



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE DI RIFORMA DELLA MAGISTRATURA DI PACE ED ONORARIA

1. L'evoluzione dell'istituto del Giudice di Pace.

Secondo l'iniziale intento del legislatore del 1991 la figura del Giudice di Pace doveva riprendere l'omologo istituto di matrice anglosassone caratterizzato per l'assenza di tecnicità ed il ruolo prettamente conciliativo.

Questa iniziale impostazione è andata mutando nel corso degli anni, stante l'inadeguatezza della stessa rispetto alla domanda di giustizia in Italia.

L'insufficienza di tale impostazione deriva, in primo luogo dal fatto che l'ordinamento giuridico italiano prevede, comunque, imprescindibili elementi di tecnicità di natura processuale proprio al fine di garantire la parità delle posizioni delle parti nel giudizio.

Secondariamente, la cultura giuridica italiana (intesa non solo con riguardo all'utenza c.d. tecnica, ossia avvocati, ma anche con riferimento alle parti processuali nei casi in cui possono difendersi personalmente) mal si concilia con una decisione non tecnica, di c.d. buon senso, richiedendo, invece una pronuncia con un'adeguata motivazione ed una valutazione in punto di diritto.

Un magistrato, infine, con finalità meramente conciliative non apporta alcun vantaggio al sistema giustizia, posto che si ritiene, invece, necessaria la previsione di un giudice sul modello del Pretore, ossia un magistrato che possa trattare tutti quei processi, che interessano direttamente i cittadini.

Questa diversa impostazione è andata nel corso del tempo realizzandosi con l'aumento di competenza per valore e per materia del Giudice di Pace.

A fronte di un'iniziale ridotta competenza (fino a Lire 2.500.000 per le cause civili), si è arrivati a prevedere per il Giudice di Pace in materia civile la cognizione per le cause civili con valore non superiore ad Euro 5.000,00 (aumentata ad Euro 20.000,00 per i processi civili in materia di risarcimento danni da circolazione stradale).

In materia d'illeciti amministrativi (c.d. depenalizzazioni), questo magistrato ha cognizione su sanzioni fino a 15.493,00 Euro oltre alla competenza in via esclusiva in ambito di opposizione a decreti di espulsione e convalida del trattenimento e dell'espulsione (art. 13 e 14 D.lgs. 286/98) e di opposizione al decreto del prefetto e convalida dei provvedimenti di prevenzione in materia di sostanze stupefacenti (art. 75 e 75 bis D.P.R. 309/90).

In materia penale è stata attribuita al Giudice di Pace la cognizione di tutti quei reati che interessano direttamente i cittadini ossia, ad esempio, le ipotesi delittuose di percosse, minacce, lesioni volontarie, lesioni colpose, ingiurie, diffamazione, danneggiamento (in particolare attribuendo a questo magistrato in caso di lesioni a seguito di sinistro stradale la competenza anche



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

in presenza di lesioni gravi e gravissime) e recentemente tutti quei reati che interessano l'immigrazione irregolare di cittadini di paesi terzi (art. 10 *bis* e 14 co. 5 *ter* e *quater* D.lgs. 286/98).

A fronte di questo aumento di competenza, si è da un lato intervenuto a livello ordinamentale abbassando il limite di età per la nomina a Giudice di Pace (30 anni) e dall'altro richiedendo quale titolo preferenziale l'esercizio di funzioni giudiziarie pregresse (Got, VPO, GOA, Giudice Tributario o Giudice conciliatore).

E' stato previsto un rigido sistema di controllo disciplinare equiparato a quello della magistratura togata istituendo una Sezione del Consiglio Giudiziario per i Giudici di Pace a cui è demandata la valutazione dell'esercizio dell'azione disciplinare del Presidente della Corte d'Appello e l'espressione del parere sulle proposte tabellari.

Infine, la Scuola Superiore della Magistratura è intervenuta in punto di formazione, prevedendo, nell'ambito delle offerte formative, dei corsi riservati esclusivamente ai Giudici di Pace.

A questo si è accompagnato un regime d'incompatibilità sempre più stringente, ossia assoluto con riferimento al lavoro dipendente sia pubblico che privato e relativo, con riguardo alla professione forense ed un maggiore impegno richiesto al magistrato, con turni di presenza e ruoli di udienza sempre più carichi tali da assimilare la sua figura a quella del Pretore.

2. La non riconducibilità dell'attuale figura del Giudice di Pace nell'ambito del concetto di onorarietà.

Questi interventi normativi che si sono succeduti (in particolare dal 2001 ad oggi), hanno fatto sì che l'incarico di giudice di pace non sia più occasionale, come originariamente previsto, bensì di fatto esclusivo, con oggettiva impossibilità di svolgere la professione forense, con l'obbligo di assicurare la propria presenza, con sanzioni disciplinari in caso di mancato rispetto dei termini per il deposito di provvedimenti.

Il legislatore italiano ha pertanto di fatto ricostituito la figura del Pretore, attribuendogli competenze, che sia sotto il profilo quantitativo che, soprattutto, qualitativo, richiedono un impegno in via esclusiva, senza, però, prevedere quelle necessarie garanzie volte a tutelare non solo i diritti del magistrato, ma anche e soprattutto l'autonomia della magistratura.

Pertanto, la situazione attuale si pone in aperto contrasto con quelli che sono i presupposti dell'onorarietà dell'incarico, ossia l'occasionalità dello svolgimento dello stesso e l'assenza di vincoli disciplinari collegati alla produttività nell'esercizio dell'incarico.

Conseguentemente, lo status del Giudice di Pace, anche, in considerazione di quanto sopra non va ricondotto alla previsione del secondo comma dell'art. 106 della Costituzione, ma del primo comma, anche in virtù della ultima decisione della Corte di Cassazione, che con la sentenza n. 4410 del 23 febbraio 2011 ha riconosciuto la natura "paraconcorsuale" della nomina e delle successive verifiche quadriennali dei giudici di pace.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

3. L'incostituzionalità e la contrarietà con la normativa dell'Unione Europea della temporaneità dell'incarico.

A fronte di quanto sopra esposto, è necessario prevedere un sistema che, pur differenziandosi da quello previsto per la magistratura togata, comunque disciplini la possibilità di rinnovo quadriennale dei mandati per i giudici di pace, previa verifiche di professionalità, senza alcun limite temporale al di là di quello del raggiungimento dei limiti di età.

Diversamente si avrebbe una chiara violazione dell'art. 3 della Costituzione.

L'art. 8 della L. 374/91 prevede un regime d'incompatibilità assoluta con i lavori di dipendente pubblico e privato lasciando una situazione d'incompatibilità relativa con l'esercizio della professione forense.

Tale ultima incompatibilità, in considerazione dell'attuale impegno richiesto al Giudice di Pace (con sanzioni disciplinari in caso d'inadempienza) è di fatto assoluta, non potendosi realisticamente esercitare la professione forense.

Conseguentemente, prevedendo un limite di mandati (com'è ad esempio nel caso del DDL 548 ad iniziativa del Sen. Caliendo), di fatto, si preclude l'accesso a tutti coloro che, non avendo rendite o altre disponibilità finanziarie, al termine dell'incarico rimarrebbero senza lavoro.

Pertanto, la previsione della temporaneità dei mandati legittima una disparità d'ingresso nella funzione, tra i soggetti titolari o meno di altre rendite, in aperta violazione dell'art. 3 e soprattutto degli artt. 101 e 104 della Costituzione.

La situazione della temporaneità dell'incarico, oltre ad essere gravemente lesiva dell'autonomia della magistratura, si pone in contrasto con la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, con la Carta di Strasburgo e con la Raccomandazione del 17 novembre 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec /2010/12 che al paragrafo 49 e 51 afferma che la certezza di permanenza nelle funzioni e l'inamovibilità sono elementi chiave dell'indipendenza dei giudici ⁽¹⁾.

Infine, la Corte di Giustizia Ue con Sentenza del 12.12.2013 (Causa C-361/12) ha espressamente dichiarato *“l'illegittimità della legislazione italiana in materia di precariato pubblico, accertando che l'Italia e la normativa interna non riconoscono e non garantiscono ai lavoratori pubblici precari le tutele e le garanzie previste dal legislatore europeo”*.

¹ cfr. Raccomandazione del 17 novembre 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec /2010/12: *“49. La certezza di permanenza nelle funzioni e l'inamovibilità sono elementi chiave dell'indipendenza dei giudici. Di conseguenza ai giudici deve essere garantita la permanenza nelle funzioni fino al raggiungimento dell'età di pensionamento obbligatorio, se essa esiste”* e *“51 Quando il reclutamento preveda un periodo di prova o una nomina a termine, la decisione sulla conferma o sul rinnovo della nomina deve essere effettuata esclusivamente in conformità al paragrafo 44 per garantire il pieno rispetto dell'indipendenza della magistratura”*.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

In costanza di tale pronuncia, una normativa che preveda la temporaneità dell'incarico per il magistrato che svolge le funzioni di giudice di pace si porrebbe in aperto contrasto con la direttiva 1999/70/CE.

Il principio dell'autonomia ed imparzialità della magistratura è, infatti, collegata all'esercizio della funzione giudiziaria e non alla natura del rapporto di servizio con l'amministrazione dello Stato.

Diversamente opinando, si affermerebbe che tale principio non è posto a tutela della funzione, ma a beneficio di una particolare categoria di cittadini, in aperta violazione quindi degli artt. 3, 101 e 104 della Costituzione.

Infatti, si affermerebbe, che per tutti quei procedimenti che ricadono nella competenza del Giudice di Pace i cittadini non debbono avere garantito il diritto, costituzionalmente tutelato, di un giudice terzo ed imparziale.

4. L'incostituzionalità della previsione del sistema di pagamento 'a cottimo' per i Giudici di Pace.

La certezza di una retribuzione per un magistrato è finalizzata a garantire e l'autonomia del giudice in modo da essere indipendente e non a rischio corruzione.

L'attuale sistema che, da un lato, non consente, di fatto, al giudice di pace di svolgere altro incarico e dall'altro, prevede un rigido sistema di pagamento a cottimo, è gravemente lesivo dell'autonomia del magistrato.

Sul punto si è più volte espressa la Corte Costituzionale che ha affermato come la retribuzione dei magistrati riguarda *“un aspetto essenziale all'attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza”* (Corte Cost. n. 1/1978; Corte Cost. n. 42/93) la quale ha stabilito che tale aspetto è fondamentale *“in modo da evitare che i magistrati siano soggetti a periodiche rivendicazioni di altri poteri”*.

Da ultimo si è espressa in tal senso anche la decisione della Corte Costituzionale n. 223 del 08/10/2012.

Anche questo aspetto è contenuto nella Raccomandazione del 17 novembre 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec /2010/12 che stabilisce la contrarietà dell'attuale sistema di pagamento a cottimo con la normativa dell'Unione Europea ⁽²⁾

² cfr. Raccomandazione del 17 novembre 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec /2010/12 : *“55 Devono essere evitati sistemi che facciano dipendere dalle prestazioni gli elementi essenziali della retribuzione, in quanto essi possono creare difficoltà all'indipendenza dei giudici”*.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

5. L'impossibilità di procedere ad una riforma unitaria delle altre figure di magistrati onorari.

Il limite di alcuni progetti di riforma è quello di procedere ad una riforma unitaria di tutte le figura di magistrati onorari senza considerare le loro ontologiche differenze di fondo.

Il giudice di pace è titolare esclusivo di una funzione, è un giudice monocratico, un primo grado di giudizio, che applica in autonomia l'art. 101 e l'art. 111, Cost., la cui figura è prevista nella Costituzione al comma terzo dell'articolo 116.

Diversamente, i Vice Procuratori Onorari ed i Giudici Onorari di Tribunale svolgono un'importantissima funzione, ma di sostituzione del magistrato titolare dei procedimenti.

A conferma di ciò vi è un diverso regime d'incompatibilità per le due figure in quanto per questi ultimi non vi è incompatibilità con il lavoro di dipendente pubblico e privato, come per il giudice di pace, e con riferimento alla libera professione, questa va individuata con l'ufficio e non con l'intero circondario.

Ecco quindi la necessità di procedere a due differenti *status*: uno per il giudice di pace ed un altro per i magistrati onorari di tribunale, in modo che l'esercizio delle funzioni di giudice onorario costituisca un requisito per l'accesso alla corso-concorso per la nomina a Giudice di Pace.

6. La soluzione prospettata nel progetto di riforma.

Conseguentemente al fine di costruire un sistema organico si sono previste due diverse discipline, contenute nei due capi del progetto di legge che tengono conto delle peculiarità delle diverse figure di magistrati non di carriera (giudici onorari e giudici di pace).

Il collegamento tra le due figure consiste nel fatto che l'accesso al corso-concorso di giudice di pace è subordinato allo svolgimento di un periodo di esercizio di funzioni di Got o Vpo.

Pertanto il magistrato che decide di intraprendere il percorso professionale della magistratura onoraria, ha un definito cammino, ossia lo svolgimento delle funzioni di assistenza al giudice togato e di sostituzione all'attività di udienze che si conclude, in caso di superamento del concorso da giudice di pace, con lo svolgimento di funzioni monocratiche senza alcun limite temporale se non quello del raggiungimento dei limiti di età.

La diversità con lo *status* giuridico di magistrato togato sta in primo luogo nell'assenza di progressione in carriera, ossia il giudice onorario, terminerà il proprio corso con le funzioni monocratiche di giudice di pace, senza poter accedere quindi alle funzioni giudiziarie superiori.

Secondariamente, diversa è la natura del rapporto di servizio con la pubblica amministrazione.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

Nell'un caso, quello della magistratura togata, avremo un rapporto a tempo indeterminato, rispetto al quale il mancato superamento della seconda verifica di professionalità si atteggia come causa di cessazione del rapporto.

Nel caso del Giudice di Pace, invece, avremo dei rapporti di lavoro a tempo determinato di quattro anni, con possibilità di rinnovo per ulteriori quadrienni, non a discrezionalità dell'amministrazione o determinato dalla carenza di organico, ma subordinando tale rinnovo al superamento della verifica quadriennale disposta dalla Sezione del Consiglio Giudiziario per i Giudici di Pace ed infine dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Tale soluzione non si pone poi, in contrasto con le linee direttrici dell'Associazione Nazionale Magistrati sulla riforma della magistratura onoraria.

Infatti, nel progetto *“La giustizia del futuro - le proposte dell'Anm per il paese”*, al punto 7 viene ribadita la necessità di procedere al riordino della magistratura onoraria con *“l'introduzione di opportune forme di previdenza, la regolamentazione della temporaneità degli incarichi, con proroghe collegate a valutazioni di professionalità e rendimento, che assicurino un'adeguata programmazione”* ⁽³⁾.

Un sistema così delineato, da un lato consente di garantire l'autonomia e l'imparzialità della magistratura, e dall'altro di creare un sistema che non si ponga in posizione eccentrica rispetto al dettato costituzionale.

Una riforma della magistratura onoraria non può prescindere da quella che è la necessità di tutelare la funzione giudiziaria in quanto il principio dell'autonomia della magistratura non è posto a beneficio della persona del giudice, ma a garanzia dell'ordinamento democratico, perché solo affermando tale principio si può garantire quella che è la norma fondamentale di uno Stato di diritto ossia l'uguaglianza di tutti di fronte alla legge.

Avv. Stefania Trincanato
Presidente CGdP

Avv. Massimo Libri
Vice Presidente CGdP

³ cfr. Anm *“La Giustizia del futuro”* 12 febbraio 2013, pag. 5: *“7) Occorre procedere al riordino della magistratura onoraria, in modo conforme al quadro costituzionale, con un più rigoroso sistema di selezione, l'approfondita valutazione delle piante organiche, l'individuazione tassativa delle competenze e delle modalità di supplenza, l'introduzione di opportune forme di previdenza, la regolamentazione della temporaneità degli incarichi, con proroghe collegate a valutazioni di professionalità e rendimento, che assicurino un'adeguata programmazione”*.