

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1501

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CARTA, ATTILI, CECCUZZI, FADDA, GIULIETTI, GRASSI,
LO MONTE, LUCCHESI, MUSI, RANIERI, SAMPERI,
SATTA, SCHIRRU**

Istituzione della magistratura di complemento

Presentata il 27 luglio 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel panorama della pubblica amministrazione in generale (e in quello dell'amministrazione della giustizia in particolare), la magistratura onoraria costituisce il più macroscopico e iniquo esempio di precarietà.

Situazione tanto più eclatante, irrazionale e insostenibile in quanto la stessa magistratura ordinaria, pur ponendo, tramite l'Associazione nazionale magistrati, sua massima organizzazione rappresentativa a livello nazionale, l'accento sulla sua « temporaneità » quale dato essenziale e ontologico, non ha fatto a meno di esprimere il massimo « apprezzamento per il gravoso impegno quotidianamente svolto dalla magistratura onoraria, divenuto soggetto essenziale nell'attuale quadro normativo ed organizzativo del sistema giustizia, riconoscendo l'opportunità che tale impegno sia adeguatamente valutato sotto il profilo economico, previdenziale e assi-

stenziale » (giunta ANM Roma e Lazio, settembre 2005).

Che questa valutazione rispecchi la verità sostanziale della situazione è evidenziato e confermato da alcuni dati oggettivi: la magistratura onoraria è costituita da circa 8.300 magistrati (a fronte dei circa 8.700 magistrati ordinari), una vera e propria magistratura parallela, suddivisa tra diverse posizioni funzionali: vice procuratori onorari, con funzioni di pubblico ministero dibattimentale; giudici onorari di tribunale, con funzioni giudicanti che, nel loro complesso, in veste vicaria, sostitutiva e integrativa, sostengono dal 70 al 90 per cento dell'intero carico civile e penale dei tribunali di primo grado; e giudici di pace, con proprie competenze e funzioni giudicanti.

A fronte di queste funzioni riconosciute « indispensabili » per il « sistema giustizia » (che, in ipotesi di generale astensione o

decadenza, crollerebbe immediatamente) si riscontra una situazione di assoluta « precarietà » (un vero e proprio lavoro in nero legalizzato!) che contraddice il ricordato giudizio di apprezzamento.

Tale precarietà si esprime sotto almeno quattro profili:

1) i magistrati onorari vengono nominati dal Consiglio superiore della magistratura (CSM) per un mandato triennale (quadriennale per i giudici di pace) rinnovabile una sola volta per un analogo periodo, salvo proroghe *ex lege*.

Questo significa che, non appena un magistrato onorario « inizia a produrre realmente giustizia » con competenza e professionalità, deve essere mandato a casa per essere sostituito da nuovi nominati che devono iniziare da zero. Tutto ciò con le conseguenze facilmente intuibili per il cittadino che chiede giustizia in tempi quanto più brevi possibili.

Sistema, questo, che si pone inoltre in antitesi con qualsiasi ipotesi di aggiornamento professionale a medio e lungo termine;

2) assoluta e totale assenza di copertura previdenziale, assistenziale e assicurativa, che impedisce qualsiasi tutela ai magistrati onorari. Ciò significa che un magistrato onorario con sei anni di anzianità (ma tantissimi, tra proroghe varie, arrivano ad avere dagli otto ai quattordici anni di anzianità) avrà servito lo Stato perdendo anni di lavoro che non gli saranno mai riconosciuti ai fini previdenziali, assistenziali e assicurativi;

3) una situazione economica da sotto occupato. I giudici onorari di tribunali e i vice procuratori onorari vengono retribuiti oggi con un « gettone » di 74 euro netti per ogni udienza nella quale hanno svolto le loro funzioni. Non è prevista alcuna retribuzione per lo studio dei fascicoli, né alcun pagamento per le sentenze e per le altre incombenze che ricadono su queste due tipologie di magistrati.

È da evidenziare inoltre che in caso di malattia, di infortunio o di maternità e durante il periodo feriale di sospensione

dalla trattazione delle udienze il magistrato onorario non percepisce neanche un euro;

4) un lavoro che, in quanto svolto « a titolo onorifico », non è riconosciuto come tale, con la conseguenza, a titolo di esempio, che in ipotesi di partecipazione a concorsi pubblici un magistrato onorario non può allegare il certificato attestante il servizio svolto, in quanto irricevibile, e, pertanto, a parità di punteggio, è sopravanzato da un altro concorrente che può far valere un periodo di lavoro presso qualsiasi ente pubblico. Inoltre, il magistrato onorario difficilmente può far valere eventuali diritti di fronte a un giudice del lavoro, essendo in contestazione proprio la definizione di lavoratore.

Assenza, quindi, quasi totale dei diritti fondamentali di ogni lavoratore, ma contemporanea imposizione di tutta una serie di doveri e di obblighi tipici del magistrato togato.

Un magistrato onorario non può, infatti, ricoprire incarichi direttivi in partiti politici, non può esercitare liberamente la professione di avvocato, eccetera.

Tanto premesso, di fronte a queste brevi considerazioni, il Parlamento deve assumere consapevolezza della problematica esposta e avviarla ad una giusta soluzione.

Il presente progetto di legge si propone di affrontare il problema della magistratura onoraria, oggi caratterizzata da una legislazione non omogenea, risultante da interventi normativi succedutisi nel tempo, in circostanze caratterizzate spesso dall'urgenza.

Abbiamo ritenuto di operare l'intervento normativo limitandolo alle categorie dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari, tralasciando i giudici onorari aggregati e i giudici di pace, che per la specificità delle funzioni svolte si devono considerare categorie che richiedono un intervento normativo *ad hoc*.

Con il presente progetto di legge si intende creare una nuova figura di giudice professionale cui sono attribuite funzioni

giurisdizionali — civili e penali — da esercitare in piena autonomia e in posizione paritaria rispetto ai giudici professionali, nei limiti di competenza fissati dalla presente proposta di legge, presso uffici dotati parimenti di completa autonomia; si intende altresì disciplinare la figura dei sostituti di complemento, cui possono essere attribuite dal procuratore della Repubblica le funzioni del pubblico ministero presso il tribunale e presso le sedi distaccate dello stesso, ovvero che possono essere delegati ad esercitare le funzioni di pubblico ministero nell'udienza dibattimentale, nell'udienza di convalida dell'arresto o del fermo, per la richiesta di emissione del decreto penale di condanna, nei procedimenti in camera di consiglio di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale, salvo quanto previsto dalla lettera b) del comma 1 dell'articolo 178 del medesimo codice, nei procedimenti davanti ai giudici di pace, nei procedimenti di esecuzione ai fini dell'intervento di cui all'articolo 655, comma 2, del citato codice, nei procedimenti di opposizione al decreto del pubblico ministero di liquidazione del compenso ai periti, consulenti tecnici e traduttori e nei procedimenti civili, nonché

nel coordinamento delle indagini per determinati reati.

Appare opportuno prevedere una categoria di magistrati che svolga esattamente le stesse funzioni dei magistrati professionali, tramite reclutamento mediante concorso per titoli, in modo da rendere la nuova figura in linea con i dettami della Costituzione e, al contempo, garantire al cittadino una tutela dei diritti fondata su una pluriennale esperienza e una comprovata professionalità.

Il progetto di legge consta di undici articoli: istituzione di un ruolo, funzioni, trattamento economico e finanziario, concorso, tirocinio e nomina, concorso riservato, accesso alle funzioni superiori, disposizione transitoria, copertura finanziaria, norma finale.

La riforma organica della magistratura onoraria, nelle sue linee essenziali, prevede: l'accesso mediante concorso, un trattamento economico modulato su quello del magistrato ordinario, ma con applicazione di una riduzione percentuale, e una norma transitoria che consente di non disperdere le esperienze pluriennali acquisite sul campo.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione del ruolo dei magistrati di complemento).

1. È istituito il ruolo dei magistrati di complemento.

2. I magistrati di complemento fanno parte dell'ordine giudiziario.

3. Ai magistrati di complemento si applicano le incompatibilità e le guarentigie previste per i magistrati ordinari dell'ordine giudiziario.

ART. 2.

(Funzioni dei magistrati di complemento).

1. I magistrati di complemento esercitano le funzioni che la legge assegna ai giudici ordinari di tribunale e ai sostituti procuratori di tribunale, nei limiti indicati, rispettivamente, per i giudici onorari e per i delegati del procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario dagli articoli 43-bis e 72 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni.

ART. 3.

(Trattamento economico, assistenziale e previdenziale dei magistrati di complemento).

1. Ai magistrati di complemento si applicano il trattamento economico, previdenziale e assistenziale previsto per i magistrati ordinari dell'ordine giudiziario, salvo quanto previsto dalla presente legge.

2. Ai magistrati di complemento sono corrisposti per intero l'indennità integrativa speciale, l'indennità giudiziaria e gli altri diritti che la legge attribuisce ai

magistrati ordinari di tribunale con eguale anzianità di servizio, nei limiti previsti dal comma 3.

3. Lo stipendio dei magistrati di complemento è calcolato sulla base dello stipendio corrisposto ai magistrati ordinari di tribunale con eguale anzianità di servizio, applicando una riduzione percentuale del 20 per cento nei primi tre anni di servizio e del 15 per cento nei successivi anni di servizio.

4. Ai fini previdenziali, ai magistrati di complemento si applicano, per la ricongiunzione dei periodi di pregressa attività forense, le disposizioni di cui alla legge 5 marzo 1990, n. 45, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

ART. 4.

(Concorso per l'accesso al ruolo dei magistrati di complemento).

1. L'accesso al ruolo dei magistrati di complemento avviene tramite concorso per titoli. Al concorso per magistrato di complemento si applicano, in quanto compatibili con la presente legge, le disposizioni vigenti per il concorso ad uditore giudiziario.

2. Per l'accesso al concorso di cui al comma 1 è richiesto il possesso dei seguenti requisiti:

- a) cittadinanza italiana;
- b) esercizio dei diritti civili e politici;
- c) idoneità fisica e psichica;
- d) età non inferiore a cinquanta anni;
- e) laurea in giurisprudenza conseguita a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni;
- f) non avere riportato condanne per delitti non colposi o a pena detentiva per contravvenzioni e non essere stato sottoposto a misure di prevenzione o di sicurezza;

g) avere svolto, per almeno un triennio, le funzioni giudiziarie, anche come magistrato onorario, ovvero la professione di avvocato.

3. Per l'accesso al tirocinio di cui all'articolo 5 è formata una graduatoria sulla base della valutazione comparativa dei titoli posseduti dai candidati. Costituisce titolo di preferenza il possesso, nell'ordine sotto riportato, dei seguenti titoli:

a) avere prestato servizio per almeno un triennio come magistrato dell'ordine giudiziario, come magistrato militare, come magistrato amministrativo, come magistrato contabile, come procuratore o avvocato dello Stato;

b) avere prestato servizio per almeno un triennio come giudice onorario di tribunale o come vice procuratore onorario;

c) avere prestato servizio per almeno un triennio come giudice onorario aggregato;

d) avere prestato servizio per almeno un triennio come vice pretore onorario o come vice procuratore onorario presso i soppressi uffici di pretura;

e) avere prestato servizio per almeno un triennio come giudice di pace;

f) avere esercitato per almeno un triennio la professione forense in qualità di avvocato;

g) avere conseguito l'idoneità all'insegnamento in materie giuridiche presso le università o gli altri istituti superiori statali o le scuole secondarie di secondo grado;

h) avere conseguito il dottorato di ricerca in materie giuridiche;

i) avere conseguito il diploma presso una scuola universitaria triennale di specializzazione in materie giuridiche;

l) avere conseguito il diploma di specializzazione di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398, e successive modificazioni.

4. Nella valutazione comparativa dei candidati aventi pari titoli, sono considerati i seguenti ulteriori criteri:

a) tra i titolari delle funzioni indicate alla lettera a) del comma 3, prevale la maggiore anzianità di servizio;

b) tra i titolari delle funzioni indicate alle lettere b), c), d) ed e) del comma 3, prevalgono i candidati in possesso anche del titolo di cui alla lettera g) del medesimo comma e, a residuale parità di titoli, prevale la maggiore anzianità di servizio nelle funzioni suddette;

c) tra i titolari della qualifica di cui alla lettera f) del comma 3, prevale la maggiore anzianità di iscrizione all'albo professionale;

d) a residuale parità di titoli si dà la preferenza, nell'ordine, al miglior voto di laurea e alla minore anzianità anagrafica.

5. Prima che abbia inizio il tirocinio di cui all'articolo 5, i candidati al concorso per magistrato di complemento sono chiamati, in ordine di graduatoria, a scegliere la sede di assegnazione tra quelle disponibili individuate dal Consiglio superiore della magistratura.

ART. 5.

(Tirocinio e nomina).

1. I magistrati di complemento sono nominati con decreto del Ministro della giustizia tra i vincitori del concorso di cui all'articolo 3, all'esito di un tirocinio semestrale e del favorevole giudizio di idoneità espresso dal Consiglio superiore della magistratura.

2. Il tirocinio si svolge presso un ufficio giudiziario civile, ovvero presso un ufficio giudiziario penale giudicante, ovvero presso un ufficio giudiziario requirente ed è rivolto al completamento della formazione di base nonché all'avviamento del candidato alle specifiche funzioni che egli è destinato a svolgere in caso di nomina.

3. L'ufficio presso il quale si svolge il tirocinio deve essere dello stesso tipo di quello al quale il candidato è stato assegnato sulla base della graduatoria concorsuale.

4. Ai tirocinanti è corrisposto esclusivamente lo stipendio di cui all'articolo 3, comma 3; non sono dovute l'indennità integrativa speciale e l'indennità giudiziaria.

ART. 6.

(Concorso per magistrati di tribunale riservato a magistrati di complemento).

1. Conseguono la nomina a magistrato di tribunale mediante concorso per esame, per un numero di posti non superiore ad un decimo di quello previsto dal ruolo organico del personale della magistratura, i magistrati di complemento che hanno maturato cinque anni di anzianità nel servizio.

2. Il concorso è bandito, contestualmente a quello per uditore giudiziario, per un numero di posti non superiore ad un decimo di quelli messi a concorso per gli uditori giudiziari.

3. Il concorso consiste in un esame che si articola:

a) in una prova scritta su ciascuna delle seguenti materie:

- 1) diritto civile;
- 2) diritto penale;

b) in una prova orale su ciascuna delle materie previste per il concorso di uditore giudiziario.

4. Al concorso di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili con la presente legge, le disposizioni vigenti per il concorso ad uditore giudiziario.

ART. 7.

(Accesso alle funzioni superiori).

1. I magistrati di complemento in servizio, qualora superino il concorso ordinario per uditore giudiziario o il concorso

riservato di cui all'articolo 6, possono chiedere il ricongiungimento del servizio svolto come magistrati di complemento. In tale caso l'anzianità di servizio maturata dopo l'immissione nel ruolo ordinario si somma all'anzianità maturata nel ruolo di complemento ai soli fini economici.

2. Il servizio svolto come magistrato di complemento non può essere computato ai fini dell'effettiva assegnazione alle funzioni di magistrato di corte d'appello e di magistrato di cassazione.

3. I magistrati che hanno chiesto il ricongiungimento di cui al comma 1 prendono posto nel ruolo ordinario di anzianità della magistratura, subito dopo l'ultimo dei magistrati di tribunale già immessi in ruolo.

ART. 8.

(Disposizioni transitorie).

1. I magistrati onorari, nominati con decreti ministeriali emanati anteriormente alla data del 31 luglio 2002, i quali siano in servizio effettivo da almeno tre anni dalla nomina ministeriale alla data del 31 dicembre 2005, continuano ad essere addetti ai rispettivi uffici nella sede ove esercitano le funzioni.

2. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i magistrati onorari di tribunale di cui al comma 1 devono presentare domanda di conferma al Consiglio superiore della magistratura, il quale delibera la loro immissione nel ruolo di magistrati di complemento entro i successivi tre mesi, previo parere del Consiglio giudiziario, anche in deroga ai limiti di cui al comma 4 dell'articolo 9.

3. Resta ferma la facoltà dei magistrati di complemento di indicare nella domanda una sede diversa.

4. I magistrati onorari che hanno presentato domanda, indicando una sede diversa ai sensi del comma 3, e sono stati confermati, hanno diritto di precedenza al tramutamento richiesto sulla base della data del decreto di nomina, all'interno del distretto

della corte d'appello nella quale prestavano servizio come magistrati onorari.

5. I magistrati onorari di tribunale che sono stati confermati ai sensi del comma 2 sono inseriti, ad ogni altro effetto, nel ruolo dei magistrati di complemento ai primi posti della graduatoria in base al criterio della più giovane età.

ART. 9.

(Rinvio alle fonti regolamentari).

1. Con uno o più regolamenti del Ministro della giustizia, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentito il Consiglio superiore della magistratura, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono determinati:

a) le modalità di svolgimento del tirocinio di cui all'articolo 5;

b) l'organico dei magistrati di complemento addetti, in ciascuna corte d'appello, ai singoli uffici del tribunale e della procura della Repubblica.

2. Il parere del Consiglio superiore della magistratura è reso entro un mese dalla data della richiesta. Decorso tale termine, il Ministro della giustizia adotta, comunque, i regolamenti di cui al comma 1.

3. Qualora le disposizioni regolamentari relative alla materia di cui al comma 1, lettera a), non siano emanate in tempo utile, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni vigenti che disciplinano il tirocinio degli uditori giudiziari, salvo quanto previsto dalla presente legge.

4. L'organico dei magistrati di complemento, di cui al comma 1, lettera b), è determinato in modo che, in ogni distretto di corte d'appello, sia istituito un numero di posti di giudice di complemento pari al numero complessivo dei giudici onorari di tribunale in servizio nel distretto alla data di entrata in vigore della presente legge e un numero di posti di sostituto procuratore di complemento pari al numero complessivo dei vice procuratori onorari in

servizio nel distretto alla medesima data di entrata in vigore.

5. Con separati decreti del Ministro della giustizia, da emanare su conforme delibera del Consiglio superiore della magistratura, dopo l'approvazione delle graduatorie di cui al comma 5 dell'articolo 8 e prima della indicazione della sede di destinazione da parte dei candidati, sono individuati i posti per magistrato di complemento da assegnare ai vincitori.

ART. 10.

(Copertura finanziaria).

1. Per l'attuazione delle disposizioni della presente legge, è autorizzata la spesa di 12.000.000 di euro per l'anno 2007 e di 105.000.000 di euro a decorrere dall'anno 2008. Al relativo onere si provvede:

a) quanto a 12.000.000 di euro per l'anno 2007, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa per il pagamento delle indennità spettanti ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale, ai vice procuratori onorari e ai giudici onorari aggregati ai sensi degli articoli 11 e 15, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge 21 novembre 1991, n. 374, e successive modificazioni, dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, e successive modificazioni, e dell'articolo 8 della legge 22 luglio 1997, n. 276, e successive modificazioni;

b) quanto a 60.000.000 di euro a decorrere dall'anno 2008, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa per il pagamento delle indennità spettanti ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale, ai vice procuratori onorari e ai giudici onorari aggregati ai sensi degli articoli 11 e 15, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge 21 novembre 1991, n. 374, e successive modificazioni, dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, e successive modificazioni, e dell'articolo 8 della legge 22 luglio 1997, n. 276, e successive modificazioni;

c) quanto a 45.000.000 di euro a decorrere dall'anno 2008, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per il medesimo anno dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni del bilancio.

ART. 11.

(Norma finale).

1. Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge, si applicano, in quanto compatibili, le norme vigenti per i magistrati ordinari dell'ordine giudiziario.

