



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 3672 e abb.

Delega al Governo per la riforma organica della
magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici
di pace

(Approvato dal Senato – A.S. 1738)

N. 366 – 20 aprile 2016



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 3672 e abb.

Delega al Governo per la riforma organica della
magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di
pace

(Approvato al Senato - A.S. 1738)

N. 366 – 20 aprile 2016

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

A.C.	3672 e abb.
Titolo breve:	Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace
Iniziativa:	governativa approvato con modifiche dal Senato
Commissione di merito:	II Commissione
Relatore per la Commissione di merito:	Giuseppe Guerini
Gruppo:	PD
Relazione tecnica:	presente verificata dalla Ragioneria generale riferita al testo presentato al Senato

Parere richiesto

Destinatario:	alla II Commissione	in sede referente
Oggetto:	testo del provvedimento	

INDICE

ARTICOLO DA 1 A 9	- 3 -
DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA ORGANICA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA.....	- 3 -

PREMESSA

Il disegno di legge in esame, approvato con modifiche in prima lettura dal Senato¹, conferisce una delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e reca altre disposizioni sui giudici di pace.

Si rammenta che l'art. 1, comma 609, della legge 208/2015 (legge di stabilità 2016) ha demandato al Ministero della giustizia l'adozione di misure volte alla razionalizzazione e alla riduzione delle indennità da corrispondere ai giudici di pace (GP), ai giudici onorari aggregati, ai giudici onorari di tribunale (GOT) e ai vice procuratori onorari (VPO), in modo da assicurare risparmi, scontati ai fini dei saldi di finanza pubblica, non inferiori ad **euro 6.650.275** per il 2016 e a **euro 7.550.275** a decorrere dal 2017. È stato, altresì, previsto che i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari il cui mandato scade il 31 dicembre 2015 nonché i giudici di pace il cui mandato scade entro il 31 maggio 2016, per i quali non è consentita un'ulteriore conferma², siano ulteriormente prorogati nell'esercizio delle rispettive funzioni fino alla riforma organica della magistratura onoraria e, comunque, non oltre il 31 maggio 2016 (commi 610 e 613).

Il provvedimento consta di nove articoli ed è corredato di relazione tecnica riferita al testo originario del provvedimento.

Si esaminano a seguire le norme considerate dalla relazione tecnica nonché le ulteriori disposizioni che presentano profili finanziari.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLO da 1 a 9

Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria

Normativa vigente: la disciplina sostanziale relativa ai giudici di pace (GP) è contenuta nella legge n. 374/1991, mentre le relative competenze in materia di giustizia civile e penale sono dettate, rispettivamente, dall'art. 7 c.p.c. e dal D. lgs. n. 274/2000. La disciplina relativa ai giudici onorari di tribunale (GOT) e ai vice procuratori onorari (VPO) è, altresì, contenuta nell'ordinamento giudiziario (RD n. 12/1941) e nelle norme di attuazione dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale (D. lgs. n. 273/1989).

Le norme definiscono il contenuto della delega per la riforma della magistratura onoraria, da esercitare³ con uno o più decreti legislativi in diciassette ambiti di intervento [articolo 1, comma 1, lett. da a) a s)]. La normativa delegata è diretta, in particolare, a:

¹ A.S. 1738.

² Rispettivamente a norma dell'articolo 42-*quinquies*, primo comma, dell'ordinamento giudiziario, di cui al RD n. 12/1941, e dell'art. 7, comma 1, della legge n. 374/1991.

³ Entro un anno dall'entrata in vigore del provvedimento in esame.

- prevedere un'unica figura di giudice onorario, inserito in un solo ufficio giudiziario, nonché la figura del magistrato requirente onorario, inserito nell'ufficio della procura della Repubblica [articolo 1, comma 1, lett. a) e b)];
- disciplinare le modalità di accesso alla magistratura onoraria, il procedimento di nomina, il tirocinio [articolo 1, comma 1, lett. c)], le modalità di impiego [articolo 1, comma 1, lett. e)], il procedimento di conferma, la durata massima dell'incarico [articolo 1, comma 1, lett. f)], il procedimento di trasferimento ad altro ufficio [articolo 1, comma 1, lett. g)], i doveri d'ufficio [articolo 1, comma 1, lett. h)] e i casi di decadenza, revoca e dispensa dal servizio di tali figure [articolo 1, comma 1, lett. i)];
- prevedere e regolamentare il potere del presidente del tribunale di coordinare i giudici onorari [articolo 1, comma 1, lett. m)];
- prevedere i criteri di liquidazione dell'indennità [articolo 1, comma 1, lett. n)];
- operare la ricognizione e il riordino della disciplina in materia di formazione professionale dei magistrati onorari [articolo 1, comma 1, lett. o)];
- ampliare, nel settore penale e nel settore civile, la competenza dell'ufficio del giudice di pace [articolo 1, comma 1, lett. p)];
- prevedere una sezione autonoma del Consiglio giudiziario con la partecipazione di magistrati onorari elettivi [articolo 1, comma 1, lett. q)];
- disciplinare il regime transitorio per i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega [articolo 1, comma 1, lett. r)];

Ai fini dell'esercizio della delega, l'articolo 2 individua i principi e criteri direttivi relativi a ciascuno dei summenzionati ambiti di intervento. In particolare:

- con riguardo all'istituzione⁴ di un'unica figura di “giudice onorario di pace” (GOP) viene previsto il superamento della distinzione tra giudici onorari di tribunale (GOT) e giudici di pace (GP) facendoli confluire nell'ufficio del giudice di pace⁵ e demandando al Ministro della giustizia la definizione della relativa dotazione organica⁶ [comma 1, lett. a) e b)].

La dotazione organica dei giudici di pace è fissata a normativa vigente (DPR 24 agosto 2011) in 4.653 unità. La dotazione organica dei GOT e dei VPO non è normativamente determinata. Ai sensi della circolare CSM 25 luglio 2007, il volume organico dei GOT e dei VPO presso ogni tribunale e procura è determinato in relazione al numero dei magistrati professionali in organico presso il rispettivo ufficio;

⁴ Di cui all'art. 1, comma 1, lett. a).

⁵ Fatta salva la possibilità di un loro diverso impiego all'interno del tribunale ai sensi del comma 5.

⁶ Anche con riferimento a ciascun ufficio del giudice di pace.

- in merito all'istituzione della figura del “magistrato requirente onorario”⁷, si prevede che questo sia inserito in un'articolazione denominata “ufficio dei vice procuratori onorari (VPO)” costituita presso l'ufficio della procura della Repubblica, demandando, anche in tal caso, al Ministro della giustizia la determinazione della dotazione organica dei vice procuratori onorari, ripartendoli tra le procure della Repubblica, tenendo conto anche della pianta organica dei magistrati professionali [comma 2, lett. a) e b)];
- in relazione alle attività di tirocinio⁸, necessario ai fini dell'accesso alla magistratura onoraria, si prevede che questo si svolga presso un magistrato professionale affidatario, stabilendo che nel corso dello stesso non sia dovuta alcuna forma di indennità (comma 3, lett. f).

L'art. 4-bis della legge 374/1991, nel testo vigente, prevede che il tirocinio (sei mesi) per la nomina a giudice di pace venga svolto sotto la direzione di un magistrato affidatario presso gli uffici del tribunale ovvero presso gli uffici di un giudice di pace particolarmente esperto. Il consiglio giudiziario organizza e coordina il tirocinio attuando le direttive del CSM organizzando corsi di aggiornamento professionale. La medesima disposizione prevede che ai partecipanti al tirocinio come giudici di pace sia corrisposta un'indennità pari ad **euro 25,82** per ogni giorno di effettiva partecipazione al tirocinio nonché il rimborso delle spese relative alla partecipazione ai corsi teorico-pratici.

La disciplina del tirocinio dei GOT e dei VPO non è regolata da norma primaria. L'art. 8 della Circolare CSM 13 gennaio 2016 prevede che la Scuola superiore della magistratura curi lo svolgimento dei tirocini formativi dei GOT (quattro mesi) e dei VPO (tre mesi). Nessuna indennità o rimborso sono previsti nel periodo di tirocinio dei GOT e dei VPO;

- con riferimento alle modalità di impiego dei magistrati onorari⁹ viene prevista - senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e in casi tassativi, eccezionali e contingenti¹⁰ - la possibilità per il presidente del tribunale di procedere all'applicazione non stabile del giudice onorario di pace, che abbia svolto i primi due anni d'incarico, quale componente del collegio giudicante civile e penale escludendo, in ogni caso, che il GOP possa essere applicato quale componente del collegio giudicante delle sezioni specializzate (comma 5, lett. b). Viene altresì prevista la costituzione, presso gli uffici della procura della Repubblica, di una struttura organizzativa mediante l'impiego di vice procuratori

⁷ Di cui all'art. 1, comma 1, lett. b).

⁸ Di cui all'art. 1, comma 1, lett. c).

⁹ Di cui all'art. 1, comma 1, lett. e).

¹⁰ I casi tassativi, eccezionali e contingenti, sono dalla norma ricondotti alle seguenti ipotesi: significativa scoperta dei posti di magistrato ordinario previsti dalla pianta organica del tribunale ordinario, numero dei procedimenti assegnati ai magistrati ordinari ovvero numero di procedimenti rispetto ai quali è stato superato il termine ragionevole di cui alla legge n. 89/2001.

onorari, di personale di cancelleria e di coloro che svolgono il tirocinio formativo¹¹ presso tale ufficio (comma 6, lett. a);

- in merito alla durata dell'incarico¹² di magistrato onorario, si prevede che questo abbia natura imprescindibilmente temporanea per un periodo massimo di otto anni (un incarico quadriennale eventualmente confermabile una sola volta per altri quattro anni). L'incarico cessa, in ogni caso, al sessantacinquesimo anno di età dell'interessato [comma 7, lett. a), b), d) e h)].

L'art. 7 della legge 374/1991, nel testo vigente, fissa in 12 anni il periodo massimo di permanenza nell'ufficio del giudice di pace (un periodo di 4 anni, più due eventuali conferme di pari durata). L'esercizio delle funzioni di giudice di pace non può essere protratto oltre i 75 anni. Gli artt. 42-*quinquies* e 71 del RD n. 12/1941 prevedono, altresì, la durata massima di sei anni per l'incarico a GOT e a VPO. Questi cessano dal loro ufficio al compimento dei 72 anni di età;

- con riguardo ai doveri d'ufficio del magistrato onorario¹³, viene previsto che questi sia tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari (comma 9, lett. a);
- con riferimento al trattamento indennitario da riconoscere ai magistrati onorari, si prevede l'attribuzione ai GOP e ai VOP di un'indennità, composta di una parte fissa e di una variabile¹⁴, con modalità idonee ad assicurare la preventiva verifica del raggiungimento degli obiettivi stabiliti e compatibile con lo svolgimento di altre attività lavorative¹⁵ [comma 13, lett. da a) ad h)]. Si prevede, inoltre, di individuare e regolare in favore degli stessi magistrati un regime previdenziale e assistenziale compatibile con la natura onoraria dell'incarico, senza oneri per la finanza pubblica, prevedendo l'acquisizione delle risorse necessarie mediante misure incidenti sull'indennità [comma 13, lett. l)].

L'art. 11 della legge 374/1991, nel testo vigente, prevede che ai giudici di pace sia corrisposta un'indennità di euro 258,23 per ciascun mese di effettivo servizio a titolo di rimborso spese e per l'espletamento dei servizi generali di istituto (parte fissa). Al giudice di pace è poi corrisposta un'indennità (parte variabile) pari a: euro 36,15 per ogni udienza civile o penale; euro 56,81 per ogni altro processo assegnato. Euro 10,33 sono dovuti, in materia civile, per ogni decreto ingiuntivo o ordinanza ingiuntiva, mentre in materia penale è corrisposta un'indennità di euro 10,33 per l'adozione dei provvedimenti di cui comma 3-*ter*. Le indennità previste dall'art. 11 della legge 374/1991 non possono superare, in ogni caso, l'importo di euro 72.000 lordi annui, cumulabili con i trattamenti pensionistici e di quiescenza comunque denominati.

¹¹ Ai sensi dell'art. 73 del DL n. 69/2013 e dell'art. 37, commi 4 e 5, del DL n. 98/2011.

¹² Di cui all'art.1, comma 1, lett. f).

¹³ Di cui all'art. 1, comma 1, lett. h).

¹⁴ La parte variabile dell'indennità non potrà essere inferiore al 15 % e superiore al 50 % della parte indennitaria fissa.

¹⁵ Si evidenzia che Part. 5, della legge 374/1991, tra i requisiti richiesti per la nomina a giudice di pace, individua (comma 1, lett. g) l'aver cessato, o impegnarsi a cessare prima dell'assunzione delle relative funzioni, l'esercizio di qualsiasi attività lavorativa dipendente, pubblica o privata.

Specifiche indennità, spettano, altresì, al coordinatore dell'ufficio del giudice di pace che vengono determinate in ragione del numero dei giudici di pace in organico presso l'ufficio. La disciplina delle indennità dei GOT e VPO è disciplinata a legislazione vigente dall'[art. 4 del D.lgs. 273/1989](#). La norma prevede una retribuzione in forma di gettone di presenza, indipendentemente dal numero dei provvedimenti emessi. In particolare si prevede: per i GOT, un'indennità di euro 98 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno, più un'ulteriore indennità di euro 98 per le attività di udienza superiore alle 5 ore, mentre per i VPO, un'indennità giornaliera di euro 98 per l'espletamento di una serie di attività individuate dalla disposizione. Anche ai VPO spetta un'ulteriore indennità di euro 98 per lo svolgimento attività per una durata superiore alle 5 ore giornaliere. L'ammontare delle suddette indennità è rideterminato ogni tre anni, con decreto interministeriale in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo;

- in ordine all'attività di formazione professionale dei magistrati onorari¹⁶ viene previsto che questi partecipino ai corsi di formazione decentrata organizzati con cadenza almeno semestrale, a loro specificamente dedicati, secondo programmi indicati dalla Scuola superiore della magistratura (comma 14, lett. c) e articolo 7).

[L'art. 6 della legge n. 374/1991](#), nel testo vigente, prevede che il consiglio giudiziario organizzi, a livello di circondario di tribunale, corsi annuali di aggiornamento professionale per giudici di pace, avvalendosi della collaborazione di magistrati e di personale delle qualifiche dirigenziali delle cancellerie e segreterie giudiziarie del distretto medesimo, di avvocati e di docenti universitari. I corsi non possono avere durata superiore a venti giorni anche non consecutivi. Si evidenzia, altresì, che [l'art. 2, del D.lgs. n. 26/2006](#) affida alla Scuola superiore della magistratura la formazione iniziale e permanente dell'intera magistratura onoraria. A livello di normativa primaria non sono previsti obblighi specifici di formazione per i GOT e i VPO. Tale attività di formazione è prevista nelle circolari del CSM ed è demandata, con cadenza annuale, alla Scuola superiore della magistratura;

- con riguardo all'ampliamento della competenza dell'ufficio del giudice di pace¹⁷ si prevede una ridefinizione della competenza nel settore penale e nel settore civile per materia e per valore, estendendo, per le cause il cui valore non eccede euro 2.500, i casi di decisione secondo equità (comma 15);
- in merito al regime transitorio per i magistrati onorari in servizio¹⁸ si prevede che questi possano essere confermati nell'incarico per quattro mandati ciascuno di durata quadriennale e che, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel corso del quarto mandato questi possano essere destinati anche all'esercizio di funzioni giudiziarie. La disposizione è applicabile anche ai magistrati onorari che

¹⁶ Di cui all'art. 1, comma 1, lett. o).

¹⁷ [Di cui all'art. 1, comma 1, lett. p).

¹⁸ Di cui all'art. 1, comma 1, lett. r). Trattasi dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo in riferimento ovvero dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega di cui all'articolo 1.

abbiano compiuto sessantacinque anni alla scadenza di tre quadrienni, che potranno essere confermati fino al raggiungimento del limite di età, prevedendo che, in ogni caso, l'incarico di magistrato onorario cessi con il raggiungimento del sessantottesimo anno di età (comma 17, lett. a). Viene altresì previsto che decorsi cinque anni dalla data entrata in vigore del decreto o dell'ultimo dei decreti legislativi, i GOT in servizio confluiscono nell'ufficio del giudice di pace con la qualifica di giudici onorari di pace GOP [comma 17, lett. b), n. 1)]. I criteri previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto o dell'ultimo dei decreti legislativi per la liquidazione delle indennità spettanti ai magistrati onorari dovranno essere ancora applicati fino alla scadenza del quarto anno successivo alla medesima data [comma 17, lett. b), n. 5) e lett. c)].

Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1 del provvedimento in esame il Governo individua, inoltre, le modalità mediante le quali il Ministero della giustizia provvede annualmente a individuare l'importo annuo di cui ogni tribunale ordinario e ogni procura della Repubblica presso il tribunale ordinario possono disporre ai fini della liquidazione delle indennità in favore dei magistrati onorari che prestano servizio presso i predetti uffici e presso gli uffici del giudice di pace compresi nel circondario del tribunale, nell'ambito delle dotazioni ordinarie di bilancio (comma 18).

L'articolo 3 disciplina le procedure di esercizio della delega, prevedendo, in particolare, che entro due anni dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo possa emanare disposizioni correttive ed integrative nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui al provvedimento in esame.

L'articolo 6, introdotto durante l'esame in prima lettura al Senato, prevede, inoltre, che possono essere applicati ad altri uffici del giudice di pace, indipendentemente dall'integrale copertura del relativo organico, quando le esigenze di servizio in tali uffici sono imprescindibili e prevalenti, uno o più giudici di pace in servizio presso gli uffici del medesimo distretto (comma 1). L'applicazione non può superare la durata di un anno. Nei casi di necessità dell'ufficio l'applicazione può essere rinnovata per un periodo non superiore ad un anno. In ogni caso, un'ulteriore applicazione non può essere disposta se non siano decorsi due anni dalla fine del periodo precedente (comma 4). Le disposizioni in esame cessano di avere efficacia decorsi due anni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame (comma 5).

Per le finalità dell'articolo 6 è autorizzata la spesa di **euro 100.550** per il 2016, di euro **201.100** per il 2017 e di **euro 100.550** per il 2018. Al relativo onere si provvede con corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente (per il triennio 2016-2018) del Ministero dell'economia, all'occorrenza utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia (comma 6).

L'articolo 9, infine, reca una clausola di invarianza finanziaria disponendo che dall'attuazione del provvedimento in esame e dei decreti legislativi dallo stesso previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e agli stessi si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente (comma 1). Viene, altresì, previsto che in considerazione della complessità della materia trattata, che attua il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, i decreti legislativi di attuazione della delega prevista dal provvedimento in esame devono essere corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, nonché, per le norme di carattere previdenziale, delle ulteriori proiezioni finanziarie previste dall'articolo 17, comma 7, della legge n. 196/2009. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovano compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie (comma 2).

La relazione tecnica, relativa al testo originario del provvedimento (AS 1738), per le parti ancora riferibili al testo in riferimento, afferma che il provvedimento in esame è finalizzato ad introdurre le misure necessarie per una più razionale e funzionale gestione del personale della magistratura onoraria.

La relazione tecnica evidenzia che all'attuazione delle disposizioni in esame si provvede mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Con particolare riferimento alla determinazione delle indennità spettanti ai giudici onorari di pace e ai vice procuratori onorari, il disegno di legge delega prevede espressamente che, in sede di determinazione dei criteri di liquidazione dell'indennità, essa sia prevista, a fronte dell'assolvimento dei compiti svolti all'interno dell'ufficio del processo, in misura inferiore a quella prevista per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali. La liquidazione dell'indennità deve essere, inoltre, subordinata (in parte) al raggiungimento degli obiettivi fissati dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica, al fine di incentivare la produttività degli stessi.

Con riferimento all'art. 2, comma 1, lett. b) (definizione della dotazione organica dei giudici onorari di pace e, conseguentemente, della pianta organica di ciascun ufficio del giudice di pace) la relazione tecnica precisa che la dotazione organica complessiva e quelle dei singoli uffici saranno determinate nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In merito all'art. 2, comma 2, lett. a) e b) (definizione della dotazione organica dei vice procuratori onorari e, conseguentemente, della pianta organica di ciascun ufficio dei vice procuratori onorari) la relazione tecnica evidenzia che la dotazione organica complessiva e quelle dei singoli uffici saranno determinate nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Con riguardo all'art. 2, comma 6, lettera a), (costituzione presso gli uffici di procura, di una struttura organizzativa mediante l'impiego di vice procuratori onorari, di personale di cancelleria e di coloro che svolgono il tirocinio formativo), la relazione tecnica sottolinea che tale struttura verrà istituita attraverso l'utilizzo delle risorse strumentali disponibili, avvalendosi del personale attualmente in servizio presso gli uffici di procura, senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, riproponendo, per analogia, l'impianto organizzativo dell'ufficio del processo istituito presso i tribunali ai sensi del DL n. 69/2013.

Con riferimento all'art. 2, comma 7 (disciplina della conferma del magistrato onorario, con estensione a tutta la categoria del regime già previsto per i soli giudici di pace ai sensi della legge 374/91), la relazione tecnica afferma che, in relazione alla natura onoraria degli incarichi, non possono scaturire aspettative di stabilizzazione anche in ragione del fatto che la eventuale proroga quadriennale è subordinata all'accertamento di idoneità alla prosecuzione dell'incarico.

La relazione tecnica rammenta altresì che la giurisprudenza in materia è unanimemente concorde nell'affermare che "l'attività di servizio svolta da giudici di pace ha natura onoraria e non può in alcun modo essere qualificata nell'ambito del lavoro parasubordinato, difettandone i presupposti".

In merito all'art. 2, comma 13, la relazione tecnica afferma che si prevede l'attribuzione ai giudici onorari di pace, nonché ai vice procuratori onorari, di una indennità da corrispondere con modalità idonee ad assicurare la preventiva verifica del raggiungimento degli obiettivi stabiliti e compatibile con lo svolgimento di altre attività lavorative.

Con riguardo, altresì, alle disposizioni di cui all'art. 2, comma 13, lett. d)¹⁹ in materia di regime previdenziale ed assistenziale compatibile con la natura onoraria dell'incarico, la relazione tecnica rileva che queste non sono suscettibili di produrre effetti finanziari negativi in quanto i relativi oneri contributivi saranno posti a carico degli stessi giudici onorari, attraverso misure incidenti sulle indennità, nel limite comunque dei fondi iscritti sul capitolo 1362 a legislazione vigente.

La relazione tecnica precisa, inoltre, che la formazione per i magistrati onorari, prevista dall'articolo 1, comma 14, e dall'articolo 7²⁰, in coerenza con i principi della legge delega, potrà essere espletata dalla Scuola superiore della magistratura, istituita ai sensi del D.lgs.

¹⁹ Articolo 2, comma 13, lett. e) nel testo originario del provvedimento in esame.

²⁰ Articolo 5 nel testo originario del provvedimento in esame.

n. 26/2006, che si occupa, a legislazione vigente, della formazione iniziale e successiva di tutta la magistratura, ivi compresa quella onoraria. Pertanto, gli adempimenti connessi alla formazione del personale di magistratura onoraria potranno essere fronteggiati con le risorse ordinarie disponibili, iscritte nella contabilità speciale della predetta Scuola superiore.

La relazione tecnica segnala, nello specifico, gli stanziamenti di bilancio iscritti sul capitolo dell'amministrazione della giustizia: cap. 1478 "Istituzione e funzionamento della Scuola Superiore della magistratura" che reca euro 14.042.141 per l'anno 2016.

In merito all'art. 2, comma 17²¹, viene evidenziato che questo prevede inoltre, al fine di evitare un repentino svotamento degli uffici giudiziari, un "regime transitorio" con il quale si è ritenuto necessario modulare la durata residua dell'incarico a seconda dell'età anagrafica dei giudici di pace, giudici onorari e vice procuratori onorari attualmente in servizio, prevedendo comunque un limite di 68 anni di età (limite previsto a legislazione vigente: 75 anni per i giudici di pace e 72 per i GOT e i VPO). In particolare:

- i magistrati onorari in servizio possono essere confermati per quattro quadrienni;
- il limite di età per i magistrati di nuova nomina viene fissato a 65 anni²².

In ordine al regime transitorio, si prevede di mantenere invariati i criteri di liquidazione delle indennità spettati ai giudici di pace, ai giudici onorari e ai vice procuratori onorari per il primo quadriennio successivo all'entrata in vigore della legge.

La norma prevede, altresì, che gli aspiranti giudici onorari dovranno svolgere un tirocinio presso un magistrato professionale affidatario, senza alcuna forma di indennità e con successiva valutazione di idoneità²³.

Con particolare riferimento all'art. 2, comma 18, che disciplina le modalità mediante le quali il Ministero della giustizia provvede annualmente ad individuare l'importo annuo di cui ogni tribunale ordinario e ogni procura della Repubblica presso il tribunale ordinario può disporre, ai fini della liquidazione delle indennità in favore dei magistrati onorari che prestano servizio presso i predetti uffici e presso gli uffici del giudice di pace compresi nel circondario del tribunale, la relazione tecnica rileva che la ripartizione delle risorse necessarie avverrà nell'ambito delle dotazioni ordinarie di bilancio.

Le risorse finanziarie complessive necessarie alla corresponsione delle indennità ai magistrati onorari presso il tribunale ordinario e la procura della Repubblica, nonché ai giudici di pace, sono iscritte annualmente nel bilancio di previsione dell'amministrazione della Giustizia sul capitolo 1362 (Dipartimento per gli affari di giustizia) che già prevede, a legislazione vigente, gli stanziamenti necessari alla copertura integrale degli emolumenti da corrispondere a tutti i componenti della magistratura onoraria attualmente in servizio. La relazione tecnica, in particolare, segnala che il capitolo 1362 presenta uno stanziamento di

²¹ Articolo 2, comma 16 nel testo originario del provvedimento in esame.

²² In base all'articolo 2, comma 7, lett. h).

²³ Ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. f).

147,84 milioni di euro nel bilancio 2014 e a regime, di cui 139,84 milioni di euro destinati al pagamento delle indennità spettanti ai giudici di pace, GOA, GOT e VPO. Ai soli fini conoscitivi, sul piano gestionale 04 del medesimo capitolo è stata autorizzata la spesa di 8 milioni di euro per la remunerazione dei giudici ausiliari ai sensi dell'art. 72 del DL n. 69/2013. Dai dati di consuntivo dell'anno 2013, sul capitolo 1362 è stata riscontrata una spesa di circa 135,5 milioni di euro a fronte di una somma stanziata in bilancio per 145,72 milioni di euro.

Le tabelle di seguito riportate sono fatte dalla RT riferita al testo originario e, quindi, non tengono conto delle modifiche successivamente introdotte dal Senato.

Dalle prime delle 4 tabelle riportate a seguire, si evince la spesa relativa alla magistratura onoraria ha mostrato, negli ultimi quattro anni, un *trend* in diminuzione, passando da circa 150 milioni di euro (anno 2010) a circa 135,5 milioni di euro (anno 2013). La RT afferma che la riduzione di spesa può essere collegata a due provvedimenti normativi che hanno inciso sul trattamento economico dei magistrati onorari. Un primo intervento è stato introdotto con il comma 310 della legge n. 311/2004 (legge finanziaria 2005) laddove è stato previsto che le indennità spettanti ai giudice di pace ai sensi dell'art. 11, comma 4-*ter*, della legge n. 374/1991 non possono superare, in ogni caso, l'importo di euro 72.000 lordi annui. Con la legge finanziaria per il 2010, è stato, poi, introdotto il contributo unificato per i ricorsi avverso le opposizioni a sanzioni amministrative *ex* art. 23 della legge n. 689/1981 (irrogate per violazioni del codice della strada). Ciò ha determinato, a regime, una consistente riduzione dei ricorsi presentati al giudice di pace con conseguente riduzione di provvedimenti decisorii per i quali spettano le indennità previste dall'art. 11 della legge n. 374/1991.

In considerazione a quanto premesso, la relazione tecnica evidenzia che il costo medio esposto nelle tabelle che seguono si riferisce alla media calcolata sulla spesa sostenuta nel 2013.

In tal senso, l'aumento della competenza in materia civile dell'ufficio del giudice di pace, previsto all'articolo 2, comma 15, non è suscettibile di determinare ulteriori aggravii per indennità a carico del bilancio di questa amministrazione, tenuto altresì conto del limite delle udienze retribuite pari a n. 110 in ragione d'anno.

Si riporta a seguire la spesa sostenuta nell'ultimo quadriennio in relazione alle varie categorie di giudici che compongono la magistratura onoraria.

(euro)

Categorie magistrati ordinari	2013	2012	2011	2010
Giudici di pace (GP)	95.500.000	98.000.000	105.000.000	110.000.000
Giudici onorari di tribunali (GOT)	16.000.000	16.000.000	15.000.000	19.000.000
Vice procuratori onorari (VPO)	24.000.000	23.000.000	22.000.000	21.000.000
TOTALE	135.500.000	137.000.000	142.000.000	150.000.000

Si evidenzia che la relazione tecnica relativa alla legge di stabilità 2016, con riferimento al comma 609 che demanda al Ministro della giustizia la razionalizzazione e la riduzione delle indennità dei giudici di pace, dei giudici onorari aggregati, dei giudici onorari di tribunale (GOT) e dei vice procuratori onorari (VPO), in modo da assicurare risparmi non inferiori ad euro 6.650.275 per il 2016 e a euro 7.550.275 a decorrere dal 2017, conferma i dati illustrati nella summenzionata tabella evidenziando con riguardo al 2014 una spesa di 127,46 milioni di euro.

Si riporta di seguito una sintesi dei dati di comparazione forniti dalla RT e relativi alle retribuzioni delle diverse categorie della magistratura onoraria, nonché un prospetto relativo alla spesa media *pro-capite* riferita all'anno 2013. Per gli elementi di dettaglio si rinvia al testo della relazione tecnica relativa all'AS. 1738.

(euro)

Giudici onorari di tribunale (GOT) D.lgs. n. 273/1989	
Retribuzione media mensile	686
Retribuzione annua media (11 mesi)	7.546
Vice procuratori onorari (VPO) D.lgs. n. 273/1989	
Retribuzione media mensile	1.274
Retribuzione annua media (11 mesi)	14.014
Giudici di pace legge n. 374/1991	
Retribuzione media mensile	4.354,18
Retribuzione annua media (11 mesi)	47.895,98

(euro)

	Presenti	2010	2011	2012	2013	Media pro capite anno 2013
GP	1.987	110.000.000	105.000.000	98.000.000	95.500.000	48.062
GOT	2.042	19.000.000	15.000.000	16.000.000	16.000.000	7.835,45
VPO	1.726	21.000.000	22.000.000	23.000.000	24.000.000	13.904,98
TOTALE	75.755	150.000.000	142.000.000	137.000.000	135.500.000	23.544,74

La relazione tecnica riporta in allegato il seguente prospetto relativo ad una ipotesi di corresponsione delle indennità ai giudici onorari basata sul parametro oggettivo della spesa media *pro-capite* dell'anno 2013 (per i giudici di pace tale dato è comprensivo delle indennità spettanti ai giudici di pace coordinatori) che tiene conto delle innovazioni apportate dal disegno di legge-delega in esame, ivi compreso il regime transitorio previsto

all'art. 2, comma 17²⁴, dal quale, secondo la relazione tecnica, si evince che la spesa complessiva al termine del quinto anno di applicazione rientra ampiamente nell'ambito delle risorse iscritte in bilancio a legislazione vigente.

(euro)

Magistrati	Pes. 2014	PRO CAPITE. DAL 2015	Rid. Pres. 2015		Spesa 2015	Rid. Pres. 2016		Spesa 2016	Rid. Pres. 2017		Spesa 2017	Rid. Pres. 2018		Spesa 2018	Rid. Pres. 2019		Spesa 2019
			GP	25%		GP	35%		GP	37%		GP	40%		GP	50%	
			GOT	5%		GOT	10%		GOT	10%		GOT	10%		GOT	20%	
			VPO	2%		VPO	2%		VPO	4%		VPO	4%		VPO	10%	
GP	1.987	48.062	1.490		71.612.380	1.292		62.096.104	1.252		60.173.624	1.192		57.289.904	994		24.850.000
GOT	2.042	7.835	1.940		15.199.900	1.838		14.400.730	1.838		14.400.730	1.838		14.400.730	1.634		40.850.000
VPO	1.726	13.904	1.691		23.511.664	1.691		23.511.664	1.657		23.038.928	1.657		23.038.928	1.553		38.825.000
	5.755		5.121		110.323.944	4.821		100.008.498	4.747		97.613.282	4.687		94.729.562	4.181		104.525.000
Tirocinanti 12 mesi			500			400											
Funz. ridotte		15.000				500		7.500.000	900		13.500.000	900		13.500.000	700		10.500.000
			500			900		7.500.000	900		13.500.000	900		13.500.000	700		10.500.000
Funz. ridotte		15.000															
Funz. Giudic		25.000													200		5.000.000
TOT GIUD. ON.															200		5.000.000
TOTALE COMPLESSIVO	5.755		5.621		110.323.944	5.721		107.508.498	5.647		111.113.282	5.587		108.229.562	5.801		120.025.000

A maggior chiarimento, la relazione tecnica precisa che la suddetta ipotesi di calcolo è stata formulata in considerazione dei seguenti parametri:

- per il primo quadriennio (2015-2018), i giudici onorari in servizio alla data dell'entrata in vigore della legge continueranno a percepire il trattamento economico già in godimento, così come previsto nelle disposizioni transitorie;
- per la magistratura onoraria attualmente in servizio si è prevista una progressiva cessazione dall'incarico in ragione dell'età anagrafica degli stessi attualmente censita;
- gli aspiranti giudici onorari dovranno svolgere il tirocinio previsto dall'articolo 2 comma 3 lett. e), della durata di 12 mesi, senza percepire alcuna forma di indennità;
- per i giudici onorari di nuova nomina che hanno superato con esito positivo il tirocinio, si è ipotizzata la corresponsione di una indennità di funzione ridotta, pari ad euro 15.000 annui lordi, per il primo quadriennio, mentre, a decorrere dal 5° anno si è prevista la corresponsione di una indennità maggiorata pari ad euro 25.000 annui lordi, per i soli giudici ai quali verranno attribuiti funzioni giudicanti (200);
- per i giudici in servizio precedentemente all'entrata in vigore della legge, a decorrere dal 2019, ovvero al termine del periodo transitorio previsto dalla norma, è stata ipotizzata la corresponsione di una indennità fissa pari ad euro 25.000 lordi annui.

²⁴ Articolo 2, comma 16 nel testo originario del provvedimento in esame.

Al riguardo la relazione tecnica evidenzia che solo in fase di predisposizione dei decreti attuativi della delega in esame, appositamente corredati di specifiche relazioni tecniche redatte sulla base della situazione organica del momento, si potranno definire nel dettaglio le dinamiche retributive del personale della magistratura onoraria potendosi confermare comunque la possibilità di fronteggiare i relativi oneri nel limite delle risorse assegnate a legislazione vigente iscritte sul cap. 1362 dell'amministrazione della giustizia.

La relazione tecnica non considera l'articolo 6, introdotto nel corso dell'esame in prima lettura al Senato.

Con riguardo alla clausola d'invarianza finanziaria di cui all'articolo 9²⁵, la relazione tecnica si limita a ribadire il contenuto.

Al riguardo, si rileva preliminarmente che il provvedimento in esame, modificato ed integrato in prima lettura dal Senato, delega il Governo ad adottare una riforma della magistratura onoraria includendo, fra i principi e criteri direttivi, la definizione delle modalità di accesso all'incarico e della sua durata, la rimodulazione delle funzioni e delle competenze di supporto alla magistratura ordinaria, la ridefinizione del trattamento indennitario nonché la determinazione di una disciplina transitoria da applicare ai magistrati onorari in servizio. Si evidenzia, altresì, che l'articolo 9, comma 1, reca una clausola di neutralità riferita all'intero provvedimento, richiamando (comma 2), sia pur senza un rinvio espresso, quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 196/2009, al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei decreti delegati nei casi in cui la quantificazione degli oneri sia rinviata agli stessi.

Si ricorda che, ai sensi del citato articolo 17, comma 2, della legge n. 196/2009, e di quanto previsto dall'art. 9, comma 2, del provvedimento in esame, qualora, in sede di conferimento della delega, non risulti possibile, per la complessità della materia trattata, procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. Qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, i decreti legislativi dai quali derivano tali oneri devono essere emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Considerate le citate disposizioni, eventuali profili onerosi connessi all'esercizio della delega dovranno essere valutati in occasione dell'esame parlamentare dei rispettivi schemi di

²⁵ Articolo 7 nel testo originario del provvedimento in esame.

decreto legislativo. In tale sede sarà quindi possibile procedere ad una verifica degli effetti prodotti nell'esercizio della delega.

Tanto premesso, si rileva comunque l'opportunità che il Governo fornisca, fin d'ora, ulteriori dati ed elementi di valutazione, al fine di confermare l'effettiva possibilità di dare attuazione ai principi di delega enunciati nel provvedimento nel rispetto del summenzionato criterio di neutralità finanziaria; ciò anche in considerazione della mancanza di un aggiornamento della relazione tecnica relativo alle modifiche e alle integrazioni introdotte dal Senato.

Ci si riferisce, in particolare, alle seguenti disposizioni:

- articolo 2, comma 5, lett. b), che prevede la possibilità di applicare, in via eccezionale e non stabilmente, i giudici onorari di pace quali componenti del collegio giudicante presso il tribunale ordinario, tenuto conto dei riflessi finanziari che si potrebbero determinare in ragione della mutata sede di servizio;
- articolo 2, comma 13, che individua i criteri di delega relativi al regime indennitario (nelle sue componenti fissa e variabile), previdenziale e assistenziale da riconoscere ai magistrati onorari (GOP e VOP). Nello specifico, andrebbero forniti elementi volti a verificare la compatibilità finanziaria del processo di riforma in esame con quanto previsto dal comma 609 della legge di stabilità 2016, che demanda al Ministero della giustizia l'adozione di misure volte alla razionalizzazione e alla riduzione delle indennità da corrispondere ai magistrati onorari, alla quale sono ascritti effetti di risparmio ai fini dei saldi di finanza pubblica, pari a 6,7 milioni nel 2016 e a 7,6 milioni a decorrere dal 2017;
- articolo 2, comma 17, lett. a), che disciplina il regime transitorio per i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore della normativa delegata, prevedendo che questi possano essere confermati nell'incarico per quattro mandati ciascuno di durata quadriennale e che, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel corso del quarto mandato essi possano essere destinati anche all'esercizio di funzioni giudiziarie. Andrebbero esclusi effetti onerosi connessi alla conferma nell'incarico, per il periodo indicato, di tale personale.

Inoltre non appare chiaro il coordinamento con le disposizioni dei commi 610 e 613 della legge di stabilità 2016, che hanno disposto che i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari il cui mandato scade il 31 dicembre 2015 nonché i giudici di pace il cui mandato scada entro il 31 maggio 2016, per i quali non è consentita un'ulteriore conferma, siano ulteriormente prorogati nell'esercizio delle rispettive funzioni fino alla riforma organica della magistratura onoraria e, comunque, non oltre il 31 maggio 2016 (commi 610 e 613)

Con riguardo all'art. 6, che reca norme di diretta applicazione che permettono in via transitoria, per un periodo massimo di due anni successivi all'entrata in vigore della riforma in esame, di applicare giudici di pace in servizio presso un determinato ufficio presso altri uffici del giudice di pace del medesimo distretto di Corte d'appello, anche se privi di scoperture di organico, autorizzando a tal fine la spesa di euro 100.550 per il 2016, di euro 201.100 per il 2017 e di euro 100.550 per il 2018, appare opportuno acquisire i dati e gli elementi sottostanti la quantificazione del relativo onere.

In merito ai profili di copertura finanziaria, relativamente all'articolo 6, comma 6, si osserva che il Fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero della giustizia relativo al bilancio triennale 2016-2018 - del quale è previsto l'utilizzo con finalità di copertura delle disposizioni di cui ai commi precedenti in materia di applicazione dei giudici di pace, in una misura pari a euro 100.550 per l'anno 2016, euro 201.100 per l'anno 2017 ed euro 100.550 per l'anno 2018 - reca le necessarie disponibilità. Da un punto di vista meramente formale, si segnala che l'inciso "per gli anni 2016, 2017 e 2018" risulta sostanzialmente ultroneo e, come tale, se ne potrebbe anche valutare la soppressione, senza pregiudizio alcuno della congruità della clausola di copertura finanziaria. Appare, infine, necessario integrare la disposizione in commento, allo scopo di prevedere, tramite l'introduzione di un comma aggiuntivo, che il Ministro dell'economia e delle finanze sia autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.