



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

# IL GIUDICE DI PACE E LA RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA

Atti del Convegno

Trento, 3-4 dicembre 2015

GABRIELE FORNASARI

ELENA MATTEVI

(eds.)

2017





UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

**QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

29

2017

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2017*  
*by Università degli Studi di Trento*  
*Via Calepina 14 - 38122 Trento*

ISBN 978-88-8443-736-5  
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS -  
Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons  
Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

*Giugno 2017*

# IL GIUDICE DI PACE E LA RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA

Atti del Convegno  
Trento, 3-4 dicembre 2015

a cura di  
GABRIELE FORNASARI  
ELENA MATTEVI



## INDICE

	Pag.
Carlo Maria Grillo, Giuseppe Detomas, Marcello Mancini <i>Saluti introduttivi</i> .....	1
Gabriele Fornasari <i>Premessa</i> .....	15

### PARTE PRIMA

#### LA MAGISTRATURA ONORARIA NELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO: PRINCIPI COSTITUZIONALI E MODELLI EUROPEI

Damiano Florenzano <i>La magistratura onoraria tra principi costituzionali e riforme della giustizia</i> .....	21
Fulvio Cortese <i>I giudici laici in Europa: modelli e soluzioni</i> .....	37

### PARTE SECONDA

#### IL GIUDICE DI PACE NELL'ATTUALE "SISTEMA GIUSTIZIA"

Augusto Chizzini <i>Giudici di pace e processo civile. Bilanci e prospettive di svilup- po dopo 20 anni di attività</i> .....	51
David Brunelli <i>L'attività del Giudice di pace nell'ambito penale: peculiarità e linee evolutive</i> .....	59
Andrea de Bertolini, Guglielmo Avolio <i>Conclusioni della prima giornata di lavori</i> .....	73

PARTE TERZA  
 I GIUDICI DI PACE  
 NEL QUADRO DELLA RIFORMA  
 DELLA MAGISTRATURA ONORARIA

Lorenzo Picotti	
<i>Introduzione</i> .....	89
Giuseppe Detomas	
<i>Considerazioni sulla riforma</i> .....	103
Maria Antonella Pasculli	
<i>Le prospettive di riforma a partire dall'esperienza di un giudice onorario di tribunale</i> .....	111
Maria Costanza Giatti	
<i>La riforma dalla prospettiva di un Giudice di pace</i> .....	117
Gabriella Di Paolo	
<i>I Giudici di pace nel quadro della riforma della magistratura onoraria. Note a margine del d.d.l. n. 1738</i> .....	125
Flavio Guella	
<i>L'organizzazione degli uffici di Giudice di pace nell'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Prospettive dalla legge di delega per la riforma della magistratura onoraria e normativa di attuazione in materia di giustizia</i> .....	143
Elena Mattevi	
<i>Il Giudice di pace dalla nascita alle riforme più recenti: un modello in evoluzione</i> .....	161
Notizie sugli Autori .....	175



## SALUTI INTRODUTTIVI

*Carlo Maria Grillo*

*Presidente della Corte d'Appello di Trento*

Grazie per avermi gratificato di questa *ouverture*, pur essendo, da programma, terzo in scaletta.

Vi porto il saluto, oltre che mio, anche di tutti i giudici togati del distretto, con i migliori auguri di buon lavoro. Mi complimento con gli organizzatori di questo evento, in quanto attiene a una tematica importante e attuale: proprio in questi giorni, infatti, si discute un po' ovunque della riforma della magistratura onoraria, argomento molto controverso e dibattuto, che tocca interessi generali e fa registrare differenti posizioni concettuali, con vive proteste delle categorie coinvolte, in parte già avvenute in parte programmate.

Ecco, qui non voglio dilungarmi sull'argomento, anche perché – come da copione – devo soltanto portare ai convengnisti il saluto e l'attenzione della magistratura ordinaria; nondimeno ritengo doveroso evidenziare la rilevanza e l'importanza oggi, per il nostro ordinamento giuridico, della magistratura onoraria, quale risulta oggettivamente e inconfutabilmente dai dati statistici: essa è ormai qualcosa di indispensabile, di irrinunciabile per il sistema Giustizia italiano. I numeri la dicono lunga: dei giudici in trincea (poco più di 14.000 complessivamente), oltre il 40% sono magistrati onorari, e, ciò nonostante, il nostro apparato giudiziario è soggetto a tante critiche, in larga parte fondate. Figuriamoci se, con un poco felice e meditato intervento normativo, si finisse in qualche modo col compromettere o penalizzare, limitandola, la presenza della magistratura onoraria. La situazione generale, già precaria, peggiorerebbe ulteriormente e in misura sensibile!

Quindi, senza rubare spazio ai relatori – e oggi, come vedo, ce ne sono di prestigiosi che certamente affronteranno a fondo ogni profilo dell'interessante tematica – mi limito a suggerire che, alla fine di queste due giornate, di questo incontro di studio, qualcosa di concreto venga

fuori, e cioè mi auguro che sia stilato conclusivamente un documento condiviso, come è stato fatto una decina di giorni fa a Firenze in un analogo incontro; un documento chiaro, con precisi e definiti paletti per il legislatore, dei quali magari non terrà conto, ma che tuttavia potrebbero stimolarlo o indurlo ad una maggiore attenzione su specifiche problematiche.

Detto questo e venendo brevemente al disegno di legge delega, che ovviamente ho guardato anche senza approfondirlo, devo rilevare onestamente che tanto brutto non mi è sembrato, anche se so di scontrarmi col giudizio di molti di voi, che invece lo ritengono infelice e assolutamente non condivisibile; lo dico anche considerando che il testo di cui discutiamo certamente cambierà – e anche questo è lo scopo di incontri come quello odierno – nei futuri passaggi della definitiva formulazione della legge delega e della sua attuazione, per cui le nostre valutazioni di oggi potrebbero essere poco più di un processo alle intenzioni, anche se comunque di indubbia utilità.

Queste intenzioni, però, non mi sembrano così brutte perché, innanzitutto, la riforma della magistratura onoraria comunque finalmente arriverebbe, e sappiamo che in base ad una legge del 1998, la 51 se non sbaglio, doveva essere effettuata entro il 2009. Quindi il ritardo in questo caso sarebbe appena di sei anni, per cui la decisione di portarla a termine è già di per sé molto importante. In Italia infatti non fanno più notizia i ritardi del legislatore, soprattutto con riferimento a tanti *input* comunitari (anche in materie che dovrebbero avere immediata attuazione), e dunque discutere ora di questa legge, sempre che poi vada in porto, è davvero un buon segno.

In secondo luogo, pur non avendolo approfondito, si individuano nel disegno tre chiare direttrici, nessuna delle quali mi sembra non condivisibile o indifendibile a livello teorico e aprioristico: la prima è quella di dare finalmente un'omogeneità, un'uniformità a tutte le figure, o a quasi tutte le figure dei magistrati onorari che aiutano i giudici, o meglio che aiutano la giustizia, e quindi al Giudice di pace, principalmente, ma anche al GOT e al VPO; la riforma non toccherebbe invece diverse altre figure di magistrati onorari, come ad esempio i 400 consiglieri ausiliari che in base ad una recentissima legge dovrebbero prendere servizio presso le Corti d'Appello per risolvere (facciamo finta di crederci!) il

carico delle pendenze civili. Parliamo di circa 5 milioni di procedimenti, avete sentito bene: 5 milioni di procedimenti, di cui almeno la metà sono costituiti da “arretrati”, quindi immaginate un po’ questi 400 ausiliari, quantunque armati delle migliori intenzioni, cosa potranno fare, una goccia nel mare. Vedremo.

Comunque, al di là di queste considerazioni, la prima *intentio legis*, quella cioè di uniformare tutti i giudici onorari, almeno delle tre categorie menzionate, in modo da distinguerli semplicemente in giudicanti e requirenti, non mi sembra così sconvolgente; così pure non mi sembra insensata la prospettiva di una certa intercomunicabilità o interscambiabilità tra i giudicanti, nel senso che il GOT potrebbe fare il GdP e viceversa, a seconda delle concrete necessità dell’apparato giudiziario locale, naturalmente con dei limiti e dei paletti ben definiti. Vedrei favorevolmente anche un’uniformità delle regole per l’accesso, la formazione, l’esercizio della funzione, la durata, il disciplinare, insomma tutti gli aspetti più importanti che ora, senza nessun apparente motivo, differiscono anche sensibilmente. Pure i compensi dovrebbero essere omogeneizzati, a parità di impegno e risultati. Dovrebbe poi essere affrontato e risolto finalmente l’aspetto che interessa maggiormente la categoria, quello dell’introduzione di un sistema previdenziale e assistenziale, perché il paradosso è che coloro che devono far rispettare agli altri la legge, e quindi giudicare sulle eventuali violazioni di legge in materia, non sono per nulla tutelati dallo Stato datore di lavoro (maternità, ferie, rischi in itinere e quant’altro). Questa è davvero una realtà intollerabile, sulla quale peraltro sia la Corte europea sia qualche giudice nazionale già si è pronunziato, per cui è auspicabile che in tempi ragionevoli si raggiunga qualche risultato utile e concreto.

La seconda direttrice del disegno di legge – cerco di non rubare tempo – è la riorganizzazione dell’ufficio del Giudice di pace. Noi tutti sappiamo che il Giudice di pace è un ufficio importantissimo per il nostro Sistema Giustizia e che tuttavia è ora sottoutilizzato, nel senso che ci sono adesso forse meno del 50% dei Giudici di pace previsti in organico, benché siano stati recentemente aboliti tanti uffici del Giudice di pace. Quindi la prospettata utilizzazione di questi magistrati onorari là dove servono, e quindi di utilizzare i GOT per fare i Giudici di pace e, a particolari condizioni, di utilizzare i Giudici di pace per fare i GOT, che

poi non si chiameranno più così, sembra comprensibile e giustificabile. È anche previsto un ennesimo ampliamento delle funzioni dei Giudici di pace, essendosi il legislatore ormai reso conto che, per decongestionare le aule dei Tribunali, deve affollare quelle del Giudice di pace, per cui ci sarà un travaso di competenze; si parla, ad esempio, di un ampliamento del giudizio secondo equità, con una serie di conseguenti misure da adottare in fase attuativa. Quindi anche sotto questo profilo non la vedo molto male.

La terza direttrice di questo disegno di legge è quella di riorganizzare – diciamo così – il lavoro degli attuali GOT e VPO. Ecco questo, secondo me, è il punto maggiormente critico e discutibile. Il Giudice onorario di Tribunale, infatti, oltre che andare a completare all'occorrenza l'Ufficio del Giudice di pace, il che abbiamo detto non sembra sconvolgente, può continuare ovviamente ad essere utilizzato come giudice di tribunale, come adesso, ma si stabilisce qualcosa in più, e cioè che, almeno nella prima fase se ho capito bene, tutti i giudici onorari dovrebbero passare a quel famoso 'ufficio del processo', che faticosamente si tenta di mettere in piedi ormai da un po' di tempo senza ancora riuscirci; ufficio del processo che sarebbe più corretto definire – come ha rilevato anche Proto Pisani mi sembra – 'ufficio del giudice', giacché un ufficio del processo dovrebbe comprendere anche l'altra figura protagonista dei processi, cioè l'avvocato, che invece non è prevista. Quindi potrebbe determinarsi in concreto una *deminutio* delle attuali funzioni dei Giudici onorari di Tribunale, che verrebbero a esplicare funzioni non autonome ma semplicemente ausiliarie e collaborative, cioè di supporto ai giudici ordinari; però questo disegno di legge pare che parli anche di funzioni autonome e quindi c'è da vedere poi nello specifico come esse verranno individuate.

Un'ultima osservazione e concludo. A ben vedere questa legge mi sembra preveda un regime transitorio molto lungo; come succede spesso in Italia, si fanno le leggi e poi, col regime transitorio, non diventano mai effettivamente operanti.

Come ho capito io da una lettura superficiale, ma forse tale affermazione sarà smentita dai successivi interventi, per 10 o 12 anni, cioè per 3 quadrienni, non è che poi cambi molto. Ad esempio il Giudice di pace non può essere mandato a fare il giudice di Tribunale se non dà il pro-

prio consenso; i giudici di Tribunale continueranno a fare quello che fanno; i compensi saranno grosso modo ancora gli stessi e determinati in maniera analoga. Per cui sarebbero azzardate tanto le previsioni rosee quanto quelle funeste; ovviamente bisogna seguire gli eventi attentamente, monitorarli, come si dice oggi, e quindi essere pronti ad intervenire anche nella seconda fase, quella del decreto presidenziale che darà attuazione alla delega.

Penso di aver già abusato della vostra pazienza, per cui concludo rinnovando a tutti gli auguri di buon lavoro e di ottima riuscita di questo incontro. Grazie.

*Giuseppe Detomas*  
*Assessore per le minoranze linguistiche e i Giudici di pace*  
*della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol*

Grazie. Naturalmente la Regione, per il ruolo che ha e per le competenze che lo Statuto di autonomia le affida in materia di Giudici onorari, che originariamente erano i Giudici conciliatori e che poi, in virtù della modifica dell'istituto e della conseguente normativa di attuazione dello Statuto stesso, sono divenuti Giudici di pace e che rappresentano sostanzialmente la giustizia di prossimità, è molto interessata agli approfondimenti di questo convegno.

La giustizia di prossimità – giustizia cosiddetta “minore” – in realtà è una giustizia che riguarda larghe fasce della popolazione. Sono quei conflitti che possono essere risolti attraverso un sistema giurisdizionale che mira più alla composizione delle vertenze che non alla soluzione attraverso un giudizio tecnico di mera applicazione della norma. Sono quei sistemi con cui si misura anche la capacità di rispondere ai bisogni essenziali dei cittadini da parte delle Istituzioni le quali, responsabilmente, si devono mettere alla prova.

Appunto in virtù di questa specifica competenza, la Regione ha voluto promuovere questo incontro che cade proprio durante la fase di elaborazione della norma che andrà a disciplinare, a modificare, a riformare la figura del giudice onorario e, naturalmente anche del Giudice di pace.

Il Presidente Grillo ha tracciato, in maniera puntuale e precisa, sia pure sinteticamente, le direttrici di questo disegno di legge che delega il Governo a riformare in maniera profonda il sistema. Non si può peraltro nascondere il fatto che le direttive emanate al Governo siano a maglie piuttosto larghe, ed è difficile prevedere quale sarà, nel dettaglio, il quadro finale. Prima di iniziare l'incontro, ragionavo proprio col professor Florenzano sull'eccessiva, a mio avviso, indeterminatezza di alcuni criteri di delega, tanto che si potrebbero porre dei problemi di costituzionalità.

Infatti, anche ad una lettura attenta, si fa fatica a comprendere la filosofia di fondo del provvedimento. Si fa fatica anche, e soprattutto,

perché si hanno in mente i passaggi che hanno preceduto questa iniziativa legislativa del Governo. Si pensi che ha solo qualche anno la legge che ha affidato la decisione – o meglio, la disponibilità – agli enti locali di sopprimere o di mantenere aperte le sedi non circondariali degli uffici del Giudice di pace.

In sostanza, il mantenimento delle sedi del Giudice di pace sul territorio è stato affidato alle finanze dei Comuni. Una funzione tipicamente statale, come quella della giustizia, in balia delle scelte delle comunità locali, già impegnate con grandi difficoltà a rispondere alle funzioni istituzionali proprie.

Quando dunque ho visto questa iniziativa non ci ho creduto molto, nel senso che mi sono detto: “Ma sì, solo uno dei tanti disegni di legge che in qualche modo il Governo mette lì, sapendo che poi finirà in un cassetto e non...”. In realtà, invece, le cose si sono mosse; è vero che il disegno di legge è rimasto fermo quasi quattro mesi in commissione in attesa dei pareri ministeriali sugli emendamenti, per cui le mie perplessità sembravano trovare conferma, ma poi, in un incontro informale, il Viceministro Costa, che si occupa per conto del Governo dell’iter del disegno di legge, mi ha assicurato che il Governo ritiene questo disegno di legge strategico perché, così ha ammesso, “La giustizia italiana non può fare a meno della giustizia onoraria”.

Certo l’approccio poteva essere diverso, ma tant’è, nel giro di mezza giornata la commissione, con un’accelerazione improvvisa, ha licenziato il testo.

Il disegno di legge originario è stato soltanto parzialmente emendato: si era aperto per la verità in commissione, da quello che si riesce a capire dagli atti parlamentari, un dibattito, perché c’erano degli altri disegni di legge di iniziativa parlamentare sulla stessa materia che avrebbero preferito una riforma fatta non con lo strumento della delega ma con norme immediatamente precettizie.

La complessità della materia, però, è tale, per cui, forse lo strumento più elastico della delega aiuterà nella redazione delle norme che andranno a modificare il sistema di reclutamento dei giudici, la competenza per valore e per materia, i rapporti organizzativi tra magistrati e con il personale amministrativo.

Nonostante la complessità del quadro generale, i parlamentari della Regione e il senatore valdostano hanno depositato degli emendamenti, approvati in commissione, che fanno salve le prerogative previste dai rispettivi statuti regionali e dalle relative norme di attuazione.

Anche in questo particolare contesto, si innestano delle problematiche di ordine costituzionale molto delicate, perché qui la materia è quella dell'ordinamento giudiziario, che è una materia la cui competenza è riservata alla legislazione statale.

Si aprirà naturalmente una fase di riflessione nella quale cercheremo, con equilibrio, di formulare proposte. I precedenti sono quelli che ci hanno consentito di adattare, con la normativa di attuazione, le norme che assegnavano la competenza in materia di giudici di conciliazione alla Regione con il mutato quadro che ha visto l'introduzione nell'ordinamento giudiziario del Giudice di pace. Sono sicuro che gli spunti e le riflessioni che usciranno da questo convegno ci aiuteranno ad elaborare una norma di attuazione che armonizzerà il quadro normativo autonomistico con il nuovo sistema in materia di giustizia di pace, con la consapevolezza che le norme di attuazione dello statuto hanno una valenza subcostituzionale.

Credo che la Regione abbia promosso una buona iniziativa proponendo questo Convegno organizzato insieme all'Università di Trento, con cui collabora e a cui deve essere sempre molto grata perché la sostiene non soltanto dal punto di vista scientifico, nella elaborazione di testi e nella formazione del personale, ma anche dal punto di vista organizzativo. La dottoressa Mattevi è il nostro punto di riferimento, insieme naturalmente a tutto il corpo docenti dell'Università ed in particolare ai professori nell'organizzare questo tipo di iniziative.

Tornando al disegno di legge, c'è una preoccupazione per quanto riguarda la fase transitoria. Credo si renderà necessaria una norma che disciplini questa fase. L'intera riforma, ed in particolare la parte che regola il reclutamento dei magistrati e che ne prevede il normale turnover sarà a regime tra due o tre lustri. Non credo potremmo permetterci un orizzonte che è quello di una transitorietà che durerà tutto questo tempo. In una prima fase, se non si interverrà, avremo sicuramente problemi di organico in quanto l'assegnazione all'ufficio del giudice onorario di pace potrà avvenire soltanto dopo almeno tre anni dal bando di



concorso e, a fronte del sensibile aumento di competenze e del conseguente aumento dei carichi di lavoro, accanto ai normali collocamenti a riposo o semplicemente a rinunce all'incarico, la situazione obbliga ad una seria riflessione.

Una brevissima considerazione, sempre nel merito di questo disegno di legge delega, è che viene di molto aumentata la competenza del Giudice di pace e che viene anche aumentata la competenza, o per meglio dire, la soglia entro la quale il Giudice di pace potrà giudicare con il principio di equità. Quindi si sommano due cose che, da un lato, prevedono inevitabilmente un aumento delle competenze tecniche, e dall'altro possono enfatizzare la figura del giudice "alla buona" e anche qui la costruzione di una professionalità che risponda a queste due esigenze non è semplice. Però noi ce la metteremo tutta, sappiamo di poter contare qui in Trentino-Alto Adige su una buona scuola, una buona università, dei professionisti – anche della classe forense – che sono all'altezza del compito, e soprattutto un senso civico che aiuterà a dare corpo a questa riforma.

Ultimissima battuta. Sono stato per un periodo parlamentare e una delle prime cose di cui mi sono occupato (ero in commissione Giustizia), dopo qualche tempo dall'entrata in vigore della legge sul Giudice di pace, è stata quella della modifica dei criteri di incompatibilità. In quella circostanza ho capito quanto fosse lunga l'Italia, per cui capisco anche le difficoltà di fare delle riforme che possano andare bene per tutto il Paese. All'epoca si scontravano due diverse esigenze, fra loro opposte: in alcune parti del territorio nazionale, in particolare nelle regioni del Nord, vi era la necessità, proprio per avere un numero di aspiranti in grado di soddisfare il fabbisogno di giudici, di abbassare la soglia delle incompatibilità, in particolare per consentire agli avvocati di poter ricoprire il ruolo entro il distretto nel quale esercitavano la professione legale, e in un'altra parte del Paese il timore di fenomeni di malcostume, di distorsioni e commistioni pericolose, consigliavano addirittura l'inasprimento dei criteri di incompatibilità.

Al legislatore delegato verrà affidato il difficile compito di contemperare esigenze diverse in un Paese caratterizzato da territori, culture e usi assai differenti.

Per il nostro territorio, il compito sarà forse più agevole: la nostra autonomia ci ha consentito, nel tempo, di realizzare un sistema che funziona, che risponde alle esigenze di un territorio. L'idea che una giustizia efficiente e tempestiva, professionale e giusta costituisce per una comunità non solo la misura della sua capacità di organizzare in maniera equa e giusta i rapporti tra i cittadini e tra questi e le istituzioni e dunque il suo grado di civiltà, ma rappresenta anche un servizio che lo rende competitivo, e dunque appetibile anche per le organizzazioni economiche.

Questa consapevolezza, insieme alla cultura che esprime la capacità di autogoverno e al nostro sistema autonomistico, pur senza voler mettere in discussione il principio dell'unicità della giurisdizione, dovranno guidarci a delineare, anche con uno scenario mutato, una giustizia di prossimità davvero al servizio dei nostri cittadini.

Io auguro, naturalmente, un buon lavoro sapendo che quello che uscirà da questo convegno, per la competenza e l'autorevolezza dei relatori, ci aiuterà anche nell'elaborazione delle proposte che faremo in sede parlamentare e in sede di Commissione dei 12 quando sarà il momento di predisporre la nuova norma di attuazione.

Grazie e buon lavoro.

*Marcello Mancini*

*Presidente dell'Associazione Regionale dei Giudici di pace  
Giudice di pace a Riva del Garda (TN)*

Buonasera. Ringrazio la Regione Trentino-Alto Adige e l'Università degli Studi di Trento che hanno voluto organizzare questo convegno che, a mio giudizio, era indispensabile, necessario, per fare un po' il punto della situazione. Ringrazio e saluto il Presidente della Corte d'Appello Grillo e l'amico Detomas, che hanno porto i saluti prima di me e saluto anche, in particolare, il professor Fornasari, il professor Marinelli e la professoressa Mattevi, che sono i nostri principali referenti a livello regionale per la formazione dei Giudici di pace.

Anche io cercherò di essere veramente molto breve per poi dar corpo alle relazioni, che sono il cuore di questo incontro.

Mi sono posto alcuni problemi sul tipo di saluto da fare e sul tipo di cose da dire e mi è venuto in mente che, se io chiedessi ad ognuno di voi qual è la parola o le parole che negli ultimi 2 o 3 anni avete sentito più spesso, io sono sicuro che voi mi rispondereste "riforme" e "criticità"; queste sono le due parole che sono il cuore anche di questa riforma della magistratura onoraria, che è una riforma che presenta moltissime criticità, solamente accennate dal Presidente Grillo, che io proverò ad elencare molto sinteticamente sapendo già che costituiranno poi oggetto di una tavola rotonda di domani.

Ci sono voluti 17 anni, come diceva il Presidente Grillo, dall'art. 245 del decreto legislativo del 1998 per creare una riforma "de-forme". L'analisi del testo normativo mi porta ad affermare che sono certamente più le criticità, le cose non buone, che le cose buone di questa riforma. Innanzitutto la competenza. È vero che l'aumento della competenza consentirà, a regime, di avere un contenzioso civile che sarà trattato dai Giudici di pace onorari nella misura dell'80%. Questo però a che condizioni, con quali numeri con quale personale e con quali compensi? Io ho fatto uno studio su questa questione e guardando le statistiche si può affermare che nel nostro Paese, per centomila abitanti, ci sono 11 giudici togati, mentre per centomila abitanti ci sono 5 giudici onorari. Allora mi chiedo come si concilia l'aumento delle competenze

all'80% se la struttura dell'organico dovesse rimanere questa? Siamo l'unica categoria in Italia, forse in Europa e forse nel mondo che ha un'indennità ferma da decenni senza un aumento e senza una rivalutazione; è evidente che se non si dà mano a questo aspetto, che è l'aspetto dell'organico ed alla sua incentivazione economica, probabilmente si risolve il problema dei carichi di lavoro del tribunale, spostandolo semplicemente davanti ai giudici onorari. Non è la riforma della giustizia onoraria, ma questa è la riforma della magistratura togata, alla quale sostanzialmente si toglieranno delle competenze (le meno importanti) per trasferirle ai giudici onorari i quali saranno investiti di competenze molto importanti cui difficilmente riusciranno a farvi fronte in assenza di un riassetto degli organici. L'attuale perdita di 1 punto percentuale di PIL dovuto ai ritardi della giustizia rimarrà tale se non si interverrà seriamente non solo sul riassetto degli organici ma anche e soprattutto nella ristrutturazione e dislocazione degli uffici. La riforma è da considerare critica anche e soprattutto per due aspetti: uno è rappresentato dalla carenza della previsione della continuità; questo è l'aspetto più rilevante, perché ci sono delle considerazioni da fare: quale incentivo avrebbe oggi un giovane avvocato di 30 o 35 anni che decidesse di fare il Giudice di pace onorario se, al termine dei 12 anni, che è il periodo massimo di durata dell'incarico, non vi fosse la continuità. È chiaro che al termine questo professionista, all'età di 42-45 anni, si troverebbe disoccupato senza la previdenza e l'assistenza di cui il Presidente Grillo parlava. È vero che la riforma prevede un sistema previdenziale a regime, ma è anche vero, bisogna dire, che questa introduzione della previdenza è legata ad una sottrazione dagli emolumenti da dare al giudice, cioè non è lo Stato che paga, non è il Ministero che paga, ma è il giudice che deve sottrarre alle sue competenze, già modeste, degli importi per garantirsi un'assistenza previdenziale. Siamo di fronte ad un assurdo, che è un assurdo di natura giuridica, oltre che di natura costituzionale. Il secondo aspetto non meno rilevante è connesso all'autonomia ed all'indipendenza. Infatti siamo di fronte ad una riforma che prevede il coordinamento del Presidente del Tribunale, nei confronti del quale, chiaramente, massima stima chiunque esso sia o sarà, ma che avrà, tanto per cominciare, un budget che potrà distribuire con un criterio discrezionale tutto da verificare perché la riforma non dice in che modo

lo farà. Egli, nonostante sia il coordinatore, sarà giudice d'appello delle sentenze dei nuovi Giudici di pace. Mi coordina colui che sarà il mio giudice di appello... ma che garanzia di imparzialità ho di fronte a questa cosa?

Nel disegno di legge si parla inoltre di riunioni trimestrali per gli indirizzi giurisprudenziali da dare ai Giudici di pace. Questo appare inaccettabile poiché il giudice deve essere terzo, imparziale. Chiaramente ci possono essere degli indirizzi, degli orientamenti, ma poi il giudice deve decidere secondo la propria coscienza, secondo la propria scienza, ed eventualmente se le sue decisioni saranno sbagliate si impugneranno, ma non ci può essere un Presidente del Tribunale che fa delle riunioni per decidere gli indirizzi... ma gli indirizzi di cosa? Il Giudice deve decidere secondo la sua preparazione e secondo la sua coscienza.

Aspetto ulteriormente critico sul quale ha brevemente interloquito il Presidente Grillo è quello previdenziale, solamente accennato in precedenza: attenzione, siamo di fronte ad una svolta epocale, anche nella giustizia della Corte europea. Nel 2012 la Corte di giustizia europea, con la sentenza che io vi cito e che ho qui a disposizione per chi la volesse, la n. 393, O' Brian c. Ministero della Giustizia, ha deciso per la prima volta, di fronte ad una domanda che fece un giudice onorario inglese, il quale al termine del suo incarico, dopo 20 anni di attività giudiziaria decise di rivolgersi al magistrato del lavoro inglese per chiedere il riconoscimento della pensione; il tribunale in primo grado respinse la domanda, stessa cosa accadde in fase di appello. Egli pertanto si rivolse alla Corte di giustizia europea, la quale, facendo riferimento a delle direttive (in particolare alla 97/81 che disciplina i rapporti di lavoro), ha deciso la questione con un ragionamento di una semplicità lineare, che invito voi a contestare, ove possibile, e cioè: nel momento in cui un Giudice di pace, un giudice onorario svolge gli stessi compiti, ha gli stessi doveri, ha gli stessi obblighi di un giudice togato, non vedo (dice la Corte di giustizia) perché non debba essere trattato, sotto il profilo previdenziale e assistenziale, esattamente come un giudice togato. Noi, di fronte a questa cosa, non ci stiamo, siamo reduci da 7 giorni di astensione e con ogni probabilità, benché i tempi di questa riforma non sono prevedibili, porteremo avanti fino in fondo le nostre pretese, perché non è pensabile che lo Stato italiano, solo per la necessità di dire che si fan-

no le riforme, faccia delle riforme deformi. Recentemente a Roma io sono stato, con qualche collega onorario, ad un incontro presso il Consiglio Superiore della Magistratura, a parlare di questa riforma. Il CSM era contrarissimo e pensate che questa è l'unica riforma di questo Stato che a regime, cioè quando verrà completata, prevede una riduzione dei costi e non un aumento. Questa è una cosa impressionante. Questo è uno Stato, come tutti gli Stati, che si deve fondare su 3 principi: la scuola (e per scuola intendo ovviamente anche l'università), la sanità e la giustizia. Ove uno di questi 3 sistemi non funzioni, la società non può dire di avere un vivere civile, corretto e sano. La giustizia, così come è stata congegnata questa riforma, non potrà funzionare.

Di fronte alle perplessità che i giudici onorari manifestarono in questo incontro a Roma il rappresentante del Governo disse: "Noi siamo il Governo del fare, quindi questa riforma la facciamo"... no comment. Senza – e veramente concludo – riferire di ciò che, benché il Presidente del Consiglio Renzi e il Ministro della Giustizia Orlando siano stati diffidati, dal marzo di quest'anno, a dare attuazione a quella sentenza di cui vi parlavo prima, venne detto ad un Giudice di pace, grossomodo della mia età, che in uno degli incontri di protesta con il Ministro disse: "Ma io tra due anni finisco, cosa vado a fare?". La risposta stucchevole del Ministro è stata: "Si guardi intorno".

Io non ho voglia di guardarmi intorno, io voglio fare il giudice, se lo faccio bene evidentemente. Dopodiché ho diritto a ciò a cui tutti i lavoratori hanno diritto.

Grazie, buon lavoro.

## PREMESSA

*Gabriele Fornasari*

Il presente volume raccoglie gli Atti del Convegno tenutosi a Trento, presso la Facoltà di Giurisprudenza, in data 3 e 4 dicembre 2015 sul tema “Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria”.

Questa occasione di riflessione è stata il nuovo frutto di una collaborazione di durata pluridecennale esistente tra l’Università degli Studi di Trento e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ed è stata fortemente voluta dall’Assessorato per le minoranze linguistiche e i Giudici di pace della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, in un momento assai delicato per la magistratura onoraria, essendo allora in discussione in Parlamento il Disegno di legge n. 1738, d’iniziativa governativa, esitato poi nella legge 28 aprile 2016, n. 57, contenente una riforma organica della magistratura onoraria e quindi anche della magistratura “di pace”.

I lavori del Convegno, che ha visto la presenza di illustri relatori dell’Università ed esponenti del mondo della giustizia e della politica, hanno preso le mosse da alcune riflessioni di carattere generale sulla figura dei giudici onorari.

Con l’analisi dei principi costituzionali in materia e dei modelli europei si sono tracciate le coordinate fondamentali delle considerazioni sulla magistratura onoraria che sono state sviluppate poi con più specifico riferimento alla figura del Giudice di pace, fin dalla sua introduzione nel nostro ordinamento con competenza in materia civile e poi in materia penale.

I lavori hanno previsto un’analisi approfondita del progetto di riforma citato, perfezionatosi nella legge che in massima parte coincide con il testo del disegno e che è stata considerata da tutti imprescindibile e di grande impatto, visto il numero dei magistrati onorari che operano nel sistema giudiziario.

A tale proposito, su alcuni punti della legge, si è formata una larga convergenza nelle opinioni – anche critiche – espresse dai partecipanti al Convegno.

L'investimento che la riforma opera sulla figura del Giudice di pace, che affonda le radici in una concezione più attiva e qualitativamente diversa della cittadinanza, è stato considerato unanimemente molto positivo, a dimostrazione di una fiducia sempre maggiore nella giustizia di pace testimoniata dall'ampliamento delle competenze soprattutto in materia civile, delineato dalla delega contenuta nel Disegno di legge e poi nella legge.

Si mantiene, di fatto, una distinzione ferma tra i giudici onorari che presteranno servizio presso gli uffici del tribunale ordinario e quelli che opereranno presso gli uffici del Giudice di pace, ma entrambi vengono denominati "giudici onorari di pace".

Il rischio di tale modello è però quello di sminuire il significato dei termini "di pace" e la specificità del ruolo che il Giudice di pace è stato fino ad oggi chiamato a svolgere, esprimendo una giustizia qualitativamente diversa, conciliativa, di prossimità.

È auspicabile che i tirocini di accesso all'incarico di giudice onorario siano accompagnati da specifici corsi formativi teorico-pratici di alta qualità, volti ad approfondire anche le conoscenze e le tecniche per la definizione alternativa dei conflitti.

Il previsto, inedito, ruolo di coordinamento e di verifica degli obiettivi raggiunti affidato al presidente del tribunale non è apparso imprescindibile nell'economia della riforma, almeno per quanto riguarda gli uffici del Giudice di pace in senso proprio. Esso, ancora una volta, rischia di sminuire le specificità e le esigenze dei Giudici di pace e di attentare alla loro indipendenza.

Poiché i giudici onorari esercitano il potere giurisdizionale di carattere diffuso, i principi costituzionali concernenti le loro funzioni vanno osservati con lo stesso rigore con il quale li si osserva per i magistrati togati. In particolare, è necessario rispettare il principio per cui i giudici sono soggetti solo alla legge.

In termini generali non si può pensare che questa riforma comporti unicamente un risparmio di spesa. Se la loro competenza verrà potenziata si dovranno effettuare nuovi ed opportuni investimenti per evitare



#### PREMESSA

che si delinei una giustizia di serie B o secondaria, funzionale soltanto ad un alleggerimento del carico di lavoro dei magistrati togati, ma di fatto squalificata.

È stata infine oggetto di riflessione approfondita anche la specificità regionale. La clausola di salvaguardia della specialità di alcuni ordinamenti regionali, introdotta con emendamento in Commissione, è stata ritenuta irrinunciabile. La riforma della magistratura onoraria sarà armonizzata con le peculiarità degli ordinamenti regionali mediante norme di attuazione degli statuti speciali.



PARTE PRIMA

LA MAGISTRATURA ONORARIA

NELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO:

PRINCIPI COSTITUZIONALI E MODELLI EUROPEI



# LA MAGISTRATURA ONORARIA TRA PRINCIPI COSTITUZIONALI E RIFORME DELLA GIUSTIZIA

*Damiano Florenzano*

1. Dopo l'avvio della discussione iniziale – già *in medias res* – il tema assegnatomi ci riporterà un po' indietro nel tempo, al momento dell'approvazione della Costituzione; l'esame dei principi dalla medesima fissati – così come intesi e voluti in quel preciso momento storico – risulta utile, nell'odierna sede, al fine di acquisire le coordinate di quella che, poi, è stata l'attuazione, di cui gli odierni temi costituiscono contemporaneo epilogo; un'attuazione che – come accade sovente – ha pure avuto indubbia valenza integratrice, avendo innescato quel fenomeno di osmosi biunivoca tra principi costituzionali e legislazione applicativa.

Nell'ordine dei lavori, sarà così preparato il campo per affrontare le questioni specifiche e, pure, della disciplina che, oggi, è in corso di approvazione; sicché, la discussione, scendendo dal piedistallo dei sommi principi, potrà affrontare i nodi oggetto di attuale dibattito, anche politico, acquisendo, così, maggior cifra di concretezza.

Come detto, le mie considerazioni si incentreranno sull'illustrazione dei contenuti, in punto di magistratura onoraria, desumibili dal testo costituzionale, alla luce delle pronunzie (altresì rare) della Corte costituzionale. Non mi occuperò, ovviamente, nello specifico, degli esempi di partecipazione, anche occasionale, all'esercizio della funzione giurisdizionale, pur previsti o, comunque, presupposti nel dibattito in Assemblea costituente, anche perché alcuni di essi potrebbero non integrare, come si vedrà, esempio di magistratura onoraria.

2. Come si sa, pur a fronte dell'unico richiamo alla magistratura onoraria contenuto all'art. 106 della Costituzione, possono rinvenirsi elementi rilevanti al nostro tema anche negli artt. 102 e 108 Cost.

- Per mera chiarezza espositiva ricordo, soprattutto a me stesso, che:
- l'art. 102 consente che “cittadini idonei estranei alla magistratura” possono essere chiamati a far parte delle sezioni specializzate degli organi giudiziari ordinari; e, al terzo comma, con vocazione più ampia, soggiunge che il Legislatore potrà, comunque, definire le “modalità di partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia” (anche speciale, dunque);
  - l'art. 106, come detto è l'unica disposizione che contempla la locuzione “magistratura onoraria”, laddove prevede che la legge sull'ordinamento giudiziario “può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari”; la disposizione prescrive altresì che detti “magistrati” potranno risultare destinatari di “tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli”;
  - l'art. 108, in fine, precisa che la legge deve garantire l'indipendenza di coloro che, pur estranei alla magistratura, partecipano all'esercizio della funzione giurisdizionale; previsione, questa, che, *a fortiori*, deve intendersi riferita anche ai magistrati onorari, che sicuramente partecipano all'esercizio della funzione giurisdizionale, quali “magistrati”.

Ebbene, con queste sparse disposizioni, pure contrassegnate da numerosi rinvii al legislatore ordinario, il Costituente ha certamente riconosciuto l'esistenza della magistratura onoraria, abilitando, nel contempo il Legislatore ordinario ad un ruolo normativo alquanto ampio – sostanzialmente privo di coordinate, come si vedrà – quantomeno per ciò che concerne la definizione dell'assetto dell'organizzazione e dello *status* dei titolari di dette magistrature.

3. La prima considerazione che il testo delle disposizioni richiamate impone è che la Costituzione non offre alcun elemento per definire chi siano i magistrati onorari o, quantomeno, cosa debba intendersi per “onorario”; non solo; essa non offre indizi certi da cui desumere che la stessa abbia presupposto, *aliunde*, una definizione sicura.

Sorge il dubbio se il Costituente abbia ritenuto di poter denominare “magistrati onorari” tutti coloro che svolgono funzioni giurisdizionali e non appartengano alla categoria dei “magistrati professionali”, ovvero,

se i magistrati onorari integrino una diversa e più circoscritta categoria, all'interno di tutti coloro che sono abilitati, pur occasionalmente, a partecipare all'esercizio della funzione giurisdizionale.

A dire il vero – pure indugiando con pignoleria – non risulta nemmeno percepibile dal testo costituzionale e dai connessi lavori preparatori, il criterio discrezionale – usato dal Costituente – per differenziare tra i magistrati onorari e quelli “professionali”; nello specifico se abbia interesse riferirsi al carattere della “politicalità” che, da sempre contrassegna le cariche onorarie, o ad altro; ciò perché se il meccanismo del reclutamento elettivo per i magistrati era stato definitivamente precluso dall'ampia maggioranza dell'Assemblea, la natura elettiva e, quindi, “politicala” dei magistrati onorari era stata pure fortemente attenuata, se non accantonata, laddove l'elettività era stata relegata a mera eventualità da decidersi, in futuro, dal Legislatore (art. 106 Cost.).

L'approccio, aspecifico, su aspetti pur così rilevanti è evidente. D'altra parte, ben altre erano state le questioni di maggior cifra che la Assemblea aveva dovuto affrontare in relazione al Titolo quarto sulla “Magistratura” (mantenimento della pluralità di giurisdizioni, principi sul reclutamento dei Giudici, accesso dei generi, la giuria); e cionondimeno anche in relazione a dette questioni, di ben maggior rilievo, la decisione è stata quella di non offrire una soluzione definitiva con tanto di rinvio al legislatore ordinario.

4. Volendo, per quanto possibile in questa sede, illustrare la nozione di magistratura onoraria che poteva ritenersi presupposta nei lavori preparatori, può farsi riferimento a quello che doveva, al tempo, rappresentare patrimonio comune nell'esperienza storica e, non da ultimo, nel quadro normativo al tempo vigente, di certo non sconosciuto ai Padri Costituenti; questi, che non erano dei “marziani”, non potevano aver trascurato detti contenuti, oltre ad avere presente il rilevante apporto che la magistratura onoraria aveva dato all'esercizio della funzione giurisdizionale in Italia nell'ultimo quarto dell'800 e nel '900.

Orbene, come a tutti nota, secondo la definizione delle Istituzioni di Gaio, meritano l'appellativo onorario “qui honorem aliquem aut magistratum gerunt” (“coloro che ricoprono qualche carica o esercitano

una magistratura”). In altre parole, sono “onorari” coloro che rivestono una “carica pubblica”, ossia una “carica politica”.

Gli esempi – anche attuali – che possono venire a mente sono elementari: parlamentari, titolari di organi di governo, titolari di organi degli enti locali, magistrati, diplomatici. Ma vi rientrano anche le cariche in enti pubblici; in detti casi la politicità è mutuata perché i titolari di queste cariche sono nominati da soggetti comunque eletti; una politicità dunque che transita indirettamente, mercé la natura del soggetto nominante, titolare esso, di una carica politica e rappresentativa.

Gli esempi richiamati abbracciano tutte le cariche, anche quelle “magistratuali”; perché evidentemente il riferimento è ad ipotesi di altri ordinamenti, laddove anche queste cariche avevano (e possono avere) natura pubblica e “politica” assieme.

La definizione richiamata, dunque, merita alcune precisazioni, che ne disvelano il carattere relativo e tendenziale.

In primo luogo, la carica onoraria proprio perché “politica” pare trarre con sé l’elettività. Ma ciò se pur avviene nella maggior parte dei casi non costituisce regola inderogabile.

In secondo luogo, onorario è il servizio reso a titolo non professionale e volontario, supponendo così che la medesima non debba offrire al titolare i mezzi per il sostentamento; mezzi che, semmai, provengono da altra attività o da risorse personali.

Di norma, dunque, esso è contrassegnato dall’assenza di remunerazione corrispettiva che è divenuta tutt’uno con il significato di carica onoraria.

Il che ha fatto sì che la carica onoraria sia stata definita, sovente, “gratuita”.

Ma anche questo elemento non deve essere inteso in senso assoluto e inderogabile. Anche perché l’esperienza storica la smentisce seccamente. Solo una travisata lettura della tradizione romanistica ha potuto indurre ad assecondare l’equivalenza tra “onorario” e “gratuito” (si ricorderà nel periodo repubblicano le cariche politiche erano gratuite; non così nel periodo dell’Impero in cui esse conoscevano una remunerazione). Si sono conosciute, nei secoli, varie forme di compensazione; dal rimborso spese al gettone, ma anche al pagamento di una somma



che deve compensare l'*aliunde* non percepito, andando così ben oltre l'importo (e la natura) di una simbolica indennità.

Sicché non la "gratuità", ma quel che contrassegna le cariche onorarie è, di norma, l'assenza di una remunerazione, intesa come corrispettivo per la prestazione svolta.

Orbene, a causa della "politicalità" e del sopraddetto carattere ("gratuità" in senso relativo), è stato autorevolmente rilevato (Giannini M.S.) che nella carica onoraria risulta prevalente il rapporto di ufficio – poiché politico – rispetto al rapporto di servizio, invero minuscolo.

E nell'esperienza, la natura onoraria è stata rinvenuta sia in titolari di organi dotati di poteri amministrativi, sia in titolari di organi giudiziari.

Resta peraltro la relatività di tutti i caratteri sopra richiamati che possono rendere insicura qualsivoglia definizione assolutizzante; relatività che, di certo, non era sfuggita ai Costituenti, come è dato cogliere nelle affermazioni di Giovanni Leone durante i lavori dell'Assemblea, allorquando, nel ricordare i caratteri della carica onoraria, questi senti necessità di fare ricorso ad una esemplificazione descrittiva e non definitiva: precisava che

la parola onorari sta ad indicare che la carica è elettiva e non di carriera... è una funzione che si presta non come attività professionale, ma come una partecipazione spontanea che esce dalle normali occupazioni della propria vita (Res. A.C. p. 2509).

Se questo era il presupposto culturale di riferimento, la disciplina vigente all'epoca della Costituente, offriva un quadro assai ampio e generico delle magistrature onorarie.

L'art. 4 del Regio decreto sull'ordinamento giudiziario del 1941 esprimeva un uso ampio e generalizzante della locuzione (magistratura onoraria) con vocazione residuale; l'articolo citato precisava, infatti, che appartenessero all'ordine giudiziario, come "magistrati onorari"

i Giudici conciliatori, i vice conciliatori, i vice pretori, gli esperti del tribunale e della sezione di corte d'appello per i minorenni ed inoltre gli assessori della Corte di assise e gli esperti della magistratura del lavoro nell'esercizio delle loro funzioni giudiziarie.

In altre parole, nel novero di “magistrati”, denominati onorari, il legislatore aveva inserito tutti coloro che, in qualche modo partecipavano all’esercizio della funzione giurisdizionale, dal giudice conciliatore all’assessore alla Corte d’assise (ossia il giurato).

Sicché l’indicazione del legislatore del tempo era nel senso di raccogliere sotto la denominazione (magistratura onoraria), *ex lege*, tutti coloro che amministravano la giustizia e che non erano magistrati professionali; tra essi erano ricompresi, quindi, anche coloro che in via del tutto occasionale partecipavano a questa attività; dove l’occasionalità portava con sé sia l’assoluta temporaneità e limitatezza dell’impegno sotto il profilo temporale ed oggettivo, sia l’assoluta eccezionalità rispetto alle proprie quotidiane attività e attitudini (ad es. nell’ipotesi del giurato).

Nel contempo, in detta visione del Legislatore del tempo, la magistratura onoraria non era elettiva né era contrassegnata da caratteri di accentuata politicITÀ, nei sensi illustrati in precedenza. Non occorre spendere approfondite considerazioni per rilevare che tutte le ipotesi indicate nell’art. 4 del regio decreto citato, per quanto eterogenee e differenti, erano quasi sempre inconciliabili con la natura “politica” – nel senso di “elettiva” o “rappresentativa” della carica.

In fine, al tempo, era sicuramente noto il rilievo in termini di appor- to che la magistratura onoraria aveva dato all’esercizio della funzione giurisdizionale. Le statistiche sono strabilianti – se non imbarazzanti.

Per fare un esempio se nel 1940 i 5/8 dei procedimenti civili erano stati conclusi dai giudici onorari; nel 1880 erano stati ben i 7/8.

5. Orbene il testo costituzionale, non casualmente, non ha inteso offrire alcuna definizione o delimitazione, ritenuta – deve supporre – non necessaria e pure controproducente.

Il Costituente, a ben vedere – nella consapevolezza della relatività della definizione e della pluralità di esempi – ha preferito rinviare qualsivoglia precisazione sul punto al Legislatore ordinario, già investito di un ampio ruolo in punto di attuazione del Titolo IV della Seconda Parte della Costituzione.

Eppure qualche indicazione sulla delimitazione della c.d. “magistratura onoraria” la Costituzione la offre, seppur indirettamente, come si vedrà a breve.

Qui, per concludere, ci si può interrogare sul perché la Costituzione che aveva previsto, in generale – rinviando appunto al Legislatore il compito attuativo – le più ampie forme di partecipazione all’esercizio della funzione giurisdizionale, abbia utilizzato espressamente, nell’art. 106 Cost., tale locuzione (magistratura onoraria) pur senza velleità definitorie e solo al fine di prevederne, in via del tutto eventuale, il carattere della elettività.

A questo interrogativo può trovarsi una risposta se si considerano, appunto, le più ampie ed importanti questioni che avevano contrassegnato il dibattito.

Tra queste, come detto, vi era stata, la scelta sulle modalità di reclutamento dei magistrati, che tanto aveva appassionato l’Assemblea.

Lo scontro tra opposte visioni era stato forte anche perché accompagnato da marcate e differenti concezioni dello Stato; inoltre era stato alimentato dalla volontà di taluni di incidere significativamente e nell’immediato sulla composizione del plesso organizzativo giudiziario; plesso, che seppur qualificato come “Ordine”, era pur sempre titolare di un rilevante “potere sociale”.

Le parole di Enrico De Nicola sulla missione del Giudice e sulla delicatezza della funzione, richiamate in Assemblea Costituente, evidenziano quanto era presente la consapevolezza della importanza e della drammaticità delle scelte organizzative sulla magistratura<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Io non so concepire nulla di più alto, di più solenne, di più terribile che la missione del giudice. Sorprendere la verità tra le menzogne che la inviluppano ed i cavilli che la insidiano, resistere alle basse passioni che contaminano e alle stesse austere virtù che sovente provocano la prevenzione e deviano tal volta il giudizio, essere giusti senza indulgenze e sereni senza rigore, conoscere il cuore umano nelle sue debolezze e nelle sue imperfezioni, non obbedire agli odii e non lasciarsi trascinare dagli amori, restare impassibili in mezzo ai contrasti e agli urti della vita, tracciare il limite del giusto con mano sicura e con occhio esperto, essere interpreti non della parola, ma dello spirito informatore e vivificatore delle leggi, non odiare la ricchezza e la potenza e non disprezzare nel contempo la povertà e la debolezza, disporre dell’onore, degli averi, dell’avvenire, della vita stessa dei propri simili, è tale un complesso di doveri alti e solenni da strappare ancora una volta il grido accorato: quali funzioni sublimi ma ove sono le

L'ampia maggioranza a favore della soluzione del reclutamento per concorso e della professionalità della carica – più coerente con la natura di un Giudice soggetto al principio di legalità e libero solo nell'applicazione della legge – aveva superato la soluzione “elettiva”, pur suffragata da suggestionanti argomentazioni (secondo taluni, il concorso avrebbe garantito la capacità tecnica ma non il carattere e il “coraggio” del magistrato; così come il concorso non sarebbe stato sufficiente a garantire l'indipendenza del magistrato durante l'esercizio della funzione).

Evidentemente il rifiuto non fu totale e nel segno del “compromesso all'italiana”, di cui costituisce fulgido esempio la nostra Costituzione (usando le parole di Calamandrei), ecco scaturire l'art. 106 della Costituzione che riconosce il reclutamento elettivo di alcuni tipi di giudice, o comunque un reclutamento diverso da quello scolpito nel principio del pubblico concorso.

Da qui l'origine dell'art. 106 Cost. che cita la magistratura onoraria per delineare l'ambito entro il quale il legislatore potrà sperimentare la soluzione sopraddetta, ritenuta recessiva dai più; soluzione si sa poi quanto, comunque, non sperimentata. Sicché la citazione della magistratura onoraria ha finito per integrare un'occasione per collocare una modalità di reclutamento da taluni auspicata, e non, principalmente, per illustrare né tantomeno “scolpire” i caratteri e le funzioni di detta magistratura.

6. Come preannunziato, e d'altra parte è lo scopo di queste riflessioni, l'assenza di una disciplina mirata non preclude che possano trarsi delle coordinate.

La prima indicazione che risulta, proprio in punto di delimitazione della categoria, è che la magistratura onoraria non può assolvere al ruo-

---

menti così vaste e i cuori così virtuosi che possano esercitarle? Eppure, attraverso oscuri eroismi, sacrifici ignorati, abnegazioni segrete, la Magistratura italiana – che è troppo numerosa per poter essere egualmente perfetta – adempie alla sua difficile missione con zelo, sproporzionato alle condizioni di carriera e di vita che le sono state create. Ed io formulo una speranza: che presto il potere giudiziario assurga anche in Italia a quella uniforme altezza intellettuale e a quel grado di prestigio sociale, a cui aspira e ha diritto” (DE NICOLA, *cit.* da MACRELLI, *Res. A.C.\**, p. 1931).

lo di delimitazione onnicomprensiva e residuale di tutte le forme di partecipazione alla giustizia diverse dalla magistratura professionale.

Vi sono precisi argomenti desumibili in tal senso dalle disposizioni costituzionali.

Gli articoli 102 e 106 ribadiscono che partecipano alla funzione giurisdizionale, da una parte, i magistrati onorari e, dall'altra, gli "estranei" alla magistratura, giustapponendo due ipotesi.

Così come l'art. 108 giustappone le norme sull'ordinamento giudiziario che riguardano i magistrati e la disciplina legislativa che dovrà assicurare l'indipendenza degli "estranei" che partecipano all'amministrazione della giustizia.

Dette norme inducono a ritenere che sussista una distinzione e che i c.d. "estranei" non possano rientrare tra i magistrati onorari.

In secondo luogo che l'art. 102 Cost. – quale norma sulla funzione – individua i titolari della funzione, mentre l'art. 106 – norma sull'organizzazione – si occupa, nello specifico del reclutamento dei magistrati (e non degli estranei).

Siché se la legge può individuare forme di partecipazione all'esercizio della funzione svolta dai plessi giudiziari, l'art. 106 – norma sull'organizzazione – ha scolpito le modalità di accesso alla magistratura ordinaria, giustapponendo la modalità del concorso, per il magistrato professionale, alle altre modalità, anche elettive, per quello non professionale (onorario).

Questa lettura dovrebbe consentire di affermare che, secondo la Costituzione, i magistrati onorari non integrano una categoria onnicomprensiva, e che "gli estranei alla magistratura", seppur svolgono funzioni giurisdizionali, non possono essere "magistrati" neppur onorari. Mentre i magistrati onorari, sono magistrati.

Sembra così sovvertito l'approccio residuale dell'art. 4 del Regio decreto.

Si sa che il CSM e alcuni costituzionalisti, nei primi anni di applicazione della Costituzione, hanno tentato di ricostruire la categoria dei magistrati onorari come categoria onnicomprensiva e residuale di tutte le forme di partecipazione alla Amministrazione della Giustizia.

Ma sul punto gli orientamenti della Corte costituzionale sembrano confermare l'interpretazione qui preferita.

Nelle pronunzie – invero sparute – si rinviene l’affermazione, in punto di applicazione della disciplina sulla responsabilità, dell’ontologica differenza tra magistrati onorari e cittadini “estranei” (sentenza 18 gennaio 1989 n. 18); così come si rinviene la negazione della natura di magistrati onorari agli esperti agrari delle sezioni specializzate (30 dicembre 1961, n. 76), e agli ufficiali di Polizia Giudiziaria che svolgevano funzioni di PM davanti al Pretore (ord.za 12 ottobre 1990, n. 451, ord.za 6 febbraio 1991, n. 59).

7. La seconda coordinata che il testo costituzionale ci offre è, indubbiamente, è l’attenuata politicità.

L’art. 106 sanziona il depotenziamento della politicità della carica; da una parte sottopone i magistrati onorari alla disciplina della legge sull’ordinamento giudiziario, comune ai magistrati professionali, dall’altra confina a mera ipotesi eventuale l’introduzione di un metodo elettivo di reclutamento; eventualità comunque tutta da prevedere da parte di un Legislatore tenuto ai principi costituzionali e, poi, tutt’altro che incline a istituire un nuovo plesso di potere “politico”, in ipotesi antagonista.

Nulla di nuovo, dunque rispetto all’esperienza precedente. Si conferma la continuità nello svalutare l’elemento della politicità nei confronti della magistratura onoraria, a correzione del contenuto consueto del lessico comune, dove “onorario” evoca, invece, la “politicità”.

8. La terza coordinata – per il vero più incerta – che si può desumere concerne la differenza tra magistratura professionale e quella onoraria.

Orbene, se non è la politicità o l’elettività che può contrassegnare necessariamente la magistratura onoraria, la disciplina costituzionale ci impone di ritenere che il carattere discrezionale debba comunque riposare sul metodo di reclutamento.

Come si è visto l’art. 106 giustappone, al 1° e 2° comma, il pubblico concorso (per i magistrati professionali), ad altre modalità, in parte non definite, di nomina, che sono state lasciate alla discrezionalità del legislatore.

Si può quindi dedurre che i magistrati onorari sono coloro che saranno istituiti dal legislatore con meccanismi di reclutamento diversi dal pubblico concorso, prescritto in via generale.

Ciò con la conseguenza che solo per i primi potrà instaurarsi il rapporto che consegue al pubblico concorso ossia quello di pubblico dipendente con l'acquisizione del relativo *status*, contrassegnato dalla non temporaneità. E anche tale aspetto finisce per integrare tratto caratterizzante della m.o.

9. Un'ulteriore coordinata che deve trarsi e sulla quale, ritengo debba rivolgersi sempre elevata attenzione – è la libertà che deve contrassegnare l'attività dei magistrati onorari nella funzione; essa è pari a quella riconosciuta ai giudici professionali.

In difetto di difforme disciplina in Costituzione anche il magistrato onorario è soggetto soltanto alla legge.

Sicché, se essi sono magistrati e svolgono appieno le funzioni che la Costituzione ha previsto possano essere loro assegnate (quelle dei giudici singoli), non può sussistere alcuna differenza tra questi magistrati e quelli professionali nelle modalità di esercizio della funzione; con ciò volendo intendere anche osservanza ai medesimi obblighi e ai medesimi principi che regolano la funzione.

Essi al pari dei magistrati professionali esercitano il potere giurisdizionale – lo ricordo a me stesso – che per definizione è “diffuso”, quindi omogeneo ed identico in ogni luogo in cui viene esercitato.

Va da sé che detta equiparazione non riguarda lo status, ontologicamente differente.

Sicché il regime che disciplina il rapporto d'ufficio potrà (e dovrà) essere conformato dal Legislatore, tenendo conto, appunto, della fisiologica differenza tra magistratura professionale e quella onoraria. Ciò anche se la disciplina non potrà trascurare il principio cardine ossia l'eguale esercizio nella funzione; il che dovrebbe escludere l'introduzione di discipline che possano impedire o vulnerare il rispetto dei principi che reggono la funzione giurisdizionale.

Come è intuibile, questi rilievi potrebbero illuminare qualche questione che, in questi giorni, provoca qualche ragionevole critica; il rife-

rimento, non proprio velato, è all'irrisorietà delle indennità riconosciute ai magistrati onorari ovvero l'epifania di un potere di "direttiva" del Capo dell'Ufficio giudiziario che sembrerebbe lambire anche l'interpretazione della legge. Curiosa previsione quest'ultima, in un ordinamento che non riconosce detto potere ad alcun organo giudiziario, nemmeno alla Corte di Cassazione.

10. Per il vero dovrebbe sussistere un'ultima coordinata; uso il condizionale perché a fronte dell'interpretazione che si è inverata non appare più sicura.

Il riferimento è al contenuto che potrebbe desumersi dall'unica disposizione espressa in Costituzione concernente i magistrati onorari.

Come visto, l'art. 106, al 2° comma prevede che "La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli".

Alla lettera, dunque, sembrerebbe che la previsione facoltizzante (può) sia riferita all'istituzione dei magistrati onorari e non all'ambito di attività dei predetti.

In altre parole il testo costituzionale avrebbe consentito (può) al Legislatore di istituire i magistrati onorari, ma, contestualmente sembrerebbe aver prescritto che essi, nel caso, avrebbero potuto essere destinatari delle "funzioni attribuite ai giudici singoli"; nulla di più!

La previsione, così intesa, avrebbe potuto possedere una cifra di ragionevolezza. I giudici singoli, cioè i giudici monocratici, sono quegli organi giudicanti addetti alle questioni di minore impatto, per cui il magistrato onorario, proprio perché "non di carriera" (poteva e doveva) essere destinato a questo.

Mentre una diversa applicazione (ad esempio, la partecipazione ad un collegio giudicante) avrebbe consentito al magistrato onorario di occuparsi di questioni più elevato rilievo; eventualità che poteva ritenersi preclusa dalla Costituzione.

Ma la Corte costituzionale, già negli anni '60, iniziando a manifestare così una particolare inclinazione ad avallare le scelte del legislatore nazionale *in subiecta materia*, ha optato per un'altra lettura; la disposizione descrittiva solo dello status del magistrato, non avrebbe precluso



una diversa utilizzazione del giudice onorario, se plausibilmente suffragata (ad es. ragioni emergenziali o per esigenze dell'ufficio).

A questo punto, possiamo solo prendere atto dell'interpretazione data dalla Corte costituzionale che consente al legislatore di prevedere l'utilizzazione dei magistrati onorari anche per funzioni non riguardanti gli uffici dei giudici monocratici e, quindi, dell'ulteriore spazio così riconosciuto al Legislatore.

Ma proprio a fronte di detto approdo, ormai consolidato, che corre l'obbligo di un'ulteriore precisazione.

Questa interpretazione ha svalutato completamente la portata dell'unica disposizione costituzionale che, espressamente, si riferisce ai magistrati onorari e che avrebbe potuto prescrivere un precetto/limite.

Rimosso questo, in via di interpretazione, la scarsa e quasi inesistente disciplina costituzionale – pure contrassegnata da molteplici rinvii – rivela l'esistenza di un'ulteriore coordinata.

Non vi è chi non veda che così interpretato il rinvio al legislatore risulta completo al punto da poter presupporre una consapevole abdicazione a favore del potere legislativo, quasi che possa rinvenirsi un precetto secondo il quale “si vuole che sia il Parlamento a normare”.

E sembra che detta coordinata sia stata ben colta e vivificata dalla Corte costituzionale, come risulta dalle pronunzie intervenute in materia, sia per i contenuti espliciti sia per aspetti esteriori.

Se si rintracciano le sentenze della Corte costituzionale che contengono l'espressione “magistrati onorari” o “magistrato onorario”, si rinvencono meno di una trentina di pronunzie; in tutto sono 26 pronunzie e tutte di rigetto: 7 sono di manifesta inammissibilità, 11 di manifesta infondatezza e 8 di non fondatezza.

L'esiguità del numero e l'unidirezionalità degli esiti sono singolari.

Inoltre la lettura delle medesime – assai agevole data la brevità e pure la esilità dei contenuti – offre una chiave di lettura inequivoca.

Al di là di qualche ordinanza di manifesta inammissibilità, dipendente dal contenuto un po' naïf delle ordinanze di rimessione proveniente da qualche Conciliatore o Giudice di pace, la maggior parte delle pronunzie adombra una certa ritrosia della Corte a voler giudicare sul merito delle questioni; questioni concernenti, ad esempio, le indennità, la previdenza, etc.

In alcuni casi si ha la netta sensazione che la Corte abbia quasi preferito, con una pronunzia di rito, di non occuparsi della questione.

Certo è che, così opinando, il Giudice delle Leggi si sia fatto interprete del precetto sotteso alla logica dei rinvii.

Più volte la Corte ha avuto modo di ribadire che l'art. 106 Cost. rimette al legislatore il compito di fissare, con norme di carattere organizzativo, a quali condizioni e in presenza di quali presupposti, detti magistrati debbano esercitare le funzioni affidate, ovvero lo status dei medesimi. E ogni qual volta il giudice rimettente ha chiesto un intervento incisivo e pure coraggioso, la risposta, più o meno espressa, è stata sempre la medesima, che può essere così compendiate: quello che viene chiesto di dichiarare non è un contenuto costituzionalmente obbligato, quindi la questione invoca un ruolo creativo della Corte, che sarebbe invasivo – e pertanto precluso – degli ambiti riservati al legislatore.

In tal modo, la Corte sembra presupporre che in punto di organizzazione e status dei magistrati onorari, la Costituzione si presenti quasi come un foglio bianco e, quindi, privo di parametri. L'unico parametro – seppur evocato in negativo – è stato indicato nel principio di ragionevolezza, parametro che peraltro – per intuibili ragioni – non potrebbe arricchirsi, in un eventuale giudizio, di argomentazioni in chiave comparativa avuto riguardo ai magistrati professionali, in quanto ontologicamente differenti.

Se così è – la conclusione è un po' amara – il “re resta nudo”; non sembrano sussistere – o comunque possono risultare agevolmente svalutati – precetti che possano costituire specifico limite alla disciplina di tipo organizzativo – in senso ampio – di detta magistratura; lasciata così alla mercé degli accordi politici, delle esigenze finanziarie e, non da ultimo, delle volizioni espresse dalle componenti delle magistrature, dentro e fuori degli organi di garanzia.

In realtà qualche parametro si potrebbe rinvenire, al di là del richiamo all'art. 3 e al principio di ragionevolezza; non trascurando la coordinata che esprime l'eguaglianza nella funzione, l'arbitrio o comunque l'ampio potere discrezionale del legislatore, potrebbe trovare limite, appunto, nell'esigenza di escludere quelle norme organizzative che possano vulnerare il corretto esercizio della funzione e il corretto rispetto dei

principi costituzionali, che valgono appieno anche per l'attività del magistrato onorario.

Senza poi contare che il ruolo del Giudice onorario ha assunto comunque una fisionomia definita e consolidata in una tradizione che si è formata in un lungo lasso temporale e prima della Costituzione.

Una fisionomia che propone un giudice che, nelle parole di Vittorio Denti, è in possesso della cultura giuridica essenziale per consentire, dinanzi alla debolezza delle parti che sono al suo cospetto, di andare a fondo della questione, di sfrondare i problemi di tutte le questioni marginali e di andare subito alla questione centrale, appunto, aiutando le parti.

Ossia un ruolo che si annette ad un modello che pare avere pochi punti in comune con la fisionomia strumentale e/o ancillare di alcune ipotesi (suggerite) di magistrati onorari, reclutati con forme di diverse dal pubblico concorso.



# I GIUDICI LAICI IN EUROPA: MODELLI E SOLUZIONI

*Fulvio Cortese*

1. Ragionare di giudici laici, comunemente, comporta due operazioni: discutere di una giustizia dalla forma e dalla sostanza diverse da quelle professionali, e così delle sue potenzialità e dei suoi limiti; riflettere anche, in un'ottica di tipo istituzionale, sul rapporto esistente tra svolgimento della funzione giurisdizionale e articolazione del potere giudiziario.

Da un lato, e quanto all'ordinamento italiano, meditazioni di questo tipo non possono che innervarsi nell'analisi attenta delle disposizioni costituzionali sulla magistratura<sup>1</sup>. Dall'altro lato, però, esse necessitano anche di una consapevolezza comparatistica e di una sensibilità storica, poiché, in Europa, non solo esiste da tempo un vasto dibattito sulle funzioni (o sulle missioni) della giustizia non togata, ma sopravvive anche una tradizione profonda sul ruolo dei giudici laici: è una tradizione che ha dovuto “fare i conti” con l'affermazione e l'evoluzione dello Stato di diritto, e la cui considerazione non è affatto estranea – costituendone quasi un implicito *sottotesto* – anche alle discussioni nazionali, e così, dunque, anche a quelle dei nostri Padri Costituenti.

Questa seconda prospettiva, in particolare, rappresenta un angolo visuale che il presente intervento vuole deliberatamente evidenziare: del resto, come si vedrà, molte delle soluzioni, anche organizzative, affacciate dalla nuova normativa<sup>2</sup>, di cui molto si discute, si sono comunque realizzate anche in passato, e di ciò occorre senz'altro tenere conto.

Ciò premesso, è opportuno evidenziare un dato molto rilevante, che può essere di aiuto anche per seguire una verosimile traccia di appro-

---

<sup>1</sup> Si rinvia, in proposito, al precedente e dettagliato contributo del Prof. Damiano Florenzano.

<sup>2</sup> V. la legge 28 aprile 2016, n. 57, recante “Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace”.

fondimento: usualmente, nella (per vero sterminata) letteratura internazionale, l'attenzione per i giudici laici passa attraverso la risposta a tre quesiti fondamentali<sup>3</sup>: a) Perché ci sono giudici laici?; b) Chi sono – e come vengono individuati – questi giudici?; c) Che cosa fanno (ossia qual è il loro ruolo in concreto)?

La prima questione è la più delicata; le altre due, viceversa, sono più facilmente affrontabili.

2. *Perché esistono giudici laici?* In Europa si riscontra una tendenza abbastanza diffusa a dare subito, a questo quesito, una specifica risposta: ci sono i giudici laici perché, all'interno della tradizione giuridica occidentale, esiste una contrapposizione da sempre forte tra due visioni della giustizia: una *sostanziale/sociale* e una *formale/tecnocratica*.

La prima allude ad una giustizia che nasce in età premoderna, con determinate immagini (meglio: iconografie), con determinate ritualità e con un ruolo particolare del giudice, che ha una sua specifica legittimazione nella società, in un ordine sociale pre-esistente; la seconda, invece, corrisponde ad una concezione che è tutta moderna (anzi, può essere considerata uno dei “prodotti” della Rivoluzione francese), nella quale il giudice è un funzionario pubblico che applica determinate regole pre-costituite, che come tali sono prodotte anche per affermare un determinato (e nuovo) ordine sociale (che magari, dunque, ancora non c'è, e che pertanto deve essere creato o stabilito).

Quindi si tratta di due idee di giustizia molto diverse; e da questa dicotomia derivano anche alcune conseguenze su che cosa vuol dire giudicare in modo laico e su che cosa vuol dire giudicare in modo professionale<sup>4</sup>.

Ad esempio, siccome il giudice laico è espressione della tradizione sulla visione sociale della giustizia, il suo giudizio non è, non deve essere, improntato per definizione alla sola interpretazione della legge,

---

<sup>3</sup> V., per tutti, J. BELL, *Lay Judges*, in J. BELL, A. DASHWOOD, J. SPENCER, A. WARD (eds.), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2002-2003*, Oxford, 2004, 293 ss.

<sup>4</sup> Cfr. C. DIESEN, *The advantages and disadvantages of lay judges from a Swedish perspective*, in *Revue internationale de droit pénal*, n. 1-2/2001, in part. 360 ss.

alla spiegazione di ciò che la legge vuole dire, ma deve essere innanzitutto improntato ad un senso in generale di ciò che è la legge o il diritto (giudicare in modo laico, cioè, significa riferirsi al senso comune della giustizia; non significa riferirsi solo alle proprie precedenti decisioni o al modo con cui determinate disposizioni di legge sono interpretate dalle istituzioni pubbliche). Giudicare in modo laico, in altri termini, significa giudicare secondo correttezza; giudicare in modo professionale, viceversa, significa rifarsi a dottrine, a concetti, a ragionamenti logici. Giudicare in modo laico, poi, significa giudicare secondo la propria esperienza di vita; giudicare in modo professionale, invece, vuol dire giudicare secondo la propria esperienza e la propria formazione professionali. Ancora, giudicare in modo laico vuol dire giudicare in base alla propria intuizione; giudicare in modo professionale significa giudicare sulla base di ciò che è obiettivamente rilevante nel processo.

Ciò chiarito, si comprende facilmente che i giudici laici esistono perché le due differenti visioni della giustizia – e del giudicare – convivono ancora: quella tecnocratica, certo, ha avuto la meglio, ma essa non ha assorbito o superato del tutto quella sociale.

C'è, tuttavia, *anche un'altra ragione*; e si tratta di ragione che spesso viene enfatizzata, e molto: la presenza del giudice laico – che può essere il giudice onorario, ma può essere anche il giurato (anche, quindi, il cittadino che partecipa occasionalmente all'esercizio della giustizia) – è contemplata *perché rafforza la democrazia*, perché contribuisce, in altre parole, a consolidare il riconoscimento dei cittadini nel sistema della giustizia: perché, in definitiva, dà legittimazione alla giustizia, consentendo di affermare che anche la funzione giurisdizionale viene esercitata democraticamente<sup>5</sup>.

La giustizia laica, dunque, da questo punto di vista, è essenziale perché sorregge la legittimazione del circuito giurisdizionale nel suo complesso (anche nel suo più ampio plesso professionale) e, oltre a ciò, perché rende più effettivo il sistema: nella letteratura internazionale è assai diffusa l'idea che la presenza del giudice laico debba essere garan-

---

<sup>5</sup> V. sempre J. BELL, *op. cit.*, 295. Sul tema generale della riconoscibilità della società nelle istituzioni e nelle decisioni giudiziarie v. S. TURENNE, *Fair Reflection of Society in Judicial System*, in ID. (ed.), *Fair Reflection of Society in Judicial System – A Comparative Study*, Cham, 2015, 1 ss.

tita perché i cittadini vi si riconoscono più facilmente, e ciò contribuirebbe ad accrescere la riconoscibilità stessa dei cittadini in tutto il sistema giustizia, non solo nella parte che viene demandata, per competenza, ai giudici laici<sup>6</sup>.

C'è, infine, una *terza ragione*, ed è una ragione tra le più recenti: è la *mancaza delle risorse economiche*, ossia la crisi del sistema giustizia, intesa come crisi dell'organizzazione pubblica e istituzionale della funzione giurisdizionale tecnocratica, che è in difficoltà, da tempo, anche per altre ragioni, ma anche per la mancanza di fondi.

L'apporto di giudici di provenienza diversa si rivela, così, necessario per compensare le difficoltà di un sistema in crisi dal punto di vista economico-finanziario; di un sistema, cioè, congestionato nella sua parte professionale, insuscettibile di crescere adeguatamente rispetto al bisogno diffuso di giustizia o allo smaltimento del materiale giustiziabile, e quindi più facilmente implementabile mediante il ricorso ad una maggiore valutazione del ruolo della giustizia laica, che, rispondendo a logiche differenti (anche sul piano del reclutamento), può garantire maggiore flessibilità di adattamento e comportare costi "a regime" complessivamente minori.

C'è, poi, in realtà, una *quarta ragione* per assecondare l'affermazione e lo sviluppo di una giustizia laica. Essa ha a che fare con il livello europeo in senso lato, non tanto con l'Unione europea, bensì con il Consiglio d'Europa: la ragione, segnatamente, è l'*efficientamento della giustizia*; il miglioramento nella qualità e nell'effettività della giustizia. In questa prospettiva, i giudici laici sarebbero strumenti ulteriori per la realizzazione delle finalità che, nell'ambito del Consiglio d'Europa, si danno ad ogni giudice, anche al giudice professionale.

Questa prospettiva, di natura dichiaratamente funzionale, è molto radicata nel tempo: la Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, si oc-

---

<sup>6</sup> Questo profilo viene enfatizzato soprattutto nella materia penale, con riguardo alla previsione di organi giudiziari "misti", in cui i giudici laici integrano il collegio giudicante, formandolo assieme a giudici professionali: v., ad esempio, Z. COREY, V.P. HANS, *Japan's New Lay Judge System: Deliberative Democracy in Action?* (2010), Paper 636, *Cornell Law Faculty Publications*: <http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/636>. Più in generale cfr. M. MALSH, *Democracy in the Courts: Lay Participation in European Criminal Justice System*, Aldershot, 2009.



cupa di giudici laici sin dagli anni '70 del Secolo scorso, e se ne è occupata ripetutamente anche in seguito, in modo abbastanza frequente, e ciò per affermare due principi (e a tal proposito si può proprio rilevare una costante giurisprudenza, dal famoso caso *Le Compte* in poi<sup>7</sup>): (i) nulla osta, nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che tutela il diritto all'equo processo e, quindi, tra l'altro, al giudice indipendente e imparziale, al fatto che questo giudice sia un giudice laico (il giudice in linea con gli standard convenzionali può essere perfettamente laico, e lo può essere in tutto o in parte; può essere anche un giudice composto in modo misto, e quindi da soggetti professionisti e soggetti che non sono professionisti); (ii) il giudice laico deve essere garantito, nella sua imparzialità, allo stesso modo di come vengono garantiti i giudici professionali.

Di tutte le ragioni finora esposte, è evidente che quelle attualmente più "in voga" sono le ultime due, vale a dire quelle connesse, rispettivamente, alla crisi della spesa pubblica e all'efficientamento del sistema giustizia, inteso, quest'ultimo, come *collaborazione-cooperazione* di giudici laici e giudici professionali nel complessivo sistema policentrico volto a perseguire la medesima missione: tutelare in modo idoneo, ma (come si dice) *sostenibile*, diritti e libertà considerati irrinunciabili nel contesto sovranazionale.

È evidente che, se queste sono le ragioni prevalenti del dibattito sulla giustizia laica, emerge allora che, oggi, la contrapposizione tra giudice laico e giudice professionale non è più una contrapposizione tra un modello alternativo (e anacronistico) e un modello ufficiale (e progressivo) di giustizia; in realtà, il giudice laico viene considerato come parte di un altro (e integralmente nuovo) modello di giustizia, perché – come si è detto – ne va sempre della democrazia, dell'efficienza e della qualità generale della risposta giurisdizionale, e dunque della garanzia articolata di posizioni soggettive che non sopportano spazi "franchi". Individuare uno spazio per il giudice laico, allora, equivale ad optare per una sorta di scelta strategica: corrisponde, in definitiva, ad individuare

---

<sup>7</sup> V. Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 giugno 1981, *Le Compte, Van Leuven e De Meyere c. Belgio*. Più recentemente v. Corte europea dei diritti dell'uomo, 3 luglio 2012, *İbrahim Gürkan c. Turchia*.

un *alleato*, potenzialmente, anche per la promozione di riforme istituzionali, organizzative e/o socio-economiche<sup>8</sup>.

Naturalmente, inoltre, questo essere *alleato* può anche significare una diversa distribuzione della risposta al bisogno di giustizia, anche in chiave deflattiva del contenzioso *tout court*, veicolando preferenzialmente verso il giudice professionale un certo tipo di controversie e verso quello laico un altro tipo di controversie (in ipotesi “bagatellari”): ciò in Italia, come è noto, è accaduto da tempo, e anche la Corte costituzionale ha avuto modo di avallare questo tipo di scelta, non a caso, da ultimo, facendo ricorso ad una certa (e forse discutibile) lettura dell’accesso alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) alla luce del principio della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Si è già ricordato, in questa sede, il dibattito in Assemblea Costituente relativamente alla partecipazione di cittadini estranei al sistema professionale dell’amministrazione della giustizia. I Costituenti erano talmente consapevoli del ruolo trasversale della partecipazione di giudici non professionisti alle riforme istituzionali e socio-economiche, che consideravano espressamente il problema della conservazione nell’ordinamento di giudici non professionali, pur traguardandolo, però, con una certa ostilità. Ma, a ben vedere, tale ostilità non era funzionale ad affermare che i giudici laici non dovessero esserci, bensì per promuoverne, possibilmente, una loro graduale professionalizzazione e, quindi, un loro riallineamento all’interno di un sistema complessivo. C’è un intervento, ad esempio, di Giovanni Leone, del 5 dicembre 1946, in cui si esprime una certa contrarietà all’elettività delle magistrature inferiori: il processualista ritiene che il giudice delle cause di scarsa importanza non possa essere troppo vicino alle sensibilità politiche e, quindi, non debba essere troppo estraneo alla professionalità; Leone ritiene altresì necessario che questo giudice delle cause di scarsa importanza (tradizionalmente, infatti, era questo il giudice non professionale) debba essere un tecnico “di carriera”, e ciò “perché la giurisdizione che questi organi esercitano, di tipo per lo più equitativo, è più delicata delle altre, in quanto consente di spaziare in una sfera di potere discrezionale che presuppone una maggiore coscienza giuridica e un alto senso di responsabilità”. Secondo Leone, in definitiva, il giudicare secondo una visione sociale della giustizia richiede una professionalità più alta di quella che comunemente ha il normale giudice tecnocratico. Lo stesso Leone, poi, aggiunge che sarebbe preferibile avere giudici conciliatori di carriera, pur riconoscendo che ciò comporterebbe un aggravio finanziario per lo Stato, poiché questa scelta “potrebbe contribuire alla risoluzione del problema della disoccupazione dei laureati in discipline giuridiche”.

<sup>9</sup> V. Corte cost., 4 giugno 2014, n. 157, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). In questa pronuncia la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 91, ultimo comma, c.p.c., come introdotto dall’art. 13, comma 1, lettera b), del decreto-leg-

3. *Chi sono e che cosa fanno i giudici laici?* Sfogliando il rapporto 2014 della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (*European Commission for the Efficiency of Justice – Cepej*), che è costituita nell'ambito del Consiglio d'Europa, si trovano, sul punto, diverse indicazioni utili<sup>10</sup>.

Un primissimo dato è quello quantitativo, e concerne il numero dei giudici laici ogni 100.000 abitanti: nel 2012, per l'Italia, il numero medio dei giudici laici è 5,5 (mentre quello dei giudici professionali è 10,6); sicché, in questa particolare classifica, l'Italia è, all'interno dei Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, il terzultimo (il primo è la Norvegia, con un numero medio di 851,3!).

Si tratta di un dato che non deve stupire più di tanto: i giudici non professionali che esistono in altri ordinamenti non sono soltanto i giudici che in Italia si conoscono come giudici onorari o come possibili giurati o come Giudici di pace; in altri Paesi i giudici laici intervengono in tante altre tipologie di controversie, e ci sono addirittura ordinamenti

---

ge 22 dicembre 2011, n. 212 (recante “Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo”), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 10, a tenore del quale la liquidazione delle spese e competenze legali della parte vittoriosa nelle cause previste dall'art. 82, comma 1, c.p.c. – e cioè in quelle instaurabili dinanzi al Giudice di pace, il cui valore non ecceda la somma di euro 1.100,00 e per le quali è ammessa la facoltà delle parti di stare in giudizio personalmente – non può superare, nel caso in cui la parte stessa sia stata assistita e rappresentata da un difensore, il valore della domanda. Secondo la Corte, la compromissione del principio di effettività della tutela giurisdizionale che può derivare, di fatto, da questa – e “che si vuole correlato ad un effetto dissuasivo del ricorso alla difesa tecnica nelle controversie di che trattasi, cui darebbe luogo la normativa denunciata (compromissione, per altro, relativa, ove si consideri che, in dette controversie, il Giudice di pace generalmente poi deciderà, come detto, secondo equità)” – “riflette una legittima opzione del legislatore, nel quadro di un bilanciamento di valori di pari rilievo costituzionale”. In questo contesto, “il diritto di difesa (art. 24 Cost.) risulta in questo caso cedevole a fronte del valore del giusto processo (art. 111 Cost.), per il profilo della ragionevole durata delle liti, che trova innegabile ostacolo nella mole abnorme del contenzioso e che può trovare rimedio nella contrazione di quello bagatellare, che costituisce il dichiarato obiettivo della disposizione impugnata”.

<sup>10</sup> V. CEPEJ, *Report on “European judicial systems –Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice”*: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf).

in cui anche ambiti che nel caso italiano competono, ad esempio, alla giustizia amministrativa sono rimessi a giudici non professionali. Uno dei Paesi che fa largo uso dei giudici non professionali è la Svezia<sup>11</sup>, e non a caso la Svezia, in anni recenti, ha dato luogo a degli studi particolarmente interessanti (e anche assai critici) sul ruolo dei giudici laici, soprattutto laddove essi si trovino a decidere determinate tipologie di controversie<sup>12</sup>.

Dal punto di vista qualitativo, i giudici laici, come si è anticipato, non sono, in Europa, solo i Giudici di pace. Anzi, il Giudice di pace non è la figura principale di giudice laico. Ci sono, cioè, altre esperienze: in molti Paesi il giudice laico è un giudice che si potrebbe definire aggregato, cioè un giudice che partecipa a determinate occasioni di esercizio della funzione giurisdizionale professionalmente intesa, specialmente nella materia penale; vi sono poi casi di giudici che decidono in collegio e che sono tutti (e solo) giudici laici, e sempre (e specialmente) nella materia penale (questo, ad esempio, è il caso dell'Inghilterra e del Galles); e infine vi sono giudici che in Italia si direbbero “specializzati”, cioè giudici professionali che hanno, in seno al collegio, membri laici portatori di una specifica *expertise*, e così in determinate controversie di tipo commerciale, di lavoro, in materia di previdenza e assistenza, in materia agraria, etc.<sup>13</sup>.

4. Una segnalazione interessante è che il modello del giudice laico come modello per la giustizia “della quotidianità” è stato utilizzato in maniera abbastanza sorprendente anche all'interno del disegno istituzionale delle nuove istituzioni del Kosovo.

---

<sup>11</sup> Cfr. C. DIESEN, *Lay judges in Sweden. A short introduction*, in *Revue internationale de droit pénal*, n. 1/2001, 313 ss.

<sup>12</sup> V., ad esempio, lo studio di L. MARTÉN, *Political Bias in Court? Lay Judges and Asylum Appeals*, Uppsala Universitet, Department of Economics, Working Paper 2015:2: <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:809784/FULLTEXT01.pdf>.

<sup>13</sup> Per un quadro sintetico v. CEPEJ, *Report on European judicial systems - Edition 2014 (2012 data)*, cit., 167-168. Cfr. anche S. MACHURA, *Civil Justice: Lay Judges in the EU Countries* (2015), in *Oñati Socio-legal Series*, n. 2/2016: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2665612##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2665612##).

Il caso merita una segnalazione *ad hoc*, perché è curioso vedere come il modello del giudice laico sia un punto di partenza per disciplinare un determinato tipo di controversie in un contesto ad altissima conflittualità interetnica (e ciò “for the purpose of establishing an independent and multi-ethnic judiciary”)<sup>14</sup>. Il giudice laico, cioè, viene in gioco anche come risorsa per risolvere alcune tipologie di conflitto e per agevolare l’affermazione di una specifica cornice di convivenza.

Questo rilievo permette di richiamare il dato storico-comparativo rammentato in premessa. Quando si assiste a questa opzione, da una giustizia di legittimazione prevalentemente tecnocratica ad una giustizia di legittimazione prevalentemente sociale, il passaggio ha proprio questo scopo: favorire, anche in chiave transitoria, la più facile formazione, *dal basso* per così dire, di una cittadinanza omogenea.

In proposito si può rammentare una ricorrenza molto importante, che ci viene riferita da un famoso giurista olandese, vissuto tra la fine del ’700 e la prima metà dell’800, Jonas Daniël Meijer (o Meyer, avvocato precocissimo e attivissimo, di famiglia ebraica), in un importante lavoro che viene volgarizzato in lingua italiana, nella sua interezza, solo dopo la sua morte (avvenuta nel 1834), tra il 1838 e il 1839. Il titolo (in italiano) di quest’opera davvero imponente – sono cinque volumi – è *Spirito, origine e progressi delle istituzioni giudiziarie dei primari Stati d’Europa*<sup>15</sup>.

In questa ricerca, Meyer si occupa anche dei giudici laici, e in particolare dei Giudici di pace; e riferisce di cosa è accaduto in Francia dopo la Rivoluzione francese<sup>16</sup>. Meyer, segnatamente, spiega che esistevano già i Giudici di pace, nell’esperienza britannica, e che il nome, in Fran-

---

<sup>14</sup> Cfr., ad esempio, la Regulation no. 1999/18, della United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), “on the appointment and removal from office of lay judges”: [http://www.unmikonline.org/regulations/1999/re99\\_18.pdf](http://www.unmikonline.org/regulations/1999/re99_18.pdf).

<sup>15</sup> G.D. MEYER, *Spirito, origine e progressi delle Istituzioni Giudiziarie dei primari Stati d’Europa. Primo volgarizzamento di Marco Malagoli Vecchi*, I-V, Prato, Tipografia Aldina, 1838-1839. Una sorta di riassunto dell’opera di Meyer era già in circolazione da qualche anno: *Delle istituzioni giudiziarie in Europa. Opera del Cav. Meyer ridotta in epitome ed aggiuntovi un cenno storico sulle istituzioni giudiziarie delle Due Sicilie dall’Avv. P. Liberatore*, Napoli, Tramater, 1828.

<sup>16</sup> G.D. MEYER, *op. cit.*, IV, 318 ss.

cia, viene mutuato proprio da lì<sup>17</sup>. Aggiunge, tuttavia, che i Giudici di pace francesi avevano in comune con quelli di Inghilterra proprio, e soltanto, questo nome, perché, in verità, erano molto diversi: mentre i Giudici di pace della Gran Bretagna – così riferisce Meyer – svolgevano funzioni significative anche nella materia penale, il Giudice di pace francese svolgeva funzioni prevalentemente nella materia civile, e più in particolare in alcuni specifici settori, e occasionalmente svolgeva anche funzioni di carattere amministrativo laddove gli venissero assegnate dai giudici professionali.

Quest'ultimo profilo è molto interessante, anche perché lascia emergere un tratto di forte continuità tra ciò che è accaduto in Francia dopo la Rivoluzione Francese e ciò che può accadere in Italia con l'introduzione dell'ufficio del processo<sup>18</sup>. Meyer, in sostanza, racconta che dopo la Rivoluzione francese il Giudice di pace viene istituito in Francia per due ragioni. La prima è quella di curarsi di alcune cause particolari nell'ambito civile, quelle cause, cioè, che nelle comunità locali possono dar luogo a dissapori più forti, soprattutto fra gruppi familiari diversi: lo scopo è, anche in quel caso, quello di agevolare l'accettazione di una nuova cittadinanza, sopravvenuta, e il Giudice di pace assume così le vesti di strumento della nuova cittadinanza nazionale. Altro scopo, però, è anche quello di alleggerire o facilitare il lavoro dei giudici professionali, e la cosa interessante è che, secondo Meyer, che è molto critico nei confronti di questo modello, il giudice laico, così concepito, non è neanche più un giudice, perché il suo ruolo è proprio quello di amministrare fasi di funzioni pubbliche che competono ad altri. Meyer, in proposito, è anche critico nei confronti di un'altra scelta del legislatore francese post-rivoluzionario, ossia della scelta di affidare al giudice laico il ruolo della conciliazione o mediazione. Meyer riferisce, infatti, di una legislazione che obbligava le parti che volessero promuovere una controversia di fronte ad un giudice professionale a rivolgersi preventivamente a questi peculiari Giudici di pace per provare a conciliare la lite: secondo Meyer, tuttavia, la mediazione dovrebbe essere svolta dagli avvocati e non dai giudici, perché lo Stato, l'istituzione pubblica non

---

<sup>17</sup> Sull'esperienza inglese v. J.P. DAWSON, *A History of Lay Judges*, Cambridge (Massachusetts), 1960, in part. 136 ss.

<sup>18</sup> Cfr. la legge n. 57/2016 cit., in part. all'art. 2, comma 5, lett. a).

potrebbe “comandare” un risultato che è conseguibile utilmente solo attraverso l’attività delle parti.

Al di là di quest’ultimo spunto – che pure è attualissimo... – pare rilevante osservare che già nella Francia del XIX Secolo i Giudici di pace erano concepiti come *alleati* delle istituzioni, e ciò al fine di fare da filtro per determinate controversie, occuparsi di questioni civili capaci di suscitare le più istintive e radicate reazioni locali contro il nuovo diritto dello Stato, realizzare le direttive e le istruzioni indispensabili che gli venissero impartite dai magistrati professionali al fine di un miglior svolgimento della giustizia formale.

La “spigolatura” di carattere storico, all’evidenza, getta una luce molto significativa sul fatto che, circa i giudici laici, in Europa, determinate soluzioni, che sono così varie in realtà, non nascono soltanto oggi e hanno una loro lunga storia e, soprattutto, vengono utilizzate per realizzare specifici disegni di riforma.

5. In chiusura può essere utile ricordare un altro aspetto rilevante, perché sul piano europeo esistono diverse associazioni dei giudici onorari o dei giudici laici: alcune sono nazionali; altre sono federazioni di queste stesse associazioni nazionali.

Non molto tempo fa, nel 2012, vi è stato il tentativo, da parte di queste associazioni, di approvare un proprio manifesto, una propria *Carta europea del giudice laico*<sup>19</sup>.

È un testo profondamente sintetico, ma – in apparenza – profondamente ricco, perché in esso vi si trova l’affermazione, e quindi il riconoscimento da parte della “categoria”, di tutto ciò che *dovrebbe essere* il giudice laico in Europa: si dice, per un verso, che il giudice laico deve avere le stesse garanzie del giudice professionale, ma anche che il giudice laico è un giudice che può ricevere un compenso; si dice che deve essere indipendente e imparziale al pari del giudice professionale, e anche che non può essere soggetto a interferenze politiche laddove ne

---

<sup>19</sup> Per consultarne il testo, v., ad esempio, online a questo indirizzo: [http://www.eab-berlin.eu/wp-content/uploads/European\\_Charter\\_0512.pdf](http://www.eab-berlin.eu/wp-content/uploads/European_Charter_0512.pdf).

sia prevista l'elezione da parte di una determinata comunità locale<sup>20</sup>; si dice, ancora, che questi giudici devono essere rappresentati ad ogni livello nel governo e nell'amministrazione delle questioni relative al loro ufficio, cioè si dice che è esigenza comune a tutti i giudici di queste associazioni quella non solo di essere riconosciuti come i giudici professionisti, ma anche di potersi occupare loro stessi delle questioni amministrative e organizzative che li riguardano in seno alle organizzazioni che di ciò si occupano nell'ambito del sistema della giustizia formale.

Questo documento, che ha un valore in parte politico, in parte culturale, offre l'idea di quali sono alcuni elementi ricorrenti, trasversali, del giudice laico. In qualche modo, anche questo documento contribuisce ad aiutarci a guardare con maggiore serenità, e consapevolezza, alle proposte di riforma in cantiere, perché vi troviamo anche una certa continuità con opzioni che storicamente sono state fatte in un momento cruciale di passaggio da un certo tipo di giustizia ad un'altra, ad un tipo di giustizia, cioè, che appartiene più da vicino al DNA dello Stato di diritto e anche alla nostra Costituzione.

---

<sup>20</sup> Questa parte, in cui allude all'assenza di ogni interferenza politica, non è stata sottoscritta dall'associazione svedese, poiché, in quel contesto, il ruolo delle forze politiche, nella designazione dei giudici laici, è assai forte. Risulta parimenti forte, però, proprio in Svezia, la critica a questo ruolo: v. *supra*, nt. 12.



PARTE SECONDA

IL GIUDICE DI PACE

NELL'ATTUALE "SISTEMA GIUSTIZIA"



# GIUDICI DI PACE E PROCESSO CIVILE. BILANCI E PROSPETTIVE DI SVILUPPO DOPO 20 ANNI DI ATTIVITÀ

*Augusto Chizzini*

SOMMARIO: 1. *Alcune premesse.* 2. *Le ragioni delle riforme del 1991-1995.* 3. *Il Convegno del 2005.* 4. *Prospettive.* 5. *Chiosa finale.*

## *1. Alcune premesse*

È a tutti noto che la Facoltà di Giurisprudenza di Trento si sia sempre interessata in modo significativo, forse proprio perché stimolata dalle istituzioni pubbliche, al problema generale del Giudice di pace e allo sviluppo di tale servizio sul territorio. Ricordiamo il convegno del 1992 a Folgaria, con l'importante relazione del professor Consolo, che si trova pubblicata sia sulla *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, sia sul suo volume sulle riforme; e poi nell'altro decennio in cui sono entrate in vigore le norme, quel bel convegno sempre già organizzato dal felice binomio Fornasari-Marinelli: anche in tale occasione si ebbe un interessante incontro che si occupò del primo bilancio decennale del Giudice di pace. Così, di decennio in decennio, oggi cosa dire? Non è affatto necessaria ora una lezione di procedura civile sulla competenza del Giudice di pace, sul giudizio, sull'equità, con quanto ne segue. Del resto in questo contesto risulterebbe fuor d'opera.

Voglio – anche perché in fondo è il tema che mi è stato assegnato – più limitatamente compiere qualche osservazione generale e trattare di tre punti fondamentali, ma soprattutto vorrei mettermi in effettiva relazione con quello che è stato detto in precedenza, con riguardo alle osservazioni compiute sull'articolo 106 Cost., che definisce tutto un tema, un dibattito a cui partecipò anche Calamandrei. Il problema allora era precipuamente legato ad una accentuata contrapposizione politica, perché certe parti della sinistra volevano una giustizia amministrata dal

popolo, mentre altri temevano molto simili derive: basti andare a guardare alle ricerche di Calamandrei intorno al giudizio di equità e sulla partecipazione dei cittadini all'amministrazione della giustizia all'inizio degli anni venti, dove le preoccupazioni che derivavano da certe idee che erano state introdotte nella Russia bolscevica e che si volevano portare in Italia dopo la prima guerra mondiale sono molto interessanti.

Quindi si è svolto un dibattito molto complesso, e mi sembra giusto partire proprio da quei dati che sono stati messi in luce dalla prima delle relazioni che mi hanno preceduto.

S'introduce uno dei temi, dei grandi temi dello studio dell'ordinamento giudiziario nella modernità, già condotti in Italia soprattutto da Nicola Picardi: soprattutto come con la rivoluzione francese, ma più che con la rivoluzione francese, con quell'opera demolitoria dei principi della rivoluzione francese e di restaurazione vera e propria, che è stato il bonapartismo. Proprio con Napoleone in realtà cambia tutto, si ha quella che Weber chiamava la burocratizzazione: nasce l'*homo burocraticus* e conquista la giustizia. Ormai il giudice diventa un burocrate dello stato. E tutto ciò che non rientra in questo disegno è visto con molto sospetto.

Del resto, il fatto è comprovato, che il ruolo del giudice rimane quello comune, quello tradizionale, dove Napoleone non è riuscito a mettere i piedi con le proprie armate. In Inghilterra, soprattutto, ma più ampiamente dove comunque ha meno inciso nella tradizione preesistente. Deve essere ricordato il grande ruolo che svolgono i giudici onorari nei Paesi del nord scandinavo, Paesi che hanno mantenuto la loro tradizione molto lontana dall'assetto napoleonico, che invece è rimasto significativamente nella nostra tradizione. Da questo punto di vista, lo si vede anche nella terminologia: il Giudice di pace *vs* conciliatore. Lo ricorda Picardi, lo ricordava anche Claudio Consolo in quell'evento trentino, come l'espressione Giudice di pace fosse della legislazione francese, e dopo la caduta dei Napoleonidi è stato sostituito ed è tornato il vecchio termine di "giudice conciliatore" proprio per sottolineare questo profilo.

Ciò che conta è osservare come cambi il ruolo fondamentale del giudice, quindi anche la posizione del giudice onorario. Non da confondere, almeno nella nostra terminologia, con il giudice laico, perché tecnicamente si deve intendere il giudice laico come il giudice che porta

una propria conoscenza professionale all'interno di un collegio (per esempio, lo psicologo nei tribunali dei minorenni); questo secondo un indirizzo abbastanza diffuso. Il giudice onorario diventa, in questa fase, un qualcosa di anonimo, di ambiguo per sua struttura. Che poi si possa dire che da qui si svilupparono due diversi modi di concepire la giustizia, mi sembra una di quelle forme di meccanismo di contrapposizione nella comparazione, *à la Damaska*, che appaiono un po' troppo semplicistiche.

Si può solo dire che un certo modo di costruire la formazione e la posizione dei giudici all'interno dell'ordinamento forse favorisce una certa tipologia di sviluppo nella concezione della giustizia. In realtà il vero significato del mutamento del concetto di giustizia, nasce da quel radicale impossessamento da parte del potere politico della funzione giurisdizione: il potere diventa l'unico *dominus* del diritto, in questo contrapponendosi radicalmente al sistema del diritto comune. Le regole nel diritto comune, soprattutto processuale, derivavano dalla ragione e, come dicevano i canonisti, non le poteva mutare neanche il Papa, che pure esprimeva una *potestas* delegata da Dio. Con le codificazioni cambia radicalmente il sistema e lo stato moderno giunge al suo compimento, s'impadronisce del diritto – il diritto diviene potere come afferma Opocher – quindi è evidente che cambia il modo di concepire la giustizia.

## 2. Le ragioni delle riforme del 1991-1995

Queste osservazioni introducono appunto a quei tre punti d'analisi sui quali volevo richiamare la vostra attenzione con questo mio breve contributo.

Cosa dire del primo punto: le ragioni delle riforme del 1991–1995, aprirono una prima fase molto concitata, molto complessa, ma anche con tante (eccessive) speranze. Non è certo un *unicum* nella storia quello che vediamo in questo periodo, che prima ci è stato illustrato; è parimenti concitato, è parimenti confuso, il presente in quanto si è sempre in una situazione di emergenza nel nostro Paese. Nell'ambito del susseguirsi di varie proposte, che videro una forte contrapposizione tra magi-

struttura, avvocati, potere politico, riforme, controriforme, ne è uscito un assetto molto variegato di tutta la tematica del processo civile.

Ne è derivato un qualcosa che non si sa bene come descrivere, nondimeno, come diceva appunto Claudio Consolo nel 1995, si riversavano attese vagamente taumaturgiche in questa riforma. Attese taumaturgiche che in realtà sono andate presto desolate.

Perché? Bisogna partire da un dato oggettivo, inconfutabile: che ciò che conta perché un sistema di giustizia civile sia efficiente non sono le norme del processo. Su questo penso che si possa essere tutti d'accordo. I dati statistici parlano chiaro e sono inconfutabili: per esempio, il dato che la Sezione Lavoro del Tribunale di Milano sarebbe il tribunale più efficiente d'Europa. Si può discutere se sia il primo, il secondo o il terzo; comunque tra i più efficienti in Europa, ma questo è irrilevante, ciò che è determinante è che se le regole del processo del lavoro a Milano sono le stesse di quelle di Palermo, di Roma, ne consegue che ciò che fa l'efficienza del processo, la sua capacità di dare giustizia, non sono certo le regole processuali.

Questo cosa vuol dire? Vuol dire che se le ragioni delle riforme del 1991 e del 1995 erano quelle di dare una risposta ai problemi della giustizia civile, chiaramente questo bisogno non avrebbe trovato una risposta piena e comunque idonea modificando l'articolo 311 c.p.c. e qualche norma qui e là nel codice di procedura civile. Tra l'altro, già allora si poneva il problema che il numero dei conciliatori era molto più alto rispetto a quello dei Giudici di pace, con quanto ne seguiva. Ricordo un chiaro intervento di Franco Cipriani sul punto – che non ne voleva sentir parlare della abolizione del conciliatore e sosteneva quelle idee che oggi, in gran parte, l'avvocato Mancini prima ci ha ricordato, sulla posizione, sulla tutela del conciliatore come persona, sul suo adeguato riconoscimento società – ed osservava come non si possa risolvere la questione della giustizia continuando a trasferire delle competenze così – fondandosi su chissà quali calcoli statistici, su valutazioni prospettiche *random* – da un organo all'altro, quindi facendo sì che alla fine di queste proposte di riforme si dovrebbe avere che l'80% delle cause diverranno di competenza del Giudice di pace e il 20% rimarranno ai tribunali, comunque ai giudici di carriera. Quindi le ragioni della riforma

del 1995 permangono tutte presenti oggi e questi vent'anni sembrano a dire il vero passati invano. La situazione è quasi peggiorata.

### *3. Il Convegno del 2005*

Questi problemi erano già emersi con chiarezza nel convegno del 2005. Questo fu un incontro molto tecnico, molto addentro alle questioni processuali. Le problematiche che emersero allora sono state varie, i diversi contributi in tema di processo civile evidenziavano un problema di competenze, da cui risultava una normativa sostanzialmente ambigua e contraddittoria nei confronti dei Giudici di pace, con questioni tecniche assai complesse non risolte. A dire il vero, neppure ben risolte oggi, come dimostrano le questioni sorte attorno all'articolo 40, sesto e settimo comma, c.p.c.

Più in generale, già a suo tempo è stato sottolineato come in realtà non si sia riusciti a definire un procedimento semplificato, chiaro e come la tecnica utilizzata dal legislatore di rinvio alle norme del codice del processo ordinario di cognizione, laddove sia "compatibile", abbia dato luogo a problemi applicativi di non poco conto.

Si obbliga l'interprete a un problema di adeguamento, di valutazione delle singole disposizioni, assai complesso, con la conseguenza che a volte abbiamo delle interpretazioni paradossali per cui, ad esempio, il procedimento di fronte al Giudice di pace diventa a preclusioni molto più rigoroso, molto più rigido del processo ordinario di cognizione, quando dovrebbe in teoria essere l'opposto.

Non credo molto nelle preclusioni, non credo che siano le preclusioni la risposta ai problemi dell'efficienza della giustizia, anzi le preclusioni possono diventare, nel concreto, un grande segno di ingiustizia, cioè non servono a fare giustizia, ma possono sicuramente servire all'ingiustizia. Alla fine è sempre la parte quella che ci rimette. Al di là di questo, si è pervenuti ad una conclusione assurda, per cui diventa, con il sistema delle preclusioni, molto più rigido del sistema del processo ordinario di cognizione, per non parlare poi dei rinvii alle norme speciali.

Per non parlare poi dell'ultima situazione critica già emersa nel 2005, ossia quella del problema della decisione secondo equità. "Se-

condo equità” cosa vuol dire? Tra l’altro, a seguito dell’ intervento della Corte costituzionale, il legislatore ha modificato il 399, ultimo comma, c.p.c. e impone che il giudice debba decidere secondo equità, principi comunitari, principi fondamentali della materia. Non che si debba essere contro l’ equità come strumento in quanto tale. Ma già evidenziava Cerino Canova, in uno studio apparso sul *Foro it.* del 1985, se c’è una cosa difficile quella è proprio decidere secondo equità: è molto più facile attaccarsi alla norma, al rigore della norma. E da questo punto di vista, quindi, il giudice che dovrebbe essere un giudice tecnicamente, in astratto, meno preparato, viene chiamato a svolgere un compito assai complesso e di difficile attuazione. Si deve constatare come quelle osservazioni, quelle criticità che anche il convegno trentino nel 2005 aveva evidenziato purtroppo oggi rimangano anch’esse tutte attuali.

#### 4. *Prospettive*

Quali sono ora le prospettive, quali sono le vie che si possono perseguire? Invero, non appare possibile contestare che il Giudice di pace sia comunque – al di là di tutte le difficoltà, spesso non riconducibili al Giudice di pace in quanto tale – una esperienza positiva. Pur con i loro limiti e la ristrettezza delle risorse i Giudici di pace hanno fornito agli utenti della giustizia un prezioso servizio. Non per nulla proprio qui in Trentino, dove la Regione Autonoma compie un significativo sforzo di sostegno all’ istituto, si può sicuramente dire che il servizio di giustizia reso dai Giudici di pace, dal punto di vista tecnico-organizzativo, sia in grado di assicurare un adeguato livello alla giustizia minore, in tempi rapidi. Del resto, una giustizia ritardata è comunque, sempre, una giustizia denegata.

Allora, l’ intervento che si potrebbe cercare di proporre è quello di mirare ad una ulteriore semplificazione del rito, eliminando certe preclusioni, che sembrano inutili e, in questa direzione, anche questo riferimento (invero feticistico) all’ equità andrebbe meglio definito, se non proprio eliminato.

Non sono proprio convinto che il ruolo del Giudice di pace possa diventare – secondo un’ idea ritornante di Vittorio Denti che guardava



certi modelli, allora anche a modelli dei paesi socialisti, ma anche respirando certe idee di Cappelletti – quello di essere giudice inquisitorio, che comunque, mano forte, guida le parti verso la verità. È un modello che, secondo me, è lontanissimo dalla nostra realtà, dalla nostra storia. Forse il giudice del trentino, come dimostrava Menestrina, in quei bei saggi di inizio secolo, per tradizione asburgica, è un po' diverso da quello di altre regioni d'Italia. Comunque, questo sicuramente non può essere generalizzato; ma ciò che a me sembra fortemente positivo è che si ha davvero un modello di accesso alla funzione giurisdizionale, alla magistratura, diverso da quello che si è imposto dal modello napoleonico in poi. Nel nostro sistema il metodo dell'*homo burocraticus*, come ricevuto da una certa tradizione dello Stato di diritto, dal primo Stato costituzionale, voluto ed immaginato più che altro dalla nostra Costituzione, è in parte superato e necessita di essere rivisto. E questo induce a riflettere sul significato, sulla storia, sulla formazione dell'articolo 106, secondo comma, Cost. Quindi, la figura del Giudice di pace è importante perché può far immaginare un tipo di giudice diverso.

In questa direzione, bisognerebbe che siano i giovani a svolgere le funzioni del Giudice di pace, com'era una volta per il vice pretore. Era uno strumento di formazione formidabile, tanti vecchi avvocati se lo ricordano. Trovare delle formule che garantiscano l'imparzialità, l'incompatibilità, sicuramente vanno trovate, però chiaramente il Giudice di pace deve trovare la linfa di forze nuove e stimolate a crescere nella conoscenza, in quanto qualche anno di Giudice di pace può essere molto formativo per chi un domani vorrà fare l'avvocato e vorrà farlo ad un livello alto.

### 5. *Chiosa finale*

Un'ultima chiosa per la giustizia minore. Anche questa è una di quelle questioni che debbono indurre a riflettere. Che cosa è la giustizia minore? Non lo si sa. Per chi chiede giustizia, la propria questione è sempre importante, e sempre importante lo è per l'effettività dell'ordinamento, come l'obolo della vedova nel Vangelo.

In realtà bisogna evitare di giungere a quello che la Costituzione, i padri della Costituzione non volevano, ossia di gettare le basi di quella che può diventare sempre di più una giustizia di classe, di una classe intesa in senso censuale, per cui quelli che hanno liti di minore importo hanno una tutela dimezzata e solo quando le liti sono importanti l'ordinamento se ne preoccupa in modo pieno. Se è vero quello che è stato prima detto che secondo le proiezioni, per certi progetti di riforma pendenti, l'80% delle cause passeranno ai Giudici di pace la situazione diventa veramente drammatica per le cause c.d. minori, mentre il sistema si preoccupa dell'efficienza delle sole cause c.d. maggiori. Questa non è la giustizia che vogliamo immaginare e si deve perseguire un riequilibrio, un minor sospetto nel ruolo del Giudice di pace, maggiori investimenti.

Invece, purtroppo, continua una certa deriva per cui si avrà una giustizia che non è più per tutti ma verrà divisa, per cui una certa parte viene mandata diciamo al macero, mentre ve ne sarà un'altra sulla quale, invece, verrà investito quanto necessario. In realtà, mi sembra che la posizione del Giudice di pace da questo punto di vista, laddove adeguatamente potenziata, possa svolgere proprio la centrale funzione di impedire che nel sistema si abbia una giustizia privilegiata e una giustizia postergata, cioè una giustizia su cui s'investe e una giustizia sulla quale non s'investe. La funzione del Giudice di pace all'interno del sistema è proprio quella d'impedire simili derive, perché solo in questo modo si potrà davvero dire che il principio dell'articolo 24 della Costituzione è rispettato, in quanto tale disposizione non postula nessuna differenza in base al valore delle cause, ma consente solo una ragionevole differenziazione procedimentale in base ad interessi generali dell'ordinamento.

## L'ATTIVITÀ DEL GIUDICE DI PACE NELL'AMBITO PENALE: PECULIARITÀ E LINEE EVOLUTIVE

*David Brunelli*

1. Si torna sempre molto volentieri a Trento, vera e propria città simbolo della giustizia del Giudice di pace. Per tracciare un bilancio dell'attività di questo giudice nella materia penale occorre fare un salto nel passato di quindici anni, quando, come è noto, il legislatore decise di rompere un tabù e di affidare a tale figura di giudice onorario anche la materia sensibile e "terribile" della pena pubblica, ritagliandogli una fetta di competenza e predisponendo alla bisogna un modello processuale agile e peculiare.

Nasceva, infatti, nel 2000 quel circuito alternativo-sperimentale di giustizia penale con il quale il legislatore non si limitava a dismettere materiali da "subappaltare" all'esterno rispetto al pachidermico circuito ordinario, ma coglieva l'occasione per concepire modalità e finalità della giurisdizione differenti da quelle classiche, con l'ambizioso programma di creare una sorta di sistema di giustizia penale teso alla riparazione del reato e della ferita inferta dall'autore alla vittima, più che all'inflizione del male della pena per colui che si accerta meritevole del castigo.

La drammatica contingenza (peraltro non occasionale, ma strutturale) in cui versava il sistema della giustizia penale, imponendo drastiche scelte deflative in grado di dare ossigeno ad un corpo moribondo, veniva a costituire così una valida occasione per ripensare al modello penalistico tradizionale, che concepisce la potestà punitiva come la necessaria inflizione di un male in grado di svolgere un ammonimento al singolo e alla generalità dei consociati, assicurando al contempo la comunità, ma che da almeno duecento anni soffre di crisi di credibilità intrinseca e di funzionalità pratica. Forniva l'occasione per sperimentare "qualcosa di diverso", vale a dire un circuito virtuoso non appesantito da carichi opprimenti, in grado di risolvere la ferita causata dal reato in

modo più pronto e più appagante, meno solenne ma più “vicino” ai protagonisti della vicenda, ai loro bisogni e alle loro aspirazioni; dotato di strumenti sanzionatorio-riparatori più agili e flessibili al confronto con la rigidità (apparente, per vero) della pena carceraria.

Un progetto ambizioso, pur celato dietro il cauto slogan della strumentalità deflattiva processuale, teso a distogliere l’attenzione dalla svolta “epocale” dell’abbandono della pena detentiva carceraria, del suo definitivo congedo dall’armamentario a disposizione del giudice, seppure per un limitato, ma non insignificante, territorio criminoso.

Ricordo come non fosse neppure facile disvelare la reale portata delle norme che licenziavano la pena carceraria, presentate in forme legislative come apparenti varianti esecutive di tale pena, ma comportanti, per i reati ai quali si riferivano, una rinuncia stabile e definitiva, impermeabile anche al possibile occasionale (per connessione) ritorno del reato all’interno del circuito ordinario. Quasi che il legislatore si scherzasse nel dichiarare la modifica di una comminatoria editale che prevedeva l’abbandono della pena detentiva, quale che fosse il giudice in concreto chiamato a conoscere del reato, resa possibile – però – dall’inserimento di tale reato nel sistema “mite” del Giudice di pace.

C’era poi la spiegazione “becera” del congedo dalla pena detentiva, tendente ad accreditare che tale rinuncia rappresentava il costo necessario da pagare per sgravare il carico del giudice ordinario, non potendosi assegnare nell’armamentario di un giudice onorario – poco esperto e qualificato – un potere così delicato e invasivo come la privazione della libertà personale.

Insomma, nel 2000 non avevamo un legislatore “fiero” della novità che stava sperimentando; il clima politico era già connotato di quei caratteri, che in seguito si manifesteranno in modo ancor più evidente, per cui meno penale equivale a meno consenso popolare, e quindi ogni manovra volta a defalcare le incriminazioni, a rendere più mite e ragionevole la risposta sanzionatoria, porta alla sicura sconfitta elettorale; con la conseguenza che sbandierare la rinuncia al carcere, come idea strategica di fondo, eventualmente da incentivare, piuttosto che come necessità contingente, sarebbe stato politicamente sconveniente già all’epoca.

Fu la dottrina a “smascherare” la vera novità e ad esaltarne la portata strategica; si affidava finalmente ad un giudice penale il compito di

“gestire” il rapporto fra reo e vittima ai fini della riparazione e della “ricucitura” della ferita e in questa nuova mentalità l’aver deprivato il corredo sanzionatorio dell’arma più letale, ma più ingombrante e meno maneggevole, oltre che culturalmente meno costruttiva, assumeva i contorni di un segnale incoraggiante ed univoco. Per liquidare l’argomento “becero” era sufficiente rilevare come l’esperienza del giudice onorario nel penale non costituisse affatto una novità, e come l’inflazione di sanzioni detentive brevi condizionalmente sospese (come avveniva sino ad allora) era operazione con un impatto più ridotto di quella che prevedeva comunque l’impiego di pene non detentive ma neppure condizionalmente sospensibili, e dunque di certa esecuzione, mentre l’instaurazione del dialogo tra le parti e la conduzione di una utile trattativa richiedeva preparazione, pazienza, sensibilità, doti più preziose di quelle imposte dalla rigidezza del solenne e severo scranno giurisdizionale tradizionale.

La dottrina, quindi, così come incoraggiò il neonato Giudice di pace in materia penale a utilizzare appieno e con convinzione l’originale modello appena confezionato dal legislatore, manifestò l’auspicio che il meccanismo potesse funzionare, non solo in termini di deflazione, ma soprattutto per le virtualità funzionali che esprimeva, anche al fine della sua progressiva espansione. Era, in fondo, la prima volta che si metteva in campo qualcosa di diverso dal diritto penale tradizionale per reagire al reato, in termini di strumenti e in termini di obiettivi.

Il varo della giustizia penale di pace, accompagnato dall’etichetta del “diritto penale mite” fu, dunque, accompagnato da un cauto ottimismo, poiché dopo decenni di rabberciate risposte emergenziali alla criminalità, che avevano forgiato un sistema destrutturato e privo di ogni qualità e direzione, si intravedeva il germe di un’idea fondante, sia pure indotta dalle necessità contingenti. In proposito, sono state dette delle cose molto stimolanti, molto importanti, anche qui a Trento in occasione di vari convegni dedicati alla giustizia penale del Giudice di pace, volte alla valorizzazione delle condotte riparatorie, e comunque legate alla presenza di pene non più detentive, che si proiettavano in funzione risocializzante piuttosto che in funzione di retribuzione per il fatto commesso.

Le sorti del progetto erano indubbiamente affidate ad un giudice di tipo diverso da quello finora conosciuto, non più il funzionario serio, altezzoso, illusoriamente chiamato ad applicare la legge, come se fosse davvero la “bocca della legge”, che doveva inflessibilmente trarre le conseguenze dall’infrazione al precetto; il nuovo giudice penale è calato nella società civile, è un giudice chiamato a bilanciare gli interessi in gioco, che si aprono dopo la frattura del reato, a valutarli seguendo un protocollo, che prevede l’opzione della pena soltanto all’ultimo stadio, una volta che risulti fallito il tentativo di conciliazione e, in seconda battuta, non vi sia spazio neppure per escludere il processo attraverso esiti alternativi (tenuità del fatto, condotte riparatorie con capacità estintive del reato); che prevede una riparazione anche eventualmente imposta alla vittima recalcitrante, e che comunque affida al giudice una scelta discrezionale molto impegnativa nell’alternativa tra pena pecuniaria e pena paradetentiva.

Il Giudice di pace, in definitiva, sembrava porsi anche rispetto alla norma con un atteggiamento diverso; non più un giudice in funzione della norma, ma un giudice che, modernamente, la “impiega” come uno strumento per raggiungere una finalità socialmente rilevante. Del resto, basti pensare al potere discrezionale che gli veniva conferito, per escludere che il legislatore non avesse fiducia piena in questa nuova figura: da un lato, si ponga mente alla valutazione che deve compiere ai sensi dell’art. 35, comma 2, d.lgs. n. 274/2000, allorché, a fronte di una condotta riparativa, deve stabilire se la stessa sia «idonea a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione», cioè se non si esaurisca in una mera “commercializzazione” del reato o invece esprima anche un contenuto di apertura verso le ragioni della vittima, dall’altro, alla scelta tra pena pecuniaria e pena paradetentiva, che egualmente dovrebbe basarsi sulla prospettiva della rieducazione del reo, al di là dei risvolti meramente afflittivi che la pena comporta. Si tratta di valutazioni delicate, che si sottraggono a qualunque paradigma esplicativo, ad indirizzi o linee guida, e che vengono affidate interamente alla sensibilità del singolo giudice.

2. La scommessa era indubbiamente stimolante e le speranze di chi vedeva nel neonato microsistema le premesse per una rivoluzione copernicana della giustizia penale non dovevano essere liquidate come pie illusioni in grado di infrangersi di fronte alle prime difficoltà.

La scommessa andava sicuramente giocata, ma occorrevano almeno tre ingredienti senza i quali la sconfitta sarebbe stata inevitabile, il modello non sarebbe stato esportabile o implementabile.

In primo luogo sarebbe stato necessario individuare un chiaro ed univoco settore di criminalità uniforme a cui riferire l'esperimento con le sue soluzioni alternative, indirizzare il microsistema ad una tipologia criminale specifica e riconoscibile, dove il modello del consenso e della pressione giudiziale verso la mediazione potesse davvero funzionare. È evidente, infatti, che si tratta di un meccanismo non in grado di funzionare in tutti i casi, a prescindere dal settore criminale a cui si rivolge, e che, comunque, l'omogeneità della materia demandata avrebbe assicurato anche una più proficua specializzazione da parte del giudice, chiamato a cimentarsi in casi simili e dunque messo nelle condizioni di formarsi una esperienza specifica ed approfondita. Se, come ripetutamente la Corte costituzionale e la Corte di Cassazione hanno rilevato, la «finalità conciliativa costituisce il principale obiettivo della giurisdizione penale del giudice di pace» (Corte cost., ord. n. 349 del 2004), al punto che ad esso «è istituzionalmente assegnato il compito di favorire la conciliazione fra le parti» (Corte cost., ord. n. 27 del 2007), come connotato strutturale dell'intero procedimento ad esso demandato (Cass., Sez. 5. n. 16494 del 20/04/2006, Catanzaro, rv. 234459), sarebbe stato necessario rimettere alla sua competenza una materia adeguata e coerente rispetto al compito istituzionale così delineato.

In secondo luogo, occorreva curare l'effettività degli strumenti di mediazione; per seguire la mediazione bisogna anche dotare il giudice e gli altri operatori di mezzi giuridici e finanziari. Chiunque abbia frequentato il vecchio pretore nel penale, o frequenti adesso il giudice monocratico, sa benissimo che alla prima udienza il giudice chiama le parti e suggerisce loro di “mettersi d'accordo”; ma questo non è un tentativo di mediazione, perché è evidente che prima del giudice ci hanno già provato gli avvocati e che, se ci si trova di fronte al giudice all'inizio di un processo, quel tipo di mediazione è già fallita. Quindi, il tentativo di

mediazione che deve fare il Giudice di pace, ai sensi dell'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 274/2000, non si risolve in un formale incitamento, in una formula di stile pronunciata tanto per poi andare avanti con il processo. È un tentativo serio e reale, che deve disporre di strumenti efficienti, anche normativi. Ciò significa, per esempio, che si deve prevedere che le dichiarazioni fatte in sede di mediazione non possono essere utilizzate poi nel caso di fallimento e così via. Significa che bisogna formare il personale con specifica professionalità, creare gli uffici adeguati, dotandoli di mezzi idonei per intraprendere l'attività. Il tema è notissimo e non debbo aggiungere altro.

Il terzo requisito necessario riguarda l'arsenale sanzionatorio, anch'esso efficace e credibile, in grado di sprigionare capacità persuasiva ma anche serietà esecutiva; in grado, cioè, di fungere da deterrente, ma anche da percorso realmente orientato alla rieducazione. Un sistema sanzionatorio blando e simbolico perché ineffettivo, da un lato, non avrebbe potuto rappresentare uno stimolo alla ricerca di soluzioni alternative alla vicenda, d'altro lato, non avrebbe avuto alcuna capacità di incidenza *ex post*, risolvendosi in un orpello decorativo. Anche su questo tema non occorre aggiungere altro.

3. Torniamo ora ai nostri giorni e proviamo a fare un rapidissimo bilancio dell'esperienza maturata, per verificare se quelle speranze sono state disattese, se si trattava davvero di illusioni, se qualcosa di diverso dal diritto penale è di là da venire e se, comunque, non si possa trovare all'interno del microsistema del Giudice di pace.

Purtroppo, le risposte non sono difficili, anche se scorgo il rischio della banalizzazione. Quanto al più ridotto e contingente obiettivo della deflazione penalistica, è verosimile che il defluire di talune materie nel circuito "minore" abbia alleggerito il carico gravante sul circuito maggiore, anche se, in proposito, bisognerebbe verificare se il ritorno al circuito maggiore attraverso l'appello della sentenza del Giudice di pace e il successivo ricorso per cassazione si siano mantenuti in numeri non ingenti o se, al contrario, lo sgravio più consistente l'abbiano registrato solo le Corti d'appello, non interessate per definizione all'intero percorso. Bisognerebbe verificare se anche le Procure della Repubblica



abbiano goduto di un maggior respiro, o se, al contrario, le difficoltà di instradare alcuni fascicoli verso il Giudice di pace non abbia finito, almeno in una prima fase, per complicare il lavoro di quegli uffici.

In ogni caso, a prescindere da ciò, mentre sulla deflazione il giudizio potrebbe anche essere parzialmente positivo, o comunque non negativo, è sui traguardi ben più ambiziosi, legati ai contenuti della risposta giudiziaria, che la riforma è letteralmente naufragata.

Le ragioni del fallimento non credo siano da ascrivere alla scarsa preparazione dei giudici, al difetto di adeguata cultura o al difetto od errore nell'“approccio” alla materia da parte loro. È difficile, per la verità, parlare in genere della preparazione dei giudici; e comunque, seppure circolino aneddoti a dimostrazione delle lacune esibite in particolare dai Giudici di pace, non credo che sia riscontrabile una loro peculiare impreparazione alla base della conseguenza di cui sto parlando. L'argomento vale quanto quello di chi volesse sostenere che alla base del disastro in cui si trova la giustizia penale ordinaria stia l'impreparazione dei giudici o la loro scarsa affezione al lavoro. Non è questo il punto.

Piuttosto è mancata la base normativa, perché le tre condizioni che ho sopra indicato facevano tutte difetto nella legge istitutiva. Ora, è vero che la base normativa non vale, mai o quasi mai, come strumento di misurazione dell'efficienza, però il bilancio di cui sto parlando non riguarda il tema della efficienza, bensì quello della praticabilità e della efficacia del modello alternativo, per fondare le quali, invece, la base normativa sarebbe stata condizione indispensabile.

Non solo. Alla fragilità della base normativa ha tenuto dietro una scarsa fiducia del legislatore nei Giudici di pace nel penale. Basterebbe citare in proposito l'episodio della fuoriuscita dal perimetro della loro giurisdizione del reato di guida in stato di ebbrezza (modifica art. 186 cds con d.l. 27 giugno 2003). La contrazione della giurisdizione dei Giudici di pace, dopo poco tempo dal varo della riforma, su un tema politicamente sensibile come quello della guida in stato di ebbrezza, denota un brusco ripensamento sia sulla fiducia concessa al neonato giudice, sia sulla utilità di politiche di ostacolo ai fenomeni criminosi diverse dai consueti e sbandierati “giri di vite”.

Il segnale è parso univoco circa la mancanza di intenzione da parte del legislatore di investire sul futuro del Giudice di pace in materia penale. Per il “giro di vite” non va bene il Giudice di pace ma occorre il ritorno al severo ed inflessibile (?) monito del giudice ordinario: la “festa” è già finita. Con l’intervento del 2003 si è intuito, invero, che il “sogno” si era subito infranto e che il Giudice di pace doveva subire una rapida “normalizzazione”.

Quanto alla concreta attività giudiziaria, per di più, è possibile che sia mancata nei Giudici di pace la voglia e la capacità di essere protagonisti della nuova stagione del penale. Un esempio fra tutti: la sostanziale rinuncia a scommettere sulla pena paradetentiva e la massificata adesione alla meno impegnativa e meno risocializzante pena pecuniaria. I numeri sembrano dirci che non si è utilizzato il sistema alternativo delle pene paradedentive, per l’esecuzione delle quali occorre investire in persone e servizi, e si è nella gran parte dei casi preferito pigramente adagiarsi sulla pena pecuniaria, che, come si sa, è una pena che in Italia non si esegue mai, e quindi non svolge alcuna funzione deterrente, anche nella prospettiva della spinta alla mediazione.

La prova provata del fallimento del modello alternativo di giustizia penale si è poi registrata con l’assegnazione al Giudice di pace del reato di immigrazione clandestina (l. 15 luglio 2009, n. 94). Si tratta di incriminazione che non ha nulla a che vedere con il conflitto interpersonale da riparare con la mediazione e che richiede solo una trattazione “burocratica” del relativo procedimento. La “chiamata alla leva” dei Giudici di pace per svolgere questo servizio amministrativo da grandi numeri e che richiede nessuna qualità professionale segna la pietra tombale su qualunque progetto culturale da costruire attorno al micro-sistema.

Il Giudice di pace serve per sfoltire la massa dei processi penal-amministrativi che si vogliono mantenere in piedi per rispondere al fenomeno dell’immigrazione clandestina: solo deflazione processuale, allora; solo faccende di polizia e pratiche para-amministrative. La figura è completamente snaturata. Non interviene più per rispondere con nuove forme ai vecchi reati connotati da micro-conflitti interpersonali; è ora convulsamente incaricato di intervenire per fronteggiare i nuovi reati con le vecchie inefficaci forme di una pena sbandierata solo sulla carta,

simbolo di uno Stato che pur di non venire a patti con chi viola la legge si presta alla farsa di una condanna della quale tutti si disinteressano, salvo gli uffici chiamati ad espletare la pratica.

La competenza del Giudice di pace per il reato di clandestinità rappresenta la paradossale liquidazione dell'esperienza avviata dieci anni prima; il protagonista di una stagione nuova del diritto penale è divenuto ostaggio di una corvè da "sbrigafaccende" in un territorio del tutto privo di "futuro", dove domina l'idea di un diritto penale di mera facciata e la realtà di una massa sterminata di fascicoli, sotto alla quale la "primavera" penalistica timidamente avviata nel 2000 è ora definitivamente soffocata.

Che si tratti di una "mutazione genetica", come qualcuno ha scritto, o il riscontro dell'inevitabile destino di un percorso mai seriamente avviato, costituisce alternativa di lettura assai poco appassionante.

4. Illuso, sfiduciato, soffocato dai fascicoli, il giudice penale è da ultimo anche stato surclassato sul suo stesso terreno elettivo, che è quello delle alternative al carcere, alla condanna del reo, alla formalità del processo.

Come è noto, un nuovo barlume di speranza per qualcosa di diverso dalla fallimentare stagione della perenne emergenza penale si era aperta nel 2014, quando, con una ambiziosa – seppur ambigua – legge delega, il Parlamento italiano aveva aperto le porte alla pena domiciliare come pena principale, alla depenalizzazione, alla non punibilità di fatti che avessero cagionato offese tenui ai beni giuridici. Un'altra "primavera" rapidamente liquidata dalle impellenti necessità del consenso politico, che – come noto – impone inflessibilità contro il crimine, più carcere per chi sgarra, pene dure e certe, al punto che, nell'esecuzione della delega, la pena domiciliare è sparita dall'agenda, la depenalizzazione si è alleggerita sensibilmente, la non punibilità del fatto tenue si è snaturata con l'inserimento di insondabili variabili di natura soggettiva e rigide presunzioni di non tenuità.

Ebbene in questa vicenda, che ha pur sempre prodotto un risultato operativo in termini di riduzione del penale, foss'anche claudicante, incongruo e tecnicamente sgrammaticato, il Giudice di pace è rimasto

alla finestra, completamente ignorato dal legislatore. A prescindere dal radicale difetto di coordinamento tra la pena domiciliare prevista nella delega e le pene paradetentive per i reati di competenza del Giudice di pace, che avrebbe indotto l'interprete a fatiche indicibili per superare contraddizioni e appianare asperità se la delega fosse stata esercitata, le norme infine entrate in vigore in materia di depenalizzazione e di necessaria non tenuità del fatto finiscono per piallare definitivamente le forme di vite residue nella giurisdizione penale di pace.

Della depenalizzazione è presto detto: oggetto dell'intervento è rappresentato in buona parte della materia già di competenza del Giudice di pace, primo fra tutti il reato di ingiuria. Ne consegue che non solo il perimetro della materia ad esso demandata non è stato ampliato, come si sperava; non solo non è stato razionalizzato per "uniformità", ma è stato invaso dalle pratiche dell'immigrazione clandestina; il perimetro si è ora talmente ridotto, che ci si dovrebbe domandare che fine abbia fatto la competenza penale del Giudice di pace. Una domanda, quest'ultima, vieppiù legittima, una volta constatato che la recente riforma della giurisdizione onoraria ha anch'essa ignorato la materia, essendosi il legislatore cimentato solo nel settore della giurisdizione civile.

Ancor più inquietante è il mancato dialogo tra la neonata formula dell'art. 131 *bis* c.p., con la quale si prevede una clausola di non punibilità del fatto tenue a validità generale, e la preesistente consorella valida solo per i reati di competenza del Giudice di pace, di cui all'art. 34 d.lgs. n. 274/2000. Molto si è già scritto attorno alla prima, alla trasfigurazione subita nel passaggio dal delegante al delegato, alla sua natura giuridica, ai limiti obiettivi a cui è sottoposta; molto si dovrà scrivere sui rapporti tra le due clausole, entrambe apparentemente applicabili ai reati di competenza di Giudice di pace, pur diverse tra loro nella disciplina convergente di una materia assai simile.

Traccio qui una brevissima sintesi: gli effetti più rassicuranti per il reo sembrano garantiti dall'art. 34, la cui applicazione ai «casi di particolare tenuità del fatto» non lascia strascichi sfavorevoli e l'esito liberatorio che ne sortisce è pieno e incondizionato, a differenza di ciò che accade ove si applichi al termine del dibattimento l'art. 131 *bis*, che, invece, in sede extrapenale «ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'afferma-

zione che l'imputato lo ha commesso» (art. 651 *bis* c.p.p.). Tale differente disciplina, tuttavia, appare incoerente con la natura giuridica delle due clausole, le quali, almeno a stare al tenore letterale delle relative disposizioni sono qualificate, rispettivamente, la prima come causa di (mera) improcedibilità, la seconda come vera e propria causa di non punibilità. È evidente che sarebbe stata più appropriata una qualifica a parti invertite, maggiormente aderente alle peculiarità degli effetti.

Ma, a parte la questione della natura giuridica, la differente disciplina è invece spiegabile con il diverso potere di interlocuzione della persona offesa, che nel caso dell'art. 131 *bis* risulta pressoché assente.

Quanto ai limiti edittali a cui è sottoposta l'operatività della clausola generale (pena detentiva nel massimo non superiore a cinque anni), si tratta, invero, di elemento trascurabile se confrontato con l'operatività formalmente incondizionata dell'art. 34; un siffatto limite non avrebbe avuto senso in relazione alla norma del circuito speciale, la quale, evidentemente, ha un orizzonte applicativo strutturalmente definito dal perimetro della competenza del Giudice di pace.

Più interessante il diverso ruolo che nelle due clausole sono chiamati a giocare gli indici di natura "soggettiva", in aggiunta a quello oggettivo della esiguità dell'offesa. Il (solo) «grado della colpevolezza» è espressamente designato come parametro della speciale causa di improcedibilità, ma per la norma di portata generale il giudice deve tener conto di tutti gli indicatori dell'art. 133, comma 1, compresi l'intensità del dolo e il grado della colpa, e deve escludere il beneficio «quando l'autore ha agito per motivi abietti o futili». Ne discende probabilmente un orizzonte applicativo più ristretto sul punto per l'art. 131 *bis*; esso, invece, risulta più "generoso" in relazione alla reiterazione, poiché mentre il Giudice di pace deve riscontrare in positivo l'«occasionalità» del comportamento, per il giudice ordinario è sufficiente che lo stesso non sia «abituale».

Molto difficile trovare una spiegazione logica per tali differenze, che sembrano dovute, più che a ponderate scelte di tipo politico e dogmatico, a disallineamenti causati dal mancato coordinamento.

Rimane, però, il non facile compito di stabilire se per i reati (residui) di competenza del Giudice di pace valgano entrambe le clausole oppure solo quella speciale dell'art. 34. Da un punto di vista formale, non può

escludersi la legittimità di una scelta restrittiva legata al criterio di specialità (art. 15 c.p.) o a quello di complementarità (art. 16 c.p.), che nel conflitto fanno prevalere la regolamentazione speciale o quella «altrimenti» data; dal punto di vista sostanziale, tuttavia, sarebbe paradossale ed ulteriormente irrazionale che la disciplina generale sulla tenuità del fatto, che ha trovato la sua prima ispirazione proprio nel procedimento penale avanti al Giudice di pace, risulti inapplicabile, nella parte che comporta maggiori benefici al reo, per i reati attribuiti alla competenza di quel giudice.

Una simile conclusione suonerebbe davvero come uno sberleffo per l'ormai esangue figura, l'ulteriore voce in negativo di un bilancio e di una storia che dobbiamo qualificare come fallimentare.

Ad evitare l'ultima beffa può essere utile enfatizzare la differente natura giuridica dei due istituti e il differente ruolo che vi gioca la persona offesa. Invero, si può ipotizzare che il Giudice di pace dapprima, con il consenso della vittima, possa ravvisare gli estremi applicativi dell'art. 34 e che, però, ove tale consenso faccia difetto, se sussistono le condizioni per l'applicazione dell'art. 131 *bis*, possa dargli corso, imponendo alla persona offesa – con la salvaguardia di cui all'art. 651 *bis* c.p.p. – la diversa valutazione della vicenda che si scorge dall'esterno di essa.

L'impercorribilità della soluzione conciliativa non sembra possa precludere la conclusione in termini di equità che in via generale il sistema mette a disposizione del giudice penale. In questa prospettiva, non c'è rapporto di specialità tra le due norme, operando le stesse su due piani differenti.

Vedremo, in ogni caso, come si regolerà in proposito la giurisprudenza.

5. Vi sono margini di ripresa per le sorti della giustizia penale di pace? Difficile rispondere positivamente, una volta constatato che le plurime univoche indicazioni politiche segnano un bilancio da profondo rosso.

È facile però pronosticare che la giustizia di pace possa avere ancora un futuro solo in una contingenza politica che vorrà mettere al bando i

tatticismi e i rimedi di corto respiro, aprendosi a progetti più ambiziosi e non condizionati dai venti di tempesta sospinti delle urgenze del consenso elettorale a tutti i costi.

Si può anche spiegare alla “folla” urlante che aspirare a “qualcosa di diverso dalla pena” non necessariamente equivale a rinunciare a stabilità, certezza e sicurezza, traguardi che la pena ha dimostrato ampiamente di non poter raggiungere.





## CONCLUSIONI DELLA PRIMA GIORNATA DI LAVORI

*Andrea de Bertolini*

Buona sera a tutti. Si arriva a fine pomeriggio un po' stanchi, all'esito di una giornata molto intensa, davvero ricca di spunti di riflessione. Inizio io, così il Presidente Guglielmo Avolio potrà chiudere i lavori; d'altra parte, e lo abbiamo potuto apprezzare nelle sessioni precedenti, la normativa che parrebbe profilarsi all'orizzonte – riforma della magistratura onoraria – investirà il Presidente del Tribunale di molte “ultime parole”. Dunque ritengo sia coerente lasciare a lui, al Presidente del Tribunale, la chiusura di questa giornata.

Saluto, anche a nome del Consiglio, i relatori e gli ospiti. Saluto il Preside Prof. Nesi e le Autorità presenti. Ringrazio del cortese invito il Prof. Fornasari e il Prof. Marinelli. Un nuovo importante momento di riflessione e approfondimento giuridico che concorre a saldare i rapporti già eccellenti fra Ateneo e avvocatura trentina.

E dunque, entrando nel vivo del tema, tanti spunti di riflessione; un bel percorso; un percorso molto articolato, lucido e coerente che si concluderà domani con la seconda parte. Ci si è mossi dalla dimensione costituzionale, per poi, in una logica gradata approdare al tema specifico del convegno: il futuro della magistratura onoraria declinato nella giurisdizione civile e in quella penale.

Negli interventi introduttivi, in modo evidente, con acume, chiarezza e precisione sono state poste le basi per importanti riflessioni rispetto alla normativa in fase di promulgazione e ai suoi contenuti.

In particolare, alcuni comuni denominatori, condivisi e ripresi nel prosieguo dei lavori dai competenti relatori.

Condiviso da tutti come la magistratura onoraria sia, per il nostro sistema giustizia, imprescindibile e indefettibile. Credo di aver utilizzato, seppur invertendoli, i due termini pronunciati nell'*incipit* della giornata dal Presidente della Corte di Appello di Trento Carlo Maria Grillo. *Er-*

go, sintesi: se “salta” la magistratura onoraria, “salta” il sistema. Di conseguenza, non possiamo neanche solo pensare di rinunciare a questo apporto; un apporto fondamentale per l’efficienza complessiva del sistema giustizia.

Altro aspetto condiviso, una suggestione nemmeno troppo velata che, a questo punto, appare a tutti molto comprensibile e che involge l’esperienza così come rassegnata dopo molti anni di “onorata” carriera di questa importante componente della magistratura. La si potrebbe chiamare, in una logica forse troppo banalizzante, la “truffa delle etichette”: si sono barattati, con il termine “onorario”, i significati della gratuità e dell’assenza di tutele; come se il professionista che presta la propria attività con fatica e sacrifici potesse, *rectius* dovesse, essere “sazio” di un appagante afflato interiore, sol perché può fregiarsi della qualifica di “magistrato onorario”. Una riflessione molto amara, che riporta la mente a ciò che accade oggi con le nomine, quasi secondo un criterio di *default*, di avvocati ad amministratori di sostegno. Incarichi meritori e di prestigio, quelli della magistratura onoraria, che tuttavia non possono non comportare la necessità di doverose riflessioni rispetto a temi come la retribuzione e le tutele che non possono non conseguire al trattamento giuslavoristico. Condivido pienamente alcune considerazioni proposte oggi, *in primis* dal Presidente Grillo.

La nuova realtà normativa che si va delineando per una riforma della magistratura onoraria, sotto certi profili, non pare superare le indicate criticità, mirando piuttosto a delineare un intervento legislativo focalizzato al raggiungimento di fini ulteriori. In sostanza, non si preoccupa troppo di intervenire sul tema dei compensi; né, parimenti, sul versante previdenziale; preferendo piuttosto orientarsi nel ricostruire il sistema, in una logica unitaria. Una logica senza dubbio auspicata e auspicabile ma di certo, a mio avviso, omettendo di disciplinare in modo compiuto alcuni aspetti fondamentali strettamente correlati alla dignità del lavoratore e a questioni che in quanto tali colpiscono in modo endemico – forse pandemico – la magistratura onoraria.

Quanto al tema dell’ufficio del giudice mi pare che i giudizi non siano convergenti. Personalmente, non ho particolari riserve logiche o ideologiche rispetto alla direzione intrapresa. È una nuova dimensione già conosciuta peraltro in altre realtà ordinamentali. Pur convinto della

necessità di ponderate riflessioni, determinato dall'essere in gioco delicati equilibri (che sottendono principi costituzionali come l'autonomia e l'indipendenza della magistratura), di certo, in una prospettiva di efficienza, l'ufficio del giudice è un punto di approdo al quale non rinuncerei per definizione. D'altra parte, è forse, per una volta, una prospettiva di intervento legislativo che non “gioca” con l'impropria (*rectius* illegittima?) introduzione di paletti che in modo smaccato e brutale aggrediscono strumentalmente principi fondamentali di rilevanza costituzionale quali il diritto di difesa e, nella giurisdizione penale, le garanzie dell'imputato. Sappiamo – per empirica dolente esperienza – come uno dei *refrain* oggi più “gettonati” non solo in campagna elettorale, per “risolvere i mali della giustizia italiana”, sia quello – di fatto – dell'auspicare “nuovi” istituti o modifiche ad istituti già previsti che, grazie anche a sofistiche grammatiche processuali, precludano l'accesso al servizio giustizia. A mero titolo esemplificativo si consideri l'introduzione di proposte di riforma per limitare le impugnazioni o l'introduzione di coefficienti economici per i contributi unificati che in qualche maniera disincentivano l'attività dell'esercizio del diritto di difesa. Domani pomeriggio ci sarà a Trento presso il nostro T.R.G.A. un importante convegno nel quale si discuterà della decisione della Corte di giustizia su “quel” ricorso che, partito proprio da Trento, censurava in quanto illegittima, chiedendone una valutazione di conformità rispetto ai principi “europei”, la c.d. “duplicazione” del pagamento dei contributi unificati; una questione molto tecnica, che tuttavia mostra come, senza timore di smentita, in quella sede giurisdizionale, il contributo unificato sia diventato un elemento, come bene diceva poco fa il Prof. Chizzini, tipico e prodromico di una giustizia di classe e di censo. In questo senso, l'ufficio del giudice, se dovesse essere ciò che, in modo ancora approssimato, si sta prefigurando, uno staff, una equipe, un sostegno operativo, consentirà di affrontare il tema esiziale delle efficienze del sistema giustizia senza incidere sulle garanzie del cittadino e sul diritto di tutelare i propri diritti. Dunque non la vedo come una prospettiva infauستا o sciagurata. Ritengo piuttosto possa concretamente porsi come strumento in grado di concorrere nel dare un segnale di marcata efficienza anche e in particolare in sedi giudiziarie di medie-grandi dimensioni. D'altra parte, come dicevo, altre esperienze europee hanno già in

essere questa realtà che non ha palesato limiti tali da riflettersi sui principi fondamentali oggi recepiti dalle carte fondamentali europee e internazionali.

Senza considerare poi l'ulteriore importante significato che quest'ufficio potrebbe sortire nel "coagulare" orientamenti giurisprudenziali di merito che oggi – mi riferisco quantomeno alla giurisdizione penale, il mio mondo – sempre più percepiamo come espressioni disomogenee e disorganiche che – anche e soprattutto nello stesso foro – palesano, a volte, sostanziali manifeste disparità di trattamenti sanzionatori rispetto a fatti e a uomini per tipo "sostanzialmente identici". L'ufficio del giudice potrebbe esser la premessa normativa per affrontare, sul versante giuridico e culturale, un tema di delicatissima importanza in specie nel contesto di un moderno ordinamento democratico liberale che si fonda sul principio della tripartizione dei poteri. Un tema del quale, ad alta voce, poco si parla. Un tema che tuttavia, con una certa ambizione di realismo e/o onestà intellettuale, possiamo ormai, senza alibi di sorta, riconoscere se non altro perché già in essere: il tema di come il mondo della giurisdizione, soprattutto penale, operi, nell'ordinaria attività ermeneutica, vere e proprie scelte positive di politica giudiziaria che hanno un'inevitabile ricaduta nella società civile. Il tema della giurisprudenza creativa ed i riflessi che questa assume rispetto al versante ordinamentale (nel "dialogo" fisiologico o patologico "fra" i poteri) e rispetto al versante sociale con riferimento a profili di primissima rilevanza quali il principio della certezza del diritto e il principio di legalità (principi entrambi di vitale ed essenziale pregnanza per uno stato di diritto). Ma questo ci porterebbe eccessivamente fuori rotta. Quindi lo propongo unicamente come spunto di ulteriore riflessione.

Sintesi di questa prima parte, anche ricordando gli ottimi interventi di chi mi ha preceduto, rispetto a una riforma che si intravede sullo sfondo, è che da un lato sfumi, scivoli (temo in modo consapevole), rispetto alle sensibilità più autentiche attinenti la magistratura onoraria e, da altro lato, inseguo altri obiettivi per così dire "tangenti" e più centrati sul tema complessivo dello stato della giustizia italiana. Dunque, come ormai spesso siamo abituati a dire, luci e ombre.

Proposte queste brevi considerazioni, che poi successivamente domani vedranno una ideale strutturata prosecuzione nella giornata con-

clusiva del Convegno (la mattinata di sabato sarà specificamente dedicata all'analisi della nuova normativa) è giunto ora il momento di cercare di proporre – con umiltà e spero equilibrio – una breve analisi e un bilancio dell'attuale stato dell'arte rispetto alla magistratura onoraria. Alcune riflessioni, quello che in sintesi io penso, per poi muovermi rapidamente verso le conclusioni. Evidenza di ciò che è stata l'esperienza del Giudice di pace. Trento vive una dimensione giudiziale privilegiata in cui, senza orpelli snobistici, si può lavorare per il cittadino in tutte le sedi della giurisdizione. Ho trascorso molti anni nelle aule, negli uffici del Giudice di pace, ho passato molte mattinate nelle aule dei giudici ordinari, condividendo processi con Vice procuratori onorari, e facendomi giudicare, vedendo giudicati i miei assistiti da giudici onorari di tribunale. Quindi uno spettro di conoscenza della magistratura onoraria per il nostro territorio, per così dire, ampio e completo. E rispetto a questo devo tuttavia dire che, se è vero che condivido in maniera piena e certa, senza riserve, il ragionamento da me chiamato “la truffa delle etichette”, tuttavia non posso non riconoscere come ci siano stati in questi anni, un tempo in modo più marcato e perciò evidente, oggi in modo molto meno evidente e comunque in termini residuali ancora presenti, esperienze di magistrature onorarie certamente inadeguate.

È questo è un tema che non possiamo non affrontare. Se è certamente doveroso – e lo ho detto con decisione – ragionare di riconoscimenti e tutele, è però anche vero che non si possa non ragionare di criteri di accesso alla carriera onoraria rigorosi e selettivi.

Vi porto un esempio per me molto significativo; non un giudizio negativo sul protagonista, quello mi interessa davvero molto poco. Certamente sono fra le persone più imperfette; non propongo quest'esempio per giudicare, ma vi sono esperienze che ho vissuto in certi momenti, all'interno delle aule penali, che credo siano molto significative rispetto al tema di cui ci occupiamo. Vice procuratore onorario: con coscienza, senza voler essere accusato di facili critiche, anche la nostra giurisdizione trentina ha conosciuto interlocutori non adeguati. Forse per il sovraccarico che incolpevolmente avevano rispetto a ruoli di udienza, forse per la complessità dei singoli fascicoli da trattare che erano a costoro consegnati solo qualche giorno prima (ma questo coinvolgerebbe altri temi e inevitabilmente altri interlocutori). Qual è stata la vera criti-

città in queste vicende, peraltro non episodiche? L'esito è stato che in "quei" processi penali mancava in modo obiettivo e percepito un interlocutore necessario, una parte necessaria. Un interlocutore del processo penale, parte necessaria e fisiologica "nella" e "per" la dialettica delle parti, in un modello processuale di tipo tendenzialmente accusatorio. La "scomparsa" di un interlocutore dal processo ha creato una vera e propria torsione, percepita nell'aula, innaturale. Uno "slittamento" nella dinamica giudiziale fra i baricentri: i ruoli processuali si sono "confusi". Tutto ciò in un processo di parti in cui la dialettica e la "parità" fra difesa e accusa, di fronte ad un giudice terzo, sono paradigmi direttamente discendenti dal principio del giusto processo riconosciuto quantomeno dall'art. 111 della nostra Costituzione, funzionali al raggiungimento della verità processuale. Ebbene, in "quei" casi, il giudicante si è assunto un ruolo che in "quei" momenti mancava, quello della pubblica accusa. Su questo – mi perdonerete – sono convinto ci fosse "qualcosa" di profondamente improprio e incongruo: le estetiche del "giusto processo" erano alterate. Non lo dico certamente per criticare alcuno; né per censurare la perdita di sfumature di terzietà da parte del giudicante, non è di questo che parlo. Dico solo che se "salta" il principio di un rigoroso criterio di accesso alla magistratura onoraria, si perdono, in modo tanto incongruo quanto inevitabile, i necessari interlocutori del processo; i fisiologici assetti del giusto processo si deformano nei propri presupposti soggettivo-funzionali. Il sistema, il modello di accertamento della verità processuale di stampo tendenzialmente accusatorio, non regge più; le derive inquisitorie (nell'accezione intimamente tecnica e dogmatica) a quel punto sono non evitabili e, nella logica dei vasi comunicanti, qualcuno lo spazio "vuoto" lo va a prendere. La giurisdizione non è più funzionale all'accertamento della verità ma può divenire strumento per l'esercizio della condanna.

Non credo che questo tema, fra noi, oggi, interlocutori seri e responsabili, che da tanto tempo dedichiamo energie a questa nostra giurisdizione, non possa esser affrontato perché considerato tabù. Quello dell'accesso alla magistratura onoraria è uno dei temi importanti sui quali riflettere: la credibilità di una istanza di riforma trova maggior condivisione nel momento in cui lo stesso soggetto che la chiede è credibile.

Si tratta di rigore; di un senso comune di responsabilità verso il cittadino, una responsabilità che si deposita nelle nostre rispettive etiche professionali e nella preparazione tecnico-professionale. Un rigore che io invoco e pretendo da me stesso e dall'avvocatura.

Giudice di pace; l'attributo mi piace poco. Elemento della mia esperienza comune di questi anni – di fatto è condiviso con molti colleghi – è il dato che la parola “pace” abbia tendenzialmente indotto il cittadino a vedere nell'ufficio di questo giudice un soggetto “strano”, un soggetto che deciderebbe secondo logiche che non sono più quelle del diritto; alla parola pace il cittadino associa il termine contrario: “la guerra”. Cosa profondamente diversa è riferirsi ad un giudice laico. Prima ho ascoltato molto attentamente, interessato, le relazioni proposte; relazioni che hanno toccato innumerevoli temi e questioni anche su questo aspetto solo apparentemente di rilevanza terminologica.

Ma l'avvocato non ha in mente che quel luogo sia un ufficio “di pace”, scusatemi, ha in mente sia quello un luogo di soluzioni di conflitti, ed è un conflitto giuridico, nel quale – semplicemente e provvidamente – esiste un momento preliminare, connotato particolare e tipico, del necessario tentativo di conciliare le parti. Questo è il senso proprio di questo spazio di giurisdizione. Il cittadino, oggi, si è abituato nel vedere il Giudice di pace come un “contenitore” di litigiosità e aspettative; un referente sul quale veicolare qualunque sua, come dire, conflittualità, con buona pace, da un lato, di alcuni miei colleghi che alimentano questa concezione della giustizia “di pace” e così pure di alcune procure che “versano” nel giudizio vicende di manifesta irrilevanza penale. Ed è vero, però, che forse abbia senso proporre una riflessione su “sostantivi” e “attributi”.

Stiamo parlando di pace o di soluzioni di conciliazioni rispetto a problemi giuridici? Anche questo, secondo me, è un elemento che in qualche modo non ha aiutato nel corso di questi anni a comprendere fino in fondo il significato di questo luogo della giurisdizione c.d. di prossimità al cittadino.

Ultimissime considerazioni. Alcuni ultimi aspetti che sento di dover dire: è vero, il percorso che abbiamo alle spalle non è dei migliori, così come il percorso che si preannuncia all'orizzonte. Tuttavia noi dobbiamo fare qualche riflessione rispetto al nostro territorio.

Nel nostro territorio il Giudice di pace è rimasto e continua ad essere ancora un giudice di prossimità: è un luogo importante per la comunità. Il cittadino vede la giurisdizione e la vive all'interno della sua comunità, e questo è un elemento non negoziabile.

Direi che il nostro modello sia esportabile perché vede sinergie condivise fra più soggetti che hanno ruoli diversi.

Qualche anno fa ci siamo seduti attorno ad un tavolo, con il presidente Avolio, con il Procuratore Capo Dott. Amato e con tutto l'ufficio del Giudice di pace per affrontare un tema che, in quel momento, nella giustizia penale di pace locale – provinciale – era certamente attuale e che – in potenza – poteva creare obiettive criticità.

Vi era un problema durante la fase della conciliazione che coinvolgeva i cittadini. Le aspettative con le quali il cittadino, persona offesa o danneggiata, che pensava di andare in trincea, giungeva in aula alla prima udienza erano spesso eccessive e sovradimensionate; ciò rendeva estremamente complicata la prospettiva di una conciliazione. Si doveva ricorrere a rinvii su rinvii per stimolare nelle parti private un approccio razionale che consentisse di definire la vicenda penale con soddisfazione anche per un contenimento dei costi complessivi. Molti procedimenti li abbiamo “chiusi” e definiti, passatemi il termine, “per sfinimento”; ce lo possiamo dire: abbiamo sfinito i nostri reciproci clienti, che ad un certo momento hanno mollato.

È giusto? È sbagliato? Non lo so. Nelle premesse ideali il Giudice di pace avrebbe dovuto occuparsi specificatamente della composizione conciliativa del conflitto innescato fra le parti. Criteri dogmatici e approcci ermeneutici diversi rispetto a quelli della magistratura ordinaria. In questo senso “lo sfinimento”, nell'ottica di un orientamento volto a trovare un punto di convergenza fra le rispettive pretese economiche, è una sintesi pragmatica.

Ma, dicevo, percependo alcuni limiti obiettivi di un tale sistema e i rischi sottesi in punto di inefficienze, ci siamo incontrati e ne abbiamo discusso. Ne abbiamo estratto, in via di sintesi, una tabella che forfetizza – in modo giusto, sbagliato, condivisibile, non condivisibile – alcuni parametri per la quantificazione dei danni morali per determinati reati. Una tabella. Ciascuno di noi, credo, si sia sentito gli strali dei propri colleghi: noi come Consiglio dell'Ordine ce ne siamo assunti una parte,



la Camera penale se ne è assunta un'altra, perché alcuni sostenevano che in qualche maniera si eliminava l'autonomia, si immettevano protocolli di natura algebrica, etc. E io pensavo, in fin dei conti, che la giurisprudenza di merito e di legittimità ha "imposto" tabelle per la morte da perdita di congiunto con valori di fatto vincolanti. In modo sostanzialmente "matematico" si è dato un valore economico al dolore per la perdita di un fratello, di un figlio deceduto per fatto illecito; e non possiamo permetterci, fra interlocutori seri, di trovare dei parametri condivisi orientativi per la quantificazione del danno morale per reati quali ingiurie, minacce, percosse e lesioni colpose o dolose laddove non residui invalidità permanente? Così abbiamo proceduto e abbiamo definito un protocollo. Uno strumento non certamente perfetto ma perfezionabile e che tuttavia ha la finalità di dare coerenza (anche nell'interesse della persona offesa) a vicende giudiziarie analoghe per tipo di fattispecie astratta e per tipo di fattispecie concreta. I risultati si sono percepiti, a mio avviso, in modo positivo, proprio perché non si tratta di "meccaniche algebriche", ma di criterio di orientamento per il cittadino e per chi opera nel settore giustizia.

Concludo dunque.

È certamente necessaria una modifica normativa che dia, in forma organica, una seria e strutturata ridefinizione a funzioni e prerogative della magistratura onoraria e che si soffermi necessariamente anche sul versante retributivo e previdenziale.

È tuttavia, altresì, necessario introdurre criteri di accesso alla magistratura onoraria che, valorizzando in modo deciso e non negoziabile competenze tecnico-professionali e deontologiche, garantisca al cittadino la piena attuazione dei principi costituzionali posti a fondamento del giusto processo non solo nella giurisdizione penale ma anche in quella civile.

Infine, rimane ferma la necessità che, a prescindere da sistemi normativi di riferimento e da prospettive di riforma rispetto alle quali del tutto incerte sono le tempistiche, avvocati, magistrati ordinari e magistrati onorari dialoghino, in specie a livello territoriale, in modo costruttivo e non ideologico per condividere prassi e soluzioni operative che agevolino l'efficienza del servizio giustizia e concorrano a veicolare nel cittadino i "giusti" significati dell'intervento giurisdizionale c.d. di

prossimità. Anche in questo modo, sono convinto, ne sarà tratto beneficio per la legittimazione del potere giudiziario.

Vi ringrazio dell'attenzione e, nel lasciare la parola al Presidente Guglielmo Avolio, vi auguro una buona serata.

*Guglielmo Avolio*

La mia fortuna è quella di intervenire alla fine della serata; siete tutti stanchi, ma non vi preoccupate, vi trattengo pochi minuti. La giornata è stata faticosa, l'ora è tarda, la stanchezza incombe quindi siate clementi. Svolgerò alcune osservazioni sul campo, fatte da qualcuno che non sarà forse un grande organizzatore, ma che è profondamente attaccato alla giurisdizione: io quando sono seduto in aula con l'avvocato, con il pubblico ministero, mi sento a casa mia. E ora comincio vagamente a sentirmi a casa mia, anche in sede civile, anche se è da un po' di tempo che ho sostenuto l'esame di procedura civile. La chiamata del quarto da parte del giudice professionale è un po' anche colpa vostra, questo ve lo devo dire. E vi devo dire che quando ho letto "ufficio del Giudice di pace" mi sono sentito veramente ingolosito: secondo me, è un'occasione che non possiamo permetterci di perdere. Magari migliorandolo noi sul campo, e mi spiego meglio: inserimento organico del Giudice di pace nelle tabelle. Ma vi rendete conto? Riusciamo ad allargare degli spazi che, parlo per la mia realtà di Trento (ho scoperto che Trento per pochissimo è formalmente un tribunale medio, ma quando dobbiamo fare le tabelle è un sudoku, veramente non sappiamo come sistemare tutti gli affari, dei rompicapo incredibili), sarebbero veramente importanti. Avere un po' di spazio in più, avere l'inserimento organico del Giudice di pace, secondo me, sarebbe una cosa interessantissima; così come invitare il giudice di pace alle famose riunioni ex articolo 47 *quater*, che non sono fruttuose finché le facciamo solo fra noi, dato che non ci mettiamo mai d'accordo, perché ciascuno resta attaccato alla sua idea. Forse avere degli interlocutori un po' più laici, come dire, un po' meno attaccati alle proprie convinzioni, è una cosa che potrebbe portare un rasserenamento generale nell'ambiente e forse ad arrivare a delle conclusioni più condivise. Non lo so, aspettiamo di vedere.

Quanto all'inserimento del giudice di pace nell'ufficio del processo: vengo adesso da Roma, dove abbiamo fatto due giorni di *full immersion* per il problema dei documenti ex articolo 37. L'ufficio del processo, se veramente dovesse funzionare al 25% di quello che è scritto qua dentro, rappresenterebbe una grandissima innovazione.

Allora, dico: ci possiamo permettere di perderla? Ci possiamo permettere di avere un approccio come dire aprioristicamente contrario, aprioristicamente ostile a questo tipo di assetto? Oltretutto noi trentini abbiamo la fortuna di vivere in una regione meravigliosa dove abbiamo tutto l'appoggio delle istituzioni, dove veramente vale il detto: chiedete – ovviamente nei limiti del possibile, ma questo possibile ha una asticella alquanto elevata – chiedete e vi sarà dato. E di questo non possiamo che essere grati agli organi istituzionali, all'onorevole Detomas, alla dott.ssa Tassinari, che conosco da tanti tanti anni, e che ho ritrovato qua con piacere. Ecco, mi sono ingolosito quando ho letto “decisione secondo equità”, verso la quale io non ho un atteggiamento così ostile, perché l'equità è uno strumento che può essere utilizzato per fare cose buone come per fare cose nefaste.

Sta a noi usare bene questo strumento: lo studio, le ricerche, la possibilità di dare al giudice onorario un ruolino autonomo... ma quanto sgraverebbe tutto questo da cause che oggettivamente non sono complicate, e quale sarebbe poi il riflesso di tutto questo su quello che è il nostro lavoro di tutti i giorni?

Ho scoperto a Roma che noi dal 2012 – lo sapevo anche prima, adesso mi sono dovuto rassegnare – dobbiamo redigere questo documento ex articolo 37 (cioè una specie di *format*, come si direbbe in televisione); un *format* lunghissimo in cui dobbiamo inserire una serie di dati che ci vengono forniti dall'ufficio di statistica del Ministero, filtrati attraverso il Consiglio superiore della magistratura. Contemporaneamente dobbiamo redigere un altro documento, che è quello relativo al lavoro dell'ufficio. Ecco, il documento ex articolo 37 va da gennaio a dicembre. L'altro documento che dobbiamo redigere, che sostanzialmente è la stessa cosa, le statistiche proprie dell'ufficio, va da luglio a giugno dell'anno dopo, l'anno giudiziario statistico. Far combaciare queste due cose, dando loro un minimo di continuità, è un po' – e non avevano difficoltà a dirlo anche gli stessi colleghi del Consiglio superiore – come fare un'accuratissima raccolta differenziata: poi però arriva il bilico e si butta tutto dentro. Ditemi voi a che cosa serve il lavoro che facciamo. Ecco, a questo punto, proprio per questo, proprio perché il nostro fine – il fine che ormai ci impone l'Europa, che ci impone la civiltà – è quello di definire le cause vecchie, di eliminare questo ob-

brobrio, questo sconcio, che ha dato luogo alla legge Pinto, di eliminare finalmente l'arretrato, utilizzare le risorse che abbiamo a disposizione, nonostante tutto, appare sensato.

Ecco perché, a mio avviso, noi non dobbiamo rigettare aprioristicamente questa prospettiva e dobbiamo avvicinarci ad essa, invece, quanto meno con curiosità, con interesse. Quello che è importante, secondo me, è che anche rispetto ai Giudici di pace ci sia una comunanza di principi ispiratori della giurisdizione.

L'attività del giudice non è quella del leone accucciato ai piedi del trono, quasi un braccio armato che deve difendere il potere. Ma d'altra parte il giudice è anche quello che non deve seguire l'opinione pubblica, che non deve farsi irretire dal consenso, quello che non deve dare trent'anni di reclusione quando l'opinione pubblica vuole trent'anni e assolvere quando l'opinione pubblica vuole che un imputato sia assolto.

Deve avere di fronte, essere sempre consapevole che di fronte a lui c'è un uomo, che sia imputato, che sia vittima di un reato, che sia parte di un processo e che quest'uomo ha diritto al massimo rispetto, al massimo impegno e alla massima imparzialità da parte di chi lo sta a giudicare e che il rapporto che si deve instaurare, ovviamente con l'aiuto dell'avvocato, che è una parte insostituibile nel processo, è un rapporto che deve avere comunque il fine ultimo di applicare la legge al caso concreto con il filtro dell'intelligenza e dell'umanità. Diceva un nostro collega che non c'è più, lo conoscete tutti, che le idee camminano sulle gambe degli uomini. Ecco, sta a noi indirizzare le gambe verso un fine che sia quello del servizio migliore possibile della collettività. Grazie.



PARTE TERZA

I GIUDICI DI PACE

NEL QUADRO DELLA RIFORMA

DELLA MAGISTRATURA ONORARIA





# INTRODUZIONE

*Lorenzo Picotti*

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. L'entrata in funzione della competenza penale del Giudice di pace e l'esperienza della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. 3. Rilievi sul testo della riforma della magistratura onoraria. 4. (segue) L'Ufficio per il processo ed i tirocini formativi. 5. Considerazioni conclusive.

## *1. Premessa*

I lavori di questa seconda giornata seguono l'intenso dibattito svoltosi ieri, arricchito dal contributo di posizioni diverse, che hanno espresso non solo la prospettiva accademica degli studiosi, ma anche quella operativa della magistratura e dell'avvocatura, contribuendo così a delineare un quadro vivace e concreto dell'esperienza del Giudice di pace.

La seconda mezza giornata di lavori, che ho oggi il piacere di presiedere, è invece dedicata alla tavola rotonda sulla "riforma della magistratura onoraria" oggetto del disegno di legge delega in discussione in Parlamento<sup>1</sup>.

Prima di entrare nel merito, voglio ringraziare sentitamente gli organizzatori, in specie gli amici trentini, che mi ricordano e mi invitano spesso in questa sede, a me cara non solo perché sono qui stato chiamato alla mia prima cattedra, quale professore ordinario di diritto penale nel 1995 (tenendola poi fino all'ottobre 2004, quando sono stato chiamato nella mia attuale sede veronese), ma anche – o soprattutto – per

---

<sup>1</sup> Il riferimento era al testo del d.d.l. nn. 1738, 548, 630, 1056, 1202, 1292 e 1798-A, proposto dalla 2<sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) del Senato, in discussione all'epoca del Convegno, ed oggi nelle more della pubblicazione approvato quale legge 28 aprile 2016 n. 57, recante "Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace" pubblicata in G.U. n. 99 del 29 aprile 2016, entrata in vigore il 14 maggio 2016.

l'intensa attività di ricerca e di studio, oltre che didattica, che ho potuto svolgervi, in un ambiente propizio e pronto ad accogliere proposte, progetti ed iniziative scientifiche e convegnistiche, incentivate e promosse anche da diversi enti territoriali, nel rispetto di elevati standard qualitativi ed organizzativi.

E proprio questo ricordo mi introduce al tema odierno, dato che per l'appunto in quegli anni è entrato in vigore il d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, istitutivo della competenza penale del Giudice di pace, precisamente – dopo alcuni rinvii – il 1° gennaio 2002. E così si sono subito sviluppate molteplici iniziative di studio ed approfondimento scientifico sul tema, non meno che attività formative e di aggiornamento per i magistrati onorari e, poi, anche per i mediatori. Da quelle iniziative intendo dunque prendere le mosse.

## *2. L'entrata in funzione della competenza penale del Giudice di pace e l'esperienza della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol*

Ricordo che, prima ancora della formale entrata in vigore della nuova disciplina, fui contattato dall'infaticabile Dott.ssa Alessandra Tassinari, all'epoca Segretaria generale dell'Assessorato ai Giudici di Pace della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, che mi propose di sviluppare, con specifico riferimento all'ambito penale, l'esperienza di cooperazione con l'Università di Trento, già avviata con l'importante Convegno di Novacella del 1999, nel quale erano state esaminate e discusse le previsioni della legge delega che aveva dato avvio all'attribuzione di competenze giurisdizionali al Giudice di pace<sup>2</sup>. Tale delega legislativa, come noto, fu inizialmente attuata nel solo campo della competenza civile, venendo più volte rinviata per quanto riguardava invece la com-

---

<sup>2</sup> Regione autonoma Trentino-Alto Adige (cur.) / Autonome Region Trentino-Südtirol (Hrsg.), *Un magistrato laico per una giustizia mite. Il Giudice di pace ieri oggi e domani e nel sistema autonomistico / Ehrenamtliche Richter für eine milde Justiz. Die Rolle des Friedensrichters bislang und in der Zukunft sowie im Rahmen des Sondersstatut* (Atti del Convegno del 22-23 ottobre 1999, Abbazia di Novacella, Varna-Bressanone / Tagungsbericht vom 22.-23. Oktober 1999, Kloster Neustift, Vahrn-Brixen) [edizione bilingue italiana e tedesca].

petenza penale, sia per la forte opposizione dell'avvocatura, sia per l'incertezza su alcune scelte normative da attuare. Tuttavia, non appena l'articolato del decreto delegato, predisposto dall'apposita Commissione ministeriale presieduta dal prof. Tullio Padovani, fu pronto e portato all'approvazione delle Commissioni parlamentari e del Consiglio dei Ministri, la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, giocando d'anticipo, promosse subito il primo importante Convegno di studi dedicato al nuovo tema, presso la Facoltà di Giurisprudenza, nel maggio 2001, con un'efficace sinergia fra il prof. Giorgio Spangher, che curava la parte del diritto processuale penale, ed il sottoscritto, che curava la parte del diritto penale sostanziale. Il titolo del Convegno, riprodotto nel volume che ne raccolse prontamente gli atti: «Verso una giustizia penale 'conciliativa'. Il volto delineato della legge sulla competenza penale del Giudice di Pace»<sup>3</sup> indicava l'orientamento iniziale del percorso intrapreso, diretto a sottolineare la valenza conciliativa delle novità e peculiarità del nuovo sottosistema penale, che si andava ad affiancare a quello ordinario.

Una volta entrata definitivamente in vigore la nuova disciplina, seguirono altri due Convegni di studio, rispettivamente nel 2002 sui profili sanzionatori<sup>4</sup> e nel 2003 sulla discrezionalità del Giudice di pace<sup>5</sup>, in cui vennero invece approfonditi aspetti di peculiare rilievo per la giurisdizione anche "contenziosa" del Giudice di pace, che richiedeva un'analisi interdisciplinare, attenta alle ricadute pratiche, che fosse di utilità anche per l'attività degli operatori.

---

<sup>3</sup> Cfr. L. PICOTTI, G. SPANGHER (cur.), *Verso una giustizia penale "conciliativa". Il volto delineato della legge sulla competenza penale del Giudice di Pace*, Milano, 2002. Se ne veda anche l'edizione in tedesco: L. PICOTTI, G. SPANGHER (Hrsg.), *Auf dem Weg zu einer "schlichtenden" Strafjustiz. Die strafrechtliche Zuständigkeit der Friedensgerichte – gesetzliche Rahmbedingungen*, Bozen, 2002.

<sup>4</sup> Cfr. L. PICOTTI, G. SPANGHER (cur.), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2003, parimenti in edizione anche tedesca: L. PICOTTI, G. SPANGHER (Hrsg.), *Die strafrechtliche Zuständigkeit des Friedensrichters und die "neuen" nicht freiheitsentziehenden Strafen. Eine effektiv und milde Rechtsprechung*, Bozen, 2003.

<sup>5</sup> Cfr. L. PICOTTI, G. SPANGHER (cur.), *Contenuti e limiti della discrezionalità del giudice di pace in materia penale* (Atti del Convegno di studio di Trento, 21-22 novembre 2003), Milano, 2005.

Sono seguiti corsi di formazione ed aggiornamento per i Giudici di pace e la creazione del Centro di mediazione (oggi “Centro per la Giustizia riparativa”), con formazione dei relativi operatori. Dunque anni d’intenso impegno, studio, analisi e confronto, in cui si è sviluppata e rafforzata la fruttuosa interazione fra Regione ed Università, nonché fra penalisti e processualisti, magistrati ed avvocati, studiosi e formatori, che insieme hanno voluto scandagliare ed anche sperimentare – da diversi approcci – i più incisivi profili della riforma, tenendo via via conto delle esperienze applicative.

Nonostante motivati rilievi critici, c’era per lo più grande entusiasmo per l’aspettativa di un diverso “modello” di giustizia penale, nella convinta volontà di poter dare piena ed efficace attuazione alla riforma.

Come emergeva anche nella relazione d’accompagnamento della Commissione presieduta dal prof. Tullio Padovani, che aveva redatto il testo del decreto delegato, si prometteva una giustizia penale più vicina al cittadino, più vicina alla vittima, e nel contempo mite con il reo, capace di superare l’ineffettività e le aporie del sistema ordinario della giustizia penale, dando concreta risposta – se possibile conciliativa e “ristorativa” – soprattutto alla micro conflittualità interpersonale, rappresentata da ingiurie, danneggiamenti, minacce, percosse, lesioni personali lievissime o colpose non gravi.

Come sappiamo, il fine primario di perseguire la conciliazione fra le parti (art. 2 d.lgs. 274/2000) non può dirsi sia stato però generalmente raggiunto, anche perché strumenti e centri specifici per la mediazione, pur evocati dalla normativa (art. 29, comma 4), non sono stati concretamente creati né promossi, salva l’eccezione lodevole del Trentino Alto Adige/*Südtirol*.

Certamente non può svilupparsi la pratica della mediazione e, più in generale, della giustizia riparativa, senza un forte e conseguente impegno, anche finanziario, nella promozione delle necessarie strutture organizzative e formative. Ma anche altri fattori ne hanno finora reso sostanzialmente ridotto l’impatto, come si evince dagli stessi dati statistici della pur positiva esperienza trentina: vi sono ritardi culturali e di preparazione dei diversi attori del processo, che ne frenano l’accoglimento quale valida *opportunità* da offrire concretamente alle parti, per definire il conflitto rappresentato dal reato in modo alternativo rispetto all’ eser-

cizio dell'istanza punitiva statale o risarcitoria in sede giudiziaria. Spesso prevalgono esigenze di celerità, per definire il processo senza percorrere il cammino più complesso della mediazione e correre il rischio (non scarso) del suo insuccesso, mentre è certamente ridotto il timore dell'imputato per le sanzioni essenzialmente pecuniarie (e civili) comminabili.

Attenuata, dunque, l'aspettativa iniziale di un esteso affermarsi della giustizia "conciliativa", l'attenzione si è concentrata sul contenuto concreto della giurisdizione di pace, a partire dalla peculiarità dei regimi sanzionatori e degli istituti estintivi, in cui sono certamente affidati alla discrezionalità del giudice ampi margini d'apprezzamento.

Ma l'idea primaria della "giustizia riparativa" non va abbandonata, potendosi esprimere in molteplici istituti, anche nelle pieghe della menzionata discrezionalità giudiziale, ed anzi estendere al campo della giustizia ordinaria (come recenti novelle, seppur timidamente ed in ordine sparso, stanno dimostrando) superando il ridotto orizzonte della mera deflazione del carico penale.

Se il raggiungimento di una vera "pacificazione", che superi il conflitto espressosi nel reato e sia accettata dalla vittima e/o anche dalla comunità di riferimento, appare un obiettivo certamente ambizioso e spesso lontano, che richiede una partecipazione attiva di tutte le parti ed una volontà reciproca di incontro e di riconoscimento dei rispettivi diritti, non di meno questa finalità deve poter restare quale connotazione della "giustizia di pace", da perseguire con adeguati servizi e strutture, non meno di quanto deve essere perseguita dalla giustizia ordinaria l'altrettanto ardua finalità rieducativa della pena, comunque imposta dalla prescrizione costituzionale.

Purtroppo, su questo tratto caratterizzante della giustizia penale del Giudice di pace, nulla viene detto, previsto o predisposto dalla riforma, che non sfiora neppure l'argomento.

### 3. Rilievi sul testo della riforma della magistratura onoraria

Entrando nel merito di quanto è invece scritto nella legge di riforma della magistratura onoraria<sup>6</sup>, la prima annotazione da fare è che lo scopo sostanziale – come si evince dall’art. 1, comma 1, lettera a) – è di inquadrarla nell’ambito del sistema della giustizia ordinaria: “prevedere un’unica figura di giudice onorario, inserito in un solo ufficio giudiziario” (corsivi agg.). Viene così superata la distinzione tra giudici onorari di tribunale e Giudici di pace, perché tutti confluiscono (quali “giudici onorari di pace”: GOP) nell’ufficio omonimo. E questo ufficio è ora coordinato esclusivamente dal Presidente del tribunale, il quale “provvede a tutti i compiti di gestione del personale di magistratura ed amministrativo” (art. 5, comma 1).

Nel contempo, in materia penale, si prevede l’integrazione nella Procura dei “viceprocuratori onorari” (VPO), istituendosi la figura del “magistrato requirente onorario” (art. 1, comma 1, lettera b).

La scelta è dunque per un’integrazione forte e stabile della magistratura onoraria nel sistema giudiziario comune. E tale scelta legislativa incide su funzioni, compiti, organizzazione, formazione della magistratura onoraria, ferma la diversità di accesso, carriera, trattamento rispetto a quella ordinaria.

In particolare, tre sono le possibili funzioni che il Giudice di pace potrà assumere: di ausiliario, di delegato da parte del magistrato professionale ovvero da parte del procuratore per singoli provvedimenti più semplici, ed in casi limitati e tassativi (ma non si può dire fino a che punto siano poi veramente limitati) di esercente funzioni giurisdizionali.

Può essere una scelta di razionalità, rispetto alla quale non ci si può dire di per sé contrari, dovendosi piuttosto prendersene atto: ma con la consapevolezza che quello che si delineava come un “microsistema” penale e processuale *ad hoc*, con sanzioni *ad hoc*, meccanismi di definizione del processo ed anche organizzativi specifici, è ora tendenzialmente ricondotto ad una porzione “minore” del sistema di giustizia or-

---

<sup>6</sup> Cfr. *supra* nota 1. La citazione di articoli senza ulteriore specificazione deve intendersi a quelli della menzionata legge.

dinaria, in cui viene integrato con possibilità di assegnazione e “travaso” dei magistrati onorari dall’uno all’altro, in ogni caso con loro partecipazione obbligatoria alle riunioni trimestrali organizzate dal Presidente del tribunale (o rispettivamente dal Procuratore) per l’esame, con i magistrati professionali, delle questioni giuridiche più rilevanti, la discussione delle decisioni adottate e lo scambio di esperienze e prassi (art. 7 commi 1 e 2): dunque un’evidente attenuazione dell’autonomia e delle peculiarità di obiettivi e metodologie.

Questa nuova prospettiva emerge anche dalle norme immediatamente operative della legge, che non necessitano cioè di attuazione da parte del legislatore delegato: vale a dire (oltre all’art. 4 sulle incompatibilità del Giudice di pace, di cui si dirà), dagli artt. 5 (sul coordinamento dell’ufficio del Giudice di pace), 6 (sull’applicazione dei Giudici di pace) e 7 (sulla formazione del Giudice di pace, del giudice onorario del tribunale e sul viceprocuratore onorario).

La più incisiva, dal punto di vista della prassi, è senz’altro la norma di cui all’art. 5, che come detto affida il coordinamento dell’ufficio del Giudice di pace al Presidente del tribunale, il quale “provvede *a tutti i compiti di gestione* del personale di magistratura ed amministrativo” (corsivo agg.). Ma anche le altre norme citate appaiono significative nella prospettiva di un superamento della peculiarità ed autonomia del sistema del Giudice di pace, in specie (anche) penale.

Quanto al regime delle incompatibilità (art. 4), se a prima vista appare più rigoroso di prima (e ben venga), a mio avviso non lo è ancora abbastanza.

Certamente l’attività del Giudice di pace deve essere compatibile con altre attività, perché altrimenti non si giustificherebbe il regime a tempo parziale, la durata temporanea, il trattamento economico ridotto. Non si tratta però soltanto di garantire trasparenza, ma anche effettiva *terzietà* del magistrato onorario. Opportunamente, dunque, l’incompatibilità con le funzioni di avvocato si estende al circondario, non si limita solo all’ufficio, e considera anche attività esterne, rispetto alla sede dello studio, nonché le attività degli studi associati e dei soci di studi professionali, oltre ai legami di parentela. Al riguardo rilevano però solo quelli fino al secondo grado, per i parenti, e al primo grado, per gli affini; mentre per il divieto (che dovrebbe essere simmetrico) di eserci-

zio della professione forense, esso è limitato all'ufficio presso cui è esercitata la funzione di magistrato onorario.

Un altro aspetto lascia però più insoddisfatti: mentre l'incompatibilità rispetto ad incarichi direttivi od esecutivi in partiti politici e sindacati si estende opportunamente anche all'esercizio nei tre anni antecedenti (art. 4, comma 1, lettera c), per quanto concerne l'attività professionale per conto di imprese di assicurazioni o bancarie od altri istituti o società d'intermediazione finanziaria, vi è incompatibilità solo se essa è esercitata *abitualmente* ed *attualmente* (lettera e): corsivi agg.). Questa sembra una grossa incongruenza, perché il condizionamento che può sorgere da legami precedenti e perfino attuali, seppur l'attività professionale non sia (più) "abituale", con dette imprese ed enti, appare assai pericoloso per la terzietà effettiva e d'immagine del magistrato onorario, rispetto a cui sarebbe assai opportuno richiedere invece un ben più netto stacco, anche temporale, comunque non minore di quello richiesto rispetto all'attività in partiti e sindacati.

Sulla garanzia della terzietà non si può infatti scherzare, quando si parla di giustizia, dovendo essere la massima possibile, se non assoluta.

Altri aspetti importanti riguardano la formazione. Anche qui abbiamo una norma immediatamente operativa, l'art. 7, che riveste un significato importante nella logica dell'integrazione dei Giudici di pace nell'ambito delle strutture giudiziarie ordinarie. Non solo sono previste come obbligatorie le menzionate riunioni trimestrali con la magistratura professionale sulle questioni giuridiche più rilevanti, le decisioni adottate, le esperienze giurisprudenziali e le prassi innovative (commi 1 e 2). Vi sono anche obblighi di frequenza dei corsi di formazione decentrata, aventi cadenza almeno semestrale, specificamente dedicati ai Giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale, ai viceprocuratori onorari (comma 3). Ma l'incongruenza è che la previsione sembra a "costo zero", non essendo stabilito nulla neppure per il budget della Scuola superiore della magistratura.



#### 4. (segue) *L'Ufficio per il processo ed i tirocini formativi*

In questo contesto, va sottolineata la grande enfasi posta dalla relazione d'accompagnamento sull'Ufficio per il processo, in cui i "giudici onorari di pace" vengono automaticamente inseriti nei primi due anni dell'incarico, potendo svolgere "esclusivamente i compiti inerenti" (art. 2, comma 7, lettera e). L'Ufficio per il processo, come noto, è stato introdotto dall'art. 50 decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114<sup>7</sup>. In esso sono in-

---

<sup>7</sup> La norma inserisce, dopo l'art. 16-septies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il seguente art. 16-octies, rubricato: *Ufficio per il processo*, che così recita: «1. Al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sono costituite, presso le corti di appello e i tribunali ordinari, strutture organizzative denominate 'ufficio per il processo', mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il tirocinio formativo a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, o la formazione professionale a norma dell'articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Fanno altresì parte dell'ufficio per il processo costituito presso le corti di appello i giudici ausiliari di cui agli articoli 62 e seguenti del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e dell'ufficio per il processo costituito presso i tribunali, i giudici onorari di tribunale di cui agli articoli 42 ter e seguenti del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

2. Il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministro della giustizia, nell'ambito delle rispettive competenze, danno attuazione alle disposizioni di cui al comma 1, nell'ambito delle risorse disponibili e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Inoltre l'art. 73 decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è stato così modificato: "a) al comma 1, primo periodo, dopo le parole "tribunali ordinari," sono inserite le seguenti: «le procure della Repubblica presso i tribunali ordinari.»; b) dopo il comma 11 è aggiunto il seguente: «11-bis. L'esito positivo dello stage, come attestato a norma del comma 11, costituisce titolo per l'accesso al concorso per magistrato ordinario, a norma dell'articolo 2 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160. Costituisce, altresì, titolo idoneo per l'accesso al concorso per magistrato ordinario lo svolgimento del tirocinio professionale per diciotto mesi presso l'Avvocatura dello Stato, sempre che sussistano i requisiti di merito di cui al comma 1 e che sia attestato l'esito positivo del tirocinio»".

seriti i laureati che svolgono il tirocinio formativo a norma dell'art. 73 d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 e vi possono operare anche gli specializzandi delle Scuole di Specializzazione (oltre a dottorandi e praticanti avvocati), che siano stati ammessi alle attività di formazione professionale previste dall'art. 37, comma 5, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Certamente l'Ufficio per il processo è un progetto importante, che ha trovato valido collaudo dove è stato sperimentalmente introdotto, risultando dai primi dati statistici (di Milano e Firenze) che è aumentata del 50% la produttività del giudice e diminuita del 23% la durata dei processi. Si tratta però di sedi efficienti e di magistrati selezionati, che si sono proposti volontariamente ed accettano di formare e seguire i tirocinanti, che fanno da supporto. Quindi sono dati molto buoni, ma sono dati di punta.

In ogni caso, come si evince anche dalla Relazione d'accompagnamento, che dedica molte pagine al tema, l'Ufficio per il processo si collega a un percorso di rinnovamento del sistema giudiziario, in cui confluiscono il processo telematico e l'informatizzazione, da sviluppare ovviamente anche in campo penale, e cui sono chiamati ora a partecipare anche i Giudici di pace.

Tuttavia l'argomento merita qualche riflessione critica, sulla rilevanza delle esigenze formative e sul relativo metodo. I tirocini menzionati, come detto, si collegano solo in parte alle Scuole di specializzazione per le professioni legali, che pur avrebbero dovuto costituire il canale d'eccellenza per la formazione avanzata dei laureati in giurisprudenza, preparandoli, con un percorso comune, all'accesso alla magistratura, all'avvocatura ed al notariato.

L'ordinamento didattico delle Scuole prevede obbligatoriamente, per tutti gli specializzandi, un numero minimo di "attività pratiche" da svolgere presso gli uffici giudiziari, sia nella materia del diritto civile che nella materia del diritto penale. Il decreto ministeriale 21 dicembre 1999, n. 537, recante il regolamento organizzativo, stabilisce addirittura che fino al 50% delle 500 ore annuali di didattica possano essere dedicate ad "esercitazioni pratiche", ed in aggiunta che vi siano le attività ulteriori presso gli uffici giudiziari. Purtroppo le Scuole hanno solo in

parte raggiunto gli scopi prefissati, ed oggi – ad oltre tre lustri dalla loro istituzione – sono in profonda crisi, sia quanto ad iscrizioni, in forte e generalizzato calo, sia quanto ad identità. Vi sono certo delle ragioni “endogene”, in quanto è spesso prevalso un approccio accademico, che ha portato a moltiplicare le ore di lezione tradizionali (a scapito delle esercitazioni e delle attività pratiche), anche in materie di scarso interesse per gli esami ed i concorsi di accesso alle professioni legali, arrivandosi talora a configurarle come ulteriore gradino del percorso universitario, con ripartizione di docenti ed insegnamenti non distanti da quelli dei comuni corsi di laurea. A queste carenze si sta cercando di porre rimedio, per lo meno in talune Scuole, come la nostra (in consorzio fra le Università di Trento e di Verona), di cui mi onoro di essere l’attuale Direttore, tramite un’ incisiva riforma dell’ordinamento didattico, in specie del secondo anno, di cui si spera di cogliere i frutti. Ma un’altra e forse ben più grave responsabilità è del legislatore, che mentre ha ridotto a 18 mesi il periodo della pratica forense per l’accesso all’avvocatura, ha lasciato a due anni la durata della Scuola di specializzazione ed ha poi stabilito che i citati tirocini *ex art. 37* legge n. 111/2011 siano “sostitutivi” della frequenza del primo anno; mentre con l’art. 73 d.l. n. 69/2013, convertito nella legge n. 98/2013, ha previsto ulteriori forme di tirocini presso gli uffici giudiziari della durata di 18 mesi, che danno direttamente accesso al concorso in Magistratura (a seguito delle modifiche portate dal citato art. 50 d.l. n. 90/2014): per cui si pongono in alternativa, se non aperta concorrenza, rispetto alla frequenza biennale della Scuola.

Nella nostra siamo riusciti, con apposite intese e Convenzioni con i Consigli degli Ordini degli Avvocati e con gli Uffici giudiziari interessati (anche di altri circondari di provenienza degli specializzandi, oltre quelli di Trento e di Verona), a stabilire modalità di svolgimento della pratica forense e, soprattutto, dei tirocini, compatibili con la frequenza della Scuola stessa, anche nel primo anno, con reciproci riconoscimenti ed integrazioni delle attività rispettivamente svolte. In specie, quelle di tirocinio si collocano nei tre giorni centrali della settimana, mentre negli altri due si svolgono le attività didattiche, che gli specializzandi in tirocinio possono così continuare a frequentare, pur con l’esonero da taluni obblighi di redazione di elaborati scritti, per poter infine acquisire

il Diploma della Scuola al termine del biennio, previo superamento della prova finale. In questo spirito di collaborazione si evita, da un lato, che i tirocini si risolvano nella mera frequentazione degli Uffici, in limitati ambiti di materie, e che dall'altro le attività didattiche, nelle molteplici discipline insegnate nella Scuola, non riescano a valorizzare e ad integrarsi pienamente con le "attività pratiche" dei diversi percorsi formativi.

Tuttavia, il legislatore ed i ministeri competenti (dell'Università, da un lato, e della Giustizia, dall'altro) non si sono preoccupati di adeguare la disciplina normativa delle Scuole di specializzazione a questi sviluppi, né hanno dato supporto al progetto strategico di creare più efficienti percorsi formativi comuni od, almeno, integrati per l'accesso alle diverse professioni legali.

Il progetto dell'Ufficio del giudice potrebbe rappresentare un'occasione per rafforzare o almeno adeguare tali diversi percorsi di accesso alla magistratura ed all'avvocatura. Ma la previsione ulteriore che ora vi accedano *obbligatoriamente*, per i primi due anni di attività – senza esercizio di attività giurisdizionali, né percezione dei relativi compensi – anche i "magistrati onorari" (mentre per quelli già in servizio l'inserimento avverrebbe solo a domanda), in mancanza di una concreta e complessiva progettualità di riforma sui contenuti e le modalità formative, rafforza l'impressione di un uso strumentale e frammentato di tali inserimenti, accanto ai vari tipi di tirocinio esistenti, quale ulteriore supporto alla magistratura ordinaria (e alle cancellerie), a basso costo se non a costo zero.

Viceversa, né i magistrati onorari, né i tirocinanti, tanto più se specializzandi, dovrebbero essere considerati quale "ruota di scorta" per far fronte all'emergenza dei carichi di lavoro degli uffici e dei nuovi adempimenti richiesti dal processo telematico e dall'informatizzazione, in cambio di vantaggi nel percorso di accesso alla magistratura od alle professioni, o per l'acquisizione del diploma. Il forte rischio è che si crei una sorta di "preariato giudiziario" frammentato in figure diverse, senza un organico progetto comune, e così si pregiudichi, anziché favorire, il raggiungimento dell'obiettivo che dovrebbe essere prioritario: formare ed inserire gradualmente, nel sistema giustizia, giuristi capaci, in grado di esercitare o supportare in modo autonomo la giurisdizione o

la professione, in forza della competenza teorica e pratica compiutamente acquisita.

### 5. *Considerazioni conclusive*

Il dibattito sulla riforma della magistratura “di pace” deve dunque allargarsi e considerare anche le esigenze formative sopra esposte, dando spazio all’obiettivo imprescindibile della *qualità* da perseguire nell’indispensabile rinnovamento del sistema. Per *misurarne* l’efficienza non bastano gli indicatori menzionati dalla legge di riforma, quali il numero delle cause trattate e dei provvedimenti emessi, la durata dei processi, ecc. Vale a dire criteri di – pur indispensabile – produttività, mentre nessun riferimento si opera, ad esempio, al controllo del numero e dell’esito delle impugnazioni, rispetto alle sentenze emesse; od ancora al numero delle conciliazioni raggiunte, delle mediazioni intraprese e dei relativi esiti.

Eppure, nella società contemporanea, complessa e competitiva, il servizio giustizia deve comprendere la capacità di risolvere effettivamente e convincentemente i conflitti interpersonali e sociali costituiti dai reati, per farne scemare, se non venir meno, le ragioni e la convenienza, trovando il necessario consenso nella collettività di riferimento.

Questo è l’obiettivo che il modello della “giustizia riparativa” si propone in via primaria di conseguire: ed anche quella “di pace”, di cui oggi ci occupiamo, può prefiggerselo, a condizione di un incisivo adeguamento del sistema organizzativo e formativo, non potendo l’obiettivo della qualità restare affidato soltanto alle capacità individuali e alla volontà dei singoli. I magistrati onorari devono poter disporre non solo di un supporto tecnico orientato alla prassi giudiziaria, ma anche di strutture idonee a gestire procedure di mediazione e percorsi di riparazione alternativi, in un contesto di più vasta motivazione culturale e giuridica.

Per questo appare essenziale il consapevole raccordo fra la riforma delle strutture gestionali ed organizzative, da un lato, e la regolazione e vigilanza delle modalità d’accesso, preparazione, aggiornamento, dall’altro.

Oltre alle riunioni periodiche con i magistrati professionali ed ai corsi *ad hoc* ogni sei mesi, sarebbe necessario offrire – soprattutto alle giovani generazioni in ingresso – un *previo* compiuto percorso, teorico e pratico, che rappresenti il canale privilegiato d'accesso alla magistratura onoraria e quindi di costante aggiornamento. In questa prospettiva, anche la Scuola di Specializzazione per le professioni legali, debitamente rinnovata, potrebbe dare un valido apporto, in quanto luogo deputato alla formazione *post lauream* che richiede la sinergia di docenti universitari, magistrati ed avvocati.

Muovendo dunque da questi spunti di riflessione, stimolati dalla pur frettolosa lettura del testo della riforma e dai molti chiari-scuri che presenta, si può senz'altro aprire la tavola rotonda.

## CONSIDERAZIONI SULLA RIFORMA

*Giuseppe Detomas*

Questa iniziativa di riforma del settore della magistratura onoraria, ad opera del Governo, sta proseguendo con i tempi che, da quanto mi hanno riferito, sono quelli che caratterizzano il Governo Renzi e che, anche alla luce la mia pregressa esperienza parlamentare, sono per me incomprensibili. Dicevo ieri che questo disegno di legge è rimasto fermo per quasi quattro mesi al Ministero per il parere sugli emendamenti e poi, improvvisamente, è tornato alla Camera dove in poco più di mezza giornata è stato licenziato e ora è in attesa di discussione in Aula.

Tutti gli emendamenti sono stati in gran parte ritirati; il dibattito nato nella Commissione in sede di discussione generale sull'opportunità o meno di procedere con la riforma attraverso una legge delega è stato liquidato con una brevissima discussione e con la bocciatura degli emendamenti che volevano introdurre norme immediatamente precettive. Francamente, essendo così complessa la materia, lo strumento della legge delega mi pare preferibile, anche perché il legislatore delegato avrà la possibilità di monitorare, prima, ed operare le simulazioni sugli impatti delle possibili norme, poi, con maggiori informazioni e quindi con una migliore cognizione.

Detto ciò, quando ho cominciato a seguire l'iter di questo disegno di legge, anche su suggerimento della dottoressa Mattevi, che ringrazio molto, ho letto con attenzione la relazione che presenta esattamente ciò che ha detto il prof. Picotti. Nel senso che dedica moltissimo spazio all'ufficio del giudice, agli aspetti organizzativi e funzionali mentre non sembra approfondire troppo gli aspetti sociali e culturali, quelli che la politica dovrebbe fare propri e quelli che dovrebbero muovere il legislatore. In sostanza, sugli elementi di fondo non vedo spese grandi parole. Sull'ufficio del giudice sì, c'è tutta una riflessione anche comparatistica ma, come dicevo prima, molto incentrata su criteri che sono

quelli della efficienza, della capacità di dare risposte. Manca, e devo sottolinearlo, un'analisi, come dire, filosofica e sociologica.

Devo dire che le relazioni di ieri mi hanno prodotto suggestioni e indotto a riflessioni: ma, in particolare, mi sono piaciute le considerazioni che ha fatto ieri il professor Cortese su cosa caratterizza il Giudice di pace e sulle implicazioni che hanno determinato la sua introduzione negli ordinamenti; in particolare trovo sia molto suggestiva l'idea del Giudice di pace che contribuisce a costituire una nuova cittadinanza, nel senso che costruisce un nuovo rapporto tra il cittadino e lo Stato. La modalità con cui lo Stato dirime e dà soluzione ai conflitti tra i cittadini, sostanzialmente permea anche il concetto di cittadinanza e ne condiziona le caratteristiche stesse. Il ruolo della giustizia di pace – che sebbene formalmente si muova con criteri analoghi a quelli della giustizia “ordinaria” – assume un'importanza decisiva nell'avvicinare il corpo sociale, con le dinamiche che ne accompagnano i mutamenti e le evoluzioni, alla macchina statale che eroga il servizio della Giustizia, ciò sia per ciò che attiene alla figura dei soggetti chiamati a risolvere i conflitti, sia per gli strumenti che questi può applicare per esercitare in concreto tale funzione. Il particolare sistema di reclutamento dei magistrati, che avviene non attraverso un formale concorso, ma con un atto volontaristico, di sostanziale liberalità, avvicina molto questa figura ai soggetti che chiedono giustizia, così come l'utilizzo del criterio dell'equità per la soluzione di alcune dispute, criterio che per sua natura non può prescindere, anzi presuppone, il riferimento a ciò che in quello specifico momento rappresenta un *idem sentire de re publica* e che rappresenta l'omogeneità culturale della comunità nel suo divenire. In sostanza, va a toccare i principi stessi del “Patto”.

Su questo mi sarebbe piaciuto che ci fosse stata una riflessione più profonda da parte del legislatore. In realtà, sembra che la riforma si basi sulla necessità di rivedere il sistema per dare allo stesso maggiore efficienza, con un approccio quasi solo ragionieristico. Questo fatto, naturalmente, acuisce le contraddizioni che a volte emergono dall'esame del testo della riforma.

Ieri il dottor Mancini è stato piuttosto severo nel giudicare questo disegno di legge. Se su alcune riserve posso anche convenire, non posso



non rilevare che su molti aspetti vale la pena cogliere gli elementi di positività.

Dopo di che, capisco che non si possano fare le nozze con i fichi secchi e una riforma di questa portata, che sposta di molto l'onere del servizio affidando gran parte dell'attività giurisdizionale in capo ai magistrati onorari – ed ora anch'io cedo alla deriva ragionieristica –, dovrebbe necessariamente prevedere un aumento di risorse per questo delicato settore o almeno una compensazione, magari togliendo qualcosa a chi, con questa riforma, viene notevolmente sgravato da oneri e attività. Qui non avviene nulla di tutto ciò, con il rischio di far saltare un equilibrio già di per sé delicato, o di mettere in discussione l'attuazione concreta della riforma.

Dicevo prima che se il legislatore statale non ha perso troppo tempo nel cercare di costruire intorno alla figura del Giudice di pace un elemento fondamentale nel rapporto cittadini-istituzioni, da politico che opera in questa Regione non ho potuto non apprezzare le sollecitazioni e riflessioni che durante questo convegno sono emerse e in questo solco mi piacerebbe inscrivere le iniziative che ho preso, in accordo con i Presidenti della Regione e della due Province autonome di Trento e Bolzano.

Partendo dalla riflessione sulla funzione del Giudice di pace come figura importante nella costruzione di un rapporto più prossimo tra cittadino ed istituzioni, tra sovranità e territorio, ho ritenuto potesse essergli attribuita una competenza in materia di libro fondiario.

Il fatto che lo Statuto speciale e le sue norme di attuazione nella regione Trentino-Alto Adige abbiano previsto alcune peculiarità per la figura del Giudice di pace, sta a significare proprio questo: questo giudice, salvo naturalmente il principio della unicità della giurisdizione a livello statale, nell'esercizio del suo ufficio deve farsi carico delle particolari condizioni economico-sociali e culturali tipiche di questa Regione.

E fra queste particolari condizioni vi è senz'altro – proprio perché coinvolge direttamente uno degli elementi fondamentali del concetto di sovranità – la gestione del territorio e il controllo sulle vicende che caratterizzano i diritti dei soggetti privati e pubblici su di esso, anche tenuto conto del riconoscimento di speciali forme di autonomia, per

esempio in materia di pianificazione urbanistica o di tutela del territorio, o del mantenimento – sia pure con le modifiche che lo hanno reso compatibile con i principi costituzionali – dell’istituto del cosiddetto “maso chiuso” o, ancora, della materia del libro fondiario.

Dunque, le potestà legislative riconosciute alla Regione in materia di giustizia di pace e anche di libro fondiario giustificavano, una volta che lo Stato avesse ritenuto di estendere le materie di competenza del Giudice di pace anche alla volontaria giurisdizione, il trasferimento in capo allo stesso anche della materia tavolare.

Ho ritenuto che questo disegno di legge rappresentasse l’opportunità per concretizzare ulteriormente una giustizia che ha la funzione – così mi è sembrato di cogliere da alcuni interventi che mi hanno preceduto – di consolidare il rapporto tra cittadini e lo Stato. Dunque, se in questa Regione la gestione del territorio è affidata in larga misura al legislatore locale, se vige una particolare modalità di trasferimento dei diritti reali sui beni immobili, se alcuni istituti giuridici legati all’esigenza di preservare l’indivisibilità della proprietà agricola sono del tutto peculiari, sembrava coerente trasferire le competenze legate ai provvedimenti in materia tavolare al Giudice di pace. Ufficio, questo, sul quale la Regione ha particolari competenze, che vanno dalla partecipazione alla nomina del magistrato, all’organizzazione del servizio, alla formazione.

Un giudice che ha un forte radicamento, in termini anche culturali, con il territorio.

Per questo motivo, mi è parsa questa un’occasione per proporre al Parlamento una riflessione sull’opportunità, appunto, di far diventare il Giudice di pace anche giudice tavolare.

Mi sembrava una riflessione, questa, con una sua dignità; per questo ho apprezzato il fatto che sono stati presentati alcuni emendamenti in questo senso, che poi sono stati ritirati in Commissione legislativa. Peraltro, le riflessioni che oggi vi ho formulato, mi riservo di riproporle alla delegazione parlamentare regionale, in sede di discussione in Aula, al Senato, e spero che vengano recepite.

La preoccupazione di molti è sempre legata all’aspetto della qualità del servizio e alla professionalità dei magistrati onorari. Devo peraltro convenire con chi mi ha preceduto, che anche in questo disegno di legge, non c’è un investimento in fiducia sulla figura del Giudice di pace.

Lo si percepisce quando, da un lato vengono aumentate di molto le sue competenze, sia per valore, che per materia, compresa anche la volontaria giurisdizione, ma, dall'altro, al Presidente del Tribunale viene riconosciuta la possibilità di dare direttive al Giudice di pace che investono direttamente la funzione giurisdizionale e che quindi fanno sorgere più di un dubbio sulla compatibilità di tale disposizione con il principio costituzionale dell'indipendenza del giudice in quanto lo relegano quasi ad un ruolo subordinato, anche in occasione dell'attività giurisdizionale.

In sostanza, se da un lato l'estensione della competenza poteva far intendere una volontà di investire sulla figura del Giudice onorario, questo elemento, insieme al fatto che non vi è un corrispondente aumento delle risorse materiali e finanziarie, non fa troppo ben sperare.

Sì, è vero, si parla molto di qualificazione, di selezione, di formazione, ma ripeto, e lo ricordava pure il professor Picotti, se non vi è in questo senso un investimento sulle risorse che appaiono evidentemente necessarie, non possiamo non pensare che siano al più locuzioni di principio. Insomma, credo che ci sarà ancora molto da discutere; io spero che il dibattito parlamentare apra una riflessione un po' più approfondita su questo disegno di legge, che oggettivamente appare ispirato dalle migliori e, dal mio punto di vista condivisibili, intenzioni. Certo che l'Aula parlamentare non sembra l'ambiente più adatto per fare grandi riflessioni, lo sarebbe stato di più la Commissione referente. In ogni caso, se la legge non dovesse essere modificata auspico che il legislatore delegato queste riflessioni possa invece farle. Anche perché le deleghe mi sembrano oggettivamente piuttosto di ampie. Insomma, l'auspicio è che almeno in questa sede i ragionamenti e le soluzioni adottate vadano a toccare anche le questioni di fondo e le criticità emerse in questo convegno. Certo che non sarebbe la funzione del legislatore delegato dirimere questioni che sono per lo più politiche, nel senso che è il legislatore delegante che dovrebbe affrontare queste questioni, ma tant'è.

Molte di queste criticità, in particolare quelle legate alla carenza di risorse qui, ove la Regione ha particolare competenze, e per questo possiamo dirci fortunati, forse riusciremo ad ovviarle, con buona pace dell'unicità della giurisdizione.

Però, devo dire, che noi come territorio e come istituzioni locali consideriamo il servizio Giustizia una funzione essenziale, uno degli elementi che qualificano la nostra autonomia, una parte importante del nostro stare insieme, assumendoci le relative responsabilità con la consapevolezza che quello che spendiamo in questa delicata funzione è un investimento in pace sociale, attrattività del territorio, qualità della vita.

Qui nel corso degli anni abbiamo costruito – non per merito mio, in larga misura per merito della dottoressa Tassinari e degli assessori che mi hanno preceduto – con l’Università di Trento un percorso di formazione continua che credo abbia una certa organicità anche in collaborazione, naturalmente, con la Scuola Superiore della Magistratura; insomma un percorso di formazione che ha una sua validità.

Dall’altro lato, dicevo ieri, e nelle riflessioni di oggi l’ho ribadito, manca l’idea di considerare centrale questa figura di magistrato come un riferimento della comunità e del territorio, come prima presenza dello Stato che amministra la giustizia vicino ai cittadini. Dico ciò anche in considerazione del fatto che la presenza dello stesso sul territorio non dipende da una scelta organica e unitaria, ma è lasciato alla discrezionalità dei comuni, ai quali si richiede di farsi carico dei relativi oneri.

Per cui ci troviamo una situazione nel Paese ove si può dire siano rimasti aperti quasi solo gli Uffici circondariali, e solo da noi, ove la Regione si è fatta carico di tutti gli oneri, siamo riusciti conservare la figura del Giudice di pace come giudice di prossimità, legato al territorio e alla sua popolazione. Anche questo, con buona pace dell’unicità della giurisdizione.

Naturalmente, anche l’organizzazione degli uffici non è neutrale rispetto alla erogazione del servizio, per cui qui abbiamo un Giudice di pace che funziona non solo grazie alla capacità dei giudici stessi, ma anche in virtù delle risorse impiegate in efficienza degli uffici, delle cancellerie, dei percorsi di formazione.

Insomma, abbiamo una situazione che è un modello per funzionalità ed efficienza e che è presidiata da questo particolare sistema normativo. Di tutto ciò, dentro il disegno di legge originario non vi era nulla. Nulla che prevedesse, prendendo atto di questa situazione, una particolare disciplina per il Trentino-Alto Adige e per la Valle d’Aosta. In Commissione è stato approvato un emendamento ed è stata introdotta nel

testo che andrà in aula la cosiddetta “norma di salvaguardia” che, nell’applicazione della legge fa salve le competenze delle due Regioni previste dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione e impone, per l’armonizzazione dei sistemi, l’emanazione di specifiche norme di attuazione.

Anche questa è una operazione molto delicata perché la norma di attuazione si dovrà muovere entro binari piuttosto stretti trattandosi di una materia, quella dell’organizzazione giudiziaria, la cui competenza è riservata alla legislazione statale. Insomma, dovremo muoverci con intelligenza, come peraltro siamo riusciti a fare in occasione della norma di attuazione sui Giudici di pace, estendendo la disciplina statutariamente prevista in materia di giudici di conciliazione alla nuova figura di magistrato onorario.

Qui si apre questa scommessa. Dovremo riuscire ad aprire ulteriormente queste maglie che, dicevo, sono piuttosto strette. Ma la scommessa è quella di valorizzare ulteriormente la figura del Giudice di pace, come giudice del territorio, vicino al cittadino ma al contempo autorevole e professionalizzato.

Naturalmente alcune preoccupazioni ci sono dal punto di vista organizzativo e non le nascondo: sono state evidenziate nel corso di questo convegno e probabilmente emergeranno anche in fase di applicazione dei primi decreti legislativi. La preoccupazione immediata è quella relativa alla fase immediatamente successiva all’emanazione dei primi decreti legislativi se non potranno essere subito inseriti nei ruoli del Giudice di pace nuovi magistrati, alla luce del fatto che alcuni stanno per lasciare l’incarico e che allo stato la carenza di organici è a livelli di guardia. Dovremo affrontare probabilmente una fase transitoria che si prospetta molto, molto problematica.

Su questo bisognerà che il legislatore vi ponga rimedio in qualche modo perché se l’introduzione della nuova disciplina sui reclutamenti crea problemi a noi, suppongo che li creerà in tutto il resto del Paese. Se una riforma trova avvio in questo modo, parte davvero zoppa. La carenza di organico può essere un serio motivo per far naufragare una riforma che potrebbe invece rappresentare una preziosa occasione per risolvere quel problema, che sta diventando endemico, di una giustizia di qualità, efficiente e tempestiva.

Credo che il Parlamento dovrà affrontare alcuni temi che sono emersi in queste giornate e condivido la proposta di ieri del Presidente Grillo di redigere un documento con una sintesi dei contenuti e dei risultati di questo convegno, soprattutto di quelli che suggeriscono proposte operative, che possono essere subito trasformati in proposte emendative del testo.

Grazie.

## LE PROSPETTIVE DI RIFORMA A PARTIRE DALL'ESPERIENZA DI UN GIUDICE ONORARIO DI TRIBUNALE

*Maria Antonella Pasculli*

Ringrazio, prima di tutto, la Regione Trentino-Alto Adige e, attraverso la dottoressa Mattevi, l'Università di Trento che mi accoglie e mi fa sentire a casa.

A fronte dei dibattiti relativi a questi disegni di legge, mi piace far partire il mio intervento, che avrà natura essenzialmente pratica, nel valorizzare due aspetti che sono stati evidenziati: il primo, ieri, dal professor Florenzano, quando – nel dibattito relativo agli articoli 102-106 e 107 della Costituzione – ha sottolineato come, di fatto, il processo di selezione della magistratura non potesse in alcun modo enfatizzare il carattere del magistrato e oggi colgo la stessa sensibilità nelle parole del professor Picotti, per quanto riguarda il concetto di qualità.

Sono stata giudice onorario di Tribunale per 12 anni nel circondario di Trani; un'isola felice al pari del Trentino-Alto Adige, in cui ho vissuto un'esperienza meravigliosa e ho provato sulla mia pelle, seguendo – come membro della FederMot, che è una delle associazioni nate a tutela dei magistrati onorari, e attraverso proprio la mia esperienza sia universitaria che professionale – l'evoluzione della figura del giudice onorario di Tribunale e del Vice Procuratore onorario.

Io sono stata selezionata come GOT, non so per quale ragione, perché avevo presentato la mia domanda come Vice Procuratore onorario, essendo avvocato penalista e avendo appena superato l'esame di ammissione al dottorato di ricerca in diritto penale. Venni invece nominata come giudice onorario; sottolineata al Presidente del Tribunale questa mia competenza di tipo penalistico, per tutta risposta, senza fare alcun tirocinio di formazione, venni assegnata a due sezioni distaccate con le funzioni di giudice tutelare. Ed ero stata inserita anche in un collegio di Tribunale. Ho dovuto studiare, *mea sponte*, tutte le tematiche connesse

alla volontaria giurisdizione e ad alcuni profili del processo civile ed esecutivo. È stata una partecipazione di carattere, di cultura, di impegno in termini temporali che ha dato i suoi frutti, sicuramente, ma che denota i deficit di questa figura, cui è assegnato un compito molto delicato.

Mi sono trovata di fronte a situazioni complesse, quali l'applicazione per la prima volta della legge sugli affidamenti familiari, esperienza molto forte da tanti punti di vista; oppure ho dovuto decidere delle IVG su minori, altra esperienza significativa sotto il profilo emotivo e cognitivo, senza le competenze del caso.

C'è stata una collaborazione molto stretta con i giudici togati delle sezioni, ma soltanto perché ho trovato una loro personale ed umana disponibilità.

Dopo 5 anni di esperienza di questo genere e seguendo tutti i dibattiti, la mia condizione è rimasta identica sia per ciò che concerne la formazione, sia per il riconoscimento economico.

E nell'incontro che c'è stato il 1° dicembre 2015 con il Ministro Orlando, da parte delle associazioni dei magistrati onorari ancora una volta è emerso che non è possibile spostare le spese di giustizia dal Ministero al Ministero delle Finanze perché ci sarebbe un aggravamento, anche in termini di procedure di contabilizzazione.

Io ricordo che, per essere pagata, dovevo quasi perseguire il dirigente di cancelleria e presentare tutta la documentazione. Alcune volte – senza motivo – non veniva certificata la doppia udienza. Quindi mi sembrava di chiedere l'elemosina, che è una sensazione orribile. Sono arrivata, mio ultimo mandato, a minacciare velatamente un dirigente di cancelleria per omissione d'atti d'ufficio, non ricevendo la liquidazione delle udienze celebrate nei due anni precedenti.

Il mio passaggio nel quinquennio successivo è stato poi quello relativo alla competenza penale, finalmente, dove ho avuto un vero e proprio ruolo penale, pur se è contrario ai principi dell'ordinamento giudiziario che un giudice onorario possa gestire un ruolo penale. Io l'ho fatto con il massimo impegno, con la massima preparazione e, devo dire, con risultati in termini statistici di eccellenza, perché il nostro Tribunale ha raggiunto il massimo nella produttività di sentenze e di ordinanze.



Peraltro, venendo professionalmente dal privato, l'idea della prescrizione mi disturbava; quindi ho cercato non soltanto di compilare i famosi patteggiamenti o ipotesi di conciliazione, ma di terminare i processi in un tempo congruo; tutti gli avvocati erano a conoscenza della mia celerità e competenza in questa situazione.

A che costo? Zero.

Per tutti i nostri provvedimenti, sentenze, ordinanze, noi giudici onorari non abbiamo alcuna forma di pagamento; bisogna dirlo questo. Ieri il collega ha evidenziato la difficile situazione economica relativa ai Giudici di pace, ma quella dei giudici onorari, per certi versi, è anche peggiore.

Ripeto, di gran lunga peggiore. Ho conosciuto in questo contesto vice Procuratori onorari che erano dislocati nelle varie sedi distaccate a chilometri di distanza dalla propria sede, perché i magistrati togati non vogliono andare nelle sedi distaccate, senza ricevere alcun rimborso spese che fosse adeguato. I magistrati togati vogliono svolgere e svolgono la propria funzione solo nella sezione centrale di Tribunale, fatte poche eccezioni di competenza.

Per quanto possa apparire paradossale, il potere politico è stato ben più sensibile della magistratura togata, che non vuole la nostra stabilizzazione né sotto forma di corso-concorso, né per rigida selezione.

Nell'ambito della Pubblica Amministrazione c'è la Scuola Superiore per formare i dirigenti di un certo rilievo, perché ciò non avviene nella magistratura onoraria, che esercita una funzione massima costituzionalmente garantita? Non è dato capire perché ciò non accada.

Però i giudici togati si servono di noi appena possono, in funzione di supplenza, in caso di incompatibilità, in caso di assenza, o quando fa comodo a loro. È come se noi fossimo giocatori di serie B, giocando in serie A, senza avere alcuna considerazione. Non ho avuto mai provvedimenti disciplinari, però una volta una dottoressa, che io avevo sostituito senza mai lamentarmi, mi ha fatto un reclamo al Presidente del Tribunale (fra l'altro senza conoscere le norme del codice di procedura penale e dell'ordinamento giudiziario), dicendo che io mi ero rifiutata di svolgere il mio incarico, perché non avevo celebrato un'udienza di rettissima, che non era di mia competenza. Disporre la convalida di un arresto, o fermo, non rientra nei compiti del giudice onorario, in base

alle norme contenute nell'ordinamento giudiziario – fra l'altro senza delega relativamente al provvedimento in questione.

Scusatemi se sono così accesa sull'argomento, pur avendo dato le dimissioni un paio di anni fa da giudice onorario; però quella della magistratura onoraria è una missione che è stata per me importante, sia da un punto di vista caratteriale, sia da un punto di vista qualitativo, sia da un punto di vista del mestiere in quanto tale, perché è l'unica realtà lavorativa che ci consente di essere autonomi e di fare del bene a qualcuno e che ha contribuito, in un certo qual modo, a una sorta di equilibrio nella mia vita.

Pertanto, c'è una parte piuttosto estesa della magistratura, che è assai reticente nei confronti dell'apertura riformistica del governo nei confronti della magistratura onoraria. A mio modesto parere i dibattiti in tema, questi disegni di legge, sono tentativi del legislatore di migliorare lo *status* dei magistrati onorari, ma che trovano ostacoli non voluti dai giudici onorari.

C'è una serie di colleghi che hanno sollevato questioni dinnanzi alla CEDU per l'annosa vicenda della stabilizzazione, così come è stato fatto per il precariato nella scuola. Non è detto che non abbiano ragione a riguardo; sicuramente una gran parte dei giudici della magistratura onoraria ha gravi pecche. Noi abbiamo avuto un grosso scandalo per quanto riguarda la magistratura onoraria dei Giudici di pace a Bari, ci sono stati professionisti che si sono venduti per veramente pochi soldi, ipotesi di corruzione terrificanti; quindi, non mi sento neanche di dire che siamo tutti perfetti; però deve essere effettuata una scelta politica quantomeno per trovare delle soluzioni che segnino un passaggio dall'attuale vuoto normativo ad un impianto legislativo, che stabilisca regole chiare su ruoli, competenze, funzioni e compensi della magistratura onoraria, al pari di quanto avvenga per la magistratura ordinaria. Quello che io rilevo – nei vari disegni di legge presentati nel corso di questi anni, ultimo questo – è una sorta di fermezza su alcuni punti, ma in realtà non c'è lo sblocco del passaggio ad un riconoscimento formale e sostanziale della figura del giudice onorario.

Possiamo riformare lo stato della magistratura onoraria, possiamo stabilire un miglioramento delle condizioni economiche, possiamo indicare il triennio, come una sorta – come è stato evidenziato dal Mini-

stro – di temporaneità dell’incarico, ma il tutto deve avvenire in una sorta di riconoscimento effettivo del giudice onorario come parte di un organico strutturato, che contribuisce per un terzo a risolvere i problemi della giustizia del Paese.

Sul punto sono, pertanto, scettica ed alquanto perplessa e mi piace che ci siano questi dibattiti che possano quanto meno suggerire soluzioni democratiche in questo senso.

Concludo, senza tediarmi ulteriormente, con quelle che sono state le considerazioni del Ministro nell’incontro che ho menzionato poc’anzi; queste sono parole del Ministro nel corso della riunione: “la previsione legislativa che autorizza il Ministero a rimodulare i compensi e le spese per la magistratura onoraria è volta esclusivamente ad allineare la relativa posta contabile in bilancio”, quindi non ci sarà alcuna diminuzione come era stato previsto – meno male; io ricordo che per due udienze la remunerazione è di circa 150 euro. “Rispetto ai precedenti incontri si segnala quale elemento di novità l’avvio presso l’Unione europea della procedura di infrazione contro l’inquadramento a tempo determinato dei magistrati onorari in servizio da più mandati e l’apertura della predetta procedura di infrazione potrebbe determinare o favorire l’aprontamento di un regime differenziato per il personale attualmente in servizio”; quindi, si creerebbe il doppio binario fra coloro i quali abbiano svolto le funzioni di giudice onorario, o che abbiano fatto ricorso alla Corte Europea per la loro stabilizzazione, e coloro i quali saranno assunti presumibilmente con questi nuovi bandi in divenire.

Un’altra considerazione che veniva fatta è quella di essere trattati per certi aspetti peggio delle cameriere, nel senso per esempio che avevamo la conferma del mandato il pomeriggio del 31 dicembre di ogni scadenza triennale, che è una sensazione sgradevole da tutti i punti di vista per la funzione che viene svolta e per la considerazione della nostra funzione.

“Per il personale di futura nomina, in coerenza con i predetti vincoli, derivanti dal diritto dell’Unione europea sarà necessario affermare con puntualità che il rapporto di servizio onorario deve essere a tempo determinato”; ripeto, qualunque soluzione può essere discutibile, può essere applicata, purché venga applicata “e prima dell’avvio dell’apertura della procedura di infrazione l’intento del governo era di azzerare il

contachilometri – parole testuali del Ministro – per tutti i magistrati onorari, i Giudici di pace, prevedendo anche per quelli già in servizio tre nuovi mandati in modo tale che si potesse raggiungere la soglia pensionabile”.

Tenete conto che noi sostituiamo i giudici togati quando loro hanno impedimenti per malattia, gravidanza, per situazioni varie, mentre nessuno ci sostituisce, nessuno ci considera nel momento in cui versiamo nelle stesse situazioni di malattia, gravidanza o altro impedimento. Io ricordo di essere andata fino al settimo mese e mezzo di gravidanza a svolgere le mie funzioni di giudice, senza aver chiesto mai nessuna sostituzione, anche perché non mi avrebbero mai sostituita.

“Il Governo verosimilmente attenderà gli esiti della procedura di infrazione prima di modificare l’attuale predetto impianto della proposta di riforma legislativa, ma potrebbe essere anche ravvisata l’opportunità di agire in anticipo rispetto all’esito di questa procedura d’infrazione e comunque non può escludersi che all’esito della stabilizzazione, che dovesse essere imposta dagli esiti della procedura, possano esserci modificazioni delle condizioni economiche del rapporto di servizio, peggiori di quelli attuali per i singoli magistrati onorari” – sempre parole del Ministro.

Ora, concludo dicendo che “il trasferimento delle attuali risorse stanziare in bilancio, circa 130 milioni di euro, dalla voce di spese di giustizia a quella di spese di parte corrente non consentirebbe più di coprire il fabbisogno del predetto personale con la medesima elasticità che connota l’attuale contabilità basata su un sistema retributivo esclusivamente a cottimo”.

Noi siamo lavoratori a cottimo qualificati. Vi ringrazio di avermi ascoltato.

## LA RIFORMA DALLA PROSPETTIVA DI UN GIUDICE DI PACE

*Maria Costanza Giatti*

Saluto tutti i presenti cordialmente.

Ringrazio il comitato organizzativo di avermi invitata a partecipare a questa tavola rotonda.

Ieri, mentre rientravo a casa dopo l'incontro, ho fatto alcune riflessioni e ho constatato che si è cercato di definire concettualmente la figura del magistrato onorario e riflettendo, alla luce anche di questa funzione che svolgo da quasi 10 anni, il Giudice di pace va definito come un magistrato a tutti gli effetti, che come tale svolge una funzione giurisdizionale. Questo è un dato di fatto, che è stato riconosciuto anche da tutti i relatori, sia nel pomeriggio di ieri sia stamattina dai relatori che mi hanno preceduta. Questo dato di fatto è, peraltro, un dato rimandato dalla realtà.

La mia esperienza, infatti, mi porta a riconoscere la funzione giurisdizionale da me svolta come magistrato. Questo lavoro, che io svolgo con passione, come anche la prof. Pasculli, che mi ha preceduto nella sua relazione, va inevitabilmente svolto con dedizione e passione, perché, è vero, ci vuole carattere; bisogna avere senso civico molto forte e stare attaccati a questo perché se si guardano un po' gli aspetti economici a volte ci si sente amareggiati.

Per farvi capire, noi Giudici di pace, come ha detto l'Assessore, siamo dei giudici di prossimità, perché siamo fortemente radicati sul territorio delle due Province autonome, quindi della Regione Trentino-Alto Adige. Come detto, siamo dei magistrati che svolgono una funzione giurisdizionale, perché nell'esercizio della nostra funzione dobbiamo rispettare le due procedure, la procedura civile e la procedura penale; dobbiamo avere molto chiari i principi fondamentali del diritto civile e del diritto penale; dobbiamo, inoltre, svolgere anche delle competenze di nostra esclusiva attribuzione in materie che sembrano, insomma, un

po' più di nicchia, ma che sono quelle, che più interessano il cittadino e mi riferisco alla competenza per le opposizioni a sanzioni amministrative, relative alle violazioni del codice della strada – le famose multe –, laddove il cittadino può stare in giudizio anche da solo, può cioè radicare il ricorso in proprio. Ed è qui, in questa materia, che la nostra funzione di giudice di prossimità trova il massimo della sua espressione, perché abbiamo il cittadino di fronte a noi che di una cosa banale ne fa magari una questione di principio, una questione di vita o di morte. Capita spesso che il ricorrente si senta ingiustamente sanzionato e chieda giustizia ricorrendo al Giudice di pace. Accade anche che spesso il ricorrente, che è una persona fisica privata, debba da noi essere richiamato ed avvertito che si trova davanti ad un giudice che esercita una funzione giurisdizionale nel rispetto delle norme della procedura. Ciò dimostra inequivocabilmente che il Giudice di pace è un magistrato a tutti gli effetti, in quanto una volta iscritta la causa a ruolo e quando gli viene assegnata devono essere rispettate quelle procedure specifiche, previste per quella materia di sua competenza.

Invero, in tema di competenze in materia, noi Giudici di pace abbiamo anche delle competenze peculiari, diciamo para-amministrative, che sono le competenze per le convalide dei decreti di espulsione e dei relativi ricorsi in opposizione ai decreti di espulsione e questa è una competenza molto delicata. A tal proposito, vi racconto un episodio, che mi è capitato a gennaio di quest'anno; era il 7 di gennaio – subito dopo le vacanze di Natale – e sono stata chiamata dalla cancelleria perché c'era un'espulsione disposta dal Ministro Alfano, direttamente dal Ministro dell'Interno (casi rarissimi, pensate che un'espulsione disposta dal Ministro dell'Interno non si era mai verificata sul nostro territorio), perché veniva espulso un giovane pachistano, residente a Merano, presunto jihadista. Io ero chiamata a convalidare questa espulsione e per questa attività che ho fatto, molto delicata perché in Questura c'era fermento, c'era il Questore, c'erano due Vice Questori, due della Digos, c'era una situazione molto tesa e delicata per il fatto che si trattava dell'espulsione di un presunto “foreign fighter”. Ebbene per questa attività mi sono stati riconosciuti € 10,00 lordi. Scusate se tocco l'argomento economico, non certo per rivendicazioni sindacali o salariali, non sarebbe questa la sede, ma giusto per evidenziare il paradosso,

ossia che abbiamo delle competenze delicatissime e complesse cui corrisponde un riconoscimento economico ridicolo e, permettetemi, anche svilente per la funzione esercitata.

Allora io mi dico, è evidente che questo lavoro io non lo faccio per i soldi; lo faccio perché mi sento di appartenere a qualcosa di più grande di me, perché svolgo una funzione giurisdizionale, che appartiene ad una delle tre funzioni dello Stato, che è espressione dello Stato e in quel momento è come sentirsi chiamati a una missione. Come è stato detto giustamente anche ieri da altri relatori.

Ora, richiamandomi a quello che ha detto l'Assessore, è vero noi siamo giudici di prossimità e rischiamo – se la riforma non entra in regime in tempi brevi – di essere molto in affanno, perché per la Provincia di Bolzano a far data dal 1° di gennaio 2016 saremo solo 7 Giudici di pace in funzione, su un organico mi sembra di 32. E questi 7 Giudici di pace devono coprire gli uffici che resteranno vacanti; parlo dell'ufficio di Merano, l'ufficio di Silandro, l'ufficio di Vipiteno... e perché si fa questo? Si fa questo perché – ripeto – siamo parte di un sistema dello Stato con funzione giurisdizionale a cui vogliamo appartenere, a cui apparteniamo con orgoglio.

Ma questo, naturalmente, comporta dei sacrifici, comporta un maggior rischio anche nello svolgimento della nostra attività, perché se si deve coprire l'ufficio di Bolzano, che è un ufficio grosso, con tutte le competenze di cui vi ho accennato, si deve andare a coprire anche Merano (noi poi abbiamo anche il bilinguismo): capite bene che la qualità – di cui si è tanto parlato negli interventi precedenti – potrebbe a volte diventare sfuocata.

Però ci tengo anche a dirvi che a mio parere la qualità della funzione svolta la fa la persona, nel senso che è il singolo Giudice di pace come persona che determina la qualità della funzione; è l'approccio della persona che ricopre quella funzione, come ci ha fatto ben capire anche la prof. Pasculli, che determina la qualità della funzione, cioè è la serietà, la dedizione e l'umanità di chi prende seriamente la propria funzione e il proprio lavoro.

Quindi è evidente che queste indennità economiche, così come sono concepite nella riforma, dopo quanto vi ho detto non possono che essere criticate, ma non le voglio criticare ai fini di una rivendicazione sin-

dacale, ma ai fini della validità di questa riforma. Come possiamo pensare che dei nuovi giovani avvocati possano scegliere di diventare Giudici di pace onorari? Nel senso di dire, investo 12 anni della mia vita a fare il Giudice di pace, ma poi devo stare a casa, sicuramente si avrà questa gratificazione, questa crescita professionale, ma il giovane avvocato si ritroverà a 42-45 anni a chiedersi: e adesso cosa faccio, vado a fare l'avvocato? Ma sappiamo perfettamente quanto è difficile avviare uno studio legale; come si può pensare di avviare uno studio legale a 45 anni? Forse lo potrà fare chi ha una situazione economica e familiare alle spalle che gli consente di porre in essere la funzione di Giudice di pace onorario perché, comunque, o ha un altro lavoro o vive una condizione di privilegio o, magari, è una donna sposata con una condizione che le consente di non dover fare un doppio lavoro. Ma ci sono anche miei colleghi, uomini e donne, che fanno un doppio lavoro, perché con quello con cui siamo retribuiti, necessariamente, non si può pensare di mantenere una famiglia. E allora mi chiedo: quando la riforma entrerà a regime e quindi ai Giudici di pace onorari verrà attribuito l'80% del contenzioso civile, non ci sarà più scampo; non si potrà avere un lavoro *a latere*. E quindi, mi chiedo, chi accederà a questa funzione di magistrato di pace onorario?

Adesso vorrei evidenziare alcune criticità che ho rilevato in questo disegno di legge circa le competenze; come noto, le competenze in materia civile verranno notevolmente ampliate: passeremo ad una competenza per valore dai 30.000 ai 50.000 euro – a seconda che si tratti di cause ordinarie per la competenza per valore o di danni derivanti da sinistri stradali – e quindi potete immaginare il carico di cause iscritte, che saranno di competenza del Giudice di pace.

Ma l'aspetto di questa riforma che appare più sfuocato è l'attribuzione ai Giudici di pace onorari di alcune competenze per materia specifiche, ossia procedimenti di volontaria giurisdizione in campo successorio e di comunione e procedimenti di espropriazione mobiliare. Ora, la riforma prevede un criterio di attribuzione di queste competenze non ancorato ad una valutazione oggettiva e chiara, ma ancorato alla semplicità o difficoltà della causa, che in corso di istruttoria o di fase decisionale emergerà. Tradotto in termini più semplici, da come ho capito io, vuol dire che la causa viene iscritta presso il Tribunale, dopo di che



il magistrato togato assegnatario della causa, e solo successivamente in corso di istruttoria, potrebbe ritenere che questa causa è semplice, e, quindi, potrà essere assegnata alla competenza del Giudice di pace; l'assurdità è che questo giudizio avviene successivamente all'iscrizione della causa e a questo punto, mi chiedo, magari si dovrà pagare un altro contributo unificato? Mi chiedo ancora, e il ricorrente-attore, quando dovrà radicare la causa in materia di volontaria giurisdizione, come dovrà comportarsi, cosa si domanderà? Sarà di competenza del Tribunale o sarà di competenza del Giudice di pace? Con conseguente totale obliterazione del principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge, come dispone l'art. 25 comma 1 della Costituzione.

Quindi, io veramente auspico che questo criterio previsto per alcune materie specifiche, come sopra ho detto, in base al quale l'attribuzione della competenza al Giudice di pace è ancorata ad una valutazione soggettiva circa la semplicità o complessità della causa da effettuarsi successivamente in fase istruttoria o decisionale possa venire rivisto, se non eliminato.

C'è ancora un'ultima questione che volevo evidenziare, su cui vorrei portare la vostra attenzione: la riforma prevede un'indennità particolare, per così dire di merito, che sarà stabilita dal Presidente del Tribunale, che – dopo ne parlerò – dovrà fungere anche da coordinatore dell'attività dei magistrati onorari, il quale avrà a disposizione un budget stabilito dal Ministro della Giustizia secondo il bilancio annuale statale (circo- stanza questa che lascia supporre che di anno in anno il budget a disposizione possa cambiare a seconda di quelli che sono i numeri del bilancio dello Stato). Ora attingendo da questo budget variabile di anno in anno – da come ho capito io – il Presidente del Tribunale avrà la possibilità di corrispondere un'indennità ai Giudici di pace onorari che hanno rispettato gli obiettivi prefissati dallo stesso Presidente del Tribunale. A questo punto è evidente che trattasi di una sorta di “premio di produttività”, che, sinceramente, seppur auspicabile perché ispirato alla meritocrazia, tuttavia lascia alquanto perplessi. Invero, la meritocrazia sicuramente è un valore che, secondo me, deve essere rivalutato nel nostro contesto sociale. Però è anche un criterio che indubbiamente si presta a valutazioni soggettive ed arbitrarie e, sicuramente, può andare a discapito della qualità, perché diventa difficile, sia per chi che deve

assegnare questo premio di produttività, sia anche per chi lo deve ricevere, perché siamo tutti umani e magari, come dire, per ottenere il premio di produttività, ci ritroviamo a fare dei provvedimenti che sono qualitativamente, come dire, un po' tirati. Quindi io sono a favore, lo dico sinceramente, di questo premio di produttività, però desidererei che fosse ancorato a dei criteri oggettivamente prestabiliti, prefissati, in modo tale che non diventi pericoloso o non diventi uno strumento che possa essere oggetto di forzature e/o abusato.

Sulle indennità fisse, che sono molto basse, i relatori che mi hanno preceduto ne hanno ampiamente parlato e non mi sembra il caso di ritornarci.

Voglio tuttavia evidenziare come, ancora una volta, ed anche quindi in questa legge di riforma, non sia previsto un trattamento previdenziale e assistenziale per i magistrati onorari. Su questo aspetto vorrei porre la vostra attenzione. Per giustificare questa soluzione viene invocato l'art. 106 della Costituzione; come dire, visto l'art. 106 della Costituzione, i magistrati onorari ontologicamente non possono avere una continuità, *ergo*, e di conseguenza non possono avere neanche un trattamento previdenziale-assistenziale. Però ieri è stato detto a chiare lettere che l'art. 106 della Costituzione non incide sul discorso della continuità. Quindi anche il richiamo a detto articolo per sfuggire alla previsione in favore dei magistrati onorari del trattamento previdenziale ed assistenziale è del tutto fuorviante.

L'ultima cosa su cui vorrei porre l'attenzione riguarda il coordinamento.

Allora, noi abbiamo detto che siamo Giudici di pace in un contesto particolare; sì, è vero, questo è un dato di fatto oggettivo. Noi abbiamo la Regione Trentino-Alto Adige che ci sostiene e soprattutto l'apparato amministrativo è costituito da dipendenti della Regione. Il nostro coordinatore, attualmente, è un Giudice di pace; il sistema funziona benissimo, è un sistema virtuoso che consente all'ufficio del Giudice di pace – il mio personalmente, dove io lavoro – di funzionare in maniera efficiente, egregia e, una cosa che voglio dire, è un ufficio dove anche i dipendenti ci mettono passione, perché quando si entra in quell'ufficio si sta bene, è tutto ordinato, è tutto efficiente. Questo è un dato importantissimo e va evidenziato, perché mi diceva ieri una collega che nel-

l'ufficio del Giudice di pace di Venezia i decreti ingiuntivi iscritti ad aprile di quest'anno devono essere ancora assegnati ai Giudici di pace; da noi invece l'avvocato viene, deposita il decreto ingiuntivo, che viene iscritto lo stesso giorno, nel giro di 48 ore viene assegnato al Giudice di pace che, nel giro di altri – diciamo tanto – 8 giorni, lo sottoscrive. Nell'ufficio del Giudice di pace di Bolzano, come anche in tutti gli altri uffici della Regione Trentino-Alto Adige, l'efficienza è garantita grazie al personale dipendente delle Regione, che adempie alla funzione in maniera egregia. Quindi il Giudice di pace coordina non solo i colleghi garantendo uniformità e professionalità nella funzione giurisdizionale, ma anche il personale, con cui è a stretto contatto quotidiano, perché lavora lì in quell'ufficio, lo vede quotidianamente, tutti i giorni, lo conosce personalmente, sa da quali persone è formato e, quindi, può adempiere alla sua funzione di coordinatore del personale amministrativo in maniera concreta, garantendo lo svolgimento degli affari in maniera precisa e puntuale. Ciò detto, io veramente spero che, grazie alla clausola di salvaguardia, il coordinamento possa rimanere ad un Giudice di pace onorario oppure che il Presidente del Tribunale, nella funzione di coordinatore, si faccia coadiuvare da un magistrato di pace onorario.

Ci tengo, quindi, ad evidenziare e ribadire che il nostro modello – ufficio del Giudice di pace – è virtuoso e dovrebbe essere non, come dire, svilito o deturpato, ma imitato anche in altre Regioni d'Italia.

Prima di concludere, per spiegarvi in sintesi chi è un Giudice di pace, vorrei condividere con voi un mio pensiero: a volte quando ho un caso concreto, una fattispecie da decidere, penso “bene, qui io adesso devo fare un abito di sartoria”, perché la fattispecie concreta è ben altro della fattispecie astratta; ogni fattispecie concreta è diversa e va studiata passo dopo passo, come si fa per un abito di sartoria su misura.

E con questo concludo e vi ringrazio.



# I GIUDICI DI PACE NEL QUADRO DELLA RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA. NOTE A MARGINE DEL D.D.L. N. 1738

*Gabriella Di Paolo*

1. Dato il tema del Convegno e dell'odierna tavola rotonda, mi sia consentito esordire con una nota autobiografica: quando ancora esisteva la Pretura, anch'io ho avuto un'esperienza come magistrato onorario, avendo svolto per qualche anno funzioni di vice procuratore onorario nella Procura della Repubblica presso la Pretura di Trento. Si è quindi completato, attorno a questo tavolo, il quadro delle possibili esperienze all'interno della magistratura onoraria, ottimamente rappresentata, sul versante della giurisdizione, dalla prof.ssa Maria Antonella Pasculli, già giudice ordinario di tribunale (GOT) e dalla dott.ssa Maria Costanza Giatti, Giudice di pace a Bolzano.

Prima di entrare in *medias res* mi sia inoltre consentito ringraziare la Regione Trentino-Alto Adige – in particolare, la dott.ssa Tassinari – e i responsabili scientifici di questo convegno – il prof. Marino Marinelli, il prof. Gabriele Fornasari e la dott.ssa Elena Mattevi – per aver voluto questo incontro. Lo studio, in prospettiva interdisciplinare, del disegno di legge delega per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui Giudici di pace (d.d.l. n. 1738)<sup>1</sup> ci porta infatti a riflettere su un tema – quello dell'organizzazione giudiziaria – forse un po' trascurato dagli studiosi del processo, ma di cruciale importanza

---

<sup>1</sup> Successivamente alla redazione del presente contributo, il disegno di legge n. 1738 è stato definitivamente approvato dal Parlamento, con modifiche, diventando la legge 28 aprile 2016, n. 57 (pubblicata in G.U. n. 99 del 29 aprile 2016; entrata in vigore, 14 maggio 2016). Per ciò che qui interessa, testo non ha subito alterazioni, sicché i rilievi critici mossi nei confronti del d.d.l. valgono tutt'ora. Per un quadro di sintesi della legge n. 57/2016, cfr. G. BUFFONE, *Magistratura onoraria: tutte le novità della riforma*, in <http://www.altalex.com/documents/news/2016/05/04/magistratura-onoraria-tutte-le-novita-della-riforma>.

nella logica dell'efficientamento del servizio giustizia. Del resto è noto – lo ha ricordato anche ieri il prof. Chizzini – che per il buon funzionamento del processo contano solo in parte le regole che lo governano, essendo il medesimo una variabile dipendente anche (e soprattutto) da altri fattori: l'assetto organizzativo degli uffici e delle funzioni giudiziarie; la quantità e qualità di risorse (finanziarie, umane, finanche materiali) investite nel “sistema giustizia”. Questo convegno rappresenta dunque una sollecitazione ad esplorare un aspetto forse non sempre trattato con l'attenzione che merita.

Molto è già stato detto, dai relatori che mi hanno preceduto, sull'impostazione generale della proposta di riforma della magistratura onoraria, sui contenuti e le criticità del disegno di legge delega. Anticipo fin da ora che le riflessioni che mi avvio a compiere – e che avranno ad oggetto prevalentemente la giustizia penale – per certi aspetti sono in linea di continuità con quanto già emerso, e dunque potranno sembrare non originali. L'eventuale convergenza di opinioni su taluni profili (ad esempio, il problema della compatibilità con i principi costituzionali delle norme sulla competenza, e l'ulteriore questione dell'indipendenza del magistrato onorario) è però un dato significativo: dovrebbe indurre il Parlamento a porre maggiore attenzione nella redazione della legge delega, perché una delega che nasce viziata da dubbi di legittimità costituzionale non è un viatico ideale per i decreti attuativi.

Tanto premesso in termini generali, e passando ora al contenuto del mio contributo, come poc'anzi anticipato esso sarà focalizzato soprattutto sull'amministrazione della giustizia penale. Ricostruita, seppure brevemente, la struttura del disegno di legge delega, le mie osservazioni riguarderanno due distinti piani. Anzitutto, si cercherà di comprendere quali siano gli obiettivi perseguiti (e dichiarati) dal legislatore delegante. Le considerazioni a seguire riguarderanno invece i criteri direttivi dettati nell'art. 2 del disegno di legge delega con riferimento, da un lato, alla riorganizzazione dell'ufficio del Giudice di pace e all'istituzione del c.d. “ufficio dei vice procuratori onorari” (VPO) presso la Procura della Repubblica; dall'altro, all'impiego (e quindi al ruolo e alle funzioni) dei magistrati onorari sia presso il tribunale che presso il nuovo ufficio dei vice procuratori onorari.

2. A proposito della struttura del disegno di legge delega, va anzitutto evidenziato come il d.d.l. n. 1738, contenga, a fianco alla delega per la riforma della magistratura onoraria, con i relativi criteri direttivi (artt. 1-3), anche disposizioni immediatamente precettive, ossia destinate a trovare diretta applicazione già nel momento in cui verrà definitivamente approvata (ed entrerà in vigore) la legge delega. Il riferimento è agli artt. 4-6, in materia di incompatibilità del Giudice di pace (art. 4), coordinamento dell'ufficio del Giudice di pace da parte del presidente del tribunale (art. 5) e formazione professionale di tutti i magistrati onorari (art. 6). Nella relazione governativa che accompagna il d.d.l. si afferma che la scelta di anticipare alcuni principi fondamentali della riforma dipende dal fatto che le norme sull'aumento della competenza (civile e penale) che il legislatore delegato è chiamato ad attuare «richiedono una professionalità diversa rispetto a quella di cui sono in possesso i magistrati onorari già in servizio». Di conseguenza, è parso opportuno anticipare nel tempo l'attività di formazione e una più efficiente organizzazione dell'ufficio del Giudice di pace<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda la delega, essa viene conferita per realizzare una riforma organica della magistratura onoraria, sia giudicante che requirente. Sul versante degli organi giurisdizionali, il punto di partenza della riorganizzazione è costituito dall'accorpamento in un'unica figura di giudice onorario (denominata *giudice onorario di pace*, GOP) delle categorie attualmente esistenti (giudici onorari di tribunale (GOT) e Giudici di pace) (art. 1, lett. a)), con inserimento dei GOP in un solo ufficio giudiziario (l'ufficio del Giudice di pace), sottoposto al potere di coordinamento del presidente del tribunale (art. 1, lett. m). Sul versante dell'accusa pubblica si prevede invece che la figura del magistrato requirente onorario venga inserita nell'ufficio della Procura della Repubblica.

---

<sup>2</sup> Fascicolo Iter DDL S. 1738, p. 8, in <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/45148.pdf>. Pressato dall'esigenza di tamponare carenze di organico, con la legge n. 57 del 2016 il legislatore ha incluso tra le norme immediatamente precettive (entrate in vigore già dal 14 maggio 2016) anche un'altra disposizione, ovvero la norma concernente l'applicazione ad altri uffici del Giudice di pace dei Giudici di pace in servizio presso gli uffici del distretto (art. 6 della legge 57/2016). Salvo che per la rinumerazione, le altre norme sono rimaste invariate nel testo definitivamente approvato.

blica, in particolare nell'apposita articolazione denominata *ufficio dei vice procuratori onorari*, costituito presso la procura (art. 1, lett. b).

È altresì previsto che al nuovo assetto organizzativo corrisponda un nuovo statuto dei magistrati onorari, anzitutto con riferimento alle modalità d'impiego dei medesimi all'interno del tribunale e della Procura della Repubblica (con funzioni di supporto del magistrato togato; con possibilità di delega di funzioni e di applicazione ai collegi o per la trattazione di procedimenti, civili e penali, del tribunale ordinario) (art. 1, lett. e); art. 2, commi, 1, 2, 5)). Infine, tenuto conto dei nuovi compiti e del previsto ampliamento di competenza degli uffici del Giudice di pace è altresì prevista la riscrittura della disciplina in tema di modalità di accesso alla magistratura onoraria, conferma e durata dell'incarico, incompatibilità con l'esercizio delle funzioni di magistrato onorario, retribuzione e responsabilità disciplinare (art. 1, rispettivamente alle lettere c) f) d) n) l)).

Quanto agli obiettivi perseguiti dalla manovra riformista, è utile ricordare che la giurisdizione penale di pace, quando è stata istituita nel 2000, aveva una precisa scommessa sullo sfondo: si puntava su una "giustizia penale di prossimità" e "conciliativa"<sup>3</sup>. La prossimità doveva essere garantita non solo da una distribuzione capillare degli uffici sul territorio (volta ad assicurare una vicinanza di tipo geografico-fisico delle istituzioni al corpo sociale), ma anche – lo ha rimarcato ieri il prof. Picotti – dal tipo di reati attribuiti alla cognizione del Giudice di pace, prevalentemente microconflittualità inter-individuale (così da assicurare anche una vicinanza, per così dire, "emotiva" ai cittadini, in

---

<sup>3</sup> Diffusamente sul punto, L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Verso una giustizia penale "conciliativa". Il volto delineato dalla legge sulla competenza penale del giudice di pace*, Atti del convegno del 15-26 maggio 2001, Milano, 2002; L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive*, Atti del Convegno del 22-23 febbraio 2002, Milano, 2003; L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Contenuti e limiti delle discrezionalità del giudice di pace in materia penale*, Atti del Convegno del 21-22 novembre 2003, Milano, 2003. V. inoltre, G. GIOSTRA, G. ILLUMINATI (a cura di), AA.VV., *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001; A. SCALFATI (a cura di), AA.VV., *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Padova, 2001.



relazione ai problemi e alle esperienze del vissuto quotidiano)<sup>4</sup>. La giustizia conciliativa – lo ha ricordato ieri il prof. Brunelli – doveva invece essere assicurata attraverso un sistema penale dal “volto mite”: si intendeva realizzare un sistema alternativo di giustizia penale, ossia un modello che puntava soprattutto sulla conciliazione<sup>5</sup>, su epiloghi processuali all’epoca inediti (ossia forme alternative di definizione del processo come le condotte riparatorie e la tenuità del fatto)<sup>6</sup> e un sistema sanzionatorio non carcere-centrico<sup>7</sup>. Oltre a tale ambizione c’era, naturalmente, già allora, anche un’esigenza di efficientamento del sistema della giustizia: riconoscere una sfera di competenza penale alla figura del Giudice di pace comportava infatti, inevitabilmente, anche un parziale alleggerimento del carico di lavoro della magistratura togata; tale profilo, pur importante, rimaneva peraltro assorbito dalle pregnanti innovazioni che la giurisdizione di pace iniettava nel sistema penale.

Ebbene, di queste originarie ambizioni, l’attuale proposta di riforma della magistratura onoraria mantiene – è bene rimarcarlo – soltanto l’attenzione per i vantaggi che potrebbero essere conseguiti sul piano dell’efficienza, per di più della sola magistratura togata. Difatti, la manovra legislativa cerca di liberare risorse nell’ambito della magistratura professionale sostanzialmente scaricando alcune competenze (civili e penali) sulla magistratura onoraria (soprattutto di pace), nonché attribuendole importanti compiti di supporto dei giudici professionali all’interno della nuova struttura tecnica denominata *ufficio per il processo*<sup>8</sup>. Non a caso, proprio in relazione a quest’ultimo modulo organizzativo s’è notato, giustamente, che sarebbe più appropriato discorrere di *ufficio del giudice*, essendo stato concepito per coadiuvare il magistrato

---

<sup>4</sup> C. MAZZUCCATO, *La giustizia penale in cerca di umanità. Su alcuni intrecci teorici pratici fra sistema del giudice di pace e programmi di giustizia riparativa*, in L. PICCOLI, G. SPANGHER (a cura di), *Contenuti e limiti*, cit., 143.

<sup>5</sup> Artt. 2 e 29 d.lgs. 274/2000.

<sup>6</sup> Istituti rispettivamente previsti dagli artt. 35 e 34 d.lgs. 274/2000.

<sup>7</sup> Artt. 52 ss. d.lgs. 274/2000.

<sup>8</sup> Ma senza che quest’ultima venga dotata, a sua volta, di adeguati strumenti di supporto. Tale nuova articolazione è stata originariamente prevista dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari*, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114.

professionale nello svolgimento delle proprie funzioni, non il processo in sé considerato.

L'anima, per così dire, efficientista della proposta di riforma emerge nettamente nel *dossier* del Senato<sup>9</sup>, nei vari passaggi volti ad illustrare ciò che Governo (e Parlamento) si attendono da questa riforma. Sia nella relazione accompagnatoria del d.d.l. n. 1738, sia nell'analisi di impatto della regolamentazione, si afferma che dalla riforma organica della magistratura onoraria (intesa come comprendente anche l'aumento della competenza civile dell'ufficio del Giudice di pace, e l'inserimento dei giudici onorari nel c.d. *ufficio per il processo*) ci si attende anzitutto «un aumento di produttività [dei magistrati togati] valorizzando la professionalità dei magistrati onorari»<sup>10</sup>, nonché «risultati di rilievo, in tempi rapidi, in termini di definizione dell'arretrato e di riduzione della durata dei processi»<sup>11</sup>, così da «dare effettività al principio della ragionevole durata del processo, [...] quale parametro qualitativo della tutela dei diritti»<sup>12</sup>. Dalle risorse assegnate all'ufficio del processo (magistrati onorari o tirocinanti)<sup>13</sup> ci si attende inoltre «un miglior utilizzo delle risorse informatiche [...] e un più agevole avvio e diffusione del processo civile telematico»<sup>14</sup>: l'affiancamento di personale di supporto a magistrati d'esperienza dovrebbe infatti contribuire a ridurre «l'iniziale sforzo di riconversione, anche culturale, a cui il giudice e certamente e indiscutibilmente chiamato con l'introduzione delle nuove tecnologie»<sup>15</sup>. In buona sostanza – e traducendo dal politichese – poiché si sta investendo molto nell'avvio del processo civile telematico obbligatorio, e sta per partire anche l'informatizzazione del processo penale, dalle

---

<sup>9</sup> Fascicolo Iter DDL S. 1738, in <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/45148.pdf>.

<sup>10</sup> Fascicolo Iter DDL S. 1738, cit., pp. 12 e 34.

<sup>11</sup> Fascicolo Iter DDL S. 1738, cit., p. 11.

<sup>12</sup> Fascicolo Iter DDL S. 1738, cit., p. 10.

<sup>13</sup> Ossia coloro che svolgono, presso il tribunale, il tirocinio formativo a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, o la formazione professionale dei laureati a norma dell'articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

<sup>14</sup> Fascicolo Iter DDL S. 1738, cit., p. 11.

<sup>15</sup> Fascicolo Iter DDL S. 1738, cit., p. 11.

nuove risorse (spesso anagraficamente più giovani di molti magistrati di carriera, certamente non nativi digitali) ci si attende un significativo contributo in termini di supporto e collaborazione anche all'innovazione tecnologica. Il che non sembra essere molto edificante per i magistrati onorari: nelle attività da ultimo menzionare, le funzioni giudiziarie diventano evanescenti, prevalendo nettamente l'aspetto tecnico-amministrativo.

Ciò premesso, se gli obiettivi perseguiti sono davvero, come pare, quelli appena indicati, credo che si possa essere cautamente pessimisti sulla possibilità di un loro effettivo raggiungimento.

In particolare, con riferimento all'annoso problema della contrazione dei tempi della giustizia e della ragionevole durata del processo, va ricordato che la durata del processo va calibrata sull'intero processo, comprendendo anche i giudizi d'impugnazione. Emerge quindi un tema – quello dell'accesso e della durata del giudizio dinnanzi alla Suprema di Cassazione, sia in ambito civile che penale – che rappresenta uno degli aspetti maggiormente problematici della protrazione dei tempi della giustizia: riprendendo una felice metafora impiegata dall'Associazione degli Studiosi del processo penale G.D. Pisapia per rappresentare il fenomeno, la nostra Suprema Corte è letteralmente «assedata» da migliaia di ricorsi<sup>16</sup>. Non a caso, tra i tanti progetti di riforma della giustizia penale in discussione<sup>17</sup>, c'è n'è pure uno in materia di impugna-

---

<sup>16</sup> Cfr. AA.VV., *La corte assediata. Per una ragionevole deflazione dei giudizi penali di legittimità*, Atti del Convegno, Roma, 27-28 settembre 2012, Milano, 2014. I dati raccolti per il settore penale indicano che nel 2011 la Corte di Cassazione ha ricevuto 50.922 ricorsi, mentre ha definito 49.954 procedimenti. I dati non cambiano di molto per gli altri anni: il carico di lavoro è di circa 50.000 procedimenti penali all'anno. Una cifra enorme se paragonata con quelle di altri Paesi europei. In argomento v. M. CHIAVARIO, *La garanzia della ricorribilità e i suoi costi. Riscrivere la norma costituzionale?*, in AA.VV., *La corte assediata*, cit., 27-28.

<sup>17</sup> La dottrina processual-penalista ha proposto una vasta gamma di rimedi, che dovrebbero intervenire sui tre distinti piani della legittimazione a proporre ricorso, della ricorribilità oggettiva e del metodo di lavoro della Corte di Cassazione, con riguardo soprattutto all'accesso agli atti del giudizio di merito. L'idea di fondo è che sia necessario anzitutto abbattere il numero dei ricorsi riducendo (previa riforma dell'art. 111, comma 7, Cost.) il novero dei provvedimenti suscettibili di ricorso per Cassazione, abolendo l'art. 613 c.p.p. (nella parte in cui prevede che l'imputato possa proporre per-

zioni<sup>18</sup>; nel settore processuale-civile, del resto, sono già state adottate alcune misure, ma senza pervenire a risultati soddisfacenti<sup>19</sup>.

Per di più, con specifico riferimento al solo processo penale, c'è un ulteriore aspetto che viene spesso trascurato, quando si discorre di ragionevole durata: ci si dimentica che nel valutare il tempo del processo bisogna tenere conto anche della c.d. fase procedimentale, cioè della fase delle indagini preliminari. Un'autorevole conferma in tal senso viene anche dalla Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 184/2015<sup>20</sup>,

sonalmente ricorso) e approntando un nuovo sistema di impugnazioni contro i provvedimenti sulla libertà personale. In parallelo ai meccanismi deflattivi viene altresì prospettata, come anticipato, una modifica del metodo di lavoro della Corte, specialmente con riguardo alle modalità di controllo sul c.d. vizio di motivazione (art. 606, comma 1, lettera e) c.p.p., come riscritto dalla legge n. 46/2006), per limitare e/o escludere l'accesso agli atti dei giudizi di merito (così *La "Carta di Napoli". Per una riforma urgente del giudizio penale in Cassazione*, redatta dall'Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale, in AA.VV., *La Corte Assediata*, cit., 289).

<sup>18</sup> Cfr. il disegno di legge n. 1440, presentato il 10 marzo 2009 dal Ministro della Giustizia Alfano al Senato della Repubblica. Di recente, v. altresì il disegno di legge A.S. n. 2067, *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena* (in <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46014.htm>) presentato il 24 settembre 2015 dal ministro della Giustizia Orlando e approvato da un ramo del Parlamento (il Senato) il 3 agosto 2016. Nel d.d.l. Orlando, l'esigenza di deflazione viene perseguita anche introducendo meccanismi idonei a vincolare le singole sezioni della Cassazione al principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite (cfr. l'art. 28 d.d.l. n. 2067, il quale prevede l'inserimento, all'interno dell'art. 618, del comma 1-bis, in base al quale "se una sezione della corte ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza, la decisione del ricorso").

<sup>19</sup> In argomento, sia consentiti rinviare a L. BACCAGLINI, G. DI PAOLO, F. CORTESE, *The value of judicial precedent in the Italian legal system*, in *Civil Procedure Review*, v. 7, n. 1.: 3-62, jan.-apr., 2016, in [www.civilprocedurereview.com](http://www.civilprocedurereview.com), spec. p. 15 ss.

<sup>20</sup> Corte cost., 8 luglio 2015, n. 184, la quale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico.

in cui si afferma espressamente che, ai fini dell'applicazione della c.d. legge Pinto in tema di equa riparazione, il canone costituzionale della ragionevole durata, così come interpretato alla luce dell'art. 6 CEDU, impone di includere nella nozione di "processo" anche la fase delle indagini preliminari, quantomeno la parte di tale fase che segue alla conoscenza formale del procedimento penale a suo carico. All'evidenza, si tratta di un aspetto tutt'altro che marginale ai fini della ragionevole durata del processo penale. Difatti, se si deve considerare anche tale fase, non può obliterarsi che l'eccessiva dilatazione della fase investigativa – a cui fa spesso seguito anche l'effetto della prescrizione del reato – dipende soprattutto da fattori materiali che non possono essere risolti con la una manovra riformista in discorso: l'abnorme numero di notizie di reato da gestire; la penuria di risorse (umane e finanziarie) non solo nella magistratura requirente, ma anche nelle forze dell'ordine, per citarne alcuni.

Se, dunque, sono questi (o anche questi) in grandi temi sul tappeto delle riforme della giustizia penale, si ha l'impressione che una proposta come quella del d.d.l. n. 1738 possa costituire solo un palliativo, ma lasci irrisolti i maggiori problemi da affrontare: *in criminalibus*, l'efficientamento esige anche lo stanziamento di risorse finanziarie ed umane aggiuntive, oltre che la rivisitazione del rito e degli assetti organizzativi. Sarebbe poi auspicabile anche una robusta depenalizzazione, per contrarre l'area (ormai ipertrofica) del penalmente rilevante: se si vuole ridurre il numero delle notizie di reato in ingresso nel sistema (*input*), una strada da percorrere dovrebbe indubbiamente essere anche quella.

3. Passando ora all'esame dei principi e criteri direttivi da seguire nell'esercizio della delega con riguardo ai profili sopra menzionati (riorganizzazione e compiti dei magistrati onorati, art. 2 commi 1, 2, 5, 6, d.d.l. n. 1738), preliminarmente va notato che essi sono stati formulati in modo assai generico. Tale circostanza, in una certa misura normale quando si ricorre al meccanismo della delega legislativa, potrebbe rivelarsi problematica in sede di attuazione, soprattutto in quegli ambiti in cui è particolarmente forte l'esigenza di legalità (ossia di norme di legge prestabilite, chiare e precise). Un esempio in tal senso – già menzio-

nato dalla dott.ssa Giatti – è quello dei criteri direttivi volti a governare l'estensione della competenza dell'ufficio del Giudice di pace nel settore civile (art. 2, comma 15)<sup>21</sup>. Prevedendo per la prima volta l'attribuzione di competenza in materia successoria e di comunione, in materia di diritti reali e di comunione, nonché in «altri procedimenti di volontaria giurisdizione»<sup>22</sup>, il legislatore delegante condiziona tale estensione ad un criterio – quello «della minore complessità quanto ad attività istruttoria e decisoria» (art. 2, comma 15, lettera b) c) f)) che non può essere valutato *ex ante*. Ma il tema della competenza è presidiato dal canone costituzionale del giudice naturale precostituito per legge, che esige criteri prestabiliti, formulati in modo tassativo. Sembra dunque di essere al cospetto di un criterio direttivo ontologicamente d'impervia attuazione<sup>23</sup>. Qualora, poi, il legislatore delegato cadesse nella tentazione di recepirlo fedelmente, nella sua attuale formulazione, potrebbero ragionevolmente prospettarsi dubbi di costituzionalità rispetto all'art. 25 comma 1 Cost. È dunque auspicabile una riflessione più attenta, in sede parlamentare, sulle modalità attraverso cui realizzare l'aumento di competenza degli uffici del Giudice di pace.

Per quanto riguarda i criteri direttivi per l'esercizio della delega in tema di *riorganizzazione/ razionalizzazione degli uffici e della magistratura onoraria* (art. 1, lettere a) e b); art. 2, commi 1) e 2)), un

---

<sup>21</sup> Un analogo criterio è stato stabilito nell'ambito dei criteri direttivi relativi alle modalità d'impiego dei magistrati onorari, anche per orientare il legislatore delegato nell'individuazione delle attività e dei provvedimenti che possono essere delegati dal giudice professionale ai giudici onorari, «in considerazione degli interessi coinvolti e delle questioni che normalmente devono essere risolte» (cfr. l'art. 2, comma 5, lettera a), n. 2).

<sup>22</sup> Ovvero procedimenti di volontaria giurisdizione diversi da quelli in materia di condominio degli edifici, *tout court* attribuiti alla competenza dell'ufficio del Giudice di pace, senza ulteriori precisazioni o condizioni.

<sup>23</sup> Salvo immaginare che la minore complessità istruttoria e decisoria che venga intesa, dal legislatore delegato, come superfluità dell'istruzione probatoria, avendo l'attore allegato solo prove scritte. Un simile criterio, volto alla semplificazione, è già presente nell'ordinamento processuale, all'art. 633 c.p.civ., come condizione di ammissibilità del procedimento monitorio. Va però sottolineato che in tale evenienza non è in gioco la competenza per materia, ma unicamente il rito: l'alternativa è tra un rito partecipato, nel contraddittorio, e un provvedimento decisorio emesso *inaudita altera parte*. Istituti e valori in gioco sono quindi eterogenei.

emendamento proposto dalla 2° Commissione Permanente ha incrinato la nitidezza del quadro originario, alimentando alcuni dubbi su quello che potrebbe essere l'assetto definitivo. In particolare, mentre il testo iniziale dell'art. 2, comma 1, lett. a) prevedeva la confluenza di tutti i magistrati onorari all'interno dell'ufficio del Giudice di pace, un successivo emendamento ha aggiunto l'inciso «salvo quanto previsto dal comma 5». Ciò è causa di una certa ambiguità, perché il testo del comma 5 contiene un riferimento a Giudici di pace onorari che vengono «[inseriti] nell'ufficio per il processo costituito presso il Tribunale». Parrebbe, quindi, a seguito di questo emendamento, che non vi sia una confluenza generalizzata dei giudici onorari all'interno dell'ufficio del Giudice di pace: alcuni dovrebbero senz'altro confluire nell'ufficio del Giudice di pace; altri, invece, all'interno dell'ufficio per il processo costituito presso il tribunale. Ma allora è naturale chiedersi: dov'è il rapporto organico? Con quale ufficio giudiziario si instaura? Con l'ufficio del Giudice di pace o con l'ufficio del tribunale? Si tratta di un aspetto che merita di essere meglio chiarito, così come forse va meglio precisata la funzione di coordinamento dei giudici onorari che sarà attribuita al presidente del tribunale.

Ulteriori problemi sembrano profilarsi in relazione ai criteri direttivi che delineano i *compiti che sono stati attribuiti alla magistratura onoraria*, in particolare in tema di *delega di funzioni*. In proposito, va però rimarcato come talune delle criticità che saranno evidenziate – ossia quelle concernenti l'effettività della garanzia dell'indipendenza – riguardino soprattutto gli organi giurisdizionali. Un simile problema non si pone per i vice procuratori onorari, dato che tradizionalmente le procure si caratterizzano per l'impersonalità dell'ufficio e la struttura gerarchica. L'indipendenza del pubblico ministero è dunque un'indipendenza istituzionalmente attenuata: è indipendenza verso l'esterno (rispetto ad altri poteri dello Stato), ma non verso l'interno, nel rapporto con il capo dell'ufficio. Tra l'altro, la riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006 ha rafforzato la gerarchia interna, tanto da prevedere, in alcuni casi, la necessità del previo consenso scritto da parte del capo dell'ufficio per l'adozione di determinati provvedimenti (il riferimento è ai provvedimenti in materia cautelare), nonché il potere, da parte del capo dell'ufficio, di revocare l'assegnazione di singole indagini.

Ciò premesso, per i rappresentanti della pubblica accusa le maggiori questioni riguardano i criteri direttivi relativi al *modo d'impiego dei magistrati onorari inseriti nell'ufficio dei vice procuratori onorari costituito presso la Procura della Repubblica*, e precisamente l'oggetto e/o i limiti della possibile delega di funzioni da parte dei magistrati togati.

Anche per il vice procuratore onorario è infatti previsto, in modo del tutto analogo a quanto sancito per il futuro giudice onorario di pace, che egli possa essere chiamato a coadiuvare il magistrato professionale svolgendo anzitutto «tutti gli atti preparatori, utili o necessari per lo svolgimento da parte di quest'ultimo delle proprie funzioni» (art. 2, comma 6, lett. b) n. 1): in definitiva, attività di mero supporto tecnico-amministrativo come, ad esempio, ricerche giurisprudenziali, redazione di minute, etc. È altresì previsto (art. 2, comma 6, lett. b) n. 2) che il medesimo possa essere incaricato di svolgere le attività e adottare i provvedimenti che possono essergli delegati dai magistrati togati, secondo un meccanismo – quello della delega di funzioni del pubblico ministero – ben noto nel nostro ordinamento processuale, e normato dall'art. 72 dell'ordinamento giudiziario<sup>24</sup> e dall'art. 50 d.lgs. n. 274/2000.

---

<sup>24</sup> Art. 72 ord. giud. (prima modificato dal d.P.R. 449/88, poi sostituito dal d.lgs. n. 51/1988): «Nei procedimenti sui quali il tribunale giudica in composizione monocratica, le funzioni del pubblico ministero possono essere svolte, per delega nominativa del procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario:

- a) nell'udienza dibattimentale, da uditori giudiziari, da vice procuratori onorari addetti all'ufficio, da ufficiali di polizia giudiziaria diversi da coloro che hanno preso parte alle indagini preliminari o da laureati in giurisprudenza che frequentano il secondo anno della scuola biennale di specializzazione per le professioni legali di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398;
- b) nell'udienza di convalida dell'arresto o del fermo, da uditori giudiziari che abbiano compiuto un periodo di tirocinio di almeno sei mesi, nonché, limitatamente alla convalida dell'arresto nel giudizio direttissimo, da vice procuratori onorari addetti all'ufficio in servizio da almeno sei mesi;
- c) per la richiesta di emissione del decreto penale di condanna ai sensi degli articoli 459, comma 1, e 565 del codice di procedura penale, da vice procuratori onorari addetti all'ufficio;
- d) nei procedimenti in camera di consiglio di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale, salvo quanto previsto dalla lettera b), nei procedimenti di esecuzione ai fini dell'intervento di cui all'articolo 655, comma 2, del medesimo codice, e nei



Di qui l'emergere di una serie di questioni relative al coordinamento tra le norme succitate, soprattutto in punto di oggetto e limiti della delega. Del resto, le disposizioni in discorso si connotano per approccio al tema radicalmente diverso, quasi antitetico: il d.d.l. n. 1738 sancisce in generale la possibilità di delegare attività o l'adozione di provvedimenti rientranti nelle attribuzioni del pubblico ministero, salvo poi fissare alcune eccezioni, con riguardo a certi specifici tipi di provvedimenti, espressamente dichiarati non delegabili; per contro, l'art. 72 dell'ordinamento giudiziario predetermina in modo specifico, con riferimento ai procedimenti attribuiti alla cognizione del tribunale in composizione monocratica e a certi specifici segmenti processuali (udienza dibattimentale; udienza di convalida dell'arresto del fermo, e di convalida dell'arresto nel giudizio direttissimo; procedimenti in camera di consiglio ex art. 127 c.p.p.; procedimenti di esecuzione ai fini dell'intervento ex art. 655, comma 2, c.p.p.; procedimenti di opposizione a decreto di liquidazione del compenso ai vari ausiliari (periti, consulenti tecnici, etc.); richiesta di emissione di decreto penale di condanna; procedimenti civili) lo svolgimento per delega delle funzioni del pubblico ministero<sup>25</sup>.

---

procedimenti di opposizione al decreto del pubblico ministero di liquidazione del compenso ai periti, consulenti tecnici e traduttori ai sensi dell'articolo 11 della legge 8 luglio 1980, n. 319, da vice procuratori onorari addetti all'ufficio;

e) nei procedimenti civili, da uditori giudiziari, da vice procuratori onorari addetti all'ufficio o dai laureati in giurisprudenza di cui alla lettera a).

La delega è conferita in relazione ad una determinata udienza o a un singolo procedimento. Nella materia penale, essa è revocabile nei soli casi in cui il codice di procedura penale prevede la sostituzione del pubblico ministero.

Nella materia penale, è seguito altresì il criterio di non delegare le funzioni del pubblico ministero in relazione a procedimenti relativi a reati per i quali la legge stabilisce una pena detentiva superiore a quattro anni di reclusione, determinata a norma dell'articolo 4 del codice di procedura penale».

<sup>25</sup> Analogamente, l'art. 50 d.lgs. 274/2000, il quale ammette che, nei procedimenti penali di competenza dei Giudici di pace, le funzioni del pubblico ministero possano essere svolte, per delega: 1) nell'udienza dibattimentale; 2) per gli atti del pubblico ministero previsti dagli articoli 15 e 25 del medesimo d.lgs. 274/2000; 3) nei procedimenti in camera di consiglio; 4) nei procedimenti di esecuzione ai fini dell'intervento ex art. 655, comma 2, c.p.p.; 5) nei procedimenti di opposizione a decreto di liquidazione del compenso ai vari ausiliari (periti, consulenti tecnici, etc.).

Per meglio chiarire le prospettate difficoltà di coordinamento, si consideri che il d.d.l. n. 1738, oltre a prevedere in generale la possibilità di delegare ai vice procuratori onorari lo svolgimento di funzioni del pubblico ministero, chiarisce che deve trattarsi di attività e provvedimenti che «in considerazione della loro semplicità e della non elevata pena edittale» possono essere delegati ai VPO. Si tratta di un criterio limitativo che naturalmente necessita di essere specificato nei decreti attuativi. Nel frattempo però viene da chiedersi quali fossero le intenzioni del legislatore delegante, anche in relazione al comma 3 dell'art. 72 ord. giud. (in base al quale «in materia penale si è scelto il criterio di non delegare le funzioni del pubblico ministero in relazione a procedimenti relativi a reati diversi da quelli per cui si procede con citazione diretta a giudizio secondo quanto previsto dall'art. 550 c.p.p.») e all'art. 50 d.lgs. 274/2000 (il quale naturalmente si riferisce ai soli reati attribuiti alla competenza per materia del Giudice di pace): i criteri direttivi stabiliti nel d.d.l. sono stati concepiti per ribadire, in buona sostanza, i limiti oggettivi (per titolo di reato) già risultanti nella vigente legislazione?

Secondo esempio. Dopo aver predicato la generale delegabilità di attività o atti del pubblico ministero ai magistrati onorari, il d.d.l. n. 1738 prevede ulteriori limiti alla delega, in base alla tipologia di atti da compiere. In particolare, si afferma che non possono essere delegati («salvo tipologie di reati da individuare specificatamente, anche in considerazione della modesta offensività degli stessi»): 1) la richiesta di archiviazione; 2) la determinazione relativa all'applicazione della pena su richiesta delle parti; 3) i provvedimenti di esercizio dell'azione penale.

Una simile impostazione può apparire ragionevole se si considera che gli atti in questione sono particolarmente delicati, in quanto espressione delle prerogative del pubblico ministero: difatti, richiesta di archiviazione, provvedimenti di esercizio dell'azione, determinazione della pena nel procedimento ex art. 444 c.p.p. rappresentano sfaccettature diverse di quell'unico potere – il potere di esercizio dell'azione penale – che del pubblico ministero rappresenta (anche storicamente parlando) l'emblema. Ma come si raccordano tali limiti con la disciplina vigente? Si faccia il caso, ad esempio, della determinazione relativa all'applicazione della pena su richiesta delle parti. Un tale limite alla

delega può senz'altro valere (ed è coerente con le altre previsioni) quando la richiesta di "patteggiamento" venga avanzata (dal PM stesso o dalla persona sottoposta alle indagini) già nella fase procedimentale, ai sensi dell'art. 447 c.p.p.: in questa specifica ipotesi, infatti, l'atto con cui il pubblico ministero avanza la richiesta oppure esprime il proprio consenso (o dissenso) rispetto alla richiesta dell'altra parte concreta, secondo la ricostruzione dominante, una forma di esercizio dell'azione penale. *Quid iuris*, invece, per l'ipotesi in cui la richiesta di patteggiamento venga avanzata nella fase dibattimentale, *in limine litis* ai sensi dell'art. 446 comma 1? Attualmente, ai sensi dell'art. 53 c.p.p., nell'udienza il pubblico ministero (anche onorario) esercita le sue funzioni (anche quelle relative alla determinazione della pena ex art. 444 c.p.p.) in piena autonomia. L'innovazione introdotta dal d.d.l. in esame potrà valere ad escludere che i vice procuratori onorari possano autonomamente determinarsi, in udienza, sull'applicazione della pena su richiesta delle parti?

Terza situazione problematica. S'è poc'anzi evidenziato come il legislatore delegato abbia escluso (salvo per tipologie di reati specificamente indicati, anche in considerazione della modesta offensività degli stessi) i provvedimenti di esercizio dell'azione penale. Tuttavia, la vigente formulazione dell'art. 72 dell'ordinamento giudiziario prevede in modo espresso la delega per la richiesta di emissione del decreto penale di condanna, tradizionalmente annoverata tra gli atti d'esercizio dell'azione, in base all'art. 60 c.p.p. Anche l'art. 50 d.lgs. 274/2000 prevede lo svolgimento, per delega del procuratore della Repubblica presso il tribunale, degli atti d'esercizio dell'azione penale previsti negli artt. 15 e 25 del medesimo decreto. Stando così le cose, non è dato di capire in che modo vadano ricostruiti i rapporti tra il d.d.l. n. 1738 (e l'eventuale disciplina di attuazione) e le norme attualmente vigenti. La delega legislativa è stata concepita con l'obiettivo di giungere alla modificazione e/o sostituzione dei disposti citati, oppure l'interprete sarà chiamato a difficili (ed incerte) operazioni ermeneutiche, volte ad accertare un'eventuale abrogazione implicita (parziale o totale)? Data la posta in gioco – l'esercizio del potere punitivo dello Stato – sarebbe opportuno che su questi aspetti venga fatta chiarezza, già in sede di elaborazione della legge delega.

Per quanto concerne i *criteri direttivi relativi alle modalità d'impiego degli organi giurisdizionali* (i Giudici di pace onorari, GOP, secondo la nuova nomenclatura), come anticipato il d.d.l. prevede che vengano accorpati nell'ufficio del Giudice di pace, per ivi svolgere attività giurisdizionale nei procedimenti per reati attribuiti alla competenza per materia a tale ufficio<sup>26</sup>. Ai medesimi, il presidente del tribunale potrà inoltre attribuire funzioni giurisdizionali anche all'interno dell'ufficio giudiziario del tribunale, procedendo alla loro applicazione non stabile al collegio giudicante (civile e penale), e oppure procedendo alla loro applicazione per la trattazione (in modo autonomo) di procedimenti (civili e penali) di competenza del tribunale ordinario, purché nei limiti indicati<sup>27</sup>. Infine, secondo il d.d.l. n. 1738 i giudici onorari potrebbero essere inseriti anche all'interno del c.d. ufficio del processo costituito presso il tribunale, per affiancare il magistrato professionale a) con attività meramente "preparatoria", oppure b) svolgendo attività o atti che, per la natura degli interessi e la semplicità delle questioni che normalmente possono essere risolte, possano essere delegati dal giudice professionale; in relazioni a tali ultimi compiti, è altresì previsto che il legislatore delegato attribuisca al magistrato professionale il potere di

---

<sup>26</sup> Competenza peraltro suscettibile di estensione in base all'art. 1, lett. p) e all'art. 2, comma 15, lett. h) della legge delega n. 57 del 2016. Il d.d.l. n. 1738 nulla prevedeva sulla competenza in ambito penale. L'assetto definitivo della legge delega è frutto di un emendamento introdotto durante l'iter legislativo. Il testo definitivamente approvato prevede che vengano attribuiti al Giudice di pace «i procedimenti per i reati, consumati o tentati, previsti dagli articoli 612, primo e secondo comma, salvo che sussistano altre circostanze aggravanti, 626 e 651 del codice penale, nonché per le contravvenzioni previste dagli articoli 727 e 727-bis del codice penale e per quelle previste dall'articolo 6 della legge 30 aprile 1962, n. 283». Nel silenzio del legislatore, è ragionevole ritenersi che si tratti di una estensione della competenza già attribuita con il d.lgs. 274/2000.

<sup>27</sup> L'applicazione è infatti esclusa per procedimenti in materia di rapporti di lavoro e previdenza ed assistenza obbligatorie, nonché per procedimenti indicati previsti dall'art. 43-bis dell'ordinamento giudiziario (ossia per procedimenti diversi da quelli di cui all'art. 550 c.p.p.). Il che fa comprendere come l'applicazione con ruolo autonomo dovrebbe poter riguardare, *in criminalibus*, unicamente procedimenti di competenza del Tribunale monocratico con citazione diretta.

«stabilire direttive generali cui il giudice onorario di pace deve attenersi nell'espletamento dei compiti delegati», e che quest'ultimo,

quando [ritenga] non ricorrenti nel caso concreto le condizioni per provvedere in conformità delle direttive ricevute, possa chiedere che l'attività o i provvedimenti siano compiuti dal giudice professionale titolare del procedimento.

Orbene, come si notava poco fa, l'aspetto maggiormente problematico di questi criteri direttivi riguarda non tanto la delega di funzioni di per sé considerata – giacché trattasi di un istituto giù metabolizzato dal nostro sistema – quanto piuttosto la previsione, in capo al magistrato professionale, di una sorta di potere “direttivo” nei confronti del giudice onorario in relazione alle attività e ai provvedimenti delegati. Una volta impartite, le direttive in discorso assumono carattere vincolante per il magistrato onorario: egli «deve attenersi» alle direttive ricevute; unica *chance* per sottrarvisi è la restituzione del fascicolo al magistrato titolare del procedimento, con richiesta che sia egli stesso a provvedere. *Terzium non datur*.

Benché di carattere generale, il timore è che simili direttive possano rappresentare un attentato all'autonomia e all'indipendenza del giudice onorario, anche per l'opacità dei criteri che dovrebbero governare la valutazione del suo operato, ai fini della conferma dell'incarico (ai sensi dell'art. 1, lett. f), e dei criteri direttivi di cui all'art. 2, comma 7, lett. b)). Non è chiaro, infatti, se ed in quale misura il giudizio di idoneità formulato dal Consiglio giudiziario, sulla base, tra l'altro, della capacità, della produttività, della diligenza e dell'impegno, nonché del parere espresso dal presidente del Tribunale, possa tenere conto anche di situazioni come il rispetto o meno delle direttive ricevute, o del numero dei fascicoli restituiti al magistrato titolare del procedimento per insussistenza delle condizioni per provvedere in conformità alla delega. Comunque sia, sembra che al primato della legge (e alla soggezione del giudice soltanto alla legge) si affianchi una nuova forma di “sudditanza”, nei confronti del magistrato professionale e/o del presidente del tribunale. Il che basta per far dubitare sulla compatibilità di tale assetto con il canone costituzionale dell'indipendenza. V'è da sperare che i decreti attuativi vogliano attenuare tale criticità, per evitare che si assi-

sta alla creazione di una giurisdizione onoraria “comandata a distanza”<sup>28</sup> da un altro organo giudicante. Grazie per l’attenzione.

---

<sup>28</sup> L’efficace espressione è di R. AMOROSO, *Riforma della magistratura onoraria: più ombre che luci*, in <http://www.altalex.com/documents/news/2016/05/11/riforma-della-magistratura-onoraria-piu-ombre-che-luci> (11 maggio 2016).

# L'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI DI GIUDICE DI PACE NELL'AUTONOMIA SPECIALE DEL TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL

## PROSPETTIVE DALLA LEGGE DI DELEGA PER LA RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA E NORMATIVA DI ATTUAZIONE IN MATERIA DI GIUSTIZIA

*Flavio Guella*

*SOMMARIO: 1. La salvaguardia dell'autonomia speciale nelle prospettive aperte dalla riforma della magistratura onoraria. 2. Il diritto vigente per i profili organizzativi: è rinvenibile una vera formalizzazione della giustizia "di prossimità" in norma di attuazione? 3. Le prospettive di riforma della magistratura onoraria nella legge di delega 57/2016 e lo specifico impatto sulla giustizia di pace. 4. Le prospettive di delega dei servizi relativi alla giustizia alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, tra ragioni finanziarie e organizzative. 5. Le interpretazioni auspicabili e plausibili del processo di riforma, per un Giudice di pace "potenziato" ma ancora "di prossimità".*

### *1. La salvaguardia dell'autonomia speciale nelle prospettive aperte dalla riforma della magistratura onoraria*

L'organizzazione degli uffici della magistratura di pace in Trentino-Alto Adige/Südtirol gode di un consolidato regime di autonomia, fondato su specifiche previsioni statutarie e norme di attuazione, oltre che su di un'articolata legislazione regionale e relativa prassi di gestione; regime speciale che è diretto a garantire l'efficienza e la "prossimità" ai cittadini e al territorio del servizio prestatato dal Giudice di pace. Su questo assetto autonomo interviene ora la legge 28 aprile 2016, n. 57 di delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e

altre disposizioni sui Giudici di pace<sup>1</sup>, sollevando di conseguenza numerose questioni di coordinamento della nuova disciplina con il regime regionale speciale, posto che la riforma andrà a modificare profondamente sia il ruolo che l'organizzazione degli uffici del Giudice di pace sull'intero territorio nazionale. Tale necessità di coordinamento con la nuova riforma si inserisce peraltro in un passaggio particolarmente ricco di prospettive per l'evoluzione della disciplina autonoma del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in materia di giustizia, essendo pendente anche una più ampia delega – da sviluppare mediante norma di attuazione – delle competenze in materia di servizi e uffici amministrativi locali relativi alla magistratura ordinaria.

Va peraltro subito osservato come l'attuazione della legge 57/2016, che pure modificherà profondamente il ruolo della magistratura onoraria di pace, è intesa dallo stesso legislatore nazionale come necessariamente rispettosa degli spazi di autonomia speciale consolidati in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. La delega approvata dal Parlamento prevede infatti una clausola di salvaguardia di tipo sia sostanziale che procedurale<sup>2</sup>, in parte escludendo l'applicabilità immediata delle nuove norme, in parte prevedendo invece forme particolari di adeguamento.

L'art. 8 della legge 57/2016 dispone specificamente, ad un primo comma, che l'intero impianto della riforma si applichi alle Regioni Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* solo compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi Statuti e relative norme di attuazione, precisando ulteriormente che la portata della specialità così salvaguardata deve essere integrata anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, quindi tenendo conto della clausola di maggior favore ivi contenuta<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Per i primi commenti al d.d.l. cfr. già G. SCARSELLI, *Note critiche sul disegno di legge per la riforma organica della magistratura onoraria*, in *Il Foro italiano*, fasc. 9, pt. 5, 2015, pp. 367 ss.

<sup>2</sup> Sulla distinzione tra clausole sostanziali e procedurali (oltre che miste), cfr. M.G. PUTATURO DONATI, *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 17, 2014.

<sup>3</sup> Cfr. l'art. 10 della legge costituzionale 3/2001.



Se sul piano sostanziale l'applicabilità della riforma è pertanto filtrata dalla compatibilità con gli spazi di autonomia codificati in Statuto o normativa di attuazione, d'altro lato in forza di tale disposizione non si esclude radicalmente l'applicazione delle nuove previsioni in materia di Giudice di pace, prescrivendo semplicemente di operare l'adeguamento della normativa autonoma in modi conformi alla specialità regionale. Le modalità procedurali dell'adeguamento costituiscono quindi la principale garanzia posta a tutela delle specificità vigenti per le due Regioni a Statuto speciale, in un processo di riforma che né escluda la magistratura onoraria di tali territori, né porti ad un livellamento delle specificità locali. In questo senso, il secondo comma dell'art. 8 prevede che le ulteriori disposizioni necessarie ad armonizzare la riforma della magistratura onoraria con la peculiarità degli ordinamenti regionali di cui al comma 1 sono adottate mediante norme di attuazione dei rispettivi Statuti speciali; quindi con le tutele insite nella partecipazione in commissione paritetica per la definizione dei contenuti di tali normative, oltre che con la garanzia di un rango rinforzato nel sistema delle fonti<sup>4</sup>.

La clausola di salvaguardia si articola così su due livelli. Un primo livello, in negativo, di inapplicabilità della riforma per le parti che contrastano – direttamente o indirettamente – con la normativa di attuazione vigente, operando così il legislatore della riforma mediante una disposizione di tipo sostanziale che vale presumibilmente per un periodo da considerare come transitorio. Un secondo livello, invece, pensato in

---

<sup>4</sup> In materia di norme di attuazione e sul ruolo delle commissioni paritetiche, cfr. A. BRACCI, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, Milano, 1961; F. TRIMARCHI BANFI, *Le disposizioni d'attuazione per gli Statuti regionali*, in AA.VV., *Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni*, Milano, 1968; G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali*, Palermo, 1969; F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Roma, 1988; G. PITRUZZELLA, *Sull'estensione della competenza dei decreti legislativi di attuazione statutaria*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 1989, pp. 623 ss.; R. BARBAGALLO, *Ruolo delle Commissioni paritetiche e poteri del Governo nella definizione delle norme di attuazione degli Statuti speciali*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 1990, pp. 897 ss.; F. DIMORA, *Strumenti e tecniche negoziali nella definizione delle competenze delle Regioni a Statuto speciale*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 1990, pp. 1801 ss.; G. PAGANETTO, *La Corte costituzionale riconferma il ruolo delle norme di attuazione nella configurazione delle competenze delle Regioni speciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 2006, pp. 1624 ss.

positivo e teso ad un'armonizzazione degli ordinamenti speciali mediante modifica della disciplina vigente per la giustizia di pace del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*<sup>5</sup>; armonizzazione da operare secondo un metodo pattizio, lasciando quindi alla negoziazione in commissione paritetica la decisione su che tipo di modifiche normative siano opportune per recepire la nuova figura di Giudice di pace (o più in generale di magistrato onorario di pace) senza sacrificare l'autonomia già consolidata.

Il tema della giustizia di pace è infatti particolarmente significativo per l'autonomia<sup>6</sup>, la stessa presentandosi come un servizio "prossimo" alla cittadinanza che – nella realtà sociale – assume un ruolo specialmente sensibile per le comunità locali. Il porsi come una giustizia "di prossimità" rende quindi l'esercizio (anche) dei profili amministrativi, dipendenti dalla Regione e funzionali all'efficienza del servizio, strumentale alla miglior autogestione di un interesse della comunità residente; e, in questo senso, la conservazione di un alto livello di autonomia in quest'ambito può essere direttamente connesso alla sfera di interessi della specialità regionale<sup>7</sup>.

L'attuazione della legge delega 57/2016 pone quindi un problema di tenuta e aggiornamento dell'assetto autonomo del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in materia di giustizia di pace, verificando la compatibilità tra riforma e ordinamento speciale vigente. Il punto di tensione tra ordinamento vigente e possibile evoluzione attiene in particolare ai profili organizzativi (relativi all'apparato amministrativo della giustizia di pace). Si pone in particolare la questione di quanto e come distinguere la di-

---

<sup>5</sup> Una disciplina speciale per tali Regioni era peraltro da subito stata prevista, con gli artt. 40 e 41 della legge istitutiva 21 novembre 1991, n. 374.

<sup>6</sup> Non a caso l'art. 116, co. 3, lo prevede come ambito di regionalismo differenziabile mediante l'assegnazione alle Regioni ordinarie che ne facciano richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nella materia indicata dal secondo comma dell'art. 117, alla lettera l), "limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace".

<sup>7</sup> Per un'analisi del significato particolare della giustizia "di prossimità" per l'autonomia speciale, cfr. R. TONIATTI, *Note introduttive in tema di «giustizia di prossimità»*, in M. Busetto (cur.), *Procedimento penale di pace e principi costituzionali*, Trento, 2009, 11 ss. Per la distribuzione sul territorio degli uffici, cfr. il co. 3 dell'art. 6 del d.lgs. 267/1992: "L'istituzione di sedi distaccate dell'ufficio del Giudice di pace è disposta dal Ministro di grazia e giustizia, d'intesa con la Provincia autonoma".

pendenza funzionale della magistratura onoraria, da un lato, dal coordinamento degli uffici amministrativi serventi la stessa, dall'altro; in questo senso in primo luogo ci si deve chiedere se la diretta dipendenza del personale amministrativo (regionale) dal Giudice di pace possa permanere ed essere compatibile con il ruolo di coordinamento del Presidente del Tribunale introdotto dalla riforma, alla luce della normativa di attuazione vigente e della parte sostanziale della clausola di salvaguardia, per poi valutare quanto sia opportuno – in prospettiva – conservare la figura del Giudice di pace coordinatore, o quanto siano ipotizzabili evoluzioni ulteriori nella normativa di attuazione in materia.

*2. Il diritto vigente per i profili organizzativi: è rinvenibile una vera formalizzazione della giustizia “di prossimità” in norma di attuazione?*

Per definire la portata della clausola di salvaguardia citata – che fa riferimento a Statuto e normativa di attuazione vigenti, quali limiti all'applicazione della riforma – è necessario individuare l'estensione della specialità dell'autonomia regionale nella gestione degli uffici del Giudice di pace, sul piano organizzativo. A riguardo, peraltro, non pare possibile riscontrare in normativa di attuazione una vera formalizzazione dell'idea di giustizia di prossimità, la tutela rimanendo limitata all'organizzazione autonoma dei servizi strumentali alla giustizia di pace, piuttosto che alla struttura dell'ufficio di Giudice di pace in sé.

L'art. 6 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267 tratta infatti principalmente della dipendenza funzionale del personale, non del ruolo autonomo dell'ufficio di Giudice di pace, anche se munito di funzioni di coordinamento<sup>8</sup>. In punto di organizzazione della magistratura onoraria di pace

---

<sup>8</sup> Cfr. in particolare il co. 2: “Il personale amministrativo degli uffici del Giudice di pace è inquadrato con legge regionale nei ruoli del personale della Regione, salva la dipendenza funzionale dal Giudice di pace o dal coordinatore di cui all'art. 15 della legge 21 novembre 1991, n. 374. La legge regionale assicura anche l'osservanza dei principi di cui ai commi 4 e 6 e disciplina le modalità di immissione in ruolo con priorità del personale assegnato agli uffici di conciliazione alla data del 31 dicembre 1989. La Regione provvede altresì alla fornitura delle attrezzature e dei servizi necessari per il funzionamento degli uffici”.

la norma di attuazione fa cioè rinvio alla legge istitutiva del Giudice di pace, disponendo che il personale amministrativo dei relativi uffici è inquadrato con legge regionale nei ruoli del personale della Regione<sup>9</sup>, salva la dipendenza funzionale dal Giudice di pace o dal coordinatore di cui all'art. 15 della legge 21 novembre 1991, n. 374.

Sul punto rimane aperta la questione del se si tratti o meno di un rinvio recettizio, ma – in ogni caso – va tenuto presente che la dipendenza funzionale del personale amministrativo direttamente dal Giudice di pace cui l'attività amministrativa è strumentale (o – meglio – dal Giudice di pace coordinatore) è cosa diversa dal coordinamento dei Giudici di pace stessi, quali magistrati. In questo senso, non è allora rilevante stabilire se quello contenuto in norma di attuazione sia un rinvio recettizio, perché la figura del coordinatore è comunque richiamata ai soli fini della dipendenza del personale amministrativo strumentale alla giustizia di pace, tema diverso da quello – introdotto dalla riforma del 2016 – del coordinamento della magistratura onoraria stessa, quale compito affidato al Presidente del Tribunale<sup>10</sup>.

La legge 21 novembre 1991, n. 374 istitutiva del Giudice di pace, all'art. 15 (coordinatore dell'ufficio del Giudice di pace), prevede peraltro una portata più ampia per il ruolo di coordinamento affidato all'apposito ufficio di Giudice di pace<sup>11</sup>, che non è però possibile considerare trasfusa nell'art. 6 della norma di attuazione. Si dispone infatti che

nel caso in cui all'ufficio siano assegnati più giudici, il più anziano per le funzioni giudiziarie esercitate o, in mancanza, il più anziano avuto riguardo alla data di assunzione dell'incarico o, a parità di date, il più anziano di età, svolge compiti di coordinamento.

Più in particolare,

---

<sup>9</sup> Cfr. la legge 21 novembre 1991, n. 374. Ai profili organizzativi della medesima legge si deroga quindi in particolare per quanto attiene all'art. 12, relativo al personale di cancelleria, rimanendo di massima valida la disciplina altrimenti prevista.

<sup>10</sup> Cfr. l'art. 5 della legge delega 57/2016.

<sup>11</sup> Cfr. E. VULLO, *L. 21 novembre 1991, n. 374 - Istituzione del Giudice di pace. Capo I. Del Giudice di pace. Commento all'art. 15 (Coordinatore dell'ufficio del Giudice di pace)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, fasc. 3-4, 1995, pp. 688 ss.

il coordinatore, secondo le direttive del Consiglio superiore della magistratura e in armonia con le indicazioni del consiglio giudiziario, provvede all'assegnazione degli affari e, d'intesa con il Presidente del Tribunale, stabilisce annualmente i giorni e le ore delle udienze di istruzione e di discussione delle cause di competenza dell'ufficio.

Alla luce di questo quadro normativo va rilevato come non vi sia in norma di attuazione una garanzia dell'affidamento del coordinamento della funzione giurisdizionale di pace al Giudice di pace stesso, in quanto l'autonomia dell'ufficio di Giudice di pace sottesa alla legge statale istitutiva è solo presupposta dalla normativa di attuazione, senza che sia stata riprodotta (o richiamata specificamente) da una nuova disciplina speciale che abbia novato il fondamento del modello organizzativo di una magistratura di pace staccata dal Tribunale. In questo senso trova una specifica garanzia in norma di attuazione non l'autonomia funzionale del Giudice di pace dalla magistratura ordinaria (con coordinamento proprio), ma solo la dipendenza funzionale del personale amministrativo direttamente dall'ufficio del Giudice di pace.

Anche la legislazione regionale ordinaria conferma questa impostazione, in quanto ove parla di "Giudice di pace coordinatore" non fonda tale figura su una specifica disciplina derogatoria, che possa far ritenere separata la giustizia di pace trentina e altoatesina dal modello nazionale, ma solo a fini di gestione degli uffici<sup>12</sup>. Quella rinvenibile in legge regionale ordinaria è allora a maggior ragione una garanzia non forte, il ruolo di coordinatore essendo citato solo incidentalmente, non per accordare o riconoscere un'autonomia di coordinamento in proprio.

### *3. Le prospettive di riforma della magistratura onoraria nella legge di delega 57/2016 e lo specifico impatto sulla giustizia di pace*

Su questo assetto normativo vanno innestate le prospettive di riforma della magistratura onoraria di cui alla legge delega 57/2016, che

---

<sup>12</sup> Nella legislazione regionale, presuppongono e disciplinano la figura del Giudice di pace coordinatore L.R. 2 maggio 1993 n. 9 e L.R. 28 aprile 1995 n. 3, e disciplina l'indennità di coordinamento (di direzione) la L.R. 20 novembre 1999 n. 8.

incide anche sul profilo organizzativo/istituzionale, in particolare attribuendo il coordinamento della giustizia di pace al Presidente del Tribunale<sup>13</sup>; ciò non solo con norma di delega, ma – all’art. 5 – con una disposizione immediatamente precettiva.

Si prevede infatti che

1. l’ufficio del Giudice di pace è coordinato dal Presidente del Tribunale, il quale provvede a tutti i compiti di gestione del personale di magistratura ed amministrativo. 2. Il Presidente del Tribunale provvede a formulare al Presidente della Corte di appello la proposta della tabella di organizzazione dell’ufficio del Giudice di pace. 3. Gli affari sono assegnati sulla base di criteri stabiliti dal Presidente del Tribunale ai sensi del comma 2 e mediante il ricorso a procedure automatiche. 4. Il Presidente del Tribunale, nell’espletamento dei compiti di cui al presente articolo, può avvalersi dell’ausilio di uno o più giudici professionali.

Per quanto sopra rilevato, limitando la garanzia della specialità regionale del Trentino-Alto Adige ai profili relativi al personale amministrativo al servizio del Giudice di pace, certamente questa disposizione appare in gran parte applicabile anche nella Regione speciale, ferma restando l’armonizzazione richiesta dalla seconda parte della clausola di salvaguardia. Per quanto riguarda la componente sostanziale della clausola di salvaguardia, d’altra parte, questa disposizione pare non applicabile limitatamente all’inciso “ed amministrativo”, in quanto un coordinamento diretto da parte del Presidente del Tribunale sul personale regionale posto al servizio della giustizia di pace contrasterebbe con la norma di attuazione sopra analizzata<sup>14</sup>, che riserva al coordinamento del Giudice di pace stesso il personale amministrativo (fermo restando che mediante la norma di attuazione, necessaria per armonizzare regime regionale speciale e riforma generale della magistratura onoraria, anche tale profilo potrebbe eventualmente essere rivisto, spe-

---

<sup>13</sup> Cfr. gli artt. 2, co. 12, e 5 della legge delega 57/2016.

<sup>14</sup> Cfr. ancora l’art. 6, co. 2, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267. Peraltro, un ruolo per il Presidente del Tribunale è comunque previsto al co. 3, dove si dispone che “La vigilanza e la sorveglianza sugli uffici del Giudice di pace sono esercitate disgiuntamente dal Presidente del Tribunale ordinario e dalla Giunta provinciale”.

cie in sinergia con più ampie deleghe alla Regione in materia di servizi alla giustizia)<sup>15</sup>.

Si deve quindi distinguere il coordinamento della funzione giurisdizionale di pace da quello del servizio amministrativo strumentale all'ufficio del Giudice di pace e, peraltro, ci si può chiedere se anche il coordinamento della funzione giurisdizionale vada relativizzato alla luce della conservazione di un ruolo di diretta direzione del personale amministrativo.

L'art. 7 della legge delega articola infatti due livelli di salvaguardia, dei quali il primo in negativo garantisce l'inapplicabilità per le parti che contrastano con la normativa di attuazione, e – a questo riguardo – un contrasto diretto si registra solo per il coordinamento del personale amministrativo regionale che non può essere affidato *sic et simpliciter* al Presidente del Tribunale ove la disciplina speciale vigente ne prevede invece la diretta dipendenza dall'ufficio del Giudice di pace. Un secondo livello di salvaguardia attiene invece in positivo all'armonizzazione della disciplina speciale vigente con le innovazioni apportate dalla legge delega 57/2016 alla generale figura del giudice onorario, affinché proceduralmente la nuova figura sia sì introdotta anche in Trentino-Alto Adige, ma senza sacrificare l'autonomia già acquisita<sup>16</sup>.

Si può quindi prospettare, sulla base del primo livello di salvaguardia, il permanere della dipendenza funzionale del personale amministrativo direttamente dai giudici “di prossimità”. In questa prospettiva il coordinamento del Presidente del Tribunale andrebbe scisso in coordinamento dei magistrati onorari e in coordinamento del relativo personale amministrativo, distinzione rispetto alla quale diverrebbe direttamente applicabile anche nella Regione speciale la disciplina per il solo profilo attinente alla funzione giurisdizionale stessa; si potrebbe così accentrare direttamente in capo al Presidente del Tribunale il coordinamento della giurisdizione di pace, da svolgersi però senza incidere sul come il Giudice di pace stesso gestisce autonomamente la diretta dipendenza funzionale da sé del personale amministrativo regionale.

---

<sup>15</sup> Cfr. *infra* il par. 4.

<sup>16</sup> Cfr. *supra* al par. 1 per l'esame della clausola di salvaguardia.

In questo senso, salvo diverse scelte attuative da far confluire in norma di attuazione, pare che nell'immediata applicazione dell'art. 5 della legge delega 57/2016 possa permanere in Trentino-Alto Adige un ruolo residuo per la figura del Giudice di pace coordinatore, a fini di gestione del personale amministrativo regionale, sebbene l'esercizio di tale attribuzione si debba poi inserire in un rapporto funzionale di più immediata collaborazione con il Presidente del Tribunale, al quale va riconosciuto immediatamente il più ampio compito di coordinamento dei magistrati ordinari stessi, che fuoriesce dagli spazi di garanzia della normativa di attuazione attualmente vigente.

Per valutare come si possa atteggiare in concreto la figura del Giudice di pace coordinatore del solo personale amministrativo si deve infatti analizzare la più generale figura di magistrato onorario che emerge dalla riforma. La figura del Giudice di pace disegnata dalla riforma è infatti sensibilmente diversa rispetto al passato. In particolare, gli elementi critici per un'armonizzazione con l'attuale ruolo di Giudice di pace "regionale" non mancano, ma vanno sottolineati anche i profili positivi della riforma per un assetto della giustizia di prossimità effettivamente adeguato all'autonomia.

Volendo fare un bilancio delle novità in astratto portate dalla riforma, prima della sua attuazione (a cui si deve fare rinvio per un giudizio più concreto), in primo luogo va registrato l'aumento delle competenze per il Giudice di pace<sup>17</sup>. In questo senso, la portata della giustizia di prossimità certamente si estende e, per questo tramite, potrebbe aumentare anche l'incidenza dell'autonomia regionale sui profili strumentali di una funzione giurisdizionale che diventa più significativa. Inoltre,

---

<sup>17</sup> In ambito civile le nuove competenze riguardano l'attribuzione dei procedimenti di volontaria giurisdizione in materia di condominio, in materia successoria e di comunione di minore complessità; l'estensione della competenza per valore fino a 30 mila euro e per i sinistri stradali fino a 50 mila euro; l'assegnazione dei procedimenti di espropriazione mobiliare presso il debitore e di espropriazione di cose del debitore in possesso di terzi. In ambito penale ricadranno nella competenza del Giudice di pace le fattispecie di minaccia (art. 612, commi 1 e 2 c.p., salvo che sussistano altre circostanze aggravanti), furto perseguibile a querela (art. 626 c.p.), rifiuto di prestare le proprie generalità (art. 651 c.p.), abbandono di animali (art. 727 c.p.), nonché le contravvenzioni riguardanti specie animali e vegetali selvatiche protette (art. 727-bis c.p.) ed i fitofarmaci e presidi delle derrate alimentari (art. 6 legge n. 283/1962).



l'integrazione con i GOT<sup>18</sup> potrebbe far prospettare un'estensione dei poteri di concorso regionale nella nomina<sup>19</sup> a tutti i nuovi magistrati onorari, e non soltanto a quelli di pace; soluzione che pare razionale anche per evitare difficoltà applicative nella fase transitoria, ingenerando la stessa dinamica estensiva già conosciuta nel passaggio da Giudice conciliatore a Giudice di pace<sup>20</sup> (ferma poi la possibilità di una diversa scelta per la normativa di attuazione che vorrà dare seguito al co. 2 dell'art. 7 della legge delega).

Ancora più significativo, per la fisionomia dei nuovi Giudici di pace, è poi il loro inserimento nel c.d. Ufficio del processo<sup>21</sup>. Questo si pone apparentemente come un profilo pregiudizievole per l'autonomia del giudice di prossimità (che viene a dipendere, in un certo senso, dalle esigenze del Tribunale), ma la esclusiva attività nell'ambito dell'ufficio del processo è limitata al primo periodo di esercizio, e riveste – in que-

---

<sup>18</sup> Cfr. l'art. 2, Principi e criteri direttivi, co. 1 lett. a): “superare la distinzione tra Giudici onorari di Tribunale e Giudici di pace, denominandoli «Giudici onorari di pace» e facendoli confluire tutti nell'ufficio del Giudice di pace”.

<sup>19</sup> Potere di nomina previsto al co. 1 dell'art. 6 della norma di attuazione, ma già prospettato dall'art. 40 della legge 374/1991 istitutiva del Giudice di pace: “Alla nomina, alla decadenza [, alla dispensa, all'ammonimento, alla censura e alla revoca] dall'ufficio dei magistrati onorari investiti delle funzioni di Giudice di pace nelle Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura, su proposta dei presidenti delle rispettive giunte regionali, osservate le altre norme in materia stabilite dall'ordinamento giudiziario e nel rispetto delle procedure previste dalla presente legge”.

<sup>20</sup> L'art. 96 dello Statuto prevede tuttora testualmente che “Nei comuni divisi in borgate o frazioni possono essere istituiti, con legge provinciale, uffici distinti di giudice conciliatore” (art. 81 dello Statuto del 1948).

<sup>21</sup> Sull'istituto del c.d. Ufficio del processo, cfr. G. FINOCCHIARO, *Dei tirocini formativi e dell'“ufficio per il processo”*, in *Rivista di diritto processuale*, fasc. 4-5, 2015, pp. 961 ss.; F. VIGORITO, *L'ufficio per il processo civile*, in *Questione giustizia*, fasc. 1, 2008, pp. 19 ss.; S. ZAN, *L'Ufficio per il processo tra mito e realtà*, in *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, fasc. 3, 2007, pp. 122 ss.; M.P. BIANCHI, *Sul disegno di legge per l'istituzione dell'ufficio per il processo. Luci e ombre*, in *Critica penale*, fasc. 1, 2007, pp. 94 ss.; G. DI ROSA, *Organizzazione del lavoro del giudice. Ufficio per il processo e magistratura onoraria*, in *Giudice di pace*, fasc. 4, 2007, pp. 281 ss.; S. ROSSI, L. VERZELLONI, *Verso l'Ufficio per il processo*, in *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, fasc. 2, 2006, pp. 111 ss.

sto senso – anche un ruolo professionalizzante<sup>22</sup>. Perciò, proprio tale inserimento nell'Ufficio del processo può essere visto anche come una positiva occasione di maggiore legittimazione tecnica per la magistratura onoraria di pace, operando a fianco della magistratura professionale e con un percorso di esperienza in Tribunale che legittima sul piano professionale nell'ottica di una migliore valorizzazione della figura del Giudice di pace.

Fermi tali vantaggi, e ferma la conservazione della dipendenza del personale amministrativo dal Giudice di pace coordinatore, è tuttavia inevitabile che una forte integrazione funzionale nell'attività del Tribunale (tramite l'Ufficio del processo e il coordinamento del Presidente) presenti anche riflessi organizzativi. In questo senso, escluso un diretto potere di disporre del personale amministrativo regionale, è invece difficile ipotizzare una non estensione del coordinamento del Presidente del Tribunale perlomeno ai profili funzionali. Interpretare la clausola di salvaguardia del co. 1 dell'art. 7 come del tutto preclusiva dell'applicazione della riforma vorrebbe dire ammettere l'operare di un sistema di giustizia di pace per il Trentino-Alto Adige completamente diverso dal nazionale, e ciò non solo pregiudicherebbe l'eguale fruizione del diritto alla tutela giurisdizionale sul territorio nazionale<sup>23</sup> ma, in aggiunta, porterebbe anche a perdere occasioni positive di estensione dell'autonomia.

Ipotizzare invece la compresenza di un coordinamento funzionale del Presidente del Tribunale e di un coordinamento amministrativo dei Giudici di pace coordinatori permette di individuare un equilibrio che preserva ed estende la specialità del regime della giustizia di prossimità per il Trentino-Alto Adige, senza intaccare il principio di unitarietà della giurisdizione. Inoltre, in prospettiva di attuazione del co. 2 della clausola di salvaguardia, rimane aperta la possibilità sia di conservare la figura dei Giudici di pace coordinatori per la sola dipendenza funziona-

---

<sup>22</sup> Cfr. art. 2, co. 7, lett. e): “prevedere che i giudici onorari di pace, nel corso dei primi due anni dell'incarico, possano svolgere esclusivamente i compiti inerenti all'ufficio per il processo”.

<sup>23</sup> Per un'analisi del principio di unità della giurisdizione, da conciliare con spazi per le autonomie anche in ambito giudiziario, cfr. F.G. PIZZETTI, *Il giudice nell'ordinamento complesso*, Milano, 2003.

le dal personale amministrativo regionale sia, alternativamente, di introdurre nuove scelte innovative ipotizzando soluzioni organizzative ulteriori, che tengano conto degli spazi aperti dalla più ampia delega dei servizi relativi alla giustizia<sup>24</sup>.

#### *4. Le prospettive di delega dei servizi relativi alla giustizia alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, tra ragioni finanziarie e organizzative*

Le prospettive di delega dei servizi relativi alla giustizia, non limitatamente a quelli relativi alla giustizia di pace (già di competenza regionale) ma estese a tutti gli uffici giudiziari presenti in Regione (del giudice ordinario civile, penale e minorile), rimane un capitolo aperto, di cui può essere utile tenere conto per un'integrazione con l'armonizzazione alla riforma di cui alla legge delega 57/2016.

Nell'ambito del concorso dell'autonomia speciale al risanamento dei conti pubblici svolto mediante assunzione di deleghe con salvezza dell'erario, come già prospettato nell'art. 27 della legge delega sul federalismo fiscale 42/2009 e poi nell'accordo di Roma e successive integrazioni<sup>25</sup>, sono infatti emersi nuovi spazi per una gestione territoriale autonoma dei servizi attinenti alla giustizia. Una delega generale in materia è stata prospettata nella Legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), al co. 515, dove si dispone che

mediante intese tra lo Stato [...] e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da concludere entro il 30 giugno 2014, sono definiti gli ambiti per il trasferimento o la delega delle funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti, in particolare, [...] alle funzioni amministrative, organizzative e di supporto riguardanti la giustizia civile, penale e minorile, con esclusione di quelle relative al personale di magistratura.

---

<sup>24</sup> Cfr. il co. 515 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

<sup>25</sup> Sul tema sia consentito rinviare, anche per più ampi riferimenti, a F. GUELLA, *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali. Le riforme dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla delega sul c.d. federalismo fiscale alla Legge di Stabilità 2015*, in *federalismi.it*, n. 8, 2015.

Tale formulazione apre quindi alla delega dei servizi attinenti la giustizia, come mezzo strumentale ai concorsi al risanamento dei conti pubblici<sup>26</sup>.

In questo ambito si rinviene una base legale e uno spazio utile per realizzare un sistema unitario di gestione dei servizi amministrativi strumentali alla giustizia, che possa inglobare quanto è servente sia alla magistratura onoraria (per la quale si registra già l'esperienza regionale sui Giudici di pace) che a quella ordinaria.

Relativamente a questa nuova delega è peraltro già stato presentato in Commissione dei dodici uno schema di norma di attuazione<sup>27</sup>, che prospetta il futuro passaggio alla Regione (non alle Province) di tutto il personale di giustizia, ad eccezione dei magistrati e dei quattro vertici della dirigenza amministrativa. Non è allo stato definibile se e come l'esercizio di questa funzione potrebbe passare in futuro dalla Regione alle due Province, ma pare che – con una certa flessibilità – già la norma di attuazione potrebbe tenere aperta questa prospettiva. Ciò sebbene la Regione presenti un'esperienza gestionale consolidata in materia (appunto per i Giudici di pace), e sia un ente maggiormente terzo rispetto alle Province, che si caratterizza per una sufficiente massa critica rispetto ad amministrazioni minori e per una minore esposizione politico/gestionale con attribuzioni di amministrazione diretta e attiva. Non dimeno, l'ipotesi di subdelega alla Province sarà probabilmente contemplata dallo schema di norma di attuazione, ma con una clausola temporale (che esclude il passaggio prima di due anni) al fine di assicurare che la Regione abbia a disposizione un tempo sufficiente per sperimentare punti di forza e criticità della delega, prima di affidare la gestione ad un livello di governo maggiormente coinvolto nell'amministrazione attiva.

Sullo schema citato, peraltro, la Ragioneria generale dello Stato ha espresso nel marzo 2015 parere negativo, rilevante in quanto riferito ad

---

<sup>26</sup> Da notare che il termine è ordinatorio, come precisato da Consiglio di Stato, Sezione Prima, parere 29 novembre 1995, n. 3302/95, ma già in precedenza cfr. Corte cost. 160/1985. Cfr. sul tema R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2008, pp. 1051 ss.

<sup>27</sup> Cfr. la bozza di dicembre 2014.

una norma di attuazione il cui impatto finanziario è stimabile in venticinque milioni di euro e che riguarderà circa 450 pubblici impiegati della funzione giustizia. Inoltre, difficoltà esistono in particolare per il coinvolgimento nella delega dei dirigenti (eventuale) e per le resistenze sindacali riguardo l'inquadramento del personale, il riconoscimento delle carriere e quello delle anzianità (per garantire ai futuri dipendenti regionali l'equivalente di quanto goduto oggi e in prospettiva come dipendenti statali, pur ponendo con ciò difficili questioni di applicazione asimmetrica di istituti contrattuali nel pubblico impiego)<sup>28</sup>. D'altra parte, specie per i dirigenti, al fine di non irrigidire l'amministrazione va certamente garantita la possibilità di circolare per il personale trentino verso le altre sedi giudiziarie italiane, e viceversa in ingresso<sup>29</sup>.

Va infine notato che – anche una volta approvata la norma di attuazione – non si tratterà di un trasferimento di competenze, ma di una delega di funzioni. La competenza resterà quindi in capo allo Stato, che ne potrà teoricamente sempre riprendere l'esercizio, ferma la garanzia delle ragioni finanziarie sottese all'intera operazione, che – come in altre ipotesi – conferiscono particolare stabilità anche ai regimi normativi<sup>30</sup>. Tale delega consente quindi – da un lato – di operare un miglioramento del saldo finale a vantaggio dello Stato, posto che la cessione di tale settore amministrativo è realizzata con salvezza dell'erario. D'altro lato, la medesima delega permette all'autonomia speciale di farsi

---

<sup>28</sup> In tema di pubblico impiego nei servizi relativi alla giustizia va ricordata la particolare complessità dell'organizzazione nell'ambito degli uffici decentrati di un Ministero come quello della Giustizia che – analogamente alla Difesa – è organizzato sulla base di una doppia dirigenza.

<sup>29</sup> Esigenza fondamentale specie per le posizioni di maggiore responsabilità organizzativa, come tipico per i dirigenti per i quali la mobilità non dovrà essere interna alla compagine regionale, ma dovrà garantire l'eventuale provenienza dei dirigenti da altre sedi giudiziarie in Italia e il transito dei dirigenti trentini ad altre sedi italiane, sempre nel sistema giustizia.

<sup>30</sup> In materia di deleghe e trasferimenti, e sulla nuova funzione delle norme di attuazione impiegate per stabilizzare le stesse quando operate – a partire dal 1994 – per concorrere al risanamento dei conti pubblici mediante assunzione di competenze con salvezza dell'erario, cfr. G. POSTAL, *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino Sudtirolo: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2011, pp. 937 ss.

carico non solo della partecipazione al risanamento del bilancio statale (secondo l'accordo di Roma del 2014) ma anche di realizzare un investimento migliorativo sulla giustizia locale, intesa sempre come servizio prossimo ai cittadini e, quindi, di interesse per l'autonomia.

*5. Le interpretazioni auspicabili e plausibili del processo di riforma, per un Giudice di pace “potenziato” ma ancora “di prossimità”*

Le prospettive della riforma, se pongono quindi problemi di interferenza con il regime autonomo per il Trentino-Alto Adige, d'altra parte presentano anche i citati profili di interesse per una giustizia di prossimità che potrebbe uscire potenziata da un'attenta attuazione, nazionale (con le leggi delegate) e locale (con norma di attuazione). Un'area nella quale la figura di Giudice di pace trentino e altoatesino uscirà in particolare rafforzata è quella delle competenze sul regime tavolare, in quanto la legge delega prevede al co. 3 dell'art. 8 che nell'esercizio della delega il Governo adotta le disposizioni necessarie ad attribuire alla competenza dell'ufficio del Giudice di pace i procedimenti in affari tavolari relativi a contratti ricevuti da notaio e connotati da minore complessità; nuova attribuzione, inserita da ultimo, aggiungendola alla versione originaria del disegno di legge.

Questa attribuzione, e le altre maggiori competenze previste invece per tutti i Giudici di pace sul territorio nazionale, certamente costituisce un'acquisizione utile per l'autonomia. Per evitare tuttavia che con il mutamento di ruolo della magistratura onoraria in generale, e relative conseguenze organizzative, la collocazione del Giudice di pace in una posizione di forte prossimità con l'utente sul territorio venga stemperata, sembra necessario prestare specifica attenzione alle interpretazioni maggiormente auspicabili in chiave autonomistica, tra quelle plausibili; ciò affinché la magistratura di pace – anche se potenziata e collocata in una posizione di più stretta sinergia con il Tribunale – conservi quei caratteri di servizio prossimo al territorio utili per l'autonomia.

Le salvaguardie più dirette rispetto all'attuazione della riforma ruotano come detto attorno al co. 1 dell'art. 8, che esclude l'applicabilità immediata di tutto ciò che incide su norme di attuazione e Statuto. A

riguardo ci si deve interrogare sul se ciò attenga solo alla dipendenza funzionale del personale amministrativo, conferendo quindi una portata minimale alla salvaguardia sostanziale dell'autonomia speciale, o se invece si possa – alla luce di tale previsione – derogare in una più ampia estensione all'applicabilità diretta della riforma in Trentino-Alto Adige. Ciò ferma la non plausibilità di una totale inapplicabilità, senza aumento delle competenze e senza inserimento dei Giudici di pace assieme ai GOT in un unico ruolo; esito che sarebbe non solo pregiudizievole per l'eguaglianza dei cittadini su tutto il territorio nazionale, ma allo stesso tempo non conveniente per l'autonomia speciale stessa.

Il minimo di salvaguardia sviluppabile direttamente *ex co. 1* dell'art. 8 attiene quindi alla sola organizzazione del personale amministrativo, il che costituisce però un limite imprescindibile. Preservare la dipendenza funzionale del personale amministrativo direttamente dall'ufficio di Giudice di pace (coordinatore) costituisce peraltro una conseguenza dell'inquadramento regionale di tale personale, per cui l'utilizzo da parte del Presidente del Tribunale (in funzione di nuovo coordinatore) è senz'altro possibile ma solo previa ridefinizione di un quadro normativo di attuazione concordato tra Stato e Regione in Commissione paritetica. In assenza di tale passaggio, il coordinamento del Presidente del Tribunale non può portare ad utilizzare il personale regionale per scopi altri rispetto a quelli di servizio alla giustizia di prossimità; servizio per cui tale ruolo è stato originariamente istituito (e di conseguenza il coordinamento dei magistrati di pace stessi, dai quali dipende il personale regionale, non sembra nemmeno possibile in forme che si traducano in un surrettizio esercizio di direzione su tale personale).

Se ciò rappresenta il minimo di salvaguardia invocabile sulla base del *co. 1*, il massimo di tutela per l'autonomia speciale è invece sviluppabile principalmente (ma non esclusivamente) *ex co. 2* dell'art. 8. Infatti, preservare e sviluppare l'autonomia armonizzandola alla riforma è possibile mediante una nuova norma di attuazione di adeguamento, nella quale recepire con soluzioni nuove quanto verrà attuato sulla base della legge delega 57/2016; ciò per conservare sul piano organizzativo l'autonomia speciale eventualmente estesa all'intera magistratura onoraria, dando al contempo piena attuazione agli aspetti funzionali e preservando così l'eguaglianza dei cittadini.

Maggiore autonomia sul piano organizzativo e, al contempo, rigorosa garanzia dell'eguaglianza dei cittadini sul piano funzionale, sembrano quindi i due obiettivi da perseguire per una buona attuazione della clausola di salvaguardia. In quest'ottica, l'irrinunciabile aumento di competenze può essere realizzato anche – alternativamente – o estendendo l'autonomia organizzativa a tutti i giudici onorari, o conservando l'autonomia organizzativa su Giudici di pace mantenuti parzialmente distinti dalla rimanente parte dell'organico della magistratura onoraria. Una possibile opzione applicativa è quindi certamente anche quella di conservare, con norma di attuazione *ad hoc*, un separato ruolo apposito di giudici onorari non di pace (*ex* GOT) che siano destinati solo all'Ufficio del processo, al fine di non inserire pienamente i Giudici di pace "regionali" in tale struttura connessa al Tribunale, per evitare che il coordinamento del Presidente del Tribunale possa indirettamente tradursi anche in un coordinamento del personale amministrativo. Tale opzione tuttavia sembrerebbe non cogliere il meglio della riforma, determinando in prospettiva possibili criticità nella legittimazione tecnica della magistratura di pace trentina e altoatesina, che si troverebbe – unica in Italia – ad essere radicalmente separata da una più stretta collaborazione con la magistratura professionale.

Se così la figura del Giudice di pace perderebbe un'occasione importante di valorizzazione professionale e di legittimazione, sembra allora più utile ipotizzare – nella stesura della futura normativa di attuazione – un approccio intermedio, sviluppabile sempre ai sensi del co. 2 dell'art. 8, consistente nel conservare la scissione tra competenza sul coordinamento della funzione giurisdizionale e competenza dirigenziale sul personale amministrativo, attraverso moduli organizzativi che si potrebbero utilmente collocare nella più generale norma di attuazione in materia di servizi attinenti alla giustizia.



## IL GIUDICE DI PACE DALLA NASCITA ALLE RIFORME PIÙ RECENTI: UN MODELLO IN EVOLUZIONE

*Elena Mattevi*

1. Con la legge 21 novembre 1991 si è conclusa una storia molto complessa, volta ad istituire, al livello base e più decentrato dell'ordinamento giudiziario italiano, una figura nuova nel nome ed in alcuni fondamentali tratti regolatori: il Giudice di pace.

Il Giudice di pace sostituiva il giudice conciliatore, la cui vita era giunta a conclusione anche perché appariva come figura del tutto inidonea (visto che non richiedeva una preparazione giuridica) a fornire risposte alla domanda di adeguato accesso alla giustizia per le liti di minore consistenza economica e come figura del tutto inappropriata a vedere estese le sue funzioni giurisdizionali fuori del campo del diritto privato, per quanto attiene al controllo sull'irrogazione di sanzioni amministrative, ed al campo penale, per i reati di minore entità.

Il dibattito che aveva preceduto questa riforma era stato ampio ed approfondito: si colloca temporalmente negli anni '70.

Si discuteva di accesso alla giustizia, di azionabilità dei nuovi diritti, collettivi o sovraindividuali, di democratizzazione e responsabilizzazione dell'apparato giudiziario.

Se poi ci riferiamo alla materia penale, non è stato semplice, per il legislatore italiano, superare la propria diffidenza verso una nuova figura di giudice penale, non professionale.

Le vicende che hanno portato all'approvazione del d.lgs. 274/2000 si sono sviluppate normativamente soprattutto a partire dall'inizio degli anni '90, con la legge 21 novembre 1991 n. 374, istitutiva del Giudice di pace in materia civile. Il tempo ha tuttavia positivamente inciso sul significato stesso di una riforma rivelatasi innovativa su molti piani, ma che in una prima fase – abbandonate le impostazioni più radicali emerse negli anni '70 a favore di un magistrato elettivo che sapesse interpretare

da vicino i nuovi valori emergenti nella società civile (ambiente, sicurezza sul lavoro)<sup>1</sup> – aveva mirato quasi in via esclusiva a soddisfare un'esigenza di deflazione dei carichi di lavoro della magistratura ordinaria, sulla base di principi e criteri direttivi assai generici<sup>2</sup>. Nel capo III della legge del 1991 (artt. 35-38) era infatti contenuta una delega al

---

<sup>1</sup> S. CHIARLONI, *Quattro progetti per un nuovo giudice onorario*, in *Documenti Giustizia*, 1989, n. 10-11, 34; G. FIDELBO, E. GALLUCCI, *Le nuove competenze penali del giudice di pace*, in *Cass. pen.*, 2002, 7; A. SCALFATI, *Primi rilievi sull'attribuzione della competenza penale al giudice di pace*, in *Giur. it.*, 2000, 228; G. VARRASO, *Il procedimento davanti al giudice di pace*, Milano, 2006, 8; A. PROTO PISANI, *Il giudice di pace tra mito e realtà*, in *Foro it.*, 1989, V, 3; G. FIDELBO, *La competenza. La riforma delle sanzioni. La mediazione* (presiede F. Petrelli), in *Giustizia e Costituzione*, 1997, n. 3-4, 33. Come ricorda L. CARBONE, *Le iniziative legislative in materia di giudice di pace*, in *Documenti Giustizia*, 1989, n. 10-11, 56 s., negli anni 1976 e 1977 erano stati predisposti dal Ministro di Grazia e Giustizia Bonifacio due schemi di disegno di legge che contemplavano la competenza penale del Giudice di pace e che chiamavano a concorrere alla nomina di quest'ultimo i consigli comunali. Il dibattito successivo si concentrò su questi due punti focali: la competenza penale del Giudice di pace e la sua nomina anche indirettamente elettiva; un profilo, l'ultimo, che coinvolge due precetti costituzionali: da un lato la partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia di cui all'art. 102 c. 3 Cost., ribadita dal c. 2 dell'art. 106 Cost., che consente la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari e, dall'altro, le garanzie di autonomia ed indipendenza della magistratura, sancite dal c. 1 dell'art. 104 Cost. G. ILLUMINATI, *Il processo penale del giudice di pace* (presiede G. Lattanzi), in *Giustizia e Costituzione*, n. 3-4, 1997, 44 evidenzia come l'art. 106 Cost. fosse probabilmente orientato verso un modello forte, rappresentativo di Giudice di pace. Come rilevano E. MARZADURI, *L'attribuzione di competenze penali al giudice di pace*, in *Cass. pen.*, 1992, 2236 e B. CAPPONI, *Art. 36*, in M. ACONE, B. CAPPONI, C. CECHELLA, G. MANZO, *Il giudice di pace. Commento alla legge n. 374/1991*, Napoli, 1992, 237, gli schemi Bonifacio, però, non divennero mai materia di iniziativa legislativa, essendosi fermati ad uno stadio preliminare.

<sup>2</sup> E. MARZADURI, *L'attribuzione di competenze penali al giudice di pace: un primo passo verso un sistema penale della conciliazione*, in M. CHIAVARIO, E. MARZADURI (diretto da), *Giudice di pace e processo penale: commento al d.lgs. 28 agosto 2000 n. 274 ed alle successive modifiche*, Torino, 2002, 7 s.; S. CHIARLONI, *op. cit.*, 34; G. FIDELBO, *op. cit.*, 34; B. CARAVITA DI TORITTO, *Il giudice onorario nella prospettiva costituzionale* (presiede A. Abbate), in *Giustizia e Costituzione*, n. 1-2, 1996, 36. B. CAPPONI, *op. cit.*, 238 s., richiama però i lavori preparatori per evidenziare come la competenza penale potesse rilanciare in modo adeguato la figura del giudice onorario. Nello stesso senso: S. CHIARLONI, *op. cit.*, 41.

governo con riguardo alla competenza penale, molto stringata, sia per l'individuazione dei reati, come vedremo, che per la disciplina del procedimento, da operarsi secondo le indicazioni di cui all'articolo 2, comma 1, n. 103 (in tema di giudizio pretorile) della legge delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, la n. 81/1987, "con le massime semplificazioni rese necessarie dalla particolare competenza dello stesso giudice"<sup>3</sup>.

La delega legislativa, tuttavia, non veniva esercitata in tempo. Nonostante le proroghe, il mancato rispetto del termine ultimo (30 dicembre 1994) per il suo esercizio determinava la conclusione infruttuosa del primo tentativo di riforma: sull'esigenza di pervenire ad una concreta deflazione dei carichi di lavoro dinnanzi ai togati era finita per prevalere una certa preoccupazione politica nel "dare attuazione ad una riforma che presupponeva una non ancora realizzata qualificazione della professionalità della magistratura onoraria"<sup>4</sup>. Allo stesso tempo, insistere per la competenza penale avrebbe rischiato di pregiudicare l'entrata in vigore delle norme sulla competenza civile, vanificando l'intera riforma. Si preferiva così evitare il diffondersi di un clima di eccessivo ostracismo nei confronti della figura del Giudice di pace in quanto tale, rinunciando ad una parte della proposta<sup>5</sup>.

Il modello sommariamente delineato nel 1991<sup>6</sup> e retto in prevalenza da esigenze economiche, a dire il vero, non aveva convinto nemmeno buona parte della dottrina, che aveva paventato il rischio della nascita

---

<sup>3</sup> Contrariamente a quella che sarà la scelta operata nella più recente riforma, la dottrina, sulla scorta di questa indicazione di carattere processuale, prevedeva una vera e propria esaltazione dei procedimenti speciali, come caratteristica del rito di pace (G. SPANGHER, *Sub artt. 36 e 37*, in C. CONSOLO, F. TOMMASEO (a cura di), *Commento alla legge sul giudice di pace*, Padova, 1996, 285).

<sup>4</sup> E. APRILE, *La competenza penale del giudice di pace*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, 2007, 4. F.A. MAZZA, *Il percorso legislativo della competenza penale* (2001), in [http://www.cittadinolex.kataweb.it/article\\_view.jsp?idCat=19&idArt=4387](http://www.cittadinolex.kataweb.it/article_view.jsp?idCat=19&idArt=4387), par. 2, parla altresì della necessità di una maggior ponderazione sulla riforma.

<sup>5</sup> D. VICOLI, *Precedenti e fonti normative*, in G. GIOSTRA, G. ILLUMINATI (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, 7.

<sup>6</sup> V. ZAGREBELSKY, *La domanda di giustizia. Giustizia ordinaria e giustizia onoraria* (presiede A. Abbate), in *Giustizia e Costituzione*, n. 1-2, 1996, 28, parla di "delega mal disegnata".

di una “giustizia “minore” dai confini piuttosto sfumati con il sistema dell’illecito amministrativo punitivo, sul piano sostanziale, e tendente ad un netto depotenziamento dei profili garantistici, su quello procedimentale”<sup>7</sup>.

2. Un nuovo percorso di riforma veniva attivato a partire dal 1996, con l’iniziativa intrapresa dal Ministro della Giustizia Flick, e si concludeva positivamente nel 1999, con l’approvazione della legge n. 468 del 15 dicembre, contenente una nuova e più dettagliata delega al governo in materia di competenza penale del Giudice di pace, alla quale sarebbe seguito il d.lgs. 274/2000.

Alcuni rischi che erano stati individuati dalla dottrina sulla scorta della legge del 1991 potevano con il tempo essere considerati in gran parte superati: nel giugno del 1999, con legge n. 205, era stata elaborata un’ulteriore delega per la depenalizzazione dei reati minori, poi attuata con il d.lgs. 507/1999, mentre, quasi contestualmente alla legge n. 468, erano stati inseriti in Costituzione i principi del giusto processo (legge cost. n. 2 del 23 novembre 1999). Gli illeciti penali attribuiti alla competenza del magistrato onorario erano quindi stati già riconosciuti come meritevoli di non essere depenalizzati e, quanto al rito, le garanzie neointrodotte ad un livello sovraordinato avrebbero dovuto essere rigorosamente rispettate<sup>8</sup>.

La legge 468/1999 riserva alla delega in materia di competenza penale del Giudice di pace alcuni articoli, che esprimono un discreto sforzo progettuale, da completarsi ad opera del governo. Oltre a definire i reati – “di gravità ridotta (ma tutt’altro che insignificanti)”<sup>9</sup> – attribuiti alla cognizione del nuovo giudice (art. 15), auspicabilmente capace,

---

<sup>7</sup> E. MARZADURI, *L’attribuzione di competenze penali al giudice di pace: un primo passo verso un sistema penale della conciliazione*, cit., 8.

<sup>8</sup> Cfr. A. MANNA, *La competenza. La riforma delle sanzioni. La mediazione* (preiede F. Petrelli), in *Giustizia e Costituzione*, 1997, n. 3-4, 21 ss.; F.A. MAZZA, *op. cit.*, par. 3.2.

<sup>9</sup> T. PADOVANI, *Premesse introduttive alla giurisdizione penale di pace*, in G. GIOSTRA, G. ILLUMINATI (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, Torino, 2001, IX.

con la sua distribuzione capillare sul territorio, di favorire il riavvicinamento dei cittadini alla giustizia penale, si tratteggiano (negli artt. 16 e 17) i caratteri di un sistema penale alternativo, semplificato nelle forme processuali<sup>10</sup>, e contraddistinto dal fatto che il ricorso alla pena, rigorosamente non detentiva<sup>11</sup>, deve rappresentare l'ultimo strumento a disposizione del magistrato, da utilizzarsi, una volta accertato l'illecito penale, solo a seguito della mancata ricomposizione del conflitto, diretta a soddisfare gli aspetti riparatori e risarcitori conseguenti al reato<sup>12</sup>.

Il decreto legislativo – che ripropone quasi integralmente i risultati cui era giunta la commissione “Padovani” istituita presso il ministero – sviluppa tali premesse abbastanza coerentemente, per dar vita ad un diritto penale più “leggero”, dal “volto mite”<sup>13</sup>.

Se si riconosce espressamente che alla riforma non è estraneo un intento di tipo deflattivo, conseguenza principale della sottrazione ai giudici togati, e più in particolare al tribunale monocratico, della conoscenza di un discreto numero di reati, che rappresentavano i “rifiuti” della giustizia pretorile<sup>14</sup>, la sua finalità è “assai più pregnante ed assio-

---

<sup>10</sup> G. SPANGHER, *Approvata la legge delega per la competenza ed il procedimento penale davanti al giudice di pace*, in *Studium iuris*, 2000, 402; L. FILIPPI, *Tra esigenze di conciliazione e garanzie di una giustizia mite: la disciplina del giudizio davanti al magistrato di pace*, in A. SCALFATI (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Padova, 2001, 267.

<sup>11</sup> F. GIUNTA, *Le sanzioni*, in G. GIOSTRA, G. ILLUMINATI (a cura di), *op. cit.*, 399.

<sup>12</sup> Cfr. D. VICOLI, *Precedenti e fonti normative*, in G. GIOSTRA, G. ILLUMINATI (a cura di), *op. cit.*, 11. L'Autore (p. 17) esprime alcune considerazioni critiche in merito al criterio della “massima semplificazione” processuale; formula estremamente vaga, che evoca un concetto difficile da tradurre in una maggior speditezza dell'iter procedimentale. Cfr. anche R. ORLANDI, *L'assetto ordinamentale del giudice di pace e gli ambiti delle nuove competenze*, in <http://www.carabinieri.it>; G. FLORA, *Il sistema delle sanzioni nella legge istitutiva della competenza penale del giudice di pace*, in *Indice pen.*, 2001, 1201.

<sup>13</sup> In questi termini si esprime la Relazione al d.lgs. 274/2000, par. I.1.

<sup>14</sup> T. PADOVANI, *op. cit.*, X s. Cfr. anche P. TONINI, *La nuova competenza penale del giudice di pace: un'alternativa alla depenalizzazione?*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, 929.

logicamente connotata”<sup>15</sup>: per questa strada si introducono nell’ordinamento delle novità importanti, “suscettibili di assumere in futuro più ampia diffusione, previa la [...] positiva “sperimentazione” sul campo della prassi”<sup>16</sup>.

La prospettiva di deflazione processuale non esaurisce affatto la portata ed il significato della riforma che non solo è ad un tempo sostanziale e processuale, in una visione integrata<sup>17</sup>, ma che ha addirittura portato la dottrina ad ipotizzare che il legislatore abbia delineato “sia pure in forma embrionale, i tratti di un futuribile *secondo sistema penale*”, caratterizzato da una robusta struttura e capace di affiancarsi, nell’ambito dei sistemi di diritto punitivo, a quello principale ed a quello dell’illecito amministrativo<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> M. PAPA, *La competenza per i reati previsti dal codice penale*, in G. GIOSTRA, G. ILLUMINATI (a cura di), *op. cit.*, 102. Cfr. anche R. BARTOLI, *Le definizioni alternative del procedimento*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 172.

<sup>16</sup> Cfr. sempre Relazione d.lgs. 274/2000, par. I.1, nonché E. AGHINA, *Il processo penale del giudice di pace* (presiede G. Lattanzi), in *Giustizia e Costituzione*, n. 3-4, 1997, 58, che parla di “laboratorio sperimentale”.

<sup>17</sup> In questo senso T. PADOVANI, *op. cit.*, IX. Cfr. anche A. SCALFATI, *L’applicazione della pena dinanzi al giudice di pace: profili di diritto processuale*, in L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e “nuove” pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Milano, 2002, 135. È molto critico sul taglio eminentemente processuale della riforma D. BRUNELLI, *Gli esiti non sanzionatori del procedimento penale davanti al giudice di pace: la tutela della persona offesa tra spinte mediatrici ed esigenze deflative*, in G. FORNASARI, M. MARINELLI (a cura di), *La competenza civile e penale del giudice di pace. Bilancio e prospettive*, Padova, 2007, 117 ss.

<sup>18</sup> M. PAPA, *op. cit.*, 96. Nello stesso senso F. GIUNTA, *Un primo bilancio applicativo della giurisdizione penale di pace*, in G. FORNASARI, M. MARINELLI (a cura di), *La competenza civile e penale del giudice di pace. Bilancio e prospettive*, Padova, 2007, 105; I. LEONCINI, *L’obbligo di permanenza domiciliare e il lavoro di pubblica utilità*, in A. SCALFATI (a cura di), *op. cit.*, 452. Parla di un sistema “parallelo” a quello “ordinario” anche G. FLORA, *Risarcimento del danno e conciliazione. Presupposti e fini di una composizione non punitiva dei conflitti*, in L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Verso una giustizia penale “conciliativa”. Il volto delineato dalla legge sulla competenza penale del giudice di pace*, cit., 151; mentre V. PATANÈ, *La mediazione*, in G. GIOSTRA, G. ILLUMINATI (a cura di), *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*, cit., 354, parla di “un nuovo tipo di giustizia”.

Oltre a delineare un nuovo sistema sanzionatorio, in cui scompare la sanzione che comporta la limitazione della libertà personale mediante la reclusione in carcere, si cerca di trovare, ricorrendo a forme di “depenalizzazione attraverso il processo”<sup>19</sup> – cioè operata dal giudice nel caso concreto ma sulla base di precisi criteri – un compromesso tra esigenze di pura efficienza, interne al processo, e strumenti per la soluzione alternativa del conflitto penale, che si giustificano sul piano del diritto penale sostanziale e consentono di assicurare un trattamento qualitativamente diverso per una determinata area di criminalità, selezionata sulla base del “sostrato sociale del reato”<sup>20</sup>. Si cerca, quindi, una risposta “oltre che più efficiente, più efficace perché più umana”<sup>21</sup>.

In prospettiva sperimentale, infatti, il polo di maggior attrazione di tale sistema normativo è senza dubbio rappresentato dalla ricerca di una pacificazione sociale attraverso la conciliazione tra le parti private e dalle nuove modalità di definizione del procedimento delineate dall’art. 34 d.lgs. 274/2000, in ipotesi di tenuità del fatto, e dall’art. 35 d.lgs. 274/2000, in ipotesi di condotte riparatorie.

Come è stato rilevato in dottrina, il sistema del Giudice di pace si distinguerebbe altresì per la particolare fisionomia del rapporto che instaura con i principi fondamentali della pena e della legalità, in forza “dell’interferenza con istanze di valore inedite ovvero oggetto di decisa amplificazione, prima fra tutte quella che confida nella conciliazione come modalità risolutiva dei conflitti intersoggettivi”<sup>22</sup>. Quanto al prin-

---

<sup>19</sup> F. SGUBBI, *L’irrelevanza penale del fatto quale strumento di selezione dei fatti punibili*, in L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Verso una giustizia penale “conciliativa”. Il volto delineato dalla legge sulla competenza penale del giudice di pace*, cit., 159, che utilizza questa formulazione, è critico.

<sup>20</sup> F. GIUNTA, *Un primo bilancio applicativo della giurisdizione penale di pace*, cit., 104. Cfr. altresì D. BRUNELLI, *Gli esiti non sanzionatori del procedimento penale davanti al giudice di pace: la tutela della persona offesa tra spinte mediatrici ed esigenze deflattive*, cit., 119; V. BONINI, *Udienza di comparizione*, in M. CHIAVARIO, E. MARZADURI (diretto da), *Giudice di pace e processo penale: commento al d.lgs. 28 agosto 2000 n. 274 ed alle successive modifiche*, cit., 250.

<sup>21</sup> A. CIAVOLA, *Il contributo della giustizia consensuale e riparativa all’efficienza dei modelli di giurisdizione*, cit., 303.

<sup>22</sup> Cfr. M. PAPA, *La competenza per i reati previsti dal codice penale*, cit., 96 s., che sottolinea come la robustezza strutturale del modello e l’assenza di un fenomeno crimi-

cipio di legalità, in particolare, anche se il passaggio di competenza per un gruppo di reati non ha comportato alcun mutamento nella descrizione della condotta vietata, il Giudice di pace ha una caratterizzazione professionale così distante da quella del giudice togato da poter essere facilitato a rintracciare, negli enunciati linguistici, dei contenuti normativi diversi da quelli consolidati nella giurisprudenza ordinaria, senza i correttivi operati da un rigoroso controllo di legittimità (per un presumibile minor interesse delle parti alle impugnazioni); la sua prioritaria urgenza di ricomporre il conflitto, poi, costringerebbe in secondo piano i profili giuridico-formali<sup>23</sup>.

La prospettiva della mediazione dovrebbe mettere a fuoco “una nuova idea di tipicità”<sup>24</sup>, attraverso una diversa tecnica di tipizzazione delle fattispecie penali: invece di descrivere una particolare modalità di lesione dell’interesse protetto, il legislatore dovrebbe tratteggiare dei “quadri di vita”, delineando “le ipotesi in cui il conflitto intersoggettivo supera alcune soglie di tollerabilità”<sup>25</sup>.

Questa proposta è estremamente suggestiva e sintomatica di una notevole sensibilità nei confronti delle dinamiche riparative, ma, allo stato, e comunque in questo contesto istituzionale, appare difficilmente praticabile, anche per la necessità di considerare che “un fatto penale

---

nologico di riferimento conferiscano al sistema un livello accentuato di astrattezza, superiore a quello proprio dei microsistemi e simile a quello del *genus* “illecito amministrativo”.

<sup>23</sup> Cfr. M. PAPA, *Discrezionalità del giudice e tipicità dell’illecito nei reati di competenza del giudice di pace*, in L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Contenuti e limiti della discrezionalità del giudice di pace in materia penale*, Milano, 2005, 15. L’Autore evidenzia come i parametri operativi della mediazione/conciliazione siano “irriducibili a schemi decisionali di carattere logico-deduttivo” e siano “dominati piuttosto dallo scopo, in particolare da quello di ricomporre il conflitto interpersonale sottostante al reato”.

<sup>24</sup> M. PAPA, *La selezione dei reati per il sistema penale del giudice di pace: costruzione di un nuovo sistema punitivo e mutazioni della legalità penale*, in L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e “nuove” pene non detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, cit., 29.

<sup>25</sup> M. PAPA, *La competenza per i reati previsti dal codice penale*, cit., 96 s.



mediabile è pur sempre un reato” e che comunque la mediazione “non preclude affatto che si giunga all’applicazione della pena”<sup>26</sup>.

Per tornare, così, alle ragioni più profonde di tale riforma, dalla natura sperimentale, è utile riferirsi a quanto illustrato da uno dei suoi padri. Come evidenzia chiaramente Padovani, i reati di competenza del giudice penale monocratico stavano viaggiando a due velocità: le offese a beni di natura pubblica o collettiva venivano considerate meritevoli di una definizione processuale sollecita e finivano per precedere, nella trattazione, molti reati con offese di natura strettamente personale o patrimoniale. Le ingiurie, le minacce, i piccoli danneggiamenti, “l’intera serie dei conflitti che avvelenano i rapporti di vicinato, gli occasionali scontri tra consociati iracondi e suscettibili, le astiose ripicche rifratte in questa o quella fattispecie incriminatrice minore”, rimanevano senza risposta, nel “trionfo dell’oblio”<sup>27</sup>, facendo perdere credibilità allo Stato proprio con riferimento a quella forma di giustizia che riguarda quotidianamente tutti i cittadini<sup>28</sup> ed alimenta un incremento esponenziale del conflitto.

La deflazione non si sarebbe tuttavia potuta ottenere con una semplice depenalizzazione – che sta sempre più rivelandosi una “manovra

---

<sup>26</sup> C. SOTIS, *La mediazione nel sistema penale del giudice di pace*, cit., 79 ss.

<sup>27</sup> T. PADOVANI, *Premesse introduttive alla giurisdizione penale di pace*, cit., X. Come rileva E. SELVAGGI, *Il giudice di pace tra occasioni perdute... e da non perdere*, in *Cass. pen.*, 1991, 1009, peraltro, reati come questi (la giustizia “minore”) sono quelli con cui la gente si confronta quotidianamente e che rappresentano una grossa fetta del carico giudiziario. A. PRESUTTI, *Attori e strumenti della giurisdizione conciliativa: il ruolo del giudice e della persona offesa*, in L. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Verso una giustizia penale “conciliativa”. Il volto delineato dalla legge sulla competenza penale del giudice di pace*, cit., 180, parla di rimedio ad un fenomeno di “denegata giustizia”.

<sup>28</sup> In questo senso cfr. anche V. ZAGREBELSKY, *La domanda di giustizia. Giustizia ordinaria e giustizia onoraria* (presiede A. Abbate), cit., 26; S. CHIARLONI, *Un giudice di pace per la pace dei giudici*, in *Foro it.*, 1989, V, 15; E. GALLUCCI, *La competenza penale del giudice di pace: un nuovo modello di giurisdizione*, in *Cass. Pen.*, 2002, 15. Come rileva N. PICARDI, *Il giudice di pace in Italia alla ricerca di un modello*, in *Riv. dir. proc.*, 1993, 659, la giustizia c.d. “minore” rappresenta un passaggio obbligato di ogni progetto che miri a restituire efficienza all’apparato giudiziario nel suo complesso.

del passato” scarsamente funzionale<sup>29</sup> – anche poiché i fatti in questione offendono diritti della persona spesso coperti dall’inviolabilità di cui all’art. 2 della Costituzione e richiedono quella “veste” penalistica che permette di perseguire funzioni di prevenzione generale e speciale. Si doveva invece provare ad imboccare una nuova via, non priva di rilevanza sul fronte dell’efficienza della macchina giudiziaria<sup>30</sup>, accentuando, anche nell’ambito penale, la fisionomia del Giudice di pace come risolutore di contrasti, “garante della pace sociale”<sup>31</sup>.

L’ambizioso obiettivo preso di mira non è stato raggiunto pienamente. Se si considerano soprattutto alcuni reati attribuiti alla competenza di questo giudice, non ci si può astenere dal criticare le scelte che sono state operate senza alcuna attenzione alle peculiarità del modello delineato, solo per ridurre il carico di lavoro che grava sui magistrati di tribunale.

Nessuno può negare però che la riforma in esame possa configurarsi come un “laboratorio”<sup>32</sup>, un esperimento animato da nobili principi, effettivamente suscettibile di assumere in futuro una più ampia portata operativa<sup>33</sup>.

### 3. In questo quadro si innestano due riforme.

La prima riforma ha preso avvio con la delega alla depenalizzazione e decriminalizzazione contenuta nella legge n. 67/2014, ed ha portato, il 17 novembre 2015, alla presentazione alle Camere dei decreti legislativi di attuazione. La prospettiva che si apre, per la materia penale, è

<sup>29</sup> P. TONINI, *La nuova competenza penale del giudice di pace: un’alternativa alla depenalizzazione?*, cit., 931.

<sup>30</sup> A. PRESUTTI, *Attori e strumenti della giurisdizione conciliativa: il ruolo del giudice e della persona offesa*, cit., 177; P. TONINI, *La nuova competenza penale del giudice di pace: un’alternativa alla depenalizzazione?*, cit., 929; G. DIOTALLEVI, *Soggetti, giurisdizione e competenza*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 24.

<sup>31</sup> V. ZAGREBELSKY, *La domanda di giustizia. Giustizia ordinaria e giustizia onoraria* (presiede A. Abbate), cit., 28; V. BONINI, *Udienza di comparizione*, cit., 251, tra gli altri.

<sup>32</sup> T. PADOVANI, *Premesse introduttive alla giurisdizione penale di pace*, cit., XIII.

<sup>33</sup> A. SCALFATI, *Premessa*, in ID. (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, cit., XIII s.

quella di una certa riduzione del carico di lavoro per il Giudice di pace (ingiuria, danneggiamento, artt. 627, 647, 726 c.p.)<sup>34</sup>.

La seconda riforma<sup>35</sup>, oggetto del presente tavolo di lavoro, è attesa da tempo, visto che nell'art. 245 d.lgs. 51/1998 si leggeva:

Le disposizioni del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificate o introdotte dal presente decreto, in forza delle quali possono essere addetti al tribunale ordinario e alla procura della Repubblica presso il tribunale ordinario magistrati onorari, si applicano fino a quando non sarà attuato il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria a norma dell'articolo 106, secondo comma, della Costituzione, e comunque non oltre cinque anni dalla data di efficacia del presente decreto.

Il progetto elaborato appare ambizioso<sup>36</sup>.

Si insiste, condivisibilmente, sulla formazione permanente<sup>37</sup>, ma non mancano motivi di preoccupazione.

Da una parte, infatti, continueranno ad esserci i giudici onorari chiamati ad operare nell'ufficio del Giudice di pace e, dall'altra, quelli che presteranno il proprio servizio presso il tribunale ordinario<sup>38</sup>.

I giudici onorari di pace che opereranno nell'ufficio per il processo saranno chiamati a coadiuvare da vicino il giudice togato, compiendo

---

<sup>34</sup> La delega ha trovato attuazione con il d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7 e con il d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8.

<sup>35</sup> Successivamente al Convegno, la riforma è stata definitivamente approvata con la Legge 28 aprile 2016, n. 57 recante "Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace".

<sup>36</sup> Le considerazioni svolte in questa sede si basano sul testo del Disegno di legge S. 1738, come approvato dalla Seconda Commissione permanente (Giustizia) in data 28 ottobre 2015, e rinvenibile sul sito <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00950515.pdf>. Il Testo del Disegno di legge successivamente approvato dal Senato e poi, a seguito dell'approvazione da parte della Camera dei Deputati, divenuto legge, presenta solo alcune lievi differenze rispetto al testo considerato al Convegno (d'ora in poi Disegno di legge S. 1738- Comm.).

<sup>37</sup> I magistrati onorari devono partecipare ai corsi di formazione decentrata a loro specificamente dedicati, con cadenza almeno semestrale, secondo programmi delineati dalla Scuola superiore della magistratura: cfr. art. 2 c. 14 Disegno di legge S. 1738- Comm. e l. 57/2016.

<sup>38</sup> Art. 2 c. 1 l. a) Disegno di legge S. 1738- Comm. e l. 57/2016.

atti preparatori, necessari o utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice professionale; saranno chiamati ad operare su specifica delega seguendo le direttive del giudice professionale (pur garantendosi all'onorario la possibilità di chiedere che l'attività o il provvedimento siano compiuti dal giudice professionale quando "non ritiene ricorrenti nel caso concreto le condizioni per provvedere in conformità alle direttive ricevute"); saranno addirittura applicati "in casi tassativi, eccezionali e contingenti" come componenti del collegio giudicante civile e penale; oppure applicati per la trattazione di procedimenti civili e penali di competenza del tribunale ordinario<sup>39</sup>.

Per questi giudici onorari il potere di coordinamento del presidente del tribunale è importante.

Per i primi, invece, una volta definiti i contingenti numerici adeguati per garantire il funzionamento del tribunale, si potrebbe pensare a mantenere in capo ad alcuni Giudici di pace il coordinamento del proprio ufficio, pensando solo a momenti di raccordo con i togati, alla definizione di linee guida, magari attraverso la sezione autonoma del Consiglio Giudiziario a composizione mista di cui si parla nella Riforma.

Non è attraverso un coordinamento centralizzato ed un modello strettamente gerarchizzato che si possano risolvere i problemi di gestione degli uffici dei Giudici di pace, che sono destinati ad aumentare e non certo a ridursi, con l'ampliamento delle materie di loro competenza.

Al contrario, gli uffici dei Giudici di pace hanno bisogno di spazi di autonomia.

Ciò per evitare che i giudici onorari siano visti come dei subordinati dei giudici togati, inseriti in una struttura che li vincolerà all'ottenimento di risultati da cui dipenderà la loro indennità oltre che la loro "breve" carriera.

E ciò allo stesso tempo, per garantire la loro specificità.

Cosa ha voluto dire fino ad oggi essere "Giudici di pace"? Il termine sottolinea la vocazione intimamente conciliativa di questo giudice, capace di esprimere una giustizia qualitativamente diversa.

---

<sup>39</sup> Art. 2 c. 5 Disegno di legge S. 1738- Comm. e l. 57/2016.

È corretto parlare oggi di “giudici onorari di pace”, purché l’aggiunta delle parole finali non sia pleonastica.

L’esperienza di collaborazione con la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, che abbiamo promosso e sviluppato a Trento in questa materia – quella della giustizia conciliativa, riparativa, di pace – esitata nella creazione di uno specifico Osservatorio, ci ha permesso di capire che nell’ambito della giustizia di pace ci sono indubbiamente delle criticità, ma che ci sono soprattutto delle ottime possibilità di crescita, di maturazione e di sviluppo per una diversa concezione della giustizia civile e penale, anche grazie al grado di autonomia che i Giudici di pace hanno mantenuto, alla loro capacità critica e di leggersi come chiamati a svolgere un ruolo peculiare, ma di grande rilievo sociale, visto che i cittadini, quando varcano certe soglie, non sono certo disposti a considerare la questione che li riguarda una semplice bagatella.



## GLI AUTORI

*Guglielmo Avolio*

Presidente del Tribunale di Trento

*David Brunelli*

Professore ordinario di diritto penale presso l'Università degli Studi di Perugia

*Augusto Chizzini*

Professore ordinario di diritto processuale civile presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

*Fulvio Cortese*

Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Trento

*Andrea de Bertolini*

Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Trento

*Giuseppe Detomas*

Assessore regionale ai Giudici di pace della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol

*Gabriella Di Paolo*

Professoressa associata di diritto processuale penale presso l'Università degli Studi di Trento

*Damiano Florenzano*

Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Trento

GLI AUTORI

*Gabriele Fornasari*

Professore ordinario di diritto penale presso l'Università degli Studi di Trento

*Maria Costanza Giatti*

Giudice di pace a Bolzano

*Carlo Maria Grillo*

Presidente della Corte d'Appello di Trento

*Flavio Guella*

Dottore di ricerca, Università degli Studi di Trento

*Marcello Mancini*

Rappresentante regionale dei Giudici di pace della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol

*Elena Mattevi*

Assegnista di ricerca in diritto penale presso l'Università degli Studi di Trento

*Maria Antonella Pasculli*

Professoressa aggregata di diritto penale presso l'Università degli Studi di Bari

*Lorenzo Picotti*

Professore ordinario di diritto penale presso l'Università degli Studi di Verona



**COLLANA**  
**‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO**

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (ed. by) ANDREA PRADI (2015)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)

25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)

26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)

27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)

28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017)

29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017)