

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

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

Articolato

1. Premessa

L'articolo 245 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (come modificato dall'articolo 1 del decreto-legge 30 maggio 2008, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 127) stabilisce che le disposizioni dell'ordinamento giudiziario che consentono l'utilizzo di giudici onorari di tribunale (got) e di vice procuratori onorari (vpo) si applicano fino a quando non sarà attuato il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria, e comunque non oltre il 31 dicembre 2009.

L'intervento normativo avrà pertanto l'obiettivo di attuare una riforma organica della magistratura onoraria, muovendosi lungo tre direttrici fondamentali:

- 1) predisposizione di uno statuto unico della magistratura onoraria, applicabile ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, inserendo i primi due nell'ufficio del giudice di pace, a sua volta sottoposto ad un radicale ripensamento. Si tratta, cioè, di prevedere una disciplina omogenea relativamente alle modalità di accesso, alla durata dell'incarico, al tirocinio, alla necessità di conferma periodica, alla responsabilità disciplinare, alla modulazione delle funzioni con l'attribuzione ai magistrati onorari sia di compiti di supporto all'attività dei magistrati professionali, sia di funzioni propriamente giudiziarie, alla formazione e dei criteri di liquidazione dei compensi.
- 2) riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace, che sarà composto anche dagli attuali giudici onorari di tribunale e sarà assoggettato al coordinamento del presidente del tribunale, ferma restando la sua natura di ufficio distinto rispetto al tribunale; si dovranno prevedere inoltre momenti di stretto collegamento con il tribunale, costituiti, in particolare, dalla formazione delle tabelle da parte del presidente del tribunale e dalla previsione di periodiche riunioni ex art. 47-quater dell'ordinamento giudiziario, dirette a favorire lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di esperienze innovative
- 3) rideterminazione del ruolo e delle funzioni dei giudici onorari e dei vice procuratori onorari, attribuendo loro anche la possibilità di svolgere compiti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione vigente e in particolare attività volte a coadiuvare il magistrato professionale, svolte all'interno di strutture organizzative costituite presso il tribunale e la procura della Repubblica presso il tribunale, denominate "ufficio per il processo".

Sarà previsto che i giudici onorari inseriti nell'ufficio del giudice di pace possano svolgere con pienezza funzioni giurisdizionali nell'ambito del proprio ufficio. In proposito si rileva che l'intervento sarà volto ad estendere, nel settore civile, la competenza per materia dell'ufficio del giudice di pace e ad ampliare i casi di decisione secondo equità. I giudici onorari potranno altresì essere inseriti, mediante applicazione da parte del presidente del tribunale, nella struttura organizzativa denominata "ufficio per il processo", al fine di coadiuvare i giudici professionali di tribunale nello svolgimento delle proprie funzioni. Tale attività di supporto potrà consistere, esemplificativamente, nello studio dei casi, nell'attività di ricerca dottrinale e giurisprudenziale e nella predisposizione di minute dei provvedimenti. Inoltre, dovranno individuarsi le

tipologie di provvedimenti che definiscono i procedimenti ovvero non definitivi che, per la loro semplicità, potranno essere delegati ai giudici onorari applicati all'ufficio per il processo. Infine, si dovrà prevedere che i giudici onorari potranno essere titolari di un loro ruolo nei casi, di stretta necessità, specificamente individuati dalla legge.

La riforma riguarderà inoltre la figura del vice procuratore onorario, inserito nella struttura organizzativa analoga all'ufficio per il processo e costituita presso la procura della Repubblica presso il tribunale ordinario. Anche a costoro sarà attribuito in via principale il compito di coadiuvare i magistrati requirenti professionali nelle attività propedeutiche all'esercizio delle funzioni giudiziarie da parte di questi ultimi. Saranno inoltre individuate le tipologie di provvedimenti delegabili al vice procuratore onorario ad opera del magistrato requirente professionale. Quanto all'attività di udienza dovranno individuarsi le specifiche tipologie di reato per le quali è consentita la delega al magistrato onorario a partecipare all'udienza.

Al fine di investire nel massimo grado nella formazione della magistratura onoraria si dovrà prevedere:

- a) che il tirocinio per la nomina a magistrato onorario si svolga necessariamente presso un magistrato professionale;
- b) che la formazione dei magistrati onorari si svolga per l'intera durata dell'incarico su base decentrata e secondo un modulo unificato individuato dalla scuola superiore della magistratura;
- c) che i magistrati professionali devono organizzare riunioni periodiche ex art. 47-quater dell'ordinamento giudiziario che coinvolgano i magistrati onorari e dirette a favorire lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi innovative;
- d) che la partecipazione dei magistrati onorari ai percorsi formativi indicati alla precedenti lettere b) e c) è obbligatorie e costituisce, per legge, una delle condizioni che devono sussistere ai fini della conferma nell'incarico;
- e) che, al fine di assicurare la massima professionalità del magistrato onorario, per il primo quadriennio questi possa svolgere esclusivamente la propria attività all'interno dell'ufficio per il processo.

Con riguardo alla disciplina dell'accesso alla magistratura onoraria, potranno essere nominati i magistrati professionali a riposo, gli avvocati, i notai e i professori universitari.

Dovrà prevedersi un regime di incompatibilità omogeneo per tutti i magistrati onorari, tale da assicurare al massimo grado l'attuazione del principio della terzietà del giudice, facendo applicazione di criteri non meno rigorosi rispetto a quelli già previsti dalla legislazione vigente e che comunque consentano l'esercizio di altre attività.

I doveri dei magistrati onorari saranno individuati sulla base di quelli attualmente previsti per i magistrati professionali.

Al fine di assicurare la massima efficienza dell'esercizio delle funzioni onorarie, si dovrà disciplinare la revoca dell'incarico del magistrato onorario che non sia in grado di svolgere diligentemente e proficuamente il proprio incarico.

Quanto agli illeciti disciplinari si seguirà lo schema della tipizzazione delle fattispecie di illecito disciplinari, mutuando il regime previsto per i magistrati professionali. Dovranno prevedersi specifiche sanzioni che tengano conto della natura onoraria dell'ufficio.

I compensi saranno regolati delineando un quadro omogeneo e differenziandoli a seconda che si tratti dell'esercizio di funzioni giurisdizionali ovvero di supporto all'attività del magistrato professionale. Potranno immaginarsi sistemi di incentivazione economica articolati sulla base del grado di raggiungimento di obiettivi predeterminati.

Si cercherà di garantire un adeguato regime previdenziale e assicurativo che tenga conto per un verso delle esigenze degli operatori e, per l'altro, dei vincoli di bilancio.

Quanto alla durata dell'incarico dovrà prevedersi l'intrinseca temporaneità dello stesso, che costituisce un elemento costituzionalmente necessario in ragione della natura onoraria dell'ufficio. In particolare può ipotizzarsi una durata di quattro anni, con la possibilità di ottenere la conferma nell'incarico, all'esito di una positiva valutazione di idoneità, per non oltre due quadrienni.

Occorrerà delineare uno specifico regime transitorio per i magistrati onorari in servizio alla data della riforma.

Con riguardo alla durata dell'incarico sono previsti i seguenti principi di delega:

- a) prevedere, salvo quanto previsto dalla successiva lettera b) che i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo possono essere confermati nell'incarico per tre quadrienni, con decorrenza dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo;
- b) prevedere che i magistrati onorari che alla data di cui alla lettera a) non hanno ancora compiuto il quarantesimo anno di età, possono essere confermati per quattro quadrienni, con decorrenza dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo;
- c) prevedere che i magistrati onorari che hanno compiuto il sessantacinquesimo anno di età alla scadenza dei tre quadrienni di cui alla lettera a) possono essere, a domanda, confermati sino al raggiungimento del limite massimo di età di cui alla lettera d) per svolgere esclusivamente i compiti inerenti all'ufficio per il processo;
- d) prevedere che in ogni caso l'incarico di magistrato onorario cessa col raggiungimento del sessantottesimo anno di età.

Il regime transitorio potrà essere congegnato in modo da garantire il più possibile, sia in termini di attività demandate ai magistrati onorari, sia in punto di liquidazione dei compensi, il mantenimento delle regole previste dalla legislazione vigente, rispettivamente per giudici di pace e giudici onorari di tribunale. In particolare, nel corso della fase transitoria i giudici di pace potranno essere impiegati nell'ufficio per il processo esclusivamente su loro domanda.

Vi sono tre disposizioni immediatamente precettive (che verranno esaminate analiticamente in seguito), relative al regime di incompatibilità dei giudici di pace, al coordinamento dell'ufficio del giudice di pace e, infine, alla formazione professionale di tutti i magistrati onorari. Questa previsione trova fondamento nella scelta di anticipare alcuni principi fondamentali della riforma della magistratura onoraria, tenuto conto che le norme sull'aumento di competenza la cui individuazione è rimessa al legislatore delegato saranno operative sin dal momento dell'entrata in vigore dei decreti delegati e richiedono una professionalità

diversa rispetto a quella di cui sono in possesso i magistrati onorari già in servizio. Conseguentemente, è necessario anticipare nel tempo l'attività di formazione e di più efficiente organizzazione dell'ufficio del giudice di pace.

Di seguito si espongono i singoli principi e criteri direttivi.

2. Inserimento degli attuali giudici onorari di tribunale nell'ufficio del giudice di pace:

Al fine di costituire lo statuto unico della magistratura onoraria giudicante, si prevede l'inserimento nell'ufficio del giudice di pace anche degli attuali GOT. Ciò consentirà di disporre di una disciplina omogenea, di favorire una formazione comune, di rendere omogenei i criteri di liquidazione dei compensi, di utilizzare al meglio le professionalità dei giudici onorari, impiegandoli tutti anche nell'ufficio per il processo.

Ne conseguirà la necessità di rivedere le piante organiche attualmente previste per gli uffici dei giudici di pace, tenendo conto sia del numero di GOT che vi confluiranno, sia dei criteri a tal fine ordinariamente impiegati.

3. Ufficio dei vice procuratori onorari

La novità della riforma consiste nella previsione di una pianta organica per l'ufficio dei viceprocuratori onorari, articolazione costituita all'interno dell'ufficio della procura della Repubblica presso il tribunale ordinario.

Si prevede espressamente che nella determinazione della pianta organica si tenga conto della pianta organica dei magistrati professionali, al fine di garantire un'equilibrata ripartizione dei vice procuratori onorari tra tutte le procure della Repubblica.

4. Requisiti e modalità di accesso alla magistratura onoraria, procedimento di nomina e tirocinio:

Al legislatore delegato è demandato il compito di disciplinare i requisiti richiesti per l'accesso alla magistratura onoraria; vengono quindi espressamente indicati i principali titoli preferenziali. La specificazione di alcuni requisiti nei principi e criteri di delega (cittadinanza italiana, possesso dei diritti civili e politici, ecc.) consente certamente al legislatore delegato di prevedere che la nomina a magistrato onorario sia preclusa in caso di svolgimento di attività lavorativa pubblica. Per consentire una piena semplificazione della procedura di selezione dei magistrati onorari, la competenza ad emettere il bando è attribuita al Consiglio giudiziario, anziché al consiglio superiore della Magistratura, al quale è comunque riservata ai sensi dell'art. 105 Cost. la competenza a deliberare sulle graduatorie trasmesse dai Consigli giudiziari.

Quanto al tirocinio, al fine di garantire un'adeguata formazione dei magistrati onorari, previsto che lo stesso debba essere svolto presso un magistrato professionale affidatario.

5. Incompatibilità:

Al fine di garantire la massima trasparenza dell'operato dei magistrati onorari, il disegno di legge contiene una norma precettiva (art. 3 dello schema) che fonde le previsioni in tema di incompatibilità già contenute nell'art. 8 della legge 374/91 e nell'art. 42-quater del regio decreto n. 12 del 1941.

Inoltre, alla luce della legge forense n. 247 del 2012, l'incompatibilità già prevista per gli associati di studio viene estesa anche ai membri dell'associazione professionale e ai soci delle società tra professionisti.

Rispetto alle disposizioni già contenute nelle predette leggi (374/91 e Ord. Giudiz.) e sono state introdotte altre, più rigide ipotesi di incompatibilità e segnatamente l'incompatibilità per coloro che ricoprono o hanno ricoperto incarichi direttivi o esecutivi nelle associazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Infine, si è esclusa la sussistenza dell'incompatibilità per gli avvocati che svolgono le funzioni di giudice di pace ad esercitare la professione forense davanti al tribunale per i minorenni, al tribunale penale militare, ai giudici amministrativi e contabili, nonché davanti alle commissioni tributarie, in considerazione della specialità delle predette giurisdizioni.

Le predette disposizioni acquisiscono anche il ruolo di principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega da parte del legislatore delegato.

6. Ufficio per il processo

L'art. 50 del DL 90/2014 ha introdotto l'ufficio per il processo, prevedendo espressamente che di esso fanno parte anche i giudici onorari.

L'intervento muove dalla considerazione che il giudice è l'unico professionista a non essere dotato di assistenza qualificata e costante nell'espletamento delle sue attività.

Si è ritenuto quindi di adottare una scelta organizzativa improntata alla creazione di una vera e propria struttura tecnica, partecipata anche da personale amministrativo, in grado di affiancare il giudice in una serie di compiti e attività, in questo prendendo a modello anche le esperienze degli altri ordinamenti stranieri, ove una tale figura già da tempo è presente (Austria, Olanda, Polonia, Francia, Stati Uniti).

Infatti, in Austria ogni giudice viene coadiuvato da due assistenti laureati (per un periodo massimo di due anni), ai quali è affidato il compito di fare ricerche giurisprudenziali, di scrivere bozze di sentenze ed anche, in presenza del magistrato, di occuparsi della fase istruttoria.

In Olanda a ciascun giudice vengono affidati uno o due assistenti, già laureati oppure ancora studenti, oltre ad una impiegata. Gli studenti lavorano part-time e si occupano di redigere le sentenze più semplici, di verbalizzare, di preparare la scheda del processo; i giovani laureati, invece, redigono le sentenze più complesse sotto la guida del giudice. L'impiegata svolge il ruolo di filtro tra il giudice e gli altri operatori della giustizia.

Anche in Polonia vi sono studenti laureati che affiancano il giudice.

In Francia un *Secretaires greffier* assiste i magistrati nello svolgimento delle proprie attività.

Negli Stati Uniti, invece, vi sono i *law clerks*, laureati in legge che assistono i giudici nella ricerca del materiale giuridico e nell'elaborazione delle decisioni; i *courtroom deputy*, e cioè funzionari che assistono i giudici nelle udienze con il compito di gestire l'agenda del giudice; i *clerks*, che possono ricevere testimonianze e redigere inventari e, infine, i *court clerks*, che hanno il compito di gestire l'ufficio e il personale.

Sulla base di queste esperienze straniere, anche in Italia si sono avviati da alcuni anni dei progetti sperimentali e si è diffusa la consapevolezza che i magistrati hanno bisogno di uno staff che li coadiuvi nell'espletamento delle loro molteplici attività.

La relazione 2012 del CNEL al Parlamento e al Governo, sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali, indica come in Italia vi sia un basso livello di strutture di assistenza diretta al giudice, specie se comparate ai livelli europei, individuando proprio nell'ufficio per il processo uno degli strumenti organizzativi in grado di incidere sull'efficienza degli uffici.

Uno o più collaboratori del magistrato possono, infatti, coadiuvarlo efficacemente in un'ampia gamma di attività ancillari rispetto a quella propriamente connessa alla giurisdizione.

Per soddisfare queste esigenze nasce quindi, con la formulazione dell'art. 50 del d.l. 24 giugno 2014, per le sole corti di appello e i tribunali ordinari, l'ufficio per il processo, costituito attraverso l'inserimento in una specifica struttura organizzativa del personale amministrativo dei tirocinanti, e della magistratura onoraria. Per l'ufficio per il processo costituito presso le corti di appello è prevista la composizione anche con i giudici ausiliari, istituiti ex art. 62 e ss. del DL 69/2013.

Per quanto riguarda la magistratura onoraria, nell'ambito dell'intervento normativo che specificamente la riguarda è previsto l'inserimento nelle strutture dell'Ufficio per il processo per i primi quattro anni del mandato.

Potrà altresì valutarsi l'inserimento nelle strutture organizzate dell'Ufficio per il processo dei tirocinanti di cui all'art. 1 comma 344, legge n. 147 del 27 dicembre 2013.

L'interazione tra le molteplici professionalità fornirà un concreto supporto al lavoro dei magistrati.

I compiti specifici dei soggetti assegnati all'ufficio per il processo sono svolti nell'ambito e con riferimento alle competenze, attività e mansioni, attribuite dalle rispettive normative di riferimento e, per il personale amministrativo, anche dalla contrattazione collettiva.

Non si tratta, quindi, di introdurre forme di episodica assistenza al magistrato ma è un progetto di razionalizzazione del servizio giustizia, con revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, volto altresì a dare impulso all'utilizzazione delle risorse informatiche e statistiche, dello sviluppo delle tecnologie e dei progetti di innovazione negli uffici giudiziari.

Tutto ciò in direzione della creazione di un vero e proprio "staff" al servizio del magistrato, al fine di modificare, anche in termini qualitativi, il lavoro del singolo giudice e degli uffici, e nell'intento di dare effettività al principio di ragionevole durata del processo, ormai entrato a far parte della nostra Carta Costituzionale, quale parametro di livello qualitativo della tutela dei diritti dei singoli cittadini in giudizio, riconosciuto anche in ambito internazionale, realizzando peraltro la circolazione delle esperienze e delle pratiche professionali più virtuose.

L'intervento normativo dell'art. 50 del d.l. 24 giugno 2014, costituisce quindi la base legislativa attorno alla quale avviare un processo organizzativo di concreta modulazione dell'ufficio per il processo, nel quale peraltro anche le esperienze e le scelte che concretamente opereranno i singoli uffici giudiziari potranno contribuire a declinarne in modo efficace l'applicazione.

Le strutture dell'ufficio per il processo potranno quindi essere organicamente inquadrate all'interno delle sezioni o delle altre unità organizzative degli uffici giudiziari, con modalità che potranno essere diverse ma

non necessariamente alternative, anche in relazione alla figura dell'assistente addetto e all'attività di riferimento.

Potrà prevedersi quindi da un lato la destinazione di alcuni soggetti all'affiancamento del singolo magistrato per compiti di assistenza e collaborazione diretta e dall'altro lato, invece, si potranno creare delle strutture o figure a servizio di tutta la sezione (ad es. servizi unici di massimazione delle sentenze della sezione, presidi unici di una o più sezioni per la gestione di alcune attività connesse al processo telematico e all'informatizzazione del penale, servizi unificati di rilevazione statistica).

Ancora, a titolo di esempio, il giudice togato potrà assumere il ruolo di coordinatore di più giudici onorari e tirocinanti, anche indicandogli delle prassi innovative; o ancora il giudice onorario potrà essere chiamato a sostituire uno o più giudici togati appartenenti al medesimo ufficio per il processo, garantendo (a normativa invariata) una preventiva conoscenza del ruolo del magistrato professionale, nonché le prassi applicative da quest'ultimo adottate.

La scelta legislativa sottesa alla creazione dell'ufficio per il processo si innesta peraltro in una prassi sperimentale da anni condotta in alcuni uffici giudiziari (Tribunali di Firenze, Milano, Prato, Modena e Bologna).

La sperimentazione presso i Tribunali di Firenze e Milano è stata anche analizzata da alcuni interessanti studi di consulenza, i quali hanno messo in luce risultati di tutto rilievo.

Al Tribunale di Milano nel periodo compreso tra il 1 luglio 2011 e il 31 marzo 2012 si è registrato un incremento medio di produttività dei giudici coinvolti intorno al 20%.

Lo studio presso il Tribunale di Firenze - ove è stato analizzato un periodo di tempo dal 2008 al 2012 -, si è rilevato che i giudici affiancati dal tirocinante hanno avuto una produttività notevolmente superiore rispetto a quella dei colleghi che non si sono avvalsi di questa opportunità; segnatamente tale produttività di sentenze è stata in alcuni casi pari al 50% in più, con un incremento considerevole anche delle sentenze contestuali rese immediatamente in udienza.

Anche sotto il profilo della durata del processo si sono verificati sensibili miglioramenti: i giudici supportati dagli stagisti hanno garantito un abbattimento medio del 23% dei tempi medi di definizione dei processi.

Considerato che in detti uffici la sperimentazione si è svolta prevalentemente con l'apporto di soli tirocinanti, è ragionevolmente prevedibile che, con una partecipazione allargata di risorse all'ufficio per il processo quale prevista dall'art. 50 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, potranno attendersi risultati di rilievo, anche in tempi rapidi, in termini di definizione dell'arretrato e di riduzione della durata dei processi.

In una fase in cui il Ministero della giustizia sta investendo in modo deciso nell'avvio del processo telematico obbligatorio e nell'informatizzazione del processo penale, le risorse assegnate all'ufficio per il processo potranno essere di supporto e collaborare anche all'innovazione tecnologica.

Proprio dalle prime sperimentazione dell'ufficio per il processo, nei tribunali virtuosi sopra indicati, è emerso che l'ingresso di figure in affiancamento ai magistrati hanno contribuito anche al miglior utilizzo di risorse informatiche, avvicinando i giudici ad una mentalità di organizzazione del proprio lavoro sicuramente più in linea con modelli di digitalizzazione del processo.

La confluenza del modello organizzativo dell'ufficio per il processo, con la contemporanea diffusione del processo civile telematico, rappresenta una scelta strategica percorsa nella convinzione, peraltro, che sia

l'informatica a servire ad attuare moduli organizzativi efficaci e non questi a doversi adattare al procedere di sistemi di informatizzazione.

Quindi ci si attende che la diffusione del modulo organizzativo dell'ufficio per il processo consenta anche un più agevole avvio e diffusione del processo civile telematico, riducendo anche l'iniziale sforzo di riconversione, anche culturale, a cui in modo il giudice è certamente ed indiscutibilmente chiamato con l'introduzione delle nuove tecnologie.

In tale direzione soccorreranno e potranno essere utilizzate risorse e strumenti realizzati dal Ministero della Giustizia.

E' già in uso, infatti, nel processo civile telematico, l'applicativo denominato consolle dell'assistente, un'evoluzione del redattore in uso da parte del magistrato (consolle del magistrato), che permette un "colloquio" informatico tra l'attività dell'assistente e quella del magistrato: l'assistente può elaborare appunti, ricerche, bozze ed inserirle nel fascicolo informatico di riferimento mettendole a disposizione immediata del magistrato.

Il Ministero, peraltro, nell'ambito del processo civile telematico, assicurerà l'installazione del redattore consolle anche ai magistrati onorari e la relativa formazione.

Non può infine non sottolinearsi come l'esperienza per giovani tirocinanti di inserimento nell'ufficio per il processo, con compiti di collaborazione del giudice, sia anche un'occasione di crescita culturale e professionale.

In tale prospettiva, volendo offrire un riconoscimento all'attività svolta dai tirocinanti di cui all' art. 73 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n.98, per un tempo significativo, si è previsto che l'esito positivo di tale tirocinio, sia direttamente abilitante al concorso in magistratura.

Svolgere per un certo periodo di tempo tirocinio presso gli uffici giudiziari, specie se inserito nelle strutture organizzate dell'ufficio per il processo, permette certamente ai giovani laureati di entrare in diretto contatto con molte delle figure professionali della giustizia (magistrati, avvocati, personale amministrativo), e contribuisce a porre le basi per la costruzione di una cultura comune, nel rispetto delle differenti professionalità.

Ciò premesso, il giudice onorario potrà essere impiegato all'interno dell'ufficio per il processo, per la predisposizione degli atti preparatori, necessario o utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale (ad esempio: studio del fascicolo, ricerche dottrinali e giurisprudenziali, predisposizione di minute di provvedimenti) e, quindi, compiti di natura non giurisdizionale.

Inoltre, potranno essere loro delegate funzioni propriamente giurisdizionali, ma limitate alla risoluzione di questioni di non particolare complessità, tenuto conto delle direttive del giudice professionale delegante: ad esempio, provvedimenti di liquidazione, provvedimenti di fissazione dell'udienza, assunzione di testimoni o giuramento di ctu, provvedimenti di volontaria giurisdizione. Rimane fermo che, al fine di assicurare il rispetto del principio costituzionale di autonomia e indipendenza della magistratura (ivi inclusa quella onoraria), quando il giudice onorario ritiene di non poter provvedere in concreto secondo le direttive ricevute dal giudice professionale, possa rimettere a quest'ultimo la decisione. Questo modulo della delega governata da direttive consente un'estrema flessibilità ed efficienza nella gestione del ruolo, perché da un lato consente l'aumento di produttività valorizzando la professionalità dei giudici onorario e, dall'altro,

accelera l'adozione dei provvedimenti in quanto evita che anche per le questioni più semplici i provvedimenti debbano essere controllati dal giudice professionale.

Infine, i giudici onorari possono essere impiegati al di fuori della struttura organizzativa denominata ufficio per il processo, in casi tassativi la cui individuazione è rimessa al legislatore delegato. La natura residuale di questa modalità di impiego del giudice onorario si fonda sul recupero di efficienza che deriverà dall'istituzione dell'ufficio per il processo e dalla riforma della magistratura onoraria (tra cui l'attribuzione al giudice di pace della competenza di un numero rilevante di procedimenti civili). Il legislatore ha quindi scelto di riservare al giudice professionale, in via tendenzialmente esclusiva, la decisione delle cause vertenti nelle materie assegnate alla competenza del tribunale.

7. Ufficio dei vice procuratori onorari:

L'ufficio dei vice procuratori onorari costituisce la struttura organizzativa, all'interno della procura della Repubblica, che è delineato sulla falsariga dell'ufficio per il processo.

Si prevede che ne fanno parte non solo i viceprocuratori onorari ma anche coloro i tirocinanti ex art. 73 del DL 69/2013 e quelli di cui all'art. 37, commi 4 e 5 del DL 98/2011.

I compiti dei viceprocuratori onorari saranno disciplinati secondo principi e criteri direttivi analoghi a quelli previsti per i giudici onorari, a cui per brevità si rinvia.

8. Durata dell'incarico:

In attuazione dell'art. 106 della Costituzione, si prevede che l'incarico di magistrato onorario debba avere indefettibilmente natura temporanea. La durata viene quindi fissata per un periodo non superiore a quattro anni e si prevede la possibilità di conferme per ulteriori due quadrienni, previa positiva valutazione di professionalità.

Dunque la durata dell'incarico non può essere, complessivamente, superiore a 12 anni, indipendentemente dal tipo di funzioni giudiziarie onorarie svolte.

Al fine di garantire un'adeguata formazione iniziale dei giudici onorari di pace, si prevede che costoro debbono svolgere i primi quattro anni necessariamente all'interno dell'ufficio per il processo: non potranno, quindi, svolgere funzioni giurisdizionali autonome né in tribunale né nell'ufficio del giudice di pace.

9. Trasferimento:

Si demanda al legislatore delegato il compito di definire la procedura di trasferimento, a domanda, per tutti i magistrati onorari (mentre attualmente essa è prevista esclusivamente per i giudici di pace).

Potranno inoltre essere disciplinati i casi di trasferimento d'ufficio del magistrato onorario, per esigenze organizzative oggettive dei tribunali, degli uffici del giudice di pace e delle procure della Repubblica.

10. Doveri e casi di astensione dei magistrati onorari:

Si prevede che i magistrati onorari sono tenuti all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati professionali e si estende a tutta la magistratura onoraria la disciplina dell'astensione attualmente prevista per i giudici ausiliari di corte di appello (art. 70 del DL 69/2013).

11. Decadenza dall'incarico, revoca e dispensa dal servizio:

Viene estesa a tutti i magistrati onorari la più rigorosa disciplina prevista per la decadenza e la dispensa dal servizio dall'art. 9 della legge istitutiva del giudice di pace (legge 374/91).

Inoltre, si demanda al legislatore delegato il compito di disciplinare i casi e il procedimento per la revoca dell'incarico, quando non è in grado di svolgere diligentemente e proficuamente il proprio incarico, in particolare quando non raggiunge gli obiettivi prestabiliti dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica.

12. Responsabilità disciplinare:

La responsabilità disciplinare dovrà essere articolata su una serie di illeciti tipizzati, tenendo conto della normativa vigente per i magistrati professionali (D.Lgs. 109/06).

Sono state previste le sanzioni dell'ammonizione, della censura, della sospensione dal servizio (per un periodo di tre mesi) e della revoca dell'incarico. Nel caso di procedimento disciplinare che si concluda con la sanzione della sospensione dal servizio, il legislatore delegato potrà prevedere la sanzione accessorie del trasferimento d'ufficio. Viene rimesso al legislatore delegato il compito di individuare gli effetti delle sanzioni disciplinari inflitte ai fini della conferma nell'incarico.

13. Coordinamento dell'ufficio del giudice di pace da parte del presidente del tribunale

I principi direttivi sono ricavabili dalla disposizione precettiva contenuta nell'art. 4, che assegna al presidente del tribunale il compito di coordinare l'ufficio del giudice di pace, provvedendo ai compiti di gestione del personale di magistratura e di cancelleria.

Al fine di garantire la trasparenza nella gestione, si dispone che il presidente del tribunale deve predisporre la tabella di organizzazione dell'ufficio e, soprattutto, provveda ad individuare i criteri per l'assegnazione degli affari, da compiersi facendo ricorso a procedure automatiche.

Per l'assolvimento di tali compiti, considerata la loro gravosità, il presidente del tribunale può avvalersi di uno o più giudici professionali (ivi inclusi, ovviamente, i presidenti di sezione).

14. Criteri di liquidazione delle indennità:

Si prevede espressamente che il legislatore delegato, in sede di determinazione dei criteri di liquidazione dell'indennità, disponga che quella prevista a fronte dell'assolvimento dei compiti svolti all'interno dell'ufficio per il processo sia di misura inferiore a quella prevista per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali (e, analogamente, per i compiti di natura giudiziaria svolti dai viceprocuratori onorari).

La liquidazione dell'indennità deve essere subordinata (almeno in parte) al raggiungimento degli obiettivi fissati dal presidente del tribunale o dal procuratore della Repubblica, al fine di incentivare la produttività dei magistrati onorari. Conseguentemente, in sede di attuazione della delega, è certamente ipotizzabile una strutturazione dell'indennità in questione prevedendo la ripartizione della stessa in una quota fissa ed in una quota incentivante.

Inoltre, si prevede che "la dotazione organica dei magistrati onorari, i compiti e le attività agli stessi demandati, gli obiettivi stabiliti dal presidente del tribunale e dal procuratore della Repubblica e i criteri di liquidazione delle indennità siano stabiliti in modo da assicurare la compatibilità dell'incarico onorario con

lo svolgimento di altre attività lavorative”: questo criterio direttivo si propone l’obiettivo di parametrare l’entità dell’impegno richiesto ai magistrati non togati alla natura onoraria dell’incarico, in attuazione dell’art. 106 della Costituzione.

Quanto al regime previdenziale e assistenziale si rimette al legislatore delegato il compito di individuare e regolare un regime previdenziale e assistenziale compatibile con la natura onoraria dell’incarico, prevedendo che le risorse necessarie siano acquisite attingendo dal capitolo di bilancio destinato alla copertura delle spese necessarie per la corresponsione dell’indennità.

15. Formazione:

I criteri di delega per la disciplina dei magistrati onorari sono ricavabili dalla disposizione precettiva contenuta nell’art. 5, che prevede che i magistrati onorari debbono partecipare alle riunioni trimestrali dal capo dell’ufficio, mutuando il modello previsto per i giudici togati dall’art. 47quater Ord. Giudiz.

In particolare, si prevede l’obbligo per i magistrati onorari di partecipare alle riunioni trimestrali, finalizzate all’esame delle questioni giuridiche più rilevanti di cui abbiano curato la trattazione, alla discussione delle soluzioni adottate e per favorire lo scambio di esperienze giurisprudenziali e delle prassi innovative; alle predette riunioni partecipano anche i magistrati professionali.

In questo modo, si agevolerà un arricchimento professionale e l’uniformità degli indirizzi giurisprudenziali, creando l’occasione per la diffusione della conoscenza in ordine alla giurisprudenza del giudice dell’impugnazione.

Sempre al fine di assicurare un adeguato e costante aggiornamento professionale, si prevede che i magistrati onorari debbono partecipare ai corsi di formazione decentrata organizzati dalla Scuola superiore della magistratura.

Al fine di rendere effettiva tale attività formativa, si prevede che la mancata partecipazione senza giustificato motivo sia alle riunioni trimestrali, che alle iniziative di formazione decentrata, deve essere valutata negativamente ai fini della conferma nell’incarico.

16. Aumento di competenza del giudice di pace nel settore civile

Al fine di incrementare l’efficienza dei tribunali e in considerazione della più elevata qualificazione professionale che i magistrati onorari potranno conseguire dopo l’approvazione della riforma, si prevede un sensibile aumento della competenza in materia civile.

In particolare, si prevede che il legislatore delegato possa attribuire alla competenza del giudice di pace i seguenti procedimenti:

- 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, sia nella fase istruttoria che decisoria;
- c) le cause in materia di diritti reali e di comunione connotate da maggiore semplicità, sia nella fase istruttoria che decisoria;
- 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, sia nella fase istruttoria che decisoria.

g) i procedimenti di espropriazione mobiliare presso il debitore e di espropriazione di cose del debitore che sono in possesso di terzi; il presidente del tribunale attribuisce ad uno o più giudici professionali il compito di impartire specifiche direttive anche in merito alle prassi applicative e di vigilare sull'attività dei giudici onorari di pace.

Dai dati statistici relativi al 2012 si desume che complessivamente verrebbero assegnati alla competenza del giudice di pace almeno 110.000 procedimenti, di cui 30.000 di cognizione e il resto di volontaria giurisdizione.

17. Regime transitorio:

E' necessario farsi carico delle specifiche esigenze dei magistrati onorari attualmente in servizio.

Con riferimento alla durata dell'incarico, va premesso che essi hanno già beneficiato di numerose proroghe legislative, sin dal 2007.

La durata dell'incarico attualmente prevista per i giudici di pace è di 75 anni mentre per i GOT e i VPO è di 72 anni.

Invece, il legislatore delegante ha fissato il limite di età di 65 anni, per i magistrati onorari che verranno nominati successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo delegato.

Ciò premesso, per i magistrati onorari già in servizio si è ritenuto necessario modulare la durata residua dell'incarico a seconda dell'età anagrafica alla data di entrata in vigore dei decreti delegati, al fine di contenere i disagi conseguenti alla riforma.

Pertanto, si sono ipotizzate le seguenti fasce di età:

- tra 61 e 68 anni di età, i magistrati onorari potranno essere confermati, previa valutazione di professionalità, per un solo quadriennio;
- tra 50 e 61 anni di età, potranno ottenere la conferma per due quadrienni
- tra 40 e 50 anni di età, potranno essere confermati per tre quadrienni
- al di sotto di 40 anni, potranno essere confermati per quattro quadrienni.

E' in ogni caso previsto che l'incarico cessa al compimento del 68^a anno di età.

Inoltre, il predetto regime transitorio si rende necessario al fine di evitare un repentino svuotamento degli uffici giudiziari, con negative conseguenze in tema di funzionalità degli uffici.

La normativa transitoria riguarda anche i compiti che possono essere svolti dai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto delegato. Al fine di evitare che i giudici di pace già in servizio subiscano una grave e repentina decurtazione dei compensi (ciò si verificherebbe se i GOT, entrando a far parte immediatamente dell'ufficio del giudice di pace, andassero a concorrere nella ripartizione degli

affari), si prevede che i giudici onorari di tribunale per il primo quadriennio continuino ad essere inquadrati all'interno del tribunale.

Quanto, invece, alla composizione dell'ufficio per il processo, si prevede che il presidente del tribunale possa disporre l'inserimento dei GOT sin dall'entrata in vigore del decreto legislativo; per i giudici di pace, sempre al fine di assicurare loro un certo periodo di tempo in cui il loro status rimane immutato, si prevede che essi possano comporre l'ufficio per il processo solo su loro domanda.

Per quanto riguarda l'assegnazione degli affari, alla stessa esigenza di tutela dei giudici di pace risponde la previsione che soltanto a costoro sono assegnati, per il primo quadriennio, gli affari di competenza del giudice di pace.

Per quanto riguarda i criteri di liquidazione dell'indennità spettanti sia ai giudici di pace che ai GOT rimarranno immutati, per il primo quadriennio. La stessa scelta è compiuta per i viceprocuratori onorari.

E' espressamente previsto che i magistrati onorari possono ricorrere a forme di contribuzione volontaria, al fine di non gravare sulle finanze pubbliche.

Infine, si prevede (con una disposizione di carattere non transitorio, ma a regime) che annualmente il Ministero individua l'importo di cui ogni tribunale e ogni procura della Repubblica può disporre ai fini della liquidazione delle indennità dei magistrati onorari. La norma si propone di attribuire ai capi degli uffici gli strumenti concretamente in grado di consentire loro un efficiente impiego dei magistrati onorari. Con riferimento, in particolare, al tribunale, la preventiva conoscenza delle somme di cui può disporre consente al presidente del tribunale di assumere le decisioni necessarie a far sì che i giudici di pace (ivi inclusi anche i giudici onorari di tribunale) concorrano tutti e in modo equilibrato, all'efficienza complessiva sia dell'ufficio del giudice di pace che del tribunale. Ad esempio, se la durata dei processi innanzi al giudice di pace si attesta notevolmente al di sotto dei limiti previsti dalla c.d. Legge Pinto, sarà indice di buona gestione la scelta del presidente di impiegare una parte delle energie lavorative dei magistrati addetti all'ufficio del giudice di pace per ridurre i tempi di definizione dei processi pendenti in tribunale. Questa scelta legislativa consente di far emergere le capacità gestionali dei capi degli uffici, anche con riguardo all'efficiente impiego delle risorse.

18. Norma di natura finanziaria

L'ultimo articolo contiene la clausola di invarianza finanziaria.