

Dal Got al Gop: cosa cambia con la Legge delega n. 57/2016

di Rosanna Gambini

È un dato incontrovertibile *che* una manovra di riordino e di impiego più razionale della magistratura onoraria, dopo anni di attesa, fosse impellente. Ma la vicenda legislativa, di recente conclusa con l'entrata in vigore della Legge delega n. 57/2016, dimostra come un legislatore poco avveduto, non abbia operato tutte le scelte che sarebbero state necessarie per il superamento delle criticità.

1. Ad una riflessione sulla magistratura onoraria¹, nei suoi profili attuali e nei suoi risvolti futuri, ci induce l'entrata in vigore della legge di delega al Governo n. 57/2016, con la quale si è provveduto a ridenominare e assorbire le tre magistrature esistenti² nella categoria unificata dei Gop (dove l'acronimo sta per giudici onorari di pace), e a precisarne i ruoli³.

Due gli obiettivi che, se ho correttamente inteso le intenzioni dei redigenti, dovrebbero denotarla: uniformarne lo statuto e razionalizzarne l'impiego negli uffici giudiziari.

Quanto al primo, già in prima lettura si ricava l'impressione di una manovra con mere pretese di riconversione e adattamento di figure contigue, pur se tra loro distinte rispetto ad incumbenti, requisiti di

nomina e durata dell'incarico, per approdare poi ad una piena omologazione dell'*identikit* dei precari che dovranno operare sia in campo civile che penale.

Depongono per una conferma in tal senso le norme riguardanti i requisiti, la procedura di nomina, la permanenza nell'incarico, le preclusioni e le sanzioni disciplinari, tutte, a superamento delle diversità, riferibili indistintamente agli *ex* Got, ai Vpo e ai Giudici di pace.

Qui gli elementi di novità non sono molti, se non per una rideterminazione dei limiti di età (tra i 27 e i 65 anni e, in caso di riconferma dopo il primo quadriennio, non oltre il sessantanovesimo anno), per l'indicazione della laurea, almeno quadriennale, come prerequisito professionale minimo⁴, invariati restando gli altri titoli preferenziali, per la precisazio-

1. Così denominata *convenzionalmente*, sebbene presso di noi non si sia mai riusciti a dar vita ad una magistratura davvero onoraria, le cui caratteristiche essenziali, e qui ci soccorre la storia patria e la comparazione giuridica, dovrebbero essere: «una legittimazione differente da quella burocratica tipica del giudice funzionario civile dello Stato, una connessione stretta con la società civile, il tempo parziale e la gratuità», tutti connotati che rinviano a «giudici-cittadini non professionisti» di cui le figure introdotte al nostro interno difettano. Così S. Chiarloni, *Giudici onorari e meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie*, in questa *Rivista*, 1998, pp. 378-380 (Franco Angeli ed.).

2. Il Giudice onorario di Tribunale e il Vice procuratore onorario, come è noto, furono introdotti, unitamente al Giudice unico di primo grado, a seguito della soppressione dei vice pretori e vice procuratori onorari presso le procure circondariali operata dal d.lgs n.51 del 1998 (art. 8). La disciplina inizialmente piuttosto deficitaria, quanto ai compiti da assegnarsi al Got (vedi l'art 10 di modifica dell'art 43 del regio decreto 30/1/1941 n. 12), venne poi integrata dalle delibere del Csm.

3. In argomento, v. G. Buffone, *Magistratura onoraria: Tutte le novità della riforma*, in www.altalex.com/documents/news/2016/03/11giudice-di-pace-riforma; R. Amoroso, *Riforma della magistratura onoraria: più ombre che luci*, *ivi*.

4. La preferenza accordata, tra i requisiti tecnici, alla sola laurea in giurisprudenza, potrebbe leggersi come una scelta volta a favorire l'ingresso, nelle fila della magistratura onoraria, dei più giovani, anche se poi potrebbe rivelarsi per costoro una sorta di specchietto per le allodole: vista come una *chance* appetibile per le schiere di giovani laureati non occupati, i quali, però, rischieranno di venire surclassati da altri aspiranti più *âgè* e titolati.

ne delle situazioni di incompatibilità segnatamente indirizzate agli esercenti la professione legale, onde evitarsi attriti e sovrapposizioni tra i due ruoli⁵, e *last but not least* per una acuita attenzione verso il *legal training* dei nominati⁶.

E sullo sfondo si intravede, come punto di non ritorno, l'*intentio legis* di mantenere, *rectius* di dar vita ad un magistrato onorario a tempo che verrà allontanato o *anticipatamente* in caso di preparazione professionale insufficiente o di condotta contraria ai doveri dell'ufficio ovvero *ex lege*, trascorsi gli otto anni di permanenza massima prevista per il servizio⁷.

2. Qualche riflessione più meditata merita il secondo proposito, che può dirsi riassuntivo dei caratteri salienti della riforma.

Non è, infatti, casuale che proprio in questo ambito si siano appuntate le maggiori critiche, a cominciare dal ruolo più marcatamente direttivo destinato ai vertici dell'ufficio giudiziario⁸, fino a preconizzarsi subito che la gestione anche economica dell'organico⁹ e l'assegnazione dei magistrati onorari ai vari incarichi, secondo modalità di destinazione, predefinite in un programma da stilarsi annualmente a cura del presidente o del procuratore della Repubblica¹⁰,

rischierà di tramutarsi in pesanti condizionamenti e sorveglianza stretta sul loro operato¹¹.

Dico subito che non sono così sicura che la metamorfosi annunciata¹² – dalla quale mi parrebbe, anzi, ragionevole attendersi sostanziosi miglioramenti dal punto di vista organizzativo e operativo¹³ – possa davvero introdurre ulteriori porzioni di subordinazione, con grave pregiudizio per l'indipendenza e l'autonomia dei nominati¹⁴.

Non nego che le diffidenze manifestate e le ragioni addotte a contrario da esponenti delle categorie interessate, non tutte e non solo adducibili a motivazioni di tipo egoistico rispetto al loro inquadramento, abbiano un astratto fondamento, nella misura in cui esprimono preoccupazioni legittime di custodia dell'autonomia della magistratura onoraria; e tuttavia, senza voler ri-animare una *querelle* di buone ragioni e di altrettante valide obiezioni, mi parrebbe, però, una evidente forzatura continuare a sostenere che la temporaneità nella durata degli incarichi e l'avvicendamento nella titolarità delle funzioni, anche se operate sulla base di criteri precisi e non dispotici, possano da sé sole minare l'indipendenza del giudice laico, asservirlo al capo dell'ufficio giudiziario, anziché renderne l'impegno e l'impiego più produttivo e funzionale agli interessi della amministrazione della giustizia.

5. Resta, però, in sospenso se questa, sia pure più dettagliata disciplina delle incompatibilità tra i ruoli, a tener conto della inevitabile rete di rapporti professionali e relazioni sociali che legano il professionista chiamato a giudicare il suo sistema sociale, sia davvero sufficiente ai fini predetti, o se non sarebbe stato preferibile adottare una regola più radicale di incompatibilità assoluta.

6. Ne è una conferma quanto previsto per implementare le doti di professionalità degli ammessi: si va dal presenziare alle riunioni trimestrali organizzate dal presidente del Tribunale o da un suo delegato alla frequentazione obbligatoria di corsi di formazione, a cadenza semestrale, su tematiche attuali e suggerite dalla Scuola superiore della magistratura.

7. Quanto detto nel corpo del testo vale solo per le immissioni future, giacché per tutti coloro che sono in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo o dell'ultimo decreto legislativo licenziato in attuazione della delega, il regime transitorio ne prevede la conferma per quattro mandati, ciascuno di quattro anni.

8. In senso favorevole ad un capo dell'ufficio giudiziario che vesta anche i panni del *manager*, già D. Spera, *Per ogni ufficio idonee rilevazioni statistiche. Per ogni giudice un obiettivo da raggiungere*, in questa *Rivista*, 2000, 505 ss. (Franco Angeli ed).

9. La legge, infatti, affida al presidente dell'ufficio giudiziario anche la determinazione della parte fluttuante delle indennità, da calcolarsi in misura percentualmente diversa a seconda delle attività svolte o meglio delle attività svolte prevalentemente dal Gop.

10. Più precisamente la proposta tabellare di assegnazione degli incarichi va poi sottoposta al presidente della Corte d'appello.

11. Per taluni i cambiamenti preventivati sottintenderebbero solo meri propositi di soccorso per il giudice ordinario, di messa a disposizione di un congruo numero di persone professionalmente attrezzate, così da sopperire alle sue difficoltà quotidiane e a quelle dell'amministrazione della giustizia. Così R. Amoruso, *Riforma della magistratura onoraria* cit.

12. Nella legge si destinano al magistrato dirigente o ad un suo delegato compiti organizzativi dell'ufficio e di programmazione degli obiettivi che, trasposti in un documento da redigersi annualmente, vanno poi comunicati al Consiglio giudiziario, ora integrato da una sezione autonoma con rappresentanti della magistratura onoraria.

13. Un risultato raggiungibile, a patto che i predestinati a svolgere funzioni anche manageriali nella struttura cui sono preposti, mostrino di possedere i fondamentali in tema di organizzazione del lavoro, che per solito esulano dalla formazione tipo del magistrato.

14. Per il Giudice di pace la legge istitutiva aveva sì previsto un potere di vigilanza in capo al presidente del Tribunale, ma con affidamento della reggenza dell'ufficio ad un coordinatore designato dal Csm e nominato con decreto del Ministro della giustizia.

Se, come credo, l'assegnazione ottimale delle risorse umane nelle sedi e negli incarichi rappresenta un'esigenza trasversale per il funzionamento della macchina giudiziaria, che diventa *buon funzionamento*, quando sia in grado di tradursi in un numero significativo di decisioni giuste e tempestive, va da sé che l'inserimento a fianco dei togati di un *corpus* di giudici laici, da destinarsi al Tribunale di primo grado, alle Procure e agli affari civili e penali di competenza del Giudice di pace¹⁵, richieda una ricognizione delle necessità degli uffici, l'esplicitazione di criteri obiettivi e di modalità di "movimentazione"¹⁶, sulla base dei quali organizzare il lavoro e distribuire gli incarichi; mentre il *sequitur* di un vaglio dei risultati conseguiti da parte di un organo indipendente (Consiglio giudiziario integrato) contribuisce a renderli palesi e controllabili e a determinarne in capo al magistrato dirigente una piena assunzione di responsabilità¹⁷.

3. Per altri aspetti, invece, la legge di delega suscita qualche riserva. Poco rispondente ad un'idea di razionalizzazione e di impiego ottimale delle risorse, sebbene le finalità programmatiche della previsione siano piuttosto trasparenti, mi pare l'inserimento del *Gop* nell'*ufficio del processo*¹⁸, per svolgervi compiti di ricerca giurisprudenziale, di preparazione di bozze, di lettura o di svolgimento di singoli atti.

Ora si può concedere che, immettendovi un congruo numero di magistrati onorari¹⁹, e anticipando taluni incumbenti in una sede a ciò destinata, si possano conseguire concreti vantaggi in termini di fluidità e velocizzazione dell'*iter* successivo. Ma che dal

riordino dei moduli organizzativi, dall'interazione fra professionalità diversificate, a superamento di forme episodiche di ausilio ed assistenza, possano derivare non solo un *surplus* di efficienza complessiva, bensì anche un significativo innalzamento qualitativo del lavoro dei giudici, mi sembra asserzione in sé accattivante, ma la cui reale portata è tutta da dimostrare. E, ad ogni buon conto, fino a prova contraria, in una analisi valutativa costi-benefici vi vedrei più uno spreco che un impiego conveniente di risorse qualificate.

Di gran lunga preferibile parrebbe che per l'adempimento di tutte le attività prodromiche all'esercizio della funzione giurisdizionale, sia che si tratti di ricerca di precedenti giurisprudenziali o della preparazione di atti, venissero impiegati non i *Gop*, bensì giovani laureati, per i quali, invece, uno *stage* così finalizzato potrebbe significare un'esperienza e un momento di approfondimento proficui, in vista dei percorsi futuri, e comunque una occasione di impiego *post lauream* remunerato²⁰.

Invece, nessun rilievo muoverei alla legge, a parte deplorare una certa ruvidezza lessicale²¹, là dove prevede come possibile l'assegnazione degli "onorari" per altre "modalità di impiego"²², quali la trattazione di affari civili e penali, rientranti nella competenza dei giudici monocratici (salvo che per le funzioni espressamente escluse dall'art. 43bis ord. giud.), o la partecipazione ai collegi giudicanti in situazioni tassative: così nei casi di scopertura o di un *surplus* nel carico degli affari assegnati ai giudici ordinari o ancora di processi inevasi con sforamento dei parametri di ragionevolezza temporale fissati dalla legge n.89/2001.

15. Competenza civile e penale che la riforma ha ampliato in misura sensibile. Cfr. la direttiva n. 15, da lett. a) a lett. h).

16. L'espressione è mutuata da M. Patarnello, *Alcuni Profili della gestione del personale in magistratura*, in questa *Rivista*, 2000, 524, (Franco Angeli ed).

17. Suona a conferma del risalto che si è voluto assegnare al conseguimento degli obiettivi programmati che tra le ragioni giustificatrici della revoca dell'incarico si annoti il mancato raggiungimento del *target*.

18. L'istituto è stato introdotto *ex novo* dall'art.50 del dl 90/2014 che, muovendo dalla constatazione che il giudice sarebbe l'unico professionista del diritto a non disporre di assistenza qualificata e costante nell'espletamento delle sue attività, si premura di dar vita ad una struttura con personale anche amministrativo ed uno *staff* di giusperiti che possa coadiuvarlo stabilmente.

19. Attività di sostegno qualificato che in parte riecheggia l'esperienza inglese del *clerk* o del *designated case worker* (operano a fianco dei *lay justices* che siedono nella *Magistrates' Court*) e quella statunitense dei *law clerks* (assistono i giudici nella ricerca di materiale giuridico) o ancora dei *courtroom deputies* (presenziano alle udienze e gestiscono l'agenda del *judge*), ma là consegnate a personale *para-judicial*. Per cenni, v. il nostro, *Uno sguardo all'esperienza inglese in tema di accelerazione dei procedimenti*, in questa *Rivista*, 2002, 1363 (Franco Angeli ed.).

20. Così in Austria dove ciascun giudice dispone di almeno due laureati, e in Olanda, dove all'incarico possono, però, essere destinati sia giovani laureati che semplici *law students*.

21. Così R. Amoroso, *op. cit.* A voler concedere, trattandosi di distribuzione di compiti da parte del dirigente l'ufficio giudiziario, onde evitarsi inutili *misunderstanding*, si sarebbe potuto parlare non di "modalità di impiego", bensì di attribuzioni.

22. Precondizione per l'assegnazione degli incarichi di supplenza è l'anzianità di almeno due anni di servizio.

Qui, se non per il dissolvimento dei Got e il loro riassorbimento nella categoria unica dei Gop²³, non è dato di registrare alcuna variazione di sostanza rispetto alle ipotesi previste *ab origine* dagli artt.8 e ss. del d.lgs n.51/1998 o come specificato nelle delibere consiliari dell'organo di autogoverno²⁴, che della magistratura onoraria hanno evidenziato l'indole e il ruolo *adiuvandum* verso quella togata, e la sua imprescindibilità per sopperire ad impedimenti dei giudici ordinari o alla cronica insufficienza degli organici.

Dall'impostazione, inaugurata dalla disciplina secondaria, che la legge-delega recepisce discendono poi talune logiche conseguenze: non sono ammesse pretese di mantenimento *sine die* delle attribuzioni elargite, giacché il conferimento degli incarichi, essendo funzionalmente collegato ad una contingente situazione di difficoltà dell'ufficio, è *da intendersi pro tempore*; ed è pertanto, nell'ordine naturale delle cose, che il superamento dell'esigenza o il modificarsi dell'assetto con l'immissione di nuovi giudici in organico possa determinare il venir meno dell'incarico o il trasferimento ad altro.

4. Più delicata, per le ragioni che dirò, la terza ipotesi. Secondo le linee guida, il giudice "professionale", e altrettanto il procuratore della Repubblica, avuto riguardo alla natura degli interessi o allorché si tratti di materie semplici da trattare e decidere, può delegare al magistrato onorario singole attività da svolgere o taluni provvedimenti da adottare, precisando, però, le direttive generali cui il Gop o il Vpo, nell'espletamento dell'incarico, devono attenersi.

Si prevede, inoltre, l'obbligo per questi ultimi di seguirle o in alternativa, ove non le ritengano «ricorrenti nel caso concreto»²⁵, di restituire il fascicolo al delegante; il che vale quanto chiedere che sia il togato a svolgere il processo in prima persona.

Qui un legislatore, poco attento ai referenti costituzionali, opera una simmetria perfetta tra Gop e Vpo delegati, senza considerare che in un caso si trattava

di direttive *ad hoc*, in un caso impartite a colui che deve giudicare e che, ai sensi dell'art. 101 c.1 Cost. è soggetto solo alla legge, nell'altro destinate a chi accusa.

Infatti, in linea di principio si deve riconoscere che l'indipendenza e l'autonomia di cui pure gode il pubblico ministero, nei rapporti interni alla Procura, propongano aspetti peculiari e, stante la unitarietà dell'ufficio, incontrino un limite nel potere di sovraordinazione del capo verso i sostituti; e, nondimeno sembra ragionevole che, in assenza di un vincolo di dipendenza funzionale e di una struttura gerarchicamente orientata²⁶, quel potere di direzione spettante all'organo apicale possa estrinsecarsi solo in criteri generali, ma mai in un *diktat* circostanziato da tenersi in conto nella gestione di un singolo caso.

Ma, ciò che può, con le dovute specifiche, ammettersi per il pubblico ministero, certamente non si può tollerare allorché destinatario delle direttive sia un giudice; altrimenti si dovrebbe ritenere che un precetto della legge fondamentale, dettato a tutela della indipendenza esterna ed interna dell'organo di *jus dicere*, trovi applicazione solo per coloro che appartengono stabilmente all'ordine giudiziario e non si rivolga a protezione anche di quanti sono chiamati a giudicare *pro tempore*.

Stando così le cose, resta da augurarsi che il legislatore delegato decida *sua sponte* di non dar seguito ad una *guideline* che impatta con la Costituzione, nella consapevolezza che, altrimenti, l'investitura e l'intervento ablativo della Consulta si renderebbero inevitabili, dispetto delle esigenze di economia processuale²⁷.

5. Infine, pochi rilievi sul sistema di *compensation package* prescelto per retribuire l'impegno della magistratura onoraria. Fuor di discussione che una manovra complessiva di riordino della materia si rendesse necessaria, sia allo scopo di allineare i compensi, superando le sperequazioni economiche, oggi

23. Piuttosto mi pare che *in parte qua* il legislatore della legge n. 57/2016 si sia determinato a dare attuazione all'impegno di riordino complessivo del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria discendente dall'art. 245 del d.lgs n. 51/1998.

24. E, peraltro, noto come il Consiglio superiore della magistratura, se nelle sue prime esternazioni si era espresso a favore dell'attività di supplenza del Got, avendo, però, cura di precisare che questa andasse intesa come *extrema ratio*, allorché nessun correttivo più idoneo fosse impiegabile, a far tempo dalla circolare del 17 luglio 2008, ampliata la nozione di "impedimento", riconducibile non solo ad impegni processuali coincidenti per un certo giudice – persona fisica – ma anche a situazioni di disagio per il corretto funzionamento dell'ufficio giudiziario, e poi con la successiva del 21 luglio 2011, viene a sdoganare una volta per tutte le ipotesi di supplenza.

25. Quale poi debba essere il significato da assegnarsi all'inciso «non ricorrenti nel caso concreto» non mi è dato di sapere.

26. Così è nella realtà statunitense, nella quale, sia a livello federale che statale, gli *Assistants*, che operano all'interno degli uffici dell'accusa, non detengono poteri propri, ma agiscono in nome e per conto del *Chief Prosecutor*.

27. Né mi pare che qui possa entrare in predicato l'art.76 Cost. che, nel disciplinare i casi di legislazione delegata al Governo, identifica un vizio di legittimità costituzionale nell'eccesso di delega, ma non nell'ipotesi inversa. V., *ex pluribus*, C. cost. n.176/1991.

esistenti tra Got e Giudici di pace, a tutto vantaggio di questi ultimi²⁸, sia anche per riconoscere alla categoria ormai unitaria taluni sacrosanti diritti finora negati: il diritto alle ferie, alla malattia, alla maternità, alla pensione ecc.

Senonché, le scelte operate dai riformatori non paiono per nulla soddisfacenti. Abolita la retribuzione “a cottimo”, si è mantenuto il sistema delle indennità, sia pure depurandolo, (due quote una fissa, l'altra percentualmente variabile, a seconda dell'incarico, della funzione e dei risultati)²⁹, ed estendendolo all'intera categoria; quanto al piano previdenziale-assistenziale, il *novum* sarebbe l'introduzione di un regime di tutela, senza oneri per le casse dello Stato, da finanziarsi con risorse incidenti sulle indennità percepite dagli stessi magistrati onorari³⁰.

Pur se facilmente decrittabili, il sillogismo seguito dal legislatore – i laici applicati alla giustizia sono funzionari “onorari”, agli “onorari” non spettano i medesimi diritti dei togati – e le ragioni che lo sorreggono, sembrano piuttosto artificiosi.

Infatti, che piaccia o no, la realtà che si cerca di dissimulare con una arrischiata manipolazione semantica è ben diversa: se si conviene sul fatto che presso di noi una magistratura davvero onoraria non

esiste, e che ciò che distingue il giudice *lay* dal *professional*, e ne segna il *discrimen*, è solo il tipo di reclutamento, burocratico per i togati, non burocratico per gli onorari³¹, non si comprende come si possa continuare a negare a questi ultimi il godimento dei diritti che spettano ad ogni prestatore d'opera pubblico o privato, precario o no che sia³².

6. Già si è detto come, nel dettare le linee-guida della riforma, un legislatore, non sempre sufficientemente ispirato e poco attento ai nessi e connessi del sistema, esibisca opzioni ora incoerenti ora poco meditate, e talora a rischio di frizione con il dettato costituzionale.

E tuttavia, sarebbe fuori luogo indirizzare alla legge giudizi troppo radicali, senza tendere le verifiche che verranno dalla sua messa a regime. Solo la pratica, per la quale sono pronosticabili tempi piuttosto lunghi, e il monitoraggio degli esiti conseguiti consentiranno di testare se, e in che misura, il modello tracciato sarà in grado di imprimere un *surplus* di efficienza o meglio di coniugare l'efficienza del servizio con altri valori pregnanti, quali l'indipendenza e l'autonomia del giudice.

28. V. il Testo unico sulle spese di giustizia, DPR 30/5/2002, che rinvia agli artt. 11 e 15 della l. 21/11/91 n. 374 per il calcolo delle indennità riconosciute al Giudice di pace, e all'art. 4 del dl 28/7/89 n. 273 per i Got e i Vpo.

29. Assegnandosi così alla quota variabile una funzione anche incentivante. È poi appena il caso di sottolineare che, per operarsi correttamente, il calcolo della parte fluttuante dovrebbe ricondursi alla logica del Mbo (dove l'acronimo sta per *Management by objectives*).

30. V. il comunicato del Presidente nazionale secondo il quale, reiterando la legge tutte le infrazioni, già contestate dai vertici europei all'Italia, sulla illegittimità del trattamento riservato ai magistrati onorari, l'avvio di una procedura di infrazione sarebbe da considerarsi ormai prossima. Così M. F. Di Giovanni, *Riforma magistratura onoraria: una legge che va contro l'Europa*, in www.altalex.com.

31. Infatti, utilizzando le categorie weberiane, dovremmo parlare di un giudice non burocrate, allorché il medesimo sia reclutato in vista di una funzione e non di una carriera. Per la contrapposizione tra modello burocratico e modello non burocratico, si rimanda a V. Denti, *La formazione del giudice, l'organizzazione della giustizia, la riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Il giusto processo*, 1992, p. 26; V., altresì, M. Damaska, *I volti della giustizia e del potere*, 1991, trad. ital. a cura di A. Giussani e F. Rota, p. 249, per il quale negli ordinamenti paritari (*ndr. adversary*) il giudice laico o professionale è sempre “un dilettante”.

32. V., per una conferma in tal senso, la vicenda dei *Recorders* di sua Maestà, segnalata da P. Bellone, *Lo strano caso dei Magistrati precari*, in www.possibile.com/lo-strano-caso-dei-magistrati-precari.