

Risoluzione sui moduli organizzativi dell'attività dei giudici onorari in tribunale.
(Risoluzione del 25 gennaio 2012)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 25 gennaio 2012, ha adottato la seguente delibera:

“1. Il contesto normativo di riferimento.

L'art. 106, comma secondo, Cost. prevede espressamente la partecipazione alla funzione giurisdizionale di magistrati onorari, stabilendo, testualmente, che *“la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli”*. Tale indicazione si contrappone e affianca a quella indicata nel primo comma della norma costituzionale, secondo la quale *“le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso”*.

L'applicazione dell'art. 106 Cost., pertanto, determina, nell'ambito dell'organizzazione della magistratura, una articolazione attraverso due strutture: da un lato, la magistratura professionale, scelta secondo criteri di capacità tecnico-professionale, attraverso lo strumento del concorso e, dall'altro, con una modalità di immissione di carattere accessorio, la magistratura non professionale od onoraria. L'appartenenza funzionale di detti magistrati all'ordine giudiziario, dunque, ne garantisce l'autonomia e l'indipendenza da ogni altro potere ma non impedisce al legislatore di stabilire, con norme di carattere organizzatorio, a quali condizioni e in presenza di quali presupposti gli stessi debbano in concreto esercitare le funzioni loro affidate.

Il legislatore ordinario, poi, nel contesto della riforma ordinamentale del giudice unico, attuata con la legge n. 51 del 1998, ha regolato le attribuzioni e le competenze dei giudici onorari di tribunale, introducendo il nuovo art. 43 bis dell'ordinamento giudiziario che prevede:

“43-bis. Funzioni dei giudici ordinari ed onorari addetti al tribunale ordinario.

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.”

2. L'evoluzione della disciplina secondaria di matrice consiliare.

Il CSM, nelle prime interpretazioni successive all'entrata in vigore della normativa (si veda, in particolare, la risoluzione del 20 aprile 2000), aveva ritenuto che (ferma la possibilità di utilizzare i giudici onorari in funzione collaborativa per le attività per le quali non era previsto lo svolgimento di udienze¹) ove l'assegnazione di compiti si traducesse anche nello svolgimento di udienze, i GOT

¹ Con problemi applicativi legati alle modalità di corresponsione del compenso per i GOT, sui quali si tornerà in seguito.

potessero essere utilizzati solo come supplenti per ruoli monocratici di magistrati assenti ovvero – sempreché non fosse possibile provvedere altrimenti, ad esempio facendo ricorso al magistrato distrettuale - in relazione a posti vacanti. La supplenza per i collegi, invece, era consentita solo in via eccezionale, quale *extrema ratio*.

Anche rispetto a tale compito di supplenza, poi, la possibilità di utilizzo dei giudici onorari restava limitata agli affari già di competenza del pretore, con esclusione, per il civile, delle materie del lavoro, della famiglia, del societario e del fallimentare e, per il penale, dei procedimenti di competenza del GUP ovvero relativi a reati puniti con una pena superiore ai quattro anni di reclusione.

Con la circolare sulla formazione delle tabelle per il biennio 2004-2005, la disciplina consiliare si era orientata verso una linea che, tenendo conto di una prospettiva di funzionalità degli uffici, aveva parzialmente spostato il momento centrale dalla funzione collaborativa dei giudici onorari ad altri aspetti.

Venne consentita, infatti l'utilizzazione dei giudici onorari per la trattazione, con un proprio ruolo, di alcune tipologie di materie (esecuzione mobiliari; affari ex Pretura ancora pendenti presso i singoli uffici; assunzione di prove delegate; 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.)

Le novità, sotto questo profilo, si ponevano sotto un duplice profilo.

In primo luogo, veniva in rilievo la possibilità di attribuire ai giudici onorari un proprio autonomo ruolo (da determinare secondo criteri oggettivi e predeterminati).

In secondo luogo, assumeva importanza l'ampliamento dell'ambito delle competenze attribuibili rispetto al passato, che venivano estese alla materia delle cause di locazione (con i limiti oggettivi sopra indicati) e del condominio. Tale scelta venne giustificata per la prima ipotesi in relazione alla specifica tipologia delle cause e alla natura del relativo contenzioso e, per la seconda, alla luce di indicazioni contenute in alcuni progetti di riforma all'epoca oggetto di discussione parlamentare.

La possibilità di indicare i giudici onorari come supplenti non fu oggetto, invece, di significative innovazioni, fatta salva l'introduzione del divieto assoluto, senza eccezioni, dell'utilizzazione dei GOT nei collegi.

Restava invece possibile l'utilizzazione - in via di estremo subordine e, comunque, previo esperimento di tutti gli altri istituti previsti dall'ordinamento – dei GOT per la sostituzione nelle funzioni monocratiche nel caso di assenze o vacanze nell'ufficio perduranti.

Con la delibera del 16 luglio 2008, il Consiglio ha ulteriormente approfondito l'elaborazione della disciplina relativa all'utilizzazione dei GOT e ha fornito una nuova, più articolata, regolamentazione con la circolare sulla formazione delle tabelle per il triennio 2009-2011, approvata dall'assemblea plenaria il successivo giorno 17 luglio 2008.

Con il primo atto, in particolare, il Consiglio Superiore della Magistratura - dopo aver riaffermato i divieti di destinazione dei magistrati onorari alle funzioni collegiali e di assegnazione di ruoli autonomi (prima consentiti nei limiti sopra indicati ma integralmente vietati con l'approvazione della circolare per il triennio 2009-2011), nonché, nel penale, ai processi celebrati con il rito direttissimo e, in materia civile, ai procedimenti cautelari e possessori ante causam - ha ampliato la nozione di impedimento.

In altri termini, si è affermato 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”.

La successiva circolare per la formazione delle tabelle per il triennio 2009-2011 ha quindi ripreso e consolidato la nozione estesa di impedimento, prevedendo, in via generale, la possibilità di destinare “i giudici onorari come supplenti dei giudici professionali, presso la sede centrale o la sezione distaccata, nei casi di assenza o impedimento del magistrato, come compiutamente delineati nella Risoluzione del 16 luglio 2008, *per la trattazione dei processi con rito monocratici*”, fatti salvi i limiti per materia specificamente individuati consistenti: 1) per il settore civile: 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 cpp; 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 veniva dettata con riguardo alle ipotesi di *assenze o vacanze perduranti*, in relazione alle quali la circolare per il triennio 2009-2011 poneva dei più severi limiti rispetto al passato, consentendo l’utilizzazione dei giudici onorari soltanto in caso 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, prove delegate, determinazione equo canone e condominio.

La possibilità di utilizzazione dei giudici onorari in questa ipotesi, in ogni caso, era subordinata alla condizione che essa fosse realizzata con una turnazione dei GOT in servizio, senza assegnazione del relativo ruolo.

I correttivi previsti dalla circolare per assicurare la funzionalità del sistema e per garantire il principio di precostituzione del giudice erano due:

- da un lato, si consentiva la possibilità della supplenza in relazione alla nozione estesa di impedimento in quanto suffragata “da idonee soluzioni organizzative” che assicurassero “effettivi meccanismi di coordinamento da parte del presidente della sezione” a cui i giudici onorari erano assegnati, “al fine di favorire la formazione di uniformi indirizzi giurisprudenziali”;

- dall’altro, si prevedeva che, salvi i limiti di legge e di circolare, nelle proposte, in ogni caso, dovevano “essere specificati i criteri oggettivi e predeterminati di assegnazione degli affari devoluti ai giudici onorari e di sostituzione dei giudici professionali”.

3. Criticità emerse dall’applicazione concreta della disciplina secondaria.

Nell’utilizzo concreto dei GOT sono emerse alcune criticità, evidenziate dai dirigenti di molti uffici giudiziari - promotori di soluzioni innovative - nelle risposte ad apposito questionario

inoltrato dal Consiglio prima della redazione della circolare per la formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2012/2014:

1) assenza di un giudice togato con funzioni di referente per i giudici onorari (con gestione sostanzialmente delegata alla cancelleria per le convocazioni *ad horas* per le supplenze dei giudici impediti);

2) carattere indistinto delle cause chiamate nelle udienze delegate ai GOT (senza alcuna differenziazione tra quelle consentite a normativa vigente);

3) mancata responsabilizzazione dei GOT;

4) difficoltà di utilizzare i GOT in funzione collaborativa, alla luce del sistema di retribuzione previsto dalla legge, legato alla celebrazione dell'udienza;

5) imposizione di limiti di materia all'impiego dei GOT non previsti dalla normativa primaria;

6) inefficienza del sistema della "rotazione" della destinazione dei GOT su ruolo vacante, in conseguenza del divieto di assegnazione di un ruolo autonomo;

7) impossibilità di utilizzazione dei GOT nei collegi.

A ciò si aggiunge la necessità di assicurare una permanente formazione operativa anche dei giudici onorari.

4. La nuova circolare Tabelle per il triennio 2012/2014.

Il Consiglio si è fatto carico della necessità di dare risposte adeguate alle sollecitazioni provenienti dagli uffici giudiziari in tema di impiego della magistratura onoraria, modificando radicalmente la normativa secondaria contenuta nella circolare tabelle e dettando una disciplina per il triennio 2012/2014 che, per un verso, segna un ritorno a passate esperienze, per altro verso traccia un percorso innovativo che appare meritevole di approfondimento.

Il nuovo par. 61 dispone:

61. – Giudici onorari di tribunale

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:

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 purchè 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.*

Trattasi, all'evidenza, di norme che ripropongono schemi (quali la supplenza dei GOT nei collegi; l'assegnazione di ruoli in caso di vacanze nell'organico dell'ufficio) già attivi 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.

Già nella relazione illustrativa alla circolare tabelle per il triennio 2012/2014 sono state sottolineate le novità più rilevanti, costituite dalla risagomatura, in senso ampliativo, del perimetro delle materie nelle quali è possibile l'utilizzo della magistratura onoraria 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.

4.1 La selezione degli affari che è possibile affidare ai GOT.

4.1.1. La normativa primaria e secondaria.

Il primo livello di selezione degli affari che è possibile affidare ai GOT è segnato dalla normativa primaria e secondaria e, in particolare, dal disposto normativo di cui all'art. 43 bis R.D. 12/1941, interamente riprodotto nel punto 61.2, prima parte, della norma secondaria di riferimento, che sottrae alla magistratura onoraria soltanto:

- a) per il settore 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) per il settore penale, le funzioni di giudice per le indagini preliminari e di giudice dell'udienza preliminare nonché la trattazione dei procedimenti (evidentemente monocratici²) diversi da quelli previsti dall'art. 550 c.p.p.

La scelta operata dal Consiglio, in controtendenza rispetto alla precedente circolare, è stata quella di ridurre all'essenziale previsione normativa i limiti di materia all'utilizzo dei GOT, quantomeno nell'ipotesi – che sarà in prosieguo analizzata nell'esaminare il punto 61.2, seconda parte, n. 1, della norma secondaria di riferimento – di adozione del modello di impiego sotto forma di “affiancamento” al giudice togato.

Accanto a tali limiti normativi si è ritenuto opportuno mantenere quello già previsto dalla precedente circolare per il solo settore penale, estendendolo però – per evidente identità di *ratio* – anche al settore civile, e costituito dal divieto di affidare ai GOT i giudizi di appello avverso le sentenze del giudice di pace. Ciò all'evidente scopo di evitare un “doppio grado onorario” nel giudizio di merito.

Ulteriori limiti sono stati introdotti, in via di normazione secondaria, soltanto per l'ipotesi – che pure sarà in prosieguo analizzata nell'esaminare il punto 61.2, seconda parte, n. 2, della norma secondaria di riferimento - di adozione del modello di impiego della magistratura onoraria costituito dall'assegnazione al GOT di un ruolo autonomo, nel caso di significative vacanze di organico.

Tali limitazioni riguardano:

- a) per il settore civile, la materia societaria e fallimentare nonché la proprietà intellettuale ed industriale.
- b) per il settore penale, i procedimenti tratti a giudizio con rito direttissimo.

Si è ritenuto opportuno escludere tali materie, per il carattere altamente specialistico che rivestono nel settore civile (nonché per l'assenza, neppure in segmenti limitati, del carattere della serialità) e

² Solo per i procedimenti monocratici, infatti, ha senso parlare di affidamento della trattazione, perché, quale membro supplente del collegio, il GOT non ha affidato alcun procedimento e questi sono trattati, appunto, dal collegio nella sua interezza.

per l'interferenza, nel settore penale, con il delicato profilo della libertà personale nella fase della convalida.

Va soltanto specificato, con riferimento al settore penale, e come già chiarito nella delibera adottata in data 30 novembre 2011 in risposta ai primi quesiti avanzati in materia, che non può essere esclusa l'eventualità che, nei giudizi con rito direttissimo, la fase di convalida sia trattata da un giudice togato e che all'udienza fissata per il giudizio direttissimo (all'esito dell'eventuale termine a difesa ex art. 558, comma 7, cod. proc. pen.) sia designato – ma solo in supplenza del giudice togato - un GOT, che ovviamente può trattare solo processi aventi ad oggetto i reati contemplati nell'art. 550 cod. proc. pen..

Tutti i limiti finora indicati valgono anche per l'ipotesi – che pure sarà in prosieguo analizzata nell'esaminare il punto 61.2, seconda parte, n. 3, della norma secondaria di riferimento – di adozione del modello di impiego della magistratura onoraria costituito dalla destinazione in supplenza dei giudici professionali.

4.1.2. L'applicazione della normativa in sede di redazione del progetto tabellare.

Il secondo livello di selezione degli affari che è possibile affidare ai GOT si ricava dal combinato disposto delle previsioni di cui ai punti 61.1, 61.3 e 61.6 della norma secondaria di riferimento.

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, nell'osservanza delle limitazioni indicate al punto 4.1.1. della presente risoluzione, distribuendo i magistrati onorari – previa consultazione con i medesimi – tra le singole sezioni degli uffici.

Trattasi, ovviamente, di una valutazione discrezionale rimessa al prudente apprezzamento del Dirigente dell'ufficio, che dovrà tenere conto – nella cernita delle categorie di affari che potranno essere affidati ai GOT - dei settori maggiormente in sofferenza, anche sotto il profilo dell'organico e dei carichi di lavoro, e per i quali venga valutata l'esigenza di una attività collaborativa da parte dei GOT, della tipologia e qualità degli affari trattati (in ragione anche delle specificità del contenzioso territoriale), della specializzazione delle singole sezioni o dei singoli ruoli, dell'elaborazione di eventuali protocolli condivisi con gli ordini forensi, dell'opportunità di coinvolgere la magistratura onoraria nella predisposizione di piani di smaltimento del contenzioso pendente e di ogni altra peculiarità del singolo ufficio.

La riduzione delle limitazioni all'impiego dei GOT a quelle previste dall'art. 43bis O.G. (nonché agli appelli avverso le sentenze del giudice di pace oltre ad altre materie per l'ipotesi di affidamento di un ruolo autonomo) non comporta, come automatica conseguenza, la necessità di utilizzare questa (per sempre limitata) risorsa in tutti i settori di attività, ed in particolare in quelli che la precedente circolare escludeva espressamente (famiglia e tutelare, lavoro e previdenza, immigrazione, ecc.).

Certo tale possibilità non è affatto esclusa, ma essa andrà esercitata dal Dirigente responsabilmente, sulla base di una ragionata analisi della situazione organizzativa dell'ufficio, e previo il coinvolgimento dei magistrati interessati, soprattutto per la selezione di quelle tipologie di procedimenti che, per la natura degli interessi coinvolti o perché oggetto di studio nelle riunioni ex art. 47quater O.G. che abbiano certificato il raggiungimento di orientamenti condivisi, possano essere affidati alla magistratura onoraria senza eccessivo sacrificio del principio che impone l'attribuzione della funzione giurisdizionale — almeno in via ordinaria — a soggetti la cui

preparazione tecnico-giuridica sia stata verificata con certezza e obiettività secondo il modello concorsuale.

In buona sostanza, la nuova disciplina di matrice consiliare, lungi dall'incentivare prassi distorte caratterizzate da un anarchico ed eccessivo utilizzo della magistratura onoraria al di là delle necessità imposte dalla sofferenza organizzativa degli uffici, ha inteso regolamentare l'impiego della magistratura onoraria riconducendolo - nella cornice di principi generali uniformi a livello nazionale - alla complessiva strategia organizzativa dell'ufficio, dei cui risultati e delle cui modalità di realizzazione il Dirigente sarà chiamato a rispondere in sede di periodiche valutazioni sul suo operato.

Non a caso si è espressamente previsto che ogni anno il dirigente dell'ufficio, entro il 31 dicembre, deve trasmettere al Consiglio Giudiziario ed al CSM una relazione, da inserire nel fascicolo di cui al par. 17 (in cui vengono inseriti tutti i provvedimenti organizzativi adottati, anche non formalizzati in variazioni tabellari, e dunque anche i c.d. "ordini di servizio", frequentemente aventi ad oggetto proprio l'impiego della magistratura onoraria) sulle modalità di utilizzo dei GOT e sulle scelte compiute, con particolare riferimento all'individuazione, a monte, delle categorie di affari da assegnare ai GOT e sulla destinazione concreta, a valle, dei singoli magistrati onorari in affiancamento o supplenza della magistratura togata e, a maggior ragione e con particolare attenzione in ordine alla sussistenza dei presupposti giustificativi, sull'assegnazione di ruoli autonomi.

La Settima Commissione Referente, entro il 31 gennaio di ogni anno, predispone una proposta di delibera plenaria avente ad oggetto una sintesi sulle modalità di utilizzo dei GOT nei vari distretti, rappresentando le esigenze formative dei magistrati da prospettare in sede di formazione centrale o decentrata.

4.1.3. La scelta del giudice togato "affiancato" dal GOT.

Il terzo livello di selezione degli affari che è possibile affidare ai GOT e delle singole attività da delegare agli stessi è costituito dalla scelta compiuta - nell'ambito del perimetro disegnato dalle limitazioni indicate nei precedenti punti 4.1.1 e 4.1.2 - dal singolo giudice togato al quale venga affiancato un magistrato onorario, previa assegnazione di un ruolo aggiuntivo.

Trattasi di un profilo da esaminare unitamente all'analisi dei modelli concreti di utilizzo della magistratura onoraria.

5. I modelli di utilizzo della magistratura onoraria.

Così fissati i limiti generali per l'utilizzazione dei GOT, il loro concreto impiego può essere modulato secondo i tre schemi essenziali dell'affiancamento, dell'assegnazione del ruolo autonomo e della supplenza del giudice professionale.

5.1. L'affiancamento al giudice togato.

Viene in rilievo il modello "ordinario" e prevalente di impiego della magistratura onoraria.

Trattasi, infatti, dell'aspetto più innovativo della nuova disciplina, sul quale investire per dare concretezza e sviluppo, omogenei a livello nazionale, a moduli collaborativi già positivamente sperimentati in alcune sedi giudiziarie.

In linea generale, il punto 61.2, seconda parte, n. 1, della norma secondaria di riferimento stabilisce che ciascun giudice togato può essere affiancato da un giudice onorario nella trattazione di procedimenti individuati con criteri generali ed astratti.

Viene dunque ribadita l'imposizione dell'obbligo in capo al Dirigente dell'ufficio di previamente individuare, nel progetto tabellare, le categorie di procedimenti la cui trattazione può essere affidata al giudice onorario in affiancamento, secondo quanto illustrato al punto 4.1.2.

Ulteriore previsione di carattere generale è quella che impone di affidare, al giudice togato affiancato, un ruolo di procedimenti aggiuntivo rispetto a quello di cui è già titolare in forza della posizione tabellare occupata.

Solo in tal modo, infatti, questo modello di impiego della magistratura onoraria può essere reso compatibile con la previsione di cui al secondo comma dell'art. 43-bis O.G., secondo cui i giudici onorari di tribunale "non possono tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari".

Invero, il magistrato togato, vista la consistenza del proprio ruolo, è "impedito" alla relativa gestione se non adeguatamente supportato. In sostanza, si recupera, e in questa sede si ribadisce, la nozione "estesa" di "impedimento" elaborata dal Consiglio con la risoluzione del 16 luglio 2008, richiamata al punto 2, configurabile 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, che può essere fronteggiato solo 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 per divieto normativo o per previsione tabellare.

Del resto, l'individuazione, in via generale ed astratta, dei procedimenti assegnabili ai GOT attraverso il meccanismo del ruolo aggiuntivo potrebbe consentire una riduzione dei carichi dei ruoli principali, ciò comportando in partenza il raggiungimento degli obiettivi sottesi alla risoluzione del 16 luglio 2008, con un più adeguato e funzionale utilizzo delle energie e risorse professionali dei magistrati togati.

Ciò posto, si pongono una serie di problematiche preliminari, per la risoluzione delle quali è opportuno fornire alcune linee guida interpretative.

a) la scelta dei giudici togati cui affiancare un GOT.

A fronte di una pianta organica di 3846 magistrati giudicanti in primo grado (esclusi i titolari di incarichi direttivi o semidirettivi), l'organico della magistratura onoraria conta su 2602 unità.

A prescindere dalle vacanze in tali organici, dunque, è di intuitiva evidenza la difficoltà di prevedere l'affiancamento di ogni giudice togato in servizio presso i Tribunali di primo grado.

Si pone, dunque, il problema della individuazione dei giudici togati ai quali affiancare il magistrato onorario, nell'ambito dei settori maggiormente in sofferenza indicati dal Dirigente ai sensi del par. 4.1.2 della presente risoluzione.

Sarà sempre necessario procedere ad apposito interpello all'interno delle singole sezioni – o, in mancanza, tra tutti i giudici dell'ufficio che esercitino funzioni compatibili con quelle che è possibile affidare ai GOT - per l'acquisizione delle disponibilità.

Nel caso in cui queste ultime superino il numero dei GOT in servizio, si potrà procedere in un duplice modo: il Presidente di sezione o il coordinatore della stessa – oppure ancora, in mancanza di sezioni, il Presidente del Tribunale - potrà scegliere i magistrati affidatari del ruolo aggiuntivo seguendo la procedura di cui al par. 33.7 della circolare tabelle, facendo applicazione di criteri valutativi delle attitudini che saranno stati preventivamente fissati nel progetto tabellare; in caso di parità di attitudini, saranno preferiti i magistrati con maggiore anzianità di servizio e, in ulteriore subordine, quelli più anziani nel ruolo della magistratura. Ulteriore modalità operativa potrà essere quella di prevedere che ogni GOT sia affiancato a due o più giudici togati, secondo il numero delle

disponibilità registrate, ovviamente operando, in senso riduttivo, sull'entità del ruolo aggiuntivo da assegnare a ciascun giudice professionale.

Mancando disponibilità espresse da parte dei giudici togati o in caso di numero insufficiente delle stesse, invece, i magistrati affidatari saranno individuati di ufficio in base al criterio della maggiore anzianità nel ruolo della magistratura, salvo diverse ragioni organizzative da esplicitare nel decreto motivato di scelta.

b) le modalità di abbinamento tra giudice togato e giudice onorario.

Una modalità operativa potrà essere quella basata sul criterio dell'ordine inverso di anzianità, nel senso che al giudice togato più anziano nel ruolo della magistratura dovrà essere affiancato il GOT meno anziano in base al decreto di nomina. Ciò allo scopo di compensare l'eventuale deficit di esperienza del giudice onorario con il bagaglio professionale più robusto accumulato dal giudice togato in ruolo da più tempo.

c) le modalità di formazione dei ruoli aggiuntivi.

Viene in rilievo uno degli aspetti più delicati della nuova disciplina, tesa ad evitare il carattere indistinto delle cause chiamate nelle udienze affidate ai GOT.

Punto di partenza, come sempre, è costituito dalla necessaria previsione dei criteri di formazione dei ruoli aggiuntivi nel progetto tabellare, anche allo scopo di consentire ai magistrati dell'ufficio una consapevole scelta in ordine all'adesione all'interpello per la scelta dei giudici affidatari del ruolo aggiuntivo.

La determinazione di tali criteri di formazione dei ruoli aggiuntivi, in coerenza con le previsioni tabellari relative ai criteri *oggettivi e predeterminati* di assegnazione degli affari devoluti ai giudici onorari illustrati nel precedente punto 4.1.2., è ovviamente rimessa al potere organizzativo del Dirigente³.

La formazione dei ruoli aggiuntivi dovrà essere calibrata, sia dal punto di vista qualitativo sia sotto il profilo quantitativo, sulla consistenza iniziale dei ruoli principali, allo scopo di realizzare finalità di maggiore efficienza nella complessiva gestione dell'ufficio e di garantire l'equilibrio tra i ruoli.

Sempre nel progetto tabellare dovrà anche essere fissata una compiuta calendarizzazione delle udienze nelle quali saranno chiamati i processi affidati ai GOT, secondo le disponibilità logistiche e di risorse amministrative dell'ufficio che ogni Dirigente – di concerto con i presidenti di sezione o con i coordinatori delle stesse, nonché, in ipotesi di variazione tabellare, previa consultazione dei giudici affidatari e dei magistrati onorari interessati – dovrà discrezionalmente valutare, anche per adeguare la consistenza quali-quantitativa del ruolo aggiuntivo alle reali possibilità di gestione dello stesso⁴.

³ Potrebbe essere utilizzato, ad es. per il settore civile, il criterio delle cause di più antica iscrizione, in misura uguale per ciascun ruolo, anche da scorporare da tutti gli altri ruoli, soprattutto laddove venga in rilievo l'esigenza di coinvolgere i GOT in progetti di smaltimento dell'arretrato, con ruoli eventualmente implementati anche con cause di nuova iscrizione e sempre nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi tabellari previsti; altro criterio potrebbe essere quello del carattere seriale di certe controversie, ricorrente in alcune tipologie di contenzioso in certe zone del paese, o del ridotto valore economico delle stesse. Per il settore penale potrebbe, ad esempio, farsi ricorso al criterio dell'individuazione di materie specifiche nell'ambito dei procedimenti a citazione diretta (es. edilizia ed urbanistica; alimenti; ecc.).

⁴ Soprattutto nel settore civile, ad esempio, potrà essere frequente la previsione di una celebrazione "congiunta" dell'udienza da parte del giudice togato e del giudice onorario.

5.1.1. La gestione del ruolo aggiuntivo nel settore penale.

Il punto 61.2, seconda parte, n. 1, della norma secondaria di riferimento si limita a prevedere che, “celebrata l’udienza di comparizione ex art. 555 c.p.p., il giudice togato (*affidatario del ruolo aggiuntivo*) stabilisce quale dei procedimenti speciali e quali dibattimenti assegnare ai giudici onorari” (*rectius* al giudice onorario che gli è stato affiancato).

La scelta può avvenire solo nell’ambito dei processi che costituiscono il ruolo aggiuntivo, formato secondo quanto illustrato al precedente punto 5.1, lett. c).

Il giudice togato dovrà ovviamente selezionare i procedimenti speciali e i dibattimenti giudicati di minore complessità all’esito dell’udienza di comparizione ex art. 555 c.p.p. (la c.d. “udienza filtro”, diventata prassi comune nella gran parte dei Tribunali), in considerazione del numero degli imputati e del loro eventuale stato di custodia cautelare nonché delle parti private, della presumibile durata dell’istruttoria e della difficoltà delle questioni giuridiche da affrontare, dal momento che l’assegnazione al giudice onorario non potrà che comportare, per le peculiarità del rito penale, anche la pronuncia della sentenza.

5.1.2. La gestione del ruolo aggiuntivo nel settore civile.

Il punto 61.2, seconda parte, n. 1, della norma secondaria di riferimento prevede che “il giudice togato, con riferimento a ciascun procedimento, delega compiti e attività, anche istruttorie purchè 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.”

L’utilizzo della congiunzione “anche” rende manifesto che l’ausilio prestato dal GOT può estendersi oltre l’attività preparatoria o istruttoria della causa.

L’indicazione preferenziale della delega dei tentativi di conciliazione e dei procedimenti speciali previsti dagli art. 186 bis e 423, primo comma, c.p.c., appare, per contro, una tendenziale indicazione normativa che privilegia l’assegnazione di compiti ed attività non complesse (come espressamente e specificatamente previsto per l’attività istruttoria).

Così, a titolo esemplificativo, si potrà affidare al magistrato onorario, anche nell’ambito delle cause del ruolo principale:

- la gestione della fase iniziale (con la verifica della regolare costituzione delle parti) e della trattazione, comprensiva dei tentativi di conciliazione, della pronuncia dei provvedimenti previsti dagli artt. 186bis e 423, co. 1, c.p.c., nonché dell’ammissione delle prove per i procedimenti giudicati di minore complessità;
- l’assunzione delle prove ammesse;
- il conferimento degli incarichi ai consulenti e la liquidazione dei relativi compensi.

Spetta sicuramente al giudice togato la scelta del “momento” procedimentale nel quale esercitare la facoltà di delega, come pure esercitare – unitamente al Presidente o coordinatore della sezione o, in mancanza, al Presidente del Tribunale – la vigilanza sull’attività del magistrato onorario, in particolare per garantire la massima coerenza della giurisprudenza di ogni ufficio e di ciascuna sezione.

Potrebbe essere utile, a tal fine, formalizzare la delega in un provvedimento che contenga anche indicazioni di massima sulle modalità esecutive, che assurgono, ovviamente, al rango di meri suggerimenti (per non scalfire il principio dell’indipendenza del singolo giudice, valevole anche per i magistrati onorari), la cui mancata osservanza potrà costituire elemento di valutazione in vista delle successive deleghe.

Spetta altresì al giudice togato titolare del ruolo aggiuntivo la scelta della “porzione di procedimento” da assegnare al GOT, ivi incluso l’affidamento a quest’ultimo della decisione delle cause – individuate, in tal caso, esclusivamente nell’ambito del ruolo aggiuntivo - giudicate di minore complessità con la redazione della relativa sentenza (attività pur sempre funzionalmente collegata all’udienza in cui le parti provvedono alla precisazione delle conclusioni ed il giudice

riserva la causa in decisione), soprattutto nei casi di adozione del modello decisorio di cui all'art. 281sexies c.p.c.

Solo in tal modo, del resto, si raggiunge l'obiettivo della piena responsabilizzazione sia del magistrato togato – titolare della gestione del ruolo primario e di quello aggiuntivo e garante del raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Dirigente anche nel piano ex art. 37 D.L. 78/2010 – sia del magistrato onorario, che può essere chiamato a decidere sul materiale processuale formato con la sua collaborazione.

Deve tuttavia essere evitato che il GOT sia impiegato esclusivamente in attività (quali ad esempio la tenuta e l'aggiornamento dell'agenda delle udienze; l'effettuazione di ricerche giurisprudenziali; l'elaborazione di schede ragionate per ogni processo con indicazione delle parti, delle istanze avanzate, delle ordinanze adottate; la predisposizione di bozze di provvedimenti; ecc.) sganciate dalla gestione dei procedimenti che gli siano stati, in tutto o in parte, affidati o che prescindano del tutto dalla celebrazione delle udienze (si pensi, a titolo di esempio, ai decreti di convalida dei Trattamenti Sanitari Obbligatorii, ex L 180/1978; all'emissione di decreti ingiuntivi, ecc.).

In definitiva l'attività del giudice onorario deve essere disciplinata in modo da fungere da prezioso ausilio che consenta al magistrato professionale di organizzare al meglio il proprio ruolo e di spendere la maggior parte delle proprie energie nella trattazione e risoluzione delle questioni più complesse, senza essere impegnato in defatiganti attività.

6. L'assegnazione di un ruolo autonomo.

Il par. 61.2, seconda parte, n. 2, in controtendenza rispetto alla precedente circolare, ha previsto, come modalità di impiego della magistratura onoraria sicuramente residuale rispetto al modello dell'"affiancamento", la possibilità di assegnazione di un ruolo autonomo, subordinando questa eventualità all'accertata sussistenza di "*significantive vacanze nell'organico dell'ufficio*".

Sono già state illustrate al punto 4.1.1. le ulteriori limitazioni per materia introdotte in via di normazione secondaria per l'ipotesi di utilizzo di tale modalità di impiego della magistratura onoraria, con l'indicazione delle ragioni sottese a tale scelta.

Resta da affrontare il nodo dell'accertamento del presupposto legittimante l'utilizzo di tale modulo operativo, costituito dalle significative vacanze di organico dell'ufficio.

Premesso che, negli uffici divisi in sezioni, le vacanze in organico considerate dalla norma possono anche essere quelle relative alla singola sezione dell'ufficio, occorre in primo luogo evitare di ingabbiare tale valutazione nell'ambito di uno stretto rapporto numerico tra pianta organica di diritto e copertura della stessa.

Appare infatti opportuno considerare anche la "mancanza" duratura (per usare la terminologia di cui all'art. 43bis O.G. e dipendente dalle cause più varie: malattie; congedi ordinari o straordinari; ecc.) di magistrati, pur in servizio nell'ufficio, alla stregua di elemento capace di esaltare la valenza negativa di pur limitate – sulla carta – scoperture di organico, lasciando ampio spazio alla inevitabile, ma responsabile, discrezionalità del Dirigente dell'ufficio nel governo della complessa organizzazione giudiziaria⁵.

Un valido sistema, allora, appare quello di collegare tale valutazione all'impossibilità di attivare gli ordinari strumenti destinati a sopperire alla sofferenza organizzativa indotta dalle carenze di organico, da impedimenti di magistrati titolari o da cause di altra natura, secondo la scansione disegnata dalla nuova circolare su applicazioni e supplenze del 21 luglio 2011⁶.

⁵ In tal senso anche la Relazione alla circolare tabelle per il triennio 2012/2014.

⁶ Si legge al punto e) della Relazione alla circolare su applicazioni e supplenze del 21 luglio 2011 che "è stata introdotta una sorta di *progressione* nelle possibilità di utilizzo di tali strumenti di governo delle temporanee difficoltà organizzative, che impone di fare ricorso, nell'ordine, all'assegnazione interna e/o alla supplenza, alle tabelle

Al fine, poi, di garantire la massima coerenza della giurisprudenza di ogni ufficio e di ciascuna sezione, nonché la necessaria vigilanza sui giudici onorari, è stata espressamente introdotta la figura del “giudice coordinatore e referente dei g.o.t.”, normalmente coincidente con il presidente di sezione o, in mancanza, da nominare seguendo la procedura di cui al par. 33.7, allorché ai giudici onorari venga assegnato un ruolo autonomo.

7. La destinazione in supplenza.

Il punto 61.2, seconda parte, n. 3) disciplina, infine, la forma finora considerata “ordinaria” di utilizzazione dei GOT, ossia la destinazione in supplenza.

Il concetto di supplenza che viene in considerazione è quello delineato con chiarezza dal par. 1.1 della nuova circolare su applicazioni e supplenze del 21 luglio 2011, secondo cui la supplenza “è *l’istituto al quale si fa ricorso, per assicurare il regolare esercizio della funzione giurisdizionale, in caso di assenza o di impedimento temporanei di un magistrato*”.

Per tale forma di utilizzazione, dunque, si applicano in pieno tutte le regole dettate dalla circolare da ultimo citata sotto i profili dei presupposti legittimanti il ricorso ad essa, della procedura di scelta del supplente e della durata della relativa destinazione.

Anche tale forma di utilizzo, dunque, è stata totalmente ricondotta nell’alveo del diritto tabellare, dovendo, in particolare, il Dirigente specificamente indicare nelle proposte tabellari i magistrati, ivi inclusi quelli onorari, destinati a svolgere compiti di supplenza nelle ipotesi di mancanza o temporaneo impedimento di quelli previsti quali titolari delle funzioni, in modo da permettere l’automatica identificazione del supplente per ciascun magistrato. A tal fine, ove manchi l’indicazione nominativa specifica, vanno indicati i criteri oggettivi da osservare nell’adozione del provvedimento di supplenza, con specifico riguardo alle modalità della scelta del supplente (par. 5 della circolare da ultimo citata).

Le novità principali sono sostanzialmente due.

In primo luogo, la possibilità di destinare i GOT in supplenza del giudice professionale anche nei collegi, sia civili sia penali.

In secondo luogo la residualità anche di tale forma di impiego rispetto a quella ordinaria dell’affiancamento.

Si è voluto, in concreto, regolamentare il fenomeno distorto della destinazione dei GOT in supplenza, anche prolungata, dei giudici professionali, per la gestione provvisoria e a rotazione – e dunque senza prospettive di raggiungimento di obiettivi di efficienza prefissati – di interi ruoli, senza alcuna distinzione per materia dei procedimenti chiamati in udienza.

Valgono, infatti, per la destinazione in supplenza, tutti i limiti di materia in precedenza individuati.

Pur essendo ancora utilizzabile tale strumento nelle ipotesi di “impedimento” esteso – così come teorizzato per la prima volta con la risoluzione del 16 luglio 2008 – è conseguenza della riconosciuta natura residuale, rispetto all’ipotesi di affiancamento, la limitazione della destinazione in supplenza, per impedimenti determinati da eccessivo carico di lavoro dei giudici monocratici, a situazioni effettivamente emergenziali.

Maggiore spazio di utilizzo, invece, potrà avere la nozione “estesa” di impedimento del giudice togato nell’ambito della supplenza nei collegi, che dovranno comunque essere formati tabellarmente con giudici professionali (non essendo la supplenza operativa per i casi di vacanza in organico).

E', evidentemente, esclusa la possibilità di destinare due GOT in supplenza ad un medesimo collegio (per il divieto imposto dal par 66.2 della circolare tabelle, a sua volta discendente dalla norma primaria di cui all'art. 97 O.G.).

8. La formazione professionale dei giudici onorari.

L'accresciuta e regolamentata possibilità di impiego della magistratura onoraria pone, ovviamente, il delicato problema dell'affinamento della capacità professionale dei GOT.

E' evidente, allora, che va stimolato un più intenso impegno formativo in favore della magistratura onoraria, per poter successivamente pretendere standard qualitativi superiori alla media odierna.

In questa direzione va senza dubbio rivitalizzata la previsione di cui al par. 61.5 della circolare tabelle, secondo cui i Dirigenti degli uffici giudiziari devono, sia in sede centrale sia in sede decentrata, favorire le attività dirette alla formazione professionale dei magistrati onorari.

In tal senso il riferimento è evidentemente alla necessità di un effettivo coinvolgimento della magistratura onoraria nelle riunioni ex art. 47quater O.G. organizzate per lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno della sezione o dell'ufficio.

In secondo luogo, attesa l'importanza attribuita alle nuove forme di collaborazione tra magistratura togata e onoraria, occorre incrementare l'impegno formativo non solo a livello centrale ma, soprattutto, a livello decentrato, vivacizzando l'attività delle commissioni per la formazione della magistratura onoraria che dovranno operare di concerto con la formazione decentrata.

In prospettiva l'impegno formativo permetterà a ciascun GOT di acquisire attitudini preferenziali nel settore civile o penale, con conseguente possibilità di chiedere al Dirigente una destinazione mirata, eventualmente in sede di osservazioni alla proposta tabellare che il nuovo par. 7.1 consente anche ai GOT di formulare".