzione dell'impegno individuale di tutti i magistrati onorari attraverso la previsione citata, di applicazione generale. Come precisato in premessa, infatti, molti magistrati onorari hanno assicurato finora il proprio impegno a tempo pieno. La norma citata, invece, delega il Governo a introdurre dei correttivi, utili a imporre ai magistrati onorari d'ora in poi, di svolgere le funzioni giurisdizionali in misura complementare rispetto ad altre attività di lavoro, per ricavare un reddito sufficiente (attraverso la definizione della dotazione organica e la definizione dei criteri di liquidazione delle indennità, come si è meglio precisato in precedenza). La previsione, così, comporta una dispersione delle professionalità dei magistrati onorari in servizio da molto tempo, anche riducendo il loro impiego, prima ancora che essi decadano per la scadenza

del mandato. La previsione è deleteria anche perché, dopo che essi hanno ricavato per anni l'intero reddito dai compensi derivanti dall'esercizio delle funzioni giurisdizionali onorarie (sebbene modesto e sebbene senza il versamento di contributi previdenziali), impone loro di cercare altre fonti di reddito e quindi altre attività lavorative, condizionando certamente in modo negativo l'esercizio futuro delle funzioni giurisdizionali (in quanto li distrarrà dall'esercizio sereno delle funzioni). Una riforma compiuta, anche attraverso il filtro di una valutazione effettiva delle capacità dimostrate finora dai singoli magistrati onorari in servizio, dovrebbe trattenere le risorse migliori, anche al fine di non sprecare i fondi pubblici destinati istituzionalmente alla loro formazione, e prevedere l'inserimento in un ruolo a esaurimento dei magistrati onorari in servizio già confermati oltre l'incarico originario, in ragione del loro impiego (oltre il limite dell'onorarietà).

Non può trascurarsi, infine, che il disegno di legge delega si presta a rilievi di legittimità costituzionale, anche sotto il profilo dell'insufficiente determinazione dei principi e criteri direttivi (art. 76 Cost.). Diverse previsioni, infatti, costituiscono una vera e propria delega in bianco. Si pensi alle previsioni relative alla determinazione del compenso e all'indicazione delle caratteristiche dei compiti affidati ai magistrati onorari all'interno dell'ufficio per il processo, così generica da consentire l'affidamento ad essi di compiti non giurisdizionali (con l'ulteriore anomalia di un impiego a titolo onorario in compiti di carattere amministrativo, che sfugge ad ogni logica di sistema). La stessa critica va mossa alla formulazione dell'art. 2 comma 5 lett. b-bis (come modificata con emendamento in Commissione Giustizia al Senato). Essa, infatti, si limita a delegare il Governo a prevedere «i casi tassativi» in cui il giudice di pace onorario possa essere applicato per la trattazione di procedimenti civili e penali di competenza del tribunale ordinario, senza indicare in base a quali principi e criteri direttivi. Al riguardo permangono le criticità di individuazione dei procedimenti affidabili ai giudici onorari. La norma, infatti, richiama il terzo comma dell'articolo 43-bis dell'Ordinamento giudiziario di cui al Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, con la novità di trasformare il «criterio» di non affidare i procedimenti indicati, nel divieto di affidarli. La criticità permanente va individuata nella mancanza di razionalità dell'individuazione dei procedimenti, in quanto, a titolo di esempio, è vietata la trattazione di procedimenti di appello di sentenze del giudice di pace, ma è consentita la trattazione di procedimenti di cognizione di primo grado a prescindere dal valore della causa.

Si osserva che lo stesso disegno di legge esprime la consapevolezza del governo dell'impatto negativo della disciplina in termini di efficienza. Si fa riferimento all'art. 2 co. 16 lett. b, n.3, che prevede già una deroga all'applicazione delle norme che disciplinano in modo più restrittivo l'impiego dei giudici onorari. Infatti la norma prevede che, fino alla scadenza del quarto anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, i giudici onorari di tribunale possano essere applicati come componenti dei collegi giudicanti «anche fuori dei casi previsti dal comma 5 lett. b)» (senza

contare che, finora, il compito di motivare le sentenze del tribunale in composizione collegiale, spesso è stata affidato proprio ai componenti onorari, che lo hanno compiuto gratuitamente). Tale norma smaschera la totale inefficacia delle previsioni e rinvia per l'ennesima volta al futuro la risoluzione del problema dell'efficienza.

L'articolato presenta anche un refuso, derivante dall'approvazione dell'emendamento che, in sede di esame da parte della Commissione Giustizia al Senato, ha soppresso il comma 16 lett. e) dell'articolo 2. L'art. 2 co. 13 lett. e), infatti richiama ancora il comma 16 lett. e) soppresso.

Nell'esame del disegno di legge non può trascurarsi un'altra incongruità, che riguarda la disciplina delle incompatibilità con riferimento ai vincoli di parentela. Non si comprende infatti, la severità del regime previsto dall'art. 4 co. 4 (che sancisce il divieto di nomina dei giudici di pace presso lo stesso ufficio giudiziario, in quanto abbiano tra loro vincoli di parentela fino al secondo grado o di affinità fino al primo grado, di coniugio o di convivenza). Sarebbe più razionale (e utile), richiamare la causa di incompatibilità di sede per rapporti di parentela o affinità con magistrati o ufficiali o agenti di polizia giudiziaria della stessa sede, disciplinata dall'articolo 19 del Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

In ultimo, poi, si deve osservare come la riforma in commento sopprima di fatto la figura del giudice onorario di tribunale, figura che in questi 16 anni dalla sua istituzione è stata utile strumento per sopperire alle carenze di sistema derivanti da una politica giudiziaria che preferisce sfruttare il lavoro di uomini e donne di buona volontà, invece di creare una magistratura laica indipendente e preparata che possa occuparsi di quelle problematiche di lieve e media gravità che interessano la maggioranza dei cittadini, liberando in tal modo la magistratura di carriera per questioni di più elevata caratura.

Con riferimento alla previsione dei titoli preferenziali di nomina a magistrato onorario e al regime di incompatibilità, è senz'altro auspicabile che, in sede di esame in aula, vengano anche introdotte le seguenti modifiche:

- valorizzare l'esercizio della professione di avvocato, prevedendo un requisito minimo di anzianità professionale (in ipotesi, cinque anni), in linea con l'assetto generale già previsto dal disegno di legge;
- ove si prevede che a parità di titolo preferenziale abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale, deve essere garantita la nomina di chi abbia età anagrafica idonea a svolgere l'intero mandato;
- prevedere l'incompatibilità con gli incarichi arbitrari in relazione alle istituende camere arbitrali dell'avvocatura.