

Note critiche sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria



di **Giuliano Scarselli**

ordinario di diritto processuale civile, Università di Siena

Avvocato

10 luglio 2017

1. Il Consiglio dei ministri ha approvato, in data 5 maggio 2017, uno schema di decreto legislativo sulla riforma della magistratura onoraria, a norma della legge 29 aprile 2016 n. 57.

In base ad essa, il nuovo assetto della magistratura onoraria può così essere riassunto.

a) Il “Giudice onorario di pace”, unico giudice onorario a fronte della bipartizione tra giudice di pace e giudice onorario di tribunale fino ad oggi esistente, è un magistrato onorario addetto all’Ufficio del giudice di pace (art. 1); l’ufficio del giudice di pace è però coordinato dal Presidente del Tribunale, il quale distribuisce ai giudici onorari di pace il lavoro, vigila sulla loro attività e sorveglia l’andamento dei servizi (art. 8). L’incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego (art. 1, comma 3).

b) I giudici onorari di pace possono essere assegnati all’ufficio del processo (art. 9, comma 2). Nei primi due anni, i giudici onorari di pace sono necessariamente assegnati all’ufficio del processo (art. 9, comma 4). Se assegnati all’ufficio del processo, questi non possono esercitare proprie funzioni giurisdizionali (art. 9, comma

3).

c) Decide il Presidente del tribunale quali giudici onorari di pace debbano essere assegnati all'ufficio del processo, in conformità a delibera del Csm. Il procedimento segue le regole di cui all'art. 7 *bis* r.d. 12/1941 (art. 10).

d) I giudici onorari di pace svolgono all'interno dell'ufficio del processo due compiti:

da) da una parte coadiuvano il giudice professionale, ponendo in essere atti preparatori, quali studio del fascicolo, ricerca di giurisprudenza e predisposizione di minute (art. 10, comma 10);

db) da altra parte possono compiere attività giurisdizionali delegate dal giudice professionale non di particolare complessità, quali assunzione dei testimoni, tentativi di conciliazione, pronuncia di ordinanze provvisorie di condanna, liquidazione di compensi e provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive (art. 10, comma 11).

e) Ai giudici onorari di pace che svolgono le loro funzioni all'interno dell'ufficio del processo possono essere poi delegate le decisioni di tutti i provvedimenti indicati all'art. 10, comma 12: dalla volontaria giurisdizione, alla tutela possessoria, dalla previdenza ed assistenza, alle opposizioni alle sanzioni amministrative, da tutte le controversie entro il valore di 50.000,00 euro alle controversie fino ad 100.000,00 euro se relative a risarcimento danni da sinistri automobilistici, etc... .

f) Con riferimento a tutte le attività delegate il giudice onorario di pace si attiene alle direttive concordate con il giudice professionale, titolare del procedimento, anche alla luce dei criteri generali definiti all'esito delle riunioni di cui all'art. 22. Se il giudice onorario di pace, con riferimento ad un caso di specie, non ritiene di poter provvedere conformemente alle direttive ricevute, riferisce al giudice professionale, al quale a questo punto spetta compiere l'attività già oggetto di delega (art. 10, comma 14).

g) Ed ancora, ai giudici onorari di pace inseriti nell'ufficio del processo, dopo i primi due anni, possono essere assegnati la trattazione di procedimenti civili e penali di competenza del tribunale quando sussistono le condizioni di cui all'art. 11, ovvero quando il tribunale presenta vacanze di posti in organico, oppure i singoli giudici professionali hanno pendenze o cause sopravvenute tali da pregiudicare la ragionevole durata del processo. L'assegnazione degli affari è effettuata dal presidente del tribunale, previo parere del Consiglio giudiziario, ed è trasmessa al Csm (art. 11, comma 7). Qualsiasi controversia di competenza del tribunale può essere assegnata al giudice di pace onorario, con la sola esclusione dei procedimenti indicati all'art. 11, comma 6.

h) Ed infine i giudici onorari di pace inseriti nell'ufficio del processo, dopo due anni, possono essere destinati a comporre i collegi, alle medesime condizioni alle quali questi possono essere assegnatari di procedimenti civili e penali (art. 12).

i) I giudici onorari di pace partecipano alle riunioni trimestrali organizzate dal presidente del tribunale o, su delega di quest'ultimo, da un presidente di sezione o da un giudice professionale per l'esame delle questioni giuridiche più rilevanti, per la discussione delle soluzioni adottate e per favorire lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi innovative (art. 22).

l) L'indennità spettante ai magistrati onorari si compone di una parte fissa e di una parte variabile di risultato:

la) la parte fissa è corrisposta ogni trimestre ed è pari ad 16.140,00 euro lordi annui; se inseriti nell'ufficio del processo detta indennità viene corrisposta solo nella misura dell'80%;

lb) la parte variabile può essere riconosciuta in misura non inferiore al 15% e non superiore al 30% della parte fissa, qualora il magistrato onorario consegua nell'anno solare gli obiettivi a lui assegnati dal Presidente del tribunale (art. 23). La malattia, l'infortunio e la gravidanza dei magistrati onorari non comporta dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa senza diritto all'indennità (art. 25).

m) Se ricorrono particolari esigenze dell'ufficio i giudici onorari di pace possono esser chiamati a prestare la loro attività anche durante il periodo feriale (art. 24).

n) Sono infine aumentate le competenze per valore e per materia del giudice di pace secondo l'art. 27, che modifica l'art. 7 e l'art. 16 *bis* del codice di procedura civile.

2. Credo che niente, meglio della sintesi dei punti salienti di questo decreto legislativo, sia in grado di illustrare il programma che si intende realizzare in tema di magistratura onoraria.

Se il disegno riformatore era già chiaro al tempo dell'approvazione della legge delega, oggi appare evidente in ogni suo momento: questa riforma intende infatti sgravare il lavoro dei giudici professionali utilizzando a questo fine i giudici onorari, i quali si trasformano, così, in meri collaboratori dei primi.

Il lavoro dei giudici professionali viene sgravato in tre diversi modi.

a) Aumentando la competenza del giudice di pace, con sottrazione al giudice professionale di contenzioso che fino ad oggi era invece di competenza del tribunale, e ciò tanto con riferimento al processo di cognizione quanto con riguardo a quello di esecuzione (art. 27).

b) Consentendo l'assegnazione di pratiche di competenza del tribunale alla trattazione e decisione dei giudici onorari di pace (art. 11).

c) E infine delegando attività e decisioni di competenza del tribunale all'ufficio del processo, il tutto secondo le regole sopra ricordate (art. 10).

In sostanza, si dà così un po' di contenzioso ai giudici di pace, altro po' di contenzioso si assegna ai giudici di pace che lavorano in tribunale nell'ufficio del processo, e quello che resta lo si fa comunque all'interno dell'ufficio del processo, e quindi di nuovo lo si fa fare ai giudici onorari di pace.

Il giudice professionale si trasforma, in questo modo, in un piccolo capo di un piccolo ufficio, ovvero quello del processo, e più che lavorare farà lavorare i suoi collaboratori; il giudice onorario si trasforma invece in ancella del giudice professionale, il tutto per 16.000,00 euro lordi annui.

Questa è la riforma, ed eviterei fuorvianti retoriche finalizzate, più o meno consapevolmente, a celare i reali e concreti intenti di queste novità.

E torno, allora, a porre la domanda che già posi in seno al commento della legge delega, ovvero se compito del legislatore è quello di migliorare l'efficienza della giustizia oppure le condizioni di lavoro dei giudici professionali.

In parte questi concetti si sovrappongono, perché, fino ad un certo punto, è evidente che migliorare le condizioni di lavoro dei giudici professionali è, al tempo stesso, migliorare l'efficienza della giustizia; ma v'è anche una parte nella quale questi concetti non si sovrappongono più, e allora, per quella parte, dovrebbe esser chiaro che il legislatore deve tendere a migliorare il sistema giustizia, non le condizioni di lavoro della magistratura professionale.

Al contrario, questa riforma si è occupata solo di un aspetto, e non dell'altro.

Questa non è la riforma dei giudici onorari; ai giudici onorari questa riforma non concede niente: né migliori retribuzioni, né minime forme di stabilizzazione del lavoro, né minime forme di assistenza e/o previdenza. Direi,

nemmeno riconosce il ruolo fondamentale che questa magistratura ha avuto in tutti questi anni, dalla soppressione delle preture ad oggi.

Questa riforma è stata fatta, invece, sotto l'esclusivo angolo visuale della magistratura professionale.

3. Non si tratta, allora, di far esegesi di una o di altra singola disposizione legislativa; si tratta di denunciare il disegno che sta alla base della riforma.

E si tratta, in particolare, di valutare se questa concretizzazione della legge delega 57/2016, nonché la legge delega stessa, sia conforme ai nostri valori costituzionali e alle direttive europee.

Al riguardo, a me sembra quanto segue.

a) In primo luogo chiedo se sia costituzionalmente legittimo che un ufficio giudicante qual è quello del giudice di pace, che è ufficio distinto ed autonomo rispetto al tribunale, e che ha svariate competenze in materia civile e penale, oggi ampliate dagli artt. 27 e 28, sia diretto dal capo di un altro ufficio giudiziario, qual è il Presidente del tribunale (art. 8), e non abbia più un proprio dirigente.

b) Chiedo, poi, se sia costituzionalmente legittima la previsione di cui all'art. 8, comma 4, secondo la quale il Presidente del tribunale ha il compito di vigilare sull'attività dei giudici onorari di pace in materia di espropriazione mobiliare e presso terzi, nonché di stabilire le direttive e le prassi applicative in materia.

Ed infatti, mi sembrerebbe, nella misura in cui i procedimenti in materia di espropriazione mobiliare e presso terzi sono di competenza del giudice di pace, e nella misura in cui il giudice di pace esercita su esse funzioni giurisdizionali per una competenza attribuitagli direttamente dalla legge, non vedo come l'esercizio di quella funzione possa essere condizionata dalle direttive di altri giudici, o da un capo dell'ufficio, senza che ciò comporti infrazione alla indipendenza del giudice.

c) V'è da chiedersi, ancora, se sia costituzionalmente legittimo che per i giudici onorari di pace non sia prevista solo la formazione e l'aggiornamento, bensì delle riunioni trimestrali per l'esame delle questioni giuridiche più rilevanti di cui abbiano curato la trattazione, e ciò per la discussione delle soluzioni adottate (art. 22). V'è da chiedersi, infatti, se sia costituzionalmente legittimo, oltretutto dignitoso, che la formazione in questi casi non si faccia sullo studio di fattispecie astratte, bensì la si faccia in concreto sui provvedimenti che quel giudice ha adottato, un po' come una professoressa di liceo fa con i compiti degli studenti, per valutare la correttezza degli elaborati e indicare le giuste soluzioni; a fronte, invece, di un principio di indipendenza della funzione, che anche ai giudici onorari non può, né deve, essere negata.

d) V'è da chiedersi, ancora, se sia costituzionalmente legittimo che un giudice onorario, ancorché privo della qualifica di pubblico impiego, e pur tuttavia svolgente pubbliche funzioni, possa rendere la propria attività senza alcun riconoscimento di assistenza, infortuni, gravidanza, in contrasto con le direttive europee, che escludono che detti costi possano porsi interamente a carico del lavoratore, e in contrasto anche con un minimo senso di giustizia sostanziale, che imporrebbe una qualche solidarietà sociale dinanzi a simili eventi.

e) V'è da chiedersi se sia costituzionalmente legittimo che i magistrati onorari vengano pagati con una retribuzione che, in parte, è condizionata al raggiungimento di obiettivi fissati dal Presidente del tribunale. Se la retribuzione dei magistrati professionali dipendesse dai risultati raggiunti, da ogni parte si griderebbe alla incostituzionalità; sono da indicare, allora, le ragioni per le quali una simile forma di retribuzione può essere invece legittima per il magistrato onorario, che, parimenti a quello professionale, svolge funzioni giurisdizionali. In ogni caso la retribuzione prevista per i giudici onorari di pace non appare conforme a quanto statuito dal Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa (CEDS) nel provvedimento pubblicato in data 16 novembre 2016, nonché dalla Commissione Europea (in relazione al caso EU PILOT 7779/15/EMPL, conclusosi con esito negativo per l'Italia) e dalla Commissione delle Petizioni del Parlamento europeo con lettera del Presidente del 23 marzo 2017.

f) V'è da chiedersi, ancora, se sia costituzionalmente legittimo che da una parte si preveda che il lavoro dei magistrati onorari sia temporaneo, tale da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di altre attività lavorative o professionali e non determini in nessun caso un rapporto di pubblico impiego (art. 1), e dall'altra parte si preveda che i magistrati onorari possano però essere chiamati a prestare la loro attività anche durante il periodo feriale (art. 24).

g) V'è da chiedersi se sia costituzionalmente legittimo affidare ai giudici onorari dell'ufficio del processo tutti i compiti che l'art. 10 prevede: il giudice onorario, di una pratica che è del giudice professionale, studia il fascicolo, fa la ricerca di giurisprudenza, predispose gli atti preparatori, assume tutte le ordinanze interlocutorie anche a carattere decisorio (artt. 186 *bis* e 423 cpc), procede all'assunzione dei mezzi di prova, e infine provvede alla decisione in tutti i casi di cui al comma 12, che sono moltissimi, e che possono attenerne a materie delicate quali quelle della famiglia o della previdenza.

Che fa, in questo contesto, il giudice professionale?

Niente, dà solo disposizioni, visto che «Il giudice onorario di pace svolge le attività delegate attenendosi alle direttive concordate col giudice professionale» (comma 13).

Credo sia di dubbia costituzionalità, allora, che ogni pratica del giudice professionale venga poi di fatto svolta e decisa dal giudice onorario, poiché meccanismi così vasti e diffusi di deleghe delle funzioni, che allontanano il giudice professionale dalla conoscenza diretta della causa e dalla decisione, contrastano a mio parere con la

stessa riserva di giurisdizione che la nostra costituzione contempla, e tolgono al cittadino la garanzia del giusto processo.

h) E v'è da chiedersi, infine, se sia costituzionalmente legittimo assegnare ai giudici onorari di pace inseriti nell'ufficio del processo la trattazione e decisione di procedimenti civili di competenza del tribunale in base alla disfunzione dell'ufficio o alla disfunzione del lavoro di altri giudici professionali di quell'ufficio, così come prevede l'art. 11. In sostanza, presupposto dell'assegnazione di procedimenti civili a giudici onorari è la crisi dell'ufficio, e si crea così una sorta di conflitto di interesse: perché, se l'ufficio cerca di uscire dalla crisi, perde la possibilità di delegare procedimenti civili a giudici onorari; mentre se l'ufficio vuol godere di questo vantaggio, deve necessariamente mantenersi nella crisi indicata dall'art. 11.

4. Residua valutare se questa riforma migliora il funzionamento della giustizia sotto il profilo della qualità e dei tempi.

a) Sotto il profilo della qualità, direi senz'altro no.

Se, come dobbiamo immaginare, il giudice professionale ha maggiore formazione e preparazione rispetto a quello onorario, l'allontanamento del giudice professionale dall'esercizio della funzione giurisdizionale non può certo essere valutato come fattore di miglioramento del servizio giustizia, ma anzi deve essere additato come un grave difetto di questa riforma.

Non giova alla qualità della giustizia che il giudice professionale non abbia ormai quasi più contatti diretti con il fascicolo e assuma direttamente le decisioni solo in sporadici casi, poiché in tutti gli altri, come abbiamo visto, il compito di rendere giustizia o è di competenza del giudice di pace, o è assegnato al giudice onorario, o è delegato allo stesso all'interno dell'ufficio del processo.

E poiché la qualità della giustizia aveva già subito in questi anni gravi peggioramenti, dovuti ai carichi di lavoro, alla riduzione degli spazi dedicati alla motivazione dei provvedimenti e ai limiti alle impugnazioni, sinceramente non si sentiva il bisogno di una nuova riforma in grado di compromettere ancora la qualità del servizio giustizia che lo Stato deve ai cittadini.

b) Sotto l'altro profilo non mi sento di affermare che questa riforma è in grado di ridurre i tempi dei processi.

Qui dobbiamo tornare alla domanda che ho posto, ovvero se migliorare le condizioni di lavoro dei giudici professionali ha come necessaria conseguenza una maggiore efficienza del servizio giurisdizionale.

Due sono le osservazioni da fare:

ba) la prima è che la riforma si doveva occupare in via diretta, e non indiretta, dell'efficienza della giustizia; al contrario la riforma in via diretta si è occupata solo del lavoro dei magistrati professionali, e tutto il resto è stato disciplinato in funzione di ciò. Se la riforma si fosse occupata in via diretta dell'efficienza della giustizia, magari sarebbe giunta a diverse soluzioni in punto di ristrutturazione dei giudici onorari e non avrebbe immaginato che la miglior cosa da fare era quella di renderli ancelle dei giudici professionali;

bb) in secondo luogo, a questo punto, si deve pretendere che il nuovo ufficio del processo abbia come conseguenza una maggiore produttività del giudice professionale. Ma tutto questo, al momento, non emerge da nessuna parte. Se non si daranno nuovi parametri e nuovi obiettivi di produttività ai giudici professionali a seguito del nuovo ufficio del processo, la riforma non comporterà alcun vantaggio sotto il profilo del giusto processo, e i tempi di durata delle controversie rimarranno sostanzialmente invariati, con l'unica novità di aver aumentato il lavoro dei giudici onorari e diminuito quello dei giudici professionali.

Da un punto di vista generale, tuttavia, la riforma non promette niente di buono.

Non bisogna essere psicologi per capire che un lavoratore è più produttivo se è contento del suo ruolo e del suo lavoro.

I giudici onorari di pace sono in astensione dal lavoro da giorni per protestare contro questa riforma, e certamente non sono contenti del futuro che per loro si preannuncia.

Va da sé, pertanto, che in queste condizioni non potranno lavorare al meglio.

E tutto questo, di nuovo, non potrà giovare all'efficienza del sistema giustizia.