

LE DUE GIURISDIZIONI

Gian Domenico Caiazza

Si parla poco o nulla della recentissima riforma della magistratura onoraria, e si capisce anche perché. Il tema non appassiona, venendo percepito solo nei suoi aspetti para-sindacali, cioè di sistemazione stipendiale e pensionistica di un esercito di magistrati onorari da decenni in servizio permanente effettivo. La riforma stabilizza questa oramai insostenibile condizione di precariato, di fatto equiparando quei magistrati onorari di lungo servizio a quelli di ruolo. Per il futuro, invece, accentua la natura occasionale e temporalmente limitata dei nuovi ingressi, che potranno svolgere la funzione come secondo lavoro, comunque senza alcuna possibile, futura pretesa di stabilizzazione. Senonché, dietro queste tematiche aridamente sindacali si nasconde una realtà ben più problematica, la quale ci racconta che una larghissima parte della giurisdizione (civile ma soprattutto penale) è affidata a magistrati onorari, cioè a magistrati non di carriera, che giungono ad esercitare quella delicatissima funzione senza un concorso e senza il connesso, severo percorso formativo proprio della magistratura ordinaria. Un reclutamento laterale da altre professioni, niente affatto limitato a vicende bagatellari. Questo può infatti valere per la competenza dei giudici di pace, che obiettivamente sono titolari di una giurisdizione minore quanto a rilevanza delle controversie che ne sono oggetto; ma non per la magistratura onoraria impegnata nei Tribunali. I vice-Procuratori Onorari ormai sostengono in modo pressoché esclusivo l'accusa in tutti i giudizi dibattimentali per reati di competenza del giudice monocratico; dunque, reati spesso di media o anche elevata gravità (omicidi colposi, estorsioni, truffe e molto altro); e lo stesso vale, sebbene in percentuale più ridotta ma comunque assai significativa, per le funzioni assolute dai Giudici onorari, sia (in prevalenza) in sede monocratica, sia come componenti di Collegio.

Insomma, esiste davvero una doppia giurisdizione, l'una ordinaria, l'altra onoraria, rispetto alla quale ultima si pongono, come è ovvio che sia e nulla togliendo all'impegno ed alla professionalità profusa quotidianamente da quei magistrati non di carriera, ovvie problematiche di qualità tecnica e, soprattutto, di indipendenza del giudizio. Il PM onorario esercita una delega, non essendo tuttavia chiaro quali siano i limiti di autonomia ed indipendenza valutativa in capo a chi segue la formazione della prova in aula, rispetto al PM formalmente titolare ma sostanzialmente estraneo al processo. Né può ignorarsi l'effetto distorsivo che si viene a determinare, soprattutto in processi di particolare delicatezza, e che noi avvocati constatiamo quotidianamente: e cioè quello del giudice (soprattutto quando è togato) che supplisce alle carenze (e spesso agli errori) del PM onorario, così smarrendo la propria terzietà.

Nondimeno, è lecito interrogarsi sulla qualità tecnica del giudice onorario, e soprattutto sulla sua autentica capacità di mantenersi indipendente rispetto alla naturale forza della prospettazione accusatoria formalizzata da un capo di imputazione che, a conclusione delle indagini, porta la firma e l'autorevolezza di un PM togato e dell'ufficio di Procura.

Temi complessi, come potete vedere. Occorre si sappia che quotidianamente nel nostro Paese viene esercitata, nelle aule di giustizia, una doppia giurisdizione, con i connessi, delicatissimi problemi che ne derivano; e che dunque la sorte dei diritti dei cittadini, imputati ma anche parti offese in quei processi affidati alla giurisdizione onoraria, inevitabilmente non è la stessa, in termini di competenza tecnica e di indipendenza del giudizio. Mentre cresce il ruolo ed il peso del nuovo "Ufficio del processo", anche esso ovviamente composto da personale estraneo alla Magistratura ordinaria. Questioni meritevoli di ben altra attenzione di quella ad esse normalmente dedicata. Buona lettura.

**giudici onorari:
da Carlo V a Carlo Nordio**



IL REBUS DELLA MAGISTRATURA ONORARIA

Varata la riforma, restano irrisolti i temi della indipendenza
e della qualità della giurisdizione

L'intervista/1

IL 1° MAGGIO DEI MAGISTRATI ONORARI, PARLA BELLONE

Alberto de Sanctis

Lo scorso 15 aprile è stata promulgata la legge n. 51 del 2025 con la quale viene "stabilizzata" un'intera generazione di magistrati onorari, riconoscendo loro diritti e compensi come dipendenti assunti a tempo indeterminato. Nel contempo rimangono sul tappeto i difficili equilibri di sistema. La giurisdizione esercitata da magistrati onorari è libera, autonoma e indipendente dal magistrato togato? Un giudice onorario ha la stessa libertà di un togato nei rapporti con il pubblico ministero? Ed il pubblico ministero onorario è libero di modulare l'esercizio dell'azione penale in aula come un vero magistrato?

Segue a pag. II

L'intervista/2

EFFICIENZA E GARANZIE CONVERSAZIONE SULL'UPP

Lorenzo Zilletti

Parla di «legalità processuale strozzata» Marco P. (il nome è di fantasia), componente dell'Ufficio per il processo (UPP) presso una Corte d'Appello italiana: «L'art. 126 comma 1 bis disp. att. C.p.p. dice che il giudice è supportato dall'UPP "nei limiti dei compiti a questo attribuiti dalla legge". Tuttavia, se guardi le fonti, constati come ai decreti legislativi e ai decreti legge si affianchino in modo preponderante le circolari ministeriali, i progetti organizzativi degli uffici giudiziari, perfino i contratti di lavoro di ciascuna figura che compone l'UPP. Alla fine, quasi tutto si gioca sul senso di responsabilità dei magistrati con cui lavori. Da questo punto di vista, mi ritengo personalmente fortunato».

Segue a pag. II

La storia si ripete

L'AMBIGUITÀ DEL MAGISTRATO ONORARIO

Daniela Cavallini

Che il legislatore non abbia le idee chiare su quale figura di magistrato onorario adottare nel nostro ordinamento è un dato di fatto che trova conferma anche nell'ultima riforma approvata l'8 aprile 2025 ("Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria"). La riforma si pone in continuità con quanto previsto dalla l. di bilancio per il 2022, che era intervenuta sul regime giuridico dei magistrati onorari già in servizio (c.d. contingente ad esaurimento), introducendo una stabilizzazione a tempo indeterminato, fino a 70 anni, a seguito di specifiche procedure di conferma affidate a commissioni circondariali.

Segue a pag. III

L'INTERVISTA

IL 1° MAGGIO DEI MAGISTRATI ONORARI, PARLA BELLONE

Alberto de Sanctis*

SEGUE DALLA PRIMA

Ne abbiamo parlato con Paola Bellone, Vice Procuratore Onorario e Presidente nazionale di "Movimento 6 luglio", una delle organizzazioni maggiormente rappresentative dei magistrati onorari.

È stata approvata anche al Senato la legge di "stabilizzazione" dei magistrati onorari. Qual è il vostro giudizio? Quali sono le grandi novità?

Entra in vigore il primo maggio. È veramente una data simbolica perché la nostra battaglia è stata quella di essere riconosciuti come lavoratori. Le grandi novità sono che i magistrati onorari in servizio prima dell'approvazione della c.d. Riforma Orlando del 2017 sono stati stabilizzati in un ruolo ad esaurimento, cioè solo i magistrati onorari in servizio prima dell'entrata in vigore della riforma Orlando. A loro sono finalmente riconosciuti tutti i diritti propri dei lavoratori: contributi previdenziali, assistenza per malattia, ferie, versamento per il trattamento di fine rapporto.

Il magistrato onorario deve essere in regime di esclusività?

La riforma Cartabia prevedeva due regimi, quello di esclusività e quello di non esclusività. Solo che la riforma Cartabia premiava i non esclusivi, perché era ancora aperta l'interlocuzione con la Commissione di giustizia europea. L'argomento più forte che veniva utilizzato dall'Italia nella procedura di infrazione promossa dall'Unione Europea era che noi potevamo svolgere un altro lavoro. Eravamo lavoratori apparentemente "occasionalisti" che però lavoravano sempre per l'autorità giudiziaria. Adesso la legge stabilisce un orario di lavoro. Quantifica l'impegno lavorativo che deve essere chiesto sia agli esclusivi che ai non esclusivi, che è di 36 ore settimanali per gli esclusivi e 16 ore per i non esclusivi.



sione e possa prestarsi a distorsioni favorendo la scelta del magistrato onorario di definire procedimenti più semplici e seriali a scapito di quelli più complessi e articolati". Forse avevano paura di introdurre per i magistrati onorari meccanismi meritocratici che rischiavano di essere in futuro estesi alla magistratura ordinaria, dove vige il consolidato sistema di valutazione di professionalità che vede il 99% di pareri positivi. Ho visto, invece, che la stessa ANM sembra aver cambiato radicalmente posizione sulla stabilizzazione in un comunicato dello scorso 11 aprile in cui esprime condivisione per la legge appena approvata.

E quanto sarà il compenso per i magistrati onorari in regime di esclusività?

Più o meno 2.900 euro netti per tredici mensilità. Sono usciti articoli che parlano di 5.000 euro ma senza tenere conto delle imposte.

In passato l'Associazione Nazionale dei Magistrati ha preso delle posizioni molto critiche verso la vostra stabilizzazione. Ricordo un parere espresso dall'ANM nel 2017, su richiesta del Ministro della Giustizia, che affermava l'ostatività al reclutamento dei magistrati onorari in forma stabile, perché in violazione del principio della necessità di un pubblico concorso. Inoltre, ANM era molto critica sul riconoscimento dell'indennizzo in proporzione al raggiungimento degli obiettivi, "cioè al fine anche di scongiurare il rischio che tale meccanismo alimenti un'ottica aziendalistica legata alla mera produttività a scapito della qualità della deci-

Si, parto dall'ultimo comunicato che sicuramente costituisce una rivoluzione copernicana rispetto alla posizione che ha sempre assunto ANM. In passato ANM era contraria alla stabilizzazione dei magistrati onorari, perché sosteneva che i magistrati onorari dovevano essere occasionali, caratterizzati da accessorietà e temporaneità dell'incarico. Nell'Assemblea Costituente il deputato Ferdinando Targetti disse: "Sin dai tempi del Mortara si sosteneva che l'espediente migliore per facilitare la risoluzione del problema del miglioramento delle condizioni economiche dei magistrati sarebbe stato quello della riduzione del loro numero - specie nei gradi inferiori - sostituendoli con magistrati onorari". Meglio avere pochi magistrati, ben pagati. Per il resto ci sono gli onorari. Però l'occasionalità si è snaturata perché è aumentato il contenzioso. E quindi è stata devoluta alla magistratura onoraria

un'attività sempre più complessa. Per dire, la stessa ANM esigeva che restasse di competenza dei giudici onorari la materia del diritto del lavoro, di per sé delicata perché incide sugli equilibri sociali. Ecco, mi sembra un po' che in questo parere si volesse la botte piena e la moglie ubriaca, perché l'occasionalità non è certo compatibile con l'esercizio dell'attività giurisdizionale più complessa.

Qual è il rapporto funzionale tra magistrato ordinario e magistrato onorario? C'è un rischio di sudditanza del secondo verso il primo e quindi di limitata indipendenza? Qual è il dato ordinamentale e il dato effettivo riscontrabile nell'attività giudiziaria?

Bisogna naturalmente distinguere tra le due funzioni che ci sono state devolute, in modo più organico dalla riforma Orlando. Da una parte è prevista un'attività di supporto ai magistrati di carriera, di ricerca, di redazione delle bozze degli atti ed è chiaro che in questo caso la decisione spetta al magistrato di carriera. Poi ovviamente c'è una interlocuzione ed un confronto. Altra cosa è l'attività di udienza. E dal punto di vista ordinamentale è indubbio che valga il principio dell'indipendenza verso l'esterno e verso l'interno. Il viceprocuratore onorario deve tener conto delle risultanze del processo, degli sviluppi dell'istruttoria e quindi deve assumere delle decisioni più congeniali alle prove così come sono emerse in dibattimento. Il giudice può sospendere il processo per consentire al VPO di consultare il magistrato titolare del fascicolo ma non è obbligato, altrimenti la delega non sarebbe effettiva.

Esistono degli sbilanciamenti in termini di terzietà e indipendenza del giudice onorario e del giudice di pace di fronte alla pretesa punitiva dello Stato rappresentato dalla Procura della Repubblica, a prescindere dal fatto che poi in aula vi sia un viceprocuratore onorario o un togato? Non c'è un rischio che questo sia un giudice potenzialmente debole, a prescindere dalle caratteristiche individuali del singolo magistrato onorario?

Sinceramente no e io di fatto ho visto tante assoluzioni in aula, sia di GOT che di Giudici di Pace, non c'è assolutamente un allineamento. Inoltre, sono molte le richieste di archiviazione per reati di competenza del giudice di pace che vengono respinte. Semmai è preferibile il sistema che esclude la correlazione tra numero di sentenza emesse e stipendio del giudice onorario così da evitare che l'obiettivo sia più quello di smaltire la quantità di fascicoli che quello di garantire sentenze giuste, emesse dopo un percorso di approfondimento della prova e della fondatezza delle tesi contrapposte.

*Avvocato penalista

EFFICIENZA E GARANZIE, CONVERSAZIONE SULL'UFFICIO PER IL PROCESSO (UPP)

Lorenzo Zilletti*

SEGUE DALLA PRIMA

In effetti, il DLGS 151/2022 disegna una struttura complessa a supporto del magistrato, perché sia garantita la ragionevole durata del processo.

Oltre agli addetti all'UPP - funzionari amministrativi del Ministero della Giustizia, con contratto a tempo determinato - essa dovrebbe ricomprendere anche i giudici onorari di pace; il giudice ausiliario, in appello; i tirocinanti e il personale di cancelleria. Nella prassi, però, non è così diffuso che tutte queste figure collaborino coi magistrati nella gestione del processo.

Non esiste, dunque, un'omogeneità su tutto il territorio nazionale. Ed è agevole comprendere, per restare al penale, che le cose varino anche in funzione dell'ufficio giudiziario cui si è assegnati (Tribunale, Corte d'Appello, Cassazione).

Non solo: io, ad esempio, vivo una duplice esperienza. La prima, mi vede impegnato nell'ufficio cd. spoglio/inammissibilità della Corte d'Appello.

Qui l'attività principale consiste nel redigere una scheda del processo, contenente una serie di informazioni utili al Presi-

dente per la fissazione dei ruoli: titolo di reato, *tempus commissi delicti*, termine prescrizionale o di improcedibilità, assenza o presenza dell'imputato, sua elezione di domicilio, ecc. Accanto a questi dati formali, si indica la parte che ha appellato e l'oggetto dei motivi: responsabilità, trattamento sanzionatorio, questioni processuali (ad es. incompetenza territoriale o inutilizzabilità di atti), statuizioni civili.

Un' istantanea del procedimento, insomma, che agevola il Presidente nell'organizzazione e calendarizzazione del lavoro. La seconda esperienza è la cd. attività sezionale, dove il supporto ai magistrati implica la partecipazione all'udienza, l'accesso alla camera di consiglio, fino alla redazione delle minute di relazione o di sentenze.

Aspetti delicatissimi questi ultimi. Un varco nel "giardino proibito" della giurisdizione, senza una distinzione misurata su una scala di gravità dei reati. Non c'è una limitazione *ratione poenae* del supporto. Sei gravato di responsabilità molto forti. Immagina di redigere uno schema di relazione in cui sbagli a rappresentare una fonte di prova: se incappi in un magistrato pigro, che non va a rileggersi personalmente gli atti, condizioni irreparabilmente la decisione. Lo stesso può accadere in camera di consiglio, se un

giudice per sciogliere un dubbio ti interroga su un profilo di fatto. Del resto, già la sintesi dei motivi di ricorso rischia di costituire un filtro cognitivo, che contamina l'esercizio della giurisdizione. Come dicevo prima, la mia esperienza è rassicurante circa la coscienza dei magistrati con cui collaboro.

Mi piacerebbe che potessero dire così tutti gli UPP in servizio... Peraltro, mi risulta che siate investiti anche del compito di stilare provvedimenti cd. semplificati.

Si tratta comunque di provvedimenti seriali, tipo sentenze di improcedibilità per prescrizione, per difetto di querela o per morte dell'imputato. Né mancano le ricerche di giurisprudenza e dottrina.

Sulla dottrina non ti credo, visto che pesa zero nelle aule di giustizia. Piuttosto, non ti nascondo una preoccupazione: come fa un difensore o un pm a cautelarsi rispetto all'imparzialità dell'addetto all'UPP? Conoscere i nomi dei giudici, teoricamente consente di verificare se sussistano ragioni di incompatibilità o di astensione/ricusazione. Non altrettanto può dirsi per il vostro anonimato.

Al termine dell'atto può essere inserita una formula in cui il giudice rende noto che alla stesura del medesimo ha collaborato il componente X dell'UPP.

Ahimè, scoperta postuma - dunque inutile - visto che avviene dopo il deposito dell'atto e non prima della sua adozione. So che mi risponderai che il componente dell'UPP ha soltanto collaborato e che la paternità del provvedimento è del magistrato, ma resto comunque inquieto e insoddisfatto. Si orienta persino selezionando la giurisprudenza, figuriamoci col resto.

Ribadisco che molto dipende dalla coscienza del magistrato, che prima di pronunciare una decisione vuole vedere con i suoi occhi. Quanto più questi è scrupoloso e attento, tanto più è fisiologico l'apporto che viene dall'UPP. Vanno evitate deresponsabilizzazioni e surroghe di fatto nei poteri del giudice. Non nego però la delicatezza del tema, anche se la natura amministrativa e non giurisdizionale delle funzioni degli addetti all'UPP non permette il ricorso agli strumenti processuali posti a tutela dell'imparzialità. Consentimi un'ultima osservazione: al di là di tutte le significative criticità di cui si è dato conto, deve riconoscersi che la struttura UPP ha contribuito fino ad oggi in maniera importante al conseguimento degli obiettivi normativamente stabiliti, sul piano dell'efficiamento e del rispetto della ragionevole durata del processo. Ragione per cui sarebbe auspicabile una stabilizzazione degli addetti, figure che si stanno rivelando di grande utilità per il buon funzionamento della macchina giudiziaria.

Capisco, ma efficienza e garanzie non possono marciare separate.

*Avvocato penalista

LA STORIA SI RIPETE

La perenne ambiguità del magistrato onorario

Occasione sfumata per un modello alternativo

Daniela Cavallini*

SEGUE DALLA PRIMA

Ciò ha riguardato, per l'esattezza, i magistrati in servizio al 15 agosto 2017, data di entrata in vigore della riforma organica della magistratura onoraria del 2016-2017 (c.d. riforma Orlando). Una volta stabilizzati, i magistrati onorari possono optare per il regime di esclusività delle funzioni onorarie, che rende incompatibili altre attività lavorative/professionali, oppure, in mancanza di tale opzione, mantenere un regime di non-esclusività.

La stabilizzazione è stata necessaria per sanare una situazione che era divenuta insostenibile e che aveva determinato delle "sacche di precariato" di cui lo Stato doveva farsi carico, anche in risposta alla procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea. Vi è stata dunque un'immissione di nuovo personale a tempo indeterminato del tutto peculiare, destinata però a esaurirsi nel tempo. La legge appena approvata regola compiutamente il rapporto di lavoro dei magistrati stabilizzati in relazione a impegno orario, incompatibilità, trasferimenti, valutazioni quadriennali di idoneità professionale, sanzioni disciplinari, compenso, regime contributivo e altro ancora. Sono istituti, questi, tipici di un rapporto di impiego non certo onorario. Tutto ciò conduce, secondo una prospettiva, alla creazione di una magistratura che finisce per "emulare" quella togata, pur non offrendo formalmente le stesse garanzie di indipendenza e professionalità, o, secondo altra prospettiva, a

una forma di reclutamento "parallelo" del tutto peculiare, che integra il corpo giudiziario con professionalità diverse. Bisognerà certo ragionare sulle varie implicazioni di questa scelta; per esempio, ci si può interrogare sull'opportunità di dare ai magistrati onorari una rappresentatività all'interno del Csm, considerato che il governo autonomo è una delle garanzie di indipendenza del corpo giudiziario. La figura che ne deriva, in effetti, è fortemente ambigua, anche solo per il fatto che la nuova disciplina contiene riferimenti sia all'ordinamento giudiziario dei magistrati di professione, sia al lavoro dipendente e parasubordinato, sia all'onorarietà. L'ambiguità, tuttavia, è un elemento ricorrente nella storia della magistratura onoraria, che ha caratterizzato il passato e caratterizzerà anche il futuro. Per il passato, è sufficiente ricordare che da tempo giudici di pace, g.o.t. e v.p.o., pur mantenendo formalmente lo status di magistrati onorari, avevano di fatto acquisito un incarico continuativo (perché oggetto di continue proroghe *ex lege*), dotato di una certa stabilità (e non certo occasionale), con funzioni molto ampie che richiedevano un'accertata professionalità. Il loro ruolo aveva perso i caratteri tipici dell'onorarietà per divenire più simile a quello di magistrati semi-professionali. Questo nuovo ruolo si scontrava però con un apparato normativo inadeguato: da qui la necessità di una riforma organica della magistratura onoraria che desse una nuova regolamentazione all'intera materia e tenesse conto della situazione venutasi a creare. Per quanto riguarda il futuro, cioè le nuove nomine, vi è un tentativo di recuperare l'onorarietà partendo da una premessa generale: l'incarico onorario ha natu-

ra inderogabilmente temporanea e si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di altre attività lavorative/professionali; in nessun caso determina l'in-



sorgere di un rapporto di pubblico impiego e, a tal fine, ciascun magistrato onorario non può lavorare più di 2 giorni a settimana (riforma Orlando). L'incarico onorario diventa dunque una sorta di secondo lavoro, necessariamente temporaneo. D'altro canto, non solo è previsto un aumento delle competenze affidate ai magistrati onorari ma vengono altresì introdotte forme di supervisione sul loro operato da parte dei magistrati togati che possono mettere a rischio la loro indipendenza; il riferimento è sia alle direttive del magistrato di professione rispetto alle attività delegate al magistrato onorario, sia



Il Macaron

G.O.S.S.I.P.: giudice onorario stabilizzato secondo italico precariato

L. Z.

alla parte variabile dell'indennità, legata a obiettivi fissati dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica. Anche per il futuro, dunque, si è persa l'occasione di creare una figura di magistrato onorario che con una sua professionalità e specializzazione possa davvero costituire un modello alternativo – in determinati settori – alla giurisdizione davanti alla magistratura di professione.

***Professoressa associata di Ordinamento Giudiziario**

UNA RIFORMA

(IN)ADEGUATA ALLA CURA?

La ricetta non incide sullo stato di salute del corpo giudiziario

Francesco Iacopino*

Chi conosce i meccanismi di funzionamento del pianeta giustizia sa che l'attività giurisdizionale non è affidata solamente alla magistratura togata, ma anche a quella onoraria, vale a dire una magistratura che esercita funzioni giudiziarie senza avere superato il concorso e, quindi, "non di carriera". È a quest'ultima che nella prassi applicativa sono delegate la cura e la risoluzione di una significativa percentuale del contenzioso esistente, non solo nella delicata materia penale. Limitando l'angolo di osservazione a detto settore, sono migliaia i processi definiti, in primo grado, esclusivamente da magistrati onorari, requirenti e giudicanti, e ciò non solo davanti al Giudice di pace, ma anche davanti al Tribunale Ordinario in composizione monocratica. Processi, si badi, che riguardano lo scrutinio di fattispecie di reato eterogenee, alcune delle quali tutt'altro che bagatellari (si pensi, ad esempio, alla ricettazione punita fino a 8 anni). Nelle aule di giustizia, infatti, il progressivo aumento del contenzioso e la cronica carenza di organico hanno determinato la concentrazione dello spazio di azione dei magistrati "di carriera" per lo più nei Collegi e, quanto al rito monocratico, nei processi provenienti dall'udienza preliminare. Del pari, anche i pubblici ministeri togati assicurano la presenza esclusivamente in udienza preliminare e in seno al Collegio, delegando (quasi) interamente ai VPO l'accusa davanti al Giudice monocratico, salvo qualche eccezione legata alla rilevanza del singolo processo.

La magistratura onoraria, dunque, contribuisce stabilmente a formare l'intelaiatura necessaria, anzi indispensabile per il funzionamento della macchina giudiziaria. Eppure, non possono tacersi perplessità operative, con le quali sarebbe stato necessario



confrontarsi. Oggi, infatti, la magistratura onoraria ha ottenuto una stabilizzazione di ruoli e di stipendio, da tempo agognata. Tuttavia, la riforma non pare essersi fatta carico delle criticità e delle aporie segnalate nel tempo e sul campo dalla coesistenza dei due corpi. Preliminarmente, è necessario evidenziare come la magistratura onoraria, proprio perché "altra" rispetto a quella professionale, è vista da quest'ultima come entità "minore", non di pari livello. Una magistratura alla quale delegare gli affari "di scarto", che la componente togata non intende o non riesce a trattare, spesso coincidendo con le attese di giustizia che incrociano le esistenze dei poveri e degli ultimi. La disparità tra magistrato onorario e magistrato togato, poi, si riflette nella prassi quotidiana soprattutto sul versante dell'autonomia e dell'indipendenza del primo rispetto al secondo. Non è infrequente, infatti, imbattersi in VPO non autonomi in udien-

za, perché soggetti alle direttive vincolanti ricevute dai P.M. togati (non solo nelle richieste di pena). O in VPO "deboli", non sufficientemente attrezzati a (o tali percepiti dal Giudice quanto alla capacità di) rappresentare l'accusa, e così di fatto sostituiti nelle funzioni dal medesimo giudicante che, in tal modo, finisce per smarrire la propria posizione di terzietà, scolorendola in un'opera di supplenza nel ruolo di parte. Ed ancora, difficilmente si può negare il diverso peso specifico del giudice onorario, ogni qual volta sia chiamato a comporre il Collegio, rispetto a quello del giudice togato, con evidente riflesso sul livello di autonomia e di indipendenza espresso nel corso del giudizio e nella formazione delle decisioni da deliberare collegialmente, da ultimo la sentenza. Senza contare, poi, che la riforma Cartabia, nell'affidare funzionalmente la fase predibattimentale ad un magistrato togato, pone ulteriori interrogativi in caso

di rinvio a giudizio, implicante una prognosi *ex actis* di ragionevole probabilità di condanna. Poiché una quota significativa di tali processi è destinata alla cognizione del GOT, si può sostenere che quest'ultimo sia insensibile al giudizio prognostico formulato dal togato e che, quindi, la decisione predibattimentale non rifletta conseguenze sull'autonomia dell'onorario? Infine, discorso a parte (e lungo) meriterebbe l'analisi di qualità sulla risposta alla domanda di giustizia fornita dai Giudici di Pace.

Di fronte a simili aporie legate all'asimmetria funzionale tra i due "corpi", forse il legislatore avrebbe dovuto affrontare le ambiguità del "reclutamento parallelo", viepiù alla luce della stabilizzazione economica (non marginale, per il tempo pieno) e di funzione che la Legge n. 51 del 2025 ha determinato. Forse sarebbe (stato) necessario responsabilizzare di più la magistratura onoraria, potenziandone la formazione, fortificandone i profili di indipendenza e di autonomia e così aumentando il prestigio della stessa. In mancanza, occorre chiedersi se detto "doppio binario", così congegnato, sia davvero utile e funzionale in termini qualitativi, rispetto al servizio da rendere al cittadino, o non rischi di risolversi, piuttosto, nell'ennesima soluzione efficientista, tesa solamente a favorire lo smaltimento quantitativo dell'eccessivo carico dei ruoli, destinato a non placarsi a causa dell'ossessiva e ipertrofica produzione legislativa. Una riflessione, questa, che dovrebbe estendersi anche agli effetti prodotti dalle croniche carenze di organico nelle fila dei magistrati di carriera, se è vero, com'è vero, che è sempre più frequente l'assegnazione di giovani togati, a distanza di poco tempo dal superamento del concorso – sicuramente dotati di adeguato corredo teorico, ma non altrettanto attrezzati sul versante dell'esperienza – in Uffici delicati (si pensi al GIP e al Tribunale del riesame) nei quali è alto il peso e forte la responsabilità di decidere della libertà della persona. Anche sotto questo profilo, la terapia legislativa contenuta nella Legge 51 sembra ispirata a mere logiche sindacali piuttosto che all'esigenza di migliorare la qualità del servizio nel pianeta giustizia. Insomma, una cura non adatta ad incidere sullo stato di salute del corpo giudiziario, perché al fondo incapace di agire sulle cause che ne determinano le disfunzioni.

***Avvocato penalista**

COSA NE PENSA L'EUROPA?

Marianna Caiazza*

L'ultimatum della Commissione Ue
L. 51/2025, l'Italia passerà il test?

Nel suo ruolo di custode del diritto comunitario, la Commissione Europea vigila sul rispetto della normativa da parte degli Stati membri. Gli articoli 258 e 260 del TFUE regolano le c.d. procedure di infrazione e consentono alla Commissione di avviare azioni formali nei confronti degli Stati sospettati di violare il diritto comunitario, chiedendo loro di porvi rimedio entro una determinata data. Il mancato adeguamento può comportare, in una fase successiva, il deferimento alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Nel 2021 la Commissione ha aperto una procedura di infrazione ed inviato una lettera formale allo Stato italiano costituendolo in mora: la disciplina nazionale che regola il servizio prestato dai magistrati onorari non è compatibile con il diritto comunitario. Secondo la Commissione, questi *“non godono dello status di ‘lavoratore’ ai sensi del diritto nazionale italiano, ma sono considerati al pari di volontari che prestano servizio a titolo ‘onorario’*”. Ciò comporta che essi *“non accedono alla tutela prevista dal diritto del lavoro dell’UE”*, e dunque non hanno indennità in caso di malattia, infortunio e gravidanza, né l'obbligo di iscrizione al Fondo Nazionale di Previdenza Sociale; subiscono discriminazioni a livello fiscale e di retribuzione e non godono del rimborso delle spese legali sostenute nei procedimenti disciplinari. Non hanno neppure un congedo di maternità retribuito. Inoltre, prosegue la Com-

missione, l'Italia non ha istituito un sistema di calcolo dell'orario lavorativo giornaliero di ciascun magistrato onorario.

L'Italia ha sì adottato una nuova legislazione nel 2017, ma senza risultato utile per la Commissione. La violazione c'è, e va risolta entro 2 mesi. Nel dicembre 2021 l'Italia ha dunque modificato la legislazione vigente, ma dopo un nuovo controllo nel 2022 il parere è ancora negativo: *“La Commissione ritiene che tali modifiche non risolvano pienamente le violazioni del diritto dell’UE inizialmente individuate e sollevino nuove obiezioni”*. Il Governo Italiano prova a difendere la propria posizione, ma la Commissione è durissima: a luglio 2023 *“ritiene che la risposta italiana del dicembre 2022 non risponda ancora in modo soddisfacente alle sue preoccupazioni e ha deciso di inviare un parere motivato”*. Dopo il fallimento della “fase 1”, con la messa in mora dell'Italia e l'invito ad adeguarsi entro 2 mesi (in effetti sono passati 2 anni), inizia la “fase 2”: il parere motivato con il quale si cristallizza in fatto e in diritto l'inadempimento contestato e si diffida lo Stato membro a porvi fine. Nel caso in cui lo Stato non si adegui, la Commissione può presentare ricorso per inadempimento davanti alla Corte di Giustizia europea, ottenendo così l'accertamento formale, mediante sentenza,



dell'inosservanza da parte dell'Italia di uno degli obblighi imposti dall'Unione, e l'applicazione di importanti sanzioni economiche. L'ultima decisione della Commissione risale ad ottobre 2024, ed è un *ultimatum*: conformarsi, pena il deferimento della questione

alla Corte di Giustizia. Con la L. 51/2025 l'Italia avrà passato il test? All'Europa l'ardua sentenza.

*Avvocato penalista

Laura Finiti*

LA RIFORMA
DELLA MAGISTRATURA
ONORARIALe novità della legge n. 51 del 15 aprile in vigore dal 1° maggio
Previste significative modifiche al quadro normativo vigente

con sanzioni che vanno dall'ammonimento alla vera e propria decadenza dall'incarico assunto.

Quanto alle **funzioni e competenze**, infine, la novella legislativa prevede che i magistrati onorari possano essere assegnati a procedimenti civili con alcune eccezioni, come le cause in materia di famiglia, lavoro, società, procedure concorsuali e procedimenti relativi a beni mobili di valore superiore a 50.000 euro. Per il settore penale, le competenze sono limitate sia dal tipo di reato che dalla pena prevista.

Queste sono le principali novità introdotte dalla riforma, che rappresenta certamente un passo significativo verso il riconoscimento del ruolo della magistratura onoraria sulla cui stabilizzazione, tuttavia, l'ANM (Associazione Nazionale Magistrati) ha in passato assunto posizioni molto critiche, lamentando, nel parere del 2017 rilasciato al Ministro della giustizia dell'epoca, la violazione del principio della necessità di un pubblico concorso. In un recente comunicato, la medesima associazione dei magistrati ha invece mostrato apprezzamenti per l'attuale riforma, sottolineando anche l'importanza del contributo offerto dalla magistratura onoraria: *«Salutiamo con favore la legge di riforma della magistratura onoraria da pochi giorni approvata in Parlamento che, dopo tanti anni, inizia a restituire dignità ai tanti giudici e vice procuratori onorari che, senza tutele sociali, hanno sempre fornito il proprio encomiabile contributo all'amministrazione della giustizia con dignità e onore»*. Queste le parole dell'ANM.

In ogni caso, alla luce dell'esperienza quotidiana all'interno degli uffici giudiziari, non ci si può esimere dal domandarsi se le criticità dettate dal sistema possano davvero dirsi risolte. D'altra parte, guardando soprattutto al permanere del regime “non esclusivo” (e, quindi, ai soggetti che svolgono anche un'altra attività lavorativa, oltre a quella di magistrato onorario), è evidente che continuerà a porsi l'esigenza di una disponibilità da parte dei magistrati piena e costante all'interno degli uffici giudiziari, così da poter garantire un servizio giustizia davvero efficiente.

*Avvocato penalista

Prim'ancora di passare in rassegna le principali novità introdotte dalla recentissima riforma, è fondamentale chiarire una premessa: **che cos'è la «magistratura onoraria»?** La magistratura onoraria è composta da persone che, senza passare per il concorso pubblico nazionale, esercitano funzioni giudiziarie affiancando i magistrati di carriera. Si tratta di un sistema che in Italia ha origini antiche ed è stato pensato per alleggerire il carico di lavoro della giustizia ordinaria. Le principali figure sono il **giudice di pace**, che si occupa di cause civili e penali di modesta entità; il **vice procuratore onorario (VPO)**, che collabora con i magistrati della Procura nella fase delle indagini preliminari e in udienza per i reati minori; il **giudice onorario di tribunale (GOT)**, che affianca i giudici togati nei tribunali ordinari; gli **esperti del tribunale di sorveglianza e per i minorenni**, nominati per competenze specifiche in campo sociale e psico-educativo.

È in relazione a tali figure che con l'entrata in vigore della legge n. 51 del 15 aprile 2025, prevista per il 1° maggio 2025, si è concluso un lungo percorso di riforma. Il provvedimento, collegato alla manovra finanziaria 2024, anche per rispondere ai rilievi formulati dalla Commissione Europea per violazione dei diritti dei lavoratori, introduce infatti significative modifiche al quadro normativo vigente, ridefinendo lo status giuridico, economico e previdenziale dei magistrati onorari già in servizio. Da tempo infatti la categoria lamentava l'assenza di riconoscimento delle garanzie e delle tutele proprie del lavoratore (retribuzione proporzionata e sufficiente, previdenza, assistenza, ferie, maternità), con effetti che si ripercuotevano sull'efficienza del servizio giustizia.

I magistrati onorari sono così oggi formalmente riconosciuti come **lavoratori subordinati** e per quelli già in servizio, la riforma garantisce la loro **stabilizzazione fino all'età pensionabile**. Quanto invece ai futuri magistrati onorari, l'incarico avrà **natura temporanea, limitata a soli due quadrienni**, non determinandosi

un rapporto di pubblico impiego. Inoltre, per coloro che optano per il regime di esclusività (ovverosia quelli ai quali è vietato svolgere in contemporanea altre attività lavorative), l'orario di lavoro è fissato in 36 ore settimanali, mentre per gli altri è limitato a 16 ore settimanali, equivalenti a due giorni a settimana. Il **compenso** annuale per i magistrati onorari in regime esclusivo è stabilito in 58.840 euro, erogato in tredici mensilità. Per coloro che non optano per l'esclusività, il compenso è di 25.000 euro annui, distribuiti su dodici mensilità. È inoltre previ-

sto un adeguamento automatico al costo della vita, analogo a quello per i magistrati ordinari. Con la nuova legge si prevede, inoltre, che i magistrati in regime esclusivo siano iscritti all'assicurazione generale obbligatoria dell'**INPS** (mentre quelli in regime non esclusivo, alla gestione separata), all'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali presso l'INAIL, nonché alle altre forme di previdenza e assistenza sociale (invalidità, vecchiaia e maternità). I compensi dei magistrati onorari sono assimilati, a fini fiscali, al reddito da lavoro

dipendente e si applicherà il **Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro** del Comparto Funzioni Centrali, relativo al personale dell'amministrazione giudiziaria, con la previsione, quindi, di permessi, congedi e ferie retribuite. La riforma introduce poi una procedura quadriennale di **valutazione dell'idoneità professionale**: in caso di esito negativo, il magistrato può essere assegnato per due anni ad uffici minori, senza esercizio di funzioni giurisdizionali. In caso di inadempimenti degli impegni assunti, invece, è previsto un regime disciplinare