



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

RELAZIONE AL D.D.L. N. 548 PRIMO FIRMATARIO SEN. CALIENDO

A. L'evoluzione dell'istituto del Giudice di Pace e l'anacronismo del D.D.L. 548.

1. La *ratio* originaria 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 è, 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.

2. La successiva modifica sostanziale della figura (aumento di competenza e previsione di requisiti di professionalità), con conseguente abbandono della figura del giudice della terza età.

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).



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

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 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.

3. Il contrasto del D.D.L. 548 con l'evoluzione normativa dell'istituto.

In quest'ottica, il D.D.L. 548 appare superato e in patente contrasto con lo status attuale e con lo sviluppo della figura di questo magistrato, oltre che avulso da una visione costruttiva e positiva della riforma della giustizia.

Non è, difatti, possibile procedere con la riforma della giustizia di pace in modo scollegato rispetto ad una visione di migliore efficienza della giustizia in generale, sempre più invocata dal Paese, dalle istituzioni europee e dagli imprenditori.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

Esaminando l'excursus della storia del GdP, si evince che, a fronte di una media di 586 sentenze civili all'anno per ciascun magistrato (dato Ministero della Giustizia), di impugnazioni inferiori al 10%, non appare più fondata né attuale l'accusa di scarsa professionalità, spesso utilizzata a giustificazione dei progetti di riforma più punitivi, posto che, anzi, il GdP si presenta come strumento essenziale e fondamentale per numerose positive riforme, come in tema di **sovraffollamento delle carceri, di compromissione dei tempi di decisione delle cause, di conciliazioni compatibili con il diritto di difesa delle parti, di risposta celere ai creditori, di abbattimento delle prescrizioni in materia penale, e di risposta di giustizia in generale per i cittadini**, già, peraltro, presentate alle istituzioni dalla CGdP.

Il D.D.L. 548 si pone in aperto contrasto rispetto alle moderne esigenze che derivano da queste tematiche, e perseguire nella sua realizzazione, renderebbe il Legislatore responsabile di avere definitivamente compromesso uno dei pilastri fondamentali su cui fondare una giustizia moderna e competitiva con quella dei Paesi europei più efficienti.

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

1. A seguito delle modifiche normative intercorse negli anni l'incarico del Giudice di Pace da episodico è diventato a tempo pieno.

Gli 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, ribadita dal D.D.L. 548, 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.

2. La natura concorsuale del procedimento di nomina alle funzioni di Giudice di Pace.

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



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

del 23 febbraio 2011 ha riconosciuto la natura “paraconcorsuale” della nomina e delle successive verifiche quadriennali dei giudici di pace.

I Giudici di Pace entrati nelle funzioni a seguito del bando di concorso del 98, hanno, infatti, dovuto seguire la seguente procedura concorsuale, così come disciplinata dall’art. 4 bis comma 7 della L. 374/91 e dalla circolare del CSM P-15880:

- a) selezione dei candidati al corso concorso sulla base dei titoli con individuazione di un numero di candidati in misura doppia rispetto ai posti disponibili;
- b) previsione di un periodo di tirocinio composto da due mesi in ambito civile, due in ambito penale ed ulteriori due di ‘mirato’ ossia tirocinio finalizzato alle funzioni da svolgere;
- c) valutazione dall’idoneità alle funzioni da parte del Consiglio Giudiziario;
- d) formazione delle graduatorie sulla base delle reazioni dei magistrati assegnatari da trasmettersi al Consiglio Superiore della Magistratura;
- e) Decreto ministeriale di nomina.

La disciplina di nomina che ha interessato i giudici in servizio ha, pertanto, a tutti gli effetti natura concorsuale.

Trattasi certamente di un concorso diverso rispetto a quello che consente l’accesso alla magistratura professionale, ma sul punto non vi è una presunzione di esclusività, rispetto a quanto prevede l’art. 106 della Costituzione.

3. Il contrasto della temporaneità dell’incarico con le attuali funzioni di giudice monocratico di primo grado.

In quest’ottica, inoltre, è necessario rilevare che il GDP è giudice di primo grado, che applica in autonomia l’art. 101 e 111 Cost., mentre è indicato specificamente nell’art. 116 Cost., quale giudice di prossimità, appartenente, inoltre, all’ordinamento giudiziario, come indicato nell’art. 1, comma 1, lettera a) , R.D. n. 12/1941 (Ordinamento Giudiziario).

Con tale premessa, risulta ancora più evidentemente illegittimo prevedere ancora nella riforma del GdP la temporaneità dell’incarico, che deve essere superata, seppure non attraverso una stabilizzazione, bensì con la previsione della continuità delle verifiche, sino al raggiungimento del limite di età.

In tale modo, con il mantenimento e il consolidamento della professionalità dei GdP, il Paese non perderebbe risorse su cui ha investito e si potrebbero attuare le riforme della giustizia, correttamente fondate su uno degli organi giurisdizionali, previsti dalla Legge ed essenziali per l’ammodernamento della giustizia.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

Contravvenendo all'interesse dei cittadini, e alle norme di legge richiamate, invece, il D.D.L. 548 è addirittura peggiorativo dell'attuale status dei GdP, che precarizza ancora maggiormente, con il conseguente detrimento della sua figura e delle sue funzioni.

4. La lesione dell'onorabilità e dell'autonomia delle funzioni di Giudice di Pace, con la figura prevista nel D.D.L. 548 di 'neolaureato in attesa di migliore occupazione'.

Emblematico, in tal senso, appare il passaggio della Relazione al D.D.L. 548, che si riferisce alla scelta su come reclutare i GdP e alla sua motivazione, che denuncia, quanto meno, la scarsa, per non dire nulla, considerazione per gli interessi dei cittadini: *“Vengono invece rimodulati i criteri per il conferimento di tali funzioni, al fine di incentivare il reclutamento dei migliori tra i giovani laureati in giurisprudenza, a cui nelle more del definitivo inserimento nel mondo lavorativo attraverso il superamento di un concorso pubblico o il consolidamento della propria attività professionale -- lo Stato offre la possibilità di svolgere una preziosa esperienza professionale, previo un adeguato periodo di formazione mirata all'esercizio delle funzioni giudiziarie onorarie”*.

Visto lo stato attuale dei conti pubblici, non si pensava di potersi permettere tali facezie, a scapito del Paese, posto che gli attuali incarichi dei GdP spaziano dalla materia civile, amministrativa al penale, oltre alle specificità, inerenti il Testo Unico sull'immigrazione clandestina e i provvedimenti di prevenzione in materia di sostanze stupefacenti (art. 75 e 75 bis D.P.R. 309/90).

Non è ipotizzabile un quadro in cui il giudicante è meno competente degli avvocati che gli stanno di fronte, pena il blocco della giustizia di pace, con tutte le conseguenze del caso, anche in termini di risarcimento del danno per la c.d. Legge Pinto, a cui gli attuali GdP sono esenti.

Ma soprattutto non è accettabile che le materie trattate dal giudice di pace, in cui in particolare vi sono questioni che attengono la libertà individuale (ad esempio le convalide presso i CIE l'applicazione di sanzioni di permanenza domiciliare in materia penale e di misure di prevenzione ex art. 75 bis T.U. Stupefacenti e 14 T.U. Immigrazione), vengano affidate ad un neo laureato che *'fa pratica'* sulla vita delle persone in attesa di un migliore impiego.

E' una visione gravemente lesiva dell'onorabilità della magistratura e soprattutto dei diritti individuali.

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

1. L'incostituzionalità del sistema del DDL 548 che sostanzialmente prevede la possibilità di accedere alle funzioni unicamente in favore di persone che possono avvantaggiarsi di un'autonoma disponibilità finanziaria.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

A fronte di quanto sopra esposto, è, invece, come detto, 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, previe 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.

Ed in tal senso il D.D.L. 548 è palesemente incostituzionale.

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, di cui al D.D.L. 548, 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 di 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.

2. Il contrasto della temporaneità dei mandati con la normativa dell'Unione Europea.

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.

3. Il contrasto della temporaneità dei mandati con la Carta Costituzione per lesione al principio dell'autonomia della magistratura nelle materie rimesse alla competenza esclusiva del Giudice di Pace.

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.

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”*, tra 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”* ⁽²⁾.

La continuità dei mandati, quindi, 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.

² 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”*.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Viale Masini 4
40121 Bologna
www.giustiziadipace.it

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

La certezza di una retribuzione adeguata 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 ⁽³⁾

E. L'impossibilità di procedere ad una riforma che unisca tutte le figure di magistrati onorari.

Oltre alla sua incostituzionalità, il D.D.L. 548 ha come limite 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, come detto, 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.

³ 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

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 possa eventualmente costituire un requisito per l'accesso al corso-concorso per la nomina a Giudice di Pace.**

F. Conclusioni.

Per tutte le argomentazioni esposte, si evidenzia che il D.D.L. 548 nascerebbe, oltre che superato dallo stato attuale del GdP, e dalle necessità future della giustizia, già viziato da incostituzionalità e contrario alle direttive comunitarie.

E non si tratta di modificare alcune norme, tale riforma è completamente sbagliata e da respingere.

Viceversa, al fine di rendere coerente con i principi generali di diritto il D.D.L. 548 bisognerebbe tornare indietro sulle competenze del GdP, svuotare la gran parte delle attribuzioni assegnate, ovvero gli incidenti stradali, la materia penale, l'immigrazione clandestina ecc., per farle rientrare in quelle del Tribunale, e rendere il GdP al pari del primo conciliatore, che decide secondo equità ed a cui non è richiesta una presenza continuativa, né obblighi al pari dei magistrati togati.

Se l'attuale Legislatore ha il coraggio di fare ciò, sempre, ovviamente, in un'ottica di riforma generale della giustizia, allora è possibile (ma non sicuro), che le eccezioni di patente e fondamentale illegittimità della riforma Caliendo possano anche farsi rientrare.

E' ovvio, però, che deve assumersi la responsabilità avanti ai cittadini di avere voluto portare avanti una riforma contraria ai loro interessi, con le conseguenze politiche correlate.

Una riforma seria 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.

Per questo, rimane la ferma contrarietà della Confederazione al D.D.L. 548, in quanto lesivo dell'autonomia della magistratura e pertanto incostituzionale ed in aperto contrasto con la normativa dell'Unione Europea.

Avv. Stefania Trincanato
Presidente CGdP

Avv. Massimo Libri
Vice Presidente CGdP