**La Giurisdizione onoraria in Europa – Sistemi a confronto**

**Dott.ssa Alessia Perolio**

Dal rapporto della Cepej [[1]](#footnote-1)(Commissione Europea per l’Efficienza della Giustizia costituita dal Comitato dei Ministri del  Consiglio d’Europa  nel  settembre del  2002) del 2014, riferito ai dati del 2012, emerge infatti che i giudici non professionali o giudici laici (lay judges) sono in linea generale volontari, sono compensati per le spese da loro sostenute e, solo in alcuni casi, anche per il lavoro estemporaneamente reso; assumono, comunque, decisioni vincolanti nei Tribunali e possono giudicare sia all’interno delle Corti componendo i collegi formati  dai giudici professionali, sia come giudici monocratici.

Il rapporto Cepej fornisce anche un altro dato interessante al fine di ricavare informazioni comparative utili, e cioè il rapporto fra il numero di onorari ed  il numero di togati per ogni 100.000,00 abitanti: nei paesi nordici, tradizionalmente vicini ai sistemi di common law, il numero degli onorari è di gran lunga superiore a quello dei togati con il picco massimo in Norvegia, dove sono stati registrati 850 onorari su 100.000,00 abitanti.

In Italia, invece, abbiamo il numero più basso di giudici onorari, e cioè 5,5, su 100.000 abitanti

Il giudice non professionista (o laico) nei vari paesi europei è comunemente caratterizzato da instabilità e non prevede né un inquadramento professionale né una pregressa formazione finalizzata allo svolgimento dell’attività giudiziaria: **l’onorarietà si fonda sulla volontarietà in relazione ad una riconosciuta esperienza ed onorabilità professionale.** Non si prevede, inoltre, in forma stabile alcun compenso ma solo, prevalentemente, il rimborso delle spese sostenute.

Orbene, tali principi di volontarietà, esperienza ed onorabilità professionale sono stati richiamati e contenuti nella Raccomandazione 12/2010 e devono certamente essere applicati – in funzione dell’attuazione dei principi portati dall’art. 6 della CEDU - in relazione alla indipendenza ed imparzialità dei magistrati onorari, alla pretesa che svolgano la propria attività in uffici con adeguate risorse ed alla necessità che concorrano a creare un numero sufficiente di giudici.

La prevalente quasi gratuità degli incarichi ed il solo riconoscimento del rimborso spese, tuttavia sfuggono, invece, all’applicazione delle cautele imposte dall’art. 55 in materia di remunerazione.

**In Italia** si è creato un sistema anomalo perché il funzionamento della giurisdizione – affidato, secondo il disegno costituzionale, a magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme dell’ordinamento giudiziario (102 Cost), con previsione solo residuale di magistrati onorari (art. 106 Cost ) di cui viene ammessa la nomina anche elettiva – si fonda, attualmente,  su una significativa  presenza dei giudici onorari senza la quale alcuni uffici si paralizzerebbero: nonostante che la magistratura professionale sia numericamente preponderante (secondo i dati Cepej 2014 riferiti al 2012, 6384 giudici togati contro 3275 giudici onorari suddivisi in giudici di pace e GOP che corrisponde a 5.5 onorari contro 10.6 togati su 100.000 abitanti).

L’istituzione dei giudici onorari di Tribunale nel 1998 ha rappresentato la creazione di un sostanziale precariato fondato su reiterate proroghe e caratterizzato da un trattamento retributivo ritenuto, quantomeno per i GOP, insufficiente. A ciò si è aggiunta sia per i GOP che per i GdP l’assenza di ogni copertura previdenziale ed assistenziale.

Tale situazione, del tutto normale rispetto ai giudici laici europei la cui presenza nelle corti è saltuaria o, comunque, del tutto volontaria (con assenza, quindi, di veri compensi e con la corresponsione di meri rimborsi spese), risulta incongruente nella realtà nazionale se solo si pensi che i giudici onorari (fra giudici di pace e GOP) gestiscono nel settore civile il 40% della giurisdizione, in molti casi con presenze in molti casi giornaliere, in udienza a cui consegue la stesura dei provvedimenti assunti.

I GOP ed i VPO, istituiti con il  D. lvo 51/1998 (c.d. legge Carotti) modificato con la L. 127/2008, sono ancora in attesa di un riordino complessivo del loro ruolo, modificato con D. Lgst. 116/17, c.d. Legge Orlando parzialmente modificata dalla legge e in attesa di ulteriore modifica con L

Da quanto fin qui detto emerge che la onorarietà in Italia è ben diversa da quella esistente nel resto d’Europa, visto che ci sono GOP e VPO che prestano servizio presso lo stesso ufficio da più di 20 anni e che vengo stabilmente utilizzati in sostituzione dei giudici ordinari assenti od insufficienti.

La scelta che è stata fatta con la riforma, sembra da una parte distante dal modello di onorarietà esistente nel resto d’Europa, dove la magistratura non professionale prescinde dall’ufficio per il processo perché lo presuppone, visto che tale “unità organizzativa” esiste quasi in tutti i paesi ed è costituita da uno staff di laureati ed impiegati che assistono il giudice nella decisione e, spesso, provvedono all’estensione dei provvedimenti da lui assunti.

Nel corso delle varie riforme si sono previste maggiori competenze per il Giudice di Pace, nonché l’inserimento del giudice onorario nella struttura dell’ufficio per il processo.

In relazione a questa struttura occorre rilevare che nelle esperienze di alcuni ordinamenti stranieri questa figura è già da tempo presente[[2]](#footnote-2).

**In Austria** ogni giudice viene coadiuvato da due assistenti laureati (per un periodo massimo di due anni), ai quali è affidato il compito di fare ricerche giurisprudenziali, di scrivere bozze di sentenze ed anche, in presenza del magistrato, di occuparsi della fase istruttoria.

**In Olanda** a ciascun giudice vengono affidati uno o due assistenti, già laureati oppure ancora studenti, oltre ad una impiegata. Gli studenti lavorano part-time e si occupano di redigere le sentenze più semplici, di verbalizzare, di preparare la scheda del processo

Anche in **Polonia** vi sono studenti laureati che affiancano il giudice.

In **Francia** un Secretaires greffler assiste i magistrati nello svolgimento delle proprie attività.

\* \* \*

Presenti al convegno ci sono le delegazioni di Austria con il Presidente Enalj Rainer Sedelmayer, Bulgaria con il delegato Mimo Gracia, in collegamento Teams il vice presidente dell’associazione finlandese dei giudici laici, Ovavi Kuikka. Dalla Polonia, il collega onorario Krzysztof Bartochowski ha inviato una relazione scritta.

Nel mio breve intervento vorrei invece fare un cenno alle realtà delle altre associazioni presenti in Enalj

**Austria**

I giudici non togati che adempiono la loro funzione su base volontaria sono assegnati a casi specifici. Tra questi figurano giudici onorari o giurati nei processi penali e giudici a latere con specifiche competenze che si occupano di cause di diritto commerciale, del lavoro e della previdenza sociale, nonché di determinati procedimenti amministrativi[[3]](#footnote-3).

**Belgio**

La designazione come giudice laico in materia commerciale ha una durata di 5 anni. Se non si ha la possibilità di ricoprire la carica, si deve chiedere al giudice professionale del tribunale di farsi sostituire per il tempo di cui si ha bisogno. Ci si può anche dimettere o chiedere di non essere prolungato dopo la fine del mandato.

In relazione all’attività svolta, i giudici onorari ricevono un rimborso pari ad € 40,75 per udienza, con una sessione di minima di 3 ore ad udienza. Tale importo non prevede il contributo pensionistico relativo alla funzione onoraria in quanto questa va ad affiancarsi ed è completamente compatibile con altra professione già esercitata per la quale ultima è previsto l’onere previdenziale[[4]](#footnote-4).

**Danimarca**

L'amministrazione danese della Corte, autorità amministrativa [[5]](#footnote-5)che si occupa dell'amministrazione generale dei Tribunali danesi, da me contattata, mi ha fornito alcune informazioni relative al trattamento dei giudici laici e giurati nel settore penale.

Innanzitutto la Corte precisa che il termine "giudice onorario" non esiste nel sistema giudiziario danese.

E’ previsto tuttavia che in alcuni processi penali, il collegio giudicante sia composto da giudici laici e giurati in questi casi essi fanno parte dei giudici “legali”.

I giudici laici e i giurati sono nominati per un periodo di quattro anni, dopo di che è possibile essere riconfermati per altri quattro anni. Quando si presta il proprio contributo in qualità di giudice laico o giurato, non si è considerati quali impiegati dai tribunali danesi.

Essere un giudice laico o giurato nei processi penali è un dovere civico. Quando si è chiamati a servire come giudice laico o giurato in un processo penale, il datore di lavoro può tagliare il salario per il periodo in cui non si è stati in grado di attendere al lavoro. È possibile richiedere l'esenzione dall'essere un giudice laico o giurato se non è possibile adempiere al dovere senza rischiare la salute. La base giuridica di tale esenzione si trova nella legge sull'amministrazione della giustizia sezione 71.

Giudici laici e giurati sono pagati 1.100,00 Corone danesi al giorno (circa 140,00 euro) e 120,00 Corone danesi a notte (circa 16,00 euro) oltre al rimborso delle spese alberghiere e di viaggio.

Il pagamento dei giudici laici e dei giurati è disciplinato nell'atto amministrativo numero 712 del 17 novembre 1987 con successive modifiche. L'atto amministrativo relativo al pagamento dei giudici e dei giurati laici non include la menzione della pensione.

**Scozia**

Ho contattato la Scottish Justices Association[[6]](#footnote-6), che è l'organo rappresentativo dei Giudici di Pace (JP) in Scozia.

Tutti i JP in Scozia sono giudici laici volontari e ricevono solo il rimborso delle spese per il loro lavoro. L’ammontare delle spese è deciso a livello centrale ed è fissato a livelli relativamente bassi, il che significa che in alcuni casi l'intero importo delle spese effettive non viene rimborsato.

I Giudici di Pace sono selezionati tramite colloqui, previe campagne pubblicitarie pubbliche per reclutare nuovi Giudici di Pace. Tutti i Giudici di Pace sono tenuti a ricevere 24 ore di formale formazione legale prima di prendere servizio. Successivamente i Giudici di Pace sono tenuti a partecipare per un minimo di 12 ore di formazione ulteriore ogni anno.

Un Giudice di Pace deve prestare servizio unitamente ad un consulente legale, legalmente qualificato, che assicura che tutte le rigorose questioni legali siano gestite correttamente.

I Giudici di Pace gestiscono solo casi con limiti di valore relativamente bassi, il che significa, per definizione, che si tratta di reati relativamente minori. La pena massima che un Giudici di Pace può imporre è limitata a 60 giorni di reclusione, 100 ore di servizio comunitario, una multa di 2.500 sterline, oppure la sospensione di tre anni dalla guida. Infine, particolarità dei Giudici di Pace scozzesi e che essi si occupano solo di casi penali e non possono trattare cause di diritto civile.

Quanto all’impegno di lavoro, è previsto che i Giudici di Pace debbano prestare servizio in 12 occasioni separate ogni anno con la precisazione che una sessione mattutina o pomeridiana contano individualmente, quindi se un Giudice di Pace presta servizio per un'intera giornata, si considera che siano state prestate due sedute.

**Svezia**

L’associazione di giudici laici presente in Enalj conta circa 3500 associati, con previsione di aumento entro il 2025 a 5000 unità [[7]](#footnote-7)anche se l’obbiettivo rappresentato al Governo Svedese è di arrivare a rappresentare 10.00 giudici laici.

Questa associazione ha un comitato nazionale composto da 11 persone ed un impiegata amministrativa part time i cui costi sono rimborsati dal Governo svedese. L’associazione è editore di un sito web e di un giornale.

Tra gli impegni perseguiti vi sono quelli che concernono le retribuzioni, la Formazione, l’assunzione dei giudici onorari, le condizioni generali di lavoro e sicurezza nonché la formazione dell'opinione

Rimane ancora insoluto il problema degli onorari e degli stipendi. Infatti i giudici onorari ricevono 250 Corone svedesi (euro 23,40) per mezza giornata (3 ore) o 500 Corone svedesi (euro 46,80) per un'intera giornata[[8]](#footnote-8).

**Francia**

FNAPTE [[9]](#footnote-9) è un'associazione francese fondata nel 1992. Siamo membri di ENALJ dal maggio 1993. Oggi abbiamo quasi 250 membri in tutta la Francia. Ogni membro paga una quota associativa di 23 euro. La FNAPTE riceve un sussidio dal Ministero della Giustizia ma rimane indipendente. Le principali missioni della FNAPTE sono promuovere gli scambi tra i valutatori, rendere nota questa missione al grande pubblico, rappresentare i valutatori presso il Ministero e partecipare alla formazione dei valutatori. È gestito da dodici amministratori, tutti eletti e volontari. Ha circa trenta rappresentanti locali sul territorio francese.

I Giudici laici minorili sono, cittadini nominati per quattro anni rinnovabili dal Ministro della Giustizia. Gli assessori devono prestare giuramento prima di assumere l'incarico. Gli assessori devono essere di nazionalità francese e avere più di 30 anni. Sono scelti per il loro background e il loro interesse per le questioni infantili. I valutatori lavorano (principalmente) in una vasta gamma di professioni (impiegati di banca, impiegati, industriali, dottori, insegnanti, operai ecc.).

Vengono reclutati da ogni ceto sociale, dopo aver fatto domanda al Tribunale dei minori del loro luogo di residenza. Questa diversità sociale e professionale è particolarmente importante. In caso di impossibilità di esercitare la loro attività professionale quando garantiscono il servizio dell'udienza, i periti ricevono un'indennità che ammonta a 1/30 dello stipendio medio dei magistrati del tribunale (circa 100 euro lordi).

Il tribunale per i minorenni (che giudica i minori tra i 13 e i 18 anni) è composto da un magistrato professionista (giudice minorile) e due assessori. (giudici laici). Ognuno ha un voto durante la deliberazione che decide sulla colpevolezza e la sanzione del minorenne.

Nell'ottobre 2021, una riforma della giustizia minorile è entrata in vigore in Francia con l'obiettivo principale di ridurre i tempi dei processi e limitare la detenzione dei minorenni.

La giustizia minorile in Francia si basa su due principi fondamentali: la primazia dell'educazione sulla repressione e la responsabilità penale ridotta del minore.

Il nuovo Codice di Giustizia Penale Minorile (CJPM) prevede una pausa nella procedura con un primo processo sulla sanzione. (entro tre mesi dal reato). Se il minore viene considerato colpevole, inizia un periodo di messa alla prova educativa con obblighi per il minore e la vittima viene immediatamente risarcita.

Un secondo processo si svolge sulla sanzione (entro nove - dodici mesi dal primo processo) che tiene conto dell'evoluzione del minore dal primo processo.

Queste importanti trasformazioni richiedono una maggiore formazione per i valutatori, alla quale partecipa l’associazione FNAPTE.

**Spagna**

Infine vorrei fare un cenno alla questione spagnola, posto che la situazione rappresentata nel corso degli ultimi anni dai colleghi Giudici di prossimità spagnoli non è affatto buona.

Durante la mia presidenza, nel 2022 sono stata contattata dal segretario del consiglio dell’associazione FEDEAJUPA [[10]](#footnote-10)(la Federazione Spagnola dei Giudici Laici)

La situazione attuale in Spagna riguardo alla giustizia di pace è stata descritta come “devastante” e prossima alla fine. Infatti dal 2021 l'attività dei giudici laici ha iniziato a cessare gradualmente con previsione di chiusura definitiva di questo grado di giustizia nel 2025.

Questa situazione è stata portata a conoscenza dell’opinione pubblica in Spagna ma anche delle istituzioni fuori da essa. Già dalla conferenza ENALJ di Londra 2011 il Presidente dell’associazione spagnola inviava una lettera intitolata “Giudici Laici sotto minaccia: il caso della Spagna” riportata poi nei documenti ufficiali di Enalj

Nel corso degli anni i giudici laici spagnoli hanno lamentato la messa in atto di *“[…] un percorso che ha svuotato la figura dei giudici popolari dopo un lungo processo di discredito dall'interno (l'organizzazione e la burocrazia giudiziaria stessa) e dall'esterno (i politici); un processo che ha messo in dubbio la nostra indipendenza, efficacia, professionalità e autorità; un processo che ci ha esposti infondatamente al disprezzo pubblico e ha comportato la graduale perdita delle competenze che possedevamo”.*

Quando nel 2012 venne firmata la Carta Europea dei Giudici Popolari, in Spagna venne avviato un dibattito intellettuale sulla convenienza dell'esistenza di una sola Giustizia Professionale o di un modello in cui esistesse anche una Giustizia Non Professionale, che svolgesse un ruolo di prossimità, agendo come supporto e come facilitazione della Giustizia Professionale. La prima testi era quella su cui si assestava la posizione ufficiale, politica e giudiziaria spagnola mentre la seconda era la posizione dei giudici laici, sostenuta da ENALJ e protetta dall'allora Vicepresidente della Commissione Europea, Viviane Reding.

Successivamente nel 2015, l’entra in vigore l'attuale Codice Penale spagnolo (Código Penal) ha previsto l’eliminazione delle infrazioni minori (faltas), ovvero azioni meno gravi di un reato, dal sistema giuridico spagnolo. I processi sommari (juicios de faltas) erano la competenza per eccellenza dei giudici laici spagnoli, che li eseguivano con tutte le garanzie procedurali.

In passato queste piccole questioni, che in realtà erano vitali per preservare la pace e la convivialità tra i vicini, sono state affrontate con completa soddisfazione da entrambe le parti. Gli insulti e le minacce minori sono stati risolti con piccole sanzioni economiche; le aggressioni e i disordini pubblici, con la detenzione domiciliare; e la rottura o il danneggiamento di beni pubblici, con il servizio alla comunità.

I giudici di pace spagnoli hanno sempre condannato questa previsione che nelle intenzioni del Governo spagnolo rientra nel piano riguardante la modernizzazione della giustizia, chiamato “Justicia 2030”. Si tratta di un piano a medio-lungo termine che inquadra il disegno di legge sull'efficienza organizzativa dell'amministrazione della giustizia (*Anteproyecto de Ley de Eficiencia Organizativa de la Administración de Justicia*). In questo progetto si suggerisce apertamente che, data la scarsa competenza dei giudici laici e la poca rilevanza delle loro azioni, sono diventati una figura anacronistica e vuota, e come tale attualmente non necessaria. Pertanto, si conclude che la cessazione a medio termine di questa figura, inquadrata nel suddetto piano Justicia 2030, sia appropriata.

Ai giudici laici spagnoli è rimproverata una mancanza di professionalità, poiché le istituzioni spagnole considerano l'efficienza una prerogativa della magistratura professionale. Per questo motivo, la cessazione della figura dei giudici di prossimità è vista come una condizione imperativa per raggiungere la modernizzazione della giustizia spagnola.

Le modifiche materiali e legali pianificate saranno eseguite gradualmente e concernono i 7.000 giurisdizioni/tribunali di pace spagnoli (Juzgados de Paz), cioè entità legali in ciascun Comune gestite da un giudice laico, saranno trasformate in uffici di giustizia municipali, cioè entità amministrative per le procedure giudiziarie gestite esclusivamente da funzionari pubblici. Quando questo cambiamento avverrà in un Comune spagnolo, il corrispondente posto di giudice laico sarà cessato, e successivamente ogni posto di giudice laico nel paese verso l'eradicazione della giustizia di pace e dei giudici laici in circa tre anni.

La crisi profonda ha portato alla dissoluzione di alcune storiche associazioni di giustizia di pace, come l'ADJP (Asociación Democrática de Justicia de Paz) in Andalusia, firmataria della Carta Europea del 2012 a Bruxelles.

1. Schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria – analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.) [↑](#footnote-ref-1)
2. Consiglio Superiore della Magistratura – Nona Commissione – Tirocinio e Formazione Professionale. Incontro di studio n. 5924 “le misure organizzative e le prassi virtuose per il buon funzionamento degli uffici giudiziari civili” [↑](#footnote-ref-2)
3. https://e-justice.europa.eu [↑](#footnote-ref-3)
4. Paulette Vercauteren - Belgio [↑](#footnote-ref-4)
5. Danish Court Administration [↑](#footnote-ref-5)
6. Dennis Barr JP - Scozia [↑](#footnote-ref-6)
7. Stefan Blomquist Presidente uscente associazione svedese [↑](#footnote-ref-7)
8. Linda von Beetzen Presidente associazione svedese 2019- 2022 [↑](#footnote-ref-8)
9. Guillaume Joubert Presidente FNAPTE president@fnapte.fr [↑](#footnote-ref-9)
10. Presidente Francisco Lasheras - segretario del consiglio Manuel Ángel López García [↑](#footnote-ref-10)