

**OSSERVAZIONI  
SULL'INDENNITA' DEI GIUDICI ONORARI MINORILI**

***Dott. Luigi Fadiga***  
***Presidente della Sezione Famiglia e Minori della Corte di Appello di Roma***

A) Il quadro normativo.

1. L'indennità dei giudici onorari minorili è stata introdotta con il **d. lgs. 23.4.1948 n. 666**, (“Indennità giornaliera per i componenti privati dei tribunali e delle sezioni di corte d’appello per i minorenni”). Prima, infatti, l’art. 6 del r.d.l. 20.7.1034 n. 1404 (“Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni”) prevedeva che la funzione del “componente privato” (poi, giudice onorario) del tribunale per i minorenni fosse completamente gratuita.

Secondo il citato d. lgs. 23.4.1948 n. 666 (art. 1), “*Ai componenti privati dei tribunali e delle sezioni di corte d’appello per i minorenni, per ogni giorno in cui esercitano le loro funzioni, è dovuta una indennità di lire mille, la quale è ridotta alla metà per gli impiegati dello stato, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici.*”

2. L’importo della indennità giornaliera fu poi aumentato con la **legge 12.10.1957 n. 978**, recante “Aumento delle indennità giornaliere per i giudici privati (*sic*) dei Tribunali per i minorenni e delle Sezioni di Corte di appello per i minorenni. A tal fine, il legislatore “agganciò” il loro trattamento economico a quello, superiore, previsto per i giudici popolari delle corti di assise di appello, e ciò fece mediante l’art. 1 della predetta legge, che così stabiliva: “*Ai componenti privati dei Tribunali e delle Sezioni di Corte di appello per i minorenni sono dovute le indennità stabilite per i giudici popolari di Corte d’assise di appello.*”

Dalla lettura di questa norma è agevole rilevare che essa nulla innova circa le funzioni dei giudici onorari minorili, ma soltanto modifica l’importo dell’indennità, ancorandolo, per il solo ammontare, all’indennità di un’altra e diversa categoria: quella dei giudici popolari di corte d’assise. La differenza tra questi e i giudici onorari minorili è profonda. Gli uni prestano un servizio obbligatorio, sono scelti per sorteggio, non hanno alcuna formazione specifica, partecipano soltanto alle udienze della sessione della Corte e poi decadono. Gli altri sono nominati a domanda, svolgono le loro funzioni per un triennio, hanno una formazione tecnica specifica nelle materie dell’età evolutiva, qualificano come organo specializzato il tribunale minorile. E’ dunque impossibile ancorarne la funzione al mero concetto di udienza: ma di ciò si dirà più oltre.

3. Alla data di entrata in vigore della legge 12.10.1957 n. 978, l’ammontare dell’indennità dei giudici popolari di corte d’assise era stabilito dall’art 36 della **l. 10.4.1951 n. 287** (Riordinamento dei giudizi di assise). Quell’articolo fu poi modificato dall’art. 3 della l. 24.3.1978 n. 74, poi fu sostituito dall’art. 1 della l. 25.10.1982 n. 795 (“Aggiornamento delle indennità spettanti ai giudici popolari”), modificato ancora dall’art. 1 del d.p.r. 26.9.1986 n. 79. Tutte queste norme, per effetto dell’aggancio effettuato dalla legge 1957 . n. 978, comportarono un uguale ed automatico aumento dell’indennità dei giudici onorari minorili: ma non ne modificarono (né potevano modificarne) le funzioni e le modalità del loro svolgimento.

4. Con l’entrata in vigore del nuovo processo penale (d.p.r. 22.9.98 n. 447), l’art. 36 della l. 10.4.1951 n. 287 sopra citato è stato interamente sostituito dal **d. lgs. 28.7.1989 1989 n. 273** (“Adeguamento dell’Ordinamento giudiziario al nuovo codice di procedura penale”), che con il suo art. 12 lo ha così riscritto (si riportano i primi tre commi): 1. *Ai giudici popolari spetta*

*un'indennità di lire cinquantamila per ogni giorno di effettivo esercizio della loro funzione. 2.- L'indennità prevista dal comma 1 è aumentata, per i giudici popolari che siano lavoratori autonomi o lavoratori dipendenti senza diritto alla retribuzione nei giorni in cui esercitano le loro funzioni, a lire centomila giornaliera per le prime cinquanta udienze; è aumentata a lire centodiecimila giornaliera per le successive cinquanta udienze; e a lire centoventimila per le udienze successive. 3.-Ai giudici popolari che prestino servizio nelle corti di assise o nelle corti di assise di appello fuori della loro residenza spettano, in ogni caso e per intero, le indennità di soggiorno e il rimborso delle spese di viaggio nella misura stabilita rispettivamente per i giudici di tribunale e per i consiglieri di corte di appello.*

Lo stesso d. lgs. 28.7.1989 n. 273 ha disciplinato inoltre con l'art. 4 l'attività dei vice pretori onorari e dei vice procuratori onorari, introducendo una indennità di lire sessantamila "per ogni udienza, anche se tenuta in camera di consiglio", o "per ogni udienza in relazione alla quale è stata conferita delega". In nessun caso poteva essere corrisposta più di una indennità al giorno.

5. Successivamente, l'art. 52 comma 44 della **legge 28.12.2001 n. 448** (legge finanziaria) ha modificato il sistema di calcolo dell'indennità dei giudici onorari minorili previsto dalla vecchia legge 12.10.1957 n. 978, svincolandolo dall'indennità dei giudici popolari, e collegandolo invece a quella dei giudici onorari del tribunale ordinario (GOT). Stabilisce infatti l'art. 1 di quella legge: "*Ai componenti privati dei Tribunali e delle Sezioni di corte di appello per i minorenni sono dovute le indennità stabilite per i giudici onorari del tribunale ordinario.*

Il successivo **d.p.r. 30.5.2002 n. 115** (Testo unico sulle spese di giustizia) ha infine espressamente abrogato con il suo art. 299 ("Abrogazione di norme primarie") la legge 12.10.1957 n. 978, confermando l'aggancio dell'indennità dei giudici onorari minorili a quella dei giudici onorari dei tribunali ordinari. A tal fine, l'art. 66 del predetto T.U. stabilisce, con formulazione impropria e inesatta, che agli "*esperti* dei tribunali e delle sezioni di corte di appello *per i minori*" spettino "le indennità previste per i giudici onorari di tribunale dall'art. 4, commi 1 e 3, del d. lgs. 28.7.1989 n. 273".

Va rilevato che la esatta denominazione dell'organo giudiziario è "tribunale per i minorenni" e non "tribunale per i minori", e che la denominazione dei giudici onorari dei tribunali per i minorenni è quella ora detta, e non quella di "esperti". Lo stesso art. 299 del T.U. 115/2002, contenente l'elencazione delle norme che vengono abrogate, menziona tra queste "l'art. 6 ultimo comma del regio decreto luogotenenziale (*sic*) 20 luglio 1934 n. 1404", che stabiliva: "La funzione di componente privato è gratuita". Senonché, l'abrogazione di quella norma era già prevista dall'art. 2 del d. lgs. 23.4.1948 n. 666 citato più sopra. Vale altresì la pena di rilevare che il d.l. 20 luglio 1934 n. 1404 non è un decreto luogotenenziale (nessuna luogotenenza era in atto nel 1934) bensì un decreto legge. Ciò si rileva per sottolineare la necessità di un'interpretazione particolarmente attenta della complessa normativa contenuta nel T.U. 115/2002, che, solamente "ai fini del ... testo unico" (cfr art. 3), ha assimilato i giudici onorari minorili alle diverse categorie degli esperti delle sezioni agrarie e degli uffici di sorveglianza.

B) L'interpretazione da ritenersi corretta.

6. Nonostante la complessità del quadro normativo, dovuta al susseguirsi di sostituzioni e modifiche, appare chiaro che la norma a cui occorre fare riferimento è l'art. 1 del d. lgs. 23.4.1948 n. 666, che, abrogando l'art. 6 del d.l. 20 luglio 1934 n. 1404, ha introdotto la indennità per i giudici onorari minorili. Orbene, tale disposizione non è mai stata abrogata. Infatti: non è stata abrogata dal citato art. 299 ("Abrogazione di norme primarie") del T.U.

115/2002, non comparando nell'elencazione ivi contenuta. Ma non può considerarsi abrogata neppure per incompatibilità con le nuove disposizioni oppure per l'entrata in vigore di una nuova legge abbia regolato l'intera materia già regolata da legge anteriore (art. 15 delle preleggi).

Quest'ultima ipotesi è certamente da escludere. La "materia" e le funzioni dei giudici onorari minorili sono regolate dal r.d.l. n. 1404/1934 e dalla sua legge di conversione, nonché dall'Ordinamento giudiziario. Viceversa, il T.U. 115/2002 concerne le spese di giustizia e riguarda i giudici onorari soltanto per un aspetto marginale, vale a dire per la misura dell'indennità. Non vale richiamarsi alla legge 12.10.1957 n. 878, abrogata espressamente dall'art. 299 del T. U. Quella normativa infatti non regolava "l'intera materia" dei giudici onorari minorili, ma si limitava a disporre l'aumento delle indennità giornaliere già introdotte dal d. lgs. 23.4.1948 n. 666, come risulta anche dall'intitolazione della legge.

L'incompatibilità non sussiste nemmeno con l'art. 66 del T.U. 115/2002, e neppure con l'art. 4 del d. lgv. 273/1989 richiamato dall'art. 64, cui l'art. 66 fa rinvio. Infatti, l'art. 4 del d. lgv. 273/1989 va necessariamente interpretato tenendo conto delle funzioni proprie del giudice onorario minorile, non avendo quella singola disposizione lo scopo (e la forza) di abrogare l'intera disciplina anteriore, ma solo quello di agganciare l'importo dell'indennità dei giudici onorari minorili, sempre stabilita "*per relationem*", a un determinato parametro.

7. In tale contesto, l'inciso "per ogni udienza anche se tenuta in camera di consiglio", contenuto nel citato art. 4 con riferimento all'attività dei giudici onorari di tribunale, non può essere riferito all'attività dei giudici onorari minorili, che da quella si differenzia profondamente per natura ruolo e funzioni. E d'altra parte lo stesso art. 4 chiarisce che le indennità ivi previste spettano alle varie categorie di magistrati onorari "per lo svolgimento delle loro attività di servizio", facendo così rinvio alle rispettive discipline per tutto quanto non concerne la parte strettamente economica.

D'altra parte, anche sotto il vigore della precedente disciplina il rinvio all'indennità percepita dai giudici popolari della corte d'assise poteva valere unicamente ai fini dell'importo dell'indennità, e non anche ai criteri per la sua attribuzione. Basti considerare a questo proposito il disposto dell'art. 36 comma 3 della l. 10.4.1951 n. 287 (Riordinamento dei giudizi di assise), il quale prevedeva un aumento progressivo dell'importo in funzione del numero delle udienze tenute dalla corte d'assise. Tale maggiorazione non risulta essere mai stata attribuita ai giudici onorari minorili, pur potendosi ipotizzare anche per loro un numero di udienze superiore alle cinquanta.

Pertanto, poiché il non abrogato d. lgv. 23.4.1948 n. 666 stabilisce nel suo art. 1 che ai giudici onorari minorili è dovuta un'indennità "*per ogni giorno in cui esercitano le loro funzioni*", l'indennità deve essere attribuita con riferimento a tale criterio e non ad altri, previsti per altre tipologie di giudici onorari.

### C) Le funzioni del giudice onorario minorile.

8. Per l'individuazione delle funzioni del giudice onorario minorile soccorrono le circolari del Consiglio Superiore della Magistratura, ed in particolare quella del 20 maggio 1998, che contiene una puntuale ricostruzione del dato normativo e delle sue interpretazioni. In quella sede, il C.S.M. ha riconosciuto che il giudice onorario minorile deve essere riconosciuto "pari, per natura e dignità delle funzioni svolte", al giudice togato, e che la sua utilizzazione debba avvenire "in modo non difforme dalla utilizzazione di quest'ultimo, a patto che venga considerata la congruità della questione "per oggetto, fini e cognizioni" rispetto alla sua competenza particolare.

Su queste basi, la circolare citata sottolinea che *“il trattamento economico e la condizione giuridica dei ..... giudici onorari minorili finisce indubbiamente per presentare profili che in concreto attengono .... anche ai problemi di esercizio autonomo e indipendente della funzione”*, e, come tali, rientrano nella competenza dell’organo di autogoverno della magistratura.

9. Conseguentemente, poiché secondo il Consiglio si deve escludere che possa essere utilizzata la disponibilità di chi può assicurare solo sporadiche presenza in ufficio (*“come se un estraneo si affacciasse a una realtà pressoché ignota”*), dovendosi invece garantire un consistente coinvolgimento ed un continuativo confronto con le diverse e complesse problematiche della giustizia minorile, vanno individuati dei limiti minimi e massimi: limiti che il Consiglio ha individuato in **“non meno di due e non più di tre presenze settimanali per ciascun giudice onorario”**

E poiché lo stesso consiglio riconosce che i giudici onorari minorili possono non solo tenere udienze istruttorie, ma anche (e sarebbe strano che non lo fosse) studiare i fascicoli processuali civili, penali e amministrativi che dovranno contribuire a decidere, e partecipare a momenti di confronto interni tra magistrati sia togati che onorari, la presenza in ufficio viene ad essere svincolata dal concetto di udienza, in una corretta interpretazione di quanto stabilito fin dal 1948 nel decreto legislativo nr. 666, istitutivo dell’indennità di funzione e, per le ragioni anzidette, mai abrogato.

10. Una volta ammesso che è la “presenza in ufficio” e non l’udienza in senso stretto a giustificare l’attribuzione dell’indennità, la tipologia dell’attività svolta ed il calendario delle presenze non possono che essere demandate alle responsabilità organizzative del capo dell’ufficio, il quale dovrà provvedervi in funzione delle esigenze dell’ufficio stesso, con modalità trasparenti e rispettose delle specifiche competenze professionali dei singoli componenti privati.

Ovviamente, il concetto di “presenza in ufficio “ non esclude la possibilità che il giudice onorario minorile, nell’esercizio delle sue funzioni, possa o debba recarsi (da solo o con un giudice togato) fuori della sede del tribunale: come avviene quando è necessario incontrare, in istituto o in casa famiglia, un minore che deve essere visto nel suo ambiente quotidiano di vita. Esemplicando, ciò si verifica con una certa frequenza quando occorre studiare il miglior abbinamento di un minore con sindrome abbandonica o con altri problemi psicofisici, per il cui esame le competenze tecniche e scientifiche del giudice onorario minorile sono assolutamente indispensabili.

Ma l’esigenza di una uscita dalla sede del tribunale può anche verificarsi per alte esigenze di ufficio, come quando il presidente o il giudice togato debbano partecipare ad un incontro tecnico presso un istituto o un servizio sociale territoriale, allo scopo di meglio coordinare il collegamento fra tribunale e servizi ovvero allo scopo di prendere parte alla definizione di un progetto di intervento nei confronti della devianza adolescenziale. In tali occasioni infatti, la contemporanea presenza della componente togata e della componente onoraria è l’ovvia conseguenza della specializzazione dell’organo giudiziario, che solo così può dare il suo contributo in maniera completa e qualificata.

Né si comprende perché il capo dell’ufficio, che certamente ha il potere di delegare uno dei giudici togati a partecipare in sua vece a un incontro con i servizi fuori dalla sede del tribunale (che, non si dimentichi, ha competenza territoriale **sull’intero distretto**), non possa invece delegare – quando sia opportuno - anche o soltanto un giudice onorario.

Roma, novembre 2004