

**Formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2013-2015, che ha ridotto le materie precluse all'attività dei giudici onorari di tribunale.**  
(Risposta a quesito del 30 luglio 2013)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 30 luglio 2013, ha adottato la seguente delibera:

"Con nota in data 30 luglio 2012 (prot. CSM n. A-47212/2012 del 31 luglio 2012) – rimessa per competenza alla Ottava Commissione dal Comitato di Presidenza del 31 luglio 2012 – il Ministro della giustizia, facendo riferimento alla circolare consiliare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2013-2015 (circolare n. P-19199/2011 del 27 luglio 2011), che ha ridotto le materie precluse all'attività dei giudici onorari di tribunale, fra le quali quella tutelare, ed alla successiva risoluzione approvata dall'Assemblea plenaria nella seduta del 25 gennaio 2012 sui moduli organizzativi dell'attività dei giudici onorari di tribunale, ha richiesto parere in ordine:

- *“all'esatta individuazione, nel quadro normativo e tabellare prima delineato, delle attività delegabili ai g.o.t. nella materia tutelare, da rendersi o meno fuori udienza”*; nonché:

- *“alla possibilità o necessità di ancorare – ai fini della liquidazione dei compensi – le attività rese dai g.o.t. ai giorni delle udienze tabellarmente previste – o da prevedersi – anche per i g.o.t. in materia tutelare, e con l'espressa formalizzazione (risultante dai verbali) dell'udienza, ordinaria e straordinaria, quale forma di svolgimento dell'attività giurisdizionale resa in subiecta materia”*.

Nella seduta del 26 settembre 2012 la Commissione ha deliberato di richiedere all'Ufficio studi e documentazione una relazione con riferimento al tema in oggetto, che vi ha provveduto in data 19 luglio 2013;

**o s s e r v a.**

1. Per poter cogliere l'effettivo oggetto della questione giuridica sollevata appare necessario procedere, in primo luogo, ad una sintetica rappresentazione del contenuto della nota del Ministro della giustizia da cui è originata la proposizione dei presenti quesiti.

In essa è stato ricordato come la nuova Circolare del C.S.M. P. n. 19199 del 27 luglio 2011, sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2013-2015, abbia ridotto il numero delle materie precluse all'attività dei giudici onorari di Tribunale, fra le quali è prevista pure quella tutelare. Del pari, la Risoluzione consiliare del 25 gennaio 2012 (*“Moduli organizzativi dell'attività dei giudici onorari di tribunale”*) ha specificato come, in applicazione del punto 61.2 della nuova Circolare sulle tabelle, vi sia ora la possibilità di utilizzare i g.o.t. in funzione collaborativa del giudice anche per attività per le quali non sia previsto lo svolgimento di udienze.

Tali previsioni e specificazioni introdotte dalla disciplina consiliare secondaria, tuttavia, pongono evidenti problemi di natura applicativa, atteso che – per come esplicitato dal Ministro nella sua nota – *«tali ultime attività, ove effettivamente svolte dai magistrati onorari, restano, di fatto, prive di remunerazione, poiché le prestazioni dei giudici onorari di Tribunale sono retribuite esclusivamente, per legge, mediante la corresponsione di un'indennità, dell'importo di euro 98, per le sole attività di udienza svolte nello stesso giorno (ex art. 3 bis comma 1 Decreto Legge 2 ottobre 2008 n. 151, conv. in Legge 28 novembre 2008 n. 186). Indennità aumentata, secondo il comma 1 bis della norma prima citata, di ulteriori euro 98 ove il complessivo impegno lavorativo – sempre per le attività di udienza di cui al comma 1 citato – superi le cinque ore –»*.

La predetta disciplina, che ancora la corresponsione dell'indennità ai g.o.t. solo all'espletamento dell'attività di udienza, differisce con riguardo alla posizione dei vice procuratori onorari, cui, invece, la legge riconosce la possibilità di vedersi retribuite pure le attività svolte al di fuori dell'udienza – con evidente disparità di trattamento economico tra magistrati onorari giudicanti e requirenti –.

Tale disparità, ad avviso del Ministro, appare difficilmente colmabile facendo ricorso ad interpretazioni estensive del concetto tecnico di udienza. Le date di udienza, peraltro, sono formalizzate presso gli uffici giudicanti in tabelle ritualmente approvate dal C.S.M., nel rispetto della disciplina prefissata in materia penale e civile, ferma restando la discrezionalità del singolo giudice di fissare delle udienze straordinarie.

Di conseguenza, ove si ritenesse di estendere in via interpretativa l'ambito tecnico del concetto di udienza *«anche alle attività del giudice tutelare, quali, ad esempio, quelle di convocazione e ascolto delle parti, sarebbe in ogni modo necessaria, da parte dei Dirigenti preposti, la specifica formalizzazione – tramite gli strumenti prima citati – delle singole date di udienza che nella materia tabellare sono assegnate ai g.o.t.»*.

Pertanto, sulla scorta di tali osservazioni, il Ministro ha avanzato richiesta di parere al C.S.M. sulle due specifiche questioni sopra indicate, rispettivamente aventi ad oggetto – lo si ribadisce -: 1) l'esatta individuazione delle attività delegabili ai g.o.t. nella materia tutelare, da rendersi o meno fuori udienza; 2) – la verifica della possibilità o necessità di ancorare – ai fini della liquidazione dei compensi – le attività rese dai g.o.t. ai giorni delle udienze tabellarmente previste – o da prevedersi – anche per i g.o.t. in materia tutelare, e con l'espressa formalizzazione (risultante da verbali) dell'udienza, ordinaria e straordinaria, quale forma di svolgimento dell'attività giurisdizionale resa *in subiecta materia*.

2. Per dare risposta ai formulati quesiti è, in primo luogo, compito di questo Ufficio delineare, in una visione generale e sintetica, l'ambito di operatività attualmente rimesso alla competenza dei g.o.t., sia in ambito civile che penale, soprattutto alla stregua di quanto da ultimo stabilito nella già citata Risoluzione consiliare del 25 gennaio 2012.

Le attribuzioni e le competenze dei giudici onorari di tribunale sono state fissate, in ambito primario, nel contesto della riforma ordinamentale del giudice unico, attuata con la legge n. 51 del 1998, nella quale è stato introdotto, tra l'altro, il nuovo art. 43 bis O.G. (*“Funzioni dei giudici ordinari ed onorari addetti al tribunale ordinario”*), per il quale *«I giudici ordinari ed onorari svolgono presso il tribunale ordinario il lavoro giudiziario loro assegnato dal Presidente del tribunale o, se il tribunale è costituito in sezioni, dal Presidente o altro magistrato che dirige la sezione.*

*I giudici onorari di tribunale non possono tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari.*

*Nell'assegnazione prevista dal primo comma, è seguito il criterio di non affidare ai giudici onorari: a) nella materia civile, la trattazione di procedimenti cautelari e possessori, fatta eccezione per le domande proposte nel corso della causa di merito o del giudizio petitorio; b) nella materia penale, le funzioni di giudice per le indagini preliminari e di giudice dell'udienza preliminare, nonché la trattazione di procedimenti diversi da quelli previsti dall'articolo 550 del codice di procedura penale».*

Successivamente, poi, è intervenuta un'evoluzione normativa secondaria che, in ambito consiliare, ha portato ad importanti interventi di chiarificazione e modifica.

Dopo una prima accezione interpretativa che aveva indotto il C.S.M. a ritenere utilizzabili i g.o.t. in udienza solo in qualità di supplenti di giudici ordinari monocratici assenti – unicamente lasciando alle situazioni di *extrema ratio* la possibilità di integrare con costoro i collegi – ci si era cominciati ad orientare, già con la Circolare sulla formazione delle tabelle relative al biennio 2004-2005, per la possibilità di far trattare ai g.o.t., in modo autonomo e con un proprio ruolo, anche alcune specifiche materie <sup>(1)</sup>, ampliandone l'ambito delle competenze rispetto al passato, con la

---

<sup>1</sup> Tali specifiche tipologie di materie riguardavano: le esecuzioni mobiliari; gli affari ex Pretura ancora pendenti presso i singoli uffici; l'assunzione di prove delegate; le cause di locazione ad uso abitativo, limitatamente alle controversie aventi ad oggetto la determinazione dell'equo canone e le accessorie richieste di pagamento e restituzione di somme; la materia del condominio; gli affari penali già della Pretura ancora pendenti, sempreché si trattasse di procedimenti ricompresi tra quelli previsti dall'art. 550 c.p.p..

previsione della possibilità di trattare anche le cause di locazione (sia pur con specifici limiti oggettivi) e del condominio.

Con la delibera del 16 luglio 2008, poi, il C.S.M. aveva ampliato la nozione di impedimento, funzionale alla possibilità di utilizzazione dei g.o.t. <sup>(2)</sup>, quindi fornendo una nuova e più articolata regolamentazione della materia con la Circolare sulla formazione delle tabelle per il triennio 2009-2011.

Con tale disposizione il Consiglio superiore della magistratura, riprendendo e consolidando la nozione estesa di impedimento, aveva previsto, in termini generali, la possibilità di destinare i giudici onorari quali supplenti dei giudici professionali, nei casi di assenza o impedimento del magistrato, per la trattazione dei processi con rito monocratico, fatti salvi i limiti per materia specificamente individuati, consistenti: 1) per il settore civile: i procedimenti cautelari e possessori; in materia di lavoro e previdenza; in materia societaria e fallimentare; in materia di diritto di famiglia, ivi compresi gli affari di competenza del giudice tutelare; in materia di immigrazione; gli affari devoluti alle sezioni stralcio; gli affari di competenza delle sezioni specializzate in materia di proprietà intellettuale ed industriale. 2) per il settore penale: i procedimenti diversi da quelli previsti dall'art. 550 c.p.p.; i reati in materia ambientale, urbanistica, alimenti e prevenzione degli infortuni; i procedimenti pendenti nella fase comportante l'esercizio delle funzioni di giudice delle indagini preliminari o di giudice dell'udienza preliminare; i procedimenti di appello del giudice di pace, come previsti dall'art. 39 D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274; i procedimenti tratti a giudizio con rito direttissimo.

Diversa disciplina era stata dettata, invece, con riguardo alle ipotesi di assenze o vacanze perduranti, in relazione alle quali la suddetta Circolare per il triennio 2009-2011 poneva dei limiti più severi rispetto al passato, consentendo l'utilizzazione dei g.o.t. solo nei casi di impossibilità di ricorrere all'utilizzazione dei magistrati distrettuali, ovvero alla sostituzione mediante tabelle infradistrettuali ed esclusivamente nelle materie corrispondenti a quelle per le quali in precedenza era consentita la supplenza - ossia le esecuzioni mobiliari, gli affari civili e penali ex Pretura pendenti, le prove delegate, la determinazione di equo canone e condominio -.

Anche in ragione di talune criticità, evidenziate nel concreto utilizzo dei g.o.t. presso gli uffici giudiziari, il C.S.M. ha recentemente modificato la normativa secondaria contenuta nella Circolare sulle tabelle ed ha dettato per il triennio 2012/2014 una disciplina sotto diversi aspetti innovativa, modificando il dettato del nuovo Par. 61, regolante la figura dei "Giudici onorari di tribunale" <sup>(3)</sup>.

---

<sup>2</sup> Era stato, in particolare, ritenuto che «la nozione di impedimento potrebbe configurarsi anche in modo più ampio, ossia in tutte quelle situazioni non strettamente riconducibili ad impegni processuali coincidenti con una certa udienza, ma in cui debba comunque considerarsi il complessivo carico di lavoro del giudice in un determinato arco temporale, e quindi la trattazione di un certo numero di processi particolarmente impegnativi per complessità o numero delle parti in concomitanza dell'ordinario carico di lavoro. Nelle situazioni suddette ben può parlarsi di un impedimento contingente che può essere fronteggiato con l'utilizzazione di un GOT cui attribuire parte degli affari del giudice togato in tal modo impedito, fatti ovviamente salvi gli affari che il magistrato onorario non può comunque trattare».

<sup>3</sup> Il testo dell'attuale Par. 61. della Circolare sulle tabelle prevede:

«61.1 – Le proposte tabellari dovranno contenere specifiche indicazioni quanto alla destinazione ed alle funzioni dei giudici onorari di tribunale (GOT) assegnati, previa consultazione dei medesimi, alle singole sezioni degli uffici, ai sensi dell'art. 43 bis O.G..

61.2 – La proposta tabellare può prevedere l'impiego dei giudici onorari con i seguenti limiti:

1) per il settore civile:

a) i procedimenti cautelari e possessori, fatta eccezione per le domande proposte nel corso della causa di merito o del giudizio petitorio;

b) gli appelli avverso le sentenze del giudice di pace;

2) per il settore penale:

a) i procedimenti diversi da quelli previsti dall'art. 550 cpp;

b) i procedimenti che si trovino nella fase che comporti l'esercizio delle funzioni di giudice delle indagini preliminari o di giudice dell'udienza preliminare.

c) i procedimenti di appello del giudice di pace, come previsti dall'art. 39 D. Lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

L'utilizzo dei GOT può avvenire secondo i seguenti modelli:

La nuova disciplina si caratterizza per il fatto di riproporre taluni schemi (quali la supplenza dei g.o.t. nei collegi o l'assegnazione di ruoli in caso di vacanze nell'organico dell'ufficio) già utilizzati in passato e poi accantonati, ma che, tuttavia, disegnano modelli di impiego fortemente innovativi, in parte incoraggiati dai positivi risultati di esperienze operative maturate in alcuni uffici giudiziari.

Le novità più significative si ravvisano nell'ampliamento delle competenze dei magistrati onorari, fortemente riducendo i limiti di materia all'utilizzo dei g.o.t., e nella previsione di un triplice modello di impiego, maggiormente funzionale alle esigenze degli uffici, costituito, nell'ordine: dall'affiancamento al giudice togato, dall'assegnazione di un ruolo in caso di significative vacanze di organico e dalla destinazione in supplenza dei giudici togati, anche nei collegi.

In maggiore dettaglio, gli affari che, ancora per vincolo legislativo primario, non possono essere rimessi alla competenza dei g.o.t. sono attualmente costituiti solo dalla trattazione dei procedimenti cautelari e possessori, fatta eccezione per le domande proposte nel corso della causa di merito o del giudizio petitorio (settore civile) e le funzioni di giudice per le indagini preliminari e di giudice dell'udienza preliminare, oltre alla trattazione dei procedimenti monocratici diversi da quelli previsti dall'art. 550 c.p.p. (settore penale). E' anche preclusa ai g.o.t., conformemente alla disciplina secondaria già vigente, la trattazione dei giudizi di appello avverso le sentenze del giudice di pace.

Gli ulteriori limiti, introdotti dalla nuova Circolare consiliare, riguardano le sole ipotesi in cui, nel caso di significative vacanze di organico, venga disposta l'assegnazione al g.o.t. di un proprio ruolo autonomo. Tali limitazioni riguardano materie altamente specialistiche o afferenti alla

---

*1) Ciascun giudice togato può essere affiancato da un giudice onorario di tribunale nella trattazione di procedimenti individuati con criteri generali ed astratti.*

*Al giudice togato deve, in questo caso, essere affidato un ruolo aggiuntivo.*

*Nelle sezioni penali il giudice togato, celebrata l'udienza di comparizione ex art. 555 c.p.p., stabilisce quale dei procedimenti speciali e quali dibattimenti assegnare ai giudici onorari.*

*Nelle sezioni civili il giudice togato, con riferimento a ciascun procedimento, delega compiti e attività, anche istruttorie purché non complesse, al giudice onorario, affidandogli con preferenza i tentativi di conciliazione e i procedimenti speciali previsti dagli art. 186 bis e 423, primo comma, c.p.c.;*

*2) In caso di significative vacanze nell'organico dell'ufficio, ai GOT può essere assegnato un ruolo, con esclusione delle seguenti materie:*

*a) per il settore civile:*

- societaria e fallimentare;*
- proprietà intellettuale ed industriale.*

*b) per il settore penale:*

- i procedimenti tratti a giudizio con rito direttissimo.*

*In queste ipotesi il Presidente di sezione o, in mancanza, un giudice togato individuato con la procedura di cui al par. 33.7, esercita le funzioni di coordinatore e referente dei GOT per ciascuna sezione civile e penale o per la sezione promiscua.*

*3) Fermi tutti i limiti di materia su evidenziati, i giudici onorari possono comunque essere destinati in supplenza dei giudici professionali anche nei collegi.*

*61.3 – Nelle proposte, in ogni caso, debbono essere specificati i criteri oggettivi e predeterminati di assegnazione degli affari devoluti ai giudici onorari e di sostituzione dei giudici professionali, nell'osservanza dei limiti stabiliti dall'art. 43 bis O.G. e dalle disposizioni che precedono.*

*61.4 – Del deposito delle proposte tabellari deve essere data tempestiva comunicazione a tutti i giudici onorari di tribunale i quali possono prenderne visione e presentare le loro osservazioni per iscritto, oppure mediante posta elettronica, al Consiglio giudiziario entro 10 giorni dalla comunicazione del deposito. Le osservazioni e deduzioni, ammesse solo per le loro attribuzioni, restano depositate ulteriori 5 giorni per consentire entro tale termine eventuali controdeduzioni.*

*61.5 – I dirigenti degli uffici giudiziari dovranno, in ogni caso, sia in sede centrale che in sede decentrata, favorire le attività dirette alla formazione professionale dei magistrati onorari.*

*61.6 – Ogni anno il dirigente dell'ufficio, entro il 31 dicembre, trasmette al Consiglio giudiziario ed al CSM una relazione, da inserire nel fascicolo di cui al par. 17, sulle modalità di utilizzo dei GOT e sui risultati conseguiti.*

*61.7 – Le norme di questo capo si applicano in quanto compatibili anche al ruolo dei magistrati onorari eventualmente istituiti in via temporanea».*

libertà personale, come: per il settore civile, il diritto societario e fallimentare, oltre alla proprietà intellettuale ed industriale; per il settore penale, i procedimenti tratti a giudizio con rito direttissimo.

Per come correttamente evidenziato nella Risoluzione consiliare del 25 gennaio 2012 (“*Risoluzione sui moduli organizzativi dell’attività dei giudici onorari in tribunale*”), vi è, poi, un secondo livello di selezione degli affari affidabili ai g.o.t., sostanzialmente ricavabile dal combinato disposto delle previsioni di cui ai punti 61.1, 61.3 e 61.6 della nuova Circolare sulle tabelle. Esso riguarda tutte le modalità di impiego della magistratura onoraria ed è sostanzialmente affidato al Dirigente dell’ufficio che, previa approfondita analisi dei flussi e delle pendenze ed in coerenza con il piano di gestione di cui all’art. 37 D.L. 78/2010, dovrà procedere, nel redigere il progetto tabellare per il triennio 2012/2014 e nell’adottare le successive variazioni che dovessero rendersi necessarie, a specificare i criteri “*oggettivi e predeterminati*” di assegnazione degli affari devoluti ai giudici onorari e di sostituzione dei giudici professionali, distribuendo i magistrati onorari – previa consultazione con i medesimi – tra le singole Sezioni degli uffici.

Deve essere ricordato, infine, come un terzo livello di selezione degli affari affidabili ai g.o.t., nonché delle singole attività ad essi delegabili, sia costituito dalle scelte concretamente operate – sia pur sempre nel rispetto dei limiti di materia normativamente previsti - dal singolo giudice togato cui venga affiancato un magistrato onorario, previa assegnazione di un ruolo aggiuntivo.

Orbene, così ricostruita la competenza oggi spettante ai giudici onorari di tribunale, deve effettivamente convenirsi con l’indicazione resa in sede di richiesta della presente relazione, per cui, effettivamente, è allo stato rimesso ai g.o.t. anche l’esercizio delle funzioni tutelari, in linea teorica da costoro espletabili in ciascuna delle tre modalità di impiego attualmente previste - affiancamento al giudice togato, assegnazione di un ruolo in caso di significative vacanze di organico, destinazione in supplenza dei giudici togati -.

**3.** Chiariti i superiori aspetti, ed in particolare accertato come nell’ambito dell’attuale disciplina normativa secondaria sia prevista la possibilità da parte dei giudici onorari di tribunale di esercitare anche le funzioni di giudice tutelare, è necessario passare alla verifica, in termini concreti, di quali specifiche funzioni possano essere effettivamente svolte dai g.o.t. nell’ambito della materia tutelare.

Tale questione corrisponde, peraltro, al primo dei quesiti avanzati da parte del Ministro della giustizia, che, per come in precedenza osservato, ha proprio chiesto di accertare la «*esatta individuazione delle attività delegabili ai g.o.t. nella materia tutelare, da rendersi o meno fuori udienza*».

Ad avviso di questo Ufficio, non appare, tuttavia, possibile offrire risposta certa alla superiore domanda, non essendo definibile in modo assoluto e definitivo quale sia la competenza dei g.o.t. in materia tutelare.

La predetta incertezza non deriva solo dalla novità della modifica normativa, e dunque dall’insicurezza che ordinariamente accompagna l’introduzione di una novella, bensì proprio dalla pluralità di varianti che sembrano accompagnare la disciplina normativa di riferimento.

Ciò lo si desume, in primo luogo, dalla diversità con cui le funzioni tutelari possono tabellarmente essere rimesse alla competenza di ogni singolo giudice onorario di tribunale.

Evidentemente diversa sarà l’ampiezza della predetta competenza a seconda che: il g.o.t. sia affiancato al giudice togato; al g.o.t. sia assegnato un ruolo in caso di significative vacanze di organico; il g.o.t. sia destinato in supplenza dei giudici togati, anche nei collegi - con previsione di criteri “*oggettivi e predeterminati*” di assegnazione degli affari devoluti ai giudici onorari e di sostituzione dei giudici professionali -. Appare chiaro, infatti, come l’ampiezza di tali competenze potrà concretamente essere diversificata a seconda che il g.o.t. sia affiancato ad un giudice togato, che provvederà a delegargli solo l’espletamento di talune tipologie di attività o di fattispecie concrete, ovvero che il g.o.t. disponga di un ruolo – proprio (in caso di significative vacanze di organico) o di un giudice togato (in caso di supplenza) – con onere di espletamento di tutte le funzioni di giudice tutelare in esso espressamente previste.

Soprattutto incerta è la possibilità di individuare anticipatamente le funzioni tutelari delegabili ai g.o.t. in ragione dell'enormità delle competenze che, ordinariamente, caratterizzano proprio lo svolgimento delle funzioni di giudice tutelare. Esse, in sostanza, sono già *ex se* difficilmente elencabili in maniera completa ed esaustiva, stante la loro considerevole vastità.

La generica indicazione della figura del giudice tutelare, e dei tratti essenziali della sua funzione, è prevista nelle disp. att. c.c., dove all'art. 43 viene precisato che *“I provvedimenti del giudice tutelare (Cod. Civ. 344 e seguenti) sono emessi con decreto.*

*Nei casi urgenti la richiesta di un provvedimento può essere fatta al giudice anche verbalmente”.*

Il successivo art. 44 disp. att. c.c. dispone, poi, che *“Il giudice tutelare può convocare in qualunque momento il tutore, il protutore e il curatore allo scopo di chiedere informazioni, chiarimenti e notizie sulla gestione della tutela (Cod. Civ. 357 e seguenti) o della curatela (Cod. Civ. 394 e seguenti) e di dare istruzioni inerenti agli interessi morali e patrimoniali del minore”*, altresì prevedendosi all'art. 45 che *“La competenza a decidere dei reclami avverso i decreti del giudice tutelare spetta al tribunale ordinario quando si tratta dei provvedimenti indicati negli artt. 320, 321, 372, 373, 374, 376, secondo comma, 386, 394 e 395 del codice”*, mentre spetta al tribunale per i minorenni in tutti gli altri casi e *“nell'ipotesi prevista nell'art. 386, ultimo comma, del codice l'autorità giudiziaria competente provvede in sede contenziosa”.*

Ciò chiarito, non esiste poi nella normazione codicistica, né invero in nessuna specifica legislazione di settore, una tassativa e completa elencazione delle funzioni spettanti al giudice tutelare.

Normalmente esse hanno ad oggetto una rilevante parte delle funzioni di c.d. *“volontaria giurisdizione”*, in prevalenza attinenti ai cd *“soggetti deboli”* (minori, interdetti, inabilitati, beneficiari di amministrazione di sostegno, adolescenti in gravidanza, pazienti psichiatrici destinatari di trattamento sanitario obbligatorio). Con il termine di volontaria giurisdizione, in particolare, si qualificano delle ipotesi di intervento dell'Autorità Giudiziaria (non solo del giudice tutelare, ma anche, a seconda dei casi, del Tribunale ordinario, della Corte di appello e del Tribunale per i minorenni) in fattispecie tra loro assolutamente eterogenee, solo unificabili per il fatto di non prevedere due o più parti contrapposte, portatrici di interessi in conflitto, ma solo delle persone incapaci, o non del tutto capaci, di provvedere da sole ai propri interessi, a cui favore è previsto l'intervento di un giudice con funzioni di tutela e di garanzia, su richiesta di parenti o soggetti che agiscono con la stessa finalità di protezione <sup>(4)</sup>.

Ogni modalità con cui si tenti una classificazione delle principali funzioni svolte dal giudice tutelare appare, dunque, necessariamente parziale e non esaustiva.

Le suddette attività, in ogni modo, sono normalmente raggruppate a seconda che il *“soggetto debole”* sia un minore di età, ovvero un soggetto totalmente o parzialmente incapace <sup>(5)</sup>.

Così, con riguardo ai minori di età, il giudice tutelare (tra l'altro):

- 1) autorizza il tutore a proporre nell'interesse del minore azione per la dichiarazione di paternità e maternità naturali (art. 273, comma 1, c.c.);
- 2) richiama il figlio minore allontanatosi senza permesso dalla casa dei genitori o dal genitore esercente la potestà (art. 318 c.c.);
- 3) autorizza i genitori alla gestione del patrimonio dei figli minori, ed in particolare al compimento degli atti di straordinaria amministrazione elencati nell'art. 320 c.c.;

---

<sup>4</sup> I tratti comuni dei procedimenti di volontaria giurisdizione sono, tradizionalmente, costituiti da: mancanza di contenzioso, pur con le garanzie proprie del principio del contraddittorio e del giusto processo; utilizzo del ricorso quale ordinario mezzo di introduzione dell'istanza; mancanza di coazione; forma prevalente del decreto quale atto conclusivo del procedimento; mancanza di passaggio in giudicato, con possibilità di revoca del provvedimento con effetti *ex tunc*; presenza di potere istruttorio da parte del giudice; possibilità di limitati mezzi di impugnazione.

<sup>5</sup> Oltre a quello indicato, esistono altri metodi di classificazione delle attività esercitate dal giudice tutelare, come, ad esempio, quelli che distinguono tra: 1) atti a contenuto patrimoniale e atti a contenuto personale (una cui sottocategoria può essere individuata negli atti di natura personalissima); 2) atti di ordinaria amministrazione e atti di straordinaria amministrazione

4) nomina, nell'eventualità in cui ci sia conflitto di interessi patrimoniali tra i vari figli o tra i due genitori, un curatore speciale, autorizzandolo in un secondo momento al compimento degli atti di gestione del patrimonio nell'interesse dei figli (art. 320, ultimo comma, c.c.);

5) nomina, al figlio minore, un curatore speciale autorizzato a compiere atti nel suo interesse eccedenti l'ordinaria amministrazione che i genitori non possono o non vogliono compiere (art. 321 c.c.);

6) vigila sull'osservanza delle condizioni che il Tribunale abbia stabilito per l'esercizio della potestà genitoriale e per l'amministrazione dei beni del minore (art. 337 c.c.);

7) apre la tutela nei confronti dei minori i cui genitori siano decaduti o per altre cause non possano esercitare la potestà (art. 343 c.c.);

8) emette provvedimenti urgenti occorrenti per la cura del minore e per conservare e amministrare il suo patrimonio prima che il tutore abbia assunto le funzioni (art. 361 c.c.);

9) emette provvedimenti relativi all'educazione ed all'amministrazione del patrimonio del minore (art. 371, comma 1, c.c.);

10) concede l'autorizzazione al tutore per l'investimento di capitali del minore (art. 372 c.c.);

11) autorizza il tutore a compiere taluni atti di disposizione dei beni del minore (art. 374 c.c.);

12) determina il modo di erogazione o di reimpiego del prezzo ricavato dalla vendita dei beni del minore (art. 376, comma 2, c.c.);

13) approva il conto finale dell'amministrazione dei beni del minore (art. 386, comma 2, c.c.);

14) nomina l'amministratore di sostegno, al minore, nell'ultimo anno prima del raggiungimento della maggiore età (art. 405 c.c.);

15) autorizza il rilascio di documento valido per l'espatrio al minore quando manchi l'assenso dell'esercente la potestà, ovvero al genitore di figli minori che non abbia ottenuto l'assenso dell'altro genitore o sia da esso legalmente separato, previa richiesta, a mezzo carabinieri, dell'assenso o delle motivate ragioni del dissenso dell'altro genitore (art. 3 lett. a-b, l. n. 1185/1967);

16) emette il decreto di esecutività dell'affido eterofamiliare di minore, disposto con delibera del Comune territorialmente competente (art. 4, comma 1, L. 184/1983 e art. 4 L. 149/2002);

17) autorizza l'interruzione volontaria della gravidanza di minorenne (art. 12, comma 2, L. n. 194/1978).

Passando, quindi, alle competenze riguardanti i soggetti totalmente o parzialmente incapaci (interdetti, inabilitati, beneficiari di amministrazione di sostegno, pazienti psichiatrici sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio), il giudice tutelare (tra l'altro):

1) soppriende alle tutele e curatele, ai sensi dell'art. 344 c.c.;

2) nomina il tutore agli interdetti giudiziali e legali, ed ai minori orfani di ambedue i genitori, o con genitori che non possano esercitare la potestà, nomina il curatore agli inabilitati e l'amministratore di sostegno a soggetti affetti da infermità di mente o da altra menomazione, fisica o psichica e vigila sull'operato di tali soggetti;

3) riceve il giuramento del tutore (art. 349 c.c.);

4) autorizza tutore, curatore ed amministratore di sostegno, ai sensi degli artt. 374, 394 e 411 del codice civile, alla gestione del patrimonio dei soggetti deboli, e rilascia il parere favorevole o sfavorevole all'autorizzazione del Tribunale, nelle circostanze in cui l'atto autorizzativo sia di competenza di tale Organo giurisdizionale, ai sensi dell'art. 375 del codice civile;

5) assegna al tutore un'equa indennità (art. 379, comma 2, c.c.); nonché esonera (art. 383 c.c.), rimuove (art. 384, comma 1, c.c.) e sospende (art. 384, comma 2, c.c.) il tutore dall'ufficio.

6) convoca, qualora ne ravvisi la necessità, tutore, curatore ed amministratore di sostegno per sostenere dei colloqui informativi, anche al fine di valutare l'andamento della situazione

personale e della gestione patrimoniale dei soggetti deboli, ed approva il rendiconto periodico che tali soggetti sono tenuti a presentare;

7) convalida il provvedimento di trattamento sanitario obbligatorio adottato dal Sindaco.

Orbene, per come abbondantemente chiarito in precedenza, tutte queste attività riguardanti la materia tutelare possono, in linea teorica, essere delegate alla competenza dei giudici onorari di tribunale, secondo uno dei tre modelli di impiego previsti dalla nuova Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari (affiancamento al giudice togato, assegnazione di un ruolo in caso di significative vacanze di organico, destinazione in supplenza dei giudici togati).

Tale aspetto, come correttamente coltosi nella richiesta del Ministro della giustizia, assume, soprattutto, decisiva incidenza nella determinazione delle indennità effettivamente liquidabili ai g.o.t. nell'esercizio delle funzioni di giudice tutelare.

4. La disciplina della remunerabilità delle attività prestate dai giudici onorari di tribunale è stabilita dall'art. 4, comma 1, D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 273, così come da ultimo modificato dall'art. 3-bis D.L. 2 ottobre 2008, n. 151.

Tale norma prevede espressamente che «*Ai giudici onorari di tribunale spetta un'indennità di euro 98 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno*». Il successivo comma 1-bis specifica, poi, che «*Ai giudici onorari di tribunale spetta un'ulteriore indennità di euro 98 ove il complessivo impegno lavorativo per le attività di cui al comma 1 superi le cinque ore*».

Come direttamente evincibile dalla lettura del dettato normativo, quindi, il pagamento dell'indennità ai g.o.t. è strettamente collegato allo svolgimento dell'attività di udienza in un determinato giorno, eventualmente raddoppiabile, ove la stessa udienza dovesse protrarsi oltre l'ordinario termine di cinque ore.

La previsione normativa, pertanto, si mostra assolutamente chiara nello stabilire che le eventuali attività prestate dai g.o.t. al di fuori dell'udienza non possono essere remunerate, a differenza di quanto, invece, previsto dallo stesso art. 4 D.Lgs. n. 273/1989, al comma 2 lett. b), per i vice procuratori onorari, cui spetta un'indennità giornaliera di 98 euro anche per “*ogni altra attività, diversa da quella di cui alla lettera a)*” – cioè avente ad oggetto la “*partecipazione ad una o più udienze in relazione alle quali è conferita la delega*” – “*delegabile a norma delle vigenti disposizioni di legge*”.

La carenza di una previsione simile per i g.o.t. ed il chiaro ancoraggio normativo al ben preciso concetto di udienza, sembra, dunque, escludere *in toto* che vi sia la possibilità, secondo la formulazione normativa attualmente vigente, di rimborsare l'attività eventualmente svolta dai g.o.t. al di fuori dell'udienza.

Anche tale ultima nozione, poi, può essere colta nel suo più esatto significato, dovendosi intendere per udienza, in senso stretto, una seduta svolta davanti ad un giudice in un segmento temporale continuo.

Tale concetto, in realtà, deve essere senz'altro esteso anche all'udienza celebrata in Camera di Consiglio – con importanti refluenze, come si avrà modo di chiarire in prosieguo, nell'inclusione in essa anche delle attività di volontaria giurisdizione di cui agli artt. 737 e ss. c.p.c., nonché dei riti camerale di cui all'art. 742-bis c.p.c. -.

D'altro canto, non esiste una definizione generale ed autonoma di udienza nel diritto processuale – essendo solo disciplinata l'attività di verbalizzazione che ivi viene svolta –, mentre, invece, nel diritto sostanziale la nozione di udienza è richiamata dall'art. 343 c.p., da cui l'interpretazione giurisprudenziale ha dedotto che “*in senso tecnico giuridico, sia con riguardo al procedimento civile sia a quello penale, il termine udienza sta ad indicare il periodo di tempo durante il quale i giudici esercitano la loro attività, alla presenza effettiva o virtuale delle parti o dei loro difensori*” (Cass. Pen., Sez. VI, n. 3010 del 28 giugno 1971; nonché vd., in conformità, Cass. Pen., Sez. VI, n. 4482 del 19 dicembre 1979 e Cass. Pen., Sez. VI, n. 7730 del 7 luglio 1982).

In buona sostanza, per udienza, in linea generale, deve intendersi il segmento procedurale in cui le parti interloquiscono con il giudice al fine di sostenere le proprie richieste o fornire

informazioni, individuandosi con tale nozione il momento in cui l'attività di amministrazione della giustizia si realizza mediante l'ascolto da parte del giudice, prescindendosi dalla forma pubblica (dibattimento) o riservata (Camera di Consiglio) del medesimo, dalla tipologia del provvedimento alla cui assunzione l'attività stessa è deputata, nonché dalla natura contenziosa o volontaria dell'attività giurisdizionale nel cui ambito l'attività di ascolto si iscrive.

In ragione di tale nozione e dell'ampiezza delle attività che – per come in precedenza esemplificativamente rappresentato – possono essere svolte dal g.o.t., in qualità di giudice tutelare, è possibile affermare, in termini conclusivi, che solo le attività prestate in udienza consentono al g.o.t. di lucrare l'indennità relativamente prevista, mentre quelle estranee all'attività di udienza non possono essere soggette ad alcuna forma di remunerazione.

5. Chiarito l'insieme dei concetti esposti, ritiene questo Ufficio di poter offrire conclusiva risposta alle questioni sottoposte alla sua attenzione, originanti dai quesiti sollevati da parte del Ministro della giustizia.

In primo luogo, per come già ampiamente esplicitato, non è possibile addivenire ad una esatta individuazione *«delle attività delegabili ai g.o.t. nella materia tutelare, da rendersi o meno fuori udienza»*.

Pur essendosi accertato, infatti, che l'attuale disciplina normativa secondaria consente ai giudici onorari di tribunale di esercitare, in linea teorica, tutte le previste funzioni di giudice tutelare, non può essere fornita un'individuazione compiuta e definitiva delle attività delegabili ai g.o.t. in materia tutelare, tenuto conto delle diverse modalità con cui le funzioni tutelari possono essere rimesse alla competenza di ogni singolo g.o.t. - affiancamento al giudice togato, assegnazione di un ruolo in caso di significative vacanze di organico, destinazione in supplenza dei giudici togati – e dell'enorme vastità di competenze che, ordinariamente, caratterizzano lo svolgimento delle funzioni di giudice tutelare.

Con riferimento, poi, alla modalità di liquidazione dei compensi ai g.o.t. per l'attività da costoro svolta in qualità di giudice tutelare, essa deve necessariamente essere ancorata all'avvenuto svolgimento di un'udienza, concordemente a quanto previsto dalla disposizione normativa generale di cui all'art. 4, comma 1, D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 273, così come da ultimo modificato dall'art. 3-bis D.L. 2 ottobre 2008, n. 151.

Per come in precedenza precisato, nel concetto di udienza rientra anche quella celebrata in Camera di Consiglio.

Ciò risulta particolarmente significativo in questo ambito, considerato che la quasi totalità dei procedimenti di volontaria giurisdizione, ed in particolare quelli di competenza del giudice tutelare, sono celebrati con le forme dell'udienza camerale, ex artt. 737 ss. c.p.c..

Naturalmente, perché possa ritenersi svolta un'udienza, sia essa ordinaria - nei giorni tabellarmente previsti - che straordinaria, è necessario che vi sia la redazione di un apposito verbale, attestante l'intervenuto svolgimento di attività giurisdizionale in materia tutelare.

Anche in questo caso, poi, non è possibile stabilire preventivamente, in modo certo ed esaustivo, quali siano le funzioni di giudice tutelare che, necessitando la celebrazione di un'udienza, possono essere remunerate in favore dei g.o.t..

Certamente, come detto, esse riguardano la maggior parte delle attività di volontaria giurisdizione rimesse alla competenze del giudice tutelare.

Senza alcuna pretesa di fornire un'elencazione definita e completa, ma solo al fine di offrire una rappresentazione esemplificativa, può evidenziarsi che si celebrano con udienza in Camera di Consiglio, secondo il rito previsto dagli artt. 737 e ss. c.p.c., con successiva emissione del provvedimento nelle forme del decreto, i procedimenti per:

1) l'emissione del decreto di esecutività dell'affidamento familiare nel biennio del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo in presenza del consenso dell'esercente la potestà (genitore-tutore), di cui all'art. 4, comma 1, L. 184/1983;

2) il richiamo del figlio minore allontanatosi senza permesso dalla casa dei genitori o dal genitore esercente la potestà, di cui all'art. 318 c.c.;

3) l'esercizio dei poteri di vigilanza sull'osservanza delle condizioni stabilite dal Tribunale per l'esercizio della potestà o per l'amministrazione dei beni del minore, di cui all'art. 337 c.c., anche prevedendo la possibilità di ricorrere a strumenti istruttori *ex officio* ai sensi dell'art. 738, comma 3, c.p.c.;

4) la prestazione di giuramento da parte del tutore, di cui all'art. 349 c.c.;

5) l'autorizzazione all'interruzione della gravidanza della minore, ex art. 12, comma 2, L. n. 194/1978;

6) l'autorizzazione al rilascio del passaporto a genitori con figli minori in assenza del consenso dell'altro genitore, secondo l'art. 3 lett. a-b, L. n. 1185/1967;

7) l'audizione dei soggetti interdicensi e inabilitandi, ovvero dei beneficiari dell'amministrazione di sostegno.

Viceversa, non potranno mai ritenersi assunti in udienza, con possibilità di liquidazione dei relativi compensi, i provvedimenti che il g.o.t., in qualità di giudice tutelare, assume *de plano*, senza l'audizione o l'incontro delle parti, ovvero le attività di mero studio o di preparazione all'effettiva celebrazione delle udienze.

Rispetto a tali ultime attività, infatti, il g.o.t., con l'attuale disciplina normativa, non potrà mai far valere la richiesta di liquidazione di nessun tipo di compenso.

Il Consiglio, ritenuto che le argomentazioni formulate nella relazione sopra riportata appaiono pienamente condivisibili,

delibera

di rispondere al Ministro della giustizia nei termini che seguono:

1) pur essendo indubbio che l'attuale disciplina normativa secondaria consente ai giudici onorari di tribunale di esercitare le funzioni di giudice tutelare, non può essere fornita un'esatta individuazione delle attività delegabili ai g.o.t. in tale materia, tenuto conto delle diverse modalità con cui le funzioni tutelari possono essere rimesse alla competenza di ogni singolo g.o.t. – affiancamento al giudice togato, assegnazione di un ruolo in caso di significative vacanze di organico, destinazione in supplenza dei giudici togati – e dell'enorme vastità di competenze che, ordinariamente, caratterizzano lo svolgimento delle funzioni di giudice tutelare.

Sulla scorta di tale conclusione si dispone di trasmettere la presente delibera alla Settima Commissione referente per i profili di competenza;

2) la liquidazione dei compensi ai g.o.t. per l'attività svolta in qualità di giudice tutelare deve necessariamente essere ancorata alla celebrazione di un'udienza, anche in Camera di Consiglio ex artt. 737 ss. c.p.c., in accordo con quanto previsto dalla disposizione generale di cui all'art. 4, comma 1, D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 273, così come da ultimo modificato dall'art. 3-bis D.L. 2 ottobre 2008, n. 151. Perché possa ritenersi svolta un'udienza, sia essa ordinaria che straordinaria, è necessario che vi sia la redazione di un apposito verbale, attestante l'intervenuto svolgimento di attività giurisdizionale nella materia tutelare."