

**Nota scritta ad integrazione della relazione orale svolta dalla Feder.M.O.T. (Federazione Magistrati Onorari di Tribunale) il 27 luglio 2011 nella seduta antimeridiana della Commissione Giustizia del Senato della Repubblica sulla riforma della magistratura onoraria.**

Onorevole Presidente,  
Onorevoli Senatori,

la Feder.m.o.t. è onorata di fornire il proprio contributo al dibattito sulla riforma della magistratura onoraria.

Annunciata da Governi di sinistra e di destra, la riforma predetta è ancora considerata argomento di serie “B”.

L'auspicio è quindi che il Senato voglia portarla a compimento di propria iniziativa, recependo un recente via libera dello stesso Sottosegretario alla Giustizia Caliendo a proseguire i lavori in seno a codesta Commissione, pur in mancanza di una proposta d'iniziativa governativa.

Non può non partirsi da quei principi sanciti nella Costituzione repubblicana, nel titolo IV della Parte Seconda, i quali descrivono una magistratura ordinaria integrata in un complesso di guarentigie e prerogative volte a salvaguardare l'indipendenza della funzione giurisdizionale mediante la tutela di *tutti* coloro che concorrono ad esercitarla.

Nell'ambito del titolo IV, i Padri costituenti constatano, legittimano e limitano la sopravvivenza del magistrato onorario nel nuovo ordinamento costituzionale, dedicandogli il capoverso dell'art. 106 Cost., ove laconicamente si dispone che *“La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.”*

Detta disposizione non può essere letta disgiuntamente dalle altre che disciplinano l'ordine giudiziario, giacché, diversamente, s'ipotizzerebbe l'ammissibilità di una magistratura formata anche da giudici onorari sottratti ai comuni vincoli e alle comuni guarentigie costituzionali.

Si deve, infatti, ritenere che la funzione giurisdizionale, assistita da tutte le sue tipiche tutele e guarentigie costituzionali, possa essere esercitata anche al di fuori di un rapporto di pubblico impiego che comporti dipendenza continuativa ed esclusiva dall'Amministrazione giudiziaria e, precisamente, in forza di un'investitura elettiva (previsione rimasta disapplicata), oppure sulla base d'altra designazione politica o amministrativa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sovente s'individua la differenza tra magistrato onorario e magistrato di ruolo non nel tipo di rapporto intercorrente tra magistrato onorario e Amministrazione giudiziaria, ma nel superamento, ad opera del magistrato di ruolo, di un concorso.

Tale impostazione si fonda su un'interpretazione estensiva del secondo comma dell'articolo 106 Cost., in base alla quale si presume che esso deroghi necessariamente all'obbligo di prevedere che l'accesso alla magistratura avvenga per concorso, così come previsto al primo comma del medesimo articolo.

In realtà nessun vincolo costituzionale vieta che l'accesso alla magistratura onoraria sia regolato da un concorso, tanto è vero che attualmente il reclutamento dei magistrati onorari avviene tramite un concorso per titoli comparativi.

E' tuttavia vero che non sembra incompatibile con il dettato costituzionale la designazione di magistrati onorari mediante modalità diverse dal superamento di un concorso quali, ad esempio, l'elezione ad opera del corpo elettorale, o parte di esso, o di un organo collegiale che lo rappresenti, ovvero tramite altri criteri di designazione che escludano una

Prescindendo dalle modalità d'instaurazione e dallo specifico atteggiarsi del rapporto onorario, se si parte dall'assunto che il magistrato onorario eserciti, al pari dei magistrati di ruolo, la funzione giudiziaria, non può non dedursene la necessità che anche egli sia titolare d'interessi qualificati e guarentigie imprescindibili, funzionali alla tutela di superiori interessi pubblici, quale, prima fra tutte, la soggezione dei consociati a giudici indipendenti e, nel momento della decisione, autonomi.

Diversamente opinando, il legislatore ordinario potrebbe di fatto vanificare le garanzie costituzionali riservandole ad una sparuta minoranza di giudici di carriera, devolvendo la quasi totalità degli affari giudiziari a giudici monocratici onorari sottratti alle predette guarentigie costituzionali.

Il problema è tutt'altro che teorico, ed è già stato evidenziato durante i lavori delle Commissioni riunite I e II della Camera dei Deputati in sede di esame della proposte del Governo di riforma del titolo IV, con riguardo alla ipotesi di riforma che consentirebbe la formazione di collegi composti, anche esclusivamente, da magistrati onorari, mediante la soppressione della previsione che questi possano essere addetti solo a funzioni attribuite a giudici singoli.

D'altronde lo stesso CSM si è espresso a favore di un'ampia devoluzione ai magistrati onorari di materie in precedenza loro precluse dallo stesso Consiglio Superiore; vedasi al riguardo la circolare sulla formazione delle proposte tabellari varata il 21 luglio 2011, nella quale si consente

---

procedura selettiva aperta e ad evidenza pubblica (tale possibilità, peraltro, sarebbe limitata esclusivamente a magistrati onorari nominati in funzioni attribuite a giudici singoli, mentre per i pubblici ministeri e per i giudici addetti a funzioni attribuite a giudici collegiali permanerebbe l'obbligo del concorso, così come disciplinato dagli art. 97, comma 3 e 106 comma 1 Cost.).

Appare invece condivisibile l'affermazione che un tratto ricorrente dell'incarico onorario sia la sua temporaneità, giacché, effettivamente, il rapporto onorario dei magistrati onorari è scandito da incarichi limitati nel tempo (tre anni per giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari e quattro anni per i giudici di pace), reiterabili una o più volte.

Tale vincolo temporale, tuttavia, è stato, in più occasioni, derogato, sia attraverso disposizioni di differimento del termine ultimo dell'incarico non ulteriormente rinnovabile, che prevedendo la definitiva permanenza in servizio del magistrato onorario (realizza quest'ultima soluzione la L. 18 maggio 1974 n. 217, in forza della quale si prevede che "i vice pretori onorari incaricati di funzioni giudiziarie ai sensi del secondo comma dell'art. 32 dell'ordinamento giudiziario approvato con il regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, in servizio al 1° dicembre 1973, conservano l'incarico a tempo indeterminato, ma comunque non oltre il 65° anno di età.").

La previsione di tale vincolo temporale rappresenta, pertanto, un'opzione non vincolata dalla Costituzione, bensì rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario.

A tale riguardo, tuttavia, il *Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa*, il 17 novembre 2010, in occasione della 1098<sup>a</sup> riunione dei Delegati dei Ministri, ha approvato, in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che stabilisce che "ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge" e la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo), la Raccomandazione Rec (2010) 12 con la quale invita i governi degli Stati membri ad adottare le misure per assicurare che siano attuate nella loro legislazione, nelle loro politiche e nelle loro prassi puntuali disposizioni allegate alla raccomandazione, tra cui, quella che prescrive che "*La certezza di permanenza nelle funzioni e l'immobilità sono elementi chiave dell'indipendenza dei giudici. Di conseguenza ai giudici deve essere garantita la permanenza nelle funzioni fino al raggiungimento dell'età di pensionamento obbligatorio, se essa esiste*".

l'utilizzo del magistrato onorario dei collegi giudicanti e si ribadisce il suo pieno inserimento all'interno degli uffici anche ai fini di una preconstituita assegnazione dei carichi di lavoro, quale giudice naturale e non più occasionale, con funzioni anche deflattive del contenzioso e non più solo meramente sostitutive e vicarie del magistrato di ruolo assente.

Ebbene, se lo stesso CSM, alla cui composizione i magistrati onorari non concorrono né come elettori né come componenti, è così ardito da proiettarsi in tale direzione, con il placet della propria componente togata, come noto maggioritaria a Palazzo dei Marescialli, significa che sono maturi i tempi per abbandonare ogni indugio e rafforzare il ruolo della magistratura onoraria, quale strumento non più rinunciabile di contrasto alla formazione dell'arretrato.

Ciò non può tuttavia avvenire prescindendo dal riconoscimento di quei diritti sanciti dallo stesso Consiglio d'Europa nella Raccomandazione n. 12 del 2010, ove si prevede, testualmente, che  
*“49. La certezza di permanenza nelle funzioni e l'inamovibilità sono elementi chiave dell'indipendenza dei giudici. Di conseguenza ai giudici deve essere garantita la permanenza nelle funzioni fino al raggiungimento dell'età di pensionamento obbligatorio, se essa esiste.*

*50. La permanenza nelle funzioni dei giudici deve essere stabilita dalla legge. Dopo una nomina a tempo indeterminato deve potersi disporre la destituzione solo in caso di gravi infrazioni della normativa disciplinare o penale stabilite dalla legge, o laddove il giudice non possa più esercitare le sue funzioni giurisdizionali. Deve essere consentito il pensionamento anticipato solo su richiesta del giudice interessato o per ragioni mediche.*

*51. Quando il reclutamento preveda un periodo di prova o una nomina a termine, la decisione sulla conferma o sul rinnovo della nomina deve essere effettuata esclusivamente [...] per garantire il pieno rispetto dell'indipendenza della magistratura.*

*52. Un giudice non deve ricevere un nuovo incarico o essere assegnato ad altre funzioni giudiziarie senza il suo consenso, salvo nei casi di sanzione disciplinare o di riforma organizzativa del sistema giudiziario.”*

Di tale Raccomandazione riteniamo, con il dovuto e più fermo rispetto per il Parlamento, che non possa non tenersi conto; in particolare occorre a nostro avviso recepire il principio secondo il quale al soggetto a qualsiasi titolo assegnatario di funzioni giudiziarie, anche se magistrato onorario, la legge ordinaria deve garantire *la certezza di permanenza nelle funzioni e l'inamovibilità* sino all'età pensionabile.

Tutte le altre variabile assumono, rispetto a tale clausola, un valore secondario, rispetto alle quali comunque ci riserviamo di far pervenire osservazioni scritte, qualora la Commissione addiverrà ad un testo unico condiviso che sintetizzi le posizioni espresse nelle proposte di legge in esame.

Paolo Valerio  
Presidente Feder.M.O.T.

