



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa della senatrice RICCHIUTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MARZO 2015**

Delega al Governo per l’istituzione dell’Ufficio per il processo attraverso la contestuale riforma organica della magistratura onoraria, e altre disposizioni sull’ufficio del giudice di pace

ONOREVOLI SENATORI. – La giustizia italiana versa in una crisi che da molti è definita strutturale. I plurimi interventi legislativi che si sono susseguiti in anni recenti hanno inciso su aspetti marginali dei processi civile e penale senza intaccare i dilemmi dell'arretrato e della durata dei procedimenti.

In attesa di una riforma davvero incisiva, attinente agli aspetti profondi del malessere giudiziale – come per esempio la scarsità delle risorse per retribuire il personale amministrativo e il regime della prescrizione dei reati – appare necessario intervenire sulla materia dei giudici di pace e sulla giustizia onoraria, che può dare un significativo contributo a sottrarre carichi di lavoro alla giurisdizione professionale.

Il presente progetto di legge delega è mirato a regolare in modo organico la tematica in questa area e a identificare il ruolo dei giudici onorari nell'ambito della programmazione delle attività giudiziarie, che ha la propria sede nell'ufficio del processo.

Esso è altresì volto ad ampliare le competenze dei giudici di pace e a prevedere i percorsi di reclutamento e di formazione dei magistrati onorari.

La proposta s'inserisce peraltro nel solco di un percorso già avviato con i decreti legge nn. 69 del 2013 e 90 del 2014.

Più nel dettaglio, l'obiettivo è l'istituzione dell'ufficio per il processo, quale modello organizzativo dell'esercizio del potere giurisdizionale, in funzione del rispetto effettivo del principio costituzionale dell'autonomia, indipendenza e imparzialità della magistratura, e dell'efficacia ed efficienza del servizio giustizia.

L'obiettivo è raggiunto attraverso:

– il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria (con riferimento alle attuali figure dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari);

– la previsione del regime transitorio per i giudici di pace, i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari attualmente in servizio.

Non sfugge l'introduzione dell'ufficio per il processo presso il tribunale e la corte d'appello prevista dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90. Il disegno di legge, però, intenzionalmente reca delega al Governo per l'«istituzione» (e non la «riforma»), dell'ufficio per il processo, in quanto la citata norma si limita a operare un cambiamento di nomenclatura, senza che nulla cambi, senza creare, cioè, una struttura organizzativa di moderna e razionale concezione in linea con gli *standard* europei. Si potrebbe dire che è stata già affissa l'insegna, ma manca perfino l'impalcatura. L'articolo 50 introducente l'ufficio per il processo, infatti, prevede che la costituzione della nuova struttura avvenga «mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono il tirocinio formativo». Ne «fanno altresì parte» i giudici onorari (denominati «ausiliari» presso la corte d'appello, e «onorari di tribunale» presso il tribunale).

Quanto al personale di cancelleria, la previsione non ha potere incisivo.

Quanto ai tirocinanti, pur riconoscendo la positività dell'esperimento che in alcuni tribunali ha visto la loro collaborazione in affiancamento ai magistrati professionali, è innegabile che dotarli come personale snatura

la funzione di formazione teorico-pratica dei giovani, che, come tale, deve essere utile al tirocinante e non certo all'amministrazione della giustizia (senza contare il *turnover* dei soggetti interessati).

Quanto ai giudici onorari, in particolare ai giudici onorari di tribunale, il legislatore, in modo imbarazzato, stabilisce che essi ne fanno «altresì» parte, essendo consapevole che, invece, costituiscono ormai vera e propria forza lavoro dei tribunali, impiegata in modo precario, senza nessuna delle garanzie costituzionali a salvaguardia del lavoratore, con l'aggravante speciale della violazione del principio dell'autonomia e indipendenza della magistratura. Per essi, vale a dire, lo snaturamento delle funzioni (onorarie, come meglio si dirà nel prossimo paragrafo), è già avvenuto.

Se venisse rispettata la funzione originaria dei tirocinanti e dei giudici onorari, dunque, l'ufficio per il processo, così come previsto, finirebbe per essere un non-luogo di aggregazione di soggetti ontologicamente impegnati in esso in modo residuale, gli uni, in quanto dediti all'attività lavorativa fonte del loro reddito, gli altri, in quanto dediti alla preparazione degli esami del percorso che li deve ancora avviare all'attività professionale. L'unico personale destinato a operare in modo permanente in questo non-luogo, sarebbe quello di cancelleria, gettato inevitabilmente nel caos, con l'aggravio della funzione di smistamento seriale di fascicoli gestiti a distanza. Il legislatore era così poco convinto, che, infatti, nell'ufficio per il processo non ha previsto nemmeno uno spazio per il magistrato professionale.

A voler far funzionare questo ufficio per il processo (rimasto senza titolare, come si è detto), bisognerebbe necessariamente forzare sia la natura formativa del tirocinio sia quella onoraria del servizio prestato dai magistrati non professionali. Si estenderebbe, così, ai tirocinanti, il rischio già concretizzato dall'esperienza applicativa della legge Carotti, che ha trasformato, di fatto,

i magistrati onorari in magistrati precari a basso onorario, privi dei requisiti necessari ad assicurare autonomia, imparzialità e indipendenza (anche apparente), in aperta violazione della Raccomandazione n. 12/2010 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici, dei diritti dell'uomo (CEDU) e dell'ordinamento italiano, e con conseguente esposizione dell'Italia a continui rischi di infrazioni e contenziosi (paradossalmente promossi dagli stessi soggetti chiamati per smaltirli).

Rispettare la natura non lavorativa della funzione del tirocinio e del servizio onorario, comporta, invece, l'obbligo di un impiego incidentale di tirocinanti e magistrati onorari, che, di conseguenza, non possono costituire la chiave di volta per risolvere l'annosa questione italiana della lentezza dei processi.

D'altra parte è improcrastinabile la necessità di far uscire l'Italia dall'attuale *impasse*, fonte di incontrollabile spesa pubblica legata sia ai risarcimenti derivanti dall'applicazione della cosiddetta «Legge Pinto» sia alle condanne in sede internazionale per violazione del principio di ragionevole durata del processo.

*Est modus in rebus.* Una sola è la soluzione, davvero la chiave di volta, per soddisfare sia la necessità di rispettare la natura delle cose, i principi di civiltà giuridica e il lavoro, sia la necessità di centrare gli obiettivi di efficienza richiesti dai cittadini, dagli operatori economici e giuridici e dagli investitori, e imposti dall'Unione europea: l'attuazione di un modello di ufficio per il processo forte e denso di contenuti.

Il presente disegno di legge è l'occasione per fare dell'ufficio per il processo un volano per allinearsi all'Europa. Esso crea l'impalcatura già all'articolo 1, lettera a), prevedendone l'istituzione quale articolazione organizzativa sia presso il tribunale, sia presso la procura della Repubblica, attraverso l'inserimento al suo interno, di diversi

soggetti, con distinte competenze nel rispetto della diversa natura delle loro funzioni: oltre al titolare dell'ufficio del processo, in via permanente una nuova figura delegata dal titolare (costituita dai magistrati onorari interessati dal regime transitorio che di seguito si esporrà), in via permanente e funzionale il personale amministrativo, in via temporanea i nuovi magistrati onorari e i tirocinanti, in ragione, rispettivamente, della natura onoraria del servizio e della funzione formativa. La nuova struttura, costruita in modo stabile attraverso gli articoli successivi, gioverà all'efficacia e all'efficienza del servizio giustizia, ma ha alle sue fondamenta l'inviolabile principio costituzionale dell'autonomia, indipendenza e imparzialità del magistrato.

L'articolo 2, infatti, chiarisce che l'ufficio per il processo è un modello organizzativo per l'esercizio del potere giurisdizionale del Tribunale e della Procura nell'ambito del quale il titolare lo esercita coordinando i soggetti in esso inseriti, secondo le rispettive funzioni e competenze che di seguito si indicheranno, e ricorrendo all'istituto della delega nei casi previsti dal legislatore delegato secondo i principi prescritti dal disegno di legge.

Il disegno di legge delinea un modello duttile ed efficiente, in cui in futuro, a seguito della sua sperimentata adozione, potranno innestarsi altri soggetti, arruolati, in ipotesi, mediante concorso da riservarsi ai diplomati delle scuole di specializzazione per le professioni legali. In ipotesi, in futuro, potrà rivedersi anche il sistema di arruolamento della magistratura di carriera, sostituendo l'attuale selezione con un concorso riservato ai soggetti inseriti organicamente nell'ufficio per il processo, con il beneficio di attribuire le competenze di maggiore responsabilità proprie dei magistrati di carriera, a soggetti esperti e formati da essi stessi (risparmiando anche i costi dell'attuale biennio di tirocinio).

1. RIORDINO DEL RUOLO E DELLE FUNZIONI DELLA MAGISTRATURA ONORARIA (ARTICOLI 3, 5, 6, 9 E 10)

Nel perseguire l'obiettivo in premessa il disegno di legge razionalizza l'attuale assetto dal punto di vista dell'organizzazione giudiziaria e dal punto di vista dell'effettività della natura onoraria delle funzioni.

A) *Organizzazione giudiziaria.*

Dal punto di vista dell'organizzazione l'intervento normativo sarà innovativo rispetto al passato in quanto:

1) supera la distinzione tra giudici onorari di tribunale e giudici di pace, denominandoli «giudici onorari di pace» e facendoli confluire tutti nell'ufficio del giudice di pace;

2) definisce uno statuto unico della magistratura onoraria (applicabile ai giudici di pace onorari - inseriti nell'ufficio del giudice di pace - e ai vice procuratori onorari - inseriti nell'ufficio della procura della Repubblica);

3) riorganizza l'ufficio del giudice di pace, sottoponendolo al coordinamento del presidente del tribunale (con disposizione precettiva).

Il disegno di legge supera la distinzione tra le attuali figure di magistrati onorari con funzioni giudicanti inserendole tutte presso il solo ufficio del giudice di pace, che viene coordinato dal presidente del tribunale, che provvederà alla formazione delle tabelle e alla organizzazione periodica di riunioni *ex* articolo 47-*ter* dell'Ordinamento giudiziario. La previsione relativa alla sottoposizione dell'ufficio del giudice di pace al coordinamento del presidente del tribunale è contenuta nell'articolo 6. La previsione che introduce la partecipazione dei giudici di pace alla riunioni di cui alla disposizione citata dell'Ordinamento Giudiziario, è contenuta nell'articolo 9. Entrambe costituiscono disposizioni precettive.

Il disegno di legge predispose uno statuto unico per la magistratura onoraria, prevedendo una disciplina omogenea relativamente alle modalità di accesso, alla durata dell'incarico, al tirocinio, alla responsabilità disciplinare, alla formazione e ai criteri di liquidazione dei compensi. Salvo quanto si dirà nel punto successivo e nel paragrafo relativo all'ufficio per il processo, le novità dell'intervento normativo sono le seguenti:

- la formazione si svolge per l'intera durata dell'incarico secondo un modulo unificato individuato dalla Scuola Superiore della Magistratura, e ha carattere obbligatorio, in quanto la mancata partecipazione ai corsi costituisce parametro negativo in sede di conferma (la previsione è contenuta nell'articolo 9 e costituisce disposizione precettiva);

- per semplificare la procedura di selezione dei magistrati onorari, la competenza ad emettere il bando è attribuita ai consigli giudiziari (articolo 3 comma 3 lettera c));

- ai magistrati onorari si estende la disciplina dell'astensione attualmente prevista per i giudici ausiliari di corte d'appello dall'articolo 70 del decreto-legge n. 69 del 2013 (articolo 3 comma 12 lettera a));

- si estende a tutti i magistrati onorari il regime di decadenza e dispensa previsto attualmente dalla legge 374/91, istitutiva dei giudici di pace (articolo 3 comma 12 lettera b));

- si estende a tutti i magistrati onorari la disciplina della responsabilità disciplinare prevista dalla legge 374/91, istitutiva dei giudici di pace, rispettosa del principio della gradualità della sanzione (articolo 5);

- si estende a tutti i magistrati onorari la partecipazione al consiglio giudiziario limitatamente alle deliberazioni che li interessano (articolo 5).

#### B) *Effettività della natura onoraria delle funzioni.*

Dal punto di vista dell'effettività della natura onoraria delle funzioni il disegno di

legge è formulato in modo da prevenire, in sede applicativa, il deragliamento rispetto ai binari tracciati dalla Costituzione e dalle fonti normative europee.

L'unica previsione costituzionale in materia di funzioni giurisdizionali onorarie è l'articolo 106 comma 2: «La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli».

Sebbene si tratti di una previsione forse laconica, tuttavia i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente e la giurisprudenza costituzionale (ma prima ancora il dizionario e l'etimologia), soccorrono a individuare il senso della natura onoraria delle funzioni.

Quanto ai lavori preparatori è il deputato Giovanni Leone a esplicitare il significato dell'aggettivo «onorario»: «è una funzione che si presta non come attività professionale, ma come una partecipazione spontanea che esce dalle normali occupazioni della propria vita».

Il servizio è onorario, quindi, in quanto prestato in modo occasionale, così come confermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 103 del 1998 (a proposito della legittimità costituzionale delle norme dell'Ordinamento Giudiziario che allora prevedevano la figura del vice pretore onorario, poi cancellata dalla Legge Carotti). Interessante, in particolare, il passo della motivazione in cui, richiamando una precedente pronuncia (sentenza n. 99 del 1964), si ribadisce che occorre tenere ben distinte «...la nomina dall'assegnazione precaria e occasionale, qual è nella sostanza la supplenza, che non può, e non deve, incidere sullo "stato" del magistrato tanto da trasformare l'incarico temporaneo in un sostanziale incardinamento in un ufficio; con il rischio dell'emergere di una nuova categoria di magistrati».

Ne deriva che, secondo il *dictum* del Giudice della legge, può dirsi magistrato onorario, solo colui che esercita le funzioni giudiziarie in modo occasionale e temporaneo.

Autorevole dottrina aveva già cercato di illuminare il legislatore *de iure condendo*. In un articolo pubblicato dieci anni or sono sulla rivista «La Magistratura»:

«Il diritto comparato e la storia ci insegnano che la giurisdizione onoraria [...] (ha), alcuni presupposti fondamentali, così da rispettare il dizionario e l'etimologia. È la società civile che dà in prestito all'amministrazione della giustizia [...], cittadini in possesso di requisiti di rappresentatività e/o autorevolezza. Con due fini principali [...]: attribuire loro compiti che non richiedano un'approfondita specializzazione, ma anche, e soprattutto, organizzarli in modo da mantenere intatto il rapporto con la società civile derivante dall'attività di origine, così da poter fruire di tutti i benefici effetti che per la giustizia minore sono sottesi ad una bella espressione di origine francese: giustizia di prossimità. Per ottenere questo secondo fine è ovvio che il cittadino deve essere impegnato a tempo parziale, anzi, molto parziale, con la conseguenza che l'impegno può essere svolto a titolo gratuito. Solo così, volendo giocare con le parole, l'*onus* sarà più che compensato dall'*honor*» (v. S. Chiarloni).

La necessità che le funzioni onorarie siano prestate non come attività professionale, ma come «una partecipazione spontanea che esce dalle normali occupazioni della propria vita», discende anche da un'interpretazione sistematica delle norme fondamentali interne e delle fonti europee.

La Costituzione, infatti, consacra il principio di indipendenza, imparzialità e terzietà della magistratura agli articoli 101 e 104. A livello europeo il principio è stabilito dall'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo («ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge»). Non va trascurata nemmeno la Raccomanda-

zione n. 12 del 2010 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici adottata in occasione della 1098<sup>a</sup> riunione dei Delegati dei Ministri il 17.11.2010 ed avente per oggetto i tre pilastri di una buona giustizia: indipendenza e responsabilità di chi giudica e efficacia delle decisioni (il *memorandum* esplicativo spiega che essa si applica anche agli organi requirenti, nei paesi, come l'Italia, in cui l'organo dell'accusa è indipendente dall'esecutivo).

Da tali principi discende che il magistrato onorario può ritenersi indipendente, imparziale e terzo, solo se:

– essendo un magistrato «a termine», alla scadenza del mandato abbia un'attività professionale da cui continuare a trarre il proprio reddito;

– non avendo le garanzie proprie del lavoratore (previdenza, assistenza per malattia, ferie, maternità), tragga il proprio reddito da altra attività professionale.

Si badi che l'effettivo rispetto dei principi di cui sopra, attraverso una disciplina che garantisca l'esercizio delle funzioni onorarie da parte di soggetti che non si mantengono con il compenso riconosciuto a ristoro del servizio prestatto, è fondamentale per la tenuta del sistema.

Le osservazioni che precedono hanno dettato il decreto legislativo, a partire dall'articolo 3, comma 2, lettera *b*), che esplicita il principio guida della natura occasionale e temporanea nel demandare il compito di disciplinare la riforma al legislatore delegato.

Le previsioni dettate da quanto premesso sono le seguenti:

– articolo 3, comma 3: indicando i titoli preferenziali, assicura la nomina di soggetti che svolgono attività professionale (non pubblica, al fine di non stornare energie da altri settori della pubblica amministrazione ed evitare situazioni di incompatibilità di difficile individuazione generale);

– articolo 3, comma 4, lettera *a*): prevede che l'incarico del magistrato onorario ha durata pari a tre anni, con facoltà di rinnovo per un solo ulteriore triennio in caso di domanda di conferma cui abbia fatto seguito il giudizio di idoneità da parte del consiglio giudiziario. Al termine del periodo di rinnovo viene stabilito il divieto di proroga o di ulteriori rinnovi;

– articolo 3 comma 4 lettera *b*): specifica le modalità di impiego del magistrato onorario indicando il criterio della semplicità di trattazione e delle questioni da trattare (assicurando la durata minima dell'impegno), e la frequenza dell'impiego (un giorno alla settimana, salva eccezionale deroga disposta con provvedimento motivato, sulla base di particolari esigenze urgenti e straordinarie, dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica);

– articolo 3 comma 7: amplia le competenze dell'ufficio del giudice di pace quale giudice di prossimità limitandole alle controversie di facile risoluzione ed estendendo i casi di decisione secondo equità;

– articolo 3 comma 6 e articolo 3 comma 9: nel prevedere l'inserimento dei magistrati onorari nell'ufficio del processo, individua le attività che essi possono svolgere in ragione del criterio della semplicità;

– articolo 3 comma 10: individua i procedimenti in cui le funzioni di pubblico ministero possono essere svolte dal vice procuratore onorario, tra quelli di maggiore semplicità;

– articolo 3 comma 11: prevede il riconoscimento di un'indennità, che, in ragione della sua misura e della frequenza con cui viene liquidata (per ogni giornata di impegno nel servizio), rappresenta un mero ristoro;

– all'articolo 3 comma 1 lettera *b*): prevede che la dotazione organica dei giudici onorari di pace onorari e conseguentemente la pianta organica di ciascun ufficio del giudice di pace, sia stabilita tenendo conto del principio di cui all'articolo 4 lettera *b*) (la

pianta organica deve consentire un carico individuale di lavoro tale da non impedire lo svolgimento dell'attività professionale da cui il magistrato onorario trae le fonti di reddito).

Le disposizioni sopra elencate consentono un impiego della magistratura non solo in conformità con le fonti normative citate, ma anche con l'impiego che si osserva nel panorama europeo. Soccorre in proposito il rapporto della Cepej (Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia costituita dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel settembre del 2002) del 2014, riferito ai dati del 2012, da cui emerge che i giudici non professionali o giudici laici (*lay judges*) sono in linea generale volontari, sono compensati per le spese da loro sostenute e che l'onorarietà si fonda sulla volontarietà in relazione ad una riconosciuta esperienza ed onorabilità professionale. Il rapporto evidenzia anche che nella maggior parte del resto dell'Europa i magistrati laici, per numero, superano i magistrati professionali, dimostrando che altrove la garanzia dell'effettiva natura onoraria delle funzioni è assicurata anche attraverso la previsione di una pianta organica di magistrati onorari che consente globalmente lo smaltimento delle cause di loro competenza attraverso un impegno individuale minimo.

Le previsioni sopra descritte, come si è detto in premessa, prevengono, in sede applicativa, il deragliamenti rispetto ai binari tracciati dalla Costituzione e dalle fonti normative europee. Esse scongiurano anche la tentazione, da parte del legislatore futuro, di disattendere le indicazioni di quello attuale (in violazione, come si è detto, degli stessi precetti costituzionali e comunitari), prorogando, in via d'urgenza, i magistrati onorari alla scadenza dell'incarico. Finora le proroghe sono state disposte per soddisfare la necessità di mantenere in servizio soggetti che erano impiegati, di fatto, nella maggioranza dei casi, organicamente negli

uffici (presso il tribunale anche in processi di elevatissima tecnicità, come concludeva la relazione della «Commissione di studio sulla magistratura onoraria» istituita dall'Anm nel 2009, con conseguente necessità ulteriore di non disperdere l'esperienza e la specializzazione maturata dai magistrati onorari). L'attribuzione al consiglio giudiziario della competenza ad emettere il bando di nomina, contribuirà a rendere più rapida la procedura e a scongiurare proroghe necessarie a garantire con urgenza la copertura della dotazione organica.

Segue ora la descrizione delle attività svolte dai magistrati onorari in quanto inseriti funzionalmente nell'ufficio per il processo, tenuto conto che il loro impegno deve essere residuale rispetto alla vera attività lavorativa.

Con riferimento ai giudici onorari di pace l'articolo 3, comma 6 prevede che essi coadiuvano il giudice professionale e, quindi, compiono tutti gli atti preparatori, necessari o utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte di quest'ultimo. In base ai criteri direttivi formulati essi svolgono le seguenti attività:

– attività di supporto che può consistere, in via esemplificativa, nello studio dei casi, nella ricerca giurisprudenziale, nell'attività di ricerca dottrinale, predisposizione di minute dei provvedimenti;

– assunzione di provvedimenti nei casi tassativi individuati dal legislatore delegato secondo il criterio della semplicità;

– trattazione di singoli procedimenti civili e penali di competenza del tribunale ordinario nei casi tassativi individuati dal legislatore delegato secondo il criterio della semplicità.

La disposizione delega il governo a prevedere regole di incompatibilità in ragione del contemporaneo inserimento del giudice di pace onorario nell'ufficio del giudice di pace e nell'ufficio del processo presso il tribunale.

Con riferimento ai vice procuratori onorari l'articolo 3, comma 9 prevede che essi possono coadiuvare i magistrati designati alla trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace e di competenza del tribunale per cui si procede con citazione diretta a giudizio secondo quanto previsto dall'articolo 550 del codice di procedura penale, in fase di indagini preliminari, compiendo tutti gli atti preparatori, in quanto siano di facile trattazione.

*C) Ulteriori previsioni in ordine ai giudici onorari di pace.*

Per concludere la disamina delle disposizioni relative alla magistratura onoraria innovative rispetto al passato, si evidenzieranno ora due ulteriori previsioni.

L'articolo 3, comma 5 rende più rigoroso il regime di incompatibilità dei giudici di pace previsto dalla disciplina attuale, conformandosi, comunque, alle risoluzioni del Consiglio Superiore della Magistratura adottate finora al fine di colmare le lacune legislative.

Nell'estendere le competenze del giudice di pace, si è tenuto conto delle innovazioni introdotte dalla legge 67/2014, devolvendo al magistrato onorario le cause di risarcimento del danno della persona offesa nei procedimenti definiti con esclusione della punibilità per tenuità, i giudizi per l'applicazione della sanzione pecuniaria civile.

L'articolo 10 modifica la disciplina del criterio di connessione e dell'incompetenza per materia «per eccesso» previsti dal decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (uniformandola a quella prevista dal codice di procedura penale).

L'attuale regime prevede la connessione tra reati di competenza del giudice di pace solo in caso di concorso formale, con la conseguenza aberrante di una moltiplicazione di processi che nuoce sia dal punto di vista dell'economia processuale sia dal punto di vista dell'economia finanziaria. Si



preclude, infatti, la trattazione unitaria di fatti o si impone la duplice trattazione della stessa vicenda, quando il buon senso prima di tutto suggerirebbe il contrario. Per fare un esempio, secondo la disciplina attuale, originano due processi distinti due reati di minaccia commessi a mezzo del telefono dalla stessa persona in danno della stessa persona, in ipotesi, lo stesso giorno, se, per disavventura, la persona offesa (in trasferta per lavoro) si trovi in due luoghi diversi in occasione delle due conversazioni telefoniche. Per fare un altro esempio, l'attuale disciplina impone due processi diversi, in caso di incidente stradale (lesioni colpose di competenza del giudice di pace), al quale segua l'omissione di soccorso (di competenza del tribunale in composizione monocratica). In questo caso, si tratta di duplice trattazione della stessa vicenda in due processi diversi, in quanto è naturale che, nell'accertare l'omissione di soccorso, il tribunale accerti anche l'incidente stradale. La casistica è molto più vasta, ma i due casi descritti dovrebbero esprimere da soli la necessità dell'intervento.

Quanto alla disciplina dell'incompetenza per materia «per eccesso», l'articolo 48 decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, prevede: «In ogni stato e grado del processo, se il giudice ritiene che il reato appartiene alla competenza del giudice di pace, lo dichiara con sentenza e ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero». La norma non prevede, vale a dire, termini di decadenza per rilevare o eccepire «l'ipercapacità» del giudice superiore (come, invece, previsto dall'articolo 23, comma 2 del codice di procedura penale), con la conseguenza possibile di celebrazione inutile di processi fino all'ultimo grado, quando la Corte di Cassazione, investita del giudizio di legittimità in ordine a un reato di competenza del giudice di pace, giudicato invece da un giudice superiore, deve annullare senza rinvio la sentenza impugnata e restituire gli atti al Pubblico Ministero, perché proceda davanti al

giudice di pace. La necessità dell'abrogazione di tale previsione per la sua irrazionalità, non merita sforzi argomentativi. Valga l'argomento a fortiori, dato che essa non è in vigore nemmeno per i reati di competenza del Tribunale.

Gli interventi di riforma del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 sopra descritti comporteranno anche un'evidente semplificazione normativa, nell'ottica di sistematicità dell'ordinamento.

## 2. REGIME TRANSITORIO PER I GIUDICI DI PACE, I GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E I VICE PROCURATORI ONORARI ATTUALMENTE IN SERVIZIO (ARTICOLI 4 E 5).

Il disegno di legge, nel prevedere il regime transitorio dei magistrati onorari attualmente in servizio, prende atto dello stato di fatto. Prende atto, cioè, che l'impiego concreto dei magistrati onorari finora non ha avuto niente di organico e coerente con le premesse sistematiche formulate nel precedente paragrafo, che hanno dettato la riforma organica della magistratura onoraria illustrata.

Basterebbe analizzare le statistiche individuali dei singoli magistrati onorari attualmente in servizio per verificare che il loro impiego, nella maggioranza dei casi, non è occasionale. Basterebbe esaminare le loro dichiarazioni dei redditi per verificare che, nella maggioranza dei casi, lo svolgimento delle funzioni onorarie è, di fatto, l'attività lavorativa da cui essi traggono l'esclusiva fonte del loro reddito (o comunque la principale).

All'impegno a tempo pieno si aggiunga la loro permanenza nel servizio al di là del limite temporale dell'incarico originariamente previsto, in virtù di proroghe disposte finora in via d'urgenza dal legislatore (si evidenzia che nessun magistrato onorario è mai cessato dalle funzioni per scadenza del termine dell'incarico).

In sostanza, per la maggioranza di essi, l'«onorarietà» è una mera etichetta, quando, di fatto, essi sono diventati magistrati precari, in violazione del principio costituzionale e normativo di matrice europea, di indipendenza della magistratura, e in violazione, come vedremo oltre, dei principi generali, costituzionali e normativi di matrice europea che tutelano il lavoratore.

Il ministero della Giustizia ha tutti i dati per verificare quanto sopra osservato, ma, ad ogni buon conto, è utile richiamare l'analisi già svolta dall'Associazione Nazionale Magistrati nel 2009 (ben sei anni fa), illustrata nella relazione conclusiva della «Commissione di studio sulla magistratura onoraria», nel paragrafo emblematicamente intitolato *Lo stato delle cose*:

«Distanza quasi drammatica tra modello teorico e realtà si rinviene in primo luogo per G.O.T. e V.P.O., considerati dal legislatore solo con le menzionate ripetute proroghe e divenuti i manovali del diritto (a costi per lo Stato assai bassi): i primi sempre più spesso adibiti a gestire interi ruoli, civili e penali, rimasti scoperti, e sovente utilizzati nei collegi; i secondi impiegati *in pianta stabile* nelle funzioni di accusa dinanzi non solo agli stessi GdP, ma anche ai Tribunali monocratici (e spesso in processi di elevatissima tecnicità), talvolta impiegati anche nella fase delle indagini preliminari. Va doverosamente sottolineato che a tale condizione hanno concorso non poco i dirigenti che, in nome delle esigenze contingenti dei loro uffici, hanno spesso eluso le circolari del CSM: e che il Consiglio stesso a sua volta ha oscillato nell'interpretazione dei concetti di "mancanza o impedimento" del giudice professionale, quali giuste cause per il ricorso ai magistrati onorari».

Quanto ai giudici di pace, se non si può dire lo stesso in ordine ai costi bassi del loro impiego (in un recente studio il ministero della Giustizia ha verificato che, in media, i giudici di pace percepiscono 47

mila euro all'anno grazie al compenso del servizio onorario), le statistiche individuali confermano, nella maggioranza dei casi, un impegno degli stessi non occasionale.

Con particolare riferimento ai giudici onorari di tribunale, lo stesso CSM, in attesa dell'intervento della riforma annunciata, è intervenuto con normativa secondaria: dapprima attraverso la Circolare sulle tabelle 2012/2014 che, prendendo atto di una realtà del tutto contrastante con le previsioni normative portate dagli articoli 43 e 43-bis dell'OG che assegnano ai GOT soltanto una funzione sostitutiva di giudici impediti o assenti, ha interpretato ed attualizzato tali previsioni introducendo tre possibili modelli organizzativi (affiancamento, supplenza, ruolo autonomo); e poi attraverso la risoluzione del 25.1.2012 in cui ha dato una forma più precisa a tali moduli prescrivendo le modalità operative con cui crearli ed i differenti presupposti per la scelta organizzativa più adatta.

Di fatto, pertanto, si può concludere che in Italia si è creato un sistema anomalo anche rispetto ai giudici laici europei la cui presenza nelle corti è saltuaria o, comunque, del tutto volontaria (con assenza, quindi, di veri compensi e con la corresponsione di meri rimborsi spese). Si richiama integralmente in proposito il citato rapporto della Cepej, in particolare un dato numerico di lampante evidenza. Esso, infatti, con particolare riferimento ai giudici onorari, si registra in Italia il numero più basso (5,5, su 100.000 abitanti), con conseguente carico individuale di lavoro maggiore che in tutto il resto d'Europa e snaturamento, di fatto, della natura onoraria delle funzioni.

La previsione del regime transitorio, pertanto, prendendo atto di tutto ciò, responsabilmente e definitivamente, senza rinviare per l'ennesima volta la questione al futuro

legislatore e ai futuri governi, persegue i seguenti obiettivi:

– *di giustizia*, garantendo per il futuro la continuità dell'esercizio delle attuali funzioni (solo di esse), come attività lavorativa da cui continuare a trarre l'unica (o principale), fonte di reddito, ai magistrati c.d. onorari che hanno dedicato l'intera propria esistenza lavorativa (o la maggior parte di essa) negli uffici giudiziari, salvo il merito dimostrato sul campo, la cui valutazione andrà rimessa ai consigli giudiziari;

– *di buon andamento della pubblica amministrazione*, sia valorizzando l'esperienza professionale maturata dai magistrati onorari reiteratamente prorogati (la cui valutazione, come si è detto, sarà rimessa ai consigli giudiziari), sia al fine di evitare l'altrimenti inevitabile contenzioso giudiziario che si prospetta in caso di decadenza dei predetti (come meglio si esporrà di seguito), e i conseguenti costi per le finanze pubbliche (anche in termini di impiego degli organi giudiziari alla risoluzioni delle futuribili numerose cause);

– *di efficienza*, prevedendo l'inserimento a tempo pieno dei magistrati onorari attualmente in servizio nel modello organizzativo dell'ufficio del processo, che attualmente è stato introdotto con decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, senza dotarlo di risorse sufficienti per l'effettivo funzionamento.

Quanto all'obiettivo del buon andamento della pubblica amministrazione di cui sopra, con particolare riferimento alla necessità di evitare il futuro contenzioso (più che futuribile, visto che alcune cause di lavoro sono già state instaurate), non si può e non si deve trascurare la nota sentenza della Corte di giustizia europea del 26 novembre scorso, che adombra anche violazioni della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999. La natura di fatto lavorativa dell'attività svolta dai magistrati onorari nell'assetto attuale (per tutti i motivi fin qui scandagliati), solleva senz'altro il dubbio che il ri-

corso al rinnovo del loro incarico oltre il termine originario, possa ritenersi abusivo, in quanto necessario a soddisfare esigenze permanenti e durevoli. Sarebbero deflagranti le conseguenze, nel caso in cui tale violazione venisse accertata, nella prospettiva di pronunce che imponessero un'immissione dei ricorrenti nel ruolo della magistratura di carriera, senza alcuna valutazione (tenuto conto che le proroghe sono avvenute, finora, *ope legis*).

Vi è di più. La Corte di Giustizia europea, nel 2012, si è già pronunciata in un caso analogo a quello dei magistrati onorari previsti dall'ordinamento italiano (causa C-393/10), sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Suprema Corte del Regno Unito, nell'ambito di una controversia tra un magistrato non professionale e il Ministero della Giustizia, in cui il primo, cessato dal servizio per raggiungimento dell'età massima, chiedeva la pensione di vecchiaia. La domanda verteva sull'interpretazione della clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, contenuto nell'allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997. Si richiama integralmente la sentenza, evidenziando che essa costituisce un precedente importantissimo e impone al governo italiano di prevenire un contenzioso, in cui si troverebbe a resistere senza possibilità di successo. Infatti la Corte di Giustizia europea estende la nozione di lavoratore anche ai magistrati non professionali inglesi parte in causa, e dichiara che il giudice del rinvio dovrà valutare se esistano ragioni obiettive per escludere i magistrati non professionali inglesi dall'accordo quadro, tenuto conto che essi svolgono le stesse funzioni dei magistrati professionali. Al ricorrente fu riconosciuto in via giudiziaria il diritto alla pensione e il Ministero della Giustizia istituì un regime di moratoria, per dare il tempo a tutti i magistrati non professionali inglesi di presentare istanza, in via amministrativa, avente ad oggetto il mede-

simo diritto. Il Ministro giustificava tale misura con l'interesse del Governo di risparmiare le spese necessarie a resistere in giudizio, e con l'interesse dei Tribunali di non vedersi onerare di nuovo contenzioso. Egli fondava la necessità di tale misura anche sulla necessità di avere il tempo per disciplinare in modo organico, per il futuro, il regime pensionistico dei magistrati non professionali.

Sono lampanti le analogie tra i magistrati non professionali inglesi e i magistrati onorari previsti dal nostro ordinamento, e l'Italia deve trarne le conseguenze con la stessa ragionevolezza e lo stesso senso di responsabilità con cui la questione è stata affrontata dal Governo britannico (con il vantaggio di non avere dovuto affrontare, per ora, un giudizio in sede europea). Anzi, *a fortiori*, la nozione di lavoratore deve intendersi applicata ai magistrati onorari italiani che a tempo pieno o semipieno hanno svolto le funzioni giudiziarie, con la conseguenza che tutta la disciplina in materia di tutela dei lavoratori va applicata ad essi.

Tutto ciò premesso il regime transitorio in oggetto delega il Governo a disciplinare il regime transitorio secondo i seguenti principi e criteri:

il Governo, nel disciplinare il regime transitorio applicabile ai magistrati onorari che al momento dell'entrata in vigore della presente legge sono in servizio in regime di proroga o, comunque, da più di sei anni, corrispondenti a due mandati di tre anni, anche se con diverse funzioni, si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi (articolo 4 comma 1):

*a)* prevedere che i giudici di pace, i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari in servizio al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo, sono sottoposti a una valutazione di idoneità da parte del Consiglio Giudiziario di appartenenza a seguito della quale essi vengono inseriti nel ruolo organico ad esaurimento del-

l'ufficio per il processo come di seguito specificato;

*b)* prevedere che i giudici di pace e i giudici onorari di tribunale che abbiano superato la valutazione di cui alla precedente lettera *a)*, sono inseriti in modo permanente ed esclusivo nell'ufficio per il processo quali «giudici di pace delegati», per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali giudicanti delegate di seguito specificate;

*c)* prevedere che i vice procuratori onorari che abbiano superato la valutazione di cui alla precedente lettera *a)*, sono inseriti in modo permanente ed esclusivo nell'ufficio per il processo della procura della Repubblica quali «vice procuratori delegati» per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali delegate requirenti di seguito specificate;

*d)* prevedere che i giudici di pace delegati e i vice procuratori delegati di cui al presente articolo, in ragione del loro inserimento permanente ed esclusivo, perdono il carattere dell'onorarietà e che la loro attività costituisce rapporto di lavoro alle esclusive dipendenze del Ministero della Giustizia;

*e)* prevedere il ruolo ad esaurimento dei giudici di pace e dei vice procuratori delegati presso ogni rispettivo ufficio per il processo e la continuità dello svolgimento delle funzioni fino al raggiungimento dell'età pensionabile;

*f)* prevedere una valutazione quadriennale dei giudici di pace delegati e dei vice procuratori delegati di cui al presente articolo, sulla base dei criteri adottati fino ad oggi per la loro conferma;

*g)* prevedere a tal fine, salvo dimissioni dall'incarico da presentare presso l'ufficio di appartenenza entro il periodo di *vacatio legis* della presente riforma, che il magistrato onorario interessato dal regime transitorio verrà automaticamente inserito nel predetto ruolo ad esaurimento e decadrà *ex lege*, in caso di valutazione di cui alla precedente lettera *a)* positiva, in deroga anche al periodo di preavviso, dall'ulteriore rapporto

di lavoro e similmente verrà cancellato di ufficio dall'albo degli avvocati;

h) prevedere per il magistrato onorario in servizio al momento dell'entrata in vigore della presente riforma, dimissionario secondo la precedente lettera g) del presente articolo, la possibilità di richiedere, nell'ambito della stessa dichiarazione di dimissioni, l'applicazione della disciplina generale della riforma organica della magistratura onoraria di cui al precedente articolo 3.

Il regime sopra descritto non distingue tra i magistrati onorari che, in minima parte, abbiano svolto effettivamente le funzioni in modo occasionale, e gli altri, bensì adotta il criterio meritocratico, attraverso la valutazione rimessa al consiglio giudiziario, stante la frastagliata realtà attuale che presenta zone *fuzzy* di difficile classificazione ove si volesse determinare la misura oltre la quale il servizio prestato non possa definirsi occasionale, essendo difficile anche l'individuazione dei parametri da adottare. Si pensi, inoltre, ai magistrati onorari che, in passato abbiano svolto le funzioni a tempo pieno, salvo, recentemente, dedicarsi all'attività professionale (la loro esclusione sarebbe ingiusta). L'applicazione del regime transitorio anche ai soggetti che, certamente, si siano impegnati in modo occasionale (in quanto pubblici dipendenti, per esempio), è motivata, comunque, dalle numerose proroghe finora disposte dal legislatore, che, negli anni, abbiano consentito loro (salva la valutazione rimessa al consiglio giudiziario), di maturare comunque un'esperienza professionale che sarebbe irrazionale disperdere.

Quanto alle modalità di impiego nell'ufficio per il processo, che di seguito si esporranno, si evidenzia che il regime transitorio prende atto della situazione organizzativa già esistente. Giova, di nuovo, ricordare che il Consiglio Superiore della Magistratura, con la relazione citata, sui moduli organizzativi dell'attività dei giudici onorari di tribunale, ha già delineato il modello orga-

nizzativo dell'affiancamento, che altro non è che l'embrione dell'ufficio per il processo, che il disegno di legge sviluppa prevedendo le modalità di impiego di seguito esposte.

Inoltre il disegno di legge prende atto della realtà di fatto creatasi nel tempo negli uffici giudiziari, evoluta rispetto a quella originaria all'entrata in vigore della disciplina sulla magistratura onoraria, contenute nelle lettere ufficiali inviate da autorevoli magistrati con funzioni dirigenziali al Ministro della giustizia. Si fa riferimento, solo per rimanere alle più recenti, alle prese di posizione dei dott. Armando Spataro, Ettore Ferrara e Franco Roberti.

Tali prese di posizione sono particolarmente credibili, per la nota qualità di dirigenti di grandi uffici giudiziari degli autori. Peraltro, il dott. Ferrara richiama proprio la citata risoluzione del Consiglio Superiore della magistratura e il dott. Roberti riconosce l'evoluzione dell'impiego dei magistrati onorari verso un modello organizzativo che precorre l'ufficio per il processo.

I soggetti interessati dal regime transitorio saranno inseriti, dunque, in modo organico nell'ufficio per il processo. L'articolo 4 comma 2 prevede che essi svolgono le funzioni giurisdizionali per l'esercizio dell'attività di udienza e di quella di seguito indicata delegate dal titolare del potere giurisdizionale, che è e resta, rispettivamente, il presidente del Tribunale e il procuratore della Repubblica secondo le proprie competenze (nonché il magistrato professionale individuato dal legislatore delegato quale titolare dell'ufficio del processo in funzione dell'articolazione organizzativa presso ciascun tribunale e ciascuna procura della Repubblica).

L'articolo 4 comma 3 delega il Governo a individuare le attività delegabili ai giudici di pace delegati nell'ambito delle funzioni e attribuzioni di cui all'articolo 43 regio de-

creto 30 gennaio 1941 n. 12, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

– prevedere lo svolgimento di atti inerenti all'attività processuale di udienza e di decisione, in conformità ai criteri stabiliti dalla citata risoluzione «sui moduli organizzativi dell'attività dei giudici onorari in tribunale» del Consiglio Superiore della Magistratura del 25 gennaio 2012, e dall'articolo 43-*bis* comma 3;

– assistenza e collaborazione del titolare dell'ufficio per il compimento di tutti gli atti giudiziari preparatori, necessari o utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale;

– l'attività di competenza dei giudici di pace onorari di cui al precedente articolo 3;

– coordinamento dei tirocinanti, dei giudici di pace onorari.

L'articolo 4 comma 4 delega il Governo a individuare le attività delegabili ai vice procuratore delegati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* la funzione di pubblico ministero in tutti i procedimenti penali di cui al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274;

*b)* la funzione di pubblico ministero nelle udienze e nei procedimenti, e secondo i criteri, di cui all'articolo 72 comma 1 e 2 regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12, nonché per i procedimenti davanti al giudice per l'udienza preliminare;

*c)* su delega, controfirmata dal Procuratore Generale, la funzione di pubblico ministero di udienza in tutti i procedimenti penali di appello avverso le sentenze del Tribunale monocratico, secondo i criteri di cui all'articolo 72 comma 2 regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12;

*d)* assistenza dei magistrati designati alla trattazione dei procedimenti di cui alle precedenti lettere *a)* e *b)* ai sensi dell'articolo 70 comma 2 regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12, in fase di indagini preliminari ed in fase di udienza, compiendo tutti gli atti preparatori, necessari o utili;

*e)* coordinamento dei tirocinanti e dei vice procuratori onorari.

Le disposizioni sopra riportate prevedono, pertanto, una diversa modulazione dell'impiego dei soggetti delegati rispetto ai magistrati onorari in ragione della diversa natura del loro inserimento organico nell'ufficio per il processo, attribuendo compiti più impegnativi. Quanto ai giudici di pace delegati le modalità d'impiego, come si è detto, richiamano il modello attuale cristallizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura nella risoluzione citata. Lo stesso può dirsi con riferimento ai vice procuratori delegati, salvo estendere l'attività delegabile al di fuori dell'udienza, senza mai delegare l'assunzione di provvedimenti, ma solo l'attività di supporto, senza limiti di competenza (che, analogamente a quanto sopra riportato con riferimento all'ufficio per il processo presso il tribunale, può consistere, in via esemplificativa, nello studio dei casi, nella ricerca giurisprudenziale, nell'attività di ricerca dottrinale, predisposizione di minute dei provvedimenti, assistenza in udienza). Innovativa è la previsione che le funzioni di pubblico ministero possono essere svolte dal vice procuratore delegato nei processi di appello e nell'udienza preliminare. La previsione tiene conto della semplicità (da individuarsi caso per caso dal delegante), di molti di questi processi, e del conseguente beneficio derivante dalla possibilità di destinare le energie dei magistrati di carriera alle attività più delicate.

Il disegno di legge prevede anche la delega al Governo a disciplinare il trattamento economico e le guarentigie attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi (articolo 4 comma 6):

*a)* prevedere l'applicazione del trattamento economico, previdenziale, assistenziale, ivi comprensivo di ferie e permessi, e del sistema di guarentigie del magistrato ordinario di prima nomina al momento del conferimento delle funzioni giurisdizionali, senza

comunque alcuna possibilità di carriera nell'ambito della magistratura ordinaria;

b) prevedere una graduazione del trattamento economico in funzione dell'anzianità maturata all'entrata in vigore della presente riforma, riferendo il grado massimo alla qualifica di magistrato ordinario con funzioni, precedente alla I qualifica di professionalità;

c) onde non pregiudicare le posizioni assicurative maturate nelle diverse gestioni previdenziali, prevedere che in deroga alla disciplina generale di cui alla legge 7 febbraio 1979 n. 29, a seguito dell'inserimento nel ruolo ad esaurimento dei magistrati interessati dal regime transitorio si applica loro di ufficio senza alcun onere per il beneficiario, la ricongiunzione presso il Fondo pensioni lavoratori dipendenti, gestito dall'INPS, di tutti i contributi previdenziali esistenti e versati in tutte le altre gestioni e nella Cassa forense.

Di seguito si indicano le ulteriori disposizioni relative al regime transitorio.

La disciplina degli obblighi formativi è prevista dall'articolo 4 comma 5, estendendo ai magistrati interessati dal regime transitorio la disciplina dei magistrati di carriera.

La disciplina della responsabilità disciplinare è prevista dall'articolo 5 comma 1 lettere a) ed e), prevedendo la vigilanza del consiglio giudiziario e l'estensione della disciplina dei magistrati di carriera di cui decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, salvo attribuire la competenza del Procuratore Generale presso la Corte di cassazione al Procuratore Generale presso il Distretto di Corte d'Appello, e salvo prevedere che, una volta compiute le indagini, i relativi atti confluiscono nel fascicolo del procedimento da trasmettere al consiglio giudiziario, che valuta la richiesta del predetto, e, qualora ritenga la sussistenza degli illeciti, trasmette il fascicolo al Consiglio Superiore della magistratura perché provveda.

L'articolo 5 comma 2 disciplina la partecipazione dei magistrati interessati dal regime transitorio al consiglio giudiziario, salvo escluderla in caso di deliberazioni e discussioni che riguardino la valutazione dei magistrati di carriera.

#### 4. TIROCINANTI E PERSONALE AMMINISTRATIVO (ARTICOLI 7 E 8).

Gli articoli 7 e 8 disciplinano le modalità dell'inserimento dei tirocinanti e del personale amministrativo nell'ufficio per il processo, nel rispetto dei principi e delle funzioni descritti in premessa.

#### 5. DISPOSIZIONI FINANZIARIE (ARTICOLO 11).

La clausola d'invarianza finanziaria è sicuramente rispettata dal disegno di legge, tenuto conto:

- del numero di magistrati onorari attualmente in servizio che saranno cessati dall'incarico per sopraggiunto limite di età al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo;

- del risparmio derivante dalla riduzione dei compensi finora corrisposti ai giudici di pace.

Non può trascurarsi, in prospettiva, il futuro risparmio in ordine ai risarcimenti dovuti in base alla legge Pinto, e al risparmio dei costi derivanti dal futuribile contenzioso instaurando dai magistrati onorari che versano in obiettive condizioni di precarietà di cui si è già detto, anche in termini di impiego degli organi giudiziari alla risoluzione delle futuribili numerose cause (per dirla con il Ministro della Giustizia britannico, è necessario evitare «un'alluvione» di ricorsi giurisdizionali). Non è trascurabile nemmeno il risparmio conseguente alla riforma della disciplina del regime di connessione dei reati di competenza del giudice di pace, prevista dall'articolo 10. A quanto sopra osser-

vato si aggiunga, comunque, la possibilità di destinare al servizio giustizia le ingenti	somme recuperate attraverso il Fondo Unico Giustizia.
--	---



## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Contenuto della delega)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui agli articoli da 2 a 8, uno o più decreti legislativi diretti a:

*a)* istituire l'ufficio del processo quale articolazione organizzativa presso il tribunale e la procura della Repubblica e prevedere l'inserimento al suo interno, dei seguenti soggetti, attribuendo loro le distinte competenze in ragione della diversa natura delle loro funzioni: oltre al titolare dell'ufficio del processo, in via permanente i magistrati onorari interessati dal regime transitorio della presente riforma, in via permanente e funzionale il personale amministrativo, in via temporanea e funzionale i nuovi magistrati onorari nominati secondo la presente riforma e i tirocinanti di cui all'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e successive modificazioni, in ragione, rispettivamente, della natura onoraria del servizio e della funzione formativa;

*b)* prevedere un'unica figura di giudice onorario, denominata «giudice onorario di pace», inserito nell'ufficio del giudice di pace, che è coordinato dal presidente del tribunale;

*c)* prevedere la figura del magistrato requirente onorario, denominata «vice procuratore onorario», inserito nell'ufficio della procura della Repubblica;

*d)* disciplinare i requisiti e le modalità di accesso alla magistratura onoraria, il procedimento di nomina ed il tirocinio;

e) prevedere le modalità di impiego dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari in modo da garantire la natura occasionale e temporanea tipica del rapporto di servizio onorario;

f) prevedere le modalità di inserimento funzionale del giudice onorario di pace di cui alla lettera b) nell'ufficio del processo presso il tribunale ordinario;

g) prevedere le modalità d'inserimento funzionale del vice procuratore onorario di cui alla lettera c) nell'ufficio del processo presso la procura della Repubblica;

h) ampliare, nel settore civile, la competenza dell'ufficio del giudice di pace per materia e valore ed estendere i casi di decisione secondo equità;

i) prevedere in quali procedimenti le funzioni del pubblico ministero sono svolte dal vice procuratore onorario;

l) regolamentare il regime della incompatibilità del magistrato onorario;

m) individuare i doveri e i casi di astensione del magistrato onorario;

n) regolamentare i casi di decadenza dall'incarico, astensione e dispensa dal servizio;

o) regolamentare la responsabilità disciplinare individuando le fattispecie, le relative sanzioni dell'illecito disciplinare e la procedura per la loro applicazione, nonché disciplinare la partecipazione dei magistrati onorari al consiglio giudiziario;

p) prevedere i criteri di liquidazione dell'indennità quale ristoro economico per il servizio reso dal magistrato onorario;

q) prevedere il regime transitorio applicabile a tutti i giudici di pace, ai giudici onorari presso il tribunale, ai vice procuratori onorari, in servizio in regime di proroga, e comunque da oltre sei anni alla data di entrata in vigore della presente legge, che assicuri il loro inserimento in modo permanente ed organico nell'ufficio del processo del tribunale o della procura della Repubblica secondo la funzione giudicante o requirente, attraverso l'istituzione del ruolo ad esauri-

mento presso ogni ufficio del processo per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali delegate, secondo le competenze individuate dalla presente legge;

*r)* con riferimento ai soggetti interessati dal regime transitorio di cui alla lettera *q)*, disciplinare il trattamento economico, previdenziale, assistenziale e delle guarentigie;

*s)* con riferimento ai soggetti interessati dal regime transitorio di cui alla lettera *q)*, regolamentare il regime delle incompatibilità;

*t)* con riferimento ai soggetti interessati dal regime transitorio di cui alla lettera *q)*, individuare i doveri ed i casi di astensione;

*u)* con riferimento ai soggetti interessati dal regime transitorio di cui alla lettera *q)*, regolamentare i casi di sospensione e decadenza dal servizio, la responsabilità disciplinare, individuando le fattispecie, le relative sanzioni dell'illecito disciplinare e la procedura per la loro applicazione;

*v)* con riferimento ai soggetti interessati dal regime transitorio di cui alla lettera *q)*, disciplinare la partecipazione al consiglio giudiziario;

*z)* prevedere e regolamentare il potere del presidente del tribunale di coordinare l'ufficio del giudice di pace;

*aa)* operare la ricognizione e il riordino della disciplina in materia di formazione professionale dei magistrati onorari e dei soggetti interessati dal regime transitorio di cui alla lettera *q)*;

*bb)* modificare la disciplina della connessione nel procedimento penale davanti al giudice di pace, uniformandola alla disciplina contenuta nel codice di procedura penale;

*cc)* prevedere specifiche norme di coordinamento delle nuove disposizioni con le altre disposizioni di legge nonché l'abrogazione delle norme divenute incompatibili.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e successivamente

trasmessi al Consiglio superiore della magistratura per l'espressione del parere, da rendere entro trenta giorni. I medesimi schemi dei decreti legislativi sono successivamente trasmessi alle Camere, perché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, entro il termine di trenta giorni dalla data della ricezione; decorso il predetto termine i decreti possono essere emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni. Il Ministero della giustizia predispose gli schemi dei decreti legislativi avvalendosi della commissione tecnica per la creazione dell'ufficio per il processo, istituita presso il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del medesimo Ministero.

3. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare disposizioni correttive e integrative nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge e con la procedura di cui al comma 2.

## Art. 2.

*(Principi e criteri direttivi con riferimento all'istituzione dell'ufficio del processo)*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) istituire l'ufficio del processo presso il tribunale e l'ufficio del processo presso la procura della Repubblica quale articolazione organizzativa rispettivamente del tribunale e della procura della Repubblica;

*b*) prevedere l'ufficio del processo come modello organizzativo per l'esercizio del potere giurisdizionale del tribunale e

della procura della Repubblica nell'ambito del quale il titolare svolge la propria funzione giudicante e requirente avvalendosi dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), secondo le rispettive funzioni e competenze;

*c*) prevedere che titolari del rispettivo ufficio del processo siano il magistrato giudicante e quello requirente professionale, nonché il presidente del tribunale e il procuratore della Repubblica, secondo le competenze delle figure dirigenziali attribuite dalle disposizioni dell'ordinamento giudiziario ai magistrati professionali, che esercitano il proprio potere giurisdizionale sia attraverso la propria attività sia mediante l'attività dei soggetti inseriti nell'ufficio per il processo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*);

*d*) prevedere che i magistrati titolari dell'ufficio del processo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), hanno il potere di coordinare i soggetti inseriti nel medesimo ufficio del processo secondo le disposizioni stabilite dal presidente del tribunale e dal procuratore della Repubblica, che attribuiscono la trattazione dell'attività giudiziaria ai predetti singoli soggetti in ragione delle esigenze di ufficio e secondo le distinzioni specificate con i decreti legislativi adottati in attuazione dell'articolo 1 della presente legge;

*e*) prevedere che, salvo il ruolo organico dei soggetti interessati dal regime transitorio di cui all'articolo 4, le dotazioni organiche degli altri soggetti inseriti nell'ufficio del processo siano determinate con decreto del Ministero della giustizia tenuto conto della pianta organica dei magistrati professionali.

## Art. 3.

*(Principi e criteri direttivi con riferimento alla riforma organica della magistratura onoraria)*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *b)* ed *f)*, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* superare la distinzione tra giudici onorari di tribunale e giudici di pace, denominandoli «giudici onorari di pace» e facendoli confluire tutti nell'ufficio del giudice di pace;

*b)* prevedere che il Ministro della giustizia stabilisce la dotazione organica dei giudici onorari di pace e conseguentemente la pianta organica di ciascun ufficio del giudice di pace, tenendo conto anche delle dotazioni organiche dell'ufficio del processo e del principio di cui al comma 4, lettera *b)*;

*c)* prevedere le modalità di inserimento funzionale nell'ufficio del processo presso il tribunale per lo svolgimento delle funzioni giudicanti onorarie specificate con i decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui all'articolo 1 della presente legge; regolamentare le incompatibilità derivanti dalla contemporaneità dell'inserimento organico presso l'ufficio del giudice di pace e dell'inserimento funzionale nell'ufficio del processo.

2. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *c)* e *g)*, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* prevedere che il magistrato referente onorario è inserito in un'articolazione denominata «ufficio dei vice procuratori onorari», costituita presso l'ufficio della procura della Repubblica presso il tribunale ordinario;

*b)* prevedere che il Ministro della giustizia stabilisce la dotazione organica dei

vice procuratori onorari e li ripartisce tra le procure della Repubblica, tenendo conto anche delle dotazioni organiche dell'ufficio del processo e del principio di cui al comma 4, lettera *b*);

*c*) prevedere le modalità d'inserimento nell'ufficio del processo presso la procura della Repubblica per lo svolgimento delle funzioni requirenti onorarie specificate con i decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui all'articolo 1.

3. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *d*), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) disciplinare i requisiti e le modalità di accesso alla magistratura onoraria, prevedendo, tra l'altro, i requisiti della cittadinanza italiana, del possesso dei diritti civili e politici, della onorabilità, della idoneità fisica e psichica, dell'età minima e massima, della professionalità;

*b*) prevedere i titoli preferenziali per la nomina a magistrato onorario, in particolare a favore: dei magistrati professionali collocati a riposo; di coloro che hanno esercitato funzioni giudiziarie a titolo onorario; di coloro che svolgono o hanno svolto la professione di avvocato; di coloro che svolgono o hanno svolto la professione di notaio; di coloro che insegnano o hanno insegnato materie giuridiche presso le università; prevedere che a parità di titolo preferenziale abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale e che, in caso di ulteriore parità, abbia precedenza chi ha minore età anagrafica;

*c*) attribuire al consiglio giudiziario la competenza ad emettere il bando del concorso a titoli per l'accesso alla magistratura onoraria, ad istruire e valutare le domande e, all'esito, a trasmettere al Consiglio superiore della magistratura la proposta di graduatoria;

*d*) disciplinare la durata e le modalità di svolgimento del tirocinio presso un magi-

strato professionale affidatario, stabilendo che nel corso dello stesso non è dovuta alcuna forma di indennità e che all'esito i tirocinanti sono assoggettati ad una valutazione di idoneità per la nomina a magistrati onorari;

*e)* prevedere che la nomina del magistrato onorario è di competenza del Ministro della giustizia, che provvede in conformità alla deliberazione del Consiglio superiore della magistratura.

4. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *e)*, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* prevedere che l'incarico del magistrato onorario ha durata triennale, che il titolare della nomina, alla scadenza del triennio, può essere confermato per una sola volta, e che, al termine del secondo triennio, l'incarico non può essere ulteriormente prorogato; prevedere che requisito necessario per la conferma è il giudizio di idoneità alla continuazione dell'esercizio delle funzioni, espresso dal consiglio giudiziario secondo quanto previsto dall'articolo 42-*quinquies* dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12;

*b)* prevedere modalità di impiego dei magistrati onorari di cui alla presente legge che rispettino la natura onoraria del servizio, garantendo l'occasionalità dell'attività svolta, attraverso la previsione dei seguenti criteri:

1) criterio di semplicità di trattazione e delle questioni da trattare, con riferimento a tutte le attività delegabili all'interno dell'ufficio per il processo;

2) il magistrato onorario deve essere impegnato nell'attività di udienza e in quella presso l'ufficio del processo un giorno alla settimana, e tale criterio può essere eccezionalmente derogato con provvedimento motivato, sulla base di particolari esigenze urgenti e straordinarie, dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica.



5. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *l*), il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

*a*) prevedere che non possono esercitare le funzioni di giudice di pace:

1) i membri del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo spettanti all'Italia, i membri del governo e quelli delle giunte degli enti territoriali, nonché i consiglieri regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali;

2) gli ecclesiastici e i ministri di qualunque confessione religiosa;

3) coloro che ricoprono o che hanno ricoperto, nei tre anni precedenti alla domanda, incarichi direttivi o esecutivi nei partiti politici o nelle associazioni sindacali maggiormente rappresentative;

4) coloro che ricoprono la carica di difensore civico;

5) coloro che svolgono abitualmente attività professionale per conto di imprese di assicurazione o bancarie, ovvero per istituti o società di intermediazione finanziari, oppure hanno il coniuge, i conviventi, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo grado che svolgono abitualmente tale attività nel circondario in cui il giudice di pace esercita le funzioni giudiziarie;

*b*) prevedere che gli avvocati non possono esercitare le funzioni di giudice di pace nel circondario del tribunale nel quale esercitano la professione forense, ovvero nel quale esercitano la professione forense i loro associati di studio, i membri dell'associazione professionale, i soci della società tra professionisti, il coniuge o il convivente, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo grado; prevedere che gli avvocati che esercitano la propria attività professionale nell'ambito di società o associazioni tra professionisti non possono esercitare le funzioni di giudice di pace nel circondario del tribunale nel quale la società o l'associazione forniscono i propri servizi; prevedere che non costituisce causa di in-

compatibilità l'esercizio del patrocinio davanti al tribunale per i minorenni, al tribunale penale militare, ai giudici amministrativi e contabili, nonché davanti alle commissioni tributarie;

*c)* prevedere che gli avvocati che svolgono le funzioni di giudice di pace non possono esercitare la professione forense presso l'ufficio giudiziario al quale appartengono e non possono rappresentare, assistere o difendere le parti di procedimenti svolti davanti al medesimo ufficio, nei successivi gradi di giudizio; prevedere che il divieto si applica anche agli associati di studio, ai membri dell'associazione professionale e ai soci della società tra professionisti, al coniuge, al convivente, ai parenti entro il secondo grado e agli affini entro il primo grado;

*d)* prevedere che il giudice di pace non può assumere l'incarico di commissario giudiziale, curatore, consulente, perito e professionista delegato alle operazioni di vendita, nei procedimenti che si svolgono davanti agli uffici giudiziari compresi nel circondario presso il quale esercita le funzioni giudiziarie;

*e)* disciplinare la causa di incompatibilità di sede per rapporti di parentela o affinità con magistrati o ufficiali o agenti di polizia giudiziaria della stessa sede, secondo i principi di cui all'articolo 19 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

6. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *f)*, fermo restando quanto previsto al comma 1 del presente articolo, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* coadiuvare il giudice professionale e, quindi, compiere tutti gli atti preparatori, necessari o utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte di quest'ultimo;

*b)* svolgere le attività e adottare i provvedimenti che al giudice onorario di pace possono essere delegati dal giudice profes-

sionale tra quelli individuati in attuazione della delega di cui alla presente legge, in considerazione della natura degli interessi coinvolti e della semplicità delle questioni che normalmente devono essere risolte;

*c)* prevedere che i provvedimenti che definiscono i procedimenti non possono essere delegati dal giudice professionale, salvo quelli specificamente individuati in attuazione della delega di cui alla presente legge in considerazione della loro semplicità;

*d)* prevedere i casi tassativi in cui è consentito al presidente del tribunale applicare il giudice onorario di pace quale componente del collegio giudicante civile e penale; prevedere inoltre i casi tassativi in cui il giudice onorario di pace può essere applicato per la trattazione di singoli procedimenti civili e penali di competenza del tribunale ordinario.

7. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *h)*, il Governo si attiene al principio e criterio direttivo di estendere i casi di decisione secondo equità e di attribuire alla competenza del giudice di pace, quale giudice di prossimità per la risoluzione delle controversie di facile definizione e di quelle di seguito specificate, tenuto conto del principio previsto dal comma 4, lettera *b)*:

*a)* le cause e i procedimenti di volontaria giurisdizione in materia di condominio degli edifici;

*b)* i procedimenti di volontaria giurisdizione in materia successoria e di comunione, connotati da maggiore semplicità;

*c)* le cause in materia di diritti reali e di comunione connotate da maggiore semplicità;

*d)* le cause relative a beni mobili di valore non superiore ad euro 30.000;

*e)* le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e di natanti di valore non superiore ad euro 50.000;

f) altri procedimenti di volontaria giurisdizione connotati da maggiore semplicità;

g) i procedimenti di espropriazione mobiliare presso il debitore e di espropriazione di cose del debitore che sono in possesso di terzi;

h) le cause di risarcimento del danno della persona offesa nei procedimenti definiti con esclusione della punibilità secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67;

i) i giudizi per l'applicazione della sanzione pecuniaria civile secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67.

8. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera u), il Governo disciplina il coordinamento dei giudici di pace onorari sulla base dei principi e criteri direttivi indicati dall'articolo 6.

9. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera g), fermo restando quanto previsto al comma 2 del presente articolo, il Governo si attiene al principio e criterio direttivo di prevedere che i vice procuratori onorari possono coadiuvare i magistrati designati alla trattazione dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace e di competenza del tribunale per cui si procede con citazione diretta a giudizio secondo quanto previsto dall'articolo 550 del codice di procedura penale, in fase di indagini preliminari, compiendo tutti gli atti preparatori, in quanto siano di facile trattazione.

10. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera i), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che le funzioni del pubblico ministero sono svolte, per delega nominativa del procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario:

1) nell'udienza dibattimentale in relazione ai procedimenti relativi ai reati per cui

si procede con citazione diretta a giudizio secondo quanto previsto dall'articolo 550 del codice di procedura penale;

2) nei procedimenti in camera di consiglio di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale, salvo quanto previsto dalla lettera *b*) del presente comma; nei procedimenti di esecuzione ai fini dell'intervento di cui all'articolo 655, comma 2, del medesimo codice; nei procedimenti di opposizione al decreto del pubblico ministero di liquidazione del compenso ai periti, consulenti tecnici e traduttori ai sensi dell'articolo 170 del testo unico delle disposizioni in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115;

3) nei procedimenti civili per l'amministrazione di sostegno;

4) nei procedimenti davanti al giudice di pace onorario;

*b*) prevedere che, per l'esercizio delle funzioni di cui alla lettera *a*), la delega è conferita in relazione ad una determinata udienza o a un singolo procedimento; nella materia penale essa è revocabile nei soli casi in cui il codice di procedura penale prevede la sostituzione del pubblico ministero.

11. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *p*), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) disciplinare il compenso dei nuovi magistrati onorari conformemente all'articolo 7-ter dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, estendendo ai giudici di pace onorari l'indennità riconosciuta ai vice procuratori onorari per lo svolgimento dell'attività delegabile, individuando l'attività delegabile in quella prevista dal comma 6, lettere *a*), *b*) e *c*), e dal comma 9 del presente articolo;

*b*) prevedere che l'indennità è aggiornata ogni sei anni decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente legge con

decreto dei Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, e che in caso di mancata adozione del predetto decreto si procede a rivalutazione sulla base della variazione degli indici dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, rilevata dall'ISTAT.

12. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *u*), il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

*a*) prevedere che a tutti i magistrati onorari si applicano il regime di astensione previsto dall'articolo 70 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98;

*b*) prevedere che a tutti i magistrati onorari si applica il regime di decadenza e il regime di dispensa previsto dalla legge 21 novembre 1991, n. 374.

#### Art. 4.

*(Princìpi e criteri direttivi del regime transitorio per i magistrati onorari in servizio all'entrata in vigore della presente legge)*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *q*), il Governo, nel disciplinare il regime transitorio applicabile ai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

*a*) prevedere che i giudici di pace di cui alla legge 21 novembre 1991, n. 374, i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari di cui al decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, in regime di proroga, e comunque da oltre sei anni, sono sottoposti a una valutazione di idoneità da parte del consiglio giudiziario di appartenenza a seguito della quale essi sono inseriti nel ruolo organico ad esauri-

mento dell'ufficio del processo come di seguito specificato;

*b)* prevedere che i giudici di pace e i giudici onorari di tribunale che abbiano superato la valutazione di cui alla lettera *a)* sono inseriti in modo permanente ed esclusivo nell'ufficio del processo quali «giudici di pace delegati», per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali giudicanti delegate specificate con i decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui alla presente legge;

*c)* prevedere che i vice procuratori onorari che abbiano superato la valutazione di cui alla lettera *a)* sono inseriti in modo permanente ed esclusivo nell'ufficio del processo della procura della Repubblica quali «vice procuratori delegati» per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali delegate requirenti specificate con i decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui alla presente legge;

*d)* prevedere che i giudici di pace delegati e i vice procuratori delegati di cui al presente articolo, in ragione del loro inserimento permanente ed esclusivo, perdono il carattere dell'onorarietà e che la loro attività costituisce rapporto di lavoro alle esclusive dipendenze del Ministero della giustizia;

*e)* prevedere il ruolo ad esaurimento dei giudici di pace e dei vice procuratori delegati presso ogni rispettivo ufficio del processo e la continuità dello svolgimento delle funzioni fino al raggiungimento dell'età pensionabile;

*f)* prevedere una valutazione quadriennale dei giudici di pace delegati e dei vice procuratori delegati di cui al presente articolo, sulla base dei criteri adottati in base alla legislazione vigente per la loro conferma;

*g)* prevedere a tal fine, salvo dimissioni dall'incarico da presentare presso l'ufficio di appartenenza prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al presente articolo che il magistrato onorario interessato dal regime transitorio sia automatica-

mente inserito nel predetto ruolo ad esaurimento e decada, in caso di valutazione positiva di cui alla lettera *a*), in deroga anche al periodo di preavviso, dall'ulteriore rapporto di lavoro e sia contestualmente cancellato di ufficio dall'albo degli avvocati;

*h*) prevedere per il magistrato onorario in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al presente articolo, e dimissionario ai sensi della lettera *g*), la possibilità di richiedere, nell'ambito della stessa dichiarazione di dimissioni, l'applicazione della disciplina generale sulla riforma organica della magistratura onoraria, di cui all'articolo 3.

2. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *q*), il Governo, nel disciplinare il modello dell'ufficio del processo e l'impiego dei giudici di pace delegati e dei vice procuratori delegati, si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) prevedere che i giudici di pace delegati e i vice procuratori delegati sono figure organicamente inserite nell'ufficio del processo del tribunale e della procura della Repubblica e svolgono le funzioni giurisdizionali per l'esercizio dell'attività di udienza e di quella di seguito indicata, delegate dal titolare del potere giurisdizionale, ovvero, rispettivamente, dal presidente del tribunale e dal procuratore della Repubblica secondo le proprie competenze, nonché il magistrato professionale individuato quale titolare dell'ufficio del processo in funzione dell'articolazione organizzativa presso ciascun tribunale e ciascuna procura della Repubblica;

*b*) prevedere che il titolare del potere giurisdizionale, e comunque il titolare dell'ufficio del processo, nell'ambito delle materie e delle attività ed in base ai criteri di seguito individuati, delegano l'esercizio di singole o più funzioni giurisdizionali al giudice di pace delegato e al vice procuratore delegato;



c) prevedere che il giudice di pace delegato è un soggetto delegato il quale esercita la funzione giudicante delegata dal presidente del tribunale e comunque dal titolare dell'ufficio del processo presso il tribunale;

d) prevedere che il vice procuratore delegato è un soggetto delegato il quale esercita la funzione requirente delegata dal procuratore della Repubblica, e comunque dal titolare dell'ufficio del processo presso la procura della Repubblica.

3. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera q), il Governo, nel disciplinare le attività delegabili ai giudici di pace delegati, si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che il titolare dell'ufficio del processo del tribunale può delegare al giudice di pace delegato, sulla base delle esigenze organizzative dell'ufficio, l'esercizio delle seguenti funzioni:

1) svolgimento di atti inerenti all'attività processuale di udienza e di decisione, nell'ambito delle funzioni e attribuzioni di cui agli articoli 43 e 43-bis, comma 3, dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12;

2) assistenza e collaborazione del titolare dell'ufficio per il compimento di tutti gli atti giudiziari preparatori, necessari o utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale;

3) attività di competenza dei giudici di pace onorari di cui all'articolo 3;

4) coordinamento dei tirocinanti e dei giudici di pace onorari.

4. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera q), il Governo, nel disciplinare le attività delegabili ai vice procuratore delegati, si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che i titolari dell'ufficio del processo presso la procura della Repubblica possono delegare, sulla base delle esi-

genze organizzative dell'ufficio, al vice procuratore delegato l'esercizio delle seguenti funzioni:

1) la funzione di pubblico ministero in tutti i procedimenti penali di cui al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274;

2) la funzione di pubblico ministero, nelle udienze e nei procedimenti e secondo i criteri di cui all'articolo 72, commi primo e secondo, dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, nonché nei procedimenti davanti al giudice per l'udienza preliminare;

3) su delega, controfirmata dal procuratore generale presso la corte d'appello, la funzione di pubblico ministero di udienza in tutti i procedimenti penali di appello avverso le sentenze del tribunale monocratico, secondo i criteri di cui all'articolo 72 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12, e successive modificazioni;

4) assistenza dei magistrati designati alla trattazione dei procedimenti di cui ai numeri 1) e 2) ai sensi dell'articolo 70, comma 3, dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12, in fase di indagini preliminari ed in fase di udienza, compiendo tutti gli atti preparatori, necessari o utili;

5) coordinamento dei tirocinanti e dei vice procuratori onorari.

5. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *aa*), il Governo si attiene al principio e criterio direttivo di prevedere che i giudici di pace delegati e i vice procuratori delegati hanno gli stessi obblighi formativi dei magistrati professionali.

6. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *r*), il Governo, nel disciplinare la disciplina economica e le guarentigie dei giudici di pace delegati e

dei vice procuratori delegati, si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'applicazione del trattamento economico, previdenziale, assistenziale, comprensivo di ferie e permessi, e del sistema di guarentigie del magistrato ordinario di prima nomina al momento del conferimento delle funzioni giurisdizionali, senza comunque alcuna possibilità di carriera nell'ambito della magistratura ordinaria;

b) prevedere una graduazione del trattamento economico in funzione dell'anzianità maturata alla data di entrata in vigore della presente legge, riferendo il grado massimo alla qualifica di magistrato ordinario, precedente alla I qualifica di professionalità;

c) onde non pregiudicare le posizioni assicurative maturate nelle diverse gestioni previdenziali, prevedere che in deroga alla disciplina generale di cui alla legge 7 febbraio 1979, n. 29, a seguito dell'inserimento nel ruolo ad esaurimento dei magistrati interessati dal regime transitorio si applica loro di ufficio, senza alcun onere per il beneficiario, la ricongiunzione presso il Fondo pensioni lavoratori dipendenti, gestito dall'INPS, di tutti i contributi previdenziali esistenti e versati in tutte le altre gestioni e nella Cassa forense.

#### Art. 5.

*(Principi e criteri direttivi relativi al procedimento disciplinare e alla partecipazione al consiglio giudiziario)*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettere o), u) e v), il Governo, nel disciplinare i doveri dei magistrati onorari di cui al medesimo articolo 1, nonché dei giudici di pace delegati e dei vice procuratori delegati, si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che il consiglio giudiziario esercita la vigilanza sul comportamento dei

magistrati onorari e dei soggetti delegati di cui all'articolo 4, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, e che deve fare rapporto al Ministro della giustizia ed al procuratore generale presso la corte d'appello del distretto, se ha notizia di fatti suscettibili di valutazione in sede disciplinare;

*b)* prevedere che il consiglio giudiziario formula pareri sull'attività dei soggetti di cui alla lettera *b)* sotto il profilo della preparazione, della capacità tecnico-professionale, della laboriosità, della diligenza, dell'equilibrio nell'esercizio delle funzioni, nei casi previsti da disposizioni di legge o di regolamento o da disposizioni generali del Consiglio superiore della magistratura od a richiesta dello stesso consiglio, e comunque secondo le modalità di cui all'articolo 15, comma 1, lettera *b)*, del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25;

*c)* regolamentare la responsabilità disciplinare dei giudici di pace onorari e dei vice procuratori onorari, conformemente all'articolo 9 della legge 21 novembre 1991, n. 374, anche con riferimento alla procedura, prevedendo che il magistrato onorario è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari;

*d)* prevedere che i procedimenti disciplinari pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo sono regolati dalle disposizioni vigenti alla predetta data;

*e)* prevedere l'applicazione ai vice procuratori e giudici di pace dell'ufficio del processo della disciplina dei doveri e degli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari, e regolamentare il procedimento disciplinare conformemente al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, salvo attribuire la competenza del procuratore generale presso la Corte di cassazione al procuratore generale presso la corte d'appello, e salvo prevedere che, una volta compiute le indagini, i relativi atti confluiscono nel fascicolo del procedimento da trasmettere al consiglio giudiziario, che valuta la richiesta e, qualora ritenga la sussistenza degli illeciti, trasmette il fasci-

colo al Consiglio superiore della magistratura per i provvedimenti conseguenti.

2. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *o*) e *v*), il Governo, nel disciplinare la partecipazione al consiglio giudiziario dei giudici di pace onorari, dei vice procuratori onorari, dei giudici di pace delegati e dei vice procuratori delegati, si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) disciplinare il procedimento elettorale dei componenti del consiglio giudiziario in conformità agli articoli 12-*ter* e 12-*quater* del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, in quanto compatibili;

*b*) prevedere la partecipazione alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, escluse quelle previste alle lettere *b*), *c*), *f*) e *g*) del medesimo articolo 15, comma 1;

*c*) prevedere la partecipazione dei giudici di pace onorari e dei vice procuratori onorari alle discussioni e deliberazioni relative alle competenze di cui al comma 1, lettere *a*) e *b*), quando riguardano essi stessi, e lettera *c*), e di cui all'articolo 3, comma 4, lettera *a*);

*d*) prevedere la partecipazione dei giudici di pace delegati e dei vice procuratori delegati alle discussioni e deliberazioni relative alle competenze di cui al comma 1 e di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *f*).

#### Art. 6.

##### *(Coordinamento dell'ufficio del giudice di pace)*

1. L'ufficio del giudice di pace è coordinato dal presidente del tribunale, il quale provvede a tutti i compiti di gestione del personale di magistratura ed amministrativo.

2. Il presidente del tribunale provvede a formulare al presidente della corte di appello la proposta della tabella di organizzazione dell'ufficio del giudice di pace.

3. Gli affari sono assegnati dal presidente del tribunale.

4. Il presidente del tribunale, nell'espletamento dei compiti di cui al presente articolo, può avvalersi dell'ausilio di uno o più giudici professionali.

#### Art. 7.

*(Principi e criteri direttivi sul tirocinio)*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), con riferimento ai tirocinanti di cui all'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e successive modificazioni, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) prevedere che il tirocinio abbia esclusiva funzione formativa;

*b*) prevedere che l'inserimento nell'ufficio del processo dei tirocinanti assicuri la rotazione fra gli uffici del processo del tribunale e della procura;

*c*) prevedere che il tirocinante possa affiancare i soggetti dell'ufficio del processo nello svolgimento delle loro attività in maniera esclusivamente limitata alla funzione formativa del ruolo.

#### Art. 8.

*(Principio e criterio direttivo sull'inserimento nell'ufficio del processo del personale amministrativo)*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), il Governo, con riferimento al personale amministrativo, si attiene al principio e criterio direttivo di prevedere che l'inserimento funzionale nel-

l'ufficio del processo del personale amministrativo per lo svolgimento delle rispettive funzioni amministrative avvenga sulla base della dotazione organica determinata con decreto del Ministero della giustizia, sulla base delle segnalazioni di fabbisogno provenienti dai tribunali e dalle procure della Repubblica.

Art. 9.

*(Formazione del giudice di pace, del giudice onorario di tribunale e del vice procuratore onorario)*

1. I giudici di pace e i giudici onorari di tribunale partecipano alle riunioni trimestrali organizzate dal presidente del tribunale o da un giudice professionale da lui delegato, per l'esame delle questioni giuridiche più rilevanti di cui abbiano curato la trattazione, per la discussione delle soluzioni adottate e per favorire lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi innovative. Alle predette riunioni partecipano anche i giudici professionali.

2. I vice procuratori onorari partecipano alle riunioni trimestrali organizzate dal procuratore della Repubblica o da un magistrato professionale da lui delegato, per l'esame delle questioni giuridiche più rilevanti di cui abbiano curato la trattazione, per la discussione delle soluzioni adottate e per favorire lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi innovative. Alle predette riunioni partecipano anche i magistrati professionali.

3. Sono organizzati corsi di formazione decentrata con cadenza almeno semestrale specificamente dedicati ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, organizzati secondo programmi indicati dalla Scuola superiore della magistratura. La partecipazione alle riunioni trimestrali e alle iniziative di formazione è obbligatoria. La mancata partecipazione

senza giustificato motivo alle predette riunioni e alle iniziative di formazione è valutata negativamente ai fini della conferma dell'incarico.

Art. 10.

*(Modifiche al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274)*

1. Gli articoli 6, comma 1, 7 e 48 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, sono abrogati.

2. L'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 è sostituito dal seguente:

«Art. 8. - *(Competenza per territorio determinata dalla connessione)*. - 1. La competenza per territorio per i procedimenti connessi rispetto ai quali più giudici di pace sono ugualmente competenti appartiene al giudice di pace del luogo in cui è stato commesso il primo reato. Se non è possibile determinare in tal modo la competenza, questa appartiene al giudice di pace del luogo in cui è iniziato il primo dei procedimenti connessi».

3. All'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Prima di procedere all'udienza di comparizione, il giudice di pace può ordinare la riunione dei processi, quando questa non pregiudica la rapida definizione degli stessi:

a) nei casi previsti dall'articolo 12 del codice di procedura penale;

b) quando i reati sono commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre;

c) ogni volta in cui ciò giovi alla celebrità e alla completezza dell'accertamento»;

b) il comma 2 è abrogato.



## Art. 11.

*(Disposizioni finanziarie)*

1. Dall'attuazione della presente legge e dei decreti emanati in attuazione delle deleghe ivi previste non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

2. In considerazione della complessità della materia oggetto della presente legge e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, per ciascuno schema di decreto legislativo la corrispondente relazione tecnica evidenzia i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri, che non trovano compensazione nel proprio ambito, si provvede ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.





