

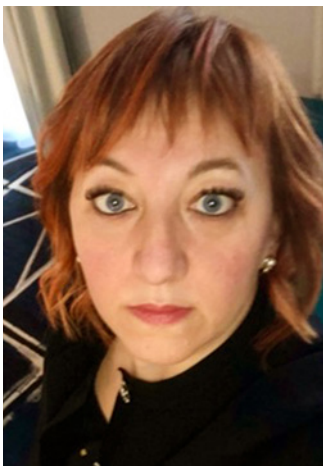
I Giudici Laici e Onorari in Italia

Da Avv. Dott. ssa. Alessia Perolio e Avv. Dott. ssa Margherita Morelli

Abstract

Der Bericht gibt einen Überblick über ein differenziertes System ehrenamtlicher Richter in Italien. In Zivil- und Strafsachen sowie einigen Verfahren, die der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit entsprechen, werden ehrenamtliche Richter, Friedensrichter und ehrenamtliche (stellvertretende) Staatsanwälte auf die Dauer von fünf Jahren berufen mit der Möglichkeit weiterer Amtszeiten. Nach der Orlando-Reform werden die ehrenamtlichen Richter unter dem Begriff „Ehrenamtliche Friedensrichter“ (GOP) zusammengefasst. Sie haben eine juristische Ausbildung und arbeiten zum Teil als Rechtsanwälte. Aufgrund von Urteilen des EuGH werden sie wie Teilzeitbeschäftigte behandelt. Daneben gibt es sog. Volksrichter, die für das jeweilige Verfahren durch Los bestimmt werden.

The report provides an overview of a differentiated system of honorary judges in Italy. In civil and criminal cases as well as some proceedings corresponding to the German administrative jurisdiction, honorary judges, justices of the peace and honorary (deputy) public prosecutors are appointed for a term of five years with the possibility of further terms of office. Following the Orlando reform, the honorary judges are summarised under the term „honorary justices of the peace“ (GOP). They have legal training and some of them work as lawyers. Due to judgements by the ECJ, they are treated as part-time employees. There are also so-called people’s judges, who are chosen by lot for the respective proceedings.



Dott.ssa Alessia Perolio
Avvocato e giudice onorario di tribunale; Presidente ENALJ 2019 al 2022; delegata dell’Unione Nazionale Magistrati Onorari (U.N.I.M.O.) per il Tribunale di Mantova e il Distretto della Corte d’Appello di Brescia | Foto: privato



Dott.ssa Margherita Morelli
Avvocato e giudice di pace, Presidente ENALJ 2017 to 2022, dal 2022 Vicepresidente ENALJ per la formazione e l’istruzione; delegata Associazione Nazionale Giudici di Pace (ANGDP) | Foto: privato

Introduzione

La Costituzione Italiana (art. 106) stabilisce che le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso. La legge sull’ordinamento giudiziario può ammettere la nomina anche elettiva di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli. L’impiego di magistrati onorari e laici e il loro reclutamento sono previsti da leggi speciali. Le maggiori figure di giudici onorari in Italia sono rappresentati dai Giudici Onorari di Tribunale, dai Giudici di Pace e dai Vice Procuratori Onorari. All’interno di ENALJ le associazioni italiane rappresentano Giudici Onorari di Pace presso il Tribunale e Vice Procuratori Onorari (U.N.I.M.O.) nonché Giudici di Pace (ANGDP).

1. Giudici Onorari di Tribunale (GOT, ora GOP)

Svolgono la loro funzione giudicante presso il Tribunale, giudice di primo grado, sia con funzioni civili, sia con funzioni penali con competenza per materia e con limite di valore stabilito dalla legge, sono organo decisionale monocratico, ma in relazione a determinati reati in casi specificati dalla legge, possono comporre il collegio giudicante per i reati di competenza collegiale.

La competenza civile prevede l’a trattazione di provvedimenti che definiscono procedimenti di volontaria giurisdizione (nomina amministratore di sostegno per persone in difficoltà), inclusi gli affari di competenza del giudice tutelare; cause relative a beni mobili di valore non superiore ad euro

50.000, nonché relative al pagamento, a qualsiasi titolo, di somme di denaro non eccedenti il medesimo valore; cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, purché il valore della controversia non superi euro 100.000; cause di assegnazione di crediti che definiscono procedimenti di espropriazione presso terzi, purché il valore del credito pignorato non superi euro 50.000.

La competenza penale prevede la trattazione monocratica di tutti i reati a citazione diretta del Tribunale, quali di contravvenzioni ovvero di delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, nonché per altri reati anche con pena superiore ai quattro anni di reclusione specificatamente incitati nell'art. 550 codice di procedura penale (reati contro il patrimonio, reati contro la persona, reati contro la fede pubblica, reati contro l'amministrazione della giustizia, per elencare i più frequenti) e che riguardano oltre il 70 % dei reati trattati dai Tribunali in prima istanza.

2. Giudici di Pace

Svolgono le loro funzioni giudicanti presso l'Ufficio del Giudice di Pace, in relazione sia al ramo civile che a quello penale, hanno una competenza in materia di sanzioni amministrative e di immigrazione clandestina sia a livello amministrativo che penale. La loro competenza è individuata per materia e per valore, giudicano in composizione monocratica. Hanno anche una competenza esclusiva in alcune materie condominiali e quella attribuita a essi da alcune leggi speciali. Sono stati istituiti con la legge n°374/1991 e inizialmente avevano un ufficio autonomo con un coordinatore scelto di regola tra il più anziano dei Giudici di Pace. Con la riforma del Ministro Orlando (L. 116/2017 art. 5) l'Ufficio ha perso autonomia e il coordinamento è stato affidato al presidente del Tribunale che svolge anche funzioni di sorveglianza.

3. Vice Procuratori Onorari

Svolgono, su delega del Sostituto Procuratore titolare, la funzione di Pubblico Ministero in veste di accusa in udienza e fuori udienza, sia avanti al Tribunale monocratico che al Giudice di Pace nonché nelle cause civili in cui la legge impone la presenza del Pubblico Ministero.

I Giudici Onorari di Tribunale ed i Giudici di Pace a seguito dell'entrata in vigore della L. 116/2017 c. d. legge Orlando (dal nome dell'estensore) sono state unificate sotto l'unica dizione di Giudice Onorario di Pace (GOP), rimanendo comunque invariata, per chi era in servizio all'entrata in vigore della legge, la distinzione e la collocazione presso il Tribunale o presso l'Ufficio del Giudice di Pace in relazione alla funzione già svolta in precedenza. I VPO ora costituiscono un articolazione autonoma delle Procure coordinata dal Procuratore della Repubblica.

4. Reclutamento

Il reclutamento delle tre figure resta tramite concorso per titoli bandito dal Ministero di Giustizia. Per accedere alla funzione occorre essere laureati in Giurisprudenza. Viene attribuito un punteggio maggiore a chi è altresì in possesso del titolo di Avvocato. Attualmente i nuovi reclutati dopo adeguata formazione non retribuita per la durata di sei mesi, nei quali affiancheranno i magistrati togati per apprendere la professione, staranno in carica quattro anni rinnovabili di altri quattro. In ogni caso non possono superare il sessantottesimo anno di età. Sono lavoratori autonomi e ricevono una indennità fissa a cui si aggiungono gli incentivi per la produttività stabiliti dal Presidente del Tribunale che in ogni caso non può superare il 30 % di quella fissa.

5. Il contingente ad esaurimento e la questione della Magistratura Onoraria

A seguito di numerose vertenze sorte a causa dell'abuso reiterato delle proroghe dei mandati, e per ovviare alla procedura d'infrazione promossa dall'Unione Europea, l'art. 1, comma 629, della legge n. 234 del 2021 (legge di Bilancio 2022), ha previsto che i magistrati onorari di lungo corso (oltre 16 anni di servizio, tra i 12 e i 16 anni di servizio e meno di 12 anni di servizio alla data del 15 agosto 2017) potessero partecipare ad una procedura di conferma che, se superata, permette al magistrato onorario di rimanere in servizio sino all'età pensionabile, ad oggi fissata nel settantesimo anno di età, così operando di fatto una stabilizzazione nelle funzioni.

Sono pertanto stati previsti tre scaglioni di anzianità (cui viene associato un diverso stipendio, comprensivo di oneri previdenziali) che permettono l'accesso a tre diversi bandi di concorso. Due di questi bandi sono stati già espletati e chi ha superato l'esame, che consiste in una prova orale sulle materie oggetto dell'attività maggiormente svolta (civile o penale) è stato confermato con delibera del Consiglio Superiore della Magistratura, cui è conseguito Decreto Ministeriale di nomina. E' in procinto un'ulteriore riforma che dovrà prevedere a favore di questa categoria di magistrati onorari, pena procedura d'infrazione, il riconoscimento delle tutele previste per i lavoratori dipendenti. A chi non partecipa alla prova di conferma pur avendone diritto è stata riconosciuta una somma a titolo di risarcimento del danno sofferto da reiterazione dei mandati in violazione delle leggi.

In particolare l'intervento correttivo è volto a rispondere ad alcuni dei rilievi mossi all'Italia dalla Commissione europea per quanto concerne il rapporto di lavoro dei magistrati onorari. Il 15 luglio 2021, infatti, la Commissione ha avviato una procedura di infrazione (2016/4081), inviando una lettera di costituzione in mora all'Italia sulla base del convincimento che la legislazione nazionale applicabile ai magistrati onorari

non sia pienamente conforme al diritto del lavoro dell'UE. Il punto nodale sollevato dalla Commissione è il mancato riconoscimento ai magistrati onorari dello status di lavoratori, in quanto dal diritto italiano essi sono considerati volontari prestatori di servizi a titolo „onorario“. Da tale mancato riconoscimento deriva l'assenza di una serie di tutele a favore degli stessi magistrati onorari, in ambiti quali le ferie, la maternità, la malattia, la giusta retribuzione, nonché l'abuso di contratti a tempo determinato che si succedono nel tempo. La Commissione europea ritiene che la normativa adottata dall'Italia nel 2017 (decreto legislativo n. 116 del 2017) non abbia ancora fornito soluzioni al riguardo e pertanto, facendo anche seguito alle sentenze della Corte di Giustizia Europea (C-658/18 del 16 luglio 2020 e C-236/20 del 7 aprile 2022) – che hanno confermato l'applicabilità della direttiva 2003/88 sul lavoro subordinato all'attività svolta dal Giudice di Pace, ha deciso di aprire una nuova procedura di infrazione.

In precedenza (giugno 2016) la Commissione Europea aveva chiuso negativamente nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione (EU-Pilot 7779/15/EMPL) in relazione alla compatibilità con il diritto dell'Unione di specifici profili della disciplina nazionale relativa al servizio prestato dai magistrati onorari. In particolare, venivano contestati all'Italia il mancato riconoscimento di un periodo di ferie annuali retribuite, in violazione dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE, e del congedo di maternità, in violazione della direttiva 92/85/CEE sulla maternità e della direttiva 2010/41/UE sulla parità di trattamento; l'assenza di misure atte a prevenire eventuali abusi di successioni nei contratti di lavoro a tempo determinato, in violazione della clausola 5 dell'accordo quadro sui contratti a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE; la disparità di trattamento rispetto ai magistrati professionali in tema di retribuzione, di indennità di fine rapporto e di regimi di sicurezza sociale, in violazione della clausola 4 del citato accordo quadro sui contratti a tempo determinato.

I magistrati confermati che saranno considerati „contingente a esaurimento“ in quanto questa opportunità è data solo ai magistrati onorari di lungo corso, una volta ricevuto il Decreto Ministeriale di nomina avranno 30 giorni di tempo per scegliere se esercitare la funzione in via esclusiva (lavorare solo per la Giustizia) oppure svolgere la funzione in modo non esclusivo, lavorando anche in altri settori. Non saranno più pagati a cottimo come avveniva in precedenza ma riceveranno una indennità fissa mensile comprensiva di tredicesima mensilità (I GOT e VPO ricevevano una indennità in base al numero delle udienze a cui, per i GDP, si aggiungeva una indennità fissa mensile e una ulteriore per ogni provvedimento depositato). Resta ancora parzialmente irrisolta la questione previdenziale che la Riforma Cartabia non ha chiarito completamente e che solo ultimamente ha trovato un chiarimento a seguito di Circolare ministeriale della quale si attende l'applicazione.

6. Ulteriori figure de Giudici Laici ed Onorari

Si tratta di cittadini idonei con particolari competenze estranee alla magistratura professionale che possono essere chiamati a fare parte delle sezioni specializzate istituite per materie presso gli organi giudiziari ordinari.

a. Giudici Laici minorili: Una categoria di giudici non professionali è la componente laica che opera presso il Tribunale unico (di recente istituzione) per le persone, per i minorenni e per le famiglie che è diviso in sezioni e si occupa di tutte le materie ripartite tra tribunale ordinario, per i minorenni per le famiglie. Anche in questo caso i Giudici vengono reclutati tramite concorso indetto dal Ministero della Giustizia a cui possono accedere assistenti sociali oppure cultori di biologia, di psichiatria, di antropologia criminale, di pedagogia, di psicologia e di sociologia.

b. Esperti della sezione di Corte di Appello per i minorenni: Compongono i collegi della Corte di Appello nei procedimenti minorili.

c. Giudici ausiliari di Corte di Appello: Svolgono funzioni giudicanti presso la Corte di Appello. Sono stati introdotti nell'anno 2013. Si tratta di avvocati, docenti universitari, magistrati e avvocati dello Stato collocati a riposo che affiancano i magistrati togati per definire le cause già mature per la decisione. Vengono pagati per ogni procedimento concluso. Sono nominati con decreto del Ministro previa delibera del CSM su proposta dei Consigli Giudiziari. Durano in carica 5 anni non prorogabili.

d. Esperti del Tribunale di Sorveglianza: Compongono i collegi di tale organo con gli stessi poteri e attribuzioni dei magistrati professionali. Agli stessi possono essere affidati lo studio di singoli affari e la redazione di provvedimenti. Il Tribunale di Sorveglianza in linea generale si occupa dell'affidamento in prova al servizio sociale del condannato, della detenzione domiciliare, della semilibertà la liberazione condizionale e adotta i relativi provvedimenti.

e. Esperti componenti delle sezioni specializzate agrarie presso i Tribunali ordinari in primo grado. Sono prescelti tra gli iscritti all'Albo professionale dei dottori in scienze agrarie, Periti e Agrotecnici.

f. Esperti componenti i Tribunali Regionali delle Acque Pubbliche ed esperto del Tribunale Superiore delle Acque: Hanno una competenza speciale in materia di diritti, gestione e utilizzazione di acque pubbliche e demanialità dei fondi. Il Tribunale è composto da una sezione di Corte di Appello a cui sono aggregati tre funzionari del genio civile che durano in carica 5 anni riconfermabili.

g. Giudici onorari Tributari: Fanno parte delle Commissioni Tributarie provinciali e regionali che si occupano di contenzioso tributario tra cittadini e pubblica amministrazione. In genere si tratta di Avvocati, commercialisti docenti universitari e magistrati in pensione. Anche la giustizia tributaria è stata oggetto di una recente riforma che ha modificato i criteri di permanenza, accesso e reclutamento di questi giudici tributari prediligendo comunque la professionalizzazione dei magistrati tributari attraverso il reclutamento di un giudice tributario selezionato per concorso. Finché non sarà completato il reclutamento continueranno a operare i giudici onorari (togati e non) che rimarranno in servizio in un ruolo a esaurimento fino a 70 anni di età a cui sono state allineate tutte le magistrature.

h. Mediatori e arbitri: Sono poi sempre più diffuse le pratiche di ADR Alternative Dispute Resolution – Metodi alternativi di risoluzione delle controversie. Gli ADR (o „metodi alternativi di risoluzione delle controversie“) sono una serie di tecniche e procedimenti (come ad esempio la mediazione, la negoziazione, l'arbitrato) di risoluzione di controversie di tipo legale alternative al procedimento giurisdizionale ordinario. In questo caso tuttavia chi svolge tale funzione non viene considerato un giudice onorario, sebbene possa assumere la qualifica di giudice laico che tuttavia non è inserito all'interno del Tribunale o degli organi superiori.

i. Giudici laici componenti delle Corti d'Assise: Nella Corte d'Assise e nella Corte d'Assise d'Appello, che sono giudici collegiali, composti da otto membri, siedono i così detti Giudici Popolari. La Corte è formata da due Giudici togati (uno è il presidente, l'altro il cosiddetto giudice a latere), magistrati ordinari nominati dal Consiglio Superiore della Magistratura, e sei Giudici laici (denominati Giudici popolari). Al processo possono essere chiamati ad assistere, oltre ai sei giudici popolari,

dei Giudici popolari supplenti, i quali possano eventualmente subentrare ai primi qualora, per un qualche impedimento, non siano più in grado di svolgere le loro funzioni. In questo modo si evita l'interruzione del processo viceversa imposta dal principio, previsto dall'art. 525, comma 2, del Codice di procedura penale, secondo il quale la sentenza deve essere deliberata dagli stessi giudici che hanno preso parte al dibattimento.

La Nomina: I Giudici popolari sono estratti a sorte, tramite un sistema computerizzato ed annualmente aggiornato, tra i cittadini italiani iscritti in apposito albo presso il comune italiano di residenza, senza distinzione di sesso, di età compresa tra i 30 e i 65 anni, in possesso del diploma di licenza media per la corte d'assise e del diploma di scuola superiore per la corte d'assise d'appello. L'ufficio di Giudice popolare è obbligatorio, tuttavia non possono assumere l'ufficio di Giudice popolare i magistrati e, in generale, i funzionari in attività di servizio appartenenti o addetti all'ordine giudiziario; gli appartenenti alle forze armate italiane e a qualsiasi organo di polizia, in attività; i ministri di qualsiasi culto e i religiosi di ogni ordine e congregazione.

Le Decisioni: Giudici togati e popolari formano un unico collegio e deliberano congiuntamente sia sulle questioni di fatto sia sulle questioni di diritto, partecipando alla formazione della sentenza con parità di voto.

Sentenze della Corte di Giustizia Europea:

Causa **C-658/18** del 16 luglio 2020, UX / Governo della Repubblica italiana, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Giudice di pace di Bologna — Italia, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62018CA0658> [30.1.2024]

Causa **C-236/20** del 7 aprile 2022, PG contro Ministero della Giustizia e a., domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1706644888435&uri=CELEX%3A62020CJ0236> [30.1.2024]