



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. III

(ESTRATTO)

LUCIANO CIAFARDINI

SUL COMPENSO DA RICONOSCERE AI MAGISTRATI ONORARI DI

LUNGO CORSO: ASPETTANDO GODOT

6 DICEMBRE 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Luciano Ciafardini
**Sul compenso da riconoscere ai magistrati onorari di lungo corso:
aspettando Godot***

ABSTRACT: *The article analyzes [the sentence no. 172 of 2021 of the Constitutional Court](#), which ruled out the existence of an unjustified difference in economic treatment between two different figures of honorary magistrates. By meticulously reconstructing the regulatory evolution of the reference discipline, the work highlights the indisputable profiles of intrinsic unreasonableness of the legislation scrutinized by the Constitutional Court, not assessed as extraneous to the perimeter of the complaints, supposing the possible outcomes of any future questions that might be raised by evoking the relevant profiles of constitutional illegitimacy. Finally, the paper examines the parliamentary works concerning bills for the overall reform of the matter, highlighting the persisting critical issues.*

SOMMARIO: 1. La vicenda da cui trae origine [la sentenza n. 172 del 2021](#). – 2. La risposta al dubbio di costituzionalità. – 3. L’evoluzione della disciplina delle funzioni attribuite a GOT e VPO. – 4. Osservazioni intorno al *decisum*. – 5. Uno sguardo al futuro.

1. *La vicenda da cui trae origine la [sentenza n. 172 del 2021](#).*

Il dibattito sulla condizione giuridica della magistratura onoraria in Italia si è di recente irrobustito, all’approssimarsi della scadenza (allo stato fissata al 31 dicembre 2021) dell’ennesimo rinvio – disposto dall’art. 17-ter, comma 1, lettera a), del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito in l. 6 agosto 2021, n. 113 – dell’entrata in vigore di alcune delle disposizioni del d.lgs. 13 luglio 2017 recante «Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57» (cosiddetta “Riforma Orlando”).

Tra le norme della riforma ancora in attesa di trovare piena applicazione, rientrano quelle che regolano il trattamento economico dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017. Esse, del resto, sono state ritenute da più parti insufficienti a fornire una risposta adeguata alle istanze di tutela avanzate dalla categoria, anche alla luce delle sollecitazioni sempre più pressanti provenienti anche da livelli sovranazionali¹.

Sul profilo del trattamento economico dei magistrati onorari in carica da lungo tempo è di recente intervenuta la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 172 del 2021](#).

Le questioni decise originavano da un giudizio civile introdotto da una giudice onoraria del Tribunale ordinario di Genova, in servizio sin dal 2005, e in tale veste assegnataria di un ruolo di cause civili relative all’espropriazione mobiliare, come tale incaricata dell’adozione di una serie di atti e provvedimenti anche da svolgersi fuori udienza, e per i quali nessuna remunerazione le era mai stata riconosciuta.

Proprio la pretesa avente ad oggetto il pagamento del compenso, con decorrenza dalla data di assunzione dell’incarico onorario, veniva avanzata nel giudizio *a quo*.

Il Tribunale di Genova ha dubitato – in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 107, terzo comma, della Costituzione – della legittimità costituzionale dei commi 1 e 1-bis all’art. 4 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 273, che a tutt’oggi (stante il ripetuto rinvio dell’entrata in vigore della riforma²),

* *Contributo scientifico sottoposto a referaggio.*

¹ Su tali sollecitazioni, da ultimo, R. CALVANO, *Corte di giustizia, primato del diritto Ue e giudici onorari*, in *Giustizia Insieme*, 22 novembre 2021, che analizza, in particolare, l’impatto, sulla materia *de qua*, della sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX.

² L’art. 33, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017 ha abrogato l’art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, ora a decorrere dal 1° gennaio 2022. Per i magistrati onorari in servizio al momento dell’entrata in vigore della Riforma Orlando, in particolare, l’applicazione dell’art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989 è stata sin dall’inizio temporalmente estesa per un quadriennio successivo e, dunque, fino al 15 agosto 2021 (art. 31, comma 1). Tale ultimo termine ha subito un ulteriore rinvio al 31 dicembre 2021, in forza del già ricordato art. 17-ter del d.l. n. 80 del 2021, come convertito.

disciplinano il compenso spettante ai giudici onorari di tribunale (GOT, ed ora giudici onorari di pace: GOP³) per le attività loro affidate.

La versione delle disposizioni censurate è quella scaturente dalla novella apportata dall'art. 3-*bis*, comma 1, lettera a), del d.l. 2 ottobre 2008, n. 151, convertito in l. 28 novembre 2008, n. 186.

Le disposizioni denunciate, nel prevedere che ai GOT spetti un'indennità di euro 98 «per le attività di udienza svolte nello stesso giorno» (comma 1), nonché un'ulteriore indennità di euro 98 ove il complessivo impegno lavorativo per le suddette attività superi le cinque ore, impedisce di corrispondere un compenso anche per il disbrigo fuori udienza delle incombenze ricordate.

Di qui il sospetto d'illegittimità costituzionale, che tuttavia il giudice rimettente non ha costruito in termini di irragionevolezza intrinseca di tale disciplina: egli ha denunciato piuttosto – in ciò aderendo alle doglianze espresse dalla giudice onoraria ricorrente nel giudizio *a quo* – una disparità di trattamento rispetto alla disciplina disegnata dal legislatore per i viceprocuratori onorari (VPO).

A questi ultimi, infatti, il medesimo art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, attraverso i commi 2 e 2-*bis* – rispettivamente sostituito e aggiunto dall'art. 3, comma 1, lettera b), del d.l. n. 151 del 2008, come convertito – ancora oggi consente di corrispondere un compenso (sempre calcolato su base oraria, con la tecnica del “raddoppio” dell'indennità in caso di superamento del limite di cinque ore di impegno lavorativo), non soltanto per la partecipazione ad una o più udienze, ma anche per ogni altra attività, diversa da quella di udienza, loro delegata, purché l'esecuzione delle relative prestazioni venga attestata dal procuratore della Repubblica.

Il giudice *a quo*, in buona sostanza, ha ritenuto violato il principio di eguaglianza presidiato dall'art. 3 Cost., considerando priva di giustificazione – e come tale intollerabilmente discriminatoria al lume dell'evocato parametro costituzionale – la diversità di trattamento innanzi illustrata.

Il Tribunale di Genova, quindi, non ha chiamato la Corte ad esprimere un giudizio sulla ragionevolezza della disciplina del compenso spettante ai GOT in sé considerata, ma sulla diversità di trattamento di due situazioni – quella del GOT e quella del VPO – considerate «in tutto analoghe», trattandosi, a suo giudizio, di magistrati onorari che, nelle diverse vesti giudicante e requirente, sarebbero chiamati entrambi a svolgere attività sia durante l'udienza sia al di fuori di essa, sicché nessuna ragione plausibile avrebbe potuto giustificare, a parere del rimettente, il riconoscimento del diritto al compenso, per l'impegno prestato fuori udienza, a beneficio dei soli VPO.

La Corte risponde al dubbio di legittimità costituzionale, operando una preliminare ricognizione del contesto normativo di riferimento.

E così ricorda che, concepiti come organi giudiziari deputati a favorire, in via del tutto transitoria, il passaggio al sistema del giudice unico di primo grado (art. 245 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51), GOT e VPO sono stati più volte prorogati nell'incarico⁴ fino alla riforma della magistratura onoraria, attuata con il ricordato d.lgs. n. 116 del 2017, che ha previsto, per quel che qui in particolare rileva, un nuovo sistema di compenso, unico per tutti i magistrati onorari di primo grado (sia giudicanti che requirenti) e fondato sulla corresponsione di un'indennità onnicomprensiva annuale.

³ La riforma ha previsto, a regime, un'unica figura di magistrato onorario giudicante (almeno in primo grado), che viene denominato «giudice onorario di pace» (GOP: una sorta di fusione delle sigle ora esistenti, giudice onorario di tribunale, GOT, e giudice di pace, GdP).

⁴ Secondo l'art. 42 *quinquies* del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario, d'ora innanzi: O.G.), come modificato dal d.lgs. n. 51 del 1998, e come richiamato, per i viceprocuratori onorari dal successivo art. 71 O.G., la nomina a magistrato onorario avrebbe dovuto avere durata di tre anni, prorogabile alla scadenza, per una sola volta, per un altro triennio. Con d.l. 30 giugno 2005, n. 115, tale termine, «[i]n attesa della riforma organica della magistratura onoraria di tribunale e in deroga a quanto previsto dall'articolo 42-*quinquies*, primo comma, dell'ordinamento giudiziario» (art. 9 comma 2-*bis*), fu prorogato, per i giudici onorari di tribunale e i viceprocuratori onorari già confermati e ancora in servizio, «per altri due anni dopo il termine dell'incarico». Si ebbero, quindi, con cadenza poco più che annuale, altre proroghe del termine: al 31 dicembre 2008 (con d.l. 31 dicembre 2007, n. 248; il termine fu poi prorogato ancora al 31 dicembre 2009 in sede di conversione); al 31 dicembre 2010 (con d.l. 29 dicembre 2009, n. 193); al 31 dicembre 2011 (con d.l. 29 dicembre 2010, n. 225); al 31 dicembre 2012 (con d.l. 22 dicembre 2011, n. 212); al 31 dicembre 2013 (con legge 24 dicembre 2012, n. 228); al 31 dicembre 2014 (con legge 27 dicembre 2013, n. 147); al 31 dicembre 2015 (d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, come modificato dalla legge di conversione 30 dicembre 2013, n. 150); al 31 maggio 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Il sistema di remunerazione indennitaria disegnato dall'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989 effettivamente distingue la posizione dei GOT da quella dei VPO.

Ai primi, infatti, il comma 1 riconosce un'indennità di euro 98 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno, mentre il comma 1-*bis* prevede la spettanza di un'ulteriore indennità di pari importo «ove il complessivo impegno lavorativo per le attività di cui al comma 1 superi le cinque ore».

Ai VPO, invece, il comma 2 riconosce l'indennità giornaliera di euro 98 per l'espletamento di due tipi di attività, anche se svolte cumulativamente: la partecipazione ad una o più udienze in relazione alle quali è conferita la delega (lettera a); ogni altra attività, diversa dalla prima, purché delegabile a norma delle vigenti disposizioni di legge (lettera b). Il comma 2-*bis*, ancora, attribuisce il diritto a ricevere un'ulteriore indennità di pari importo «ove il complessivo impegno lavorativo necessario per lo svolgimento di una o più attività di cui al comma 2 superi le cinque ore giornaliere».

Ai fini del “raddoppio” dell'indennità, infine, il comma 2-*ter* dispone che la durata delle udienze è rilevata dai rispettivi verbali, mentre il tempo di permanenza in ufficio per l'espletamento, da parte dei soli VPO, delle attività delegabili diverse dalla partecipazione all'udienza è accertato dal procuratore della Repubblica.

Come si è detto in precedenza – e come puntualmente rilevato dalla Corte costituzionale, nel precisare il perimetro del *thema decidendum* – il giudice rimettente non ha posto affatto in discussione il carattere indennitario del compenso spettante ai magistrati onorari, né si è interrogato sulla natura del rapporto che lega questi ultimi all'amministrazione della giustizia, sicché la Corte è stata sollevata dall'onere di prendere posizione su tali profili.

2. La risposta al dubbio di costituzionalità.

Come si è accennato, alla Corte costituzionale è stato semplicemente richiesto di operare un confronto tutto “interno” alla magistratura onoraria, per verificare la possibilità di rinvenire una ragione idonea a giustificare, non il meccanismo “orario” di computo del compenso e neppure il relativo importo per unità di tempo, quanto piuttosto (e soltanto) la differenza di trattamento tra due figure di magistrati onorari che il rimettente reputava svolgere attività equivalenti ai fini del riconoscimento di una remunerazione.

La Corte costituzionale concorda sul presupposto ermeneutico dal quale ha preso le mosse il Tribunale di Genova: il comma 1-*bis* dell'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989 riconosce anche ai GOT un'ulteriore indennità di euro 98 ove il «complessivo impegno lavorativo» superi le cinque ore, ma la medesima disposizione specifica che tale impegno deve essere relativo alle «attività di cui al comma 1», che esplicitamente (e chiaramente) si riferisce alle sole attività di udienza. Invece, per i VPO, il successivo comma 2 differenzia nettamente l'attività di «partecipazione ad una o più udienze in relazione alle quali è conferita la delega» (lettera a) da «ogni altra attività, diversa da quella di cui alla lettera a), delegabile a norma delle vigenti disposizioni di legge» (lettera b) e il comma 2-*bis* riconosce il diritto al compenso per entrambe.

Tuttavia, il Giudice delle leggi non condivide la conclusione che da tale confronto normativo trae il rimettente, nel senso della violazione del principio di eguaglianza, ritenendo errato il punto di partenza del ragionamento del giudice *a quo*, incentrato sulla asserita omogeneità delle situazioni messe a raffronto.

Premesso che, per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la violazione del principio di uguaglianza sussiste solo qualora situazioni identiche, o comunque omogenee, siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre la lesione è esclusa quando alla diversità di disciplina corrispondono situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, di recente, [sentenze n. 165 e n. 127 del 2020](#)), secondo la Corte la differente disciplina del compenso dettata per le due figure di magistrato onorario è giustificata proprio dalla diversità delle funzioni a ciascuna di esse, nel tempo, attribuite, come si desume dallo sviluppo normativo che ha interessato la materia e del quale conviene

tratteggiare rapidamente i passaggi essenziali, approfondendo il pur efficace compendio rinvenibile nell'esaustiva motivazione della sentenza.

3. L'evoluzione della disciplina delle funzioni attribuite a GOT e VPO.

L'art. 43-bis O.G. – poi abrogato in occasione del successivo intervento riformatore della magistratura onoraria di cui al d.lgs. n. 116 del 2017 – stabiliva che i GOT non potessero tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari, sicché tale norma attribuiva ai GOT un ruolo di mera supplenza (in tal senso, anche la [sentenza n. 41 del 2021](#) della Corte costituzionale).

A partire dai primi anni di questo secolo, tuttavia, per fronteggiare un arretrato via via crescente e consentire di definire soprattutto i giudizi civili in tempi ragionevoli, l'impiego dei GOT si è esteso, in forza delle circolari del CSM sulla formazione delle tabelle per gli uffici giudiziari e delle risoluzioni accessorie. Si è così registrato, da un lato l'ampliamento concettuale della nozione di "supplenza", dall'altro il fenomeno dell'assegnazione di ruoli "autonomi" ai GOT.

L'evoluzione è ben testimoniata dalla delibera del CSM del 25 gennaio 2012, recante «Risoluzione sui moduli organizzativi dell'attività dei giudici onorari in tribunale», in cui sono compendiate le istruzioni per il concreto impiego dei GOT secondo un ulteriore (e innovativo) modello, costituito dall'"affiancamento" al giudice togato⁵.

È utile evidenziare che, nella citata risoluzione del 2012, il CSM provvede ad impartire una direttiva generale importante, ai fini che qui rilevano: si sarebbe dovuto comunque evitare che il GOT fosse impiegato in attività (quali ad esempio la tenuta e l'aggiornamento dell'agenda delle udienze; l'effettuazione di ricerche giurisprudenziali; l'elaborazione di schede ragionate per ogni processo con indicazione delle parti, delle istanze avanzate, delle ordinanze adottate; la predisposizione di bozze di provvedimenti; eccetera) che prescindessero del tutto dalla celebrazione delle udienze⁶.

Si trattava di una preoccupazione legata, all'evidenza, proprio alle modalità di corresponsione del compenso.

L'assunto è dimostrato dal fatto che, quando in questo quadro normativo primario, "arricchito" dalle previsioni di matrice consiliare, venne introdotto l'ufficio per il processo (art. 50 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in l. 11 agosto 2014, n. 114, che inserì l'art. 16-*octies* all'interno del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in l. 17 dicembre 2012, n. 221), quest'ultimo iniziò ad operare senza l'effettiva partecipazione dei GOT.

Secondo l'interpretazione fornita dal CSM nella delibera del 19 maggio 2019, l'ufficio per il processo si sostanzia in «una struttura tecnica in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e nelle sue attività, istituendo uno staff al servizio del magistrato e/o dell'ufficio».

Un'articolazione interna agli uffici di tribunale e di corte d'appello, dunque, destinata a supportare i giudici togati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali in materia civile e penale.

Sin dalle intenzioni originarie del legislatore, la struttura avrebbe dovuto essere composta anche dai GOT, oltre che dal personale di cancelleria e da coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il tirocinio formativo o la formazione professionale⁷.

⁵ In base al modulo del cosiddetto "affiancamento" al giudice professionale, ciascun giudice togato poteva essere assistito da un giudice onorario nella trattazione di procedimenti rientranti in categorie e materie individuate con criteri generali ed astratti dettati in sede tabellare. Preliminare all'affiancamento era considerato l'affidamento, al giudice togato, di un ruolo di procedimenti "aggiuntivo" rispetto a quello di cui fosse già titolare in forza della posizione tabellare occupata: il giudice togato poteva, di volta in volta, delegare al GOT il compimento di attività relative ai procedimenti ricompresi nel ruolo aggiuntivo. Tra tali attività poteva essere indicata – divenendo, ben presto, la regola – la redazione delle sentenze, anche nel settore civile.

⁶ A titolo di esempio, si indicavano attività quali l'emissione di decreti di convalida dei trattamenti sanitari obbligatori (TSO, *ex lege* n. 180 del 1978) o di decreti ingiuntivi.

⁷ In quest'ultimo ambito sono ricompresi sia i tirocini formativi di diciotto mesi *ex art.* 73 del d.l. 21 giugno 2013 n. 69, convertito in l. 9 agosto 2013 n. 98, sia i tirocini *ex art.* 37, comma 5, del d.l. 6 luglio 2011 n. 98, convertito in l. 15

La previsione di legge era sommamente generica, in quanto non specificava quali avrebbero dovuto essere i compiti del GOT nell'ambito dell'ufficio, e la sua attuazione era rimessa al CSM e al Ministro della giustizia "nell'ambito delle rispettive competenze"⁸.

Come anticipato, la partecipazione dei GOT in tale ufficio non fu mai resa effettiva, vista l'impossibilità (segnalata anche dalla già ricordata delibera del CSM del 19 maggio 2019), a legislazione allora (ed ancora) vigente, di remunerare la loro attività ove svincolata – come appunto è quella da svolgere in seno all'ufficio per il processo – dalla celebrazione dell'udienza.

Non diversa era la condizione originaria dei VPO, in quanto anche il loro impiego appariva in sostanza calibrato sulla sola partecipazione alle udienze.

L'art. 71 O.G. (poi abrogato in occasione del successivo intervento riformatore della magistratura onoraria del 2017), come sostituito dal d.lgs. n. 51 del 1998, stabiliva che alle Procure della Repubblica presso il tribunale ordinario potessero essere addetti magistrati onorari – appunto i VPO – per l'espletamento delle funzioni elencate nel successivo art. 72 nonché delle altre funzioni ad essi attribuite dalla legge.

Dal canto suo, l'art. 72 O.G. (pure abrogato dalla "Riforma Orlando"), disponeva che il procuratore della Repubblica potesse delegare nominativamente ai VPO l'esercizio delle funzioni di pubblico ministero, relativamente a procedimenti dei quali la legge attribuiva la cognizione al tribunale in composizione monocratica.

In origine, la disposizione di ordinamento giudiziario da ultimo citata prevedeva che le funzioni del pubblico ministero potessero essere svolte per delega nominativa attribuita al VPO solo per l'udienza dibattimentale (lett. *a*).

Successivamente, per effetto del d.lgs. 2 febbraio 1990, n. 15, veniva ammessa la delega ai VPO anche per le funzioni di pubblico ministero nell'udienza di convalida dell'arresto (lett. *b*), ossia in udienze non dibattimentali.

Ancora, lo stesso d.lgs. n. 15 del 1990 introduceva la possibilità di delegare il VPO anche per la richiesta di emissione del decreto penale di condanna (lett. *c*), così rendendo delegabile anche lo svolgimento di un'attività propria del pubblico ministero da compiersi al di fuori dell'udienza, dibattimentale o camerale che fosse.

La gamma delle attività delegabili ai VPO, ai sensi dell'art. 72 O.G., infine, venne ampliata dal d.lgs. n. 51 del 1998, istitutivo del giudice unico: ai VPO poteva essere delegato lo svolgimento delle funzioni di pubblico ministero anche in vari tipi di altri procedimenti camerali (lett. *d*), nonché nei procedimenti civili (lett. *e*).

Come per i GOT, si trattava, dunque, di funzioni essenzialmente legate alla partecipazione a un'udienza, dibattimentale o camerale, con l'unica (marginale) eccezione costituita dalla possibilità di delegare i VPO anche per la richiesta di emissione del decreto penale di condanna (lett. *c*)⁹.

Per questo motivo, l'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, vigente al momento della riforma del giudice unico di primo grado operata con il d.lgs. n. 51 del 1998, disponeva che sia ai GOT che ai VPO spettasse una indennità «per ogni udienza», con il limite di due indennità al giorno.

luglio 2011 n. 111, oggetto di convenzioni stipulate dai capi degli uffici con le facoltà universitarie di giurisprudenza, con le scuole di specializzazione per le professioni legali e con i consigli dell'ordine degli avvocati per consentire ai più meritevoli, su richiesta dell'interessato e previo parere favorevole del CSM, lo svolgimento presso i medesimi uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato.

⁸ La nuova struttura iniziò a prendere forma a partire dal decreto attuativo del Ministero della giustizia del 1° ottobre 2015, che, nel fissare (però sempre molto genericamente) le linee guida per il funzionamento dell'ufficio, ne demandò la costituzione ai presidenti di corte d'appello e di tribunale. Per parte sua, il CSM intervenne molto più tardi, adottando le prescrizioni organizzative contenute nella circolare sulle tabelle per il triennio 2017/2019 (art. 10 e 10-*bis*, poi trasfusi, con marginali modifiche, negli artt. 10 e 11 della circolare per il triennio 2020/2022, attualmente vigente), successivamente specificate nelle già ricordate linee guida del 15 maggio 2019 (successivamente aggiornate con delibera del 13 ottobre 2021).

⁹ Questa modesta differenza, poco significativa (perché limitata ad un unico strumento processuale – peraltro allora di scarso impiego nella pratica – delegabile al VPO a prescindere dalla partecipazione all'udienza), rimase sostanzialmente inalterata per un decennio, passando indenne anche per la riforma del cosiddetto giudice unico.

Successivamente, però, il catalogo delle attività delegabili ai VPO, in forza della clausola generale contenuta nell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 71 O.G., si è arricchito, per effetto delle disposizioni contenute nel d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 recante la disciplina della competenza penale del giudice di pace, rendendo molto più marcata la distinzione qualitativa e quantitativa delle funzioni attribuite alle due figure di magistratura onoraria di primo grado.

L'art. 50 di tale *corpus* normativo ha previsto, infatti, che le funzioni di pubblico ministero possono essere svolte dai VPO, oltre che nelle attività di udienza (come già innanzi al tribunale in composizione monocratica), anche per le specifiche attività indicate dagli artt. 15 e 25¹⁰.

Si tratta di ulteriori attività che – come già era accaduto per la sola presentazione della richiesta di decreto penale di condanna innanzi al giudice per le indagini preliminari del tribunale – vengono espletate a prescindere dalla partecipazione a un'udienza, camerale o dibattimentale che sia: formulazione dell'imputazione o redazione della richiesta di archiviazione (o del parere contrario alla citazione della persona nei cui confronti il ricorso è stato presentato), attività d'indagine, eccetera.

Veniva, dunque, ampliato notevolmente il ventaglio delle funzioni delegabili al VPO, differenziandosi così, in modo netto, la sua posizione rispetto a quella del GOT: mentre quest'ultimo avrebbe continuato ad esercitare funzioni esclusivamente legate alla celebrazione di un'udienza, al VPO veniva riconosciuta la possibilità di espletare attività anche indipendentemente dalla partecipazione all'udienza (e comunque attività non necessariamente accessoria a quest'ultima).

Non essendo stato contestualmente modificato l'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, tuttavia, queste ultime prestazioni non potevano essere remunerate, appunto perché diverse dalla partecipazione all'udienza, unico criterio normativo all'epoca contemplato per la corresponsione del compenso.

Emerse, allora, un profilo di discriminazione, ma in senso inverso rispetto a quello prospettato dal Tribunale di Genova nel giudizio costituzionale sfociato nella [sentenza n. 172 del 2021](#), qui in esame.

La situazione apparve distonica agli stessi uffici ministeriali, ben consci della difficoltà di “pretendere” dai VPO lo svolgimento di attività non remunerata, diversa (ed anzi proprio indipendente) da quella di udienza, eppure essenziale soprattutto per far decollare il processo penale innanzi al giudice di pace, in forza della normativa entrata in vigore il 2 gennaio 2002.

Come risulta dalla sua circolare prot. 1/165/02/U del 21 febbraio 2002, la Direzione generale per la giustizia civile aveva già segnalato l'incongruenza in data 22 febbraio 2001: fu, dunque, rappresentata «l'opportunità di provvedere ad un'integrazione della normativa vigente», prevedendo espressamente il diritto al compenso per i magistrati onorari requirenti che fossero delegati allo svolgimento delle indicate funzioni.

Tuttavia, gli interventi di normazione primaria (uno dei quali successivo alla suddetta segnalazione ministeriale) che incrementarono gli importi dell'indennità, pur operando sul testo dell'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989 (d.l. 24 novembre 2000, n. 341, e l. 28 dicembre 2001, n. 448), non modificarono mai il riferimento alla sola udienza, come parametro di commisurazione dell'indennità anche per i VPO.

L'amministrazione tentò di offrire una soluzione in via interpretativa, “forzando” il senso della *littera legis*: con la citata circolare del 2002, infatti, si ribadì che la mancata previsione espressa di un diritto al compenso per i VPO, ove delegati allo svolgimento di funzioni giudiziarie diverse dalla partecipazione ad udienze, fosse irragionevole e foriera di dubbi di legittimità costituzionale, «con riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.», sicché si ritenne che l'indennità prevista dall'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 273 del 1989 spettasse anche per lo svolgimento di attività delegate diverse da quella

¹⁰ L'art. 15, in particolare, prevede che il pubblico ministero, una volta ricevuta la relazione della polizia giudiziaria che ha proceduto alle indagini di propria iniziativa, se non richiede l'archiviazione, esercita l'azione penale, formulando l'imputazione e autorizzando la citazione dell'imputato. Se ritiene necessarie ulteriori indagini, vi provvede personalmente ovvero si avvale della polizia giudiziaria, impartendo direttive o delegando il compimento di specifici atti.

L'art. 25 disciplina, invece, le attività dell'ufficio di procura in caso di ricorso immediato al giudice da parte della persona offesa e stabilisce che, entro dieci giorni dalla comunicazione del ricorso, il pubblico ministero presenta le sue richieste nella cancelleria del giudice di pace. In particolare, se ritiene il ricorso inammissibile o manifestamente infondato, ovvero presentato dinanzi ad un giudice di pace incompetente per territorio, il pubblico ministero esprime parere contrario alla citazione altrimenti formula l'imputazione confermando o modificando l'addebito contenuto nel ricorso.

consistente nel sostenere la pubblica accusa in udienza (l'interpretazione fu poi ribadita con la circolare 15 marzo 2006 della medesima Direzione ministeriale).

Nessuna esigenza di riequilibrare la posizione dei GOT rispetto ai VPO fu invece avvertita dai medesimi uffici ministeriali, i quali anzi, con riferimento all'attività legata all'udienza (che continuava a costituire il minimo denominatore comune delle funzioni attribuite alla magistratura onoraria di primo grado), adottarono, per entrambe le figure di magistrati onorari, una interpretazione strettamente aderente al testo normativo.

Va evidenziato, infatti, come l'art. 4 d.lgs. n. 273 del 1989 (sia nel testo all'epoca vigente, sia nel testo attuale), considera "irrilevanti", ai fini della corresponsione dell'indennità giornaliera, tutte le attività accessorie alla celebrazione dell'udienza (per il GOT) e (quanto al VPO) alla partecipazione ad essa. Ciò indipendentemente dal fatto che tali attività siano preliminari (ad es., studio degli atti, comune a GOT e VPO) o successive (ad es., redazione delle sentenze o delle ordinanze all'esito di scioglimento di riserva, per il GOT¹¹; compilazione dei c.d. "statini di udienza" contenenti la comunicazione alla segreteria degli adempimenti successivi posti dal giudice a carico dell'ufficio di procura¹², per il VPO).

Sono quindi le attività accessorie all'udienza, che si svolgono appunto al di fuori del perimetro temporale di svolgimento della stessa, ad essere escluse – dalla legislazione vigente – dal diritto al compenso, come chiarito sin dalla circolare n. 48171.U del 2.4.2009 della medesima Direzione generale della giustizia civile e ribadito ancora di recente dagli uffici ministeriali¹³.

Nessuna di queste attività *accessorie* all'udienza è mai stata compensata, né se svolta dal GOT, né se svolta dal VPO.

Ciò chiarito, e tornando alla discriminazione di cui si è parlato (quella a danno dei VPO, delegati a svolgere attività *indipendente* dall'udienza, senza diritto al compenso), risultava evidente la carenza di base legale a sostegno della lettura estensiva operata in via interpretativa dal Ministero della giustizia: un compenso (pur se doverosamente) riconosciuto al VPO per l'attività svolta *indipendentemente* dalla partecipazione a un'udienza, se basato esclusivamente su un'interpretazione "estensiva" adottata da uffici ministeriali con proprie circolari, avrebbe potuto comportare l'insorgere di un rilevante contenzioso, almeno in quelle sedi in cui si fosse scelto, anche per i ricorrenti problemi di *budget*, di non aderire alla lettura fornita a livello centrale e di fermarsi alla lettera della legge¹⁴.

¹¹ La redazione della sentenza è sempre stata considerata "appendice" dell'udienza, così come la redazione delle ordinanze pronunciate a scioglimento delle riserve, sicché i GOT non vengono compensati in via autonoma per tale attività, se svolta fuori udienza. Solo nel caso in cui la redazione sia contestuale all'udienza – ossia se la sentenza venga letta in udienza e riportata nel relativo verbale – il tempo impiegato per tale attività rientra nel computo per la determinazione del compenso, così come nel caso di lettura in udienza di ordinanze assunte senza riserva (in tal senso, si vedano i provvedimenti n. 28248.U del 24 febbraio 2010 e n. 123930.U del 18 giugno 2018, riportati nel Foglio di informazione della Direzione generale della giustizia civile n. 3 del 2018).

¹² Ad esempio, citazione testimoni, selezione dei documenti da produrre, eccetera.

¹³ Fino al 31 dicembre 2021, invece, e dunque nell'ambito del regime transitorio entro il quale continua ad applicarsi la precedente disciplina dell'indennità giornaliera *ex art.* 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, la Direzione generale della giustizia civile ha infatti avuto modo di affermare – quanto all'attività degli *ex* GOT – che restano escluse dalla corresponsione del compenso le attività di mera redazione di sentenze e provvedimenti e di mero studio degli atti (prot. DAG n. 147376.U del 20 luglio 2018, pubblicata sul foglio di informazione della giustizia civile n. 3 del 2018; sul punto è conforme la delibera del 28 febbraio 2018 del CSM): la corresponsione delle indennità giornaliera, infatti, si ricollega necessariamente allo svolgimento di attività di udienza (pubblica o camerale), e quindi non spetta per l'attività svolta dal GOT nell'ambito dell'Ufficio per il processo, né prima né dopo l'entrata in vigore della legge di riforma della magistratura onoraria.

Analogamente, con riferimento all'attività dei VPO, con nota prot. DAG n. 131718.U del 1° luglio 2019, la Direzione generale della giustizia civile ha chiarito che, come per il passato, possono essere liquidate indennità solo per attività delegabili "a norma delle vigenti disposizioni di legge", ossia per quelle ora indicate dall'art. 16, comma 1, lett. b) della "Riforma Orlando" (che, a sua volta, rinvia alle attività di cui al successivo art. 17, corrispondenti a quelle delegabili già secondo il vecchio regime), con esclusione delle attività accessorie quali lo studio dei fascicoli, l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, la predisposizione delle minute dei provvedimenti, eccetera.

¹⁴ Un tale contenzioso ebbe effettivamente luogo in alcune sedi, come è testimoniato dall'[ordinanza n. 29 del 2015 della Corte costituzionale](#), chiamata allora a decidere su una questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un giudizio di opposizione proposto da un VPO avverso un'ingiunzione di pagamento notificatagli dal direttore amministrativo della Procura della Repubblica di Prato, con la quale si richiedeva la restituzione di quanto corrisposto

Fu questa la ragione per cui l'art. 3-bis del d.l. n. 151 del 2008 intervenne per modificare l'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989 nel senso contestato dal Tribunale di Genova: la norma censurata giungeva infatti a fornire copertura legislativa ad una prassi amministrativa, fondata, come si è detto, proprio sui compiti diversi – e più ampi rispetto alle attività di udienza – attribuiti ai soli VPO¹⁵.

Non si trattò, in definitiva, di introdurre una disciplina di favore per i VPO, con lesione del principio di uguaglianza rispetto ai GOT, quanto di offrire copertura legislativa a un rimedio introdotto in via interpretativa per eliminare una discriminazione contraria, che avrebbe impedito, ove il silenzio della legge non fosse stato provvisoriamente “riempito” di contenuto dalle circolari ministeriali, di compensare nuove attività delegabili al VPO (e repute essenziali per il buon funzionamento del sistema) del tutto sganciate dalla celebrazione dell'udienza.

Restò ferma, invece, la “neutralità economica” delle attività già precedentemente svolte, sia dal GOT che dal VPO, in stretta connessione con la celebrazione della (o con la partecipazione alla) udienza, ove compiute al di fuori del perimetro temporale di durata di quest'ultima, come rilevata dai relativi verbali.

Dalla disamina del contesto normativo di riferimento, e in particolare dalla sua evoluzione, la Corte ha fatto correttamente discendere, in stretta aderenza ai limiti del *thema decidendum*, la non fondatezza della questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, affermando che la differenza di trattamento tra GOT e VPO, in punto di determinazione dell'indennità, trova giustificazione nel più ampio ventaglio di funzioni attribuite al secondo, al quale possono essere delegate anche attività indipendenti dalla partecipazione a un'udienza¹⁶.

per lo svolgimento, negli anni 2005 e 2006 (e dunque, proprio in virtù dell'interpretazione estensiva fornita dalle circolari ministeriali, prima della novella del 2008), di attività diverse dalla partecipazione alle udienze, sebbene tutte svolte nell'ambito della delega ai sensi di cui all'art. 50 del d.lgs. n. 274 del 2000.

Il giudice rimettente reputava non manifestamente infondata la questione sollevata sull'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – nel testo applicabile *ratione temporis* – non prevedeva la corresponsione ai VPO di una indennità anche per le attività delegate che si svolgessero fuori udienza: per il rimettente dell'epoca, non era conforme al principio di ragionevolezza «ritenere che al VPO [spettasse] una indennità solo per alcune delle attività delegategli [*id est*: la partecipazione a un'udienza] – e che ovviamente non può rifiutarsi di prestare – ed affermare che per le altre non gli spetti alcunché».

La Corte, in quella occasione, dichiarò manifestamente inammissibile la questione, ritenendo generico il *petitum*, poiché il giudice *a quo* non aveva specificato il “tipo” di intervento sollecitato, «lasciando alla Corte di svolgere il non consentito compito di calibrare una decisione di accoglimento secondo una tra le tante opzioni possibili (sull'*an*, sul *quantum* e sul *quomodo* delle ulteriori indennità eventualmente da riconoscere al vice procuratore onorario), nessuna delle quali costituzionalmente vincolata».

¹⁵ L'assunto è confortato dai lavori parlamentari. Il relatore alla Camera, on. Scelli, nella seduta di Aula del 17 novembre 2008, evidenziò che la *ratio* della differenziazione tra i criteri di determinazione del compenso tra GOT e VPO riposava sulle «nuove competenze attribuite per delega soprattutto ai vice procuratori onorari» (con evidente riferimento, appunto, ai nuovi compiti delegabili indipendentemente dalla partecipazione all'udienza). Un accenno analogo si coglie anche nelle parole dell'on. Paolini.

La legge, dunque, “codificò” una prassi già introdotta in via interpretativa dalla competente Direzione generale del Ministero della giustizia, che trovava giustificazione proprio nei compiti diversi – e più ampi rispetto alle attività di udienza – spettanti al VPO.

Non a caso, del resto, nessuno, nel corso del dibattito parlamentare, sollevò il problema della disparità di trattamento tra GOT e VPO. Vi fu, invece, chi (on. RAO, sempre nella seduta del 17 novembre 2008) evidenziò l'ingiustificata disparità di trattamento tra GOT e Giudici di pace, «che hanno una competenza per materia e per valore inferiore e una retribuzione mediamente superiore». Per superare tale disparità di trattamento – rilevata nel raffronto tra GOT e giudici di pace – era stato proposto un emendamento (primo firmatario on. Vietti) che puntava a modificare la disciplina dell'indennità per i GOT, avvicinandola a quella dei giudici di pace, prevedendo così anche una somma di 50 euro per ogni procedimento civile o penale definito con sentenza o con decreto penale di condanna e per ogni causa civile definita con estinzione o cancellazione dal ruolo. L'emendamento fu però respinto dall'aula, anche perché privo di copertura finanziaria.

¹⁶ È appena il caso di precisare che, se è vero che le attività delegabili di cui si tratta (come la redazione del capo d'imputazione, la richiesta del decreto penale di condanna o del decreto di archiviazione, questi ultimi in caso di opposizione dell'imputato o della persona offesa) possono dare luogo alla formazione di atti successivamente utilizzabili in udienza (pubblica o camerale), è anche vero che, per la natura impersonale dell'ufficio di procura, non è detto che il

4. Osservazioni intorno al decimum

È importante evidenziare come la Corte stessa si sia premurata di aggiungere che «tale giudizio di non fondatezza della questione, esclusivamente riferito al confronto “interno” alla disciplina dei compensi dei magistrati onorari (GOT e VPO), prescinde da ogni valutazione di merito su una disciplina che esclude – per entrambe le figure di magistrati onorari qui considerate – la remunerazione di attività *significative* [enfasi aggiunta, n.d.r.] svolte al di fuori dell’udienza».

Nell’ambito di un dibattito al quale la Corte – finora – è rimasta estranea (non essendo pervenute al suo scrutinio questioni sollevate censurando la razionalità intrinseca del sistema di compenso della magistratura onoraria), è questo il passaggio più rilevante da sottolineare.

Esso, infatti, letto in controtelaio, potrebbe far ritenere che la Corte – come sempre accade – non abbia scelto a caso i termini impiegati e, in particolare, l’aggettivo qualificativo delle attività svolte in stretta connessione con la celebrazione della (o con la partecipazione alla) udienza, ma al di fuori del lasso di tempo attestato dal relativo verbale (e per questo solo fatto non compensate). Si potrebbe, in altri termini, ritenere che la Corte sia stata ben consapevole delle criticità collegate alla appena illustrata “indifferenza economica” – sia per il GOT che per il VPO – di tali attività, sulle quali non ha potuto estendere il proprio giudizio, per il perimetro (limitato) della censura disegnato dal rimettente.

L’esclusione di rilievo economico per le attività di cui si sta discutendo, nella sua singolarità, non può che reputarsi effettivamente irragionevole.

L’art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, nell’individuare l’oggetto del compenso riconosciuto a GOT e VPO, parla di «complessivo impegno lavorativo» (a prescindere dalla qualificazione che si voglia riconoscere al rapporto di servizio del magistrato onorario, profilo che esula dai confini della presente indagine¹⁷) e non si può disconoscere che in tale nozione rientrano anche attività altamente qualificanti come lo studio preliminare degli atti (necessario sia al GOT che al VPO per esercitare efficacemente le funzioni in udienza) oppure, ed anzi a maggior ragione, la redazione di sentenze e ordinanze (per il GOT) o la selezione dei documenti da produrre per l’udienza successiva (o la compilazione degli elenchi dei testimoni escussi, o ancora da escutere, per il VPO).

Ove svolte entro il perimetro cronologico dell’udienza, alcune di queste attività (in particolare la redazione di sentenze od ordinanze e la selezione dei documenti da produrre al giudice) danno diritto

VPO persona fisica che le abbia compiute sarà lo stesso che parteciperà alla successiva (ed eventuale) udienza, sicché non si può dire che vengano in rilievo attività che per quel VPO persona fisica debbano essere qualificate come “accessorie” ad un’udienza, in tal modo ricadendo nel (perdurante) divieto legislativo di remunerazione autonoma di attività meramente “collaterali” rispetto alla partecipazione all’udienza.

¹⁷ È sufficiente ricordare che la Corte costituzionale ha più volte affermato che la posizione giuridico-economica dei magistrati professionali non si presta a un’estensione automatica nei confronti dei magistrati onorari tramite evocazione del principio di eguaglianza. Nel pensiero della Corte, la differente modalità di nomina, radicata nella previsione dell’art. 106, secondo comma, Cost., il carattere non esclusivo dell’attività giurisdizionale svolta e il livello di complessità degli affari trattati rendono conto dell’eterogeneità dello *status* del giudice di pace, dando fondamento alla qualifica “onoraria” del suo rapporto di servizio ([sentenza n. 267 del 2020](#)). Nella medesima pronuncia da ultimo citata, tuttavia, la stessa Corte ha dato espressamente atto della identità (si potrebbe dire “ontologica”) della funzione del giudicare svolta dal magistrato professionale come da quello onorario e, quindi, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 18, comma 1, del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito in l. 23 maggio 1997, n. 135, nella parte in cui non riconosce al giudice di pace il diritto al rimborso, viceversa riconosciuto ai dipendenti statali, per le spese legali sostenute nei giudizi di responsabilità, quando questi siano stati promossi per fatti di servizio e si siano conclusi con accertamento negativo della responsabilità. Si tratta di una statuizione che certamente ha esercitato una certa influenza sull’attuale dibattito politico intorno alle garanzie, non solo economiche, da riconoscere alla magistratura onoraria. Secondo quanto annunciato in un recente comunicato stampa di fonte ministeriale (sul quale *infra*, par. 5), si profila, infatti, quanto allo *status* giuridico, una “stabilizzazione” «nelle attuali funzioni di tutta la magistratura in servizio, secondo un procedimento da completare nell’arco di tre anni, in base all’anzianità di incarico e previo superamento di apposito esame», che verrebbe condotto «in ossequio all’art. 97 della Costituzione, mediante prove con modalità in via di definizione, volte a valorizzare le esperienze pregresse e tenendo conto delle procedure di conferma già esistenti».

al compenso, come incontestabilmente riconosciuto dai provvedimenti n. 28248.U del 24 febbraio 2010 e n. 123930.U del 18 giugno 2018 (riportati nel Foglio di informazione della Direzione generale della giustizia civile n. 3 del 2018).

Viene in rilievo, tuttavia, una irragionevolezza “intrinseca” del sistema di remunerazione del GOT che non dipende da un confronto con la disciplina dettata per il VPO, che ne condivide, anzi, gli effetti distorsivi.

Ciò che ha impedito alla Corte di occuparsene, alla luce del diverso profilo di censura costruito dal giudice rimettente, tutto incentrato sul confronto tra le funzioni svolte dal GOT e dal VPO – erroneamente valutate come assimilabili – ed al solo fine di estendere al primo la disciplina dettata per il secondo.

Peraltro, la complessiva valutazione d’irragionevolezza è aggravata da un’altra circostanza.

Il legislatore, infatti, ha ommesso, da ormai venti anni, di rivalutare la misura dell’indennità, come previsto ai sensi dell’art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 273 del 1989, che tuttavia rimette tale operazione all’iniziativa discrezionale dei Ministeri competenti (sui quali, a tenore della disposizione richiamata, non grava un vero e proprio obbligo¹⁸).

Se questo è vero in principio, c’è però da chiedersi quali potrebbero essere gli esiti della sollevazione di un’altra questione su vicende analoghe a quella che ha dato origine alla [sentenza n. 172 del 2021](#), ma confezionata sulla lesione dell’art. 3 Cost. sotto il profilo della razionalità intrinseca della disciplina.

In breve: come potrebbe la Corte rimediare al *vulnus*, ove accertato, al cospetto di una pluralità di strumenti di misurazione del tempo occorrente al GOT per lo svolgimento delle attività “accessorie” all’udienza? Si tratta di un profilo evidentemente rimesso all’ampia discrezionalità del legislatore¹⁹.

Certo, è un dato di fatto che, negli ultimi anni, la Corte costituzionale sembra abbia spesso ignorato il tradizionale vincolo delle “rime obbligate”, in favore di un approccio teso a privilegiare, per non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, l’individuazione di «“precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti”» (*ex multis*, [sentenze n. 224 del 2020](#) e [n. 233](#) e [n. 222 del 2018](#); [n. 236 del 2016](#)).

Paradigmatica, in tal senso, tra le più recenti, è la [sentenza n. 157 del 2021](#), la quale, nel richiamare la precedente [sentenza n. 63 del 2021](#), afferma che la «ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall’esistenza di un’unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell’ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore».

Nel caso di specie, sarebbe possibile utilizzare un criterio già rinvenibile nell’ordinamento, e proprio nella stessa disposizione di cui è questione di legittimità costituzionale, ipotizzando l’estensione ai GOT (ora GOP) del sistema attualmente previsto per l’attività delegata ai VPO, diversa da quella di udienza: si tratterebbe, in sostanza, di rimettere al presidente del tribunale la rilevazione della “permanenza in ufficio” del GOP, per lo svolgimento di attività collaterale all’udienza.

C’è da temere, però, che in cause come quelle oggetto del giudizio in esame si tratterebbe della classica vittoria di Pirro.

¹⁸ Ai sensi della disposizione citata nel testo, infatti, «[l]’ammontare delle indennità previste dai commi 1 e 2 può essere adeguato ogni tre anni, con decreto emanato dal ministro di grazia e giustizia di concerto con il ministro del tesoro, in relazione alla variazione, accertata dall’ISTAT, dell’indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatasi nel triennio precedente».

¹⁹ Basti pensare che, nel corso dei lavori parlamentari sul d.d.l. A.S. 1478 (uno di quelli confluiti poi nel testo base ancora all’esame della competente commissione), l’on. Modena, proprio con riferimento alla “retribuzione” del lavoro fuori udienza prestato dai GOT e alla misurazione di quest’ultimo, ha proposto un emendamento volto sia a misurare il tempo di presenza in ufficio – mediante mezzi di controllo fisici o digitali dell’orario di entrata e di uscita, o di connessione con la consolle del magistrato – sia a riconoscere una indennità separata per ogni provvedimento decisorio emesso fuori udienza, differenziato a seconda della forma assunta (sentenza, ordinanza o decreto), sulla falsariga di quanto previsto per i giudici di pace.

Un simile criterio avrebbe senso, certamente, per l'attività prestata dopo l'ipotetica pronuncia di accoglimento, in quanto i dirigenti dei tribunali potrebbero organizzare i sistemi di rilevazione *pro futuro*.

Non altrettanto è a dirsi per l'attività già prestata, rispetto alla quale sarebbero avanzate richieste di compenso nei limiti dell'intervenuta prescrizione dei diritti di credito vantati²⁰.

Si può certo ipotizzare l'esistenza di un dirigente-sciamano, dotato di straordinarie capacità predittive, in forza delle quali abbia, in passato, registrato l'attività svolta fuori udienza dai GOT, nonostante il silenzio della legge sul punto. Ma non è certo questa la normalità.

Senza contare che il criterio proposto non sarebbe idoneo a misurare l'attività svolta – come accade comunemente – nel proprio domicilio.

5. Uno sguardo al futuro

La “Riforma Orlando”, nel modificare il sistema dei compensi, ha offerto un primo tentativo di colmare queste incomprensibili falle nel sistema, sebbene in misura giudicata insufficiente dalle associazioni di categoria.

E lo ha fatto anche per rendere finalmente operativa la partecipazione dei magistrati onorari all'ufficio per il processo²¹.

Nel disegno riformatore del d.lgs. n. 116 del 2017, infatti, i GOP saranno destinati a confluire nell'ufficio per il processo in affiancamento al giudice professionale (art. 10) mentre i VPO saranno chiamati a partecipare alla nuova struttura denominata “Ufficio di collaborazione con il Procuratore”²²: in entrambi i casi, solo il passaggio all'indennità annuale onnicomprensiva introdotta dalla riforma attuata con il d.lgs. n. 116 del 2017 – e, allo stato, in fase di *stand by* – consentirà di ritenere “economicamente coperte” anche le attività di collaborazione dei GOP sganciate dalla celebrazione dell'udienza, e che vengono per la prima volta puntualmente previste e disciplinate, nonché le attività di collaborazione dei VPO diverse da quelle in precedenza delegabili ai sensi dell'art. 72 O.G. e 50 del d.lgs. n. 274 del 2000.

Il d.lgs. n. 116 del 2017 è stato oggetto di svariate critiche, che hanno riguardato soprattutto la situazione dei magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore della riforma e hanno toccato anche il profilo del compenso riconosciuto.

Il fine dichiarato dal d.lgs. n. 116 del 2017 è quello di pervenire, anche sul piano retributivo, a una tendenziale unitarietà del trattamento per tutti i magistrati onorari.

Il d.lgs. n. 116 del 2017 stabilisce all'art. 23 nuovi criteri di determinazione delle indennità.

In sintesi, l'indennità giornaliera viene sostituita da una indennità annuale onnicomprensiva, composta però da una parte fissa e da una parte variabile di risultato (art. 23, comma 1), con importi flessibili a seconda delle funzioni attribuite.

²⁰ È noto, infatti, che l'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale costituisce principio generale che trova un unico limite nei rapporti esauriti in modo definitivo: per rapporti esauriti, i cui effetti non vengono intaccati da successive pronunce di incostituzionalità, debbono intendersi, oltre quelli che sul piano processuale hanno trovato la loro definitiva conclusione mediante sentenza passata in giudicato, anche quelli rispetto ai quali si siano verificate preclusioni processuali o sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza per far valere i diritti ad essi relativi (in tal senso, Cass. sez. II, 22 gennaio 2019, n. 1644; Cass., sez. lavoro, 7 luglio 2016, n. 13884; Cass., sez. III, 8 maggio 2014, n. 9977, solo per citare le più recenti).

²¹ Si tratta, del resto, di una struttura ritenuta strategica per centrare gli ambiziosi obiettivi fissati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in materia di giustizia, primo fra tutti quello dell'abbattimento dell'arretrato. A tal fine, il d.l. n. 80 del 2021, come convertito, per favorire la piena operatività dell'istituto, ha previsto (artt. 11 e ss.) il reclutamento di un contingente straordinario di personale da destinare proprio alle strutture organizzative denominate Ufficio per il processo.

²² Sul modello dell'ufficio per il processo negli uffici giudicanti, infatti, il d.lgs. n. 116 del 2017 ha istituito, in ogni Procura della Repubblica, l'ufficio di collaborazione del Procuratore, che si avvale dei VPO, del personale di segreteria e della composita categoria dei cosiddetti tirocinanti.

E così, ai GOP che esercitano la giurisdizione in materia civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile, nonché ai VPO che svolgono le attività e adottano i provvedimenti a loro delegati, l'indennità annuale lorda è prevista in una misura fissa pari ad euro 16.140, comprensiva di oneri previdenziali e assistenziali e corrisposta con cadenza trimestrale (art. 23, comma 2).

Ai GOP e ai VPO, inseriti rispettivamente nell'ufficio per il processo e nell'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica, spetta invece un'indennità annuale lorda, sempre stabilita in misura fissa, ma pari all'ottanta per cento di quella di cui al comma 2 (art. 23, comma 3).

Le indennità fisse previste dai commi 2 e 3 dell'art. 23 non sono tra loro cumulabili (art. 23, comma 4). In ogni caso, tale "remunerazione" è computata al lordo delle ritenute fiscali ed è «comprensiva degli oneri previdenziali ed assistenziali» (art. 23, comma 2). Nessun altro emolumento è dovuto (art. 23, comma 11).

Si prevede, poi, che il presidente del tribunale e il procuratore della Repubblica, entro il 31 gennaio di ogni anno, assegnino rispettivamente ai GOP ed ai VPO gli obiettivi da raggiungere nell'anno solare. Con cadenza annuale il presidente del tribunale e il procuratore della Repubblica certificano il grado di conseguimento dei risultati e propongono la liquidazione dell'indennità di risultato, indicandone la misura, che non può essere inferiore al quindici per cento e neppure superiore al trenta per cento dell'indennità fissa spettante ai sensi dei commi 2 o 3, sulla base del conseguimento degli obiettivi assegnati.

Per i magistrati onorari già in servizio, il regime dell'indennità onnicomprensiva è stata immediatamente posticipata alla scadenza del primo quadriennio successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017 (art. 31, comma 1) e, successivamente, al 31 dicembre 2021.

In disparte l'obiettivo esiguità dei compensi previsti – che pure riveste un non marginale rilievo nell'ambito delle critiche diffusamente rivolte alla riforma²³ – sta di fatto che, allo scopo di superare le problematiche variamente connesse ai meccanismi farraginosi disseminati lungo l'intero testo normativo, nel corso del 2019 è stato presentato un progetto di modifica da parte del Ministro della giustizia, in corso di esame in Parlamento (d.d.l. A. S. n. 1516).

Le modifiche proposte hanno riguardato anche il regime delle indennità e sono contenute negli artt. 11 e 14 del d.d.l. A.S. n. 1516.

Viene, per un verso, prevista la reintroduzione del vecchio (e, per loro, molto favorevole) regime indennitario per gli *ex* giudici di pace²⁴, ma al contempo viene – nei fatti – aggravato il regime previsto per i vecchi GOT e VPO.

Vero che si prevede un congruo aumento dell'importo dell'indennità annuale onnicomprensiva (che può giungere anche ad euro 38.000, sempre al lordo degli oneri previdenziali e assistenziali).

Tuttavia, il passaggio al nuovo regime retributivo viene subordinato, non più a un termine, bensì a una condizione: continuerebbero ad applicarsi, infatti, le vecchie regole retributive (rispettivamente disciplinate dalla legge n. 374 del 1991 per i giudici di pace e dal d.lgs. n. 273 del 1989 per GOT e VPO) fino all'emanazione di un decreto del Ministro della giustizia (incerto nel *quando*) «che ne definisce le modalità e i limiti».

In attesa dell'adozione del suddetto decreto (ma stavolta con entrata in vigore immediata), viene però prevista una contestuale incisiva modifica (ritenuta peggiorativa dalle associazioni di magistrati onorari) al regime indennitario previsto dal d.lgs. n. 273 del 1989 (dunque, solo per i vecchi GOT e VPO): sarà necessario superare (non più cinque, bensì) otto ore per acquisire il diritto alla doppia indennità, il cui importo, peraltro, non viene in alcun modo rivalutato rispetto alla misura ferma ormai dal 2001.

²³ È sufficiente, a tale proposito, rinviare all'approfondito saggio di F. RUSSO, *Breve storia degli extranei nella magistratura italiana. Giudici onorari, avvocati e professori universitari immessi nella magistratura dall'Unità d'Italia al d.lgs. 12 luglio 2017, n. 116*, Roma, 2019.

²⁴ Al giudice di pace spettavano: un'indennità mensile (euro 258,23), a titolo di rimborso spese per l'attività di formazione, aggiornamento e per l'espletamento dei servizi generali di istituto, nonché compensi *ad hoc* per ogni singola attività esercitata, con il limite massimo annuo di 72.000 euro lordi (art. 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374).

Proprio per la diffusa insoddisfazione provocata dal d.d.l. A.S. 1516, presso il Ministero della giustizia è stata istituita, con d.m. 23 aprile 2021, un'apposita Commissione «per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di magistratura onoraria», i cui lavori si sono conclusi in data 21 luglio 2021, con la predisposizione di emendamenti che dovrebbero essere apportati alle proposte di riforma confluite nel testo unificato attualmente all'esame del Parlamento.

Sul punto del compenso, la relazione finale elaborata dalla Commissione rimarca la definitività della scelta «di abbandonare il cottimo»²⁵, in favore di una indennità unitaria onnicomprensiva, che, dunque, non dovrebbe più comporsi di una parte fissa e di una variabile e verrebbe corrisposta mensilmente (e non più a cadenza trimestrale). La Commissione, infatti, ha rilevato come la soluzione della “Riforma Orlando”, incentrata sulla dicotomia indennità fissa/quota variabile, quest'ultima vincolata al raggiungimento obiettivi annualmente formulati dai dirigenti degli uffici, sia «eccessivamente dipendente dalla discrezionalità dei diversi dirigenti sia quanto alla determinazione degli obiettivi, sia quanto all'assegnazione del singolo magistrato, con il rischio di creare forti discriminazioni e disparità di trattamento».

Nel proporre un'indennità fissa onnicomprensiva, accompagnata da adeguate verifiche continuative, la Commissione ha infine evidenziato – del tutto condivisibilmente – come l'importo indicato nel d.lgs. n.116 del 2017 (16.140 euro), anche qualora venisse aumentato della parte variabile originariamente prevista (ovvero nella misura del quindici o del trenta per cento), «arriverebbe a somme comunque molto limitate (€ 18.561,00 o € 20.982,00) e scarsamente appetibili [...]. Si tratterebbe di fatto di una indennità netta di € 1.100,00 al mese (per dodici mensilità)».

La Commissione, tuttavia, si è astenuta dal proporre importi diversi.

Essa, tuttavia, coerentemente alla proposta avente ad oggetto una nuova dimensione dell'impegno richiesto ai magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore del d. lgs. n. 116 del 2017 (rimodellata su un numero differenziato di giornate mensili: tredici, nove o cinque, secondo le disponibilità individuali), ha ritenuto appropriato indicare quantomeno un livello minimo – non inferiore a 2.200 euro mensili netti (per 12 mensilità) – per i magistrati onorari in servizio che scelgano la fascia di maggiore impegno²⁶, giungendo a ipotizzare un compenso, al lordo, superiore a quello (38.000 euro) individuato dal testo unificato in discussione in Parlamento.

Si tratta di un punto, ovviamente, molto delicato, venendo in rilievo una “norma di spesa”, naturalmente soggetta ad ampia discrezionalità legislativa, il cui esercizio è a sua volta legato alla necessità di trovare le necessarie coperture finanziarie. Ma è certamente meritevole il tentativo di contemperare due esigenze: da un lato, quella di eliminare le disparità tra le varie figure di magistrato onorario; dall'altro lato, quella di offrire un orizzonte di spesa sufficientemente stabile, tale da consentire al decisore politico di assumere determinazioni coerenti con le risorse finanziarie disponibili, riducendo il rischio di mancata copertura degli oneri.

Infine, non è senza rilievo che la Commissione abbia proposto un adeguamento ricorrente degli importi, confermando la tradizionale periodicità triennale (corrispondente alla durata dei normali cicli di bilancio), ma da operare in via automatica, e non più in base all'esercizio di un potere finora rimesso alla discrezionalità – peraltro non governata da criteri legislativamente predefiniti – dei Ministeri competenti (quello della giustizia e quello dell'economia).

La storia, però, non pare ancora giunta al suo epilogo.

Nel momento in cui si licenziano queste note, fonti (allo stato solo) giornalistiche²⁷ riferiscono che la ministra della giustizia, prof.ssa Cartabia, ha illustrato a rappresentanti della categoria interessata la

²⁵ Così, ancora, motiva la Commissione, evidenziando che se il cottimo «può avere avuto elementi positivi sotto il profilo della produttività, ha anche facilitato distorsioni che incoraggiavano il proliferare del contenzioso oltre che un impiego eccessivo ed anomalo dell'opera del magistrato onorario (che conveniva all'interessato che guadagnava di più e all'Ufficio giudiziario che ne beneficiava)».

²⁶ Tale valore è stato ricavato seguendo una delle tradizionali richieste delle associazioni di categoria e, dunque, all'esito di una comparazione con gli stipendi netti e lordi di alcune figure «di responsabilità e prestigio» dell'amministrazione giudiziaria e con quello del magistrato di prima nomina.

²⁷ *IlSole24ore* e *ItaliaOggi* del 23 novembre 2021.

nuova strada scelta dal Governo: non più modifiche al d.d.l. A. S. n. 1516, bensì emendamenti al disegno di legge di bilancio per il 2022 (d.d.l. A.S. n. 2448) presentato in Parlamento.

I contorni dell'intervento proposto, per le ovvie semplificazioni giornalistiche, sono ancora nebulosi.

In disparte i profili fortemente innovativi concernenti lo *status* dei magistrati onorari in servizio da lungo tempo, in questa sede interessa sottolineare che, quanto al trattamento economico, la Ministra avrebbe riferito «di ulteriori interlocuzioni tra il ministero della giustizia e il ministero dell'economia e delle finanze, al fine di arrivare, nel limite del possibile, ad un risultato corrispondente alle indicazioni fornite dalla commissione ministeriale».

È evidente che, se al comunicato seguiranno i fatti annunciati, il “vettore” prescelto – un emendamento al disegno di bilancio, che (come la storia recente insegna) spesso viene presidiato dalla posizione della questione di fiducia – rende più probabile la trasformazione in diritto positivo di progetti che avrebbero rischiato, altrimenti, di rimanere impantanati nelle “secche” di un defatigante dibattito parlamentare, su una materia che ha già registrato aspettative deluse.

C'è da sperare che l'attesa, evocata nel titolo delle presenti note, lunga e sfibrante per coloro che da decenni attendono un definitivo assestamento della loro condizione (ma anche nociva per la funzionalità del sistema giudiziario, ormai fortemente dipendente dall'apporto della magistratura onoraria), conduca celermente a un risultato rispettoso, a un tempo, dei principi costituzionali e sovranazionali.