

ATTO GOVERNO N. 415

Schema di decreto legislativo recante riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE GIUSTIZIA

8 GIUGNO 2017

La Commissione giustizia,
esaminato lo schema di decreto legislativo n. 415,

rilevato che:

- 1) lo schema di decreto legislativo in esame completa l'attuazione della delega affidata al Governo con la legge n. 57 del 2016, che ha delegato il Governo ad un complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria, atteso oramai da circa 20 anni ed, in particolare, da quando è stato previsto dall'articolo 245 del decreto legislativo n. 51 del 1988, istitutivo del giudice unico di primo grado;
- 2) a decorrere dal 2002 si sono succeduti con cadenza annuale provvedimenti legislativi di proroga dell'incarico di magistrato onorario in deroga allo statuto ordinamentale della magistratura onoraria di cui all'articolo 42-*quinquies* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per i giudici onorari di tribunale (GOT) e i viceprocuratori onorari (VPO), e agli articoli 7 e seguenti della legge n. 374 del 1991, per i giudici di pace (GDP), là dove si prevede, rispettivamente, che le nomine a GOT e a VPO abbiano durata triennale e che il titolare possa essere confermato, alla scadenza, per una sola volta, e che i GDP durino in carica quattro anni, con possibilità di conferma per altri due quadrienni; l'articolo 2, comma 17, della legge ha stabilito che i magistrati onorari già in servizio durino in carica per quattro mandati, ciascuno di durata quadriennale;
- 3) tra i punti fondamentali della legge delega vi è la previsione di un'unica figura di magistrato onorario in luogo dell'attuale tripartizione tra GDP, GOT e VPO. L'articolo 1, infatti, prevede un'unica figura di giudice onorario inserito in un solo ufficio giudiziario, nonché la figura del magistrato onorario requirente, inserito nell'ufficio della procura della Repubblica. L'incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego, in linea con la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 103 del 1998) e di legittimità relativa alla figura del funzionario onorario;
- 4) con il riordino della magistratura onoraria, oltre ad unificare le figure di magistrati onorari, la legge delega prevede una disciplina omogenea relativamente alle modalità di conferimento dell'incarico, alla durata dello stesso, al tirocinio da svolgersi obbligatoriamente presso un magistrato professionale, alla necessità di una conferma

periodica, alla modulazione delle funzioni con l'attribuzione ai magistrati onorari sia di compiti di supporto all'attività dei magistrati professionali, sia di funzioni propriamente giudiziarie, alla formazione e ai criteri di liquidazione dei compensi. In ragione della *necessaria temporaneità e non esclusività dell'incarico si prescrive espressamente che la dotazione organica dei magistrati onorari, i compiti e le attività agli stessi demandati, gli obiettivi assegnati, la misura dell'impegno richiesto e i criteri di liquidazione delle indennità siano stabiliti in modo da assicurare la compatibilità dell'incarico onorario con il necessario svolgimento di altre attività remunerative*. Nell'ambito della rideterminazione del ruolo e delle funzioni dei giudici onorari e dei vice procuratori onorari, si attribuisce loro anche la possibilità di svolgere compiti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla vigente regolazione e, in particolare, attività volte a coadiuvare il magistrato professionale, all'interno di strutture organizzative, il cosiddetto Ufficio per il processo, costituite presso il Tribunale e la Procura della Repubblica presso il Tribunale. Di particolare rilievo è anche la valenza che si è attribuita alla formazione dei giudici onorari nei primi due anni dell'incarico;

- 5) le audizioni delle associazioni rappresentative dei magistrati onorari, svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva, hanno più volte richiamato, in prima istanza, la prospettiva di un'eventuale “stabilizzazione” dei magistrati onorari attualmente in servizio (circa 1.400 GDP, 2.000 GOT e 1.800 VPO) che svolgono le loro funzioni da molti anni in forza dei richiamati provvedimenti annuali di proroga di durata dell'incarico, ritenendo che tali proroghe abbiano determinato un incardinamento di fatto negli uffici giudiziari al quale debba ora seguire un conseguente riconoscimento giuridico;
- 6) il Consiglio di Stato, su espressa richiesta del Ministro della giustizia, ha espresso in data 23 marzo 2017, un parere, sulla specifica questione della stabilizzazione, chiarendo, sulla base dei principi costituzionali e degli stessi principi di delega, che debba conclusivamente negarsi che sussistano margini d'intervento per qualunque forma di stabilizzazione della Magistratura onoraria in sede di attuazione della legge, in deroga al principio del pubblico concorso. Il Consiglio di Stato ha ribadito che “nel quadro dei principi che derivano dalla scelta del concorso come criterio di assunzione dei magistrati la professionalizzazione del giudice onorario prorogato appare preclusa in via assoluta in quanto verrebbe altrimenti ad alterare la configurazione tipica della struttura dell'ordine giudiziario e ciò vale sia per il collocamento nei ruoli dei giudici togati che per l'ipotesi di assunzione a tempo indeterminato nella qualifica di giudice onorario”;
- 7) come ciascuna riforma strutturale, anche quella in esame potrebbe presentare delle criticità nel passaggio dal vecchio al nuovo regime. Appare, ad esempio, estremamente delicata la fase del reclutamento, entro il 2022, di circa 4000 nuovi magistrati onorari (in aggiunta a quelli già in servizio), con un compito sicuramente impegnativo sotto il profilo organizzativo per il Consiglio Superiore della Magistratura. Non è peraltro condivisibile la proposta avanzata nel corso della richiamata indagine conoscitiva da alcune associazioni rappresentative di magistrati onorari, secondo le quali, a fronte di una impossibilità di procedere ad una rapida immissione di un numero così elevato di magistrati onorari in breve tempo (4 anni[^]), “si dovrebbe prevedere il contingentamento degli ingressi dei magistrati onorari, individuati nella misura corrispondente ai magistrati onorari in servizio che cessano

dall'incarico nel corso degli anni per raggiungimento dei limiti di età con la possibilità di impiegare il magistrato onorario nella misura di un terzo, due terzi o il medesimo impegno rispetto a quanto previsto per il magistrato togato di riferimento, con conseguente mantenimento, raddoppio o triplicarsi delle indennità previste nell'articolo 23 dello schema di decreto". Questa soluzione finirebbe, in realtà, per minare la portata della riforma, in quanto limiterebbe fortemente il numero dei nuovi magistrati onorari che entrerebbero in servizio, che entro il 2022 non sarebbero 4000 (in aggiunta a quelli già in servizio), ma solo 356, essendo questo il totale dei magistrati onorari che saranno cessati dal servizio per quella data; mentre solo 693 al 2025. Occorre fare in proposito anche considerazioni di natura occupazionale che non possono essere messe in secondo piano, in quanto l'accesso alla magistratura onoraria potrà costituire una significativa possibilità di formazione e preparazione qualificata e professionale (a tempo e non esclusiva) negli uffici giudiziari anche per giovani avvocati. Tale proposta, comunque, può essere meritevole di attenzione nella parte in cui prevede per il secondo quadriennio l'incremento dell'utilizzazione dei magistrati onorari già in servizio (oltre, quindi, le due giornate previste a regime) mediante la corrispondente valorizzazione della professionalità già acquisita e il conseguente incremento dell'indennità;

- 8) lo schema di decreto legislativo amplia le competenze della magistratura onoraria prevedendo, nell'ambito dell'ufficio del processo, la possibilità di delegare al giudice onorario funzioni propriamente giurisdizionali (art. 10) ovvero attribuendone direttamente alcune (artt. 27 e ss.). Pur considerando l'incremento di competenze uno dei punti qualificanti della riforma della magistratura onoraria, appare opportuno valutare se tale ampliamento delle competenze debba essere, per alcuni settori, attuato in maniera più graduale al fine di consentire alla riforma stessa di avviarsi a pieno regime anche in relazione al completamento delle piante organiche;
- 9) per quanto attiene alle funzioni che possono essere delegate ai giudici onorari impiegati all'interno dell'ufficio per il processo, l'articolo 10 prevede che potranno essere loro delegate funzioni propriamente giurisdizionali ma limitate alla risoluzione di questioni di non particolare complessità, tenuto conto delle direttive definite a seguito delle riunioni ex articolo 47-quater dell'ordinamento giudiziario, nonché delle indicazioni generali fornite dal giudice professionale delegante. Il comma 11 stabilisce che tra i compiti delegabili, anche relativi a procedimenti nei quali in tribunale giudica in composizione collegiale, rientrino l'assunzione dei testimoni, il compimento di tentativi di conciliazione, i procedimenti ex artt. 186 bis e 423, c. 1, c.p.c. "e i provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive". A questo proposito si esprimono perplessità per la genericità del parametro di delega relativo ai provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive nonché per la previsione di affidare l'assunzione dei testimoni ed i tentativi di conciliazione. Inoltre, il legislatore delegato al comma 12 detta la regola generale, imposta dalla legge delega, per cui al giudice onorario non può delegarsi la pronuncia di provvedimenti definitivi, individuando specificamente i casi in cui questo è possibile in ragione della semplicità degli interessi e delle questioni coinvolte. In alcuni casi le materie delegabili, come quelle possessoria, della previdenza e assistenza obbligatorie, non appaiono rispondere al criterio della semplicità. La materia possessoria, infatti, involge spesso questioni di diritto positivo di non facile definizione, anche per il rilevante impatto dei relativi provvedimenti nei rapporti tra i

consociati. Peraltro, la materia possessoria e quella della previdenza e assistenza obbligatoria sono escluse dalla (eccezionale) possibilità di assegnazione ai magistrati onorari dall'art. 11, c. 6, dello schema di decreto legislativo, salve le eccezioni ivi previste, talché la previsione di cui all'articolo 10 si palesa anche contraddittoria. Si segnala altresì che anche la definizione di procedimenti di impugnazione o di opposizione avverso provvedimenti amministrativi involge di frequente questioni di diritto di apprezzabile complessità, dovendosi anche considerare che può trattarsi di procedimenti di rilevante valore;

- 10) in merito alle materie assegnate direttamente alla competenza del giudice onorario, come si legge nella relazione dello schema di decreto, la legge delega non consente di modulare, imponendone l'integrale attribuzione alla competenza dell'Ufficio onorario del giudice di pace, con riguardo ai seguenti settori di materie: a) estensione dei casi di decisione del giudice di pace secondo equità, elevando il limite di valore da 1100 a 2500 euro; b) procedimenti civili contenziosi e di volontaria giurisdizione in materia di condominio degli edifici; c) estensione del limite di valore che fissa la competenza del giudice di pace nelle cause relative a beni mobili da euro 5000,00 sino ad euro 30.000; d) estensione del limite di valore che fissa la competenza del giudice di pace nelle cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e di natanti da euro 20.000 ad euro 50.000; e) procedimenti di espropriazione mobiliare presso il debitore e di espropriazione di cose del debitore che sono in possesso di terzi. Rimane, invece, un ambito di discrezionalità del legislatore delegato per il resto delle materie che verrebbero attribuite al giudice onorario. Al legislatore delegato è affidato il compito di selezionare, in ragione della "minore complessità quanto ad attività istruttoria e decisoria", le cause in materia di diritti reali e di comunione e i procedimenti di volontaria giurisdizione, in particolare quelli in materia successoria e di comunione, da attribuire alla competenza dell'Ufficio del giudice di pace. Relativamente alla prima categoria di cause, nella relazione allo schema di decreto si legge che "si è ritenuto di dover adottare un duplice ordine di valutazione: alcune categorie di cause vengono complessivamente attribuite alla competenza del giudice di pace, in ragione della ridotta complessità delle questioni e della natura degli interessi in gioco, mentre per altre tipologie di controversie l'indice rivelatore di minore complessità è individuato in una predeterminata soglia di valore della controversia (mutuando un criterio già previsto nell'attuale formulazione dell'articolo 7 c.p.c.); sì che le cause che eccedono la predetta soglia sono mantenute nell'ambito di competenza del tribunale. In relazione alle materie dei diritti reali e della comunione si rileva che queste comportano di frequente questioni di diritto complesse a prescindere dal valore, si pensi, tra le altre, alle cause in materia di servitù e di usucapione, alle azioni di rivendicazione, alle negatorie. Si rileva, inoltre, che potrebbe essere problematica in sede di applicazione concreta della disposizione la frammentazione della competenza in alcune materie tra giudice onorario e tribunale, come nel caso delle servitù, delle azioni in materia di comunione [affidate in parte sempre al giudice di pace (artt. 1105, 1107 e 1109 c.c.) – con la giustificazione, quanto alle azioni ex artt. 1107 e 1109 c.c., che si tratterebbe "di procedimenti contenziosi di regola meno complessi delle corrispondenti azioni in materia di condominio" (relazione illustrativa) –, per altra parte al giudice di pace se di valore inferiore alla soglia ricordata (artt. 1111-1116), per altra parte sempre al tribunale (artt. 1110 c.c.)], di usucapione (affidate al giudice onorario, se di valore

inferiore a € 30.000, solo se relative ai beni immobili e ai diritti reali immobiliari). Appare, pertanto, opportuno lasciare al tribunale le competenze in materia di diritti reali e comunione;

- 11) per quanto attiene alla materia penale l'articolo 29 amplia le competenze penali dell'ufficio del giudice di pace sia pure in maniera più limitata rispetto a quelle civili. Tuttavia, considerata la complessità dell'intera riforma anche sotto il profilo organizzativo, appare opportuno rinviare in un secondo momento, l'eventuale ampliamento delle competenze penali a quando la riforma sarà avviata a pieno regime, anche in relazione al completamento delle piante organiche;
- 12) l'articolo 28 prevede l'ampliamento della competenza del giudice di pace in materia tavolare in attuazione dell'articolo 8 della legge delega che detta specifiche disposizioni per le regioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. In particolare, nell'attribuzione delle competenze civili al giudice onorario di pace (art. 1, comma 1, lett. p) l'art. 8 ha previsto che debba tenersi conto della particolarità dell'istituto tavolare, attribuendo al giudice di pace i procedimenti tavolari ricevuti dal notaio e di minore complessità. Tale previsione è integrata da quella dell'art. 2, comma 15, lett. b), della stessa legge delega, che ha previsto l'attribuzione della competenza del giudice onorario di pace sui procedimenti di volontaria giurisdizione in materia successoria e di comunione, connotati da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria. In attuazione della citata delega, l'articolo 28 introduce anzitutto una serie di modifiche al titolo II del R.D. n. 499 del 1929, relativo alla disciplina del rilascio del certificato di eredità e di legato, rispetto alle quali appare invece opportuno mantenere la competenza del tribunale;
- 13) nel corso delle audizioni sono state avanzate richieste in merito all'opportunità di adeguare l'ammontare dell'indennità prevista a regime, cioè dopo il primo quadriennio, ritenendo che non sia congrua. Anche a tale proposito è opportuno richiamare il già citato parere del Consiglio di Stato nella parte in cui fa riferimento alla natura onoraria del rapporto che lega il giudice onorario con l'amministrazione dello Stato, dalla quale deriva l'intrinseca temporaneità e non esclusività dell'incarico. "La nomina dà luogo a un rapporto di servizio, ma non ad un rapporto di lavoro esclusivo; viene, di fatti, assicurata la compatibilità tra lo svolgimento dell'incarico onorario e di altre attività professionali o lavorative. Lo schema di decreto disciplina i compensi, delineando per essi un quadro omogeneo e, al contempo, declinando criteri di determinazione in misura differenziata, a seconda che si tratti dell'esercizio di funzioni giurisdizionali ovvero di supporto all'attività del magistrato professionale. L'indennità è articolata in una componente fissa e in una parte variabile, riconosciuta in caso di raggiungimento di obiettivi predeterminati dal capo dell'ufficio sulla base di criteri generali fissati dal CSM". Fermi restando questi principi, un eventuale incremento della indennità nella sua componente fissa potrà essere valutata positivamente dal Governo, anche con provvedimenti successivi, mediante individuazione di adeguata copertura finanziaria;
- 14) anche in considerazione di quanto espresso al punto precedente, non appare condivisibile la scelta di porre l'intero onere contributivo (ex articolo 23, comma 2, e 25, comma 3) a carico del magistrato onorario. La previsione di un sistema

previdenziale ed assistenziale totalmente a carico di quest'ultimo, in ragione della natura onoraria del rapporto, può porre, infatti, problemi di compatibilità con la normativa europea, per cui appare opportuno attribuire l'onore dell'aliquota contributiva interamente a carico dello Stato;

- 15) suscita perplessità, come evidenziato da quasi tutte le associazioni di categoria audite, la disposizione che prevede l'obbligo di residenza del magistrato onorario nel comune compreso nel distretto in cui ha sede l'ufficio giudiziario. Tale disposizione limita eccessivamente l'esercizio di altra attività lavorativa, professionale, o di impiego pubblico o privato, che è fisiologicamente compatibile con la natura onoraria del rapporto;
- 16) condivide la scelta, nel rispetto del principio dell'onorarietà dell'incarico, di non esercitare la delega sul trasferimento d'ufficio e a domanda dei magistrati onorari, appare, invece, opportuno prevedere forme di mobilità che possano essere funzionali alla migliore organizzazione degli uffici e alla copertura dei posti vacanti;
- 17) con riferimento all'istituzione degli uffici dei vice procuratori onorari (articolo 2) occorre, invece, chiarire che si tratta di strutture organizzative interne alla Procura analoghe a quelle istituite presso il Tribunale, denominate Uffici per il processo;
- 18) sono condivisibili le osservazioni dell'Associazione Dirigenti amministrative in merito all'esigenza che il sistema giudiziario italiano veda rinforzate gli organici delle cancellerie e delle segreterie, mediante il completamento di un procedimento amministrativo legislativo già iniziato. Le vacanze di organico del personale amministrativo giudiziario dovranno essere colmate con l'ingresso di giovani, reclutati per concorso selettivo, e attraverso la riqualificazione delle leve migliori del personale già in servizio. Sono altresì condivise le perplessità relative alla formulazione dell'articolo 8 laddove si prevede che il presidente del tribunale, con riferimento all'ufficio del giudice di pace, "sorveglia l'andamento dei servizi di cancelleria ed ausiliari" ed "esercita ogni altra funzione di direzione che la legge attribuisce al dirigente dell'ufficio giudiziario.", in quanto sia il termine sorveglianza che la nozione di dirigente, riferito al capo dell'ufficio giudiziario, non appaiono conformi alla disciplina vigente. Nel testo proposto dell'art. 8 andrebbe quantomeno sostituita la parola "capo dell'Ufficio" alla parola "dirigente" e eliminata la frase "e sorveglia l'andamento dei servizi di cancelleria e ausiliari";

esprime

PARERE FAVOREVOLE

Con le seguenti condizioni:

- a) all'articolo 1, comma 3, sia aggiunto il seguente periodo: "Ai magistrati onorari sono assegnati affari, compiti e attività, anche di udienza, in misura tale da assicurare il rispetto di quanto previsto dal presente comma";

- b) all'articolo 2, comma 1, sia precisato che la struttura organizzativa ivi prevista è interna alla Procura della Repubblica e analoga all' "ufficio per il processo";
- c) all'articolo 4, comma 1, sia soppressa la lettera f), relativa all'obbligo di residenza in un comune compreso nel distretto in cui ha sede l'ufficio giudiziario;
- d) all'articolo 6, relativo all'ammissione del tirocinio, sia aggiunto il seguente comma:
"8. Quando il Consiglio superiore della magistratura non adotta per due anni consecutivi la delibera di cui al comma 1 del medesimo articolo, le piante organiche degli uffici del giudice di pace e dei viceprocuratori onorari sono rideterminate in misura corrispondente ai posti effettivamente coperti";
- e) all'articolo 8, comma 1, la parola "dirigente" sia sostituita dalla seguente "capo dell'Ufficio" e le parole "e sorveglia l'andamento dei servizi di cancelleria e ausiliari" siano soppresse;
- f) all'articolo 8, comma 4, primo periodo, sostituire la parola "stabilire" con la parola "indicare";
- g) all'articolo 10, per quanto attiene alle funzioni che possono essere delegate ai giudici onorari impiegati all'interno dell'ufficio per il processo, siano premesse, al comma 12, le seguenti parole: "ferma restando la serialità e non particolare complessità del procedimento" e, al medesimo comma, alla lettera a), dopo le parole "volontaria giurisdizione" si aggiungano le seguenti "fatta eccezione per quelli in materia di famiglia", sia soppressa la lettera b);
- h) all'articolo 11, comma 7, prevedere l'obbligo da parte del Consiglio superiore della magistratura di pubblicazione tempestiva di tutti i posti vacanti in organico negli uffici giudiziari nei quali il Presidente di Tribunale ha adottato il provvedimento di cui al comma 1, lettera a);
- i) all'articolo 11, comma 6, lettera b), numero 2), aggiungere, in fine, le seguenti parole: "e di giudice per l'udienza preliminare";
- j) All'articolo 27, in merito alle materie civili assegnate direttamente alla competenza del giudice onorario, sia escluso o, comunque, limitato, il trasferimento di competenza in materia di diritti reali e comunione, mentre, con riferimento alle cause in materia di condominio negli edifici di cui al comma 1, lettera c), n. 2, sia prevista l'entrata in vigore non prima del 30 ottobre 2025;
- k) sia soppresso l'articolo 28 e, conseguentemente, la relativa disposizione transitoria all'articolo 33, comma 4;
- l) sia soppresso l'articolo 29;
- m) all'articolo 23, comma 2, sopprimere le parole da "comprensiva " ad "assistenziali" e, all'articolo 25, comma 3, prevedere che il versamento dei contributi previdenziali per i magistrati onorari sia a carico dello Stato, anche mediante l'adozione di provvedimenti normativi successivi;
- n) all'articolo 17, comma 3, relativo all'attività delegabile al vice procuratore onorario, dopo le parole "sul lavoro" aggiungere le parole "nonché di cui all'articolo 590 *sexies* del codice penale";

e con le seguenti osservazioni:

- 1) valuti il Governo l'opportunità di prevedere per il secondo quadriennio dall'entrata in vigore della riforma la possibilità di incrementare l'utilizzazione dei magistrati onorari già oggi in servizio (oltre, quindi, le due giornate previste a regime) mediante la corrispondente valorizzazione della professionalità già acquisita e il conseguente incremento dell'indennità;
- 2) valuti altresì il Governo, alla luce del significativo apporto fornito dalla magistratura onoraria all'amministrazione della giustizia, di prevedere, comunque, a regime un congruo e ragionevole incremento della quota fissa dell'indennità;
- 3) valuti il Governo di prevedere che i divieti di assegnazione di affari ai GOT e VPO già in servizio, si applichino agli affari sopravvenuti dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo;
- 4) valuti il governo l'opportunità di prevedere una copertura assicurativa per gli infortuni sul lavoro a favore dei magistrati onorari.