

SCALETTA INTERVENTO 23 GENNAIO 2024 (Ssm)

Il magistrato onorario all'interno degli Uffici giudiziari. Ufficio del processo. L'ufficio di Collaborazione del Procuratore della Repubblica. Soluzione organizzative e problematiche ordinamentali

Così come evidente dall'oggetto sopra indicato, la presente relazione non è diretta ad analizzare, in via diretta e compiuta, il contenuto del d.lgs. 116\2017, anche perché l'argomento sarebbe troppo vasto per il tempo affidatomi.

Sono però indispensabili alcuni mirati e sintetici accenni al contenuto di tale norma, necessari per inquadrare la tematica affidatami con la presente relazione.

La situazione anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 116\2017 era caratterizzata soprattutto: 1) dalla **perenne provvisorietà** dei giudici onorari (cfr. per i gdp l'art. 7.1 della legge n. 374/1991 e per i got art. 42 quinquies della legge n. 121941, con successive proroghe), in probabile violazione della normativa eurounitaria sui contratti a termine; 2) dall'esercizio **diretto della giurisdizione** da parte dei giudici onorari, in via prevalentemente monocratica (art. 106.2 Cost.) e in un contesto con pochi controlli e pochi filtri ordinamentali, sia per i giudici di pace che per i giudici onorari. Maggiori i controlli sull'operato dei v.p.o. in ragione della struttura tendenzialmente gerarchica degli uffici di Procura.

La situazione successiva all'entrata in vigore del d.lgs. n. 116\2017 si è ribaltata e si caratterizza: I) per la durata "**inderogabilmente temporanea**" delle funzioni svolte (art. 1.3 nonché art. 18.1); II) per la durata dell'impegno

professionale richiesto, che non deve essere a tempo pieno e deve svolgersi in modo da assicurarne la compatibilità con attività lavorative o professionali, senza determinare in nessun caso un rapporto di pubblico impiego. A tal fine *“a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana”* (art. 1.3); III) per l’inserimento dei giudici onorari, almeno nei primi due anni di attività, in una struttura complessa, diretta e organizzata dal giudice professionale, con il quale il giudice onorario deve cooperare; IV) per lo svolgimento di attività giurisdizionale soltanto in via di eccezione, nei limiti indicati dagli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 116/2017.

Questo è il quadro tendenziale e teorico perché, proprio in ragione delle aspettative createsi per le continue proroghe e della necessità pressante per gli uffici dell’utilizzo dei giudici onorari in via diretta nella giurisdizione, il legislatore ha previsto un’ampia **normativa transitoria** per i gop nominati prima del d.lgs. 116\2017. Tale normativa transitoria, così come modificata dalla legge n. 234 del 30.12.2021, rende l’incarico attribuito **stabile anche pro futuro**, fino al compimento dei 70 anni o alle dimissioni. È significativo che ai giudici onorari nominati prima dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 116/2017 possono essere assegnati in via diretta procedimenti, fino a quando restano in servizio, *“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”* (art. 30, lettera b); comma 6 lettera a) che, nel settore civile, non prevede limiti di valore della controversia ma unicamente limiti di materia.

Per i magistrati di “vecchia nomina” è data la facoltà di scegliere un regime di esclusività o di non esclusività. Nel primo caso non si applica il limite dei due impegni a settimana. Nel secondo caso (non esclusività) l’art. 29.7 dispone che *“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". Così come scritto nella delibera del 5 luglio 2023 del Consiglio (prot. n. 13366/2023), il legislatore non ha previsto in questo caso il limite dei due impegni a settimana e, del resto, il compenso economico è maggiore di quello spettante ai gop nominati post d.lgs. n. 116/2017, i quali sempre e comunque svolgono le loro funzioni in via non esclusiva. Dunque, per i magistrati onorari di "vecchia nomina" che lavorano in via non esclusiva, i dirigenti degli uffici dovranno limitarsi a garantire, con una valutazione in concreto, la possibilità di svolgere in via contestuale "*ulteriori attività lavorative o professionali*".

Fatta questa breve premessa, concentriamoci ora sull'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica e sull'ufficio per il processo, cominciando dal primo.

L'Ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica.

(artt. 15, 16 e 17 del d.lgs. n. 116/2017)

- Il legislatore parla di *ufficio di collaborazione del procuratore* perché il procuratore è per legge il titolare esclusivo dell'azione penale (art. 1 del d.lgs. n. 106/2006);
- L'organizzazione dell'ufficio spetta al procuratore che distribuisce il lavoro tra i v.p.o. e vigila sulla loro attività, in termini che deve specificare nel progetto organizzativo (art. 7, lettera d, della circolare sugli uffici di Procura). Per l'esercizio di tali compiti può avvalersi dell'ausilio di uno o più magistrati professionali. Al pari dell'art. 5 della legge n. 57/2016 in ordine al coordinamento dell'ufficio g.d.p., che spetta al presidente del Tribunale, si parla qui di *ausilio* da parte di altri magistrati professionali, e non di delega. È però sostenibile

che la delega possa essere conferita a un procuratore aggiunto, nei termini indicati dall'art. 5 della circolare sugli uffici di Procura;

- Dell'ufficio di collaborazione fanno parte anche il personale di segreteria e i tirocinanti;
- Al pari di quanto accade nell'ufficio per il processo, il compito dei v.p.o. nell'ufficio di collaborazione è quello di svolgere le attività propedeutiche alla giurisdizione, in termini e con modalità indicati in via specifica dal magistrato professionale;
- L'esercizio diretto dell'attività giudiziaria è senz'altro consentito al v.p.o. come lo era in passato, nei termini oggi indicati dall'art. 17, ad eccezione del primo anno di svolgimento delle funzioni e comunque su delega del procuratore della Repubblica; la delega è praticabile per i procedimenti davanti al giudice di pace e per i procedimenti in cui il Tribunale giudica in composizione monocratica, con alcune esclusioni per materia. La delega è revocabile "*per giustificati motivi*" (art. 17.7);
- Per i reati di competenza del giudice monocratico il v.p.o. può svolgere attività istruttoria, chiedere l'archiviazione e assumere le determinazioni relative all'applicazione della pena su richiesta delle parti (art. 17, commi 4 e 5);
- Anche per i v.p.o. vi è il dovere – come per i gop – di attenersi, nelle attività delegate, alle direttive fissate dal magistrato professionale (artt.15.2 e 17.6). In sintonia con la struttura gerarchica delle Procure della Repubblica, qui non si tratta di direttive che vanno concordate con il magistrato onorario ma sono fissate dal procuratore o dal magistrato da lui delegato, non per forza coincidente con il singolo sostituto titolare o già titolare del procedimento. Se il singolo v.p.o. ritiene di non poter seguire la delega la rimette al magistrato

professionale: è così salvaguardata, sia pure in maniera attenuata, l'autonomia del v.p.o., in uno con la sua libertà di coscienza.

L'Ufficio per il processo.

(artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 116/2017; art. 16-octies del D.L. n. 179/2012)

L'obiettivo dell'ufficio per il processo (d'ora in avanti, per brevità espositiva, Upp) è il **lavoro in equipe del magistrato onorario in affiancamento al magistrato professionale**. L'art. 10.2 della circolare sulla formazione delle tabelle così recita in proposito: *“L'ufficio per il processo è una struttura tecnica in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e nelle sue attività, costituendo uno staff al servizio del giudice e/o dell'ufficio”*. Nei Tribunali ordinari e nelle Corti d'appello la sua costituzione è obbligatoria.

Ne fanno parte anche i tirocinanti di varia provenienza, il personale di cancelleria e, soprattutto, gli addetti all'Upp di cui al decreto legge n. 80/2021 (art. 10.5 circolare).

L'Upp va costituito con la proposta tabellare o con successive variazioni tabellari. Il procedimento amministrativo per la costituzione o per la modifica è partecipato, visto il necessario coinvolgimento dei gop (art. 176.4), dei presidenti di sezione e del dirigente amministrativo (art. 10.1), oltre che dei magistrati professionali dell'ufficio.

Funzione essenziale dell'Upp per raggiungere gli obiettivi del PNRR: pag. 5 della delibera consiliare del 13.10.2021, relativa proprio all'Upp. Per il perseguimento di tali obiettivi è fondamentale avvalersi proprio degli addetti Upp. E' bene sottolineare che gli obiettivi indicati dal Pnrr per la materia della giustizia riguardano soprattutto il settore civile, sul piano quantitativo e qualitativo.

La suddetta delibera è un chiaro e comprensibile *vademecum* sulle finalità, le modalità di costituzione e le modalità di funzionamento dell'Upp.

I giudici onorari nominati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 166/2017 vanno **inseriti obbligatoriamente nell'upp nei primi due anni dopo il conferimento dell'incarico** (art. 9.4 del d.lgs. n. 116/2017). La *ratio* della norma è duplice: fornire un essenziale supporto all'Upp ed esercitare poi la giurisdizione presso l'ufficio del giudice di pace solo dopo aver ricevuto adeguata formazione dai giudici professionali, i quali hanno in proposito un dovere formativo stabile e continuativo. La normativa secondaria prevede poi che anche il tirocinio sia svolto dagli aspiranti giudici onorari nella sezione e presso il giudice dove sarà presumibilmente assegnato in caso di conferimento dell'incarico (cfr. art. 176.9 della circolare e art. 5.2 del regolamento sul tirocinio del gop di cui alla delibera del 13 giugno 2019).

È invece **facoltativo** il coinvolgimento nell'upp dei giudici onorari nominati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 116/2017 (art. 30, comma 1, lettera a), dato che essi possono ancora svolgere attività giurisdizionale ed essere titolari di un ruolo autonomo fino al compimento dei 70 anni; il supporto diretto dei giudici onorari alla giurisdizione è allo stato necessario e probabilmente ineliminabile, anche se – ad avviso di chi scrive – andrebbero messi paletti maggiormente stringenti relativi al valore della controversia, cosa che comunque le disposizioni tabellari possono fare. E infatti l'art. 178.3 della circolare consente di attribuire ai giudici onorari con presupposti non particolarmente stringenti

Rispetto agli altri soggetti inseriti nell'upp, i gop svolgono un ruolo qualitativamente diverso e qualificato, che si sostanzia soprattutto nella redazione della minuta dei provvedimenti (art. 10.10 del d.lgs. n. 166/2017 e art. 180.1 della circolare).

Per il settore civile e del lavoro, inoltre, i giudici onorari possono ricevere dal giudice professionale **deleghe istruttorie e definitive** (art. 10, commi 11 e 12, del d.lgs. n. 116/2017); **non così nel penale dove il gop ha quindi**

competenze circoscritte e non troppo diverse da quelle degli altri partecipi all'u.p.p., salva appunto la precisazione di cui al suddetto art. 180.1, ossia la predisposizione della minuta del provvedimento.

In ogni caso, nell'upp è fondamentale che si crei, tra il giudice professionale e il giudice onorario, un costante e fruttuoso confronto.

Così come già per i v.p.o., vanno analizzati termini e modalità della **delega** per lo svolgimento di attività istruttoria e decisoria.

La norma primaria da valutare in proposito è l'art. 10.13: *“Il giudice onorario di pace svolge le attività delegate attenendosi alle direttive concordate con il giudice professionale titolare del procedimento, anche alla luce dei criteri generali definiti all'esito delle riunioni di cui all'articolo 22”*.

Si tratta di una competenza del singolo giudice professionale e non del dirigente dell'ufficio, il quale può unicamente incidere sui criteri generali fissati all'esito delle riunioni ex art. 22 e può indicare, in termini generali, i procedimenti non particolarmente complessi e i provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive di cui all'art. 10.11, quanto alle attività istruttorie.

Per il resto, la delega compete al giudice professionale, nell'ottica della più generale responsabilizzazione del predetto rispetto all'attività svolta dai giudici onorari (art. 10.9).

Il citato art. 10.13 parla di *“direttive concordate”* tra giudice professionale e giudice onorario, diversamente da quanto accade per i v.p.o., dove le direttive non sono *concordate*.

Che cosa accade nel caso in cui tra il magistrato professionale e il magistrato onorario non si raggiunga un accordo?

La fattispecie è regolata dall'180.5 della circolare: *“A tal fine, ciascun giudice professionale, con il quale il giudice onorario collabora ai sensi dell'articolo 10, commi 10, 11 e 12, del decreto legislativo n. 116/2017, dopo aver sentito il*

giudice onorario, concorda con lui per iscritto le direttive, salvo che risulti impossibile concordarle, nel qual caso dà atto dei motivi di tale impossibilità; in ogni caso, le consegna per iscritto al giudice onorario e le trasmette al coordinatore dei giudici onorari ed al presidente del Tribunale, per il tramite della propria cancelleria. La segreteria della presidenza del Tribunale provvede al relativo protocollo ed alla relativa conservazione. Il coordinatore dei giudici onorari, anche nell'ambito delle riunioni di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 116/2017, stimola e favorisce il confronto tra giudici professionali e giudici onorari sui contenuti e sulle modalità di redazione delle direttive”.

È corretto parlare di **autonomia attenuata dei gop**, i quali possono comunque sempre rimettere la delega ove dissentano dal relativo contenuto (art. 10.14).

Le deleghe devono essere vestite. Le direttive possono attenersi sia alla gestione del procedimento sia al merito degli orientamenti giurisprudenziali, seguendo ad esempio la giurisprudenza dell'ufficio.

E' bene comunque precisare che il contenuto della delega non può riguardare la decisione del caso singolo ma gli orientamenti giurisprudenziali o le modalità di valutazione di determinate prove come di ascolto dei testimoni come di formulazione degli incarichi peritali.

ESEMPLIFICAZIONI DI UN TRIBUNALE MEDIO E DI DUE TRIBUNALI PICCOLI

Tribunale medio

Si è deciso destinare in via di supplenza i gop a uffici del Gdp rimasti scoperti, il che è permesso dall'art. 32.9 del d.lgs. n. 116/2017.

Nel penale i gop sono titolari di ruoli monocratici mentre nel civile si occupano delle esecuzioni mobiliari, delle amministrazioni di sostegno e sono stati poi abbinati ai giudici professionali con un ruolino di circa 80 cause, costituito sulla base di materie omogenee indicate dalla tabella.

È stato costituito un Upp, del quale fanno parte gop, tirocinanti e addetti all'ufficio per il processo, con espressa indicazione degli obiettivi.

Sono stati costituiti 7 Upp di competenza sezionale: uno per ciascuna sezione salvo che per il settore lavoro, inglobato in una sezione ma con Upp autonomo.

Tribunale piccolo 1

In un'originaria situazione di pieno organico è stato costituito l'Upp optando per il modello dell'affiancamento del gop al giudice professionale, uno per ciascun giudice professionale. I gop in affiancamento supportano il giudice professionale nell'attività istruttoria e mantengono i ruoli di cui erano titolari. Sono state dettate disposizioni di dettaglio sulle modalità dell'affiancamento.

Successivamente, in ragione di vacanze d'organico, sono stati attribuiti ai gop nominati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 117/2017 ruoli aggiuntivi autonomi, che inizialmente non avevano.

Il rendimento atteso dai gop è stato quantificato in 1\4 rispetto a quello dei giudici professionali, dandosi atto di un'adeguata produttività degli stessi.

Tribunale piccolo 2

Le tabelle indicano che due gop del settore civile si occupano della materia tutelare, e in particolare delle amministrazioni di sostegno, e sostituiscono i giudici civili in caso di assenza.

Altri due gop assegnati al settore penale si occupano delle opposizioni ai decreti penali, come ruoli autonomi, e della supplenza ai giudici professionali.

Dunque, all'interno del costituito Upp, per i gop l'impegno non è assorbente.

Uno dei Gop non è stato inserito nell'Upp civile anche in ragione della sua opposizione, il che testimonia che l'Upp sa anche essere un vestito sartoriale, da usare con prudenza.

Senonché due got si sono dimessi e non sono stati sostituiti sicché nel settore penale è venuto meno il supporto dei gop, invece rimasto nel settore civile, dove anzi è stato potenziato perché è nel settore civile che in quel Tribunale ci sono le vacanze d'organico.