

## Quale futuro per i vice procuratori onorari. Riflessioni a margine di un'esperienza concreta

di Antonio De Nicolo

Viene descritta l'esperienza fatta nella Procura della Repubblica di Udine con la collocazione dei vice procuratori onorari in uno specifico Gruppo di lavoro nel contesto della disciplina previgente. Ci si sofferma poi sulle direttrici principali della riforma della magistratura onoraria (l. 28.4.2016 n. 57): l'invarianza finanziaria, la riduzione delle indennità, le accresciute competenze e responsabilità, l'inserimento nell'ufficio per il processo per formulare alcune osservazioni sul decreto legislativo delegato (d.lgs 31.5.2016 n. 92) e sul regime transitorio proponendo alcune prime conclusioni sul futuro che attende i vice procuratori onorari ed il servizio giustizia che anche dal loro apporto dipende.

### 1. L'apporto dei vice procuratori onorari al sistema giudiziario

Qualunque frequentatore delle aule giudiziarie è consapevole del fatto che i magistrati onorari rappresentano una risorsa indispensabile per il funzionamento della macchina giudiziaria italiana, che senza il loro apporto imploderebbe ben presto in una crisi irrimediabile. Fin dalla loro istituzione, infatti, con la cd. "Legge Carotti" (dl 51/1998) i magistrati onorari sono stati destinati, un po' ovunque, alla stabile gestione di una fascia di procedimenti "semplici" dal cui onere hanno sollevato i magistrati ordinari. Quindi, per effetto delle continue proroghe *ex lege* delle rispettive funzioni, i giudici onorari di Tribunale ed i vice procuratori onorari costituiscono da quasi vent'anni una sorta di "giurisdizione parallela" che convive pacificamente accanto a quella ordinaria e che ha legittimato le aspirazioni dei magistrati onorari ad una stabilizzazione delle funzioni e ad un correlativo riconoscimento economico.

Se, peraltro, con riferimento ai giudicanti onorari talvolta si sono levate voci critiche a sottolinearne la (presunta) malsicura terzietà o la (presunta) incompleta preparazione professionale, tali voci critiche non hanno riguardato pressoché mai i vice

procuratori onorari, sui quali non gravano vere e proprie responsabilità decisionali. Infatti, fin dalla loro istituzione i vice procuratori onorari sono stati incaricati di sollevare i colleghi togati dall'onere della rappresentanza del pubblico ministero alle udienze dinanzi al giudice di pace e dinanzi al Tribunale monocratico<sup>1</sup>, consentendo in tal modo ai sostituti procuratori di presenziare soltanto alle udienze più impegnative e di dedicarsi con maggior cura all'attività d'indagine.

La destinazione dei magistrati onorari all'attività d'udienza rappresenta una costante del servizio esplicato dai medesimi presso le Procure della Repubblica italiane: dunque non v'è dubbio che, senza di loro, non si celebrerebbero le udienze dinanzi ai giudici di pace, (verosimilmente nella loro totalità) né quelle dinanzi ai Tribunali in composizione monocratica (in grande maggioranza).

Ciò detto in esordio, questo breve scritto si prefigge lo scopo – dopo avere esposto l'esperienza dei vice procuratori onorari nella Procura della Repubblica di Udine, in quanto protagonisti di una prassi virtuosa – di accertare se l'entrata a regime della riforma della magistratura onoraria ne modificherà, ed in quali termini, l'attività.

1. Ovviamente, nel rispetto dell'art. 72 Ordinamento giudiziario, e cioè per i soli processi avviati a citazione diretta *ex art.* 550 cpp.

## **2. L’inserimento dei vice procuratori onorari: l’esperienza della Procura della Repubblica di Udine**

Va premesso che l’affidamento ai vice procuratori onorari di un consistente carico di udienze costituisce preziosa regola di funzionamento – come nel resto d’Italia – pure della Procura della Repubblica di Udine<sup>2</sup>: ed infatti la rappresentanza del pubblico ministero dinanzi alle tre sedi del giudice di pace del circondario (Udine, Tolmezzo e Gemona del Friuli) è da sempre appannaggio esclusivo dei magistrati onorari. Quanto al Tribunale monocratico, vige da tempo un accordo con i giudici penali nel senso che il calendario prevede una predeterminazione delle udienze dedicate ai processi provenienti da udienza preliminare (cd. “fascia A”) distinta dalle udienze dedicate ai processi provenienti da citazione diretta (cd. “fascia B”), alle quali ultime vengono di regola destinati i viceprocuratori onorari. Ne consegue che, se si volesse indicare in percentuale l’apporto dei magistrati onorari alle udienze del circondario, si dovrebbe parlare del 100% per quanto riguarda quelle dinanzi ai giudici di pace e dell’80% (in media) per quanto riguarda i processi dinanzi al Tribunale in composizione monocratica. Se si volesse indicare in percentuale il numero delle udienze affidate ai vice procuratori onorari rispetto a quello complessivo delle udienze penali che la Procura della Repubblica di Udine è chiamata a fronteggiare, si dovrebbe evocare circa il 60%, mediamente, dell’ammontare globale delle udienze penali.

Tale ripartizione del carico delle udienze fra procuratori togati ed onorari non è certo esclusiva della Procura friulana, e così non lo è il rapporto fra il numero delle udienze affidate ai vice procuratori onorari e quello complessivo delle udienze penali che un ufficio requirente deve coprire. Forse lo è, invece, una formula d’impiego peculiare dei magistrati onorari, che consiste nell’inserimento di quelli fra loro dichiaratisi disponibili in uno specifico Gruppo di lavoro destinato in via esclusiva alla trattazione dei procedimenti per i reati di competenza del giudice di pace. Ed infatti nove dei quindici magistrati onorari in servizio, oltre a partecipare alle udienze con le modalità già ricordate, sono altresì inseriti nell’apposito Gruppo affidatario dei reati di competenza del giudice di pace secondo un criterio automatico a base cronologica. Ciò si traduce nel simmetrico sgravio dei magistrati togati dalle investigazioni e dalle determi-

nazioni conclusive delle indagini preliminari rispetto alle tante piccole vicende umane di cui vengono investiti i giudici di pace.

La relativa previsione del progetto organizzativo dell’ufficio affida al procuratore il coordinamento del gruppo ed il compito di apporre il visto su tutti i provvedimenti, sia interlocutori che definitivi, sottoscritti dai vice procuratori onorari, in modo tale da consentirne un effettivo controllo (spesso propedeutico ad una costruttiva discussione nei casi di dissenso) e da farne comunque ricadere la responsabilità sul vertice dell’ufficio.

Ebbene, lo scrivente è quotidiano e diretto testimone dell’impegno, dello studio approfondito, della passione, della ricerca delle soluzioni più appropriate da parte di ciascuno dei nove magistrati onorari del gruppo rispetto ai casi loro affidati, ai quali possono dedicare un’attenzione certamente superiore a quella che verrebbe riservata dai colleghi togati ad un catalogo di reati di non elevato allarme sociale. Va da sé che tale collocazione dei magistrati onorari in un apposito gruppo di lavoro è di per sé un’importante gratificazione professionale, poiché ciascuno dei componenti, lungi dal limitarsi a svolgere compiti “ancillari” rispetto ai colleghi togati, gestisce il proprio carico di lavoro in piena autonomia. Non però in solitudine: infatti i vice procuratori onorari si confrontano sia fra loro, allorché si scambiano opinioni sulle prassi virtuose da seguire per la proficua trattazione dei casi loro affidati, sia con il capo dell’ufficio, allorché appone il visto sui loro provvedimenti ed interloquisce con ciascuno di essi nei casi di disaccordo.

E tale importante contributo all’efficienza dell’ufficio, sia in termini di partecipazione alle udienze che in termini di trattazione dei procedimenti di competenza del giudice di pace, viene fornito dai vice procuratori onorari – è bene ricordarlo – a fronte del regime indennitario ad oggi vigente, che è quello previsto dall’art. 3 bis dl 2.10.2008 n. 151, convertito in l. 28.11.2008 n. 186: vale a dire 98 euro lordi al giorno se l’attività esplicata è contenuta entro le cinque ore giornaliere; il doppio, vale a dire 196 euro lordi se l’attività esplicata ha superato le cinque ore.

Ciò detto, in questa armoniosa ed ormai collaudata coesistenza funzionale nella Procura friulana dei magistrati onorari, cui è delegata una fetta importante di esercizio della giurisdizione accanto a quella dei magistrati togati, irrompe ora la prospettiva di riforma della magistratura onoraria. Quali ne saranno i prevedibili effetti?

2. Che, è bene ricordarlo, è l’ufficio requirente di maggiori dimensioni della Regione Friuli Venezia Giulia, prevedendo in organico, oltre al procuratore, un procuratore aggiunto e quindici sostituti procuratori (attualmente tutti presenti in servizio), nonché diciassette viceprocuratori onorari (di cui attualmente quindici sono in servizio); il relativo circondario comprende circa la metà dell’intero territorio regionale.

### 3. La riforma della magistratura onoraria: l'invarianza finanziaria

Il 14 maggio scorso è entrata in vigore la legge 28.4.2016 n. 57, contenente la «*Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace*».

Il successivo 31 maggio (giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) è entrato in vigore il primo dei decreti attuativi, vale a dire il d.lgs 31.5.2016 n. 92, contenente la «*Disciplina della sezione autonoma dei Consigli giudiziari per i magistrati onorari e disposizioni per la conferma nell'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari in servizio*»). Appare certamente singolare il bruciante tempismo con cui è stato emanato tale primo decreto attuativo, ad un mese di distanza dalla promulgazione della Legge delega e nonostante il fatto che quest'ultima avesse concesso il termine di un anno<sup>3</sup> per l'adozione dei vari decreti delegati. Tuttavia esiste una spiegazione ragionevole: il 31.5.2016 era l'ultimo giorno di proroga delle funzioni dei magistrati onorari attualmente in servizio, termine indicato come invalicabile dall'ultima legge finanziaria, e cioè dalla Legge di stabilità 2016<sup>4</sup>. Il che significa che, se nulla fosse accaduto entro il 31 maggio, tutti i magistrati onorari in servizio a quella data sarebbero decaduti automaticamente, con conseguenze a dir poco nefaste per la tenuta del nostro sistema giudiziario.

Quali sono le linee-guida cui s'ispira la riforma?

Una prima immediata notazione s'impone su tutte le altre: lo Stato vuole assolutamente che la riforma sia "a costo zero".

Questo concetto è manifestato in più punti della Legge delega:

- nell'art. 2 comma 3 *lett. f)* allorché si preoccupa di chiarire che durante il tirocinio il futuro magistrato onorario non ha diritto ad alcuna indennità;
- nell'art. 2 comma 5 *lett. b)* allorché impone che i casi eccezionali e contingenti di applicazione del giudice onorario a collegi giudicanti civili e penali da parte del presidente del Tribunale non comportino nuovi o maggiori oneri per l'erario;
- nell'art. 2 comma 13 *lett. l)* allorché, dopo avere dettato al legislatore delegato una serie di complicati criteri per la determinazione dei compensi (di cui si tratterà oltre), incarica il

legislatore delegato d'individuare e regolare un regime previdenziale ed assistenziale che sia compatibile con la natura onoraria dell'incarico e sia privo di oneri per la finanza pubblica;

- nell'art. 2 comma 17 *lett. a)* allorché, in sede di regolazione del regime transitorio dei magistrati onorari attualmente in servizio, puntualizza che pure nel caso eccezionale in cui i medesimi possano esercitare, nel quarto (ed ultimo) quadriennio, funzioni giudiziarie e non solo meri compiti di ausilio verso i magistrati professionali, comunque non ne debbono derivare maggiori oneri per l'erario;
- nell'art. 2 comma 18 allorché prevede che il Ministero della giustizia individui annualmente, nell'ambito delle dotazioni ordinarie di bilancio, l'importo annuo di cui ogni Tribunale ed ogni procura della Repubblica possono disporre per la liquidazione delle indennità dovute ai magistrati onorari colà in servizio;
- nell'art. 9 primo comma ("invarianza finanziaria") in cui, con formula perentoria ed onnicomprensiva – la quale dunque, a ben guardare, rende superflue tutte le altre appena descritte –, afferma a chiare lettere che dall'attuazione sia della legge sia dei decreti legislativi delegati non debbono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;
- nell'art. 9 secondo comma che, mostrando di rendersi conto della complessità del riordino globale dello statuto della magistratura onoraria e prefigurando l'ipotesi che qualche decreto legislativo possa comportare maggiori oneri per l'erario, ne stabilisce *tout court* il differimento qualora i decreti legislativi non trovino compensazione al loro interno o non indichino le corrispondenti coperture.

La preoccupazione per l'invarianza finanziaria – nonostante sia stata stabilita dall'art. 9 primo comma della Legge delega una volta per tutte anche rispetto a ciascuno degli adottandi decreti legislativi delegati – ha già contagiato il primo di questi decreti, quello appunto emanato ed entrato in vigore il 31.5.2016. Infatti il d.lgs n. 92 del 2016, dimentico dell'esistenza del citato art. 9 della Legge delega, presenta a sua volta un – ridondante – art. 7, la cui rubrica è denominata «*clausola di invarianza finanziaria*» ed i cui

3. E dunque fino al 14 maggio 2017.

4. E precisamente dall'art. 1, comma 610, l. 28.12.2015 n. 208.

due commi ripetono i consueti ritornelli della non derivanza di nuovi o maggiori oneri per l'erario e dell'attuazione delle nuove norme con le risorse attualmente disponibili.

Dunque un primo dato normativo è indiscutibile: il fatto che il legislatore vuole che il complessivo riordino della magistratura onoraria non costi nulla, o meglio non costi nulla di più di quanto attualmente lo Stato già spende per essa. E dunque le indennità attualmente riconosciute ai magistrati onorari non possono certamente aumentare e semmai debbono diminuire. Il che accadrà da un lato per effetto del complicato meccanismo di calcolo prefigurato dall'art. 2 comma 13 della Legge delega (meccanismo che tra breve verrà analizzato), dall'altro accadrà perché<sup>5</sup> le risorse necessarie al funzionamento del prefigurato regime previdenziale ed assistenziale debbono essere reperite incidendo sulle indennità, e dunque erodendo queste ultime. Né può dimenticarsi che in ogni caso il legislatore imporrà un tetto annuale, evidentemente invalicabile, alle indennità liquidabili da ciascun ufficio giudiziario, secondo la previsione dell'art. 2 comma 18 sopra citata.

#### **4. (segue): la riduzione delle indennità**

È opportuna, ora, una breve analisi del meccanismo di calcolo delle indennità, che viene così individuato dal legislatore delegante:

- l'indennità si divide in due parti, una fissa ed una variabile, ed in linea generale deve assicurare la compatibilità dell'incarico onorario con lo svolgimento di altre attività lavorative;
- la parte fissa è stabilita a sua volta in due importi: uno, più basso, per le funzioni di mero ausilio dei magistrati professionali esercitate dai giudici onorari di pace<sup>6</sup> e dai vice procuratori onorari; un secondo, più alto (ma non predeterminato dalla Legge delega), per le funzioni giurisdizionali vere e proprie esercitate dai primi o dai secondi, ovviamente nei limiti delle funzioni loro delegabili;
- qualora il magistrato onorario svolga sia funzioni di ausilio sia funzioni giurisdizionali, la parte fissa va individuata sulla base delle funzioni svolte in via prevalente;

- la parte variabile sarà compresa fra il 15% ed il 50% della parte fissa e verrà erogata sulla base di un procedimento «a tre tempi»:
- innanzitutto il presidente del Tribunale ed il procuratore della Repubblica debbono emanare un provvedimento annuale, rispettoso dei criteri che verranno fissati dal Csm al riguardo e contenente l'indicazione degli obiettivi da raggiungere nell'anno solare tenendo conto della media di produttività dei magistrati dell'ufficio;
- al termine dell'anno, il presidente del Tribunale ed il procuratore della Repubblica debbono verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi;
- infine il presidente del Tribunale ed il procuratore della Repubblica debbono emanare uno specifico provvedimento di liquidazione della parte variabile dell'indennità.

Tale minuziosa e complessa procedura, peraltro, avrà il sicuro effetto di ridurre nell'immediatezza gli importi delle indennità rispetto a quelli liquidati oggi: se non altro perché, dovendo rimanere immutato il *quantum* complessivo annualmente liquidabile, verrà necessariamente scorporato da esso il *quid* destinato a costituire la quota variabile, la quale quota potrà venire riconosciuta solo al termine dell'anno solare ed all'avvenuta verifica del raggiungimento degli obiettivi.

Non può tacersi, in proposito, la seguente considerazione.

Il meccanismo che subordina la percezione di una parte dell'indennità al raggiungimento di obiettivi fissati dal capo del rispettivo ufficio giudiziario con un provvedimento amministrativo sembra vulnerare il canone costituzionale della soggezione del giudice soltanto alla legge, canone certamente applicabile anche al magistrato onorario: infatti quest'ultimo, se vuole legittimamente conseguire anche la parte variabile dell'indennità, dovrà adeguare la propria attività non soltanto al rispetto della legge, ma anche al rispetto del documento di predeterminazione degli obiettivi emanato dal presidente del Tribunale (per i giudici onorari di pace) o dal procuratore della Repubblica (per i vice procuratori onorari). Va da sé che ogni procuratore della Repubblica ed ogni presidente del Tribunale potrebbe determinare gli obiettivi del suo ufficio in modo diverso, magari considerando più il dato quantitativo dei procedimenti che debbono essere definiti che non il dato dell'ordi-

5. Come espressamente afferma la *lett.* l) del citato comma 13 della Legge delega.

6. Categoria che è destinata ad assorbire quella dei giudici onorari di Tribunale e quella dei giudici di pace: *cfr.* art. 1 *lett.* a) e 2 primo comma *lett.* a) della Legge delega.

ne di priorità di trattazione, ancorché quest'ultimo costituisca ormai un criterio normativo<sup>7</sup>.

E non basta.

Ancora prima della promulgazione della riforma della magistratura onoraria, la citata Legge di stabilità 2016 aveva già pensato di falciare significativamente le risorse destinate alla magistratura onoraria<sup>8</sup>.

Insomma, il legislatore ha imboccato decisamente la strada dell'inquadramento della magistratura onoraria non nell'ambito di una collaborazione coordinata e continuativa – come invece le associazioni dei magistrati onorari da tempo invocavano – ma nell'ambito di una cooperazione destinata a rimanere estemporanea, e cioè limitata nel tempo, e compensata con una mera indennità onnicomprensiva, senza ulteriori garanzie (se non quella del trattamento previdenziale, le cui risorse però vanno reperite con simmetrica erosione delle indennità, come s'è detto).

Rimane un'unica considerazione sotto tale profilo: il fatto che tali norme peggiorative entreranno in vigore solo dal quinto anno successivo alla data d'entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega<sup>9</sup>: e cioè, computando il *dies a quo* nel 14 maggio 2017, entreranno in vigore a partire dal 14 maggio 2022.

## **5. (segue): le accresciute competenze e responsabilità della magistratura onoraria**

A fronte di un drastico ridimensionamento delle loro aspettative economiche, i magistrati onorari si vedono peraltro accrescere competenze e responsabilità.

Infatti:

- nel loro statuto viene prefissata l'obbligatorietà di un tirocinio, al cui esito verrà emesso un giudizio d'idoneità dall'apposi-

ta sezione del Consiglio giudiziario per essi istituita (art. 2 comma 3 *lett. f*) della Legge delega);

- vengono stabiliti stringenti vincoli d'incompatibilità (art. 2 comma 4);
- è prevista poi una durata massima quadriennale dell'incarico, con possibile conferma per un ulteriore quadriennio<sup>10</sup> sulla base di un giudizio d'idoneità, basato su presupposti in gran parte analoghi a quelli previsti per le valutazioni di professionalità dei magistrati togati (art. 2 comma 7);
- compare una distinzione di funzioni fra quelle di mera assistenza ai giudici professionali e quelle giurisdizionali, queste ultime da esercitare tuttavia sulla base di direttive generali emanate dai giudici professionali<sup>11</sup> (art. 2 comma 5 *lett. a*) per i giudici onorari ed art. 2 comma 6 *lett. b*) per i vice procuratori onorari);
- non solo viene esteso ai magistrati onorari il regime dei doveri prescritto per i magistrati professionali, ma vengono previste le ipotesi di trasferimento d'ufficio per esigenze organizzative oggettive e di revoca dell'incarico per mancato svolgimento diligente dei propri compiti, compreso fra questi ultimi il mancato raggiungimento degli obiettivi pre-stabiliti dai capi degli uffici<sup>12</sup> (art. 2 commi 9 e 10);
- viene prefigurata una tipizzazione di illeciti disciplinari, con annessa procedura per l'applicazione delle relative sanzioni (art. 2 comma 11);
- viene prevista l'obbligatorietà della formazione e della partecipazione alle riunioni trimestrali organizzate dai capi degli uffici (art. 2 comma 14);
- vengono estese le competenze sia civili che penali dei magistrati onorari (art. 2 comma 15):

7. Si vuole alludere al disposto dell'art. 132 *bis* disp. att. cpp, la cui prima formulazione risale al novembre 2000 e che costituisce tuttora l'unico parametro normativo in vigore.

8. Dispone infatti l'art. 1 c. 609 della L. 28.12.2015 n. 208 che «il Ministero della giustizia adotta misure volte alla razionalizzazione delle indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, in modo da assicurare risparmi non inferiori a euro 6.650.275 per l'anno 2016 e a euro 7.550.275 a decorrere dall'anno 2017».

9. Così dispone l'art. 2 al comma 17 *lett. b*) n. 5 (per i giudici onorari) ed al comma 17 *lett. c*) (per i vice procuratori onorari).

10. Se si leggono le lettere b) e d) dell'art. 2 comma 7 della Legge delega, par di capire che la volontà del legislatore è quella di prevedere in otto anni la durata massima dell'incarico; però la lettera g) stabilisce un titolo preferenziale per i concorsi pubblici per i magistrati onorari «confermati per due quadrienni», il che sembrerebbe ammettere una seconda conferma quadriennale.

11. A proposito delle quali direttive paiono proporsi gli stessi problemi di compatibilità costituzionale cui s'è fatto cenno a proposito degli obiettivi annuali prefissati dai capi degli uffici.

12. E pure questo è un profilo che si presta al sospetto dell'incompatibilità costituzionale.

e mette conto qui evidenziare, in materia civile, almeno le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione fino ad un valore di 50.000 euro, le cause relative a beni mobili fino ad un valore di 30.000 euro, le nuove competenze in tema di esecuzione; ed in materia penale val la pena di citare i reati previsti dall'art. 6 L. 30.4.1962 n. 283 – i quali spesso comportano accertamenti complessi e problemi giuridici di non esiguo spessore, nonostante la non elevata pena per essi prevista –.

È bene osservare che su tali punti la delega deve essere ancora esercitata, sicché è presto per formulare valutazioni definitive. Resta però il fatto obiettivo che, a fronte di un accresciuto livello di competenze, di responsabilità, d'incompatibilità, di valutazione stringente dell'operato dei magistrati onorari, il solo ridimensionamento riguarda il loro trattamento economico.

Per quanto concerne l'esercizio delle funzioni giudiziarie, concepite in alternativa alle funzioni di mera assistenza, la prefigurazione normativa prevede la delegabilità ai magistrati onorari anche delle determinazioni conclusive delle indagini preliminari, previa emanazione di direttive generali da parte del magistrato professionale.

## **6. (segue): l'ufficio per il processo**

Oltre all'invarianza finanziaria, vi è un secondo *leitmotiv* che pervade la riforma: quello di rivitalizzare, grazie all'apporto dei magistrati onorari, l'ufficio per il processo<sup>13</sup>, che costituisce un'esigenza da tempo evidenziata dai magistrati professionali e che da un paio d'anni sta trovando una prima timida attuazione. Ebbene, tale unità organizzativa minima ora ingloba pure i magistrati onorari che prestano servizio all'interno del Tribunale (secondo il disposto dell'art. 2 comma 5 della Legge delega); inoltre, un'analogha previsione varrà pure per le procure della Repubblica (secondo il disposto dell'art. 2 comma 6 della Legge delega). Ai magistrati onorari inquadrati in siffatto ufficio viene riservata una duplice declinazione di compiti: o essi svolgono funzioni meramente ancillari rispetto ai magistrati togati ovvero svolgono funzioni giurisdizionali, potendo compiere atti loro delegabili, previa delimitazione delle direttive generali cui i medesimi debbano attenersi.

L'ufficio per il processo previsto per la magistratura giudicante e la parallela struttura organizzativa prevista per la magistratura requirente incarnano tuttavia una persistente contraddizione. Perché delle due l'una: o l'ufficio è istituito ed organizzato per razionalizzare e sveltire il lavoro quotidiano del magistrato professionale – ed allora deve essere composto in prevalenza da personale stabile, efficiente ed idoneo a garantirgli assistenza –; o l'ufficio è istituito ed organizzato per consentire adeguata formazione ai magistrati onorari ed agli stagisti – ed allora il lavoro del magistrato professionale non ne viene in realtà avvantaggiato, almeno fino a conseguita formazione adeguata degli stagisti e dei magistrati onorari: ma essi sono trattati sempre come collaboratori temporanei, destinati in perpetuo ad avvicinarsi con altri, con la conseguenza che l'investimento nella loro formazione produce un ritorno “a tempo determinato” in favore dell'ufficio, che da essi verrà lasciato proprio nel momento di massima resa per far posto ad altri –.

La realtà è che lo Stato sa bene di non disporre di ausiliari del giudice (e cioè di dipendenti del Ministero della giustizia formati ed inquadrati nelle aree funzionali previste) in numero adeguato alle esigenze effettive, essendo un fatto notorio sia l'indice di scopertura del personale di cancelleria degli uffici giudiziari italiani in ragione del 25-30% rispetto alla pianta organica, sia l'invecchiamento progressivo ed inesorabile di tale personale, per il quale da circa vent'anni non vengono indetti concorsi, sicché da gran tempo non v'è rimpiazzo di coloro che vanno in pensione. Ed allora lo Stato ha pensato di supplire a questa cronica carenza destinando all'ufficio per il processo prima gli stagisti ed ora pure i magistrati onorari: in tal modo lo Stato, oltre a spendere molto meno di ciò che dovrebbe fare se assumesse gli ausiliari amministrativi mancanti, opera una disinvolta commistione fra le esigenze di formazione da parte di stagisti e magistrati onorari e le esigenze di affidamento del proprio lavoro ad una struttura stabile ed efficiente da parte dei magistrati professionali.

Va infine osservato che la Legge delega prevede che i magistrati onorari inseriti negli uffici giudicanti possano esercitare funzioni giurisdizionali autonome solo dopo due anni dall'inizio dell'incarico: tale limitazione, invece, non vale per i vice procuratori onorari, i quali possono svolgere attività giurisdizionale da subito, sia pure nell'ambito di direttive generali impartite dal magistrato professionale.

13. La cui prima menzione legislativa risale all'art. 50 dl 24.6.2014 n. 90 conv. in L. 11.8.2014 n. 114, che, nell'ambito di un tentativo di razionalizzazione dell'attività degli uffici giudicanti, istituisce tale ufficio impiegando sia personale di cancelleria sia coloro che ivi svolgono il tirocinio formativo ai sensi dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e successive modificazioni, ovvero ai sensi dell'articolo 37, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

## **7. Cenni sul primo decreto legislativo delegato e sul regime transitorio**

Il già menzionato decreto legislativo delegato n. 92 del 2016<sup>14</sup>, entrato in vigore il 31.5.2016, si è prefisso due obiettivi:

- l'istituzione della sezione autonoma per i magistrati onorari del Consiglio giudiziario, con prerogative e funzioni analoghe a quella finora in vigore per i giudici di pace, e la sua immediata immissione in funzione attraverso un'elezione straordinaria da svolgersi entro la fine del mese di luglio 2016, con contestuale decadenza delle sezioni autonome dei giudici di pace all'atto della proclamazione degli eletti delle neo istituite sezioni;
- la fissazione definitiva del regime transitorio per i magistrati onorari in servizio al 31.5.2016.

Ciò detto, le coordinate principali del regime transitorio sono le seguenti:

- la validità quadriennale della conferma dei magistrati onorari in servizio al 31.5.2016 e la cessazione comunque dalle loro funzioni al compimento del 68esimo anno d'età<sup>15</sup>;
- l'espletamento di una minuziosa procedura di conferma, scandita da un breve termine perentorio (trenta giorni dal 31.5.2016) per la presentazione della relativa domanda e da un'istruttoria modellata sulle valutazioni di professionalità del magistrato di carriera (rapporto del capo dell'ufficio, disamina di provvedimenti a campione identificati in base a criteri stabiliti dal Consiglio giudiziario, giudizio di idoneità alla conferma deliberato dal Consiglio superiore della magistratura previa valutazione della sezione autonoma del Consiglio giudiziario, decreto di conferma emanato dal Ministro della giustizia.

Dunque la conferma dei magistrati onorari in servizio, nel regime transitorio attualmente in vigore, è

stabilita in un solo quadriennio, a fronte della previsione della Legge delega<sup>16</sup> circa la possibilità di estendere il regime transitorio fino a quattro quadrienni. Peraltro la tematica ben potrebbe essere rivalutata da qualcuno dei successivi decreti legislativi delegati, come sembra doversi intuire dal fatto che il preambolo del primo decreto legislativo attribuisce a sé stesso un'attuazione del regime transitorio soltanto "parziale".

Val la pena di osservare che la Legge delega stabilisce una limitazione funzionale delle attività dei magistrati onorari nel quarto mandato del periodo transitorio<sup>17</sup>: infatti, in tal caso i magistrati onorari potranno svolgere solo compiti inerenti l'ufficio per il processo ed i vice procuratori onorari potranno svolgere solo compiti di affiancamento dei magistrati togati, salvo il caso eccezionale del riconoscimento, da parte del Csm, di specifiche esigenze di servizio dell'ufficio (riconoscimento dal quale – come già visto – non dovranno derivare maggiori oneri per la finanza pubblica). Insomma, si tratta di una sorta di "retrocessione" rispetto all'esercizio di funzioni giurisdizionali autonome, retrocessione che riguarda proprio i magistrati più esperti: prospettiva difficilmente spiegabile in termini razionali.

## **8. Quale futuro per i viceprocuratori onorari?**

Così delineato il panorama della riforma, è finalmente possibile abbozzare una risposta alla domanda che ci si è posti all'inizio: quali saranno i prevedibili effetti della riforma sui vice procuratori onorari in servizio?

Vediamone qui quelli principali.

Un'innovazione certamente positiva – alla quale la Procura friulana s'è uniformata immediatamente – è quella, derivante dall'art. 7 comma 2 della Legge delega<sup>18</sup>, della partecipazione obbligatori<sup>19</sup> dei vice procuratori onorari alle assemblee trimestrali dell'ufficio, insieme con i magistrati togati: tali assemblee, nella previsione normativa, verranno dedicate ad affrontare le questioni giuridiche più rilevanti; ma è

14. Che interviene a porre fine al regime, ormai ultradecennale, delle proroghe annuali dei magistrati onorari.

15. Disposizione che ha comportato l'immediata conclusione del servizio prestato dai magistrati onorari che avevano già raggiunto tale età al 31.5.2016 e la correlativa immediata necessità di riassegnare i procedimenti loro affidati.

16. Contenuta nell'art. 2 comma 17 lett. a) n. 2).

17. Oltre ad una serie di regole per portare a regime la confluenza degli attuali giudici onorari di tribunale e giudici di pace nell'unica figura dei giudici onorari di pace: regole che, non riguardando i vice procuratori onorari, non verranno qui esaminate.

18. Norma che, pur inserita in Legge delega, ha di certo una portata immediatamente precettiva.

19. Sotto pena, in difetto di assenza giustificata, di valutazione negativa ai fini della conferma nell'incarico

ovvio che nella pratica saranno rivolte ad affrontare pure altre problematiche, prime fra tutte quelle di gestione dei procedimenti affidati ai magistrati onorari, in modo da uniformarne le prassi operative rispetto a quelle dei colleghi togati.

Altra innovazione certamente positiva è quella, derivante dall'art. 7 comma 3 della Legge delega, della formazione appositamente destinata ai magistrati onorari, formazione a sua volta obbligatoria<sup>20</sup> e somministrata in sede decentrata – realtà che peraltro già esiste di fatto in vari distretti, compreso quello di Trieste –.

Una norma che potrebbe essere salutata con favore dai magistrati onorari in servizio è quella della possibile loro conferma per quattro quadrienni – lasso temporale tanto più significativo se si considera che nel regime definitivo sarà prevista una sola conferma quadriennale o forse al massimo due, come s'è già detto –. Desta invece perplessità la già rilevata “retrocessione di funzioni” nell'ultimo quadriennio, superabile da una valutazione preventiva delle esigenze dell'ufficio da parte del Consiglio superiore della magistratura, la quale però dovrebbe costituire un'evenienza eccezionale.

Certamente sgradito, invece, sarà il definitivo assetto del regime economico indennitario, certamente peggiorativo rispetto a quello attuale: peraltro, le conseguenze saranno manifeste solo dopo un qua-

driennio dall'entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo, come s'è detto.

Rassicura, invece, la constatazione che il disegno riformatore non ridimensiona i vice procuratori onorari né per quanto concerne l'esercizio delle funzioni giudiziarie che essi svolgono normalmente al dibattimento né per quanto concerne quelle che molti di loro svolgono nella fase delle indagini preliminari – ivi compresa la prassi virtuosa in atto nella Procura friulana di cui s'è detto all'inizio, e cioè la trattazione in esclusiva dei procedimenti di competenza del giudice di pace –. Sarà necessario verificare come in concreto il decreto legislativo delegato attuerà le direttive della Legge delega; sarà probabilmente necessario riformulare il progetto organizzativo dell'ufficio: ma pressoché certamente sarà salva la prosecuzione, da parte dei viceprocuratori onorari, di svolgimento delle funzioni di gestione esclusiva dei procedimenti da loro attualmente trattati, con indubbio profitto per l'efficienza dell'ufficio.

Ma le vere domande sono le seguenti, destinate per ora a rimanere senza risposta. Continueranno a dedicarsi i vice procuratori onorari a tali attività con impegno e diligenza immutati, nonostante la certa riduzione delle indennità loro spettanti? E, quando la riforma andrà a regime, il sistema giudiziario troverà preparati e capaci laureati disponibili ad esercitare le funzioni onorarie per un compenso così risibile?