

DDL SU MAGISTRATURA ONORARIA: INCOMPLETO E CON POCHE RISORSE. OCCASIONE SPRECATA

*Il disegno di legge contenente “modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento” ha ottenuto il via libera della Camera, con **145 voti favorevoli**, 86 astenuti e nessun voto contrario. Il **Pd ha deciso di astenersi**.*

*Il ruolo dei **magistrati onorari** è riconosciuto dalla nostra Costituzione, la quale con l'articolo 106 stabilisce che “la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli”.*

*Nel corso degli anni **il ruolo dei magistrati onorari è molto cresciuto**, acquisendo competenze rilevanti sia in ambito civilistico che in quello penalistico. Oggi i magistrati onorari sono chiamati a occuparsi di **quasi la metà delle cause civili e dell'intero insieme dei reati di minore rilievo**, svolgendo una funzione essenziale per rispondere alla domanda di giustizia degli italiani.*

*In **estrema sintesi**, il provvedimento approvato dalla Camera:*

- *disciplina il regime delle **incompatibilità**;*
- *introduce regole sul coordinamento e **l'organizzazione dell'ufficio** da parte del tribunale nell'utilizzo e nell'assegnazione dei magistrati onorari;*
- *disciplina il **rapporto di lavoro**, prevedendo l'incompatibilità degli esclusivisti con altre attività lavorative;*
- *disciplina l'applicazione del **contratto collettivo nazionale** del comparto delle funzioni centrali in materia di ferie, assenze e congedi;*
- *disciplina la **possibilità di opzione per il regime esclusivista**;*
- *stabilisce la **durata degli impegni lavorativi**, 36 ore per gli esclusivisti e 16 ore per i non esclusivisti, con un'organizzazione che viene stabilita dal presidente del tribunale e dal procuratore presso il tribunale, in linea con gli indirizzi decisi e stabiliti dal Consiglio superiore della magistratura;*
- *disciplina le **competenze, le supplenze**, i trasferimenti;*
- *prevede una **valutazione professionale ogni 4 anni**;*
- *regola le **sanzioni disciplinari**;*

- definisce il **regime retributivo**: 59.000 euro lordi per gli esclusivisti e 25.000 euro lordi per i non esclusivisti.

Il legislatore, nel corso degli anni, è **intervenuto più volte** per disciplinare questa figura. Un primo intervento risale al 1999, con la legge Carotti. Poi negli ultimi anni, anche per sanare una **procedura di infrazione dell'Unione Europea**, la n. 4081 del 2016, si è intervenuti con la c.d. riforma Orlando, [decreto legislativo n. 116 del 2017](#); con la [legge di Bilancio del 2021](#); [con il decreto-legge n. 75 del 2023](#) e con il [decreto-legge n.131 del 2024](#).

Con questo disegno di legge sono stati fatti **alcuni ulteriori passi in avanti**, ma purtroppo non tutti quelli che sarebbero stati necessari. Restano infatti **numerosi aspetti irrisolti**.

Uno di questi è il **tema previdenziale**. Il Pd ha presentato un emendamento, purtroppo bocciato dalla maggioranza, per assicurare il riconoscimento dei **diritti previdenziali maturati**. C'è poi il nodo dell'obbligo di **gestione separata INPS** per i non esclusivisti e i costi del ricongiungimento pensionistico. Anche qui, **il Pd ha presentato emendamenti** sia per lasciare al magistrato la facoltà di scelta, sia per far sì che il ricongiungimento previdenziale possa essere gratuito. La nuova normativa, così com'è stata approvata, risulta doppiamente svantaggiosa: non soltanto finora i magistrati onorari hanno dovuto sopportare decenni di regole incerte, ma adesso vengono obbligati anche a pagare l'ottenimento della continuità previdenziale, la quale comporta costi ragguardevoli.

Altro tema è **quello dell'indennità**. Quelle previste con le modifiche di questo ddl saranno **sensibilmente inferiori**, soprattutto per i magistrati onorari non esclusivisti. Sempre in tema di indennità, **il Pd aveva proposto una progressione economica in relazione alla presenza di giudizi di idoneità positiva**, ritenendo ragionevole il principio generale dell'ordinamento che prevede, all'ottenimento di giudizi e di valutazione sulla professionalità positivi, anche una progressione economica.

In conclusione, come evidenziato da [Marco Lacarra durante la dichiarazione di voto](#): “questa legge è utile sotto certi profili, ma è **incompleta** sotto altri ed è per questa ragione che oggi il Partito Democratico si asterrà, perché **riteniamo che si potesse fare di più, molto di più**, sia per chiudere con incontestabile certezza le procedure d'infrazione promosse dall'Unione europea – che invece restano per taluni aspetti pendenti – sia **soprattutto per costruire una disciplina completa e idonea** a regolare la professione, i diritti e le attività dei magistrati onorari. Ad oggi, sul territorio nazionale c'è **una gravissima carenza di giudici onorari**, che dovrebbero essere quasi 3.500 e invece sono poco meno di 1.000. Con le ultime riforme della giustizia, come se non bastasse, abbiamo ritenuto di allargare l'ambito di competenza dei giudici di pace. Nel frattempo, però, molte promesse fatte dal governo in termini di investimento nel sistema della giustizia sono rimaste tali e nei prossimi anni **rischiamo seriamente una paralisi dell'apparato**. Se non diamo risorse alla giustizia, se non riconosciamo esperienze e competenze di giudici, funzionari e di tutte quelle professionalità che partecipano attivamente all'ordinamento giudiziario, il risultato potrà essere uno e uno soltanto: **domande di giustizia che non troveranno alcuna risposta** da parte dello Stato”.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge del Governo “Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento” [AC 1950](#) e ai relativi dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Assegnato alla II Commissione Giustizia.

SINTESI DELL'ARTICOLATO

Modifiche in materia di incompatibilità con le funzioni di magistrato onorario (Art. 1, co. 1, lett. a, b)

La lettera a) del comma 1 dell'articolo 1, introdotta in sede referente, incide sulla **disciplina dei casi di incompatibilità con il ruolo di magistrato ordinario**. In particolare, si modifica la causa di incompatibilità inerente all'esercizio di **attività professionale** prestata **in favore di imprese di assicurazione, bancarie o di intermediazione finanziaria** che agiscono nel circondario in cui il giudice di pace esercita le funzioni giudiziarie, stabilendo che **tale causa di incompatibilità opera allorquando**, nei cinque anni precedenti alla presentazione della domanda, l'interessato abbia svolto in modo abituale e prevalente **attività di avvocato per conto** degli istituti e delle imprese predette.

La lettera b), anch'essa introdotta in sede referente, prevede che nello svolgimento dei propri compiti organizzativi il presidente del tribunale possa avvalersi, oltre che di uno o più giudici professionali, **anche di uno o più giudici onorari di pace**.

Ruolo a esaurimento dei magistrati onorari in servizio (Art. 1, co. 1, lett. c)

L'articolo 1, comma 1, lett. c), interviene sulla disciplina del rapporto di lavoro della magistratura onoraria, dettando **norme in materia di esclusività delle funzioni**, cessazione dal servizio e **applicazione** ai magistrati onorari **del CCNL Comparto funzioni centrali** per quanto riguarda permessi, assenze e congedi.

Impegno dei magistrati onorari confermati e incompatibilità (Art. 1, co. 1, lett. d)

L'articolo 1, comma 1, lett. d), modificato nel corso dell'esame in sede referente, demanda **al presidente del tribunale** o al procuratore della Repubblica presso il tribunale **la definizione del programma di lavoro dei magistrati onorari**, fissando comunque un limite alla durata di lavoro settimanale; in secondo luogo, reca la **disciplina delle incompatibilità** per i magistrati confermati che abbiano optato per il regime di esclusività.

Il nuovo art. 29-ter, rubricato “Incompatibilità”, prevede che **i magistrati onorari confermati** che abbiano esercitato l'opzione per il **regime di esclusività**:

- **non possano svolgere le funzioni in uffici giudiziari** del circondario del tribunale nel quale esercitano la professione forense il coniuge, i conviventi o la persona unita civilmente, i parenti fino al secondo grado e gli affini entro il primo grado;
- **non possano essere assegnati allo stesso ufficio** giudiziario nel quale esercitano la funzione di magistrato onorario il coniuge, i conviventi, la persona unita civilmente, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo grado.

Funzioni e compiti dei giudici onorari di tribunale confermati e dei vice procuratori onorari confermati (Art. 1, co. 1, lett. e)

L'articolo 1, comma 1, lett. e) **modifica la disciplina relativa ai compiti** e alle funzioni dei giudici e dei viceprocuratori onorari confermati.

Destinazione in materia di supplenza, attività nel periodo feriale, trasferimento, idoneità professionale e disciplinare dei magistrati onorari confermati (Art. 1, co. 1, lett. f)

La lett. f) del comma 1 dell'articolo 1, modificata nel corso dell'esame in sede referente, **introduce nel provvedimento alcune disposizioni in materia di** destinazione in **supplenza**, nei casi di assenza o impedimento dei magistrati professionali, limitatamente a eccezionali esigenze di servizio; di disciplina delle **ferie e di trasferimenti** a domanda dei magistrati onorari.

Viene poi disciplinata la procedura di valutazione di idoneità professionale e viene introdotto uno specifico regime di **responsabilità disciplinare**.

Modifiche all'articolo 31 (Art. 1, co. 1, lett. g)

L'articolo 1, comma 1, lettera g), **modifica l'articolo 31 del d.lgs. 116/2017** al fine di specificare che **ai giudici di pace** e ai **magistrati onorari** in servizio alla data di entrata in vigore del medesimo d.lgs. 116/2017 **si applichino le disposizioni** di cui all'art. 30 (Funzioni e compiti dei magistrati onorari in servizio) **nel testo vigente alla data del 31 dicembre 2021**.

Regime retributivo, previdenziale e fiscale (Art. 1, co. 1, lett. h, co. 2)

La lettera h) del comma 1 dell'articolo 1 reca disposizioni in materia di regime **retributivo, previdenziale e fiscale per i magistrati onorari** confermati del ruolo ad esaurimento.

Le modifiche prevedono:

- **un compenso definito in via autonoma**, anziché parametrato al trattamento del personale amministrativo giudiziario di Area III, sia per i magistrati in esame che abbiano optato per l'esercizio in via esclusiva delle funzioni sia per quelli che esercitano tali funzioni in via non esclusiva;

- **che il compenso in oggetto viene qualificato**, ai fini fiscali, **come reddito assimilato al reddito da lavoro dipendente**.

Per entrambe le categorie di soggetti, le novelle confermano – con qualche modifica o esplicitazione specifica – il relativo inquadramento contributivo e previdenziale.

Il successivo comma 2 reca l'autorizzazione di spesa, in relazione alle novelle di cui alla suddetta lettera h), e la norma di richiamo per la corrispondente copertura finanziaria.

Rimessione in termini e disciplina della conferma (Art. 2)

L'articolo 2, modificato nel corso dell'esame in sede referente, prevede la possibilità di bandire **ulteriori procedure valutative** qualora all'esito delle precedenti procedure dovessero residuare risorse finanziarie disponibili.

L'articolo disciplina altresì la rimessione nei termini per la richiesta di conferma a favore dei magistrati onorari non confermati per mancata presentazione della domanda.

Disposizioni transitorie (Art. 3)

L'articolo 3, modificato in sede referente, reca **disposizioni transitorie in materia di autorizzazione** all'esercizio delle funzioni per i magistrati onorari che sono pubblici dipendenti e di termine per l'adesione al regime di esclusività delle funzioni onorarie.

Disposizioni finanziarie (Art. 4)

L'articolo 4 reca l'autorizzazione di spesa necessaria alla copertura degli oneri derivanti dal provvedimento. In particolare, il comma 1 reca una clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che dall'attuazione del provvedimento non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ad eccezione di quanto previsto dagli artt. 1, comma 2, e 2.