



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

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)¹ ci porta infatti a riflettere su un tema – quello dell'organizzazione giudiziaria – forse un po' trascurato dagli studiosi del processo, ma di cruciale importanza

¹ 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 pace².

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 Repub-

² 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"³. 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

³ 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)⁴. 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 conciliazione⁵, su epiloghi processuali all’epoca inediti (ossia forme alternative di definizione del processo come le condotte riparatorie e la tenuità del fatto)⁶ e un sistema sanzionatorio non carcerocentrico⁷. 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*⁸. 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

⁴ C. MAZZUCATO, *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. PICOTTI, G. SPANGHER (a cura di), *Contenuti e limiti*, cit., 143.

⁵ Artt. 2 e 29 d.lgs. 274/2000.

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

⁷ Artt. 52 ss. d.lgs. 274/2000.

⁸ 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 Senato⁹, 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»¹⁰, nonché «risultati di rilievo, in tempi rapidi, in termini di definizione dell'arretrato e di riduzione della durata dei processi»¹¹, così da «dare effettività al principio della ragionevole durata del processo, [...] quale parametro qualitativo della tutela dei diritti»¹². Dalle risorse assegnate all'ufficio del processo (magistrati onorari o tirocinanti)¹³ ci si attende inoltre «un miglior utilizzo delle risorse informatiche [...] e un più agevole avvio e diffusione del processo civile telematico»¹⁴: 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»¹⁵. 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

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

¹⁰ Fascicolo Iter DDL S. 1738, cit., pp. 12 e 34.

¹¹ Fascicolo Iter DDL S. 1738, cit., p. 11.

¹² Fascicolo Iter DDL S. 1738, cit., p. 10.

¹³ 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.

¹⁴ Fascicolo Iter DDL S. 1738, cit., p. 11.

¹⁵ 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 «assediate» da migliaia di ricorsi¹⁶. Non a caso, tra i tanti progetti di riforma della giustizia penale in discussione¹⁷, c'è n'è pure uno in materia di impugna-

¹⁶ 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.

¹⁷ 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-

zioni¹⁸; nel settore processuale-civile, del resto, sono già state adottate alcune misure, ma senza pervenire a risultati soddisfacenti¹⁹.

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. 184/2015²⁰,

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).

¹⁸ 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").

¹⁹ 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, spec. p. 15 ss.

²⁰ 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)²¹. 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»²², 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 attuazione²³. 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

²¹ 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).

²² 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.

²³ 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^o 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 giudiziario²⁴ e dall'art. 50 d.lgs. n. 274/2000.

²⁴ 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 ministero²⁵.

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».

²⁵ 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 ufficio²⁶. 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 indicati²⁷. 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

²⁶ 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.

²⁷ 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 già 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”²⁸ da un altro organo giudicante. Grazie per l’attenzione.

²⁸ 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).