

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

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 conclusione. Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i>)	3
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	7
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere presentata dai deputati del gruppo MoVimento cinque Stelle</i>)	14
ALLEGATO 3 (<i>Proposta alternativa di parere presentata dai deputati del gruppo Lega Nord e delle Autonomie</i>)	16

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>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	5
---	---

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 8 giugno 2017. – Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 12.40.

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 conclusione. Parere favorevole con condizioni e osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 7 giugno 2017.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che il relatore, onorevole Guerini, ha presentato una nuova proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni (*vedi allegato 1*). Avverte, altresì, che i gruppi Movimento Cinque Stelle e Lega Nord e Autonomie hanno presentato, rispettivamente, una proposta alternativa di parere contrario (*vedi allegato 2*) e una proposta alternativa di parere favorevole con alcune condizioni (*vedi allegato 3*). Fa presente, inoltre, che sono pervenute al relatore alcune osservazioni da parte del deputato Chiarelli, che propone di modificare l'articolo 5, comma 1, dello schema di decreto legislativo in titolo, relativo alle incompatibilità, nel senso di prevedere che, oltre ai professionisti individuati ai sensi della lettera e) del medesimo comma 1, siano incompatibili con le funzioni di magistrato onorario anche i professionisti che svolgono abitualmente attività avversa

ai soggetti imprenditoriali di cui alla lettera e) già richiamata.

Ricorda, in fine, che le proposte alternative di parere non saranno poste in votazione qualora approvata la nuova proposta di parere del relatore.

Giuseppe GUERINI (PD), *relatore*, illustra la sua nuova proposta di parere, precisando che la stessa è stata predisposta anche tenendo conto delle osservazioni e dei rilievi formulati dai gruppi parlamentari, oltre che dai soggetti auditi nel corso dell'attività conoscitiva espletata dalla Commissione.

Nicola MOLTENI (LNA), nell'illustrare la proposta alternativa di parere presentata dal suo gruppo, richiama integralmente le considerazioni da lui espresse nel corso della seduta del 30 maggio scorso, dedicata all'audizione di rappresentanti di diverse associazioni di magistrati onorari.

In proposito, rammenta come, in quella sede, fosse emerso il grido di allarme dei magistrati onorari rispetto ad uno schema di decreto legislativo che, ove approvato senza i necessari correttivi, determinerebbe un sensibile peggioramento del « sistema giustizia », come, peraltro, ben evidenziato anche dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino, Armando Spataro, e da numerosi altri organi di vertice degli uffici giudiziari. Invita, quindi, il Governo e la maggioranza ad avviare sul tema una più approfondita riflessione, al fine di evitare che la riforma in discussione, che presenta manifesti profili di criticità, non rappresenti un'occasione persa per rendere più efficiente l'amministrazione della giustizia.

Andrea COLLETTI (M5S), nell'illustrare la proposta alternativa di parere presentata dal suo gruppo parlamentare, pur apprezzando lo sforzo del relatore, del quale ritiene condivisibili alcune considerazioni, osserva come il Governo non sia, comunque, obbligato a conformarsi al parere della Commissione. Per tali ragioni, ritiene, quindi, che la Commissione stessa debba esprimere sul provvedimento in di-

scussione parere contrario, tanto più che la stessa legge delega contiene, a suo avviso, evidenti errori di impostazione, non tenendo conto del lavoro effettivamente svolto dai giudici di pace, dai giudici onorari di tribunale e dai vice procuratori onorari. Quanto all'indennità spettante ai magistrati onorari prevista dall'articolo 23 dello schema di decreto legislativo, osserva come la stessa appaia del tutto irrisoria a fronte dell'attività svolta da tale categoria di magistrati. Ciò premesso, nell'evidenziare come il provvedimento in titolo sia, di fatto, destinato ad aggravare i problemi del « sistema giustizia », ribadisce la necessità che la Commissione esprima sullo stesso parere contrario.

Giulia SARTI (M5S), nell'associarsi alle considerazioni del collega Colletti, chiede che sia acquisito agli atti della Commissione il parere del Consiglio superiore della Magistratura sullo schema di decreto legislativo in titolo.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nel sottolineare l'autonomia del Parlamento rispetto al Consiglio superiore della Magistratura, organo preposto ad altre funzioni istituzionali, fa notare, in ogni caso, come siano state acquisite dalla Commissione sia le osservazioni dei capi degli uffici giudiziari, sia quelle trasmesse dalle associazioni di categoria, tra le quali, in particolare, il Movimento per la riforma della magistratura onoraria « 6 luglio ». Evidenzia, inoltre, come molti dei rilievi e delle osservazioni formulate da tali categorie di soggetti siano stati recepiti dal relatore nella formulazione della proposta all'esame della Commissione. Precisa, infine, che il parere del Consiglio superiore della Magistratura, non è ancora stato espresso, essendo tuttora in corso l'attività istruttoria del predetto organo sullo schema di decreto in discussione.

Arcangelo SANNICANDRO (SI-SEL), pur manifestando apprezzamento per la condizione di cui alla lettera m) della nuova proposta di parere del relatore, che

prevede che il versamento dei contributi previdenziali per i magistrati onorari sia a carico dello Stato, osserva, tuttavia, come non sia stata data alcuna attuazione all'ordine del giorno, accolto dal Governo nella seduta del 28 aprile 2016, che impegnava lo stesso Esecutivo a riconoscere per i magistrati onorari una retribuzione lorda annua non inferiore a 36 mila euro. A tale riguardo, sottolinea, infatti, come la misura delle indennità di cui all'articolo 23 dello schema di decreto legislativo in titolo non sia affatto adeguata a garantire lo svolgimento della libera e autonoma attività giurisdizionale in modo dignitoso. Per tali ragioni, preannuncia, quindi, il voto contrario del suo gruppo parlamentare sulla nuova proposta di parere del relatore.

Edmondo CIRIELLI (FdI-AN), pur prendendo atto dello sforzo del relatore per migliorare il provvedimento all'esame della Commissione, preannuncia il suo voto contrario sulla nuova proposta di parere del relatore medesimo ritenendo il parere non adeguato alle condivisibili rivendicazioni della magistratura onoraria.

Giuseppe GUERINI (PD), *relatore*, nell'esprimere il massimo rispetto per le considerazioni testé formulate dai colleghi, ribadisce come la sua nuova proposta di parere, notevolmente articolata e circostanziata, sia stata predisposta tenendo in debito conto anche le osservazioni dei gruppi di opposizione. Ciò premesso, sottolinea come tale proposta, diversamente da quelle alternative dei gruppi di opposizione, sia diretta ad inserire numerosi correttivi ed elementi migliorativi del testo all'esame della Commissione, tra i quali, in particolare, la previsione che i contributi previdenziali siano a carico dello Stato, la possibilità di incrementare l'utilizzazione dei magistrati onorari già in servizio oltre le due giornate previste a regime, con conseguente aumento dell'indennità, nonché quella di prevedere, comunque, a regime, un congruo e ragionevole incremento della quota fissa della medesima indennità. Invita, quindi, i colleghi dei

gruppi di opposizione a valutare più attentamente i contenuti della sua nuova proposta di parere.

Andrea COLLETTI (M5S), pur apprezzando il lavoro svolto dal relatore, ribadisce come il Governo non sia obbligato, nell'attuazione della delega, a conformarsi al parere della Commissione e, quindi, alle condizioni apposte. Per tale motivo non può che esprimersi sullo schema di decreto un parere contrario.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nel ringraziare il relatore per il proficuo lavoro svolto, richiama preliminarmente l'attenzione sulla circostanza che lo schema di decreto legislativo in titolo è volto a realizzare una riforma attesa da almeno 20 anni. Evidenzia, inoltre, come il previsto reclutamento di circa 4 mila nuovi magistrati onorari rappresenti una significativa possibilità di formazione e preparazione per giovani avvocati che, ferma restando l'onorarietà dell'incarico, potranno prestare la loro attività presso gli uffici giudiziari. Sottolineando che l'accesso alla magistratura « togata » può avvenire esclusivamente attraverso concorsi pubblici, rileva, quindi, come l'Esecutivo in carica, attraverso l'attuazione della delega di cui alla legge n. 57 del 2016, abbia finalmente proceduto ad un complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria, al fine di rendere più efficiente l'amministrazione della giustizia e di rendere un miglior servizio ai cittadini.

Nessun altro chiedendo di intervenire, La Commissione approva la nuova proposta di parere del relatore (*vedi allegato 1*).

La seduta termina alle 13.10.

SEDE REFERENTE

Giovedì 8 giugno 2017. – Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 13.10.

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.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 7 giugno 2017.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire dichiara

concluso, secondo quanto già preannunciato, l'esame preliminare del provvedimento in titolo e fissa il termine per la presentazione degli emendamenti allo stesso alle ore 16 di lunedì 12 giugno prossimo. Rammenta, inoltre, che il provvedimento è stato calendarizzato per l'esame in Assemblea a decorrere da lunedì 26 giugno prossimo. Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.15.

ALLEGATO 1

**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.**

PARERE APPROVATO

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 (articolo 10) ovvero attribuendone direttamente alcune (articoli 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 articoli 186-*bis* e 423, comma 1, del codice di procedura civile « 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, comma 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 11.00 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 del codice di procedura civile); 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 comu-

nione [affidate in parte sempre al giudice di pace (articoli 1105, 1107 e 1109 del codice civile) – con la giustificazione, quanto alle azioni *ex* articoli 1107 e 1109 del codice civile, 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 (articoli 1111-1116), per altra parte sempre al tribunale (articoli 1110 del codice civile)], 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, lettera *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, con-

notati 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 regio decreto 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 to-

talmente 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) condivisa 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'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 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.

ALLEGATO 2

**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 ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA
DAI DEPUTATI DEL GRUPPO MOVIMENTO CINQUE STELLE**

La Commissione giustizia,

esaminato lo schema di decreto legislativo n. 415,

rilevato che:

in merito allo schema di decreto legislativo in oggetto, recante riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, sono stati auditi: l'Associazione nazionale magistrati, Consiglio nazionale forense, l'Associazione dirigenti giustizia, l'Organismo congressuale forense, associazioni di magistrati onorari e Confedilizia nonché il presidente dell'Associazione nazionale magistrati (ANM), un consigliere nazionale del Consiglio nazionale forense (CNF), un rappresentante dell'Organismo congressuale forense (OCF), il presidente dell'Associazione dirigenti giustizia e dirigente del Tribunale di Milano e un componente del direttivo dell'Associazione dirigenti giustizia e dirigente della Corte d'Appello di Roma;

non si può non constatare che molte delle criticità già sollevate durante l'esame della stessa legge delega sono state opportunamente sottolineate dai rappresentanti di categoria e dagli operatori del diritto in fase di indagine conoscitiva. Si ritiene che il fatto stesso che in Italia si sia fatto ricorso all'uso della magistratura onoraria sia il risultato una eccezione al regime costituzionale del « giusto processo » e del giudice naturale, terzo ed

imparziale. Figure quali quelle dei Got e Vpo, pertanto, non dovrebbero trovare spazio nel nostro ordinamento, soprattutto in un tale regime di precarietà;

nell'ottica dell'ufficio del processo gli attuali Got e Vpo si ritiene che dovrebbero diventare, previo concorso pubblico, dei veri e propri funzionari pubblici di carriera che aiutino, all'interno del medesimo ufficio, i magistrati togati nello studio e nella gestione delle cause;

partendo da siffatta premessa, dunque, si dovrebbero avere futuri funzionari/cancellieri che aiuteranno il giudice monocratico civile e penale (uno per ogni giudice), il Pm (uno per ogni Pm) ed i giudici di Corte d'Appello (uno per ogni giudice);

anche la normativa dei giudici di pace, di cui alla presente riforma, è manchevole. Attualmente essi scontano troppe competenze. Sono state i magistrati stessi, anche quelli togati a rilevare che un « allargamento » delle competenze, è contrario alla natura stessa del Giudice di pace da intendersi quale magistrato onorario;

preme, in ogni caso, sottolineare, invitando così il Governo ad una più attenta analisi del provvedimento stesso, dei rischi connessi ad alcune delle disposizioni che vengono introdotte, visto che tra l'altro tale atto non è emendabile;

entro il 2022, di circa 4000 nuovi magistrati onorari (in aggiunta a quelli già

in servizio) nonché 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 » e la disposizione che prevede l'obbligo di residenza del magistrato onorario nel comune compreso nel distretto in cui ha sede l'ufficio giudiziario. In quanto, eccessivamente restrittiva ai fini dell'eventuale « esercizio di altra attività lavorativa, professionale, o di impiego pubblico o privato, fisiologicamente compatibile con la natura onoraria del rapporto »;

in merito all'ampliamento delle competenze dei Gdp quali quelle in materia condominiale (attribuita in modo esclusivo), tavolo, successiva sulle azioni possessorie. Si tratta di materie di particolare complessità e che, a nostro avviso, come ad avviso di molti auditi, richiedono studi approfonditi che mal si conciliano con la figura stessa che si va a prevedere. Per quanto attiene alla attribuzione in via esclusiva delle « controversie in materia condominiale » si potrebbe prospettare la soluzione proposta da alcuni auditi che hanno suggerito quale strada percorribile l'attribuzione « limitata ai soli giudizi (e procedimenti di volontaria giurisdizione) connotati da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria » come è stato previsto dalla legge delega in materia di comunione. Si ribadisce la necessità, già nel parere del relatore, che lo schema di decreto legislativo escluda il trasferimento ai giudici di pace della competenza in merito ai diritti reali e alla comunione, poiché che si tratta di materie che comportano, questioni di diritto complesse a prescindere dal valore. Ugualmente tale ragionamento si adatta alla materia condominiale. Come noto, infatti, il condominio costituisce una *species* rispetto al *genus* comunione. Inoltre, molte delle controversie tra condòmini sono incentrate proprio sulle questioni relative all'uso dei beni comuni e devono

essere definite sulla base di questa norma, che appartiene alla disciplina della comunione e non a quella specifica del condominio. Tali aspetti, inoltre, possono avere anche grande complessità con riguardo alle questioni giuridiche che ne sono oggetto tanto che negli ultimissimi anni le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sono intervenute ripetutamente in materia, a testimonianza della delicatezza e della complessità sul piano giuridico delle questioni in discussione. Infine, si ritiene non sia una valida soluzione neppure prevedere un regime transitorio ad hoc per l'attribuzione di dette competenze;

appare, poi, poco chiara la modalità di calcolo del compenso spettante, come è stato più volte sottolineato in fase di indagini conoscitive. Si rileva che aumentano le competenze del giudice onorario così come la pianta organica eppure si limita il loro impiego a soli due giorni alla settimana complessivi. I due gironi complessivi poi non è chiaro se facciano riferimento al numero di udienze settimanali o dei giorni lavorativi. La finalità, comunque, malcelata, sembra essere soltanto quella di eludere la normativa europea, al fine di aggirare tutte le tutele proprie del lavoratore, mascherando il loro apporto come occasionale. Il calcolo del netto dell'indennità alla luce di quanto si debba corrispondere alle casse di previdenza e alla eventuale IVA da versare e l'incompatibilità stringente prevista con la professione forense, non compensata da un trattamento che consenta almeno la sopravvivenza lascia pensare ad una retribuzione, per come sembra prospettata, ai limiti della sopravvivenza;

gli auditi hanno evidenziato il mancato richiamo alle disposizioni in ordine agli aspetti disciplinari e ai trasferimenti, i cui principi erano già previsti dalla legge delega;

esprime

PARERE CONTRARIO

ALLEGATO 3

**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 ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA
DAI DEPUTATI DEL GRUPPO LEGA NORD E DELLE AUTONOMIE**

La Commissione Giustizia,
premessi che:

il provvedimento non tiene in alcun conto né delle esigenze di funzionamento degli uffici né della situazione dei magistrati onorari in servizio, che ormai da decenni hanno svolto in modo esclusivo le funzioni giudiziarie creando un incardimento di fatto negli uffici giudiziari;

è stata gravemente sottovalutata la situazione – denunciata dai capi degli uffici giudiziari e dagli stessi magistrati onorari – che verrebbe a determinarsi a fronte della non attuazione dell'illusoria immissione nelle funzioni di 4000 magistrati di nuova nomina negli uffici giudiziari entro il 2022;

non è stato considerato altresì che gli uffici giudiziari ed il consiglio superiore della magistratura non sono in grado di gestire un numero così elevato di tirocinanti (almeno 8000 pari al doppio dei posti messi a concorso), proprio in considerazione del fatto che i medesimi uffici non possono dedicarsi unicamente alla selezione dei nuovi magistrati onorari, bensì debbono occuparsi dell'esercizio della giurisdizione.

non prevedere quale *condicio sine qua non* il maggiore utilizzo dei magistrati onorari in servizio, non vuol dire altro che dare un alibi al Governo per disinteressarsi del problema scaricando così sui capi degli uffici l'annunciato insuccesso di questa riforma;

non si è tenuto, inoltre, in alcun conto l'insegnamento della Corte Costituzionale secondo cui, per un magistrato una adeguata retribuzione non costituisce unicamente attuazione dei principi di ogni lavoratore di cui all'articolo 36 della Costituzione, bensì una garanzia per l'autonomia della magistratura di fronte alle pressioni provenienti da altri poteri;

la Corte Costituzionale, infatti, ha affermato, in più occasioni, come la retribuzione dei magistrati riguarda « un aspetto essenziale all'attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza » [cfr. Corte Cost. n. 1/1978 e Corte Cost. n. 42/93] ed ha sottolineato che tale aspetto è fondamentale « in modo da evitare che i magistrati siano soggetti a periodiche rivendicazioni di altri poteri ».

Questo è un principio posto a tutela della funzione giudiziaria e non costituisce una prerogativa collegata allo status giuridico della persona del giudicante;

in particolare, il CSM ha ribadito l'importanza della retribuzione precisando che « il diritto alla percezione delle indennità da parte del magistrato onorario, nonché le modalità concrete attraverso le quali si procede alla loro corresponsione costituiscono elemento integrante per garantire l'indipendenza della funzione giurisdizionale, come rilevato nella sentenza n. 223/2012 della Corte Costituzionale, secondo la quale, le componenti, anche indennitarie del trattamento economico dei magistrati, sono collegate ai principi di

autonomia ed indipendenza della Magistratura, con la conseguenza che la loro riduzione determinerebbe un *vulnus* della Costituzione» [Delibera CSM Prot. n. P7999/2015 del 23.04.2015];

tali principi, sono valevoli non soltanto per la magistratura professionale, ma anche per quella onoraria, perché sono posti non a tutela di una determinata categoria di persone ma dell'intera giurisdizione, quale espressione del principio di uguaglianza di tutti di fronte alla legge;

individuare, peraltro, come compenso fisso per i magistrati onorari la misura di euro 16.140,00 lordi annui vuole dire negare i predetti principi e negare il principio costituzionale di uguaglianza di fronte alla legge;

all'uopo si ricorda che nella seduta n. 615 di giovedì 28 aprile 2016 sono state approvate, con parere favorevole del Governo, le raccomandazioni n. 9/3672/8 a firma dei deputati Tartaglione, Giuseppe Guerini e Greco e n. 9/3672/17 a firma dei deputati Molteni, Guidesi e Invernizzi che impegnano il Governo per i magistrati onorari ad «una retribuzione annua lorda non inferiore ad Euro 36.000,00»;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) sia precisato che il maggiore impiego della magistratura onoraria in servizio non debba attuarsi unicamente «per» il secondo quadriennio ma «dal» secondo quadriennio e, quindi, per tutti i quadrienni, mediante la corrispondente valorizzazione della professionalità già acquisita e il conseguente incremento dell'indennità;

2) sia previsto, alla luce del significativo apporto fornito dalla magistratura

onoraria all'amministrazione della giustizia, a regime, un congruo e ragionevole incremento della quota fissa dell'indennità;

3) sia previsto, in particolare, un limite di impiego al di sotto del quale non può scendersi, ossia la misura di un terzo dell'attività del magistrato togato in servizio (con conseguente aumento, almeno della metà della retribuzione fissa);

4) sia data attuazione alla delega con riferimento alla misura dell'indennità di risultato che nell'articolo 2 comma 13 let. e) della legge delega individuata nella misura compresa tra il 15 per cento ed il 50 per cento di quella fissa, che è stata, invece ridotta, in piena violazione della delega parlamentare nella misura compresa tra il 15 per cento ed il 30 per cento al comma 9 dell'articolo 23 dello schema del decreto delegato;

5) siano eliminate le criticità riguardanti la norma di cui all'articolo 33 comma 9 e 10, il comma 9 perché crea una ulteriore figura di onorari precari non prevista dalla delega, di durata di un solo incarico quadriennale, sanando di fatto, le nomine intervenute successivamente alla entrata in vigore del primo decreto attuativo, sulla base di graduatorie perentorie; il comma 10, perché prevede, ultra delega, la applicazione dei Got negli uffici dei Gdp sin dalla entrata in vigore del secondo decreto attuativo pur permanendo la disparità di trattamento economico tra le due figure. Peraltro, la disparità di trattamento sarebbe comunque sanzionabile qualora i Got applicati al Gdp fossero remunerati come i Gdp, rispetto ai colleghi non applicati. Tale norma sarebbe in linea con la costituzione solo se seguita da altra norma che parificasse il pagamento tra tutti i Got e Gdp, remunerando i primi per le sentenze e provvedimenti depositati.