

DELEGA AL GOVERNO PER RIFORMA MAGISTRATURA ONORARIA E DISPOSIZIONI SUI GIUDICI DI PACE

La Camera ha approvato in via definitiva la legge delega concernente “Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace” che il Governo ha presentato al Senato il 13 gennaio 2015. La riforma riguarda le principali figure di magistrato onorario ovvero i giudici di pace, i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari.

Per ulteriori approfondimenti si vedano i [lavori parlamentari](#) dell’AC 3672 “Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace” (relatore Giuseppe Guerini - PD) e i [dossier](#) pubblicati dal Servizio Studi della Camera dei deputati.

LE PRINCIPALI NOVITÀ

I **principali profili di novità** del provvedimento appaiono i seguenti:

- l'introduzione di uno **statuto unico della magistratura onoraria** in ordine alle modalità di accesso, alla formazione e al tirocinio, alla durata e decadenza dell'incarico, alla revoca e alla dispensa dal servizio, alle incompatibilità, ai trasferimenti, alla responsabilità disciplinare, alla disciplina delle indennità;
- la **riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace**, posto sotto il coordinamento del presidente del tribunale;
- l'unificazione della magistratura giudicante onoraria mediante il superamento della distinzione tra giudice di pace e GOT (giudici onorari di tribunale) e l'**istituzione del giudice onorario di pace (GOP)**;
- l'istituzione di una **specifica struttura organizzativa dei VPO (vice procuratori onorari) presso le Procure**;
- la **rideterminazione del ruolo e delle competenze dei magistrati onorari** (in particolare, l'utilizzo, a regime, dei giudici onorari di pace nell'ufficio del processo presso i tribunali ordinari nonché, in limitate ipotesi, come componenti del collegio; l'aumento delle competenze, soprattutto civili, dell'ufficio del giudice di pace).

COS'È LA MAGISTRATURA "ONORARIA" E L'URGENZA DELLA RIFORMA

Con l'espressione "**magistratura onoraria**" si ricomprendono diverse categorie di magistrati non professionali (c.d. magistrati laici, per distinguerli dai magistrati togati, o professionali), che si differenziano tra loro non solo per le materie che sono chiamati a trattare ma anche per la diversa qualificazione giuridica e il diverso rapporto collaborativo che li lega alle funzioni esercitate.

Il fondamento costituzionale della presenza nell'ordinamento giudiziario dei giudici onorari è nell'**art. 106, secondo comma, della Costituzione**, a norma del quale «l'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli».

In attuazione della disposizione costituzionale, l'articolo 4 dell'**ordinamento giudiziario** (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12) stabilisce che, accanto ai magistrati ordinari, appartengono all'ordine giudiziario come magistrati onorari i giudici di pace, i giudici onorari di tribunale, i vice procuratori, gli esperti del tribunale e della sezione di corte d'appello per i minorenni e i giudici popolari della corte d'assise. A tali categorie si aggiungono gli "esperti" dei tribunali di sorveglianza (art. 70, L. 354/1975, ordinamento penitenziario), i giudici ausiliari presso le corti d'appello (DL 69/2013) e gli esperti componenti delle sezioni specializzate agrarie (artt. 2-4 L. 320/1963).

L'apporto della magistratura onoraria a una corretta amministrazione della giustizia è andato nel tempo sempre più accrescendosi e affinandosi e ciò tanto più in relazione alle principali categorie di magistrati onorari: i giudici di pace, ai quali è stata affidata la gestione del contenzioso minore in campo civile e penale; i giudici onorari di tribunale (GOT) ed i vice procuratori onorari (VPO).

Tali figure di magistrati non professionali, inizialmente considerati meri strumenti di deflazione del contenzioso, **hanno assunto negli anni un rilievo sempre maggiore**, sia per i carichi di lavoro giudiziario smaltiti, sia per le competenze gradualmente acquisite.

L'articolo 245 del **decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51** (sull'istituzione del giudice unico di primo grado) aveva previsto che le disposizioni dell'ordinamento giudiziario che consentono l'utilizzo di giudici onorari di tribunale (GOT) e di vice procuratori onorari (VPO) si applicassero fino all'attuazione di un complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria, e comunque non oltre il 31 dicembre 2009.

Allo stesso modo, l'art. 7 della **legge 374/1991** (istitutiva del giudice di pace) aveva stabilito la permanenza temporanea nella carica (per tre quadrienni) del magistrato onorario "in attesa della complessiva riforma dell'ordinamento dei giudici di pace".

Come noto, **il ritardo nell'attuazione della riforma della magistratura onoraria** ha comportato che il **regime delle proroghe legislative** comportasse la **permanenza in carica di giudici di pace, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari ben oltre i limiti temporali previsti dalla legge**; l'ultimo intervento del legislatore è stato disposto con l'art. 1, comma 610, della legge di stabilità 2016, che ha **prorogato nelle funzioni fino al 31 maggio 2016** i giudici onorari di tribunale, i vice procuratori e i giudici di pace con il mandato in scadenza, per i quali la legge non avrebbe consentito un'ulteriore conferma.

Fonte: Servizio Studi Camera dei deputati, Dossier. 418 del 23 marzo 2016

IL CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO

Il testo consta di **9 articoli**.

- Gli **articoli da 1 a 3** riguardano: il **contenuto della delega affidata al Governo**, da esercitare entro un anno con riguardo a diciassette ambiti di intervento (art. 1); una nutrita serie di principi e criteri direttivi relativi a ogni ambito della delega stessa (art. 2); le procedure per il suo esercizio (art. 3).
- I **successivi articoli** recano una serie di **disposizioni immediatamente precettive** in materia:
 - di **incompatibilità dei magistrati onorari** (art. 4);
 - di **giudici di pace** (artt. 5 e 6);
 - di **formazione comune dei magistrati onorari** (art. 7).
- Per permettere un graduale passaggio al nuovo regime, viene prevista una **articolata disciplina transitoria**. Il provvedimento stabilisce, infine, un coordinamento della riforma con le norme statutarie di Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta (art. 8) nonché l'invarianza finanziaria della riforma (art. 9).

ARTICOLO 1: CONTENUTO DELLA DELEGA

L'art. 1 individua il contenuto della delega che il Governo deve attuare entro 1 anno dalla data di entrata in vigore della legge. Il provvedimento è finalizzato all'introduzione di misure necessarie ad una più razionale gestione del personale della magistratura onoraria attraverso la predisposizione di uno **statuto unico** applicabile ai **giudici di pace**, ai **giudici onorari di tribunale** e ai **vice procuratori onorari**. I decreti legislativi attuativi dovranno prevedere una disciplina omogenea in ordine, tra l'altro, alle modalità di accesso, durata e decadenza dell'incarico, al tirocinio, alla revoca e alla dispensa dal servizio, alla responsabilità disciplinare, ai criteri di liquidazione dell'indennità, alla formazione professionale. È prevista la possibilità di **ampliare: nel settore penale e nel settore civile, la competenza dell'ufficio del giudice di pace** per materia e valore e di estendere per le cause il cui valore non ecceda euro 2.500, i casi di decisione secondo equità. La Commissione giustizia del Senato ha, inoltre, previsto una **sezione autonoma del Consiglio giudiziario** con la partecipazione di **magistrati onorari elettivi**, ed un **regime transitorio** per i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega.

ARTICOLO 2: PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI

L'art. 2 reca principi e criteri direttivi per ciascuna delle previsioni contenute nell'articolo 1.

1. Si prevede l'inserimento nell'ufficio del giudice di pace anche degli attuali giudici onorari di tribunale, superando le distinzioni tra le due figure - ridenominate "**giudici onorari di pace**" - e demandando al Ministro della giustizia la fissazione della loro dotazione complessiva.
2. Si stabilisce l'inserimento della magistratura requirente onoraria in un'articolazione denominata "**ufficio dei vice procuratori onorari**" all'interno dell'ufficio della procura della Repubblica presso il tribunale ordinario.
3. Vengono disciplinati i **requisiti per l'accesso alla magistratura onoraria** prevedendo, come specificato dalla Commissione giustizia del Senato: a) il fatto di non aver riportato condanne per delitti non colposi o a pena detentiva per contravvenzione e di non essere stati sottoposti a misure di prevenzione o di sicurezza, salvi gli effetti della riabilitazione; b) l'onorabilità, anche con riferimento alle sanzioni disciplinari eventualmente riportate; c) un'età non inferiore a ventisette anni e non superiore a sessanta anni; d) la laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni.
4. Sono stabilite le **modalità di accesso** alla magistratura onoraria e i **titoli preferenziali** per la nomina a magistrato onorario - a favore di coloro che hanno esercitato funzioni giudiziarie a titolo onorario, avvocati, notai e professori universitari in materie giuridiche.
5. Viene indicato un **regime omogeneo di incompatibilità** per tutti i magistrati onorari che assicurino al massimo grado il principio della terzietà del giudice.
6. Viene attribuita alla **sezione autonoma del Consiglio giudiziario**, come specificato dalla Commissione giustizia del Senato, la **competenza**: a) ad emettere il **bando del concorso** per titoli; b) ad **istruire e valutare le domande**, previa acquisizione del parere dell'organo istituzionale al quale l'istante risulti eventualmente iscritto, sulle quali delibera il Consiglio superiore della magistratura; c) a formulare, all'esito del tirocinio gratuito da svolgersi presso un magistrato professionale affidatario, un **giudizio di idoneità** e a proporre una **graduatoria degli idonei** per la nomina a magistrati onorari.
7. Si affida la competenza sulla **nomina del magistrato onorario al Ministro della giustizia**, che provvede in conformità alla **deliberazione del Consiglio superiore della magistratura** sull'idoneità ad assumere le funzioni giudiziarie onorarie.
8. Vengono rideterminati ruolo e funzioni dei giudici onorari e dei vice procuratori onorari, nell'ambito di strutture organizzative costituite presso il tribunale e la procura della Repubblica presso il tribunale (corrispondenti al cosiddetto "**ufficio del processo**"), al fine di coadiuvare i giudici professionali nello svolgimento delle proprie funzioni e con la possibilità di essere delegati all'adozione di provvedimenti decisori connotati da minore complessità;

9. Si stabilisce la **durata quadriennale dell'incarico di giudice onorario di pace**, che potrà essere confermato per solo un altro quadriennio. Di conseguenza la durata complessiva dell'incarico **non** può essere complessivamente **superiore a 8 anni**, indipendentemente dal tipo di funzioni giudiziarie onorarie svolte. Viene previsto che ai magistrati onorari confermati per due quadrienni sia riconosciuto un **titolo di preferenza** a parità di merito, a norma nei **concorsi indetti dalle amministrazioni dello Stato**.
10. Viene abbassata a **65 anni l'età per il collocamento a riposo** (con la possibilità di elevarla a 68 anni solo per i magistrati onorari già in servizio).
11. Si determina che i magistrati onorari siano tenuti all'**osservanza dei doveri** previsti per i magistrati professionali e si estende a tutta la magistratura onoraria sia la disciplina sulla decadenza prevista per i giudici di pace, sia quella sull'astensione per i giudici ausiliari di corte d'appello.
12. Si prevede un **regime transitorio per i magistrati onorari in servizio** alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega, in modo che possano essere **confermati nell'incarico per quattro mandati** ciascuno di durata **quadriennale**.
13. In materia di **indennità** dei magistrati onorari, al fine di dare certezza ai profili economici delle funzioni da essi effettivamente svolte, si prevede tra l'altro:
 - che l'indennità dei magistrati onorari sia composta da una **parte fissa** e da una **parte variabile**;
 - che la dotazione organica dei magistrati onorari, i compiti e le attività agli stessi demandati, e i criteri di liquidazione delle indennità siano stabiliti in modo da **assicurare la compatibilità dell'incarico onorario con lo svolgimento di altre attività lavorative**;
 - che sia individuato 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.

ARTICOLO 3: PROCEDURE PER LA DELEGA

L'art. 3 stabilisce il **procedimento per l'esercizio della delega** prevedendo che lo schema di decreto legislativo venga trasmesso per il **parere** di competenza, oltre che alle **Camere**, anche al **Consiglio Superiore della Magistratura** ed autorizzando il Governo all'adozione di decreti correttivi entro due anni dalla data di entrata in vigore del provvedimento.

ARTICOLO 4: INCOMPATIBILITÀ DEL GIUDICE DI PACE

L'art. 4 prevede un regime di **incompatibilità dei giudici di pace** che riproduce molte delle disposizioni già contenute nell'articolo 8 della legge n. 374 del 1991 e nell'articolo 42-

quater dell'ordinamento giudiziario. Rispetto alla disciplina vigente, si segnala **l'estensione dell'incompatibilità** già prevista per gli associati di studio anche ai membri dell'associazione professionale ed ai soci delle società tra professionisti, l'introduzione dell'incompatibilità per coloro che ricoprono o hanno ricoperto incarichi direttivi o esecutivi nelle associazioni sindacali maggiormente rappresentative e l'esclusione dell'incompatibilità per gli avvocati che esercitano la professione forense davanti a speciali giurisdizioni, diverse da quella ordinaria.

ARTICOLO 5: COORDINAMENTO DELL'UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE

L'art. 5 stabilisce i compiti di coordinamento dell'ufficio del giudice di pace da parte del presidente del tribunale.

ARTICOLO 6: APPLICAZIONE DEI GIUDICI DI PACE

L'art. 6 prevede che - fermi i divieti di cui all'articolo 4 -, **possono essere applicati, ad altri uffici del giudice di pace, uno o più giudici di pace in servizio presso gli uffici del medesimo distretto**, indipendentemente dalla integrale copertura del relativo organico, quando le esigenze di servizio in tali uffici sono imprescindibili e prevalenti.

ARTICOLO 7: FORMAZIONE DEL GIUDICE DI PACE, DEL GIUDICE ONORARIO DI TRIBUNALE E DEL VICE PROCURATORE ONORARIO

L'art. 7 pone specifici **obblighi di formazione** per i magistrati onorari, tenuti a partecipare a **riunioni trimestrali** e a **corsi** organizzati dalla **Scuola superiore della magistratura** il cui inadempimento può essere valutato negativamente ai fini della conferma dell'incarico.

ARTICOLO 8: DISPOSIZIONI PER LE REGIONI TRENINO-ALTO ADIGE/ E VALLE D'AOSTA

L'art. 8 prevede che le disposizioni della legge si applichino alle regioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

ARTICOLO 9: INVARIANZA FINANZIARIA

L'art. 9, oltre a contenere la **clausola di invarianza finanziaria**, specifica che in relazione alla complessità della materia trattata e dell'impossibilità di determinare con esattezza gli eventuali effetti finanziari di ciascuno dei successivi schemi di decreto, i **decreti legislativi** di attuazione della delega 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, si provvederà ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge

n. 196 del 2009. I decreti legislativi che comportino nuovi o **maggiori oneri**, che non trovano compensazione al proprio interno, possono essere **emanati solo successivamente o contestualmente** all'entrata in vigore dei **provvedimenti legislativi** che **stanzino** le occorrenti **risorse finanziarie**.