



DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della giustizia (ORLANDO)

di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (PADOAN)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 GENNAIO 2015

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

Le pagine da 30 a 36, recanti l'Analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), si intendono sostituite dalle seguenti:

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)**SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI****A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate**

L'intervento normativo si propone di attuare la riforma organica della magistratura onoraria, imposta dall'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), che 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.

Per quanto riguarda gli aspetti internazionalistici, si veda alla lettera B) che segue.

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

Uno dei principali obiettivi della riforma è rappresentato dalla necessità di apprestare una compiuta regolamentazione del ruolo della magistratura onoraria all'interno dell'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 *Secrétaires 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.

Un altro obiettivo va individuato nell'intento del legislatore di riservare al giudice professionale, in via tendenzialmente esclusiva, la decisione delle cause vertenti nelle materie assegnate alla competenza del tribunale, perché sono le controversie di maggiore delicatezza e complessità. Questo obiettivo viene perseguito con l'ampliamento della competenza del giudice di pace (assegnando materie di maggiore semplicità) nonché prevedendo che di regola il giudice onorario sia impiegato in funzione di supporto della magistratura professionale. Questa attività di ausilio si espleta sia mediante lo svolgimento di attività preparatorie all'esercizio delle funzioni giurisdizionali dei giudici professionali, sia attraverso l'istituto della delega, governata dalle direttive del giudice professionale delegante, che consente un'estrema flessibilità ed efficienza nella gestione del ruolo, perché da un lato permette l'aumento di produttività valorizzando la professionalità dei giudici onorari 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.

Inoltre, ulteriore obiettivo consiste nel prevedere l'individuazione e la regolazione di un regime previdenziale ed assistenziale compatibile con la natura onoraria dell'incarico, prevedendo l'acquisizione delle risorse finanziarie necessarie a tal fine, mediante misure incidenti sull'indennità senza oneri gravanti sulla finanza pubblica.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR

Le rilevazioni necessarie per verificare gli effetti prodotti dal presente provvedimento possono essere individuati nelle seguenti:

- a) Per quanto riguarda l'ufficio del giudice di pace:
 - tempi di definizione dei processi affidati all'ufficio del giudice di pace e raffrontati a quelli degli anni precedenti all'entrata in vigore della riforma
 - numero di procedimenti definiti dall'ufficio del giudice di pace, rapportati alle sopravvenienze e raffrontati a quelli degli anni precedenti all'entrata in vigore della riforma
- b) con riferimento al tribunale:
 - tempi di definizione dei processi e raffrontati a quelli degli anni precedenti all'entrata in vigore della riforma
 - numero di procedimenti definiti, rapportati alle sopravvenienze e raffrontati a quelli degli anni precedenti all'entrata in vigore della riforma
 - numero di magistrati onorari a cui viene affidata la trattazione di procedimenti in via autonoma, numero di procedimenti e numero di procedimenti definiti in tale veste
 - numero di magistrati onorari che ricevono la delega dei magistrati togati
 - tipologia dei procedimenti nei quali è affidata la delega
 - tipologia dei provvedimenti delegati
 - numero di procedimenti a cui la delega si riferisce e numero di provvedimenti adottati quale soggetto delegato
- c) infine, per quanto riguarda i vice procuratori onorari:
 - numero di magistrati onorari che ricevono la delega dei magistrati togati
 - numero di procedimenti a cui la delega si riferisce e numero di provvedimenti adottati quale soggetto delegato

- tipologia di reati per i quali è affidata la delega
- tipologia di provvedimenti delegati.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Uffici giudiziari, magistrati professionali, cancellerie, magistrati onorari, avvocati, notai, dirigenti pubblici, utenti del servizio giustizia.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Il Ministro ha avviato un tavolo di consultazione con le seguenti associazioni rappresentative dei magistrati onorari (sia giudici di pace, che giudici onorari di tribunale che vice procuratori onorari):

Associazione Nazionale Giudici di Pace (ANGdP)

Unione Nazionale Giudici di Pace (UNAGIPA)

Unità Democratica Giudici di Pace (UDgdp)

Confederazione Giudici di Pace (C.G.d.P.)

Organismo Unitario Magistratura Onoraria- Magistrati On. Uniti

Coordinamento Nazionale Magistrati Onorari d'Italia

Associazione Magistrati Onorari del Distretto di Salerno (AMODS)

Associazione Nazionale Magistrati Onorari - Movimento per -

Associazione Nazionale Magistrati Onorari

Federazione Magistrati Ordinari di Tribunale - FEDERMOT -

Confederazione Generale Italiani Magistrati Onorari Tribunale - CO.GLITA.

Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari - UNIMO

Le richieste avanzate riguardano la stabilizzazione dei magistrati già in servizio, la questione previdenziale e i criteri di liquidazione del compenso.

Quanto alla stabilizzazione dei magistrati già in servizio alla data di entrata in vigore della riforma, le associazioni hanno chiesto di fissare la durata massima dell'incarico di magistrato onorario fino al raggiungimento dell'età anagrafica di 75 anni o, in subordine, a 72 anni (così le associazioni ANMO, COGITA, CONAMO, FEDERMOT, MOU; Associazione nazionale giudici di pace; Unione nazionale giudici di pace; Confederazione giudici di pace; Unità democratica giudici di pace; Movimento autonomo giudici di pace).

In subordine, le associazioni dei magistrati onorari di tribunale (ANMO, COGITA, CONAMO, FEDERMOT, MOU) hanno chiesto di prevedere un corso-concorso di accesso riservato ai ruoli ordinari della magistratura e, inoltre, l'inserimento in un ruolo ad esaurimento a cui le pp.AA. devono attingere "con precedenza sugli eventuali vincitori o idonei di concorsi banditi dopo l'entrata in vigore della riforma".

Infine, l'UNIMO ha chiesto di prevedere la reiterabilità degli incarichi per quattro o più quadrienni con passaggio al raggiungimento dei sedici o più anni ad altre funzioni nell'ambito della magistratura onoraria".

Nello schema di disegno di legge delega la questione della durata dell'incarico è disciplinata dall'art. 2, comma 16, n. 1). Con la suddetta proposta di delega, si è scelto di differenziare la durata dell'incarico dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto delegato a seconda della loro età anagrafica. In particolare, è previsto che i magistrati onorari in servizio potranno essere confermati per tre quadrienni e che nel caso in cui alla predetta data non abbiano ancora compiuto i quaranta anni di età ai tre quadrienni possa far seguito, previa conferma, un ulteriore quadriennio di permanenza in servizio.. E' inoltre previsto che i magistrati che hanno compiuto il sessantacinquesimo anno di età alla scadenza dei tre quadrienni di conferma nell'incarico possono essere, a domanda, confermati sino al raggiungimento del limite massimo di

età previsto per la permanenza in servizio per svolgere esclusivamente i compiti inerenti all'ufficio per il processo.

Infine, l'età anagrafica massima prevista nella norma di delega è di 68 anni.

Tale opzione normativa relativa alla durata dell'incarico dei magistrati onorari già in servizio è stata condivisa dalle associazioni rappresentative dei magistrati onorari (sia giudici di pace, che giudici onorari di tribunale che vice procuratori onorari) nel corso dei lavori del tavolo tecnico convocato dal Ministro della giustizia.

E' evidente, quindi, che le richieste delle associazioni di categoria sono state tenute in debita considerazione. In particolare, il legislatore delegante si è fatto carico delle esigenze di coloro che hanno prestato servizio quali magistrati onorari per molteplici anni e che hanno ottenuto varie proroghe legislative, ciascuna della durata di un anno. Al contempo, ha ritenuto contrastante con la natura onoraria dell'incarico una disposizione legislativa che, stabilizzando tutti i magistrati onorari fino al raggiungimento dell'età pensionabile, avrebbe sancito la durata a tempo indeterminato del rapporto di servizio. Ciò avrebbe rappresentato una grave frizione con la intrinseca natura temporanea dell'incarico onorario e, soprattutto, avrebbe reso necessario prevedere una copertura previdenziale, con la conseguente necessità di stanziare apposite ed ingenti risorse finanziarie e, in ogni caso, avrebbe alimentato aspettative di stabilizzazione anche nei magistrati onorari a cui l'incarico verrà conferito dopo l'approvazione della riforma.

Con riferimento alla tutela previdenziale, l'associazione ANMO ha proposto di prevedere la stipula, da parte del Ministro, di una polizza assicurativa a favore dei magistrati onorari "*che non esercitano un'arte o professione con obbligo di iscrizione alla relativa Cassa previdenziale*".

Lo schema di disegno di legge delega prevede, quanto al regime previdenziale e assistenziale dei magistrati non ancora in servizio alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi delegati, che il legislatore delegato individui e regoli 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.

Per i magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, l'art. 2, comma 16, nr. 5) demanda al legislatore delegato il compito di prevedere che "*i magistrati onorari possono ricorrere a forme volontarie di contribuzione previdenziale, senza oneri per la finanza pubblica*".

Infine, con riferimento ai criteri di commisurazione del compenso, le associazioni hanno chiesto di assicurare una indennità minima garantita di € 36.000,00 lordi annui (così le associazioni dei magistrati onorari di tribunale ANMO, COGITA, CONAMO, FEDERMOT, MOU e quelle, rappresentative dei giudici di pace, denominate Associazione nazionale giudici di pace; Unione nazionale giudici di pace; Confederazione giudici di pace; Unità democratica giudici di pace; Movimento autonomo giudici di pace.

Queste ultime associazioni hanno arricchito la richiesta con le seguenti, ulteriori indicazioni:

- indennità variabile in base al numero di processi definiti
- tetto massimo di € 72.000,00
- fissazione della pianta organica in non più di 2.500 unità
- corresponsione delle indennità per giudici onorari e vice procuratori onorari prelevando le somme da un capitolo diverso dal capitolo nr. 1362.

Trattandosi di disegno di legge delega, lo schema non può che limitarsi a fissare i principi e criteri direttivi. Per tale ragione, non è stata accolta la richiesta di stabilire un'indennità minima. La relativa valutazione spetterà quindi al legislatore delegato.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO").

L'intervento normativo è reso necessario dall'art. 245 del d.lgs. 51/98 e, pertanto, non era possibile perseguire la c.d. "opzione zero".

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

In alternativa all'inserimento del giudice onorario di tribunale all'interno dell'ufficio del processo, sarebbe stata la continuazione del regime attuale, che prevede che il GOT faccia parte del tribunale e svolga vere e proprie funzioni giurisdizionali, sulla base di criteri dettati dal Consiglio superiore della magistratura. Con la riforma, l'impiego della magistratura onoraria viene ripensato, limitando al massimo i casi in cui la stessa può essere impiegata per la trattazione di autonomi procedimenti, privilegiando l'attività di supporto all'esercizio della funzione giurisdizionale da parte dei magistrati professionali.

Quanto all'inserimento dei giudici onorari all'interno dell'ufficio per il processo, si tratta di una innovazione organizzativa che da tempo ha dato buoni risultati.

Il Tribunale di Milano, successivamente all'introduzione del tirocinio formativo dei giovani laureati (art. 37 del DL 98/2011), ha registrato, nel periodo compreso tra il 1 luglio 2011 e il 31 marzo 2012 un incremento medio di produttività dei giudici coinvolti intorno al 20%.

Anche il Tribunale di Firenze ha avuto modo di verificare l'utilità del tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari. Come illustrato nella relazione depositata il 4 luglio 2013 presso la Camera dei Deputati, i giudici affiancati dal tirocinante hanno avuto una produttività notevolmente superiore rispetto a quella dei colleghi che non si sono avvalsi di questa opportunità e segnatamente pari al 50% di sentenze in più. Anche sotto il profilo della durata del processo si sono verificati sensibili miglioramenti, tenendo conto che i giudici supportati dagli stagisti hanno garantito un abbattimento medio del 23% dei tempi medi di definizione dei processi.

Questo sensibile incremento della produttività complessiva dell'ufficio giudiziario, conseguente all'introduzione dell'ufficio per il processo, rappresenta la ragione per cui si è scelto di inserirvi anche la magistratura onoraria.

Per contro, va rammentato che dai dati acquisiti a campione da alcuni tribunali emerge che attualmente i giudici onorari hanno una produttività pari al 6% di quella dei giudici togati.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE P.M.I.

A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni.

Il provvedimento consentirà un notevole recupero di efficienza da parte di tutti gli uffici giudiziari interessati (giudice di pace, tribunale, procura della Repubblica) e maggiore chiarezza del quadro ordinamentale della magistratura onoraria, anche sotto il profilo della omogeneizzazione dei criteri di liquidazione delle indennità, oggi diversi tra le varie figure di magistrati onorari.

Non si ravvisano svantaggi di sorta, perché la riforma consentirà la massima flessibilità nell'impiego della magistratura onoraria, mediante gli istituti

- dell'ufficio del processo
- della delega di funzioni giurisdizionali
- e, in via residuale, dell'assegnazione di un ruolo, in casi limitati ed eccezionali.

B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

Per le ragioni esposte sub. A), le micro, piccole e medie imprese saranno agevolate dal recupero di efficienza della giustizia civile.

C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie indicate.

D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione

L'attuazione effettiva del provvedimento dipende:

- dal Consiglio superiore della magistratura, per quanto riguarda la disciplina del tirocinio e la regolamentazione generale delle modalità di impiego dei magistrati onorari
- dalla Scuola superiore della magistratura, con riferimento ai corsi di aggiornamento professionale
- dal Ministero della giustizia, per le dotazioni materiali, in particolare informatiche
- dai magistrati professionali (tra cui anche i capi degli uffici) per come decideranno di avvalersi dei magistrati onorari (delega, o attività soltanto reparatorie, ecc.)
- dei magistrati onorari, specie coloro che sono già in servizio alla data di entrata in vigore della riforma: è, ad esempio, previsto che i giudici di pace in servizio possano essere inseriti nell'ufficio per il processo esclusivamente su loro domanda;

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

Il sistema giustizia trarrà sensibili vantaggi sul piano dell'efficienza, perché i magistrati onorari potranno essere impiegati da ciascun ufficio (nelle articolazioni delle sezioni, per i tribunali; e dei gruppi di lavoro, per le procure della Repubblica) secondo le specifiche esigenze.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio sono il Ministero della giustizia ed il Consiglio superiore della magistratura.

B) Azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste particolari azioni di pubblicità dell'intervento normativo, perché diretto a un pubblico specializzato.

C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Non sono previste specifiche modalità per il controllo e il monitoraggio, in quanto il Ministero della giustizia può estrarre i dati necessari dai propri sistemi informativi ed elaborarli mediante la competente direzione generale di statistica.

Anche la Scuola e il Consiglio superiore della magistratura potranno fornire i dati di loro competenza, rispettivamente con riferimento alla partecipazione ai corsi di formazione decentrata e alle riunioni trimestrali a cui devono partecipare i giudici onorari.

D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento normativo.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR

Le rilevazioni necessarie per verificare gli effetti prodotti dal presente provvedimento possono essere individuati nelle seguenti:

- a) Per quanto riguarda l'ufficio del giudice di pace:
 - tempi di definizione dei processi affidati all'ufficio del giudice di pace e raffrontati a quelli degli anni precedenti all'entrata in vigore della riforma
 - numero di procedimenti definiti dall'ufficio del giudice di pace, rapportati alle sopravvenienze e raffrontati a quelli degli anni precedenti all'entrata in vigore della riforma
- b) con riferimento al tribunale:
 - tempi di definizione dei processi e raffrontati a quelli degli anni precedenti all'entrata in vigore della riforma
 - numero di procedimenti definiti, rapportati alle sopravvenienze e raffrontati a quelli degli anni precedenti all'entrata in vigore della riforma
 - numero di magistrati onorari a cui viene affidata la trattazione di procedimenti in via autonoma, numero di procedimenti e numero di procedimenti definiti in tale veste
 - numero di magistrati onorari che ricevono la delega dei magistrati togati
 - tipologia dei procedimenti nei quali è affidata la delega
 - tipologia dei provvedimenti delegati
 - numero di procedimenti a cui la delega si riferisce e numero di provvedimenti adottati quale soggetto delegato
- c) infine, per quanto riguarda i vice procuratori onorari:
 - numero di magistrati onorari che ricevono la delega dei magistrati togati
 - numero di procedimenti a cui la delega si riferisce e numero di provvedimenti adottati quale soggetto delegato
 - tipologia di reati per i quali è affidata la delega
 - tipologia di provvedimenti delegati.

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo non confligge con la normazione dell'Unione europea.

