



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI DI GIUSTIZIA
DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI INTERNI
UFFICIO I
REPARTO I – SERVIZI RELATIVI ALLA GIUSTIZIA CIVILE

Alla Suprema Corte di Cassazione

Alla Procura generale presso la Corte di Cassazione

Ai sigg. Presidenti delle Corti di appello

*Ai sigg. Procuratori generali della Repubblica presso le Corti di appello
e, p.c.*

Al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi

Oggetto: Circolare – Magistratura onoraria – Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*), pubblicata in G.U., serie generale n. 310 del 31.12.2021, suppl. ordinario n. 49, in vigore dal 1° gennaio 2022.

§-1. Facendo seguito alla circolare DAG 168368.U del 13.8.2021, si rammenta che con l'art. 1, commi 629-633 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*) - pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 310 del 31.12.2021, supplemento ordinario n. 49, entrata in vigore il 1° gennaio 2022 - sono state apportate importanti modifiche al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (*“Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57”*), al dichiarato fine di attuare *“interventi tesi alla riforma della disciplina della magistratura onoraria in funzione dell'efficienza del sistema giustizia, attraverso misure coerenti con le sollecitazioni sovranazionali e nel rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento interno”*.

§-2. In particolare, l'art. 1, legge di bilancio 2022:

- **al comma 629**, individua e definisce, come meglio si dirà a seguire, le procedure di “stabilizzazione” del contingente dei *magistrati onorari in servizio* alla data di entrata in vigore del d.lgs. n.116/2017 (15 agosto 2017);

- **al comma 630** ha indicato in 6.000 unità il limite complessivo di dotazione organica *“dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari”* da rispettare *“nelle more della conclusione delle procedure valutative di cui al comma 3 dell'articolo 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, come sostituito dal comma 629”* del medesimo articolo

(su cui oltre), ciò in dichiarata *deroga* a quanto già previsto dal decreto ministeriale adottato ai sensi dell'art. 3, d. lgs. n. 116/2017¹;

- **al comma 631** ha richiamato “*le disposizioni in materia previdenziale di cui all'articolo 1, commi 7-ter e 7-quater*” del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (convertito con modificazioni dalla legge n. 113/2021)², per quanto attiene i magistrati onorari “*confermati*” che non esercitino l'opzione per il regime di “*esclusività delle funzioni onorarie*”;

- **ai commi 632 e 633** ha introdotto delle norme di spesa, rispettivamente finalizzate alla copertura dei costi di espletamento delle “*procedure valutative*” e degli ulteriori costi correlati e conseguenti all'intervento normativo, complessivamente inteso.

Tanto premesso, questa Direzione, investita della gestione del capitolo di previsione (cap. 1362) da cui è attinta la provvista per il pagamento dei compensi in favore della magistratura onoraria, ritiene utile fornire alle SS.LL. alcune indicazioni, necessitate dall'intervento normativo in questione.

In via del tutto preliminare, si intende fare riferimento alle ricadute del predetto intervento sul trattamento economico del contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio alla data del 15 agosto 2017 (di entrata in vigore del d.lgs. n.116/2017).

§-3. Si ritiene necessaria, pertanto, una breve disamina dell'assetto complessivamente prefigurato, dalla legge di bilancio, per il “*contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio*”.

Tale è, infatti, la platea dei destinatari delle plurime disposizioni veicolate dall'art. 1, **comma 629**, della legge di bilancio 2022, come emerge dalla rubrica del *novellato* art. 29, d. lgs. 116/2017, nonché dai diversi riferimenti testuali del medesimo articolo, nella formulazione vigente dal 1° gennaio 2022.

In sostanza, si è previsto che:

- i “*magistrati onorari in servizio*” alla data del 15 agosto 2017 (di entrata in vigore del d. lgs. n.116/2017) “*possono essere confermati a domanda, sino al compimento del settantesimo anno di età*” (art. 29, comma 1);

- “*ai fini della conferma*” del predetto contingente ad esaurimento, il Consiglio superiore della magistratura procede con delibera ad indire “*... tre distinte procedure valutative da tenere con cadenza annuale nel triennio 2022-2024*”, suddivise in base alla diversa anzianità di servizio dei magistrati onorari aspiranti (art. 29, comma 3);

- dette procedure valutative debbono svolgersi “su base circondariale”, ossia presso i singoli tribunali; consistono “*in un colloquio orale, della durata massima di 30 minuti, relativo ad un caso pratico*” in materia di diritto civile sostanziale e processuale, ovvero di diritto penale sostanziale e processuale³; sono affidate ad una “*commissione di valutazione*” composta dal Presidente del tribunale (o da suo delegato), da un magistrato che abbia conseguito (almeno) la seconda valutazione di professionalità (designato dal consiglio giudiziario) e da un avvocato patrocinante presso le magistrature (art. 29, comma 4);

- il Ministro della giustizia adotti, “*sentito il Consiglio superiore della magistratura*”, entro “*sessanta giorni dalla data di entrata in vigore*” della legge di bilancio, un decreto recante “*le misure organizzative necessarie per l'espletamento delle procedure valutative*”; nel medesimo decreto saranno inoltre “*fornite le indicazioni relative ai termini di presentazione delle domande, alla data di inizio delle procedure, alle modalità di sorteggio per l'espletamento del colloquio orale, all'accesso e alla permanenza nelle sedi di esame, nonché alle prescrizioni imposte ai fini della prevenzione e protezione dal rischio del contagio da COVID-19*” (art. 29, comma 4, a seguire).

¹ a termini del quale la dotazione organica dei giudici onorari di pace era stata fissata in 6.000 unità (art. 1) e quella dei vice procuratori onorari in 2.000 unità (art. 2).

² così come a loro volta inseriti, nel testo del d.l. n. 80/2021, dall'articolo 31, comma 1, lettera a) del D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233.

³ in base al settore – civile o penale – nell'ambito del quale il magistrato onorario abbia prevalentemente svolto le sue funzioni.

§-4. Oltre a dettare le norme di massima dianzi richiamate, relative alle *modalità* con cui *il contingente ad esaurimento dei magistrati onorari* potrà essere *confermato* nelle funzioni onorarie, l'articolata normativa veicolata dall'art. 1, comma 629, legge di bilancio, delinea il trattamento economico erogabile ai singoli magistrati onorari che non presentino domanda di conferma o che non vengano confermati all'esito delle procedure di valutazione.

In particolare, per coloro che *“non accedano alla conferma, tanto nell'ipotesi di mancata presentazione della domanda, quanto in quella di mancato superamento della procedura valutativa”* (art. 29, comma 2), e che quindi siano destinati, nell'un caso e nell'altro, a *“cessare dal servizio”* (v. l'art. 29, comma 9), è prevista la corresponsione di una *“indennità”* omnicomprensiva, da calcolare (al lordo delle ritenute fiscali) moltiplicando gli anni di servizio per un *forfait*, diversamente quantificato in base al numero delle *“giornate di udienza”* in cui il magistrato onorario sia stato impegnato nel corso di ciascun anno di riferimento (art. 29, comma 2).

È evidente che tale previsione diverrà operativa:

(a) per coloro che **non intendano** accedere alle procedure di valutazione, *solo a seguito dello spirare del termine di presentazione della domanda di conferma*, individuabile in base ad apposito decreto ministeriale da emanarsi in relazione a ciascuna *delibera di indizione* delle procedure valutative, di competenza del Consiglio superiore della magistratura (art. 29, comma 4);

(b) per coloro che, pur avendo fatto domanda, **non avranno conseguito la conferma**, *solo all'esito (negativo) della procedura di valutazione riguardante il singolo aspirante.*

Si segnalano, inoltre, le disposizioni che correlano *vuoi alla percezione dell'indennità* prevista per i magistrati onorari *cessati dal servizio*, *vuoi alla presentazione della domanda di partecipazione alle procedure valutative* (evidentemente, con esito positivo), la *“rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario”* cessato (art. 29, comma 2, ultimo periodo) o pregresso (art. 29, comma 5).

§-5. La normativa in disamina definisce, inoltre, il distinto trattamento economico erogabile, in favore del magistrato onorario (del contingente ad esaurimento) *confermato nelle funzioni onorarie, all'esito della procedura di valutazione*, a seconda della differente opzione dell'interessato.

In sostanza:

a) i magistrati confermati che opereranno⁴ *“per il regime di esclusività delle funzioni onorarie”*, avranno diritto ad un *“compenso parametrato allo stipendio e alla tredicesima mensilità spettanti, alla data del 31 dicembre 2021, al personale amministrativo giudiziario di area III, posizione economica F3, F2, F1, in funzione .. del numero degli anni di servizio maturati”*, in applicazione *“del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto o funzioni centrali”*, con esclusione degli incrementi previsti per tali voci dai CCNL successivi al triennio 2019-2021. I medesimi avranno inoltre diritto ad una *“indennità giudiziaria in misura pari al doppio dell'indennità di amministrazione spettante al personale amministrativo giudiziario”*, eccezion fatta che per le *“voci retributive accessorie connesse al lavoro straordinario”* e per quelle *“alimentate dalle risorse che confluiscono nel fondo risorse decentrate”*. Detto trattamento economico non sarà cumulabile con i redditi di pensione e da lavoro autonomo e dipendente, e i magistrati in questione non saranno soggetti alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 3 del d.lgs. nr.

⁴ *“entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione dell'esito della procedura valutativa”* (art. 29, comma 6).

116/2017⁵, bensì a quanto prescritto dall'articolo "16 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12"⁶ (così l'art. 29, comma 6);

b) i magistrati confermati che "non operanno" per il regime di esclusività delle funzioni onorarie, avranno diritto ad un compenso "parametrato allo stipendio e alla tredicesima mensilità spettanti, alla data del 31 dicembre 2021, al personale amministrativo giudiziario di area III, posizione economica F3, F2, F1, in funzione .. del numero degli anni di servizio maturati", in applicazione "del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto o funzioni centrali", con esclusione degli incrementi previsti per tali voci dai CCNL successivi al triennio 2019-2021. I medesimi avranno inoltre diritto ad una "indennità giudiziaria in misura pari dell'indennità di amministrazione spettante al personale amministrativo giudiziario", eccezion fatta che per le "voci retributive accessorie connesse al lavoro straordinario" e per quelle "alimentate dalle risorse che confluiscono nel fondo risorse decentrate". Agli stessi si applicheranno, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 1, comma 3, d.lgs. 116/2017, "con esclusivo riferimento allo svolgimento dell'incarico in modo da assicurare il contestuale espletamento di ulteriori attività lavorative o professionali" (così l'art. 29, comma 7).

§-6. Infine, il corpus normativo veicolato dall'art. 1, comma 629, legge di bilancio 2022, si occupa di regolamentare il trattamento economico dei magistrati onorari componenti l'intero "contingente ad esaurimento", nel lasso di tempo compreso tra il 1° gennaio 2022 e la data di definizione (nell'un senso o nell'altro) delle procedure previste.

In particolare, per effetto della sostituzione operata dal cit. art. 1, **comma 629, lett. c)**, legge di bilancio 2022, **l'art. 31** del d.lgs. n. 116/2017 riporta attualmente la rubrica "indennità spettante ai magistrati onorari in servizio", dal seguente tenore letterale:

"1. Ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, sino alla conferma di cui all'articolo 29, i criteri di liquidazione delle indennità previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374, per i giudici di pace, e all'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari".

Ad avviso di questa Direzione, la norma in questione, per il contingente di magistrati onorari ad esaurimento, procrastina i criteri di liquidazione rispettivamente previsti dall'art. 11, legge n. 374/1991 (per i giudici di pace) e dall'art. 4, d. lgs. n. 273/1989 (per i vice procuratori onorari ed i giudici onorari di tribunale), sino alla data di "stabilizzazione", ovvero di cessazione dall'incarico di ciascun magistrato onorario partecipe del predetto contingente.

Difatti, sebbene il testo della norma faccia riferimento "alla conferma di cui all'articolo 29", deve escludersi che si sia inteso alludere ai soli magistrati onorari che abbiano presentato domanda di conferma, ovvero che abbiano ottenuto la conferma, per diversi ordini di ragioni:

(a) perché la norma è chiaramente intesa a saldarsi con quella con cui era stata prorogata, fino al 31 dicembre 2021, l'operatività delle previgenti disposizioni in materia di indennità dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale, di vice procuratori onorari, ripetendone quasi integralmente la formulazione letterale⁷; per tale conclusione milita anche l'integrale

⁵ per il quale: "L'incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego. Al fine di assicurare tale compatibilità, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana. Ai magistrati onorari sono assegnati affari, compiti e attività, da svolgere sia in udienza che fuori udienza, in misura tale da assicurare il rispetto di quanto previsto dal presente comma".

⁶ in materia di incompatibilità di funzioni.

⁷ trattasi dell'art. 17-ter, comma 1, lettera a), del D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113, di novellazione dell'ormai sostituito art. 31 d. lgs. n. 116/2017, il quale ultimo,

abrogazione del comma 1, art. 32 del medesimo d. lgs. n. 116/2017⁸, in virtù del quale (nella formulazione abrogata), “*dopo il 31 dicembre 2021*”, ai magistrati in servizio alla data d’entrata in vigore del testo di legge, avrebbero dovute applicarsi “*tutte le disposizioni del medesimo decreto*”;

(b) perché, fino a quando le procedure di stabilizzazione non saranno concluse, ed in particolare non sarà scaduto (senza esito) il termine per la presentazione della domanda di conferma, ovvero non sarà terminata (con esito negativo) la procedura di valutazione, non sarà possibile selezionare, nell’insieme dei magistrati onorari del contingente ad esaurimento, i sottoinsiemi dei magistrati confermati e dei magistrati non confermati (per scelta o per esito negativo della procedura valutativa);

(c) perché conseguentemente, fino all’esaurimento degli effetti operativi dell’art. 29, d. lgs. n. 116/2017, nel testo attualmente vigente, adottando una diversa (e restrittiva) lettura non sarebbe neppure possibile individuare i *destinatari* della norma attualmente veicolata dall’art. 31, d. lgs. n. 116/2017, sì da pervenire ad una sorta di *interpretatio abrogans*, chiaramente contraria alle finalità della norma, palesemente volta a dettare una regola intertemporale *immediatamente valida* per il contingente di magistratura onoraria in servizio, sino alla data in cui sarà definita la posizione di ciascun onorario, secondo i diversi ed alternativi esiti disciplinati dall’art. 29, commi 2 e 9 (cessazione dal servizio per mancata presentazione della domanda o per mancata conferma), nonché dal medesimo art. 29, commi 6 e 7 (conferma nelle funzioni onorarie, con adozione – o meno – del regime di esclusività).

La protrazione dei criteri di liquidazione dell’indennità spettante ai magistrati onorari, nelle more della definizione delle procedure di valutazione, impone di affrontare, in questa sede, il tema che si è posto con riguardo all’applicabilità o meno dell’art. 1, comma 3, del d. lgs. n. 116/2017 a far data dal 1° gennaio 2022.

La norma in questione prevede che “*l’incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative e professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego. Al fine di assicurare tale compatibilità, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana. Ai magistrati onorari sono assegnati affari, compiti e attività, da svolgere sia in udienza che fuori udienza, in misura tale da assicurare il rispetto di quanto previsto dal presente comma*”.

Il legislatore del d. lgs. n. 116/2017 aveva previsto, proprio all’art. 31 (oggi novellato) un rapporto di gradualità di entrata in vigore della legge Orlando per i magistrati onorari in servizio, ancorando la limitazione di impegni al mutamento della modalità di liquidazione dell’indennità (che sarebbe passata dal cottimo all’indennità onnicomprensiva lorda).

La nuova formulazione dell’art. 31 ha posto il dubbio sull’entrata in vigore della limitazione di impegni settimanali a fronte della protrazione/ultrattività del criterio di liquidazione finora vigente.

Sebbene un’interpretazione letterale e formale dell’art. 1 comma 3 del d. lgs. n. 116/2017 potrebbe far propendere per l’operatività della limitazione di impiego della magistratura onoraria in servizio per non più di due giorni a settimana a far data dal 1° gennaio 2022, deve essere ritenuta più razionale e coerente con l’intenzione del legislatore intervenuto sull’art. 31, oltre che con il principio costituzionale di buon andamento dell’amministrazione,

al primo comma, recitava: “1. Per la liquidazione delle indennità dovute ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, sino al 31 dicembre 2021, i criteri previsti dalle disposizioni di cui all’articolo 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374, per i giudici di pace, dall’articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari”.

⁸ abrogazione operata grazie all’art. 1, comma 629, lett. d), legge di bilancio 2022.

l'interpretazione volta a ritenere immutato lo *status quo* con riguardo alle modalità di gestione degli impegni settimanali.

Tale indicazione discende da ragioni di ordine logico in considerazione dalla stretta correlazione, da ritenersi immutata, tra le modalità di liquidazione dell'indennità e modalità di impiego della magistratura onoraria.

In questa fase, risulterebbe peraltro irrazionale una scelta volta a contrarre l'impiego dei magistrati onorari perché in contrasto con una serie di fattori oggettivi valutati dal legislatore:

- 1) l'incidenza negativa di simile opzione sull'organizzazione degli uffici;
- 2) la ridefinizione del contingente in servizio all'esito delle procedure di conferma che comporterà, per chi avrà esercitato l'opzione in tal senso, un impiego a tempo pieno;
- 3) la previsione finanziaria di cui all'art. 1 comma 633 della legge n. 234/2021 che stanza fondi per coprire il pagamento di indennità senza le limitazioni richiamate dall'art. 1 comma 3 del d. lgs. n. 116/2017.

Le SS.LL. sono pregate, per quanto di rispettiva competenza, di assicurare idonea diffusione della presente circolare agli uffici giudiziari dei distretti.

Roma, lì 9 maggio 2022

IL DIRETTORE GENERALE
Giovanni Mimmo

