

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano. C. 2168-B, approvata, in un testo unificato, dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dal Senato (<i>Esame e rinvio</i>)	4
--	---

ATTI DEL GOVERNO:

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. Atto n. 415 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento e rinvio</i>)	9
---	---

ALLEGATO (<i>Proposta di parere</i>)	10
--	----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	9
---	---

SEDE REFERENTE

Martedì 6 giugno 2017. – Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 16.05.

Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano.

C. 2168-B, approvata, in un testo unificato, dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dal Senato.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Franco VAZIO (PD), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare, nella seduta odierna, la proposta di legge A.C. 2168-B, trasmessa dal Senato, che introduce nell'ordinamento italiano il delitto di tortura. Tale proposta torna all'esame della Camera in quarta

lettura: dopo l'approvazione del Senato in un testo unificato il 5 marzo 2014, il provvedimento è stato approvato dalla Camera con modifiche il 9 aprile 2015. Il Senato lo ha approvato con ulteriori modifiche il 17 maggio 2017. A tale riguardo, rammenta che il dibattito presso il Senato si è sostanzialmente concentrato sull'opportunità di una formulazione del reato di tortura quanto più possibile attinente a quella della Convenzione ONU del 1984 e quindi sulla scelta o meno della tortura come reato proprio – del solo pubblico ufficiale – e a dolo specifico. Altro profilo molto dibattuto è stato quello relativo alla necessità della reiterazione delle condotte illecite ai fini della configurazione del reato. La proposta approvata dal Senato, dal punto di vista sistematico, connota il delitto in modo non del tutto coincidente con quello previsto dalla Convenzione ONU.

Osserva che il testo approvato, infatti, prevede che il delitto di tortura: sia un reato comune (anziché un reato proprio

del pubblico ufficiale); analoga impostazione aveva il testo trasmesso dalla Camera e (diversamente dal testo-Camera) sia caratterizzato dal dolo generico.

Segnala che entrambi gli elementi contribuiscono a rendere più ampia l'applicazione della fattispecie, potendo la tortura essere commessa da chiunque e indipendentemente dallo scopo che il soggetto abbia eventualmente perseguito con la sua condotta. La commissione del reato da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio costituisce, anziché un elemento costitutivo, un'aggravante del delitto di tortura. Ulteriore elemento di distinzione, rispetto al testo della Convenzione ONU, concerne la situazione di inferiorità della vittima del reato, non più limitata alla privazione della libertà personale.

Nello specifico, rammenta che la proposta si compone di 6 articoli. L'articolo 1 introduce nel titolo XII (Delitti contro la persona), sez. III (Delitti contro la libertà morale) del codice penale gli articoli 613-bis e 613-ter. Il primo articolo disciplina la fattispecie incriminatrice del delitto di tortura, costruito come reato comune, eventualmente aggravato. L'articolo 613-bis c.p. punisce, infatti, con la reclusione da 4 a 10 anni chiunque, con violenze o minacce gravi ovvero agendo con crudeltà cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza ovvero che si trovi in situazione di minorata difesa, se il fatto è commesso con più condotte ovvero comporta un trattamento inumano o degradante per la dignità della persona. Pertanto, rileva che affinché si realizzi il reato di tortura: deve sussistere un nesso di causalità tra l'azione posta in essere dall'agente e le acute sofferenze fisiche ovvero il verificabile trauma psichico; la condotta deve essere stata connotata da almeno uno dei seguenti elementi: violenze, minacce gravi, crudeltà; la vittima deve trovarsi in almeno una delle seguenti condizioni: essere persona privata della libertà personale; essere affidata alla cu-

stodia (o potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza) dell'autore del reato; trovarsi in situazione di minorata difesa; il fatto deve essere stato commesso secondo almeno una delle seguenti modalità: pluralità di condotte; deve essere tale da comportare un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona.

In particolare, rispetto al testo Camera, segnala: la necessaria pluralità delle violenze o delle minacce; il requisito della gravità delle violenze e delle minacce; l'estensione della fattispecie agli atti commessi con crudeltà. In proposito, rammento che l'aver agito con crudeltà verso le persone costituisce già un'aggravante in base all'articolo 61, n. 4), del codice penale; la soppressione del richiamo alla violazione degli obblighi di protezione, cura o assistenza; la soppressione del riferimento alla intenzionalità nel provocare acute sofferenze; l'esplicito riferimento alle persone private della libertà personale e alla condizione di minorata difesa. Al riguardo, rammento che il codice penale (articolo 61, n. 5) prevede come aggravante del reato la condizione di minorata difesa ovvero « l'aver profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa »; l'estensione dell'elenco dei casi di affidamento della vittima al potere del reo; in relazione agli effetti dell'illecito, l'introduzione del richiamo al verificabile trauma psichico provocato dalla tortura; la soppressione del riferimento alla commissione della tortura per motivi etnici, orientamento sessuale od opinioni politiche o religiose; la scomparsa del dolo specifico (nel testo trasmesso al Senato lo scopo della tortura era quello di ottenere informazioni, infliggere una punizione o vincere una resistenza); il riferimento alla tortura come trattamento inumano e degradante per la dignità della persona.

Fa presente che il reato comune appare quindi caratterizzato sia dal dolo generico e, in quanto reato di evento, dalla gravità della tortura (le sofferenze « acute » inflitte alla vittima o il verificabile trauma psichico). Rileva che, diversamente dall'arti-

colo 1 della Convenzione, che non descrive le modalità della condotta dell'autore del reato, l'articolo 613-bis prevede esplicitamente che la tortura si realizza mediante violenze o minacce gravi o crudeltà (ovvero con trattamento inumano e degradante). La necessità della pluralità delle condotte (violenze o minacce) non sembra consentire di contestare il reato di tortura in presenza di un solo atto di violenza o minaccia. Peraltro, dalla formulazione del testo pare che, pur in assenza di una pluralità di condotte, si perfezioni il reato di tortura qualora si sia determinato un trattamento inumano o degradante per la dignità della persona. In tale ultima ipotesi, per la contestazione del reato, si dovrebbe prescindere dalla pluralità delle condotte. Evidenzia, inoltre, che, tra i reati già previsti dal codice penale vigente, l'articolo 572 c.p. (Maltrattamenti contro familiari e conviventi) punisce con la reclusione da due a sei anni – tra l'altro – chiunque maltratti una persona a lui affidata per ragioni di cura, vigilanza o custodia. Se dal fatto deriva una lesione personale grave, si applica la reclusione da 4 a 9 anni; se ne deriva una lesione gravissima, la reclusione da 7 a 15 anni; se ne deriva la morte, la reclusione da 12 a 24 anni (secondo comma). L'articolo 613-bis prevede poi specifiche fattispecie formulate sotto forma di fattispecie aggravate del reato di tortura.

Rammenta che la prima fattispecie aggravata (secondo comma), conseguente all'opzione del delitto come reato comune, interessa la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio dell'autore del reato, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio; la pena prevista è in tal caso la reclusione da 5 a 12 anni (era da 5 a 15 anni nel testo Camera). Viene precisato dal terzo comma dell'articolo 613-bis che la fattispecie in questione (« il comma precedente ») non si applica se le sofferenze per la tortura derivano unicamente dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti. Il secondo gruppo di fattispecie aggravate (quarto comma) consiste nell'aver causato lesioni

personali comuni (aumento fino a 1/3 della pena), gravi (aumento di 1/3 della pena) o gravissime (aumento della metà). Il Senato ha precisato che anche tali fattispecie aggravate derivano « dai fatti » indicati dal primo comma e non « dal fatto ». Anche in questo caso il reato aggravato si perfeziona solo in presenza di una pluralità di azioni. Le altre fattispecie aggravate (quinto comma) riguardano la morte come conseguenza della tortura nelle due diverse ipotesi: di morte non voluta, ma conseguenza dell'attività di tortura (30 anni di reclusione, mentre nel testo della Camera era previsto l'aumento di due terzi delle pene); di morte come conseguenza voluta da parte dell'autore del reato (pena dell'ergastolo). Anche in questo caso, il Senato ha precisato che tali fattispecie aggravate derivano « dai fatti » indicati dal primo comma. Con riguardo alla pena per l'aggravante della morte come conseguenza non voluta della tortura (30 anni) si ricorda che per l'omicidio preterintenzionale, cui la fattispecie potrebbe ricondursi, l'articolo 584 c.p. stabilisce che chiunque, con atti diretti a commettere uno dei delitti preveduti dagli articoli 581 (percosse) e 582 (lesioni), cagiona la morte di un uomo, è punito con la reclusione da 10 a 18 anni. La pena – in base all'articolo 585 – è aumentata fino a un terzo, se concorre – tra l'altro – la circostanza aggravante relativa all'aver agito con sevizie o crudeltà.

Segnala che l'articolo 1 della proposta di legge aggiunge, poi, al codice penale l'articolo 613-ter con cui si punisce il reato proprio consistente nell'istigazione a commettere tortura commessa dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, sempre nei confronti di altro pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. In base all'articolo 414 c.p. chiunque pubblicamente istiga a commettere uno o più reati è punito, per il solo fatto dell'istigazione: con la reclusione da uno a cinque anni, se trattasi di istigazione a commettere delitti; con la reclusione fino a un anno, ovvero con la multa fino a euro 206, se trattasi di istigazione a commettere contravvenzioni (primo comma). Se si

tratta di istigazione a commettere uno o più delitti e una o più contravvenzioni, si applica la pena da uno a cinque anni (secondo comma). Alla medesima pena soggiace anche chi pubblicamente fa l'apologia di uno o più delitti. Le pene sono aumentate se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici (terzo comma). Fuori dei casi di cui all'articolo 302, se l'istigazione o l'apologia di cui ai commi precedenti riguarda delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità la pena è aumentata della metà. La pena è aumentata fino a due terzi se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici (quarto comma). La nuova fattispecie introdotta dall'articolo 613-ter non è connotata dalla pubblicità della condotta.

Rispetto al testo-Camera, evidenzia che è stato introdotto il riferimento alle modalità concretamente idonee proprie della istigazione alla tortura; è soppressa la clausola di specialità del reato di cui all'articolo 613-ter rispetto all'istigazione a delinquere di cui all'articolo 414 c.p. («fuori dei casi previsti dall'articolo 414»); è stata ridotta l'entità della sanzione (ora da sei mesi a tre anni, nel testo della Camera era da uno a sei anni). L'istigazione sarà punibile sia nel caso in cui non sia accolta sia nel caso in cui sia accolta ma ad essa non segua alcun reato. Va, inoltre, segnalato che la rilevanza penale qui conferita all'istigazione pare derivare dal fatto che non si è in presenza di istigazione alla commissione di un generico reato bensì a commettere reato di tortura, che avviene in genere in un contesto caratterizzato dalla presenza di due (o più) pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio.

Fa presente che l'articolo 2 – identico al testo-Camera – è norma procedurale che novella l'articolo 191 del codice di procedura penale, aggiungendovi un comma 2-bis che introduce il principio dell'inutilizzabilità, nel processo penale, delle dichiarazioni eventualmente ottenute per effetto di tortura. La norma fa eccezione a tale principio solo nel caso in cui tali dichiarazioni vengano utilizzate contro

l'autore del fatto e solo al fine di provarne la responsabilità penale. Segnala che il Senato ha soppresso la disposizione del testo trasmesso dalla Camera (già articolo 3) di modifica dell'articolo 157 del codice penale che inseriva anche il delitto di tortura fra i reati per i quali sono raddoppiati i termini di prescrizione.

Rammenta che l'articolo 3 coordina con l'introduzione del resto di tortura l'articolo 19 del TU immigrazione (D.Lgs. 286/1998), cui è aggiunto un comma 1-bis che vieta le espulsioni, i respingimenti e le estradizioni ogni volta sussistano fondati motivi di ritenere che, nei Paesi nei confronti dei quali queste misure amministrative dovrebbero produrre i loro effetti, la persona rischi di essere sottoposta a tortura. La disposizione – sostanzialmente aderente al contenuto dell'articolo 3 della Convenzione – precisa che tale valutazione tiene conto se nel Paese in questione vi siano violazioni «sistematiche e gravi» dei diritti umani. Diversamente, il testo-Camera integrava col riferimento alla tortura il contenuto del comma 1 dello stesso articolo 19 TU che, attualmente, prevede il divieto di espulsione e respingimento (manca il riferimento all'extradizione) ogni qualvolta, nei Paesi di provenienza degli stranieri, essi avrebbero potuto essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali. Il comma 1 era integrato dal riferimento al pericolo di tortura della persona oggetto della misura ovvero al rischio di rinvio verso un altro Stato nel quale non sarebbe protetto dalla persecuzione o dalla tortura ovvero da violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani.

Evidenzia che l'articolo 4 – i cui contenuti sono stati parzialmente riformulati durante l'esame al Senato – esclude il riconoscimento di ogni «forma di immunità» per gli stranieri che siano indagati o siano stati condannati per il delitto di tortura in altro Stato o da un tribunale internazionale (comma 1). Il testo trasmesso al Senato riguardava, negli stessi casi, la sola immunità dalla giurisdizione e

faceva espresso riferimento al rispetto del diritto internazionale. Il comma 2 dell'articolo 4, non modificato dal Senato, prevede l'obbligo di estradizione verso lo Stato richiedente dello straniero indagato o condannato per il reato di tortura; nel caso di procedimento davanti ad un tribunale internazionale, lo straniero è estradato verso il Paese individuato in base alla normativa internazionale.

Rammenta, infine che gli articoli 5 e 6 della proposta di legge contengono, rispettivamente, la disposizione di invarianza finanziaria e quella sull'entrata in vigore della legge il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Edmondo CIRIELLI (FdI-AN) osserva, preliminarmente, come, anche prescindendo dal merito del provvedimento in discussione, non vi sia attualmente nel Paese una autentica emergenza di politica criminale, che giustifichi l'introduzione nel nostro ordinamento del delitto di tortura. Rammenta, invece, come, mediamente, ogni anno, si registri un dato di circa 6 mila aggressioni subite da rappresentanti di Forze dell'ordine. Sul piano, poi, strettamente sistematico, fa notare come il codice penale già preveda specifiche fattispecie di reato, come ad esempio la violenza o la minaccia, con relative aggravanti, sino ad un terzo della pena, se commesse da pubblici ufficiali. Rileva, inoltre, che gli esponenti delle Forze dell'ordine, oltre a subire eventuali condanne in sede penale, sono soggetti a procedimenti di carattere disciplinare, il cui esito può essere anche la destituzione o il licenziamento. Quanto all'entità della sanzione prevista per la nuova fattispecie delittuosa introdotta dal provvedimento in discussione, si sofferma sulla particolare asperità della pena, che, a suo giudizio, appare del tutto sproporzionata. A tale riguardo, fa notare, invece, come il reato di violenza o di minaccia a un pubblico ufficiale di cui all'articolo 336 del codice penale sia punito, invece, con la reclusione da 6 mesi a 5 anni. Proprio in relazione a tale aspetto, rammenta di aver presentato una proposta di legge che prevede, per

tale ultimo delitto, un significativo incremento della pena.

Vittorio FERRARESI (M5S) rilevando come le osservazioni del collega Cirielli siano del tutto infondate, rammenta che il provvedimento in discussione, largamente atteso da oltre venti anni, è rimasto a lungo intrappolato in una palude di continui rinvii tra i due rami del Parlamento. Ciò premesso, nel manifestare contrarietà sull'impianto complessivo del provvedimento, ritiene che la fattispecie delittuosa ivi introdotta sia formulata in modo alquanto ambiguo e improprio, determinando, di fatto, la sostanziale impunità per chi commette il reato di tortura. Per tali ragioni, invita la maggioranza ad avviare una seria riflessione in ordine alla necessità di introdurre al testo in discussione eventuali correttivi. A suo giudizio, infatti, è necessario valutare se introdurre, finalmente, il delitto di tortura nel nostro ordinamento, pur nell'attuale ambigua formulazione, o, in alternativa, modificare nuovamente il testo all'esame della Commissione per approvare una buona legge.

Daniele FARINA (SI-SEL), nel replicare al collega Cirielli, osserva come, ammesso che non vi sia sul tema una vera e propria emergenza di politica criminale, senza dubbio si profila una emergenza di tipo temporale, trattandosi di un provvedimento largamente atteso da circa trenta anni. Ciò premesso, manifesta perplessità sull'impianto del testo all'esame della Commissione, a suo giudizio, sensibilmente peggiorato rispetto a quello licenziato dalla Camera. Si riserva, quindi, di intervenire più in dettaglio, nel prosieguo dei lavori, pur evidenziando, rispetto al provvedimento in titolo, la sostanziale delusione del suo Gruppo parlamentare.

Donatella FERRANTI, *presidente*, si appella al senso di responsabilità dei colleghi dei gruppi di opposizione favorevoli all'introduzione del reato di tortura affinché siano favorevoli ad approvare un testo che comunque rappresenta un importante passo in avanti per quanto sia astratta-

mente ancora migliorabile. Ritiene che questa assunzione di responsabilità ci dovrebbe sempre essere quando all'esame di una Camera si trovi un provvedimento atteso da anni e sul quale vi siano state diverse letture da parte dei due rami del Parlamento, in quanto ritardare l'approvazione per cercare di migliorare tale testo significa in realtà cercare di affossarlo. Ricorda a tale proposito la legge sulle unioni civili che è stata approvata definitivamente dalla Camera per quanto il testo del Senato fosse migliorabile in alcuni suoi punti. A suo parere, molto probabilmente, qualora si fosse inseguito il miglior testo possibile anziché approvare il testo del Senato, l'Italia non avrebbe avuto ancora una legge sulle unioni civili. Per quanto attiene al provvedimento in esame, evidenza, come questo sia largamente atteso da diverse legislature e, nella legislatura in corso, sia giunto, oramai, alla quarta lettura. Auspica, quindi, che le forze politiche, con buon senso e ragionevolezza, riflettano sull'opportunità di introdurre, finalmente, nel nostro ordinamento il reato di tortura, approvando un provvedimento, che tocca un tema scottante e sul quale si registrano sensibilità diverse, oggetto di un intenso e lungo lavoro da parte dei due rami del Parlamento.

Nel rammentare che il provvedimento è stato calendarizzato per l'esame in Assemblea a partire da lunedì 29 giugno prossimo, avverte che nella settimana corrente si concluderà l'esame preliminare e che verrà fissato alle ore 16 di lunedì 12 giugno il termine per la presentazione di emendamenti, che saranno esaminati a partire da martedì 13 giugno. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.30.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 6 giugno 2017. – Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 16.30.

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.

Atto n. 415.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 1° giugno 2017.

Giuseppe GUERINI (PD), *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni (*vedi allegato*), sulla quale invita i colleghi a far pervenire eventuali rilievi o osservazioni.

Donatella FERRANTI, *presidente*, invita i gruppi parlamentari a far pervenire eventuali osservazioni sulla proposta di parere testé presentata dal relatore entro la giornata di domani. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.35.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 16.35 alle 16.40.

ALLEGATO

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. Atto n. 415.

PROPOSTA DI PARERE

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 dei 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 particolarmente gravoso sotto il profilo organizzativo per il Consiglio Superiore della Magistratura. Non per questo è 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, « 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 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 collocati in pensione 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 for-

mazione 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 (articolo 10) ovvero attribuendone direttamente alcune (artt. 27 e seguenti). 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, rientrano 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'articolo 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 euro 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 (articolo 1, comma 1, lett. p) l'articolo 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'articolo 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 anzi-

tutto 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. Sono, invece, condivisibili le successive disposizioni (articolo 28, comma 1, lettera g)), che individuano una serie di affari tavolari i quali, sussistendo la minore complessità, sono affidati alla competenza del giudice onorario di pace. Conseguentemente appare necessario prevedere, all'articolo 33, comma 4, un congruo prolungamento della fase transitoria non inferiore a diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo;

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, difatti, 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 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) fermo restando il rispetto del principio dell'onorarietà dell'incarico, stante l'assenza di un contratto di rapporto di lavoro, appare opportuno prevedere forme di mobilità che possano anche 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 chiarire che si tratta di strutture organizzative interne alla procura analoghe a quelle 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'articolo 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'ammisione 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 1, alla lettera a), dopo la parola: « vacanze » inserire la seguente: « pubblicate », e sopprimere la lettera b);

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 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 al 30 ottobre 2025;

k) all'articolo 28, comma 1, in materia tavolare siano soppresse le lettere da a) ad f), prevedendo che le disposizioni di cui alla lettera g) si applichino a decorrere dal diciottesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo;

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;

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 onorari all'amministrazione della giustizia, di prevedere, comunque, a regime un congruo e ragionevole incremento della quota fissa dell'indennità.