



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori DE CRISTOFARO, DE PETRIS, BAROZZINO,  
CERVELLINI, PETRAGLIA, STEFANO e URAS**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MARZO 2015

Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, e altre disposizioni concernenti l’ordinamento e la competenza del giudice di pace, nonché delega al Governo in materia di tutela previdenziale dei medesimi giudici

ONOREVOLI SENATORI. – Gli uffici del giudice di pace, dopo un lungo dibattito della dottrina e delle forze politiche, sono stati istituiti con la legge 21 novembre 1991, n. 374, e hanno iniziato la loro attività il 2 maggio 2005. Tali uffici sono stati istituiti per venire incontro alle esigenze della giustizia del quotidiano e di prossimità ai cittadini; erroneamente si parlò della figura del giudice di pace quale erede del vecchio conciliatore, e comunque di un giudice secondo equità.

In realtà il giudice di pace esercita a tempo pieno la funzione giudiziaria secondo diritto ed è stato impegnato per dirimere cause civili per oltre 278.000 unità, nonché decreti ingiuntivi per oltre 504.000 atti, già dall'anno 1996.

Successivamente il legislatore, avendo avvertito la positività e l'affidabilità di tale ufficio giudiziario, già nel 1999 ha modificato in vari aspetti la legge istitutiva ed ha attribuito a tali uffici competenze penali e sui ricorsi avverso le sanzioni amministrative; successivamente è stata aumentata la competenza per valore nelle cause civili.

Ad oggi il giudice di pace tratta:

1) tutte le cause civili su beni mobili fino a 5.000 euro e fino a 20.000 euro per quanto riguarda le cause di risarcimento danni da circolazione stradale;

2) decreti ingiuntivi per importi fino a 5.000 euro;

3) la totalità delle opposizioni a sanzioni amministrative (violazioni al codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, e altre), salvo alcune materie di competenza dei tribunali (lavoro, urbanistica e igiene);

4) buona parte dei reati procedibili a querela (minacce, diffamazioni, lesioni colpose eccetera);

5) provvedimenti in materia di immigrazione.

La legge n. 374 del 1991, solo in parte modificata nel 1999, prevede uno *status* dei giudici di pace chiaramente in contrasto con la funzione che questi hanno assunto, con la stessa Carta costituzionale, nonché con le normative europee, in particolare con la raccomandazione del 17 novembre 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che prescrive condizioni e trattamenti di tutti i giudici professionali e onorari in relazione all'esigenza di assicurare autonomia ed indipendenza a chi esercita la funzione giurisdizionale. Ne discende l'esigenza di adeguamento dello *status* giuridico del giudice di pace alla funzione svolta, esigenza avvertita sia dalle forze parlamentari, sia dallo stesso Governo che nel 2000 pensò di riparare a tale anomala condizione con l'istituzione della commissione di studio «Acone» per la riforma della magistratura onoraria.

In sintesi, i giudici di pace:

1) sono selezionati e nominati a seguito di pubblico concorso per titoli, che dà luogo a una prima selezione con ammissione al tirocinio; a seguito del tirocinio semestrale si opera una seconda selezione per l'attribuzione dei posti disponibili in organico;

2) i giudici di pace sono sottoposti, come qualsiasi pubblico funzionario e giudice professionale, a controlli periodici sull'attività svolta e a procedimenti disciplinari, previo parere dei consigli giudiziari distret-

tuali e delibera del Consiglio superiore della magistratura (CSM);

3) gli uffici del giudice di pace sono sottoposti alla vigilanza dei presidenti dei tribunali;

4) il trattamento economico dei giudici di pace è rappresentato da l'indennità fissa forfettaria mensile di euro 258, da un'indennità di euro 36 per ciascuna udienza tenuta nel limite di 110 udienze all'anno, da un'indennità di 10 euro per ciascun decreto ingiuntivo emesso, nonché da un'indennità di euro 56 per ogni processo ordinario definito; indennità minori (per lo più pari ad euro 10 per ogni provvedimento emesso) sono previste in materia penale e di immigrazione; il complessivo trattamento dei giudici di pace è sottoposto alle detrazioni fiscali, quali reddito da lavoro dipendente e non può comunque superare 72.000 euro lordi l'anno;

5) i giudici di pace non godono di alcuna forma di tutela assistenziale e previdenziale;

6) in particolare, oltre a non maturare il diritto alla pensione, i giudici di pace non godono di tutela alcuna per la salute, la gravidanza e il puerperio, la famiglia e gli infortuni sul lavoro; né è previsto un trattamento di fine rapporto;

7) il giudice di pace dura in carica quattro anni e può essere riconfermato solo per altri due mandati a seguito di un esame accurato dell'attività dallo stesso svolta (sentenze emesse, verbali d'udienza, tempi e quantità di processi definiti, comportamento deontologico) da parte dei consigli giudiziari e del CSM;

8) nei procedimenti disciplinari, il giudice di pace è chiamato a difendersi solo in occasione del giudizio davanti al consiglio giudiziario competente, mentre non gli è consentita alcuna difesa nel successivo e definitivo giudizio davanti al CSM;

9) in occasione della valutazione per la conferma il giudice di pace non ha alcuna possibilità di difesa, sia davanti al consiglio giudiziario, sia davanti al CSM;

10) l'organico complessivo dei giudici di pace previsto dalla legge è di 4.700 unità, numero eccessivo per le esigenze degli uffici e mai di fatto raggiunto.

Evidente è l'anomalia di un trattamento giuridico e ordinamentale assolutamente inadeguato rispetto all'importanza della funzione svolta e la necessità di garantire ai giudici di pace alcune garanzie giuslavoristiche al fine di assicurare professionalità, indipendenza e imparzialità. Il presente disegno di legge intende quindi porre riparo alle maggiori anomalie presenti nella disciplina attuale che peraltro hanno creato gravi e reiterate contestazioni della categoria e danni al servizio giustizia. In particolare, si propone la modifica di alcuni istituti fondamentali della legge n. 374 del 1991:

1) nomina dei giudici di pace: stante l'importanza assunta da tali giudici, si propone che la loro nomina sia subordinata a un concorso pubblico per esami riservato ad avvocati che abbiano esercitato almeno per cinque anni la professione, oltre ai magistrati professionali e agli avvocati dello Stato che hanno cessato le funzioni;

2) durata dell'incarico: la durata dell'incarico resta quadriennale, ma è prevista la possibilità di rinnovi degli incarichi quadriennali senza alcuna limitazione fino al raggiungimento del settantacinquesimo anno di età, previa verifica di professionalità, efficienza, imparzialità e deontologia da parte del CSM;

3) tutela previdenziale e assistenziale: al riguardo è prevista una delega al Governo, con principi e criteri direttivi semplici ma esaustivi;

4) garanzia dell'indipendenza e autonomia del giudice: è garantito il diritto di difesa del giudice di pace in occasione dei procedimenti disciplinari e di conferma sia dinanzi al consiglio giudiziario sia dinanzi al CSM;

5) aumento della competenza del giudice di pace: i buoni risultati riscontrati nel-

l'attività fino ad oggi svolta, con definizione dei processi entro l'anno, e lo scarso numero di appelli, suggeriscono di aumentare la competenza del giudice di pace in materia civile, attribuendogli la competenza per valore sulle cause relative a beni mobili fino ad euro 30.000, nonché la competenza esclusiva in materia condominiale, di tutela di consumatori e utenti e di esecuzioni mobiliari. È previsto, inoltre, un aumento della competenza in materia penale. Le nuove competenze si applicano anche alle cause in corso davanti ai tribunali con esclusione di quelle già assunte in decisione;

6) altre disposizioni processuali: viene soppresso il contributo unificato nelle cause di opposizione a sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, in considerazione del loro valore assai contenuto; viene stabilito il principio generale che, in materia di contratti stipulati da consumatori e utenti di servizi, in posizione debole, l'onere della prova ricada sempre sull'imprenditore, al fine di consentire, ad esempio, al cittadino che riceve bollette

esorbitanti, di potersi difendere senza essere onerato da prove impossibili;

7) copertura finanziaria: la copertura può essere garantita, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, attraverso i fondi che si renderanno disponibili sia a seguito della consistente riduzione dei carichi di lavoro dei tribunali, sia a seguito della riduzione complessiva dell'organico che da 4.700 unità alle 2.400 unità (tale riduzione è coerente con la riduzione del numero delle sedi e corrisponde alle esigenze effettive degli uffici sulla base dei carichi presenti e futuri), sia a seguito dei risparmi di spesa derivanti dall'abbattimento dell'arretrato e dei costi derivanti dai risarcimenti della legge n. 89 del 2001, cosiddetta «legge Pinto», sia a seguito dell'informatizzazione del processo (solo per le notifiche si spendono attualmente circa 600 milioni di euro l'anno), sia con una più efficiente e razionale gestione delle entrate di giustizia (numerosi crediti degli uffici, contributi unificati, ammende in materia penale, e così via, cadono in prescrizione per inerzia dei competenti funzionari).

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Nomina dei giudici di pace, concorsi  
per titoli ed esami)*

1. Il comma 3 dell'articolo 5 della legge 21 novembre 1991, n. 374, è sostituito dal seguente:

«3. La nomina a giudice di pace è subordinata al superamento di un concorso per titoli ed esami. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con apposito provvedimento legislativo, sono stabiliti i termini e le modalità per lo svolgimento del concorso, attenendosi alle procedure concorsuali previste dalla legge per la nomina a magistrato ordinario di carriera, in quanto compatibili».

2. Per i giudici in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, che hanno ottenuto almeno due valutazioni di idoneità da parte del Consiglio superiore della magistratura (CSM), restano fermi i requisiti previsti dalla normativa vigente prima della medesima data di entrata in vigore, ed essi possono essere riconfermati per ulteriori periodi quadriennali fino al compimento del settantacinquesimo anno di età, ai sensi dell'articolo 7 della legge 21 novembre 1991, n. 374, come modificato dall'articolo 2 della presente legge.

## Art. 2.

*(Durata quadriennale degli incarichi, controllo dell'attività svolta e rinnovabilità degli incarichi)*

1. All'articolo 7 della legge 21 novembre 1991, n. 374, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. L'incarico di giudice di pace dura quattro anni ed è rinnovabile, su domanda dell'interessato e previo giudizio di idoneità, per ulteriori periodi di quattro anni, fino al compimento del settantacinquesimo anno di età.»;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Il rinnovo dell'incarico è subordinato al giudizio di idoneità, espresso sulla base della valutazione comparata, limitatamente all'ultimo quadriennio, dei seguenti criteri tassativi:

a) i dati statistici relativi all'attività svolta, con riferimento al numero dei processi comunque definiti e alla loro durata media;

b) l'esame a campione dei provvedimenti giurisdizionali redatti;

c) la frequenza ai corsi di aggiornamento professionale obbligatori;

d) l'applicazione di provvedimenti disciplinari più gravi dell'ammonizione. Nel caso in cui emergano profili rilevanti ai sensi dell'articolo 9, la procedura di rinnovo è sospesa di diritto e si procede ai sensi del predetto articolo 9»;

c) il comma 2-bis è sostituito dal seguente:

«2-bis. Il rinnovo dell'incarico è disposto con decreto del Ministro della giustizia, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura, su proposta della sezione del consiglio giudiziario relativa ai giudici di pace. In ogni fase del procedimento è garantito il diritto di difesa e di contraddittorio del giudice di pace»;

d) il comma 2-ter è sostituito dal seguente:

«2-ter. Se nelle more del procedimento di rinnovo, ovvero in conseguenza della sua sospensione, scade il termine quadriennale, l'incarico del giudice di pace è provvisoriamente prorogato fino alla comunicazione del decreto del Ministro della giustizia di cui al comma 2-bis. In caso di rinnovo, il periodo di proroga legale si computa nel quadriennio».

### Art. 3.

*(Delega al Governo in materia di tutela previdenziale del giudice di pace)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di assicurare la tutela previdenziale del giudice di pace, attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che i giudici di pace devono essere iscritti alla Cassa di previdenza forense, di seguito denominata «Cassa», ricorrendone i presupposti di legge, ovvero alla Gestione separata dell'INPS prevista dall'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, di seguito denominata «Gestione»;

b) stabilire che il reddito dei giudici di pace iscritti alla Cassa è assimilato al reddito professionale da avvocato;

c) prevedere che i contributi dovuti alla Cassa e alla Gestione sono posti a carico del Ministero della giustizia per due terzi e a carico dei giudici di pace per un terzo;

d) prevedere che i giudici di pace iscritti alla Cassa o alla Gestione godono di tutti i diritti previdenziali e assistenziali, alle condizioni, nei tempi, nelle modalità e nelle misure stabiliti dalla legge, dai regolamenti e dalle disposizioni interne dei relativi enti previdenziali;

e) stabilire che i giudici di pace in servizio o cessati dalle funzioni possono chiedere il riscatto a fini pensionistici dei periodi di servizio anteriormente prestati, fino ad un massimo di dodici annualità; il contributo dovuto alla Cassa e alla Gestione è posto a carico del Ministero della giustizia nella misura di due terzi;

f) stabilire l'applicazione delle norme in materia di ricongiunzione dei periodi assicurativi.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza è prorogata di novanta giorni.

#### Art. 4.

*(Riduzione dell'organico complessivo)*

1. Al comma 1 dell'articolo 3 della legge 21 novembre 1991, n. 374, la parola: «4.700» è sostituita dalla seguente: «2.400».

#### Art. 5.

*(Tipizzazione degli illeciti disciplinari e garanzie ordinamentali)*

1. All'articolo 9 della legge 21 novembre 1991, n. 374, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: «o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi» sono soppresse;



b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dal capo I del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, e successive modificazioni».

#### Art. 6.

(*Norme processuali*)

1. All'articolo 7 del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il giudice di pace è competente per le cause relative a beni mobili di valore non superiore a euro 30.000, quando dalla legge non sono attribuite alla competenza di un altro giudice»;

b) il secondo comma è abrogato;

c) al terzo comma, dopo il numero 3-*bis*) sono aggiunti i seguenti:

«3-*ter*) per tutte le cause in materia condominiale, esclusi i diritti reali su beni immobili;

3-*quater*) per tutte le cause nei rapporti giuridici civili regolati dal codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e dagli articoli 1341 e 1342 del codice civile;

3-*quinqies*) per le esecuzioni forzate mobiliari».

2. All'articolo 2697 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«In materia di tutela dei diritti dei consumatori e nei contratti unilateralmente predisposti l'onere della prova ricade sull'imprenditore, pubblico o privato».

3. È soppresso il contributo unificato nelle opposizioni a sanzioni amministrative per violazioni della disciplina sulla circolazione

stradale, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

4. All'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) per i delitti consumati o tentati previsti dagli articoli 495, 527, 581, 582, 590, 594, 595, 596-bis, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 615-bis, 615-ter, 615-quater, 615-quinquies, 616, 617, 617-bis, 617-ter, 617-quater, 617-quinquies, 617-sexies, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, primo comma, numero 2), 626, 627, 631, 632, 633, 634, 635, 635-bis, 636, 637, 638, 639, 640, primo comma, 647 e 651 del codice penale»;

2) la lettera b) è sostituita dalla seguente:

«b) per le contravvenzioni previste dal libro terzo del codice penale»;

b) al comma 2, la lettera q) è sostituita dalla seguente:

«q) articoli 186, 187 e 189 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni».

5. I giudizi civili e penali pendenti dinanzi ai tribunali alla data di entrata in vigore della presente legge sono attribuiti al giudice di pace territorialmente competente, con esclusione delle cause civili già assunte in decisione e dei procedimenti penali in fase dibattimentale.

#### Art. 7.

##### *(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.



