



**L**a presente ricerca sull'attività dei giudici di pace in Emilia-Romagna nel primo anno e mezzo di attività è stata commissionata per cercare una prima risposta ad alcuni quesiti di fondo che con pertinenza sono al centro della progettualità di "Città sicure". Conviene pertanto fare mente a quelli per intendere quanto la ricerca che qui presentiamo è ora in grado di soddisfarli.

## NOTA REDAZIONALE

La nota di fondo che sovrasta e motiva gli interrogativi stessi è quella costituita dalla crisi del sistema della giustizia oggi in Italia quando venga esaminato nell'ottica del servizio: in Italia più che altrove un complesso di ragioni hanno determinato il collasso di questo, producendo il fenomeno ripetutamente denunciato della "giustizia negata". La circostanza che le domande sociali di giustizia non trovino più soddisfazione quando esse vengono rivolte al sistema giurisdizionale è in parte all'origine - vuoi direttamente che indirettamente - di quanto è oggetto della ricerca e dell'azione stesse di "Città sicure", vale a dire lo studio della produzione e costruzione sociali dell'insicurezza nel territorio regionale e delle strategie praticabili per contrastarla.

I nessi funzionali e causali tra insoddisfazione delle domande di giustizia e produzione e enfaticizzazione dei sentimenti di insicurezza sono plurimi quanto complessi e tra loro interagenti. Non merita qui richiamare analisi oramai condivise in letteratura, se non sinteticamente sotto tre distinti profili:

- la giustizia negata produce essa stessa maggiore litigiosità e conflittualità sociali, quindi indirettamente produce una lievitazione quantitativa delle domande di giustizia,

determinando pertanto un classico effetto di autoreferenzialità chiusa nel/del sistema di giustizia che finisce per alimentarsi della propria inefficienza e pertanto per produrre ulteriore inefficienza.

- 'inefficienza del "servizio giustizia" determina una rilevante mutamento "qualitativo" nella domanda stessa di giustizia, orientando questa sempre più verso sotto-sistemi che privilegiano la risposta valorativa e simbolica, come quello penale, e allontanandosi invece da quelli capaci - se funzionassero - di offrire risposte in tutto o in parte ristorative e mediatricie ai conflitti. Quindi, anche da un punto di vista qualitativo, tutto ciò produce una costruzione sociale di giustizia attraverso il vocabolario offerto dalla risposta repressiva, svilendo pericolosamente i bisogni sociali di giustizia in bisogni di penalità.

L'incapacità del sistema di giustizia a offrire giustizia, rende la risorsa stessa sempre meno appetibile agli attori sociali che possono non ricorrervi; ciò determina una rifeudalizzazione dei rapporti sociali stessi, al cui interno l'opportunità di una giustizia extragiudiziale e/o "di fatto" finisce per essere in ragione da un lato e causa dall'altro della riproduzione delle diseguaglianze sociali.

Questa complessa situazione di inefficienza trova un eloquente termometro nella misura oramai insopportabile della lentezza del servizio giustizia nel produrre giustizia. Ma se ciò è un grave problema - in qualche modo bisogna smaltire gli arretrati - si può dubitare che esso sia "il problema" della giustizia. Adoperarsi per rendere più celeri i processi è certo in sé una politica condivisibile in quanto utile, ma la sola "velocizzazione" del servizio potrebbe non determinare effetti significativi ove si mantenessero inalterati i modi di "dare giustizia". Si può anche sostenere che il servizio sia progressivamente colassato in termini di efficienza anche per-



*ché ha offerto un “cattivo” (o quantomeno non più idoneo) servizio in sé.*

*La questione che mi sembra pertanto nodale concerne la riforma del sistema della giustizia come servizio: a quali domande può - ancor più che deve - dare soddisfazione nella consapevolezza di una strutturale deficienza delle risorse rispetto ai bisogni; e con quali modalità. Pertanto se la questione che sovrasta ogni altra, è quella posta della scelta dei criteri di selettività nell'accesso al servizio offerto dalla giurisdizione, in ultima istanza il problema si traduce nell'individuare risorse alternative a questo capaci di offrire tutela a bisogni di giustizia altrimenti insoddisfatti e insoddisfabili.*

*I criteri di selettività nell'accesso ai sistemi di tutela dovrebbero essere essenzialmente qualitativi anche se non può sfuggire una ricaduta quantitativa imposta dalle necessità di economicità del servizio stesso: sotto-sistemi di “giustizia alta” debbano integrarsi a sotto-sistemi di “tutela minore” solo a condizione che questi ultimi siano in grado di offrire un servizio “diverso” e non “peggiore” dei primi; anzi “migliore” perché qualitativamente più rispondente alla natura particolare dei bisogni stessi di tutela.*

*Impellenti urgenze di efficienza del sistema di giustizia possono così felicemente essere soddisfatte in una più piena tutela dei diritti.*

*Da qui la domanda: l'istituto del giudice di pace e il reale funzionamento di questo si muovono (o lasciano semplicemente intravedere che ci si possa muovere) nella prospettiva sopra indicata di una “diversa” tutela dei diritti?; ovvero nella sola soddisfazione di una maggiore efficienza dell' “ordinario” sistema di giustizia?*

*La ricerca di Elena Zaccherini aiuta a dare una risposta per quanto ancora provvisoria*

*ai quesiti, nel senso:*

*- che la legge istitutiva n. 374 del 1991 manca l'obiettivo più ambizioso di una tutela “diversa” dei diritti, offrendo semplicemente alla “giustizia che non c'è” un accesso al sistema ordinario di tutela, in ragione della scelta operata per un giudice di pace “debole”;*

*- che questa giurisdizione “minore” si mostra sorprendentemente efficace rispetto all'obiettivo più modesto di velocizzare il sistema e di smaltire l'arretrato; certo più efficace di quanto preventivato, stante che essa si palesa, già solo dopo un breve lasso di tempo, sostanzialmente sotto-utilizzata almeno per quanto è dato cogliere nel territorio emiliano-rimagnolo;*

*- che sulla base dei risultati di cui al punto precedente, sembrano offrirsi le condizioni favorevoli ad una sostanziale riforma dell'istituto ispirata alla volontà di un giudice di pace “forte”;*

*- che l'esperienza agita, pur tra numerose contraddizioni, non preclude la possibilità di sperimentare forme di tutela dei diritti e di soddisfazione dei bisogni di giustizia radicalmente alternative e che quest'opportunità trova il consenso nella maggioranza dei giudici di pace.*

*Insomma, nel giudice di pace è empiricamente rinvenibile una risorsa che può essere utilmente utilizzata in un'ottica anche a breve termine di governo dei conflitti come, sotto una prospettiva non dissimile, potevamo convenire a proposito delle polizie municipali (vedi quaderno n. 7); ma perché queste risorse possano effettivamente essere proficuamente così impiegate è necessario funzionalizzarle chiaramente e senza ulteriori tentennamenti a questi nuovi fini affinché non si debba malinconicamente convenire di fronte alle prossime ed imminenti riforme di “occasioni perdute”.*

*Massimo Pavarini  
Bologna: maggio 1997*



**Cittàsicure**

**XXX**

**X**

**XX**

**XXXXXXXXXX**

**di**

**XXXXX XXX e XXXXXXXXXXXX**



MAGGIO 1997

# S O M M A -

# Q U A D E R N I D I Città sicure

SUPPLEMENTO AL PERIODICO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA "PROGETTO CITTÀ SICURE"

3	NOTA REDAZIONALE
3	FINALITÀ E NOTA METODOLOGICA
3	<b>IL GIUDICE DI PACE: DAL DIBATTITO CULTURALE</b>
5	<b>ALLA LEGGE ISTITUTIVA</b>
6	LA "GIUSTIZIA NEGATA"
6	LA FIGURA DEL GIUDICE DI PACE: MATRICI STORICHE ED IDEOLOGICHE
9	LA LEGGE ISTITUTIVA
9	<b>LA REALTÀ REGIONALE</b>
13	PROFILO SOGGETTIVO DEL GIUDICE DI PACE NELLA REGIONE
17	GLI UFFICI DI GIUDICE DI PACE NELLA REGIONE
29	APPENDICE 1: TAVOLE RELATIVE AL CARICO DI LAVORO DI TUTTI GLI UFFICI DELLA REGIONE
29	<b>RUOLO PROFESSIONALE</b>
35	LA FORMAZIONE
38	REQUISITI PER LA NOMINA
41	UFFICI: DIMENSIONE E DISTRIBUZIONE TERRITORIALE
43	LA COMPETENZA
54	IL PROCEDIMENTO
58	IL TRATTAMENTO ECONOMICO
58	<b>PROFILO SOCIALE E STATUS</b>
61	MOTIVAZIONI E PERCEZIONE DEL RUOLO
62	RAPPORTI CON I SOGGETTI DI PROSSIMITÀ
62	<b>CONCLUSIONI</b>
67	PROBLEMATICHE EMERSE
70	PROSPETTIVE DELL'ISTITUTO: IL GIUDICE DI

Anno 3 - n° 9 - Maggio/Giugno 1997 - Periodico bimestrale della Regione Emilia-Romagna - Supplemento al n° 13 - Marzo/Aprile 1997 - Spedizione in abbonamento postale 50% Bo - **Direttore Responsabile:** Roberto Franchini - **Direttore:** Cosimo Braccesi - Reg. Trib. BO N°6423 del 13/3/95 - **Redazione:** Regione Emilia-Romagna - Viale Aldo Moro, 52 - 40127 Bologna - **Videoimpaginazione:** Nouvelle (Bo) - **Stampa:** Grafiche Zanini - Via Emilia, 41/E - 40011 Anzola dell'Emilia (Bo)

Regione Emilia-Romagna



La ricerca che qui si presenta si pone essenzialmente due obiettivi: operare una ricognizione della realtà applicativa ed interpretativa riguardante la figura e il ruolo del giudice di pace nell'ambito territoriale dell'Emilia Romagna, e verificare le prospettive di questo nuovo soggetto nel nostro sistema di giustizia.

## FINALITÀ E NOTA METODOLOGICA

Non sfugge come l'istituzione dei giudici di pace rappresenti una delle pochissime riforme dell'ordinamento giudiziario maturate in cinquant'anni di vita repubblicana.

Si tratta di una riforma il cui esito positivo o negativo rappresenta un nodo cruciale di ogni prospettiva riformatrice per due ordini di motivi: in primo luogo perché si tratta di una riforma che si offre direttamente ai cittadini come uno strumento possibile di giustizia, rapido, accessibile e poco formalizzato. Se dovesse fallire, la credibilità sociale in una giustizia diffusa e possibile ne uscirebbe definitivamente compromessa.

In secondo luogo perché dal suo successo dipende in buona misura la possibilità di percorrere più speditamente un'intera gamma di ipotesi riformatrici per i reati più diffusi: dal recupero delle competenze penali già previste nella legge del '91, e riproposte nel disegno di legge del Ministro Flick, ad ipotesi di diversione processuale e di mediazione in campo penale; dall'articolazione di una gamma di sanzioni alternative alla pena detentiva, ad un'efficace presenza delle vittime nei procedimenti. Tutte ipotesi che si potrebbero

incardinare proprio sulla figura del giudice di pace o quanto meno sul successo di questa prima esperienza.

Ipotesi queste che rendono più concreta la possibilità di promuovere un'effettiva deflazione del sistema penale trovando forme alternative ed anche più efficaci per dirimere i tanti conflitti che attraversano la nostra società.

E' infatti ragionevole sostenere che in questo modo si costruiscono le condizioni sociali e politiche per arrivare realmente a sostituire lo strumento, in tanti casi puramente simbolico, della minaccia penale con qualcosa di più utile.

Non a caso si è di recente parlato di un giudice di pace nei quartieri, e lo si è fatto ipotizzando che in quel quartiere, assieme ad un magistrato che amministri rapidamente la giustizia, che prevenga le liti, che concili i cittadini, ci sia una amministrazione eletta che si faccia carico della sicurezza dei cittadini, e una forza pubblica - polizia municipale, polizia di stato, carabinieri - più coordinata e presente sul territorio.

Questi sono i fatti, in sintesi, che stanno alla base del progetto regionale "Città sicure"; si cerca di riannodare, a partire dalle comunità locali e dalle loro istituzioni, i fili oramai spezzati del rapporto che intercorre fra sicurezza e giustizia, fra prevenzione e repressione, fra vittime e autori di reato.

Ci sono oggi valutazioni diverse su come stiano andando le cose; se questa nuova forma di giustizia affidata ai giudici di pace stia effettivamente decollando. E' anche probabile che ci siano molte differenze fra una parte e l'altra del paese.

Per questo si è operata una ricognizione, scientificamente documentata del primo



anno e mezzo di attività del giudice di pace nella nostra regione.

A tal fine si sono sviluppati diversi piani di ricerca: per ciò che riguarda la raccolta dati, si è operata una preliminare ricognizione della normativa, della letteratura esistente e di eventuali lavori di ricerca precedenti o atti di convegni già pubblicati.

Per quanto riguarda la realtà specifica della regione, sono state individuate alcune fonti: i dati riguardanti il numero dei giudici di pace nella regione, disaggregati per provincia, che sono stati utilizzati al fine dell'individuazione di un campione rappresentativo di giudici della regione, cui sottoporre un'intervista sul loro ruolo e attività; le rilevazioni trimestrali operate dai singoli uffici ai fini ISTAT, e quelle semestrali registrate dal Ministero di Grazia e Giustizia, che contengono dati particolarmente esaustivi al fine della ricerca sostanziale (tipologia dei procedimenti, iscrizione delle cause a ruolo, procedimenti definiti, e con quali modalità, pendenze, conciliazioni giudiziali e stragiudiziali, decreti ingiuntivi, ecc.).

Sulla base degli strumenti così individuati il progetto si è avviato con l'elaborazione di un questionario strutturato, che è stato sottoposto a tutti i giudici di pace della regione. Il questionario era articolato in sezioni ed era composto complessivamente da 53 domande.

Le sezioni riguardavano: le coordinate personali del soggetto (età, genere, provenienza professionale e geografica); l'operatività e la funzionalità degli uffici (dimensioni dell'ufficio, carico di lavoro, tipologia degli interventi); l'offerta e la domanda di formazione; una valutazione sostanziale su alcuni aspetti normativi (criteri di nomina e competenza); le rivendicazioni economiche; lo status del giudice di pace (percezio-

ne del ruolo, immagine sociale del ruolo, rapporti con altri soggetti); le motivazioni e aspettative dei singoli giudici.

In seguito si è individuato un campione rappresentativo di giudici di pace, sulla base dei dati riguardanti il numero e la dislocazione dei giudici onorari nella regione. Il campione ha tenuto conto della loro distribuzione provinciale, di eventuali ruoli differenziati, della provenienza professionale, dell'età e del sesso dei soggetti. A questo campione sono state sottoposte delle interviste in profondità, dirette ad inquadrare i principali punti d'indagine individuati dalle finalità della ricerca e durante lo svolgersi della stessa.

Ulteriori interviste sono state sottoposte ad una serie di testimoni privilegiati, in particolar modo giudici, avvocati e associazioni, condotte in modo tale da acquisire informazioni, conoscenze e valutazioni sulla figura e funzionalità della figura in questione.

In parallelo si è portato avanti un lavoro di verifica della realtà applicativa della normativa della regione. L'obiettivo è stato perseguito attraverso l'elaborazione dei dati forniti dalle relazioni trimestrali ISTAT e dalle statistiche del lavoro svolto negli uffici compilate ai fini ministeriali.

La ricerca dunque si è articolata in due fasi caratterizzate da metodologie diverse, una a prevalenza quantitativa, l'altra qualitativa: le due sezioni in cui è divisa la ricerca rispecchiano tale metodologia, cui è stata permessa una breve rivista del dibattito culturale e giuridico che ha preceduto la nascita dell'istituto.

Si ringrazia in particolar modo l'Associazione Nazionale Giudici di Pace, nella figura dell'Avvocato Francesco Cersosimo, per la sua disponibilità e collaborazione.



## 1. LA "GIUSTIZIA NEGATA"

L'istituzione del giudice di pace, attraverso la legge 21 novembre 1991 n. 374, rappresenta il momento terminale di un ampio e appassionato dibattito che ha visto impegnati per oltre vent'anni studiosi, operatori

### IL GIUDICE DI PACE: DAL DIBATTITO CULTURALE ALLA LEGGE ISTITUTIVA

pratici e rappresentanti istituzionali della magistratura.

Tale dibattito nasce da una verità assai amara: la profonda crisi della giustizia italiana, e in particolar modo della giustizia minore, la "giustizia che non c'è".

L'inidoneità dell'apparato giudiziario a soddisfare la domanda di giustizia si traduce in un progressivo aumento delle pendenze e, correlativamente, della durata e del costo del processo. Tale situazione fu denunciata già negli anni '70-'71 dal Consiglio Superiore della Magistratura, che, dopo una lucida analisi delle cause della progressiva diminuzione della cosiddetta "litigiosità minore" (costo troppo alto della lite, intollerabile durata del processo, e regole processuali troppo rigide) mise a nudo il nocciolo della questione: il cittadino, in queste cause, spesse volte rinunciava a far valere il suo diritto in giudizio e ciò finiva per alimentare la sua sfiducia nel sistema della giustizia<sup>1</sup>.

E' di facile lettura come anche oggi la

situazione di paralisi della operatività del sistema giudiziario, sia in campo penale che civile, costituisca una condizione di grave disagio dei cittadini: ne aggrava infatti la condizione di abbandono come vittime di conflitti, di inciviltà e di reati veri e propri, e contribuisce alla diffusione di sensazioni di insicurezza legate alla percezione del diniego di giustizia.

Tale situazione d'impasse si è acuita col progressivo declino della figura del conciliatore. Se si considerano le modifiche che nel corso di questo secolo ha subito la distribuzione del lavoro civile tra gli uffici di conciliazione e i restanti uffici di primo grado (preture, tribunali e, in minima misura, corti d'appello), si constata che la percentuale di processi civili di cognizione sopravvenuti davanti agli uffici di conciliazione è costantemente diminuita, scendendo dall' 83,8% 1901-1910 al 25,1% del decennio 1951-1960, al 13,5% del decennio 1961-1970, al 7,6% del periodo 1971-1974, al 4,8% del 1975.

Nello stesso arco temporale, pertanto, il lavoro in cui è impegnata la magistratura professionale è passato dal 16,2% del totale dei processi di cognizione sopravvenuti in primo grado nel primo decennio del secolo, al 95,2% nel 1975.

In sintesi si può affermare che sulla magistratura professionale si è andata gradualmente concentrando quasi l'intera domanda di giustizia in materia civile, laddove in precedenza, la parte quantitativamente maggiore, o almeno una parte rilevante, incombeva sui magistrati onorari.

Il movimento di riforma che ha portato all'emanazione del Nuovo Codice di Procedura Civile (l.353/1990) e all'istituzione degli uffici del giudice di pace (l.374/1991) si fonda appunto sulla necessità di assicurare adeguato soddisfacimen-



to alla domanda di giustizia che oggi non ha modo di esprimersi, e sul bisogno di diminuire i compiti della magistratura professionale, affinché, soprattutto per le cause di limitato valore economico, sia approntata una giustizia rapida, facilmente accessibile dai cittadini, e con costi ridotti al minimo.

## 2. LA FIGURA DEL GIUDICE DI PACE: MATRICI STORICHE ED IDEOLOGICHE

Un'indagine sulle matrici storiche ed ideologiche del giudice di pace può aiutare ad identificare quali sono i valori fondamentali che stanno alla base di tale figura, soprattutto a chiarire la collocazione che tale soggetto ha assunto all'interno del dibattito sulla giustizia minore.

L'esperienza storico-comparativa evidenzia che due sono le figure di riferimento che ci offre il panorama europeo: il giudice di pace inglese e il giudice di pace francese.

Storicamente il giudice di pace inglese nasce come emanazione del potere regio al fine dello spossessamento dei baroni dalla loro giurisdizione e del mantenimento della cosiddetta *peace of the king*. In seguito, come conseguenza del fallimento dell'assolutismo regio la loro funzione cambia: i *justices of the peace*, appartenenti alla classe dei proprietari terrieri (*landowners*) diventano espressione della comunità, baluardo e strumento di autogoverno locale. Anche dopo l'abolizione della *property qualification*, tale connotazione rimane immutata: ai giorni nostri i giudici di pace vengono nominati da appositi comitati locali, scelti fra gli abitanti della contea, tenuto conto anche della appartenenza politica dei candidati, proprio perché vengano

rispettati gli orientamenti ideali della comunità nella quale sarà chiamato ad amministrare la giustizia.

Non viene richiesta loro una laurea in diritto, continua a godere della sua inserzione lavorativa nella comunità, dedicandosi solo part time ai compiti giurisdizionali e fa parte di una schiera numerosissima (sono più di venticinquemila) che svolge del tutto gratuitamente le proprie funzioni.

D'altra parte l'inquadramento del giudice di pace nell'ambito della comunità locale non è che un aspetto di una concezione pluralistica dei poteri pubblici, radicata nel mondo anglosassone, che trova i suoi presupposti, da un lato, in un rapporto tra comunità e diritto che, lungi dal ridurre il diritto alla legge, ricostruisce la *common law* come elaborazione collettiva, dall'altro, nel ruolo del giudice anglosassone non *bouche de la loi*, ma arbitro e mediatore tra i conflitti.

In coerenza con tale impostazione il giudice di pace inglese era (ed è ancor oggi) investito di una *criminal jurisdiction* molto estesa<sup>2</sup>.

In Italia, a seguito dell'occupazione napoleonica è stato sperimentato il modello francese di giudice di pace, istituito dalla legislazione rivoluzionaria, e che del clima ideologico di tale periodo risentiva particolarmente.

Negli anni della rivoluzione l'istituzione del *juge de paix* corrisponde all'applicazione di quella idea di *fraternité* che insieme alla *liberté* e all'*égalité* veniva diffusa dai club parigini fino a trasformarsi in simbolo stesso della rivoluzione. La funzione conciliativa sembrò anzi la diretta concretizzazione dell'idea della *fraternité*, sebbene accanto ad essa fossero previste funzioni giurisdizionali in tutta una fascia di cause, sia in ragione del valore che della materia.



La caratteristica fondamentale del *juge de paix* risiedeva però nei poteri processuali, in quanto giudicava non secondo diritto, ma secondo equità. Per ricoprire tale carica, di nomina elettiva riservata al governo, non erano richiesti né particolare levatura né specifici requisiti culturali

Inevitabilmente i poteri di cui disponeva il giudice di pace, vigendo il tentativo obbligatorio di conciliazione, lo portarono in una posizione privilegiata rispetto alle parti, e si dovette constatare che, invece di esercitare funzioni di arbitro e di mediatore, tendeva ad imporre vere e proprie rinunce di diritti incontestabili ed a raggiungere quindi delle conciliazioni forzose. Il freno posto a tale operare dal Ministero della Giustizia portò il meccanismo preliminare di conciliazione a svuotarsi di significato e diventare una vana formalità. Esigenze di economia e di razionalizzazione portarono poi ad accorpate sotto la giurisdizione di un solo giudice più giurisdizioni limitrofe, affievolendo così il già labile rapporto con la comunità locale.

Nel lungo periodo le *justices de paix* erano destinate a scomparire e a essere sostituite dai tribunaux d'instance prima e dal conciliateur in seguito. Il conciliatore francese non era un magistrato e non doveva necessariamente avere una preparazione giuridica; la carica era coperta da persone che godevano autorità nella comunità locale e la funzione principale era di composizione amichevole delle controversie sui diritti disponibili.

Si può dunque dire che, a differenza dell'omonimo istituto inglese, il giudice di pace francese è espressione dell'apparato statale, piuttosto che della comunità locale; in Francia rappresenta lo Stato-apparato, mentre in Inghilterra lo Stato-comunità.

In Italia, a seguito della dominazione

Napoleonica, venne trapiantato il modello francese, del giudice di pace prima, e del conciliatore poi.

I giudici conciliatori del nuovo stato unificato, scelti tra i benestanti più autorevoli e rispettati entro la società, arrivarono ben presto a filtrare oltre quattro quinti delle controversie tra privati, amministrando con rapida efficienza la "giustizia minore".

Ma fin dal primo dopoguerra l'istituto cominciò a declinare, per una molteplice serie di ragioni: l'evoluzione sociale verso la democrazia di massa che fa decadere ogni forma di notabilato censitario; il massiccio inurbamento; la sostituzione di criteri di designazione burocratica; la levitazione dei costi processuali; i ritardi nell'adeguamento della competenza; tutti questi fattori condussero ad una progressiva marginalizzazione del conciliatore, che fin con l'assorbire negli anni più recenti una quota irrisoria delle competenze. intorno al cinque per cento nel 1984, nonostante gli adeguamenti della competenza per valore.

Il progressivo aggravarsi della crisi da cui era cronicamente afflitta l'amministrazione della giustizia civile affidata a giudici funzionari, fece sì che a partire dagli anni '70 la riforma della giustizia onoraria divenne il punto centrale del dibattito politico, culturale e legislativo: il dibattito sull'istituzione del giudice di pace nel nostro paese si intrecciò con quello sul giudice elettivo e, più in generale, con quello sulla partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia. Le posizioni, diametralmente opposte, che si contrapponevano, erano quella del modello "forte" e del modello "debole" di giudice di pace.

La prima immagine era quella di un giudice di pace cittadino, eletto secondo criteri di scelta democratici, che avrebbe rappresentato un momento di sintesi tra la parte-



cipazione popolare all'amministrazione della giustizia e la risposta alle nuove istanze provenienti dalla società. La legittimazione democratica, che lo rendeva espressione dello Stato-comunità, avrebbe premesso di attribuire alla sua competenza una vasta serie di materie, quali "i conflitti intrafamiliari, la casa, la salute, l'ambiente, la tutela del consumatore: materie di cui spesso costituiscono substrato interessi collettivi o diffusi viventi ancora a livello di magma, in attesa di essere individuati e tutelati da un giudice istituzionalmente caratterizzato da un grosso impegno sociale in forza di una sua legittimazione immediatamente raccordata col popolo, con la sovranità popolare"<sup>3</sup>.

In attuazione degli artt. 102, comma 3°, e 106 comma 2° della Costituzione (sulla partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia e sulla nomina elettiva di magistrati onorari) questo giudice di pace "forte", espressione del "socialismo processuale"<sup>4</sup>, sarebbe stato un giudice cittadino, laico e onorario, veramente nuovo, sia sotto il profilo della legittimazione che sotto quello delle attribuzioni.

Dall'altro lato si contrapponeva il punto di vista, più condiviso tra gli addetti ai lavori, che propugnava la figura di un giudice di pace funzionario, articolazione dello Stato-apparato, reclutato attraverso canali burocratici e corporativi, più o meno integrati da elementi di partecipazione democratica.

Tale modello viene definito debole, perché in concreto si profilava come il potenziamento del giudice conciliatore, dopo avergli appunto cambiato il nome, senza peraltro cambiarne alcunché di rilevante nella figura e nel ruolo; debole in quanto teso semplicemente alla migliore efficienza del sistema.

Il dibattito politico e legislativo, partito da

queste posizioni estreme, si produsse presto in una serie di proposte di legge, che, abbandonati tali modelli ideali, si muoveva verso forme compromissorie o di contaminazione eclettiche di un modello soprattutto inteso in funzione dell'efficienza del sistema giudiziario.

L'originario progetto Bonifacio degli anni 1976-'77, che prefigurava una figura nuova di giudice, fortemente radicato nel territorio, con competenze civili e penali molto ampie, al quale non era richiesta la laurea e presso il quale non era richiesta l'assistenza tecnica dell'avvocato, non passò il fuoco di sbarramento che gli si pose contro, nemmeno quando un anno dopo rifluì in un disegno di legge che ridimensionava in misura consistente la portata innovativa degli schemi originari.

Il progetto approvato dal Senato nel 1981, e poi decaduto per la fine anticipata della legislatura, tendeva semplicemente a restituire al giudice onorario quel ruolo nel contenzioso minore, ormai eroso al conciliatore dalla svalutazione monetaria.

Da allora, altri disegni di legge si sono succeduti, tutti decaduti per fine legislatura.

Nella X legislatura maturarono alcuni elementi di novità: la magistratura togata iniziò a rivendicare con forza l'istituzione del giudice di pace, e alcuni dei più accaniti sostenitori del modello forte del giudice di pace iniziarono una revisione delle loro posizioni.

L'intenzione del Governo di procedere definitivamente alla sistemazione della materia nel quadro di una politica di intervento complessivo nel settore della giustizia (nel frattempo era stato approvato il nuovo codice di procedura penale) portò alla predisposizione di un disegno di legge, il n° 1605/1989.



Erano state presentate altresì quattro proposte ad iniziativa rispettivamente del partito comunista, della sinistra indipendente, della democrazia cristiana e del partito socialista.

La legge n° 374 del novembre 1991, approvata da entrambe le camere dopo la relativa discussione, è il risultato dell'unificazione del disegno di legge governativo con quelli di iniziativa comunista e socialista.

Tale legge è stata successivamente integrata e modificata, in sede di conversione dei vari decreti legge che si sono succeduti per decretarne l'entrata in vigore.

### 3. LA LEGGE ISTITUTIVA

I tratti principali che definiscono il nuovo istituto, come delineato dalla n° 374 del 1991 e successive modifiche, si ritrovano negli articoli che determinano la competenza del giudice di pace e definiscono le modalità procedurali presso tali uffici.

In materia civile al giudice di pace è riconosciuta una competenza generale per valore per le cause relative a beni mobili di valore non superiore a lire cinque milioni (ove non siano di competenza di altro giudice ex lege) intendendosi per beni mobili anche i crediti; una competenza esclusiva per materia, condizionata dal limite di valore di lire trentamiliioni, per le cause da risarcimento del danno riservate da circolazione di veicoli o natanti; e una competenza per materia per le cause di apposizione di termini ed osservanza delle distanze, riguardo al piantamento di alberi e siepi; per quelle relative alla misura e modalità d'uso dei servizi di condominio di case, e per le cause relative ai rapporti tra proprietari o detentori di immobili per uso abitazione in materia di immissione.

Al giudice di pace è altresì attribuito, dal-

l'art. 31, il compito di tentare, ove richiesto, la preventiva composizione delle controversie senza gli sbarramenti determinati dalla competenza. Di questa particolare facoltà, la cosiddetta conciliazione precontenziosa, parleremo più diffusamente nel capitolo ad essa dedicato.

Per ciò che riguarda la competenza penale, la delega al governo in tale materia è stata prorogata diverse volte, e diverse volte è scaduta. I principi e i criteri direttivi per la selezione dei reati di possibile competenza del giudice di pace, individuavano quei reati non gravi e facilmente accertabili, ricompresi comunque tra le contravvenzioni e i soli delitti puniti con la pena della multa, anche in alternativa alla reclusione. Per quanto riguarda il procedimento, ulteriore criterio direttivo era quello della massima semplificazione, sia del modello accusatorio che della disciplina dibattimentale, in ragione della particolare competenza attribuita al giudice di pace.

E' attualmente in discussione il disegno di legge Flick, di cui ci occuperemo più avanti.

Nel procedimento davanti al giudice di pace, la domanda può essere fatta anche oralmente; il contenuto della domanda è ridotto al minimo, potendo le parti limitarsi all'esposizione dei fatti e all'indicazione dell'oggetto, e i normali termini di comparizione vengono ridotti alla metà; le parti possono stare in giudizio di persona, per controversie non superiori a lire un milione; per importi superiori devono stare in giudizio con ministero o assistenza di un difensore, ma possono essere autorizzate a stare in giudizio di persona; il processo si svolge tutto alla prima udienza e al massimo in un'altra per ulteriori produzioni e richieste; non è previsto un fascicolo di parte, ma tutti i documenti sono inseriti nel fascicolo d'ufficio assieme al verbale; la discussione è orale; l'istanza per la conci-



liazione in sede non contenziosa può essere proposta anche verbalmente; il giudice decide secondo equità le cause di valore non superiore a lire due milioni; la sentenza deve essere depositata in cancelleria entro 15 gg. dalla discussione; l'appello può proporsi al tribunale entro 30 gg., salvo che per le sentenze secondo equità che sono inappellabili.

L'art. 11 della legge istitutiva dispone che al magistrato esercente le funzioni di giudice di pace sia corrisposta un'indennità di lire quarantamila per ogni giorno di udienza per non più di dieci udienze al mese e di lire cinquantamila per ogni sentenza che definisce il processo, ovvero per ogni verbale di conciliazione.

Queste le coordinate principali che identificano sulla carta la figura e le funzioni del giudice di pace.

Riservandoci di riprendere ed analizzare una per una le singole questioni che l'applicazione pratica della legge ha reso evidenti, ci limitiamo qui a rilevare come l'istituto che tale legge ha teso ad individuare e a fornire di strumenti operativi, nasca in realtà come una sorta di ibrido, non riconducibile ad alcuno dei modelli europei sopra analizzati.

Tramontano sia il modello "forte" che il modello "debole", cessano la gratuità e il carattere lato sensu volontario della funzione, "nasce il giudice di pace della terza età, tendenzialmente a tempo pieno, con competenza non limitata alle liti bagatellari, non del tutto privo di professionalità, ma neppure giurisperito, reclutabile secondo criteri burocratici, ma non tradizionali, per un tempo definito, ma non necessariamente breve, tenuto ai doveri e soggetto ai controlli previsti per i magistrati ordinari, indennizzato con un sistema di cottimo incentivante, collocato in un ufficio giudi-

ziario posto in ogni sede dei vecchi mandamenti di pretura, con l'ausilio di personale di cancelleria e di ufficiali giudiziari"<sup>5</sup>.

In verità il nostro giudice di pace è un giudice "sui generis", così denominato per un effetto di trascinamento rispetto ai tempi lontani in cui, circolando l'illusione di poter davvero ristrutturare dalle radici la giustizia onoraria, si era adottata una formula che rinviava alle esperienze straniere di autentici giudici-cittadini non professionisti<sup>6</sup>.

Una formula che oggi denota una realtà molto diversa, è quella che di recente ben definisce i giudici di pace come "un nuovo organo di supporto ad adiuvandum della magistratura di carriera" "collegato geneticamente e funzionalmente all'unico tronco al cui apice siede il C.S.M."<sup>7</sup>.

Proprio questa consapevolezza ha portato a coniare la formula del "giudice di pace per la pace dei giudici"<sup>8</sup>, che coglie bene il senso complessivo dell'operazione legislativa oggi condotta a termine.

In definitiva sintesi la ragione vera dell'istituzione della figura del giudice di pace, la sua effettiva valenza contenutistica, è quella di porre la premessa deflattiva dei carichi giudiziari, senza la quale non si stimava possibile la riuscita delle recenti importanti riforme della legge processuale. E' certo che il giudice di pace non è stato confinato in un angolo meramente residuale dell'amministrazione della giustizia; ma è sicuramente sembrato non secondario, dopo decenni di incancrenimento della situazione disastrosa della giustizia in Italia, il perseguimento di una funzione di efficienza, e non di mera deflazione, apparendo ormai chiaro come il recupero dell'efficienza sia "un valore anche democratico, giacché sono i soggetti più deboli, quelli che normalmente più sono colpiti



dall'inefficienza del sistema, e del sistema giurisdizionale in specie”.

Vedremo poi nella pratica, analizzando il panorama della situazione emiliano-romagnola, quali aspettative siano state soddisfatte, e quali invece siano andate deluse.



## 1. PROFILO SOGGETTIVO DEL GIUDICE DI PACE NELLA REGIONE

Ci proponiamo qui di individuare il profilo soggettivo del giudice di pace nella regione; quali sono le caratteristiche individuali

## ANALISI QUANTITATIVA

di chi ha presentato domanda e successivamente è stato immesso nel possesso della carica.

Abbiamo ritenuto importante come primo passo tracciare una sorta di “ritratto sociologico” del giudice di pace sulla base di alcune semplici coordinate, quale il genere, l’età, la provenienza geografica e quella professionale; diverse ipotesi erano state formulate sul “chi” avrebbe risposto alla domanda del legislatore, e questa analisi, pur confermandone alcune, ne smentisce altre.

### 1.1 Età e genere

Il requisito anagrafico è stato uno degli snodi più controversi nella storia della legge istitutiva, ed è stato modificato diverse volte, anche successivamente all’approvazione della stessa.

La 374/1991 prevedeva originariamente un’età ricompresa fra i cinquanta e i settantun’anni. In seguito il d.l. del 16 dicembre 1993 n° 521 abbassò l’età minima da cinquanta a quarant’anni, ma non venne convertito e decadde. Gli seguì il d.l. n° 105 del 14 febbraio 1994 che alzò invece l’età massima a settantatré anni, ma anche que-

sto decreto venne fatto decadere.

La disciplina oggi in vigore stabilisce che per accedere alla nomina di magistrato onorario occorre avere età non inferiore a trenta e non superiore a settant’anni, sulla base delle nuove modifiche introdotte dal d.l. n° 571 del 7 ottobre 1994; tale decreto prevede inoltre che il nuovo requisito anagrafico sia incondizionatamente derogabile nel limite minimo se il candidato è procuratore legale o notaio. Tutto questo nel quadro delle incentivazioni agevolative introdotte per promuovere l’attuazione dell’istituto, visto il basso numero di domande originariamente pervenute.

Il limite anagrafico originariamente stabilito individuava chiaramente il giudice di pace come “giudice della terza età”. Le ragioni della scelta erano chiaramente collegate da un lato alla regola, assai rigorosa, della incompatibilità tra la funzione del giudice di pace e l’esercizio di qualsiasi attività lavorativa dipendente o autonoma che il d.d.l. governativo e quello comunista ponevano; dall’altro a due precise esigenze: eliminare alla radice i pericoli di precariato con la conseguenti istanze di stabilizzazione da parte dei nuovi giudici, ed evitare che il giudice di pace potesse utilizzare l’esercizio dell’attività giurisdizionale per esigenze di carriera (o, più banalmente, di lavoro futuro), il che avrebbe influito sulla sua indipendenza interna.

La logica economicistica ha comunque influito pesantemente sul nuovo giudice, in quanto non sono state accolte le misure incentivanti che erano state proposte, tese ad agevolare il pensionamento anticipato di chi, pubblico dipendente, avvocato o notaio, fosse stato nominato giudice di pace, e per consentire ai già pensionati la scelta tra l’indennità e l’integrazione della pensione. Tale mancata previsione ha dato luogo a notevoli difficoltà di reclutamento,



specie in occasione della prima applicazione della legge, e ha forse respinto molti elementi capaci e realmente motivati a svolgere la funzione di giudice di pace a tempo pieno.

Si era inoltre sostenuto che difficilmente affermati professionisti avrebbero abbandonato l'attività, con la conseguenza che i giudici di pace sarebbero risultati provenienti da amministrazioni pubbliche o da fasce di pensionati d'annata, che non avrebbero assicurato la necessaria competenza tecnica, tanto più necessaria in un sistema come il nostro che poggia sul diritto scritto e che configura un processo ricco di regole tecniche, nel quale al giudice di pace è richiesto di pronunciare, nella maggioranza dei casi, secondo diritto.

I limiti d'età, accanto al requisito del possesso della laurea in giurisprudenza, e alla necessità della cessazione di qualsiasi attività pubblica o privata, sarebbero dunque serviti per eliminare dal giudice di pace ogni forma di carrierismo, di dipendenza e di subordinazione; avrebbero inoltre portato, secondo alcuni osservatori, alla "femminilizzazione" della professione, coerentemente alla tendenza interna alla magistratura togata, che in questi ultimi anni si è notevolmente accentuata.

La scarsa risposta all'iniziativa governativa, accanto a pressioni di gruppi politici e professionali, ha portato alle successive modifiche dei tetti, massimo e minimo, del requisito anagrafico, e all'introduzione della deroga per gli avvocati, i notai e i procuratori.

La disciplina che ne è derivata è quindi un ibrido, che dopo aver perso le ragioni che stavano alla base di una scelta di un giudice "maturo" di natura onoraria, è il risultato inevitabilmente "senza radici" di una serie di compromessi e di successivi aggiu-

stamenti altalenanti, che rispondono solo ad esigenze di praticabilità politica del percorso di approvazione della normativa.

Nella Regione Emilia Romagna, secondo i risultati del questionario inviato ai giudici di pace della regione, l'età media registrata è tra i sessanta e i settant'anni: i soggetti compresi in tale fascia rappresentano infatti il 66,3% del totale (Tavola. 1). Il rimanente 32,7% si colloca tra i cinquanta e i cinquantanove anni.

Ovviamente in questa prima tornata di nomine l'età media è molto alta. Sarà fra quattro anni, quando scadranno le prime nomine di giudici di pace, che si potrà verificare un'eventuale inversione di tendenza e un ringiovanimento dei candidati. Solo così sarà chiaro quali aspettative hanno veicolato le ultime modifiche normative, abbassando il limite minimo d'età.

Per quanto riguarda la percentuale di donne sul numero di giudici entrati in servizio, questa è relativamente bassa, il 15% circa (Tavola 2). Sembra quindi momentaneamente smentita l'aspettativa che tale ruolo avrebbe visto una forte femminilizzazione dei candidati.

Le donne rappresentano però la componente più giovane all'interno del gruppo.

Tavola 1

ETA'	%
50-59 anni	32,7%
60-70 anni	66,3%

Tavola 2

SESSO	%
maschio	85,1%
femmina	14,9%



Una percentuale molto bassa, solamente il 4%, ha dovuto cambiare la propria residenza, in accordo a quanto richiesto dalla normativa (che prevede che il giudice di pace abbia la residenza in un comune della circoscrizione del tribunale in cui esercita il proprio ufficio, salvo che si tratti di coloro che esercitano la professione forense o le funzioni notarili). Questo significa che la funzione di giudice onorario viene rivestita nella nostra regione da soggetti che non si sono trasferiti da altre zone d'Italia, anche se la regione d'origine è l'Emilia Romagna solo per il 39% dei giudici; dei rimanenti il 35% circa proviene per nascita dal sud o dalle isole, il 13% dal nord Italia e il 14% dalle regioni del centro (Tavola 3).

Tavola 3

PROVENIENZA GEOGRAFICA	
Emilia Romagna	38,6%
Regioni nord	12,9%
Regioni Centro	13,9%
Regioni sud e isole	34,7%

Completa questo primo quadro “sociologico-anagrafico” la percentuale altissima dei coniugati/conviventi, che rappresenta l'84,2% del totale.

### 1.2. Provenienza professionale

La cosiddetta “dimensione culturale” del gruppo che stiamo esaminando, dal punto di vista dei livelli di istruzione, risulta già normativamente predeterminata, in quanto tra i requisiti per la nomina a giudice di pace rientra, come abbiamo visto, la laurea in giurisprudenza.

Quale valenza, anche pratica, abbia tale scriminante, da quale dibattito nasca, e quale sia l'opinione dei giudici di pace stessi in merito alla necessità di questo titolo formale, si vedrà nel prosieguo di questo studio; ora basta rilevare semplicemente il dato omogeneo del livello d'istruzione.

Per quanto riguarda la provenienza professionale bisogna ricordare che tra i requisiti per la nomina è compresa la necessità di aver cessato o impegnarsi a cessare, prima dell'assunzione delle funzioni di giudice di pace, l'esercizio di qualsiasi attività lavorativa dipendente, pubblica o privata.

Abbiamo visto come tale restrizione risponda alla necessità di liberare il nuovo giudice da ogni forma di carrierismo, dipendenza e subordinazione, e all'esigenza di evitare ogni forma di precariato con le rivendicazioni che inevitabilmente lo accompagnano.

Questa restrizione, assieme ai limiti d'età e alla necessità della laurea, ha portato però a notevoli difficoltà di reclutamento, e ha spinto il legislatore, per il basso numero di domande pervenute specie in occasione della prima applicazione della legge, a modificare più volte il limite d'età minimo richiesto, e a modificare altresì le originarie incompatibilità che erano state poste per gli avvocati ancora in esercizio.

Tali modifiche normative, rispondenti alla crescente ansia di agevolare sempre più l'accesso alla nuova istituzione da parte dei riluttanti candidati potenziali, in realtà non hanno fatto altro che svuotare di significato la disciplina originaria, di cui si è aggiustato il tiro a seconda delle difficoltà pratiche o delle pressioni politiche o di gruppi d'interesse.

Oggi sono poco chiare le ragioni della disparità di trattamento tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti, soprattutto se si considera che gli originari limiti posti per gli avvocati ancora in esercizio sono caduti in seguito a pressioni di categoria.

Infatti, mentre secondo l'originario disposto della legge istitutiva, gli avvocati e i procuratori non potevano esercitare le fun-



zioni di giudice di pace nel distretto di corte d'appello nel quale esercitano la professione forense, successivamente il divieto è stato ridotto al solo circondario del tribunale, per poi cadere completamente come limite di incompatibilità territoriale.

Oggi l'unico limite rimasto in piedi è quello che stabilisce che gli avvocati e i procuratori investiti delle funzioni di giudice di pace non possono patrocinare dinnanzi all'ufficio del giudice di pace al quale appartengono. Vedremo in seguito come tale modifica viene valutata, e quali timori l'accompagnano, dal punto di vista dell'imparzialità e dell'indipendenza del giudice.

Quello che appare chiaro, è che, imponendo la necessità di un contestuale o antecedente pensionamento, il legislatore ha previsto un giudice che si occupi a tempo pieno dell'amministrazione della giustizia; e quest'impegno "totalizzante" pare contrastare con l'"onorarietà" che dovrebbe caratterizzare tale figura.

In fondo il giudice di pace viene considerato onorario dal legislatore solo sotto l'aspetto delle possibili rivendicazioni economiche o di stabilizzazione dell'incarico (vedi, per tutte, la mancata approvazione delle due disposizioni di carattere fortemente incentivante, tese ad agevolare il pensionamento anticipato di chi, pubblico dipendente, avvocato o notaio, venga nominato giudice di pace, e la possibilità per i già pensionati di scegliere tra l'indennità e l'integrazione della pensione), mentre tale onorarietà pare venir meno quando si prefigura invece un impegno che tende a divenire a tempo pieno.

Per quanto riguarda i dati sulla provenienza professionale dei giudici di pace nella nostra regione ci si può rifare alla seguente tavola:

Tavola 4

Esperienze lavorative precedenti	%
<b>LAVORO DIPENDENTE</b>	
dirigente, direttivo, docente universitario	57,4
Impiegato di concetto	3,0
Impiegato esecutivo	1,0
Insegnante	11,9
Forze armate	3,0
Altri lavori dipendenti	1,0
<b>LAVORO AUTONOMO</b>	
Imprenditore	3,0
Libero professionista in pensione	3,0
Libero professionista in attività	13,9
Commerciante	1,0
Altri lavori autonomi	1,0
Non risposto	1,0

Dalla tabella risulta evidente che la categoria che maggiormente ha risposto all'invito del legislatore è la prima, quella dei dirigenti, che rappresenta quasi il 60% del totale. Si può dunque dire che l'Emilia Romagna rispecchia quelle che erano state le previsioni iniziali sulla tipologia del giudice di pace, e cioè che l'organico sarebbe stato formato in massima parte di funzionari pubblici che, dopo avere raggiunto i più altri gradi della carriera (circa il 40% si colloca tra il primo e il secondo livello dirigenziale, mentre il 14% al nono livello), ed essersi messi in pensione, hanno presentato domanda e sono stati scelti sulla base di svariati titoli di preferenza.

Immediatamente dopo, ma ad una grande distanza (costituiscono infatti solo il 13,9%), sono rappresentati i liberi professionisti ancora in attività, costituiti soprattutto da avvocati ancora in esercizio.

Ultimo dato rilevante è quello che riguarda gli insegnanti, che rappresentano l'11,9% del totale; è in questa categoria che troviamo il maggior numero di donne.

Per quanto riguarda l'ambito professionale



in cui i soggetti svolgevano le proprie funzioni nella precedente professione e in quale misura questo implicasse l'utilizzo di competenze giuridiche, si può fare riferimento alla tavola successiva.

Tavola 5

PRECEDENTE AMBITO PROFESSIONALE	%
Amministrativo	43,6
Tecnico	3,0
Legislativo	5,9
Didattico	13,9
Commerciale	2,0
Giudiziario (anche onorario)	13,9
Ordine Pubblico	2,0
Altro	8,9
Non risposto	5,9
Non pertinente	1,0

Le tre categorie individuate in precedenza si ritrovano in questo prospetto quasi specularmente. E' da rilevare che, per quanto riguarda la necessità di competenze giuridiche nell'ambito della propria professione, il 47% degli intervistati, le ritiene essenziali alla precedente attività; il 21,8% le considera molto importanti, e il 14,9% abbastanza rilevanti.

Quindi, per quasi il 70% dei giudici di pace, la scelta di candidarsi a tale funzione ha rappresentato sicuramente una scelta di continuità nell'ambito professionale, se non nello specifico contesto dell'esercizio della giurisdizione (solo il 14% circa era avvocato), sicuramente in ambito, lato sensu, giuridico.

Un ultimo rilievo sulla fascia economica in cui le precedenti professioni collocavano i soggetti, registra una distribuzione per lo più nella fascia media o medio-alta, corrispondente quindi al livello in cui normalmente si collocano i quadri dirigenziali e i liberi professionisti.

Un primo ritratto che si può tracciare dun-

que porta a dipingere il giudice di pace che opera nella regione, prevalentemente come un funzionario o professionista in pensione, abbastanza avanti con gli anni, ma che, ancora attivo, prosegue idealmente la propria storia professionale utilizzando i propri titoli e conoscenze per ricoprire il ruolo di giudice onorario; senza dimenticare la percentuale rilevante di avvocati, che presumibilmente più calati nella realtà procedurale, decidono di mettere a frutto la propria esperienza assumendo tale carica, e quella degli ex-insegnanti, che vedono in questa possibilità l'opportunità di utilizzare una laurea in giurisprudenza che era loro servita solo dal punto di vista didattico-teorico.

## 2. GLI UFFICI DI GIUDICE DI PACE NELLA REGIONE

### 2.1 Dislocazione e dimensioni

L'art. 2 della 374/1991 dispone che gli uffici del giudice di pace hanno sede in tutti i capoluoghi dei mandamenti esistenti fino alla data di entrata in vigore della legge 13 febbraio 1989, n. 30. I capoluoghi di mandamento, passati alla memoria storica con la soppressione dell'istituto mandamentale, e con la sostituzione ad esso del circondario di pretura, vengono qui riesumati.

Il mandamento è un territorio comprensivo di più comuni, e non necessariamente un mandamento corrisponde ad una sede di pretore circondariale o ex-mandamentale.

La legge prevede altresì la possibilità di sedi distaccate, in uno o più comuni del mandamento, senza però chiarire se tali sedi debbano identificarsi con un impianto autonomo, costituito da locali riservati e da personale addetto con esclusività e conti-



nuità all'ufficio, ovvero con una attività periodica rappresentata da trasferte in giorni fissi di uno dei giudici che prestano servizio nelle sedi vicine, seguito dal cancelliere, con sistematico ricorso, per la notificazione degli atti, all'opera sussidiaria del locale messo comunale.

Si possono inoltre costituire in un unico ufficio, con sede precisata da decreto presidenziale, due o più uffici contigui del giudice di pace.

La disciplina per la dislocazione degli uffici appare dunque abbastanza elastica; sarà solo l'attività pratica delle varie sedi a dare la reale dimensione della domanda che si troveranno a dover sopportare, e a fornire così le indicazioni migliori per una razionale dislocazione degli uffici sul territorio.

Già oggi, dopo circa due anni di funzionamento, sono emersi notevoli dati sul carico di lavoro che hanno sopportato, o non sopportato, i vari uffici, e che potrebbero essere utili per un ripensamento della "mappatura" degli uffici di giudice di pace sul territorio regionale, e per l'organizzazione interna degli stessi.

Di questo si dirà però più avanti. In questo paragrafo ci limitiamo a fornire appunto la mappa degli uffici, e le loro dimensioni.

La regione è divisa in nove circondari di tribunale, in ognuno dei quali, oltre alla sede di capoluogo, sono presenti più uffici oltre a quello centrale. Bologna è anche sede di Corte d'Appello, e nel suo circondario si contano cinque sedi, Ferrara ne ha sei, Forlì due, Modena sei, Parma quattro, Piacenza quattro, Ravenna due, Reggio Emilia cinque; Rimini dispone di una sola sede nel capoluogo).

Le tabelle seguenti forniscono la dislocazione e la dimensione degli uffici:

Tavola 6

Sede	totale posti	in servizio effettivo		posti vacanti
		giud.	coord.	
<b>BOLOGNA</b>	55	40	1	14
Budrio	2	1	1	0
Imola	5	4	1	0
Porretta	4	3	1	0
S. Giov. Pers.	2	1	1	0
Vergato	2	1	1	0
<b>Totale</b>	<b>70</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>14</b>
<b>FERRARA</b>	10	5	0	5
Argenta	2	1	1	0
Cento	2	1	1	0
Codigoro	2	1	1	0
Copparo	2	1	1	0
Portomag.	2	1	1	0
Comacchio	2	0	1	1
<b>Totale</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
<b>PARMA</b>	20	11	1	8
BorgoTaro	2	1	1	0
Fidenza	2	1	1	0
Fornovo	2	1	1	0
Langhirano	2	1	1	0
<b>Totale</b>	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>8</b>
<b>REGGIO EMILIA</b>	10	6	1	3
Castelnovo	4	1	1	2
Correggio	2	0	1	1
Guastalla	2	1	1	0
Montecchio	2	0	0	2
Scandiano	2	1	1	0
<b>Totale</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>8</b>
<b>RIMINI</b>	20	10	1	9
<b>MODENA</b>	15	10	1	4
Carpì	5	3	1	1
Finale	2	0	1	1
Mirandola	2	1	1	0
Pavullo	4	2	1	1
Sassuolo	2	0	1	1
Vignola	2	0	1	1
<b>Totale</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>9</b>
<b>PIACENZA</b>	10	4	1	5
Bettola	2	0	1	1
Bobbio	2	0	1	1
Borgonovo	2	0	1	1
Fiorenzuola	5	4	1	0
<b>Totale</b>	<b>21</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>8</b>
<b>FORLÌ</b>	10	3	1	6
Bagno Rom.	2	1	0	1
Cesena	10	2	1	7
<b>Totale</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>14</b>
<b>RAVENNA</b>	10	6	1	3
Faenza	4	3	1	0
Lugo	5	4	1	0
<b>Totale</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>3</b>



Dal prospetto riportato risulta chiaro che in molte sedi, a circa due anni dall'inizio dell'attività dell'ufficio, vi sono ancora posti vacanti, e l'organico previsto non è ancora stato completato.

Nella regione sono state istituite 43 sedi di giudice di pace, per le quali erano stati previsti, oltre ai relativi 43 coordinatori, 213 giudici di pace. Di questi hanno preso servizio solo 137 giudici onorari, e per due sedi ancora non sono stati ancora nominati i coordinatori. I posti vacanti quindi sono 79, percentuale che rappresenta il 30% del totale.

Le province che risultano più "scoperte" sono quelle di Rimini, col 45% di posti vacanti, e Forlì, col 63%.

La maggior parte dei posti vacanti è concentrata comunque nei capoluoghi di provincia. Il 60% delle nomine mancate riguarda infatti tali uffici, che, essendo comunque quelli più strutturati, riescono a coprire il carico di lavoro con i giudici effettivamente in servizio, la cui percentuale rappresenta mediamente il 75% dell'organico previsto. Alcune sedi sono più complete, come Ravenna, Reggio Emilia, Modena o Bologna, e altre più scoperte come Rimini, Ferrara, Piacenza o Forlì.

Sono i piccoli uffici ad avere le difficoltà più gravi quando non si è provveduto alle nomine: in tali casi accade che manchi il coordinatore, o che operi un solo giudice o che ne venga distaccato uno da uffici vicini.

E' inoltre frequente che il personale amministrativo dell'ufficio non sia completo, o perché non si è provveduto alla nomina, o perché non se ne è previsto il distaccamento dagli uffici ordinari o dai vecchi uffici di conciliazione. Molte sedi di giudice di pace operano quindi con gravi carenze strutturali.

Le ragioni di questa situazione sono molteplici: si è visto che inizialmente, il primo bando per la selezione dei giudici di pace destò poca attenzione da parte dei possibili candidati, e solo in seguito, dopo le varie modifiche legislative che allargarono la sfera di accesso all'ufficio del giudice di pace, si ebbe un aumento di domande.

In alcuni uffici però, che proprio in questa prima fase non erano riusciti a coprire tutto l'organico previsto, dopo i primi mesi di attività, il numero di giudici effettivamente in servizio (inferiore a quello previsto per legge), si è rivelato di gran lunga sufficiente per smaltire il carico di lavoro: forse per la novità dell'istituto ancora poco conosciuto dal pubblico, che non si rivolge al giudice di pace perché non ne conosce l'esistenza o non ha chiaro quale sia la sua competenza; sicuramente per lo sciopero degli avvocati che nella seconda metà del 1995 ha sostanzialmente bloccato il funzionamento degli uffici; forse per previsioni sbagliate del legislatore sul carico di lavoro che si sarebbero trovati ad affrontare i giudici onorari.

In tali casi, il CSM, su indicazione del Consiglio giudiziario territorialmente competente, non ha proceduto ad ulteriori nomine.

In altri uffici invece, le nomine del CSM sono arrivate tempestivamente a coprire l'organico, e si è verificato che ad ufficio ormai insediato, dopo alcuni mesi di funzionamento, il numero dei giudici risultasse sproporzionato per l'effettivo carico di lavoro.

In alcune piccole sedi non si è proceduto a nomina specifica, ma si è provveduto a distaccare un giudice nominato in una sede vicina.

Saranno le statistiche giudiziarie a fornire i



dati necessari per calibrare il numero, la dislocazione e le dimensioni degli uffici del giudice di pace sul territorio.

Una prima analisi della situazione, riportata in primo luogo dagli stessi giudici di pace, e confermata dai dati che riguardano appunto l'attività degli uffici, porta ad affermare che il numero dei giudici come previsto dal legislatore è sovrastimato rispetto alla domanda che il pubblico rivolge a tali uffici, e che spesso la divisione sul territorio corrisponde solo a calcoli teorici ormai datati che non trovano più alcun riscontro nell'effettiva distribuzione della popolazione nelle province.

Per quanto riguarda le dimensioni degli uffici, nella regione si presentano sostanzialmente tre tipologie di sede: Bologna rappresenta l'unico esempio di ufficio di grandi dimensioni, con 41 giudici in servizio, che costituiscono il 75% dei giudici previsti per quella sede. Tutti i rimanenti capoluoghi di provincia (Ferrara, Parma, Reggio, Modena, Piacenza, Forlì, Rimini e Ravenna) si potrebbero definire come uffici di medie dimensioni con un numero di giudici in esercizio che va da dieci a venti, mediamente tredici, e che sono completi nel proprio organico per il 45% circa dei posti; rimangono poi tutti gli uffici di piccole dimensioni, che rappresentano l'80% degli uffici della regione, e che nella maggior parte dei casi non hanno più di due giudici in servizio.

C'è da chiedersi se una mappatura così prevista risponda efficacemente alla domanda di giustizia che si registra nella regione, o se invece sarebbe suscettibile di miglioramenti.

Si rileva innanzitutto che sono moltissimi gli uffici di piccole o piccolissime dimensioni: sui quarantatré uffici della regione 16 hanno solo due giudici in servizio, e

otto ne hanno solo uno.

Vi sono dunque molti uffici, che pur essendo piccoli, richiedono spese elevate, per quanto riguarda l'affitto dei locali (anche se questo è a carico dei comuni), ma soprattutto per l'assunzione del personale amministrativo.

Se da un lato la presenza sul territorio vuole rappresentare una delle caratteristiche principali di tale ufficio, che lo rende veramente accessibile e vicino al cittadino, dall'altro sarebbe opportuno chiedersi, se al posto di tante sedi indipendenti, non sarebbe più "economico" pensare ad un maggior numero di sedi distaccate, che non comporterebbero quindi tutta la spesa di apparato che accompagna l'istituzione e l'insediamento dell'ufficio, tenuto conto anche del fatto che spesso gli avvocati preferiscono rivolgersi direttamente all'ufficio del giudice di pace del capoluogo, piuttosto che disperdere le cause nella provincia

Questione opposta è stata posta a proposito delle dimensioni dell'ufficio di Bologna, che come gli uffici delle altre grandi città italiane, concentra un elevato numero di giudici. E' a proposito di questi uffici che si comincia a parlare della necessità di un giudice di quartiere, dislocato per esempio nelle circoscrizioni o nelle sedi di quartiere.

Sul fondamento di tali esigenze e proposte si potrà avere un quadro più esauriente solo analizzando il carico di lavoro dei singoli uffici.

## **2.2 Carico di lavoro**

Come abbiamo ricordato all'inizio, la riforma riguardante l'istituzione del giudice di pace si inquadra nell'ambito più generale delle riforme varate dal legislatore riguardanti la giustizia civile, resesi necessarie dallo stato disastroso in cui tale settore si trovava al momento dell'entrata in vigore



del nuovo codice di procedura penale e dell'istituzione del giudice di pace.

Esprime chiaramente la drammaticità della situazione l' "Appello per la giustizia civile" lanciato dai magistrati ordinari nel dicembre 1994: "Lo stato di abbandono della giustizia civile, che in tante zone d'Italia ha l'effetto di rendere più forti i poteri violenti e mafiosi, costituisce uno degli aspetti più acuti della crisi di legalità del sistema politico istituzionale e dello scacco che ogni giorno subisce il diritto dei cittadini ad un processo rapido e giusto".

Le cause pendenti a fine 1993, tra giudizi ordinari di cognizione (oltre tre milioni) e procedimenti speciali (oltre un milione, con un peso rilevante per le cause di lavoro), superavano i quattro milioni. Una valanga di carte che l'attività dei magistrati onorari ha solo cominciato a scalfire: i dati del Ministero della Giustizia al 31 dicembre 1995 riguardanti il carico di lavoro degli uffici del giudice di pace parlavano di oltre 56mila cause iscritte al ruolo (di queste 23.505 risolte) e di poco più di 146mila procedimenti speciali (140.545 definiti).

Considerato che, nonostante fosse previsto che i nuovi uffici divenissero operativi dal primo maggio 1995, sono effettivamente entrati in funzione solo da settembre - complice il lungo sciopero degli avvocati, contrari alla nuova figura di magistrato, e la pausa estiva - e proiettando i dati sull'anno, tali risultati erano ben lontani dalle 350/400mila cause ordinarie previste in partenza.

In realtà bisogna tenere conto, oltre che delle difficoltà sopra ricordate, del fatto che si trattava dei primi mesi di funzionamento di un ufficio nuovo, che necessitava quindi di un periodo di rodaggio fisiologico, difficoltoso anche per l'incompletezza dell'organico, sia dei giudici che del perso-

nale amministrativo.

La campagna informativa del Ministero non è poi stata certo utile al cittadino per conoscere l'effettiva valenza e potenzialità dell'istituto, e non ne ha facilitato la conoscenza e l'avvicinamento da parte di chi avrebbe potuto avvalersi dei servizi offerti: anche i procedimenti incardinati quindi sono stati inferiori al previsto, per ignoranza, per lo più incolpevole, del pubblico.

Bisogna poi tenere conto dello "scippo di competenza" operato in fase d'avvio dell'istituto, che ha tolto ai nuovi magistrati le opposizioni alle sanzioni amministrative, riducendone i compiti quasi della metà, mentre persisteva l'inattività del governo sull'emanazione del decreto riguardante la competenza penale.

E' da rilevare comunque che, a fronte della paralisi della giustizia ordinaria, che ormai in ambito civile fissa le udienze a oltre sette anni, il carico di lavoro evaso in termini di procedimenti esauriti, corrispondeva, per i procedimenti ordinari al 50% dei procedimenti sopravvenuti, e per i procedimenti speciali (decreti ingiuntivi) a oltre il 97%.

Gli ultimi dati disponibili su base nazionale, sono quelli ricavabili dalle statistiche trimestrali dell'ISTAT, che pur parzialmente sovrapponendosi ai dati che abbiamo appena esaminato, danno un quadro complessivo di un anno di lavoro del giudice di pace, dall' 1/10/1995 al 30/9/1996. Da tali rilevazioni risultano iscritti al ruolo 270.640 procedimenti ordinari, 140.310 dei quali risolti nello stesso periodo (con una percentuale di definizione del 51,8%). Di tali cause risolte, il 54,4% si è concluso con sentenza, l'8% con verbale di conciliazione, e il 37,4% in altro modo.

Il carico di lavoro appare quindi aumenta-



to, poiché, nonostante le mutilazioni di competenza, si sono quasi raggiunte le previsioni iniziali. La percentuale di definizione delle cause correlativamente avrebbe dovuto diminuire, ma così non è stato, anzi, è leggermente aumentata (di quasi due punti di percentuale); tutto ciò tenendo conto del fatto che sui 4700 giudici di pace previsti, ne sono entrati effettivamente in servizio solo 3203, cioè il 68% del numero reputato necessario dal legislatore per far fronte al relativo carico di lavoro.

Questo significa che il giudice di pace funziona ancora ben al di sotto delle sue potenzialità, e che il costoso apparato che lo circonda, viene sotto-utilizzato, causando un immane spreco di risorse: la politica da adottare nel reale perseguimento della soluzione della crisi della giustizia italiana, non era certo quella di ridurne le competenze cedendo a pressioni e resistenze corporative più o meno esplicite.

Anche l'analisi dei prospetti che riguardano l'attività degli uffici del giudice onorario in Emilia Romagna conferma le tendenze nazionali.

Innanzitutto si rileva come, dopo un inizio per così dire "in sordina" dell'attività, dovuto come abbiamo detto, ai vari problemi che hanno caratterizzato il "rodaggio" dell'ufficio nel 1995, nel 1996 il carico di lavoro è decisamente aumentato. Infatti, pur tenendo conto del fatto che fino a settembre 1995 non si può parlare di reale funzionamento dell'istituto, il 1996 presenta mediamente un aumento dell'attività del 20-30% rispetto all'anno precedente: questo è sicuramente indice del fatto che l'ufficio, oltre a essere maggiormente conosciuto, gode di crescente fiducia sia presso i cittadini che presso l'inizialmente ostile classe forense.

Parallelamente a questo dato, come si è

visto a livello nazionale, anche nella regione si è avuto un aumento sensibile della "produttività" dell'ufficio.

Questa tendenza è riportata nella Tavola 7, che raccoglie i dati relativi all'anno 1996, sulla base delle relazioni semestrali che gli uffici compilano per il Ministero. L'ultimo settore della stessa, denominato "Percentuali", riporta appunto i valori percentuali dell'attività dell'ufficio: in ogni casella la percentuale è preceduta da un simbolo che indica la variazione in positivo o in negativo rispetto all'anno precedente.

La lettura di più immediato rilievo è il generalizzato aumento della percentuale dell'attività (il caso di Piacenza non è indicativo, in quanto si tratta di un segno solo leggermente negativo, che non supera l'uno per cento, e che comunque si verifica in un ufficio che presenta carenze d'organico tra le maggiori; per quanto riguarda Parma i dati non sono disponibili): si arriva addirittura ai casi di Ravenna e Reggio Emilia nei quali l'aumento è stato tra il 15 e il 20% rispetto all'attività dell'anno precedente.

Se si tiene conto anche qui del sempre crescente carico di lavoro, al quale gli uffici fanno fronte con organici per lo più incompleti, è più che evidente come le potenzialità dell'istituto vadano ben oltre le previsioni del legislatore.

I ritmi di smaltimento del lavoro sono assolutamente inusuali per la giustizia italiana: nel periodo 1/10/1995 - 30/9/1996, 3203 giudici su tutto il territorio nazionale hanno esaurito 140.310 procedimenti (76.410 con sentenza, 11.297 con verbale di conciliazione, 52.603 "in altro modo").

Dividendo 140.310 per 3023, si ottiene la media di 43,8: il che significa che ogni giudice ha sentenziato e conciliato, comprese le cause abbandonate dopo l'istruttoria ai



sensi dell'art. 309 c.p.c., per ben 43,8 volte.

Bisogna poi rilevare che la percentuale degli appelli sui provvedimenti emessi è assolutamente irrisoria: ciò vuol dire che la funzione di deflazione svolta nei confronti del tribunale è notevole, e che le decisioni, se pur in taluni casi non condivise dalle parti, vengono recepite.

Inoltre, se ai 140.310 procedimenti esauriti

si aggiungono 770.000 decreti ingiuntivi, si ottengono 910.310 pratiche trattate, che fanno salire la media della reale attività di ogni giudice a 284,20.

Occorre anche dire che le sentenze sono state emesse nell'arco di tempo di quattro o cinque mesi dalla proposizione della domanda, e che il tempo di evasione dei decreti ingiuntivi genericamente è, se non immediato, di pochi giorni.

Tavola 7

	BOLOGNA	FERRARA	FORLI'	MODENA	PARMA	PIACENZA	RAVENNA	REGGIOE.	RIMINI
<b>PROCEDIMENTI CIVILI CONTENZIOSI</b>									
(esclusi i Decreti ingiuntivi)									
Pendenti a fine 1995	649	99	108	222	464	173	135	142	-
Sopravvenuti nel 1996	343	477	451	952	1720	420	468	495	814
Definiti con sentenza	1234	182	210	417	959	150	226	183	274
Conciliati	157	36	8	79	68	32	23	33	52
Altrimenti definiti	951	144	130	304	530	126	132	141	280
Pendenti a fine anno	1665	214	191	374	627	225	222	280	494
Sentenze depositate in totale	1240	-	210	417	966	150	233	183	284
delle quali depositate in termine	717	-	166	372	901	109	227	111	180
delle quali depositate oltre il termine	523	-	44	45	65	41	6	72	104
Udienze tenute	3211	-	312	1096	1538	307	680	808	813
<b>RICHIESTE DI DECRETO INGIUNTIVO</b>									
pendenti a fine 1995	341	17	3	18	24	23	5	37	31
sopravvenuti nel 1996	10792	1225	796	2060	2777	1157	1008	1932	2000
esauriti	10868	1220	798	2046	2792	1172	1009	1941	1994
pendenti a fine 1996	265	8	1	50	9	9	3	28	37
Decreti ingiuntivi accolti	10746	1206	798	1987	2781	1171	994	1924	1955
Decreti ingiuntivi rigettati	80	14	-	17	2	1	13	17	21
<b>PROCEDIMENTI CIVILI DI CONCILIAZIONE</b>									
in sede non contenziosa									
pendenti a fine 1995	4	-	-	2	1	0	0	2	4
sopravvenuti nel 1996	218	10	-	10	5	17	8	14	6
esauriti	112	10	-	9	6	14	815	9	
pendenti a fine 1996	110	-	-	4	0	6	0	1	1
Conciliazioni effettuate	27	-	-	4	0	4	1	4	4
<b>PERCENTUALI</b>									
(i simboli tra parentesi indicano la variazione rispetto all'anno 1995)									
tra il pervenuto e l'esaurito	( ) 57,3	( ) 62,8	( ) 60,4	( ) 68,1%	52,9	( ) 51,9	( ) 63,1	( ) 56,0	( ) 74,4
tra sentenze e l'esaurito	( ) 52,69	( ) 50,27	( ) 62,1	( ) 52,1%	61,5	( ) 48,7	( ) 59,3	( ) 51,2	( ) 45,2
tra conciliaz. in ud. ed esaurito	( ) 6,7	( ) 9,9	( ) 2,3	( ) 9,8%	4,3	( ) 10,3	( ) 6,0	( ) 9,2	( ) 8,5
tra altre modalità ed esaurito	( ) 40,6	( ) 39,7	( ) 38,4	( ) 38%	34	( ) 40,9	( ) 34,6	( ) 39,9	( ) 46,2



A livello regionale le percentuali sono simili: a fronte di una media sentenze nazionale di 23,9 (che vede la punta massima nel distretto di Corte d'Appello di Venezia, nel quale mediamente ogni giudice ha emesso 70 sentenze, e la minima in quello di Palermo, con 7,2), l'Emilia Romagna registra una media di 32,8 sentenze per ogni giudice, la cui attività sale a 57,8 provvedimenti emessi, se si considerano anche le conciliazioni e i procedimenti altrimenti esauriti.

Analizzando i dati dei capoluoghi di provincia della regione relativi al 1996 è confermata l'efficienza degli uffici nello smaltire il carico di lavoro: in tutti i casi la percentuale tra il pervenuto e l'esaurito è superiore al 50 %, e per alcuni uffici si avvicina al 60-70 %.

La percentuale di sentenze sull'esaurito genericamente si avvicina alla metà dell'intero lavoro, se non si considera l'attività relativa ai decreti ingiuntivi (che negli uffici più strutturati può essere dal coordinatore avvocata a se o affidata solo ad alcuni giudici).

Si rileva inoltre che le sentenze vengono per lo più depositate entro i termini previsti per legge, e che solo negli uffici "più affollati" la percentuale scende leggermente; i tempi procedurali vengono genericamente rispettati.

Leggermente inferiore, ma sempre entro il 30-40% è la percentuale che riguarda i procedimenti "altrimenti definiti", che nella maggioranza dei casi riguarda cause che vengono cancellate dal ruolo per mancata comparizione delle parti ex art. 309 c.p.c. Su questo aspetto ci soffermeremo più oltre, qui basta ricordare che spesso le parti, una volta istruita la causa e avuto chiaro quale può essere l'orientamento del giudice, non si presentano più in quanto

preferiscono risolvere la questione con una transazione privata.

La percentuale di conciliazioni è invece sempre molto bassa, genericamente inferiore al 10% del contenzioso ordinario. Anche alla conciliazione dedicheremo un capitolo a parte: istituto che potrebbe essere l'arma di punta di tutta l'attività del giudice di pace, soprattutto per ciò che riguarda la conciliazione in sede non contenziosa, per una serie di incongruenze procedurali e difficoltà pratiche, risulta essere uno strumento per la risoluzione dei conflitti ottimale solo sulla carta.

Soprattutto per quest'ultima categoria, la conciliazione stragiudiziale, le percentuali sono quasi irrilevanti. Si legge inoltre un fortissimo scarto tra le richieste di conciliazione sopravvenute e quelle realmente effettuate: per esempio, a Bologna su 222 conciliazioni ne sono state portate a termine solo 27; in tutti gli altri capoluoghi, pur verificandosi percentuali di riuscita analoghe, o addirittura inferiori, i numeri assoluti sono estremamente più bassi (abbiamo per esempio Ferrara con 10 conciliazioni pervenute in tutto il '96, e Parma con 6).

Dedicheremo un capitolo a parte anche alle ragioni di questo fenomeno.

Per ciò che riguarda l'andamento dei decreti ingiuntivi è subito chiara l'enorme mole di lavoro affrontata e contestualmente smaltita: le percentuali delle pendenze a fine anno sono genericamente irrilevanti, come pure quelle relative alle richieste respinte.

I dati relativi agli uffici di tutta la regione sono riportati nelle tavole in appendice a questa prima sezione.

Incrociando i dati relativi al numero dei giudici in servizio nei vari uffici, con il



numero delle sentenze emesse nei singoli uffici nell'anno 1996, è possibile verificare se la media-sentenze di ogni giudice vari in relazione al variare delle dimensioni dell'ufficio:

SEDE	Giudici in servizio	Media-sentenze 1996
BOLOGNA	41	30
Budrio	2	19
Imola	5	15,6
Porretta	4	2,2
S. Giov. Pers.	2	7
Vergato	2	3
FERRARA	5	36,4
Argenta	2	4
Cento	2	13
Codigoro	2	9,5
Copparo	1	32
Portomag.	2	5,5
Comacchio	2	-
FORLI'	4	52,5
Bagno Rom.	1	2
Cesena	3	27,6
PARMA	12	79,9
Borgo Taro	2	4
Fidenza	2	28
Fornovo	2	5,5
Langhirano	2	12
REGGIO EM	7	26,1
Castelnovo	2	7,5
Correggio	1	15
Guastalla	2	-
Montecchio	1	27
Scandiano	2	-
MODENA	11	37,9
Carpi	4	23,2
Finale	1	50
Mirandola	2	39
Pavullo	3	13
Sassuolo	1	91

Vignola	1	42
PIACENZA	5	30
Bettola	1	3
Bobbio	1	2
Borgonovo	1	22
Fiorenzuola	5	8,4
RIMINI	11	24,9
RAVENNA	7	32,2
Faenza	4	21,7
Lugo	5	14,2

Si rileva che, nei capoluoghi, la media-sentenze è costantemente più elevata rispetto a quella delle sedi nella provincia, e si avvicina sostanzialmente alla media nazionale.

Le sedi minori affrontano carichi di lavoro di gran lunga inferiore, e in questi uffici periferici tale media si alza solo nei casi in cui si registrano carenze di organico.

C'è forse da chiedersi se non configurerebbe una gestione più "economica" delle risorse disponibili, trasformare alcune sedi periferiche in sedi distaccate. Il legislatore ha voluto portare il giudice di pace presso le sedi dei pretori precedenti alle ultime riforme, nello spirito di voler incardinare questo servizio anche nei piccoli comuni.

Le antiche sedi mandamentali rispondevano però alle esigenze del tempo in cui erano state istituite, e cioè alla distribuzione della popolazione italiana come risultava nel 1941: più di sessant'anni, con le trasformazioni socioeconomiche che hanno attraversato l'Italia, i fenomeni di inurbamento, immigrazione interna, spostamento della popolazione e degli interessi, hanno svuotato di senso questa originaria suddivisione del territorio, facendo sì che oggi, comuni di due o tremila abitanti si trovino con uffici che impiegano anche due giudici di pace.



Evidentemente questo è un costo enorme che la comunità non si può permettere: non si vuole qui negare lo spirito della legge, ma sarebbe ugualmente funzionale, invece di mantenere tante sedi autonome di giudice di pace sul territorio, trasformarle in sedi distaccate, presso le quali un giudice dell'ufficio del capoluogo, o di un comune vicino, potrebbe recarsi a giorni fissi, accompagnato dal cancelliere. Senza le spese di gestione che implica un ufficio giudiziario, sarebbe garantita comunque una presenza dei giudici adeguata a quella che è la domanda che tale sede richiede.

Per quanto riguarda i risultati del questionario sottoposto ai giudici di pace della regione, le risposte date alle domande che riguardavano l'operatività e la funzionalità degli uffici, hanno fornito un quadro sostanzialmente corrispondente a quello ora esposto.

Il 76,2% dei giudici che hanno risposto afferma che, rispetto al carico di lavoro, i giudici di pace effettivamente in servizio nel proprio ufficio sono numericamente adeguati, mentre quasi il 17% sostiene siano addirittura in soprannumero. Per un 46,5% il carico di lavoro risulta essere corrispondentemente adeguato, mentre un 45,5% lo definisce "minimo", decisamente inferiore rispetto a quello in cui avevano pensato di doversi impegnare (quando infatti le competenze previste erano più vaste, e comprendevano materie in un secondo tempo sottratte al giudice ordinario).

Tutto ciò tenuto conto del fatto che il 70% circa dei giudici della regione ha denunciato un aumento del lavoro dall'entrata in vigore dell'istituto e durante tutto il 1996. Il 24% sostiene che il lavoro sia rimasto invariato (e in questo senso bisogna tenere conto anche delle nuove nomine avvenute durante l'anno), mentre solo per un 4% il lavoro sarebbe diminuito.

Per avere una chiave di lettura che ci permetta di sostanziare il significato di "lavoro minimo" o "adeguato", è interessante verificare quante ore lavora alla settimana un giudice di pace della regione, secondo quanto risulta dalle risposte alla specifica domanda del questionario.

La maggioranza si pone, secondo percentuali simili, in tre fasce: il 25% circa afferma di lavorare tra le 6 e le 12 ore la settimana, la stessa percentuale tra le 12 e le 18, mentre una percentuale leggermente superiore, il 28,7%, tra le 18 e le 25.

Molti giudici si recano nell'ufficio in giorni fissi, sono solo pochi quelli che hanno l'esigenza di esservi presenti quotidianamente, e genericamente sono i coordinatori. Quasi tutti i giudici hanno modo di lavorare a casa, per studiare le cause e redigere le sentenze (anche perché, come vedremo, l'ufficio genericamente non offre alcun sostegno in termini di manuali, riviste, codici, giurisprudenza, accesso agli archivi di Cassazione).

Si può quindi dire che, nel massimo, l'attività di giudice di pace viene a configurare una sorta di part-time, individuale e certamente non contrattualizzato, che il giudice si gestisce secondo i periodi (per esempio in riviera i mesi estivi sono quelli in cui si concentra il maggior carico di lavoro) e i tempi che via a via gli si presentano.

Per oltre il 50% dei giudici l'impegno è contenuto sotto le 18 ore settimanali, per una media di 12 ore. Sono gli stessi giudici di pace a dare una chiara valutazione di accettabilità di tale impegno.

Per quanto riguarda una specifica ed individuale analisi del carico di lavoro che ogni giudice si trova ad affrontare mensilmente, si può fare riferimento alle seguenti tavole, ricavate dalle risposte al questionario:



Tavola 8

Media mensile sentenze	%
Da 0 a 2	34,7%
Da 3 a 6	58,4%
Da 7 a 10	4,0%
Da 11 a 15	1,0%
Oltre 15	2,0%
Non risposto	-
Media mensile conciliazioni	%
Da 0 a 2	76,2%
Da 3 a 6	13,9%
Da 7 a 10	1,0%
Da 11 a 15	0,5%
Oltre 15	0,5%
Non risposto	7,9%
Media mensile conciliazioni non contenziose	%
Da 0 a 2	63,4%
Da 3 a 6	3,0%
Da 7 a 10	-
Da 11 a 15	-
Oltre 15	-
Non risposto	33,7%
Media mensile decreti ingiuntivi	%
Da 1 a 5	16,8%
da 6 a 10	9,9%
Da 11 a 15	10,9%
Da 16 a 20	10,9%
Da 21 a 25	10,9%
Da 26 a 30	6,9%
Da 31 a 35	1,0%
Oltre 35	14,9%
Non risposto	17,8%

Quasi il 60% dei giudici è riuscito a portare a sentenza mensilmente tra le 3 e le 6 cause; il 35% circa non più di due. Il rimanente 7% tra le 7 e le 15. Per non essere un'attività considerata troppo gravosa, fornisce risultati inconcepibili nell'ambito della giustizia ordinaria.

Come abbiamo già anticipato il numero delle conciliazioni, sia contenziose che stragiudiziali, è sempre molto basso: la stragrande maggioranza dei giudici non è riuscito a portarne a termine più di due, ma presumibilmente questo dato va letto nel

senso che nessuna conciliazione è stata richiesta o conclusa dal giudice nell'ambito mensile. Del resto i conti tornano se si verificano i dati regionali.

La percentuale di successo delle conciliazioni contenziose risulta comunque più alta rispetto a quella delle conciliazioni stragiudiziali.

Il dato riguardante i decreti ingiuntivi emessi risulta essere estremamente frammentato, e di difficile interpretazione: infatti la media dei decreti mensilmente emessi è distribuita in maniera sostanzialmente omogenea su tutta la scala dei valori forniti. Rileva certo che poco meno del 30% dei giudici emette meno di 10 decreti al mese, poco più del 30% ne conclude tra gli 11 e i 25, e circa il 20% tra i 26 e i 35.

Al di là del fatto che i numeri sono molto elevati, bisogna comunque tenere conto che alcuni uffici si sono organizzati in maniera da affidare solo ad alcuni giudici l'evasione di tali pratiche, oppure il coordinatore ha avocato a sé questo impegno; la distribuzione dell'attività in tali uffici non può quindi essere indicativa.

La Tavola 9 registra la durata media delle cause secondo l'esperienza personale dei singoli giudici:

Tavola 9

Durata media della causa	% di G.d.P
Meno di 15 giorni	1,0
Circa 1 mese e mezzo	6,9
Circa 2 mesi	19,8
Circa 2 mesi e mezzo	6,9
Circa 3 mesi	32,7
Circa 4 mesi	26,7
4 mesi e più	4,0
Non risposto	2,0

E' confermato il dato indicativo che veniva riportato da varie fonti e testimoni, e che



indica come durata massima di una causa i tre o quattro mesi. "Circa 3 mesi" è la risposta che registra la percentuale più alta. Le cause più lunghe sono genericamente quelle nelle quali è disposta la consulenza di un perito d'ufficio, i cui tempi d'azione, accanto a quelli del perito di parte, allungano di circa un mese la durata della causa.

Per quanto riguarda la percentuale di frequenza con la quale si presentano le diverse cause, secondo la competenza affidata al giudice di pace, è interessante analizzare la Tavola 10:

Tavola 10

Materia	Percentuale di rilevazione				
	per niente frequenti	poco frequenti	abb. frequenti	molto frequenti	non risposto
Risarc. danni veicoli o natanti	4,0	4,0	45,5	42,6	4,0
Cause condominiali	29,7	42,6	19,8	3,0	5,0
Apposizioni termini e distanze	67,3	25,7	4,0	0,0	3,0
Immissioni	60,4	27,7	0,0	3,0	8,9
Beni mobili	9,9	13,9	48,5	23,8	4,0
Decreti ingiuntivi	2,0	2,0	30,7	56,4	8,9
Altro	1,0	4,0	8,9	5,0	81,2

Risulta subito chiaro che due sono le categorie di cause che maggiormente si presentano: quelle relative al risarcimento danni da veicoli o natanti e quelle individuate dalla generica competenza del giudice di pace per le cause relative a beni mobili, ivi compresi crediti, di valore non superiore a lire cinque milioni, ove non di competenza di altro giudice.

Per quanto riguarda il primo gruppo, quasi il 90% dei giudici afferma che le cause da risarcimento danni da circolazione sono cause molto o abbastanza frequenti. Ugualmente frequenti sono considerate tutte le cause relative a beni mobili da oltre il 70% degli intervistati.

Immediatamente dopo queste due catego-

rie, in un'ipotetica graduatoria sulla frequenza con cui si presentano le diverse materie, seguono le cause relative alla misura e modalità d'uso dei servizi di condomini e case. Il 60% abbondante dei giudici le considera infatti abbastanza o poco frequenti.

Scarsissima rilevanza hanno invece tutte quelle cause che riguardano i rapporti di proprietà, come l'apposizione di termini o distanze, o le immissioni di fumo o di calore. Per quanto riguarda il primo gruppo, il 67,3% le considera per niente frequenti, e il 25,5% poco frequenti; per ciò che riguarda le immissioni, il 60% le considera per niente frequenti e quasi il 30% poco frequenti.

Al di fuori del contenzioso ordinario, come rilevato in precedenza, l'evasione delle richieste di decreti ingiuntivi costituisce una delle attività più ricorrenti che impegnano i giudici della regione: rappresentano infatti per il 56,4% un impegno costante e continuativo, e per il 30% un'attività solo leggermente meno intensa, definita come "abbastanza frequente".

**APPENDICE 1****APPENDICE 1: TAVOLE RELATIVE AL CARICO DI LAVORO DI TUTTI GLI UFFICI DELLA REGIONE.****DATI RICAVATI DALLE RELAZIONI SEMESTRALI RICHIESTE DAL MINISTERO.****(per alcuni uffici non sono ancora disponibili le relazioni)**

Tavola 11

	BOLOGNA	Budrio	Imola	Porretta	S. Giov. Pers.	Vergato
<b>PROCEDIMENTI CIVILI CONTENZIOSI</b> (esclusi i Decreti ingiuntivi)						
Pendenti a fine 1995	649	6	-	13	17	8
Sopravvenuti nel 1996	3433	68	184	45	49	14
Definiti con sentenza	1234	38	78	9	14	6
Conciliati	157	-	8	3	4	3
Altrimenti definiti	951	7	97	13	15	5
Pendenti a fine anno	1665	28	74	32	33	8
Sentenze depositate in totale	1240	38	78	10	14	6
delle quali depositate in termine	717	38	60	5	4	6
delle quali depositate oltre il termine	523	-	18	5	9	-
Udienze tenute	3211	94	272	35	73	57
<b>RICHIESTE DI DECRETO INGIUNTIVO</b>						
pendenti a fine 1995	341	1	5	1	-	1
sopravvenuti nel 1996	10792	104	383	64	110	45
esauriti	10868	101	387	59	110	45
pendenti a fine 1996	265	3	1	5	-	1
Decreti ingiuntivi accolti	10746	101	380	59	110	44
Decreti ingiuntivi rigettati	80	-	-	1	-	1
<b>PROCEDIMENTI CIVILI DI CONCILIAZIONE</b> in sede non contenziosa						
pendenti a fine 1995	4	-	0	0	-	-
sopravvenuti nel 1996	218	18	6	1	-	8
esauriti	112	14	5	1	-	7
pendenti a fine 1996	110	4	1	0	-	1
Conciliazioni effettuate	27	7	3	1	-	3



Tavola 12

	FERRARA	Argenta	Cento	Codigoro	Comacchio	Copparo	Portomaggiore
<b>PROCEDIMENTI CIVILI CONTENZIOSI</b> (esclusi i Decreti ingiuntivi)							
Pendenti a fine 1995	99	3	20	17	25	8	
Sopravvenuti nel 1996	477	30	60	31	82	35	
Definiti con sentenza	182	8	26	19	32	11	
Conciliati	36	2	1	3	6	3	
Altrimenti definiti	144	8	15	12	40	6	
Pendenti a fine anno	214	15	28	14	78	20	
Sentenze depositate in totale	-	8	26	19	32	11	
delle quali depositate in termine	-	6	19	16	32	10	
delle quali depositate oltre il termine	-	2	7	3	0	1	
Udienze tenute	-	48	106	100	101	171	
<b>RICHIESTE DI DECRETO INGIUNTIVO</b>							
pendenti a fine 1995	17	0	0	0	0	-	
sopravvenuti nel 1996	1225	45	184	46	148	17	
esauriti	1220	44	184	46	142	34	
pendenti a fine 1996	8	1	1	0	2	1	
Decreti ingiuntivi accolti	1206	44	182	45	147	34	
Decreti ingiuntivi rigettati	14	0	2	1	1	1	
<b>PROCEDIMENTI CIVILI DI CONCILIAZIONE</b> in sede non contenziosa							
pendenti a fine 1995	-	3	0	0	0	-	
sopravvenuti nel 1996	10	17	1	4	2	9	
esauriti	10	16	1	3	1	8	
pendenti a fine 1996	-	4	0	1	1	1	
Conciliazioni effettuate	-	5	0	3	0	4	

Tavola 13

	FORLI'	Bagno R.	Cesena
<b>PROCEDIMENTI CIVILI CONTENZIOSI</b> (esclusi i Decreti ingiuntivi)			
Pendenti a fine 1995	108	4	57
Sopravvenuti nel 1996	451	12	237
Definiti con sentenza	210	2	83
Conciliati	8	2	16
Altrimenti definiti	130	7	81
Pendenti a fine anno	191	5	114
Sentenze depositate in totale	210	2	83
delle quali depositate in termine	166	2	41
delle quali depositate oltre il termine	44	0	42
Udienze tenute	312	44	242
<b>RICHIESTE DI DECRETO INGIUNTIVO</b>			
pendenti a fine 1995	3	1	22
sopravvenuti nel 1996	796	12	622
esauriti	798	13	642
pendenti a fine 1996	1	0	3
Decreti ingiuntivi accolti	798	13	637
Decreti ingiuntivi rigettati	0	0	5
<b>PROCEDIMENTI CIVILI DI CONCILIAZIONE</b> in sede non contenziosa			
pendenti a fine 1995	0	0	0
sopravvenuti nel 1996	0	1	35
esauriti	0	1	30
pendenti a fine 1996	0	0	5
Conciliazioni effettuate	0	1	11



Tavola 14

	MODENA	Carpi	Finale E.	Mirandola	Pavullo	Sassuolo	Vignola
<b>PROCEDIMENTI CIVILI CONTENZIOSI</b> (esclusi i Decreti ingiuntivi)							
Pendenti a fine 1995	222	45	36	27	24	94	31
Sopravvenuti nel 1996	952	172	76	88	72	213	113
Definiti con sentenza	417	93	50	39	39	91	42
Conciliati	79	7	2	8	10	9	7
Altrimenti definiti	304	77	23	31	19	38	35
Pendenti a fine anno	374	56	31	37	28	169	60
Sentenze depositate in totale	417	-	50	-	39	92	42
delle quali depositate in termine	372	-	50	-	31	48	41
delle quali depositate oltre il termine	45	-	0	-	8	44	1
Udienze tenute 1096	-	100	-	53	85	88	
<b>RICHIESTE DI DECRETO INGIUNTIVO</b>							
pendenti a fine 1995	18	-	0	1	1	13	0
sopravvenuti nel 1996	2060	-	99	374	63	627	234
esauriti	2046	-	98	340	63	628	230
pendenti a fine 1996	50	-	1	35	1	12	7
Decreti ingiuntivi accolti	1987	597	98	-	60	584	228
Decreti ingiuntivi rigettati	17	4	-	-	3	43	2
<b>PROCEDIMENTI CIVILI DI CONCILIAZIONE</b> in sede non contenziosa							
pendenti a fine 1995	2	0	-	4	0	0	0
sopravvenuti nel 1996	10	16	3	19	2	8	2
esauriti	9	15	2	20	2	6	2
pendenti a fine 1996	4	4	1	3	0	2	0
Conciliazioni effettuate	4	1	-	-	2	1	1

Tavola 15

	PARMA	Borgo V.T.	Fidenza	Fornovo T.	Langhirano
<b>PROCEDIMENTI CIVILI CONTENZIOSI</b> (esclusi i Decreti ingiuntivi)					
Pendenti a fine 1995	464	-	27	11	5
Sopravvenuti nel 1996	1720	38	113	28	31
Definiti con sentenza	959	8	56	11	24
Conciliati	68	2	3	8	2
Altrimenti definiti	530	7	31	12	4
Pendenti a fine anno	627	21	50	8	18
Sentenze depositate in totale	966	8	56	11	24
delle quali depositate in termine	901	7	56	11	21
delle quali depositate oltre il termine	65	1	0	0	3
Udienze tenute	1538	50	116	68	-
<b>RICHIESTE DI DECRETO INGIUNTIVO</b>					
pendenti a fine 1995	24	0	0	0	0
sopravvenuti nel 1996	2777	32	293	38	85
esauriti	2792	32	293	38	85
pendenti a fine 1996	9	0	0	0	0
Decreti ingiuntivi accolti	2781	32	289	38	85
Decreti ingiuntivi rigettati	2	0	4	0	0
<b>PROCEDIMENTI CIVILI DI CONCILIAZIONE</b> in sede non contenziosa					
pendenti a fine 1995	1	0	0	0	0
sopravvenuti nel 1996	5	1	6	0	0
esauriti	6	1	6	0	0
pendenti a fine 1996	0	0	0	0	0
Conciliazioni effettuate	0	0	0	0	0



Tavola 16

	PIACENZA	Bettola	Bobbio	Borgo-novo	Fiorenzuola
<b>PROCEDIMENTI CIVILI CONTENZIOSI</b> (esclusi i Decreti ingiuntivi)					
Pendenti a fine 1995	173	1	1	-	52
Sopravvenuti nel 1996	420	9	6	41	91
Definiti con sentenza	150	3	2	22	42
Conciliati	32	0	0	4	5
Altrimenti definiti	126	2	4	13	26
Pendenti a fine anno	225	13	1	23	70
Sentenze depositate in totale	150	3	2	22	42
delle quali depositate in termine	109	2	2	12	41
delle quali depositate oltre il termine	41	1	0	10	1
Udienze tenute	307	22	15	38	478
<b>RICHIESTE DI DECRETO INGIUNTIVO</b>					
pendenti a fine 1995	23	0	0	10	0
sopravvenuti nel 1996	1157	28	3	137	182
esauriti	1172	28	3	144	178
pendenti a fine 1996	9	0	0	3	4
Decreti ingiuntivi accolti	1171	28	3	144	88
Decreti ingiuntivi rigettati	1	0	0	0	2
<b>PROCEDIMENTI CIVILI DI CONCILIAZIONE</b> in sede non contenziosa					
pendenti a fine 1995	0	0	0	4	0
sopravvenuti nel 1996	17	4	4	6	0
esauriti	14	4	4	5	0
pendenti a fine 1996	6	0	0	3	0
Conciliazioni effettuate	4	1	1	1	0

Tavola 17

	RAVENNA	Faenza	Lugo
<b>PROCEDIMENTI CIVILI CONTENZIOSI</b> (esclusi i Decreti ingiuntivi)			
Pendenti a fine 1995	135	54	21
Sopravvenuti nel 1996	468	242	133
Definiti con sentenza	226	87	71
Conciliati	23	9	6
Altrimenti definiti	132	80	44
Pendenti a fine anno	222	120	33
Sentenze depositate in totale	233	-	71
delle quali depositate in termine	227	-	70
delle quali depositate oltre il termine	6	-	1
Udienze tenute	680	-	261
<b>RICHIESTE DI DECRETO INGIUNTIVO</b>			
pendenti a fine 1995	5	1	1
sopravvenuti nel 1996	1008	411	415
esauriti	1009	411	413
pendenti a fine 1996	3	1	3
Decreti ingiuntivi accolti	994	-	402
Decreti ingiuntivi rigettati	13	-	7
<b>PROCEDIMENTI CIVILI DI CONCILIAZIONE</b> in sede non contenziosa			
pendenti a fine 1995	0	1	1
sopravvenuti nel 1996	8	2	6
esauriti	8	2	6
pendenti a fine 1996	0	1	1
Conciliazioni effettuate	1	-	1



Tavola 18

	REGGIO EMILIA	Castelnovo	Correggio	Guastalla	Montecchio E.	Scandiano
<b>PROCEDIMENTI CIVILI CONTENZIOSI</b> (esclusi i Decreti ingiuntivi)						
Pendenti a fine 1995	142		-		23	
Sopravvenuti nel 1996	495		35		56	
Definiti con sentenza	183		15		27	
Conciliati	33		3		1	
Altrimenti definiti	141		11		16	
Pendenti a fine anno	280		-		35	
Sentenze depositate in totale	183		-		27	
delle quali depositate in termine	111		-		10	
delle quali depositate oltre il termine	72		-		17	
Udienze tenute	808		-		121	
<b>RICHIESTE DI DECRETO INGIUNTIVO</b>						
pendenti a fine 1995	37		-		7	
sopravvenuti nel 1996	1932		207		177	
esauriti	1941		-		184	
pendenti a fine 1996	28		-		7	
Decreti ingiuntivi accolti	1924		-		181	
Decreti ingiuntivi rigettati	17		-		-	
<b>PROCEDIMENTI CIVILI DI CONCILIAZIONE</b> in sede non contenziosa						
pendenti a fine 1995	2		-		0	
sopravvenuti nel 1996	14		7		3	
esauriti	15		4		3	
pendenti a fine 1996	1		-		0	
Conciliazioni effettuate	4		-		1	

Tavola 19

	RIMINI	
<b>PROCEDIMENTI CIVILI CONTENZIOSI</b> (esclusi i Decreti ingiuntivi)		
Pendenti a fine 1995		-
Sopravvenuti nel 1996		814
Definiti con sentenza		274
Conciliati		52
Altrimenti definiti		280
Pendenti a fine anno		494
Sentenze depositate in totale		284
delle quali depositate in termine		180
delle quali depositate oltre il termine		104
Udienze tenute		813
<b>RICHIESTE DI DECRETO INGIUNTIVO</b>		
pendenti a fine 1995		31
sopravvenuti nel 1996		2000
esauriti		1994
pendenti a fine 1996		37
Decreti ingiuntivi accolti		1955
Decreti ingiuntivi rigettati		21
<b>PROCEDIMENTI CIVILI DI CONCILIAZIONE</b> in sede non contenziosa		
pendenti a fine 1995		4
sopravvenuti nel 1996		6
esauriti		9
pendenti a fine 1996		1
Conciliazioni effettuate		4



## 1. LA FORMAZIONE

Uno dei punti forse più deboli della normativa, riguarda la formazione che viene offerta ai neo-nominati giudici di pace: quando il legislatore ha fatto la scelta di non istituire un concorso per il reclutamento dei nuovi giudici, e di configurare la

## RUOLO PROFESSIONALE

carica come carica onoraria, ha sicuramente tenuto conto del fatto che le lungaggini e la farraginosità di un concorso non rispondevano alle esigenze di soluzione del problema, e che una carica onoraria era sicuramente più idonea al fine di non ingabbiare ancor di più l'esercizio della giurisdizione nelle maglie pesanti del tecnicismo e del formalismo.

La scelta di un "giudice onorario" però, al quale, dal punto di vista formativo, viene richiesta solo la laurea in giurisprudenza, ha sostanzialmente trascurato il fatto che questa laurea spesso è stata conseguita tanti anni prima della nomina, e mai più rispolverata.

Sui 3300 giudici di pace in servizio sul territorio italiano, si stima infatti che solo 850 circa provengano dalla professione forense, mentre i rimanenti, che costituiscono quindi una larga maggioranza, sono genericamente pensionati che provengono dai gradi medio-alti della pubblica amministrazione. In tali casi è più che evidente che il possesso del requisito minimo di preparazione tecnica non è di per sé appagante; ed è su questo punto che la normativa si è dimostrata assolutamente inadeguata.

Nella migliore tradizione delle riforme all'italiana, si è creata la figura del giudice onorario, e, senza organizzare una seria struttura di formazione e di sostegno, si sono quasi letteralmente mandati i giudici di prima nomina "allo sbaraglio".

L'art. 6 della legge istitutiva prevede infatti in forma articolata corsi di formazione iniziale tanto per i giudici, quanto per i cancellieri e il personale ausiliario, sia mezzi di aggiornamento periodico.

La norma però si limita a prevedere come semplice possibilità, e non come obbligo, che il Consiglio Giudiziario del luogo organizzi corsi di aggiornamento per il giudice di pace, secondo le esigenze degli uffici del distretto, avvalendosi della collaborazione di magistrati, avvocati e docenti universitari. Tali corsi avrebbero cadenza annuale, e dovrebbero essere contenuti entro un tetto massimo di venti giorni, anche non consecutivi.

La pochezza dei contenuti della previsione, sulla consistenza dei corsi, sulla scarsità dei compensi attribuibili ai relatori, e sul fatto che i giudici li debbano frequentare a proprie spese, a fronte della serietà e della rilevanza del problema e del bisogno, "non lascia altro spazio che alla solita fede secolare nello stellone d'Italia"<sup>10</sup>.

Poca rilevanza pratica hanno di conseguenza avuto le istruzioni del Consiglio Superiore della Magistratura che traducono in obbligo ("organizzeranno" anziché "può organizzare") i compiti affidati ai consigli giudiziari e ai presidenti di Corte d'Appello.

Il d.l. 571 dell'ottobre 1994 ha in seguito aggiunto l'art. 6 il comma ter, in osservanza del quale il Ministro di Grazia e Giustizia e il Consiglio Superiore della Magistratura sono tenuti ad organizzare,



nei limiti della disponibilità di bilancio, corsi di specializzazione professionale, di durata non inferiore a tre mesi, per i giudici di pace di fresca nomina.

La previsione, che parrebbe sufficientemente seria, è però limitata a tantum al momento di prima applicazione della legge, cosicché i giudici di pace nominati successivamente non potranno più fruire di questo breve periodo di tirocinio mirato.

Con tali premesse, non ci si poteva aspettare che i giudici di pace ricevessero una reale formazione.

I corsi di formazione previsti sono stati spesso inadeguati, come ritiene, e lo vedremo in seguito, la maggioranza dei giudici di pace, mentre in alcune sedi non sono stati nemmeno attivati. Si è trattato di brevi corsi teorici e generici, occasione persa per una reale formazione sui contenuti normativi, sostanziali e procedurali, che vanno a definire la competenza e il *modus operandi* del giudice di pace.

I giudici di pace sono stati catapultati negli uffici dopo avere seguito corsi puramente teorici, di taglio più accademico che pratico, di scarsa utilità; sono state sicuramente più apprezzate le lezioni tenute da magistrati ordinari, che si occupavano di singole questioni pratiche, spiegando l'impostazione del lavoro d'udienza, fondamentale, e non facente parte del bagaglio professionale di tutti quei giudici che provengono dalla pubblica amministrazione.

Sicuramente era difficile dare un taglio tecnico a corsi anteriori all'inizio dell'attività del giudice onorario, ma già i problemi interpretativi delle norme del processo civile avrebbero consentito un taglio più pratico.

Purtroppo tutto è stato affidato alla dispo-

nibilità dei singoli magistrati ordinari e all'interesse personale dei giudici di pace.

La sensazione che è rimasta ai più, è stata quella emblematicamente e drammaticamente espressa da un giudice di Rimini, di "doversi un po' arrangiare"; realtà che si è ripresentata costantemente sotto diversi aspetti dell'attività del giudice onorario in questi primi mesi di funzionamento dell'istituto.

Un'altra critica che viene fatta alla formazione così come prevista, è la carenza di un periodo di uditorato. Solo in alcune sedi è stato previsto un calendario di formazione in udienza, come quello dei magistrati ordinari, per i quali è prevista una scuola di formazione permanente, con incontri di studio fra cui è possibile scegliere varie tematiche.

Nelle sedi dove si è organizzato un periodo di uditorato presso la magistratura ordinaria, questo si è genericamente ridotto alla presenza formale in aula del giudice di pace per un periodo di circa quindici giorni (quando per i giudici ordinari sono previsti 18 mesi), e una reale formazione in questo senso è rimasta così delegata alla buona volontà e disponibilità dei singoli magistrati.

In realtà una formazione seria, sostanziale, aggiornata e costante del giudice di pace, sarebbe l'unico mezzo per fornire questo nuovo istituto di efficaci strumenti di lavoro, per consentirgli di utilizzare al meglio le possibilità offerte dalla normativa senza soccombere al tecnicismo e al formalismo della stessa. La formazione dei giudici di pace dovrebbe essere battaglia politica comune di avvocati, giudici di pace e giudici ordinari: solo così infatti si sfrutterebbero appieno le potenzialità di questo servizio, soprattutto nella direzione di un reale riconoscimento del diritto dei cittadi-



ni ad un processo rapido e giusto.

A questo proposito, e nel senso di un percorso costante di formazione e di confronto, la Procura di Bologna sta organizzando degli incontri di "Prassi comune", ai quali sono invitati a partecipare giudici togati, giudici onorari e avvocati. Tali incontri sono focalizzati su questioni specifiche, le più frequenti o le più dibattute, e mirano a creare un confronto sugli orientamenti più criticati o più controversi, anche nell'idea di creare uno sportello permanente dentro in quale poter sempre dibattere su problemi cristallizzati, quando vi sono orientamenti diversi. Tutto questo nella convinzione che, proprio per la natura seriale delle controversie attribuite alla competenza del giudice di pace, si renda un migliore servizio di giustizia proprio dando risposte omogenee: non si tratta di conformismo giurisprudenziale, ma di una certa uniformità nella questioni fondamentali e di principio.

Un indirizzo uniforme risulta essere il primo strumento deflattivo forte: una pluralità di indirizzi variegati spinge sempre a "tentare la causa", come spiega un giudice della Procura bolognese, proprio perché si confida nel fatto che "se si capita col giudice giusto, la causa può andare bene".

Si viene a perdere proprio quell'attività deflattiva che l'avvocato esplica prima di instaurare un giudizio, facendo presente alle parti quali sono le probabilità di successo.

Inoltre una mancanza di certezza sull'orientamento del corpo giudicante rende ancora più difficile la conciliazione, proprio perché il convenuto preferirà rischiare un giudizio incerto, che potrebbe anche concludersi a suo favore, piuttosto che consentire ad una conciliazione, nella quale sacrificare parte delle proprie ragioni.

Per quanto riguarda i risultati del questio-

nario sottoposto ai giudici della regione, l'84,4% dei giudici di pace afferma di aver partecipato ai corsi di formazione, organizzati per l'80% dall'amministrazione giudiziaria, per circa il 4% da altri enti pubblici, e nel 9% dei casi da enti privati.

Circa il 10% non ha partecipato ai corsi organizzati, mentre il 5% ha affermato che presso la propria sede non ne erano stati organizzati.

Oltre l'82% dei giudici interpellati riterrebbe utili ulteriori corsi di aggiornamento, anche se il 15% (e tra questi la percentuale di avvocati è altissima), forse deluso dalla partecipazione ai primi corsi istituiti, non è d'accordo con questa affermazione.

Quando si affronta l'aspetto del coordinamento delle attività, sia all'interno degli uffici, sia tra gli uffici della regione, sia con gli altri soggetti dell'amministrazione della giustizia (magari con modalità analoghe a quelle che vengono messe in atto a Bologna attraverso gli incontri di prassi comune), le percentuali di consenso sono sempre altissime, ed esprimono un bisogno concreto riconosciuto dall'intera categoria: il 72% riterrebbe necessari incontri finalizzati al coordinamento e allo scambio di informazioni fra i vari uffici di giudice di pace della regione, mentre addirittura l'87% richiede incontri di confronto e di sostegno con i rappresentanti della magistratura ordinaria.

Di fronte ad un'offerta di formazione assolutamente inadeguata, la domanda corrispondente appare forte e molto sentita, ed esprime il disagio di chi si è sentito mandato letteralmente "in pasto ai leoni"; non si può creare una figura come quella del giudice di pace per poi abbandonarla a se stessa, legittimando in questo modo le critiche di inadeguatezza e di incompetenza che tale soggetto si è visto rivolgere all'entrata



in servizio degli uffici.

Sembra aprire una nuova strada il recente disegno di legge, presentato nel testo unificato della Commissione apposita della Camera dei Deputati, che contiene appunto alcuni articoli concernenti il tirocinio e la nomina del giudice di pace.

L'art. 2 infatti prevede un tirocinio per la nomina a giudice di pace della durata di sei mesi, che viene svolto sotto la direzione di un magistrato affidatario, il quale cura che il tirocinante svolga la pratica in materia civile ed in materia penale presso gli uffici di pretura ovvero presso gli uffici di un giudice di pace particolarmente esperto, nell'ambito della pretura circondariale scelta come sede dal tirocinante.

Il magistrato affidatario cura che l'ammesso al tirocinio assista a tutte le attività giudiziarie, compresa la partecipazione alle camere di consiglio, affidandogli la relazione di minute dei provvedimenti. Al termine del periodo di affidamento, il consiglio giudiziario integrato formula un giudizio di idoneità alla nomina di giudice di pace, sulla base delle relazioni dei magistrati affidatari e dei risultati della partecipazione ai corsi.

Il disegno di legge prevede inoltre che ai partecipanti al tirocinio sia corrisposta un'indennità di lire cinquantamila al giorno e il rimborso delle spese relativamente alla partecipazione ai corsi teorico-pratici.

## 2. REQUISITI PER LA NOMINA

Tra i requisiti normativamente previsti per la nomina a giudice di pace, alcuni sono stati maggiormente controversi, e hanno subito numerose modifiche e aggiustamen-

ti, mentre su altri, meno problematici, si è creato subito consenso.

Fra quelli che hanno sollevato una certa disputa, rientra il possesso della laurea in giurisprudenza.

Sin dal dibattito risalente agli anni settanta la necessità della laurea era stata una questione fortemente controversa e considerata incompatibile con il modello "forte" di giudice di pace (abbandonato poi per il tipo del giudice semiprofessionale), in quanto contrastante "con la natura del costituendo organo giurisdizionale, che dovrebbe rispondere a criteri di speditezza e praticità, e quindi non formalistici o comunque rituali, nella trattazione delle questioni di minor rilievo"<sup>11</sup>.

Necessità pratiche sono poi prevalse, sulla base della considerazione della tecnicità e rigidità processuale che caratterizza il nostro sistema, e tenendo conto del fatto che, il permettere alla parte di stare in giudizio da sola, richiedeva il sostegno di un giudice tecnicamente competente e in grado di condurre il procedimento, anche in assenza di avvocati.

Si è imposta così l'idea che un giudice, per quanto onorario, dovesse essere fortemente professionale, quindi laureato in giurisprudenza, e tenuto a frequentare appositi corsi di formazione e aggiornamento.

In realtà un'analisi sia storica che comparativa, smentisce la pretesa necessità della scelta operata dal legislatore: l'esperienza di altri paesi, quali l'Inghilterra e la Francia, dimostra infatti che a figure analoghe non si richiedono titoli formali, ma semmai una preparazione meglio garantita dall'esperienza di vita che non dallo studio, in ordine alla tipologia e alla regolamentazione dei conflitti su cui si innesta il bisogno di giurisdizione<sup>12</sup>. In Svizzera per



esempio, giudici laici, privi di una laurea in diritto, si ritrovano anche nelle corti distrettuali, e nella già ricordata Inghilterra, a fronte di meno di seicento giudici professionali, si hanno ventottomila magistrati laici, con competenza estesa alla maggioranza dei procedimenti penali, nonché a molte materie civili, patrimoniali, di famiglia ecc.

Anche un'analisi pratica inoltre impone di considerare, se non altro, un elemento molto veritiero, che condiziona e fa sorgere qualche dubbio sul fatto che il requisito richiesto soddisfi efficacemente la necessità di professionalità e competenza: come si è visto, l'età media dei giudici di pace si avvicina più ai settant'anni che ai cinquanta, e non si vede come, una laurea presa più di venti o trent'anni prima, possa costituire garanzia di perizia e competenza, soprattutto quando si pensa che la maggioranza dei giudici di pace non provengono dall'esercizio della professione forense, e che le professioni precedentemente esercitate richiedevano sì in molti casi competenze giuridiche, ma le stesse non erano sicuramente legate all'esercizio della giurisdizione.

E' così accaduto che per la necessità di una laurea sono rimasti esclusi dalla possibilità di accesso alla carica tanti competenti funzionari pubblici, il più delle volte muniti anche di qualche titolo di preferenza.

Date tali premesse, la necessità della laurea, risulta essere solo una scappatoia, un compromesso che snatura la figura del giudice onorario, restituendolo come ibrido mal collocabile nel suo stesso ruolo; più che garantirne la tecnicità e la dimensione culturale e professionale, ne irrigidisce la figura in uno stampo burocratico-formale poco incisivo, che anzi ostacola la funzionalità e il significato complessivo dell'istituto.

L'utilizzazione di giudici laici non profes-

sionali riflette una delle caratteristiche più importanti del nostro tempo, poiché, oltre a rispondere alla domanda di efficienza che viene rivolta al sistema giudiziario, configura una forma di partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, con evidenti vantaggi per un avvicinamento della funzione giurisdizionale alla società.

L'utilizzo di giudici laici fa della funzione giudiziaria un'attività alla quale partecipa non soltanto un corpo di professionisti, i giudici di carriera, ma anche persone del popolo; ricopre una finalità di legittimazione democratica della funzione giurisdizionale, in quanto il processo, con la partecipazione di giudici laici od onorari, perde quel carattere di esotericità che lo rende spesso estraneo o incomprensibile al grande pubblico; persegue inoltre finalità di economia e di efficienza, in quanto sono sottratte alla giustizia ordinaria quelle cause che, per la loro risoluzione, non hanno bisogno di un giudice professionale, e quindi più costoso e più formale<sup>13</sup>.

Se il legislatore fosse stato più attento alle possibilità offerte dalla Costituzione, una forma di partecipazione popolare più diretta si sarebbe certamente potuta realizzare.

Anche i compromessi cui si è ceduto per ciò che riguarda i limiti d'età, il pensionamento e le preclusioni a nomina a giudice di pace degli avvocati ancora in esercizio, non hanno fatto altro che snaturare ulteriormente una figura, che se inizialmente si dibatteva tra modello "forte" e modello "debole" di giudice onorario, oggi è arrivata a presentarsi piuttosto come un modello "totalmente vuoto"<sup>14</sup>.

Da "giudice della terza età", si è passati, attraverso diverse modifiche normative, da un minimo d'età fissato a cinquant'anni, a quaranta, e infine a trenta, facendo cadere ogni tipo di requisito anagrafico per i pro-



curatori legali e i notai. Da diverse parti si sostiene che di qui sia partita la demolizione del nuovo giudice.

L'aver abbassato a tal punto l'età, creerà ulteriori incongruenze con l'altra condizione, e cioè la necessità del pensionamento nel caso di lavoratori dipendenti; si risolverà quindi prevalentemente come incentivo verso l'istituto per i giovani avvocati o procuratori.

La disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi tantomeno si giustifica se si pensa che, a fronte di un'ampia competenza in materia di controversie da incidenti stradali, non esistono preclusioni nei confronti degli agenti delle imprese assicurative che siano in possesso della laurea, cosicché tali soggetti si trovano legittimati, e di fatto magari opportunamente stimolati, a diventare giudici di pace.

Se si analizza la disciplina riguardante gli avvocati, a fronte di originarie preclusioni, è rimasto come unico limite all'esercizio della funzione di giudice di pace, quello funzionale che impedisce di esercitare la professione forense dinnanzi all'ufficio di giudice di pace al quale appartengono. Con la caduta del requisito anagrafico e delle preclusioni relative, diventano legittime le perplessità e i timori che una tale apertura nei confronti della classe forense induce nei termini di un pericoloso accentramento di funzioni: basti pensare a quanto possa essere appetibile per uno studio associato, avere nel distretto dove opera, almeno un socio che svolga le funzioni di giudice di pace.

Il fatto poi che rimanga l'obbligo del pensionamento per qualunque lavoro dipendente, appare una scriminante a questo punto priva di fondamento, soprattutto se si pensa che in molte esperienze straniere,

come quella inglese, l'inserimento nel mondo del lavoro, è visto come garanzia per chi, moralmente e socialmente inserito nella società, viene legittimato a parlare per un dato gruppo o comunità nell'ambito del quale viene chiamato ad operare.

In linea con le perplessità espresse in questo paragrafo si pone la modifica legislativa che è stata proposta dall'ultimo disegno di legge citato. L'art. 6, parzialmente ritornando a precedenti versioni della normativa, ma soprattutto portando importanti innovazioni che contribuiscono a dare più chiarezza alla separazione dei ruoli, non soltanto prevede che gli avvocati ed i procuratori legali non possono esercitare le funzioni di giudice di pace nel distretto di corte d'appello nel quale esercitano la professione forense, ma estende tale divieto anche nel caso in cui nel medesimo distretto esercitino la professione forense i loro associati di studio, il coniuge, il convivente, i figli o fratelli.

Il medesimo articolo inserisce poi, tra le incompatibilità a nomina di giudice di pace, l'esercizio di attività professionale per imprese di assicurazione o banche, anche nel caso in cui tale attività sia svolta dal coniuge, dal convivente, dai figli o fratelli del candidato.

Per quanto riguarda le valutazioni espresse dai giudici di pace della regione, si registra sostanzialmente una mancata presa di posizione per quanto riguarda il requisito anagrafico. Forte dissenso invece viene espresso nei confronti della normativa che proprio a proposito di tale requisito introduce le sopra ricordate deroghe a favore di notai e avvocati: il 59,4% dei giudici si definisce contrario a tale modifica.

Una percentuale molto simile riguarda la valutazione in negativo della modifica normativa che ha fatto cadere ogni limite di



incompatibilità territoriale alla nomina di giudice di pace per gli avvocati e i procuratori ancora in esercizio: il 57,4% mostra un forte dissenso con la decisione del legislatore, mentre solo il 30% la condivide. Il 10% non assume alcuna posizione.

Se la necessità della residenza in un comune della circoscrizione del tribunale dove ha sede l'ufficio del giudice di pace non crea problemi (il 90% circa è d'accordo), e la incompatibilità con cariche pubbliche raccoglie circa lo stesso consenso (favorevoli sono l'87% dei giudici), le percentuali di consenso scendono quando si tratta di valutare la necessità della laurea in giurisprudenza (quasi il 30% non è d'accordo e il 7% non risponde).

Per quanto riguarda invece il requisito del pensionamento dei dipendenti pubblici, il 74% condivide la scelta del legislatore.

### 3. UFFICI: ORGANIZZAZIONE, DIMENSIONE E DISTRIBUZIONE TERRITORIALE

Nei capoluoghi di mandamento più importanti, le previsioni di assegnamento dei giudici di pace agli uffici hanno configurato da subito rilevanti problemi organizzativi, derivanti dalle dimensioni degli uffici. E' proprio per ovviare a tali problemi che il legislatore ha provveduto all'istituzione della figura del coordinatore dell'ufficio.

L'art. 15 della 374/1991 prevede infatti che nel caso che all'ufficio siano assegnati più giudici, il più anziano per le funzioni giudiziarie esercitate, o, in mancanza, il più anziano avuto riguardo alla data di assunzione dell'incarico, o, a parità di date, il

più anziano d'età, svolga compiti di coordinamento. Il coordinatore, secondo le direttive del Consiglio Superiore della Magistratura, e in armonia con le indicazioni del Consiglio Giudiziario, provvede all'assegnazione degli affari e, d'intesa col tribunale, stabilisce annualmente i giorni e le ore delle udienze di istruzione e di discussione delle cause di competenza dell'ufficio.

La legge dunque dispone, con criteri discutibili di un' "oggettività sconcertante ed errata"<sup>15</sup>, che il coordinatore vada individuato in colui che ha maggiore esperienza giudiziaria, anche onoraria, o tra il più anziano nelle funzioni di giudice di pace, e, a parità, dando preferenza all'età.

I requisiti per la nomina a coordinatore, come la prospettiva del suo ruolo, finiscono per connotarlo come una sorta di dirigente organizzativo; il compito di coordinatore non è considerato dal CSM né uno status, né una funzione direttiva in senso tradizionale, e una definizione di questa carica è lasciata decisamente nel limbo.

Parallelamente il continuo ampliamento dei compiti legati al funzionamento degli uffici, realizzato sia dal CSM, che dal ministero di grazia e giustizia (basti pensare alla nuova normativa sulla sicurezza sul lavoro, che indica come responsabili gli stessi coordinatori, alla stregua di qualsiasi datore di lavoro), senza che venga riconosciuta alcuna indennità per queste attività ulteriori, ha acuitizzato il forte malessere espresso da molti dei coordinatori interpellati, che spesso rivestono questa carica senza neppure averla scelta.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna degli uffici, bisogna poi ricordare che molti uffici ancora adesso funzionano con gravi carenze d'organico per quanto riguarda il personale di cancelleria, da tempo



promesso, ma sempre dirottato ad altre sedi; che molti uffici sono già predisposti per il collegamento con il Ced, ma che i computer e tutte le attrezzature necessarie non sono mai stati acquistati; che pur essendo state dotate di scrivanie e armadi, quasi tutte le sedi non hanno a disposizione alcuno strumento quale codici, riviste specializzate, raccolte di giurisprudenza, manuali di consultazione, e che tutti questi materiali sono stati acquistati privatamente dai singoli giudici che così si organizzano per tentare di costituire una biblioteca di base.

Una tale disorganizzazione e trascuratezza da parte del legislatore, che ha previsto la figura del giudice di pace senza dotarlo di tutti gli strumenti necessari per il reale funzionamento degli uffici, ha portato a coniare per questo giudice la definizione di "extracomunitario del diritto", purtroppo calzante per dei giudici mandati letteralmente allo "sbaraglio" a svolgere le loro funzioni.

Per l'analisi della distribuzione territoriale degli uffici si rimanda al paragrafo 2.2.2 della prima sezione del presente lavoro, in cui si è affrontato tale tematica attraverso l'esame dei carichi di lavoro.

Qui interessa solo ricordare la proposta di trasformare alcune sedi periferiche in sedi distaccate, proprio per la sproporzione tra i costi che mantenere tali sedi implica, e l'effettiva domanda di giustizia che in molti piccoli comuni potrebbe essere affrontata attraverso una presenza anche solo periodica di un giudice distaccato da sedi vicine.

A fronte di tale proposta, che riguarda le sedi minori, si rileva invece che nelle sedi più grandi si registra il problema contrario. In tutte le grandi città italiane gli uffici del giudice di pace accentrano un gran numero

di giudici. Roma addirittura vede duecento giudici circa nello stesso palazzo, Milano circa cento, a Bologna ne sono previsti oltre cinquanta.

Quando, come sostiene il vice presidente dell'Associazione Nazionale Giudici di Pace, da una prima fase di "sperimentazione" dell'istituto, si passerà ad una più propositiva, si potrà utilizzare il giudice di pace per un compito precipuo sul territorio, che potrà esplicare come "giudice di quartiere".

"Se si immagina una città divisa in quartieri, dove non solo si svolgono attività amministrative e politiche, ma dove è presente anche la forza pubblica meglio dispiegata (vigile di quartiere, polizia di stato e carabinieri) non è difficile ritenere che sul posto dovrà esservi anche un magistrato che amministri rapidamente la giustizia, che prevenga le liti, che concili i cittadini. E' questo il nuovo compito cui dovrà essere chiamato il giudice di pace" <sup>16</sup>.

In diversi paesi tale figura fa già parte della tradizione giuridica più consolidata, e si esprime attraverso le forme più differenziate di mediatori o conciliatori (o di ombudspersons): di quartiere (come nei neighborhood justice centers in America), di fabbrica, di scuola. Non a caso in tali realtà si parla anche di "giustizia sociale" e di "corti sociali" per contrapporle a quelle "giuridiche" o "ufficiali".

Senza dovere poi ipotizzare una ristrutturazione così radicale degli uffici, ci si chiede se, nei casi in cui nell'ufficio lavorino molti giudici, non sarebbe organizzativamente più produttivo dividere l'ufficio in sezioni, ciascuna delle quali coordinate da un giudice, ai fini di una migliore divisione ed organizzazione del lavoro.

Per ciò che riguarda le prospettive dell'isti-



tuto nel nostro paese, purtroppo si può solo rilevare che la strada che è stata imboccata va nella direzione opposta, e rischia di impantanare un istituto con grandi potenzialità nelle solite sabbie del formalismo procedurale. Si affronterà questo problema più approfonditamente proprio nel paragrafo che tratta le problematiche del procedimento davanti al giudice di pace, e le diverse prospettazioni che sono state fatte a proposito di questa materia.

#### 4. LA COMPETENZA

Sulla competenza del giudice di pace si sono susseguiti, a fronte di dibattiti e pressioni corporative, numerosi decreti e proposte di legge che più volte hanno modificato, o cercato di modificare il raggio d'azione di tale giudice. Bisogna dire che quasi sempre, le modifiche che si sono operate, hanno rappresentato più il cedere del governo a richieste di gruppi organizzati o d'interesse, che lo svilupparsi di un disegno organico e coerente.

La decretazione governativa sulla competenza, come quella per i requisiti alla nomina, è stata la causa principale dello snaturamento dell'istituto, e del recedere del legislatore rispetto a quelle posizioni che potevano veramente potenziarne il ruolo, come soggetto vivo e attuale per la riforma della giustizia civile.

Per ciò che riguarda le opinioni espresse dai giudici di pace della regione, a fronte di un limitato 13,9% che considera le attuali competenze attribuite a tale ufficio adeguate alla funzione che gli si è voluta riservare, ben l'86,1% ritiene tali competenze troppo ristrette rispetto alle potenzialità dell'istituto.

Tale percentuale sale quando si chiede ai giudici se riterrebbero necessario un

ampliamento della competenza: ben il 93,1% risponde infatti affermativamente a questa domanda.

Alla richiesta di specificare secondo quali criteri sarebbe necessario attenersi per concretizzare tali richieste, le risposte date hanno spesso identificato più criteri, che vengono riassunti nella Tavola 20

Tavola 20

Criteri per l'innalzamento della competenza	% sulle risposte	% sui casi
Innalzare massimi edittali	24,8	61,4
Nuove comp. per materia	17,2	42,6
Riacquistare comp. perse	25,2	62,4
Introdurre comp. penale	28,8	71,3
Altro	1,2	3,0
Non pertinente	2,8	6,9

Come si vede, dalla colonna che registra la percentuale sui casi, le risposte relative all'innalzamento dei massimi edittali (che vedrebbero la richiesta di innalzare il tetto dei 5 milioni, considerato insufficiente ed inadeguato alla realtà attuale), alla riacquisizione delle competenze perse, e all'attribuzione di competenza penale, hanno raccolto un altissimo consenso, e oltre il 60% dei giudici che ha risposto al questionario ha indicato tutti e tre i criteri, senza selezionarne uno nello specifico.

Se si unisce la percentuale riguardante l'introduzione di nuove competenze per materia, che comunque è stata scelta da oltre il 40% dei giudici, e la proposta che vengano trasferite gradualmente al giudice di pace le cause di primo grado giacenti presso le preture e i tribunali, che apparterebbero oggi alla sua competenza, e che non siano già assegnate a sentenza (escludendo in ipotesi quelle cause per le quali tutte le parti costituite ne facciano richiesta), si ha una lettura chiara del fatto che la capacità degli uffici del giudice di pace di assorbire



ulteriore contenzioso è ben lontana dall'essere satura.

#### **4.1. La competenza civile.**

a) Lo "scippo" di competenza.

Tra le competenze che erano state affidate al giudice di pace, sempre entro il limite di trenta milioni, rientrava anche la cognizione delle cause di opposizione di cui alla legge 24 novembre 1981, n° 689, sulla depenalizzazione di sanzioni amministrative, salvo che con la sanzione pecuniaria fosse stata altresì applicata una sanzione amministrativa accessoria, o che si trattasse di opposizione ad ingiunzione in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, nei quali casi restava ferma la competenza per materia del pretore in funzione di giudice del lavoro. Si trattava quindi di una attribuzione esclusiva di materia condizionata dal valore.

Questa competenza è stata sottratta al giudice di pace col decreto legge Mancuso. Le ragioni di quello che è stato definito dai più uno "scippo", purtroppo non hanno nulla a che fare con giustificazioni di carattere tecnico-giuridico e non sono sorrette da alcuna evidenza logica.

La materia delle opposizioni ai decreti ingiuntivi della pubblica amministrazione, dopo un intervallo di 51 giorni, torna ad essere di competenza del pretore, proprio nel momento in cui questo si vede gravato di un'ulteriore competenza per valore, che passa da 20 a 50 milioni; il timore è che, per la concomitanza dei due provvedimenti, i già intasatissimi uffici del pretore, siano sommersi da migliaia di cause, cui non si potrà far fronte per mancanza di attrezzature e di personale.

La maggioranza dei giudici accusa di ciò il "parlamento che dovrebbe essere sordo alle pressioni di chi tenta di far scrivere le leggi secondo i propri interessi": la lettura che

viene fatta di questa modifica normativa infatti riporta allo sciopero degli avvocati, iniziato nell'aprile 1995 contro la riforma del codice di procedura civile e l'istituzione del giudice di pace.

Si accusa il governo di aver dovuto cedere su qualche fronte, per non perdere consenso, e di avere sacrificato così, oltre ad alcune innovazioni del codice di procedura civile, anche questa competenza del giudice di pace, secondo l'affermazione "demagogica" (così si esprime l'Associazione Nazionale Giudici di Pace) che un giudice onorario non avrebbe la competenza e la formazione adatta ad affrontare una materia definita "troppo complessa".

In realtà, la quasi totalità delle opposizioni ai decreti-ingiunzione, riguarda sanzioni stradali, e quindi una materia regolata semplicemente dal codice della strada; questi ricorsi intasano gli uffici ordinari, e la magistratura togata, per poter affrontare una simile mole di lavoro, ha dovuto sviluppare una giurisprudenza estremamente restrittiva, che lascia poco spazio alle ragioni del cittadino.

Inoltre nella maggioranza dei casi sono questioni che non superano le 100 o 200 mila lire, alle quali un magistrato togato, proprio per il carico di lavoro che deve affrontare, non può permettersi di dedicare più di dieci minuti; deve così emettere molto burocraticamente un provvedimento, spesso di rigetto, tendenza sempre più spiccata, proprio al fine di dissuadere il cittadino dall'inoltrare la domanda.

In tal modo sicuramente non viene reso un buon servizio: il giudice di pace avrebbe avuto maggiore disponibilità, sia temporale che personale, essendo ancora i suoi uffici ben lontani dalla saturazione, nell'affrontare tali piccole cause, e le ragioni del cittadino avrebbero sicuramente trovato mag-



giore spazio, e modo di esprimersi. Viene facile chiedersi se forse non risponda anche agli interessi della pubblica amministrazione, visto il consolidarsi di una giurisprudenza prevalentemente di rigetto delle istanze, che tali cause rimangano "affossate" nelle preture vicine al collasso.

Tutto ciò appare ancora più incomprensibile, se si pensa che al giudice di pace rimane comunque la competenza per le cause da risarcimento danni causate da circolazione di veicoli e natanti, e queste fino ad un valore di 30 milioni.

Quindi in maniera del tutto ingiustificata il giudice di pace viene ritenuto idoneo a giudicare un danno da circolazione stradale di rilevante entità, ma non il ricorso contro una multa da 50 mila lire.

Una delle ragioni che sono state portate a sostegno dell'iniziativa del legislatore, è che il giudice di pace, proprio per le modalità di reclutamento, non fornirebbe le necessarie garanzie di preparazione e di competenza tecnica, nei casi in cui, al di fuori della casistica del codice della strada, si trovasse ad affrontare cause nelle quali si intrecciano problemi di carattere sostanziale, procedurale e di diritto amministrativo. Tali ordinanze di ingiunzione sono in parte mutate dal vecchio sistema penale, e sono regolate dalla complicata legislazione speciale che ha seguito la depenalizzazione di molti illeciti.

In realtà, questo problema era già stato preso in considerazione quando si era mantenuta la riserva per alcune materie, soprattutto quelle riguardanti il diritto del lavoro. Sarebbe bastato mantenere tali preclusioni, introducendone magari ulteriori in materie effettivamente complesse, come in campo valutario, per garantire effettiva competenza a tali cause. Bisogna però poi dire che spesso, proprio la provenienza dei giudici

di pace dalla dirigenza pubblica, presuppone proprio quella conoscenza della legislazione speciale che le critiche più aspre pongono in dubbio.

Il susseguirsi di diversi decreti legge decaduti e non convertiti, ha poi creato molta confusione, e ha dato spazio a ulteriori polemiche.

L'81% di giudici di pace della regione valuta negativamente la sottrazione di competenza che è stata operata attraverso quella che viene definita una "ingiustificata decretazione d'urgenza".

Alcune preture si sono addirittura ribellate (e tra queste quella di Modena), ritenendo di rimandare al giudice onorario le cause che erano state sottratte al giudice di pace dal decaduto decreto legge 238/1995.

La 374/1991 aveva attribuito al giudice di pace la competenza per le ingiunzioni di cui alla 689/1981; il d.l. 238/1995, modificando la disciplina in questione, le restituiva all'originaria competenza del pretore. Tale decreto non è però stato convertito in legge, per cui per queste preture, la suddetta norma deve ritenersi non esistita, e introdotta nell'ordinamento solo dal nuovo d.l. 347/1995, che l'ha reiterata, ma senza far salvi gli atti compiuti nel vigore del precedente d.l.

Ne conseguirebbe che, essendo decaduto il primo decreto, le domande poste durante le vigenze dello stesso, sarebbero state travolte dagli effetti della decadenza che operano ab initio, e quindi che, al momento della proposizione della domanda, competente a decidere era il giudice di pace.

In altre sedi sono state sollevate questioni di costituzionalità, basate sull'inadeguatezza del d.l. a modificare la competenza de quo, sulla diseguaglianza dei cittadini sbalottati tra il giudice di pace e il pretore, sul



cattivo andamento della pubblica amministrazione che si è determinato.

Tutto ciò senza considerare il fatto che una sentenza della Corte Costituzionale ha stabilito che il ricorso al prefetto, non è obbligatorio, ma semplicemente alternativo al ricorso diretto all'autorità giudiziaria. La procedura che porta all'ordinanza-ingiunzione del prefetto non sarebbe l'unica via per il cittadino che vuole ricorrere, per esempio, contro una multa.

Il cittadino può rivolgersi al prefetto, con un ricorso amministrativo, ma può intraprendere anche direttamente un ricorso giudiziario, per il quale comunque rimane competente il giudice di pace. Il pretore sarebbe competente solo in un secondo momento, e solo nel caso in cui il ricorso amministrativo fosse stato rigettato dal prefetto (ed è in relazione a questa competenza del pretore che si era innestata la legge 374/1991, trasferendola al giudice di pace). Era stata sollevata questione di costituzionalità, perché una volta che il cittadino avesse optato per la via amministrativa, al rigetto del suo ricorso sarebbe corrisposto l'automatico raddoppio della contravvenzione nell'importo minimo previsto, configurando una disparità di trattamento con il cittadino che avesse adito direttamente le vie giudiziarie ordinarie.

La Corte Costituzionale aveva però rigettato la questione, proprio perché il ricorso al prefetto viene considerato alternativo a quello diretto al giudice di pace, e sarebbe una scelta del cittadino quella di ricorrere al prefetto, rischiando il "raddoppio", o adire l'autorità giudiziaria ordinaria. Nella pratica però accade che spesso i tagliandi delle contravvenzioni riportano semplicemente che è possibile fare ricorso al prefetto, senza indicare alternative; quindi i cittadini si ritrovano tutti davanti al prefetto, e poi al pretore.

A parte quest'ultimo rilievo, che la dice lunga sulla posizione ambigua della pubblica amministrazione, la competenza che è stata tolta al giudice di pace, è quella riguardante le impugnazioni nei confronti delle ordinanze-ingiunzioni del prefetto, ma non quella dell'accesso diretto del cittadino, sulla base della generica competenza per valore, mai modificata; e tutto ciò non pare mostrare la benché minima giustificazione.

b)La conciliazione: un'arma spuntata.

Tra le competenze del giudice di pace, rientrano anche due forme di conciliazione: la conciliazione endo-processuale, e la conciliazione ante-causam, o non contenziosa.

L'art. 320 c.p.c., regolando la trattazione della causa, stabilisce che nella prima udienza il giudice interroga liberamente le parti e tenta la conciliazione; se la conciliazione riesce, se ne redige processo verbale che, sulla base dell'art. 185, costituisce titolo esecutivo; se la conciliazione non riesce, il giudice invita le parti a precisare definitivamente i fatti, e la trattazione della causa procede.

A detta della maggioranza dei giudici di pace, è molto difficile riuscire ad addivenire ad una conciliazione in corso di causa, e questo per diverse ragioni: in genere accade che, se le parti sono arrivate al punto di intentare una causa, e si trovano davanti al giudice, questo stesso è già il segno che la controversia si è "incancrenita" al punto tale che tutte le vie sono già state tentate, non c'è possibilità di transazione che non sia stata esperita, e una definizione giudiziale è appunto l'ultima spiaggia (come dice efficacemente un giudice di pace della provincia bolognese, "quando arrivano qui, sono cattivi!").

Molti giudici si sono trovati poi davanti a situazioni nelle quali, a detta degli stessi,



sarebbero stati gli “avvocati” ad aizzare i propri clienti: se in presenza dei difensori le parti si mostravano determinate e non disposte a transigere, alla richiesta di far uscire gli avvocati dall’aula, e dopo una trattazione informale della causa, svolta attraverso l’interrogatorio libero e il confronto delle parti, in diversi casi i giudici affermano di essere riusciti a portare le parti ad una conciliazione amichevole della causa. In questi casi sicuramente il cittadino recepisce un’idea diversa della giustizia: una causa conciliata con soddisfazione e una stretta di mano finale è sicuramente preferibile ad una causa vinta, che poi lascia tra le diverse parti animosità. Ad onor di cronaca pare che sia però accaduto che, una volta raggiunto in tal modo l’accordo tra le parti, gli avvocati si siano proposti per redigere la transazione, salvo ripresentarsi ad una seconda udienza con le parti ancora in lite, e quindi ritornate sui loro passi, magari dopo essersi addirittura denunciate penalmente.

L’art. 322, nascosto tra le pieghe del codice, offre un’ulteriore possibilità, che è passata quasi del tutto inosservata: si tratta della conciliazione preventiva. La disposizione attribuisce al nuovo giudice il compito di tentare la composizione preventiva di tutte le controversie civili in materia di diritti disponibili, qualunque sia il loro valore, sempre che vi sia un’esplicita richiesta di una parte. E’ una funzione che si definisce di conciliazione di carattere “generale”, ben distinta dall’altra funzione di “giurisdizione” che riguarda solo il contenzioso minore.

Il procedimento prevede che la parte proponga un’istanza di conciliazione in sede non contenziosa, con ricorso scritto (e trattandosi di fase non giurisdizionale, non è necessario un difensore), o in alternativa si presenti davanti al giudice di pace e presenti oralmente l’istanza, ottenendo la rela-

tiva verbalizzazione a cura dell’ufficio del giudice. Il cancelliere dispone la convocazione delle parti per il giorno e l’ora stabiliti dal giudice; in quell’udienza, comparse entrambi le parti, il giudice tenta di conciliarle interrogandole liberamente.

Se la conciliazione riesce, si redige un verbale della convenzione conclusa, e, qualora la controversia appartenga alla competenza per valore e per materia del giudice di pace, il verbale sottoscritto costituisce titolo esecutivo. Se la conciliazione riesce, ma la controversia non apparteneva alla competenza del giudice di pace, il relativo verbale assume valore di scrittura privata riconosciuta in giudizio.

Se la parte invitata non si presenta, il giudice, presente la parte che ha formulato la richiesta, dà atto della mancata comparizione nel processo verbale.

In questo modo l’art. 322 individua nel giudice di pace un modello di organo pubblico, avente anche funzioni giurisdizionali, al quale è attribuita la funzione di amichevole compositore della gran parte dei conflitti privati inter cives, un filtro preventivo ante causam per qualunque tipo di controversia.

Afferma la dottrina che, a parte le differenze pratiche, “la giurisdizione si concreta, alla fine, in un atto di volontà dell’organo pubblico”, mentre la conciliazione consiste “in un atto di volontà delle parti, e cioè nel negozio di queste ultime, che l’organo pubblico si limita, in duplice funzione, prima a promuovere e a favorire, con il prestigio che gli deriva dalla sua veste, poi a raccogliere, in maniera tale che la legge gli riconosca particolare efficacia”<sup>17</sup>.

E’ da sottolineare però che, seppure implicitamente, il legislatore ha dimostrato scarsa fiducia nella conciliazione preventiva



ante causam, e che per questo, l'istituto viene quasi completamente ignorato.

Due sono gli elementi sintomatici: innanzitutto il rifiuto di inserirla in una fase pregiudiziale obbligatoria rispetto a quella contenziosa, come era stato proposto da chi propendeva per un modello di giudice "forte", anche se le ragioni che hanno indotto il legislatore ad escludere l'obbligatorietà del tentativo di composizione stragiudiziale sono comprensibili; a parte i dubbi di costituzionalità, vi era il rischio di creare un intralcio per la pronta risoluzione delle controversie, tenuto conto della sua possibile strumentalizzazione ostruzionistica da parte del convenuto.

In secondo luogo la preferenza del legislatore per l'esperimento del tentativo di conciliazione endo-processuale da parte dello stesso giudice competente per la stessa causa di merito, è un elemento che certo non contribuisce a potenziare la funzione conciliativa stragiudiziale ante causam: perché mai una parte dovrebbe ricorrere a tale modello quando, appena iniziata la causa, il giudice competente per il merito farà lui stesso il tentativo di conciliazione?<sup>18</sup>

Bisogna poi ricordare che il giudice di pace potrebbe non essere il giudice competente per il merito: la conciliazione giudiziale davanti al giudice ordinario riesce perché il giudice, avendo promosso l'attività conciliativa, e avendo dato dei suggerimenti alle parti, pur senza anticipare il giudizio, dà un'idea alle parti su come potrebbe andare la causa: ed essendo egli giudice del merito, questo ha una notevole forza contrattuale sul loro intendimento. Secondo una stima approssimativa, la percentuale delle conciliazioni che si hanno, per esempio, nella pretura di Bologna, è circa del 40-50%. Per i giudici di pace questo può funzionare di meno, perché non sono giudici

del merito, per cui i loro suggerimenti non hanno nessun grado di vincolatività per le parti.

Inoltre, quando una parte richiede un regolamento preventivo di conciliazione, non ha nessuna garanzia che l'altra si presenti, poiché non è stato previsto alcuno strumento, non certo per costringere, ma neppure per indurre la controparte a presentarsi. Sarebbe stato sicuramente efficace valutare la mancata comparizione al tentativo di conciliazione nel successivo procedimento del merito.

Inoltre, la parte che richiede la conciliazione pregiudiziale, deve sostenere le spese di registro, che si avvicinano alle 200 mila lire. Tutto questo senza la minima certezza che il convenuto si presenti.

A questo proposito è illuminante un esempio portato da un giudice di Carpi (ma se ne potrebbero citare molti), che dopo aver consigliato ad un cittadino di convocare il vicino davanti al giudice di pace per un tentativo di conciliazione stragiudiziale al fine di risolvere una lite di vicinato che si stava avvicinando alla denuncia penale (il vicino, più volte sollecitato a rimuovere la propria macchina in disuso, parcheggiata da oltre un anno davanti al cancello dell'attore, non solo si era rifiutato, ignorando anche i ripetuti inviti delle forze dell'ordine, ma aveva anche minacciato l'attore con la propria cazzuola da muratore), alla domanda dello stesso: "Ma poi quello viene?", non aveva potuto rispondere altro che "Non lo so, se vuole viene, se non vuole non viene". A questo punto il cittadino esasperato avrebbe risposto: "Allora sa cosa faccio? Invece di spendere 200 mila lire nella domanda, ne spendo 20 per comprarmi una cazzuola più grande, e prima gli distruggo la macchina e poi gli spacco la testa".

A parte il fatto di per sé, che rientra nella



ricchissima aneddotica che ormai hanno raccolto i giudici onorari dei vari uffici, l'esempio è esplicativo dei limiti della normativa, e dimostra come spesso, soprattutto nelle materie affidate al giudice di pace (come le cause relative ai condomini, che sono materie nelle quali i conflitti si sviluppano tra soggetti che devono continuare ad interagire), il civile ed il penale sono strettamente collegati, ed una gestione più efficiente della materia civile, attraverso appunto la composizione stragiudiziale dei conflitti, eviterebbe non solo lunghe cause civili, ma anche strascichi penali.

Sono sempre motivi fiscali poi che fanno sì che molte cause, che vengono regolarmente istruite dal giudice, o che il giudice riesce a portare al punto giusto per essere conciliate, improvvisamente "spariscono". Si tratta di quelle cause che, nelle relazioni semestrali compilate dai vari uffici per le statistiche del Ministero di Grazia e Giustizia, appaiono sotto la voce "cause altrimenti definite". Accade infatti che le parti non si presentino più, e la causa viene cancellata dal ruolo, ai sensi dell'art. 309, che prevede che in caso di mancata comparizione delle parti, il giudice dopo aver disposto, senza esito, un'ulteriore comparizione delle parti, debba disporre, con ordinanza non impugnabile, la cancellazione della causa dal ruolo.

Questo accade per motivi fiscali: l'imposta di registro per un verbale di conciliazione spesso rappresenta un importo sproporzionato rispetto all'effettivo valore della causa. Le parti quindi, una volta che la causa risulta matura, e si avvia a soluzione, si limitano a non comparire più, poiché a quel punto risulta sufficiente stipulare una conciliazione stragiudiziale, o affidare agli avvocati la redazione di un assetto convenzionale.

In realtà alla conciliazioni si arriva solo quando serve un titolo esecutivo, come per

esempio nelle cause di rilascio, ma quando si tratta di cause pecuniarie, è sufficiente avere una scrittura privata con riconoscimento di debito, sulla quale risulta immediato ottenere un decreto esecutivo.

Accade quindi che spesso il giudice si sia impegnato nella istruzione della causa, e questa all'improvviso "sparisca" perché per le parti risulta più conveniente. E questo spiega perché, nelle statistiche giudiziarie i dati riguardanti le conciliazioni effettuate siano minimi rispetto alle cause altrimenti definite.

In questo caso, l'attività del giudice non è assolutamente riconosciuta.

Bisogna comunque rilevare che un'alta percentuale delle cause "altrimenti definite", riguarda le cause da risarcimento danni nella circolazione stradale: poiché la compagnia assicurativa è tenuta a corrispondere gli interessi e a calcolare la rivalutazione del danno solo dalla proposizione della domanda giudiziale, le assicurazioni, magari dopo aver tergiversato per dei mesi, alla citazione in giudizio tendono a liquidare immediatamente la somma, per non dover poi calcolare sulla stessa i relativi interessi.

Alte tasse di registro, mancanza di compenso per il giudice che opera la conciliazione, impossibilità di valutare nel giudizio di merito la mancata comparizione del convenuto, generalizzata ostilità degli avvocati per l'istituto, ignoranza del cittadino sulle possibilità di utilizzo, tutto ciò decisamente non contribuisce ad un maggior utilizzo della conciliazione.

E' previsto nel disegno di legge Flick sui giudici aggregati, che le conciliazioni giudiziali davanti ai relativi uffici siano sgravate dal fisco se di valore inferiore a 20 milioni, e per le stesse viene previsto un



compenso. Se questa normativa fosse estesa anche alle cause davanti ai giudici di pace, se non eliminando, ma almeno riducendo la tassa di registro, così come avviene già per alcune materie, come quella condominiale, sicuramente si incentiverebbe l'utilizzo di tale modalità di soluzione delle controversie, che di per sé avrebbe altissime potenzialità deflative.

Sarebbe inoltre di semplice introduzione e di immediata efficacia, prevedere un meccanismo che permetta di valutare la mancata comparizione personale delle parti al tentativo di conciliazione, disponendo per tale comportamento le stesse conseguenze che l'art. 232 del Cpc prevede per la parte che non si presenta, o rifiuta di rispondere senza giustificato motivo: in tali casi il giudice, valutato ogni altro elemento di prova, può ritenere come ammessi i fatti dedotti nell'interrogatorio.

A detta di molti giudici, ordinari ed onorari, "la gente ha bisogno di essere ascoltata": nella gente c'è bisogno di sfogarsi davanti a chi viene riconosciuta una certa autorevolezza. Come testimoniano molti magistrati togati, quando si riesce ad avere il tempo di far parlare le parti, spiegando loro quali sono i rischi della causa, le spese, e i vantaggi della conciliazione, e se si fa questo con proprietà, la conciliazione ha molte probabilità di riuscire. Ovviamente, un magistrato di carriera, per la situazione vicina al collasso dei propri uffici, ha ben poco tempo da dedicare allo sfogo di un cittadino; un giudice di pace avrebbe sicuramente più strumenti per giocare appunto un ruolo di "mediatore" della controversie, chiarendo al cittadino l'esistenza di un'alternativa all'intraprendere un'onerosissima ed interminabile causa legale.

E' facile immaginare che alle parti, che si vengono a trovare in conflitto stragiudiziale,

soprattutto per questioni di vicinato o di condominio, o per questioni di valore indeterminato di puro principio (si pensi alle servitù di passaggio fra proprietà limitrofe, alle liti per fornitura di merce giudicata difettosa o non conforme alle pattuizioni), "preme avere una sede istituzionale immediata, territorialmente vicina, in cui potere esporre liberamente le proprie ragioni con la sicurezza di essere ascoltati e compresi, senza doversi impegnare subito in una causa aleatoria, "andando per avvocati" e sobbarcandosi spese difficilmente recuperabili.

Il giudice di pace assolverebbe in tal caso alla funzione svolta all'inizio del secolo dal giudice conciliatore, negli anni di maggiore fortuna, pur assumendo quella, apparentemente nuova e moderna, del "giudice della convivenza e della tolleranza, che il legislatore del 1991 ha voluto esplicitamente attribuirgli"<sup>19</sup>.

#### **4.2 La competenza penale: la competenza sospesa.**

La competenza penale del giudice di pace rappresenta il punto più problematico ed anche il più facile pretesto per un'opposizione radicale alla riforma. In tale contesto è stata più volte fatta decadere la delega al governo per l'emanazione di norme concernenti la competenza del giudice di pace in materia penale, ed è oggi in discussione alla camera un disegno di legge che dovrebbe dare sostanza ai generici criteri individuati dalla legge istitutiva.

Il disegno di legge governativo è molto complesso, e si muove dall'esperienza acquisita con il fallimento della "troppo essenziale e limitata delega al governo"<sup>20</sup> contenuta nella legge istitutiva del giudice di pace.

Della delega si rivelarono subito inadeguati i criteri identificatori dei reati da trasferire



alla competenza del giudice di pace. L'art. 36 infatti stabiliva che "al giudice di pace è devoluta la competenza per le contravvenzioni e per i delitti puniti con la pena della multa, anche in alternativa alla pena della reclusione, purché tali reati siano previsti da norme che non presentino particolari difficoltà interpretative e non diano luogo, di regola, a particolari problemi di valutazione della prova in sede di accertamento giudiziale".

Il criterio del tipo di sanzione non corrisponde però a quello della assenza di particolari difficoltà interpretative, o della semplicità dell'accertamento, tanto più se tutto ciò si valuta con riferimento all'intero settore normativo (urbanistica, tutela dell'ambiente, sicurezza del lavoro), e non solo con riferimento alla singola fattispecie incriminatrice.

"E d'altra parte lo stesso impianto di fondo della delega non era esente da ambiguità; ci si chiedeva se in linea di principio fosse da trasferire al giudice di pace tutte le contravvenzioni ed i delitti puniti con pena pecuniaria o alternativa, escludendo nominativamente solo quelli particolarmente complessi, ovvero se, al contrario, dovesse essere espressamente attribuiti al giudice di pace solo i reati che presentassero tutte le caratteristiche descritte. Quanto alle contravvenzioni si rilevò che spesso esse sono di notevole complessità interpretativa e applicativa, e soggette a frequenti mutamenti della normativa presupposta"<sup>21</sup>.

Sul piano processuale poi si è riscontrata la insufficienza del criterio della ulteriore massima semplificazione del processo pretorile, "che più di ogni altro si è rivelato inadeguato alle finalità per cui era stato predisposto"<sup>22</sup>.

La delega venne lasciata decadere. L'attuale disegno di legge, molto più arti-

colato e complesso, testimonia le resistenze frapposte da vari settori politici e giudiziari alla conferma della competenza penale del giudice di pace. Da diverse parti si sostiene infatti che sia "troppo rischioso" affidare ad un giudice non professionale una fetta della materia penale, ben più complessa e con implicazioni più sostanziose di quante non ne possa avere la materia civile.

In realtà qui si ritorna al nodo della qualificazione professionale del giudice onorario, che comunque, vista la funzionalità dimostrata dagli uffici, deve essere considerato un tema "pro e non contro" il giudice di pace. E' indicativo che lo stesso disegno di legge che contiene la delega al governo in materia penale, innovi profondamente anche quella che è la formazione offerta al neo-nominato giudice di pace.

Sicuramente, attribuire limitate competenze al giudice di pace, non risolverà la crisi della giustizia penale: occorrerà tenere conto anche di altre soluzioni prospettate, e in particolar modo delle possibilità ancora esistenti in materia di depenalizzazione per tutta una serie di reati che, secondo il senso comune della società contemporanea, non rivestono più un disvalore penale; sarà importante sviluppare possibili sanzioni alternative al carcere e valutare gli effetti dell'introduzione del giudice unico; tutto questo però nella prospettiva dell'utilità e dell'opportunità dell'attribuzione di competenza penale al giudice di pace, i cui uffici, ormai predisposti per il lavoro, offrono un concreto sostegno ancora non utilizzato appieno.

Oltre infatti a contribuire ad alleggerire il lavoro dei magistrati togati dal carico rappresentato dal "contenzioso minore", garantiranno al cittadino un'effettiva risposta in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia minuta riferita ai conflitti interpersonali, che si esprimono con la querela, e che consento-



no l'intervento mediatorio e conciliativo del giudice di pace, attribuendogli nel contempo una capacità di legittimarsi e radicarsi nella società civile incomparabilmente superiore rispetto ad un giudice dotato solamente di competenza civile.

Per quanto riguarda l'opinione espressa dai giudici di pace della regione, nonostante le preoccupazioni e i timori di essere nuovamente mandati "allo sbaraglio" con nuove e più complicate competenze, senza adeguati corsi di formazione e di uditorato, l'81,2% valuta negativamente la mancata emissione del decreto governativo riguardante la competenza penale del giudice di pace, mentre circa il 9% si astiene dal formulare alcun giudizio; per quanto riguarda i criteri cui ci si dovrebbe attenere per determinare i confini della prevista competenza penale, il 49,2% dei giudici ritiene da preferire un criterio che selezioni i reati sulla base delle sanzioni previste per gli stessi; alcuni affiancano a questo criterio anche quello basato su una selezione di specifiche tipologie, portando la percentuale relativa a tale scelta al 36,2%. Altri indicano come ulteriore criterio quello che identificerebbe solo i reati in flagranza (20,3%).

Il disegno di legge delega, approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 luglio 1996, e riproposto nell'ultima versione a febbraio di quest'anno, si presenta molto articolato sia sotto l'aspetto delle tipologie di reato individuate, sia sotto quello riguardante le sanzioni e la procedura da seguire davanti al giudice onorario.

Innanzitutto vengono elencate tassativamente le fattispecie che si propone di attribuire al giudice di pace.

Tale elencazione comprende i delitti e le contravvenzioni previsti dal codice penale, ed alcune fattispecie comprese nelle leggi speciali.

Per quanto riguarda i delitti vengono individuati seguenti articoli del codice: 581 (percosse); 582.2 (lesione personale punibile a querela della persona offesa); 593.1 e 2 (omissione di soccorso); 594 (ingiuria); 595.1 e 2 (diffamazione), 612.1 (minaccia); 627 (sottrazione di cose comuni); 631 (usurpazione, salvo ricorra l'ipotesi ex art. 639bis); 633.1 (invasione di terreni o di edifici, salvo i casi ex 639bis), 635.1 (danneggiamento); 636 (introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo); 637 (ingresso abusivo nel fondo altrui); 638.1 (uccisione o danneggiamento di animali altrui); 639 (deturpamento e imbrattamento di cose altrui); e 647 (appropriazione di cose smarrite, del tesoro o di cose avute per errore o caso fortuito).

Rispetto all'elencazione della versione risalente al 15 luglio scorso, la nuova proposta aggiunge l'ipotesi contemplata dall'art. 590 (lesioni personali colpose), mentre ha eliminato gli artt. 588 (rissa), 624 (furto) e 641 (insolvenza fraudolenta).

Tra le contravvenzioni sono individuate: art. 688 (ubriachezza); 689 (sommministrazione di bevande alcoliche a minori o a infermi di mente); 690 (determinazione in altri dello stato di ubriachezza); 691 (sommministrazione di bevande alcoliche a persone in stato di manifesta ubriachezza); 724 (bestemmia e manifestazioni oltraggiose verso i defunti); 726 (atti contrari alla pubblica decenza e turpiloquio) e 731 (inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori).

Sono rimaste escluse le contravvenzioni indicate dagli artt. 666 (spettacoli o trattenimenti pubblici senza licenza), 670 (mendicizia), 732 (omesso avviamento dei minori al lavoro).

Per ciò che riguarda i reati previsti dalle leggi speciali, il disegno di legge individua



tre criteri, rinviando al decreto legislativo la ulteriore identificazione delle fattispecie: reati puniti con una pena detentiva non superiore nel massimo a quattro mesi, ovvero con una pena pecuniaria sola o congiunta alla predetta pena, ad eccezione di quelli che nelle ipotesi aggravate sono puniti con una pena detentiva superiore a quella sopraindicata; reati per i quali non sussistono particolari difficoltà interpretative o non ricorre, di regola, la necessità di procedere ad indagini o valutazioni complesse in fatto o in diritto e per le quali è possibile l'eliminazione delle conseguenze dannose del reato anche attraverso le restituzioni o il risarcimento del danno; reati che non rientrano in taluna delle materie indicate dall'art. 34 legge 689/1981, ovvero nell'ambito delle violazioni finanziarie.

Per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio, stabilendosi che vengano attribuiti alla competenza del giudice di pace anche reati ora sanzionati con pena detentiva della reclusione o dell'arresto (non superiori a quattro mesi), allo scopo di rimuovere le preoccupazioni esistenti in ordine a condanne a pena detentiva pronunciate dal giudice di pace, e comunque nell'ambito della tendenza a restringere la previsione di sanzioni detentive, il disegno di legge prevede che l'apparato sanzionatorio per tali reati sia modificato secondo i seguenti criteri: previsione della sola pena pecuniaria e, nei casi di maggiore gravità o di recidiva, di sanzioni alternative alla detenzione, quali la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività o di altre forme di lavoro sostitutivo, l'obbligo di permanenza in casa, la libertà controllata o misure prescrittive specifiche; previsione, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria per insolvibilità del condannato, della conversione in lavoro sostitutivo, per un periodo non inferiore ad un mese e non superiore a sei mesi; previsione di uno specifico reato punito con pena detentiva fino ad un

anno, in caso di inosservanza grave o di violazione reiterata degli obblighi connessi alle sanzioni alternative alla detenzione, da attribuire alla competenza del pretore.

Quanto alla disciplina del processo penale del giudice di pace, il disegno di legge prevede per un verso che, con la massima semplificazione, essa faccia riferimento al processo pretorile: a questo richiamo si ricollegano le disposizioni che prevedono l'attribuzione delle attività d'indagine alla polizia giudiziaria, e l'esercizio della funzione di pubblico ministero ad ufficiali di polizia giudiziaria nonché l'ampliamento delle possibilità di utilizzazione degli atti delle indagini preliminari.

Tali richiami al processo pretorile, a detta di molti, riproporrebbero davanti al giudice di pace le stesse problematiche che sono sorte davanti al pretore, per l'inadeguatezza della nuova normativa. In particolar modo si sostiene che il ruolo della polizia giudiziaria giocherebbe da forte freno della capacità deflattiva nei confronti delle preture circondariali, e che l'ampliamento delle possibilità di utilizzazione degli atti delle indagini preliminari, oltre a presentare delicati profili per l'effettività del processo e per la tutela delle garanzie individuali, porterebbe alla contraddizione di un processo in cui da un lato viene limitata l'attività investigativa, e dall'altro si prevede un limite all'inutilizzabilità delle indagini, attribuendo di fatto rilevanti poteri istruttori al giudice del dibattimento.

Sono piuttosto i nuovi istituti a connotare con originalità il procedimento davanti al giudice di pace: innanzitutto i meccanismi intesi ad esaltare la funzione conciliativa del giudice di pace (obbligo per il giudice di procedere al tentativo di conciliazione sugli aspetti riparatori e risarcitori conseguenti al reato, nonché in ordine alla remissione della querela ed alla relativa



accettazione); poi, quelli diretti ad una definizione anticipata del procedimento, tra i quali, oltre a ricomprendere lo stesso positivo esperimento del tentativo di conciliazione, si prevede l'introduzione di un meccanismo di definizione del procedimento nei casi di particolare tenuità del fatto e occasionalità della condotta, quando l'ulteriore corso del procedimento può pregiudicare le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato, secondo una casistica già positivamente sperimentata nel processo minorile; e, sempre mutuata dal processo penale minorile, la previsione di ipotesi di estinzione del reato conseguenti a condotte riparatorie o risarcitorie del danno, che risponde altresì ad esigenze di flessibilità dell'azione penale.

Attraverso un'adeguata sperimentazione, questi istituti potranno costituire fonte di modifica per il processo ordinario davanti al giudice di pace. In questo senso il procedimento davanti al giudice onorario in campo penale, può essere valutato come un opportuno progetto pilota per una serie di innovazioni, sommando così un concepire il rapporto tra giurisdizione e cittadino sicuramente più effettivo ed efficace, ad un sicuro effetto deflattivo per la competenza del pretore.

E' da rilevare che nell'ultima versione della proposta di legge è stata eliminata la disposizione in base alla quale si sanciva l'inammissibilità dell'esercizio dell'azione civile per le restituzioni ed il risarcimento del danno, e l'esclusione dell'efficacia di giudicato della sentenza nei giudizi civili o amministrativi. Tale disposizione risultava infatti poco giustificata per la necessaria partecipazione della persona offesa in più fasi del procedimento ( in sede di indagini, di tentativo di conciliazione e in dibattimento), e per il prevedibile "ritorno" del relativo contenzioso in sede civile.

Tra le norme che regolano il procedimento è utile ricordare l'estensione della perseguibilità a querela dei reati, le limitazioni all'operatività della connessione dei procedimenti, l'esperibilità del solo ricorso in cassazione per quelle sentenze che irrogano la sola pena pecuniaria, e la previsione di una particolare disciplina delle iscrizioni nel casellario giudiziario e dei loro effetti, assicurando fra l'altro che i certificati richiesti dall'interessato non riportino le iscrizioni delle condanne per reati la cui competenza è attribuita al giudice di pace.

L'ufficio del giudice di pace, nonostante difficoltà e disorganizzazione iniziale, conseguenza del fatto che il legislatore si è preoccupato di istituire un nuovo soggetto senza predisporre poi le strutture idonee al suo funzionamento, e dopo un breve periodo di rodaggio necessario ed inevitabile, ha dato prova di reggere al meglio i compiti che gli sono stati attribuiti, ed anzi, si mostra disponibile ed aperto ad addossarsi la risoluzione di problemi causati da altri; oggi abbiamo anche numerosi dati che ci confermano che, oltre ad una disponibilità di principio, vi è anche un'idoneità strutturale degli uffici, che sono ben lontani dalla saturazione, e che si possono sicuramente permettere un più impegnativo raggio di intervento.

Se solo si procederà alla predisposizione di un uditorato serio e all'istituzione di corsi di formazione, magari permanenti, non si vede perché non si dovrebbe affidare all'ufficio del giudice di pace tali competenze penali, visti gli investimenti, a livello di aspettative, ma anche finanziari, che si sono fatti su tale ufficio.

## 5. IL PROCEDIMENTO

Un'analisi accurata sull'esperienza del giudice di pace presuppone anche il verificare



se vi sia una differenza sostanziale tra l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice togato e da parte di quello onorario: è necessario chiedersi in definitiva, se il giudice di pace abbia semplicemente un ruolo deflattivo nei confronti della crescente mole di contenzioso, oppure se svolga in un modo peculiare e specifico la funzione giurisdizionale, imprimendovi un'impronta originale.

Purtroppo il rilievo che è stato fatto più volte, e cioè che il significato complessivo di questa figura di giudice onorario sia piuttosto un ibrido tecnicizzato e formalizzato che un vero giudice onorario con proprie precise connotazione e funzioni, rileva ancor di più quando si passano ad analizzare le disposizioni relative al procedimento previsto.

Con riguardo alle disposizioni processuali vi è innanzitutto la disposizione relativa al giudizio di equità, che permette al giudice di pace di decidere appunto secondo equità, dopo la soppressione del richiamo normativo ai "principi regolatori della materia", ed un ritorno alla semplice equità tout court, nelle cause il cui valore non eccede i 2 milioni; in tal caso le pronuncia sarà inappellabile, ma ricorribile in cassazione.

L'introduzione del giudizio di equità anche davanti al giudice di pace ripropone i problemi e le perplessità che questo istituto "ambiguo" ha sempre suscitato, sia davanti al conciliatore, che davanti al giudice ordinario, e che hanno portato a definirlo come un "potere sconosciuto".

In realtà, sebbene rispondente ad esigenze di semplificazione dell'attività decisionale in funzione di economia, si sono sempre nutriti seri dubbi circa la semplicità di una argomentazione decisoria per principi, o semplicemente circa la maggiore semplicità di una tale argomentazione rispetto a quella per norme. L'individuazione dei

principi fondamentali che regolano i singoli istituti presuppone, sempre e comunque, l'identificazione capillare delle norme che ne costituiscono la disciplina, con l'aggiunta di un'ulteriore opera di sintesi e di astrazione, ancora più difficile rispetto a quella della identificazione normativa<sup>23</sup>. Nella stragrande maggioranza dei casi, la consapevolezza della complessità della figura, porta in realtà il giudice, come del resto accadeva anche per il conciliatore, lungi dall'andare a ricostruire l'impostazione degli istituti di diritto positivo, a limitarsi ad applicare le norme di diritto.

Per il giudice di pace l'equità è dunque un potere altrettanto sconosciuto quanto lo è nella prassi per il giudice togato. Anche questo modello appartiene al novero delle fattispecie che potevano essere realizzate e non lo sono state<sup>24</sup>.

Creando un'evidente disarmonia sistematica con il limite appena ricordato in tema di equità, l'art. 20 della legge istitutiva prevede che le parti possano stare in giudizio personalmente davanti al giudice di pace per le cause il cui valore non eccede un milione di lire, mentre, negli altri casi, occorre il ministero ovvero l'assistenza di un difensore, salvo che il giudice autorizzi la parte a stare in giudizio di persona.

Da ricollegarsi alla possibilità della difesa personale, è il sistema della proposizione della domanda orale. L'art. 25 della 374/1991, accanto alla previsione che davanti al giudice di pace la domanda si propone mediante citazione a comparire ad udienza fissa, dispone inoltre che la domanda si può anche proporre verbalmente.

L'esperienza che i giudici di pace hanno accumulato in questo anno e mezzo di funzionamento ha dimostrato però che è molto difficile che la parte si presenti personalmente; a volte accade che sia il giudice



stesso a consigliare alla parte di farsi assistere da un difensore, nella consapevolezza che in un procedimento nel quale si decide secondo diritto, eliminare la propria difesa tecnica quando la controparte si presenta invece assistita, configura una determinante disparità di posizioni e possibilità di condurre la causa con successo.

La complessità della vita, la mancanza di tempo, l'accentramento degli uffici, le prassi burocratiche, il pregiudizio, diffuso e favorito dalle degenerazioni formalistiche, che il diritto sia sempre cosa da esperti, comportano la consuetudine generalizzata a rilasciare la procura ad un professionista anche quando l'ordinamento consente di farne a meno.

Quanto alla disciplina della trattazione del processo, questa corrisponde ad un modello di estrema semplicità, che trova la propria ratio nel principio di concentrazione e di oralità del processo, strettamente connesso all'esigenza generale di una giustizia più celere e di conseguenza più sostanziale.

Tutte le disposizioni riguardanti la tecnica procedimentale sono contenute, con uno sforzo di estrema sintesi, nell'art. 29 della legge istitutiva, che prevede che la trattazione della causa si svolga, almeno in linea di principio, in un'unica udienza. Si prevede infatti l'interrogatorio libero della parti e il tentativo di conciliazione nel corso della prima udienza nonché, nel caso di insuccesso del suddetto tentativo, la definitiva precisazione dei fatti posti a fondamento della domande, difese ed eccezioni, assieme alla produzione e richiesta dei mezzi di prova da assumere, salvo il potere del giudice di fissare una nuova udienza per ulteriori istanze istruttorie quando sia reso necessario dalle attività svolte dalle parti in prima udienza.

E' chiaro come queste norme connotino

decisamente il giudice di pace come un giudice di diritto, con caratura e garanzie inferiori rispetto al giudice togato. Il legislatore ha voluto disegnare un processo orale, omettendo di operare le necessarie modifiche al tradizionale meccanismo di costituzione delle parti.

Presupposti ineliminabili di un processo veramente orale e concentrato<sup>25</sup> sono che il giudice possa programmare le udienze di prima comparizione, e che la costituzione delle parti avvenga in modo tale da consentirgli di arrivare all'udienza di trattazione conoscendo le contrapposte posizioni rilevanti per la decisione; in realtà, il sistema della citazione ad udienza fissata dall'autore e la possibilità che le parti possano costituirsi sino all'udienza, mettono il giudice nella condizione di conoscere solo al momento dell'udienza la causa le posizioni delle parti; se poi il giudice per questo motivo vorrà rinviare la causa ad udienza successiva, saranno messi a repentaglio i valori dell'oralità, della concentrazione processuale e della rapidità di definizione dei giudizi.

Anche per quanto riguarda la decisione è stata preferita una scelta ibrida, dove alla discussione orale della causa fa seguito il deposito in cancelleria della sentenza entro i quindici giorni successivi, probabilmente a seguito della preoccupazione che il meccanismo dell'immediata pronuncia risultasse troppo oneroso per un giudice non professionale.

Alla luce di queste norme si intravede il pericolo che l'attività del giudice di pace venga assimilata in toto a quella del magistrato professionale, tendenza che finirebbe per annullare lo spirito di rinnovamento di questa figura, che invece potrebbe progredire ulteriormente, scalzando finalmente certe incrostazioni non più tollerabili<sup>26</sup>.



Se si guarda infatti al significato complessivo dell'istituto, e alle tendenze in atto, che portano verso una tecnicizzazione e professionalizzazione sempre più accentuata, non pare di poter rilevare alcun'altra valenza specifica che non sia quella di risolvere una ragguardevole mole di controversie, e che finisce per connotare il giudice di pace semplicemente come editio minor del giudice togato.

In una logica di razionalizzazione, e in previsione del giudice unico in primo grado, che vedrebbe affiancati, o contrapposti, solamente tribunale e ufficio del giudice di pace, si dovrebbe pensare, o alla scomparsa del giudice di pace, o alla sua evoluzione verso un modello che, distinguendolo radicalmente dal giudice ordinario, fosse ricco di significato e apportasse un contributo autonomo all'assolvimento dei compiti della giurisdizione.

In questo senso, e nella prospettiva del movimento per l'accesso alla giustizia, andrebbe sicuramente potenziata e rilanciata la funzione conciliativa del giudice di pace, magari attraverso tecniche intese a rendere la giustizia più accessibile, tramite la semplificazione delle procedure e la creazione di forme alternative di soluzione di conflitti. Di grande importanza sarebbe infatti la sostituzione della giustizia contenziosa con quella che viene chiamata giustizia coesistenziale.

Nella società contemporanea la "lite" diventa sempre più un fenomeno fisiologico, piuttosto che patologico, e sempre meno dovrebbe implicare l'intervento dello Stato, che attraverso i suoi giudici, viene a reintegrare i diritti lesi e ad affermare il diritto oggettivo violato. Spesso, forse il più delle volte, la lite dovrebbe trovare sfogo in istituti che la compongono, senza necessariamente adire il diritto, ma facendo leva sul temperamento degli interessi in gioco<sup>27</sup>.

Anche la formazione dei giudici di pace dovrebbe essere fortemente orientata in tal senso.

Sulla giustizia del caso controverso - giustizia legale, tecnica, professionale - dovrebbe prevalere appunto quella che viene definita giustizia coesistenziale, ossia una giustizia che ha riguardo all'intera situazione nella quale l'episodio si era inserito, e che è intesa a "curare", e non ad esasperare la situazione di tensione, attraverso strumenti quali la conciliazione e la mediazione.

La giustizia conciliativa o coesistenziale, soprattutto nei casi in cui il contenzioso si instauri tra soggetti legati da rapporti durevoli e complessi, è da preferirsi anche qualitativamente alla giustizia contenziosa, che si presta a risolvere rapporti isolati e meramente interindividuali. La giustizia conciliativa, rivolgendosi a rapporti durevoli e complessi, considera la lite come un sintomo, o di una tensione, che deve, nei limiti del possibile, essere curata.

"La giustizia coesistenziale non è intesa a trincerare, a recidere e a definire, ma piuttosto a "rammendare" (si è parlato appunto di una mending justice) una situazione di rottura o di tensione, in vista della preservazione di un bene più durevole, la pacifica convivenza di soggetti che fanno parte di un gruppo o di una relazione complessa, alla quale essi difficilmente potrebbero sottrarsi. La giustizia contenziosa è poco adatta alla preservazione di questi valori, essendo rivolta principalmente verso il passato, non verso il futuro; essa va bene per le relazioni di tipo tradizionale, ma assai meno per quelle che sono andate acquistando frequenza ed importanza nelle società contemporanee, nelle quali hanno assunto crescente rilievo quelle che i sociologi chiamano le total institution, nel senso che noi, in quanto membri di svaria-



te comunità economiche, culturali, sociali, siamo costretti a svolgere in esse una parte notevole della nostra vita ed attività: fabbriche, uffici, scuole, quartieri edilizi, ecc. In queste situazioni, sulla ricerca di un "torto" o di una "ragione", deve prevalere, nell'interesse delle parti stesse, la ricerca di una possibilità di permanenza e di convivenza<sup>28</sup>.

Già Calamandrei, sosteneva che per materie in rapida trasformazione, sarebbe più adatto un giudizio che permetta un grado di flessibile equità, anziché un rigido giudizio legale, caratterizzato dalla discrezionalità del giudizio, dalla duttilità del procedimento e dal fatto che tali giudizi siano affidati a giudici laici.

A fronte dell'ipertrofia del diritto, che ci costringe oggi a rapportarci con leggi spesso affrettate e contraddittorie, l'utilizzazione di giudici di pace, che utilizzino modalità conciliative e di mediazione, oltre a rispondere più efficacemente alla domanda di giustizia, sicuramente rinsalderebbero la fiducia dei cittadini nel sistema legale.

Per ciò che riguarda poi l'area penale, la crisi generalizzata dei meccanismi di regolazione sociale e il crollo delle strutture intermedie fra Stato e società civile, spiega come la giustizia sia sempre più indotta ad intervenire per regolare conflitti che non costituiscono sempre infrazioni penali, e la cui risoluzione appartiene più ad un trattamento sociale che ad un'azione giudiziaria classica.

E' per far fronte a questa situazione che sarebbe opportuno ricorrere a nuove forme di azione pubblica, fra le quali appunto la mediazione giudiziaria. Tale modalità restituirebbe alle parti la riparazione del pregiudizio, trasformandola da questione dello stato, a questione diretta delle parti, restituendo loro il potere di negoziare la solu-

zione del loro conflitto: si passerebbe da un modello conflittuale e sanzionatorio, ad uno consensuale e riparatore.

Perché tutto questo accada le norme attuali non sono sufficienti: esse condannano nei fatti il giudice ad esser un giudice di diritto, che in nulla si differisce dal giudice ordinario. Sarebbe necessaria una accentuazione dei principi di concentrazione, oralità e informalità, anche dotando il giudice di maggiori iniziative istruttorie. L'importante è che, anche in queste ipotesi, il processo rimanga "sano", vale a dire fondato sull'integrità del contraddittorio, e sulla corrispondenza tra richiesto e pronunciato.

## 6. IL TRATTAMENTO ECONOMICO

Se in conclusione poco sembra differenziare il giudice onorario dal giudice togato, si può affermare che questa diversità stia tutta, o quasi tutta, nel diverso trattamento economico.

L'art. 11 della legge istitutiva esordisce con un comma dove viene ribadita l'onorarietà della carica del giudice di pace: "L'ufficio del giudice di pace è onorario". Essendo questo l'articolo che si occupa delle indennità spettanti al giudice di pace, la dice lunga sulla "coscienza sporca" del legislatore a riguardo.

Anche sotto quest'aspetto infatti l'onorarietà del giudice è vista in senso assolutamente debole, se non snaturata dal tutto; si riconferma la natura ibrida di questo soggetto all'interno del sistema giurisdizionale.

L'art. 11 dispone che in materia civile al magistrato onorario venga corrisposta un'indennità di lire quarantamila per ogni giorno d'udienza per non più di dieci udienze al



mese, e di lire cinquantamila per ogni sentenza che definisce il processo, ovvero per ogni verbale di conciliazione. In materia penale al magistrato sarà corrisposta una indennità di lire ottantamila per ogni giorno di udienza, anche non dibattimentale, per non più di dieci udienze al mese.

L'ammontare delle indennità può essere indicizzato ogni tre anni in relazione alle variazioni accertate dall'ISTAT, e le indennità previste sono comunque cumulabili con i trattamenti di quiescenza e pensionistici di cui il soggetto già gode.

L'idea iniziale era quella di utilizzare i magistrati onorari senza una retribuzione, come era per i giudici conciliatori, conservando quindi il senso dell'onorarietà della carica anche sotto l'aspetto retributivo. Non essendo peraltro sfuggito al legislatore il compito gravoso che avrebbe gravato sul giudice di pace, e "ritenendo iniquo chiedergli gratuitamente un lavoro impegnativo, qualificato e carico di responsabilità", gli ha concesso, anche se magistrato onorario, delle indennità, sia pure molto modeste, per udienze e sentenze, ritenendo in tal modo di gratificarlo e di incentivarne la produttività. Gratuità o semi gratuità sono parole d'ordine spendibili solo nei confronti di un giudice veramente onorario e che pertanto eserciti la giurisdizione a tempo molto parziale.

A fronte quindi di una continuità e regolarità dei compensi, il preavvertimento sull'onorarietà dell'incarico assumeva quindi il significato di escludere ogni effetto concreto ulteriormente rivendicabile in relazione al consolidamento del rapporto, e all'immissione nei ruoli, in ragione anche alla natura strettamente indennitaria dei compensi.

Per lo stesso motivo venne esclusa la possibilità, per coloro che già godevano di una

pensione d'invalidità dell'INPS di optare, in alternativa all'indennità, per una integrazione della pensione, e, per coloro che pensionati non fossero, che il governo venisse autorizzato ad emanare norme dirette ad agevolare il pensionamento anticipato dei pubblici dipendenti, degli avvocati e dei notai che fossero nominati giudici di pace.

In tal modo si è configurato un ritorno economico non solo simbolico, ma anche legato ad un vero e proprio sistema di cottimo che, sebbene presentato chiaramente al momento dell'emanazione della legge, ha comunque scontentato tutti, ed è fonte di pesanti polemiche e rivendicazioni da parte della quasi totalità dei giudici.

Il 96% dei giudici di pace della regione infatti considera inadeguato il sistema di indennità spettanti al proprio ufficio; il 50% ritiene che la realtà si sia rivelata assolutamente al di sotto delle aspettative economiche che aveva sull'esercizio della funzione di giudice di pace; il 28,8%, sebbene non così drastico, considera comunque questa realtà come parzialmente deludente, mentre solo il 20,8% sostiene di aver visto corrisposte le proprie aspettative economiche. Più della metà dei giudici, il 58,4%, ritiene che la modifica delle competenze abbia condizionato negativamente la condizione economica del giudice di pace.

La realtà è che le indennità previste spesso non coprono neppure il rimborso delle spese che i singoli giudici si trovano a dover affrontare, come i trasporti, o addirittura l'acquisto di materiale di consultazione e di studio (come codici, manuali e riviste) del quale nessun ufficio della regione è provvisto.

La definizione più comune che viene data delle indennità che i giudici concretamente percepiscono è: "mortificante". Se il legislatore ha ritenuto necessario, in relazione



all'attività e all'impegno richiesto al giudice di pace, prevedere un compenso (in questo senso snaturandone la figura onoraria), ha fatto questo in maniera ambigua, poiché ha reso questo riconoscimento assolutamente simbolico (se non ridicolo), facendo perdere così la ratio del provvedimento stesso.

Al giudice si richiede una prestazione professionale e tecnica, che, per l'impegno e la preparazione che implica, non può non essere compensata; ma il relativo compenso, considerato necessario, viene poi nella pratica considerato come meramente simbolico. Anche in questo caso il legislatore ha scelto una via di mezzo che contraddice l'una posizione (l'onorarietà) e l'altra (il riconoscimento professionale).

Se quasi tutti i giudici sono concordi nel richiedere miglioramenti della propria condizione economica, altrettanto concordi li trova l'opinione che tale sistema di compenso sia mortificante e profondamente ingiusto per la propria categoria, poiché a fronte di un riconoscimento che viene accordato proprio perché "meritato", il compenso, quantificato così come previsto, risulta "umiliante" e "micragnoso".

Viene per esempio fatto notare come una recente comunicazione del ministero abbia confermato la validità di un regio decreto del 1860, che stabilisce che la durata minima di un'udienza sia di quattro ore. In tal modo un giudice di pace verrebbe retribuito, per un'udienza, un massimo di quattromila lire lorde all'ora.

Al di là delle polemiche, è evidente come un tale trattamento sia "mortificante" non solo nei confronti della persona che ricopre il ruolo di giudice di pace, ma per l'ufficio stesso, proprio perché dequalifica una funzione come l'amministrazione della giustizia, che deriva la propria legittimazione dal prestigio che le è proprio. Se per primo il

legislatore, agendo in questo modo, mostra di non riconoscerla, anche il cittadino avrà una visione del giudice di pace come di un operatore del diritto di "second'ordine"; molto meglio sarebbe stato mantenerne allora il ruolo come puramente onorario.

Ulteriori polemiche sono nate a seguito della discriminazione operata nei confronti dei giudici di pace con le indennità previste per i nominandi magistrati delle sezioni stralcio del "pacchetto Flick". Le condizioni che non erano state previste prima per i giudici di pace, non vengono riconosciute neppure nel momento in cui sono attribuite ad altri magistrati onorari, che si troveranno ad affrontare cause dell'arretrato assolutamente corrispondenti alla competenza che è propria anche dei giudici di pace.

Su questo mancato riconoscimento, e sull'insoddisfazione creata dal sistema delle indennità, si innestano le rivendicazioni dei giudici di pace: omogenee e generalizzate sono le richieste che identificano come rivendicazione economica l'adeguamento delle indennità esistenti (indicata dal 56% dei giudici), la richiesta di rimborso anche sui decreti ingiuntivi (indicata dal 65%) e il riconoscimento dell'indennità speciale concessa in magistrati ordinari (indicato dal 59%). A queste rivendicazioni si affianca, dopo la proposta di legge sulle commissioni stralcio, quella riguardante l'adeguamento delle indennità del giudice di pace a quella prevista per le commissioni stralcio.

La recente proposta di legge, dopo l'adeguamento ISTAT relativo al 1994, ha aggiornato l'entità delle indennità, portando quelle relative alle udienze e alle sentenze a sessantamila lire, e, nell'ambito della competenza penale, innalzando i tetti a sessantamila lire per ogni giorno di udienza, e a sessantamila lire per ogni sentenza che definisce il processo.



## 1. MOTIVAZIONI E PERCEZIONE DEL RUOLO

A fronte di un quadro normativo così problematico, pieno di contraddizioni e di incongruenze, soggetto a revisioni e rimaneggiamenti continui, che ancora non dicono chiaramente verso quale delle evoluzioni

## PROFILO SOCIALE E STATUS

possibili si muove la figura del giudice di pace, l'unica cosa che rimane salda pare essere lo "spirito" dei giudici di pace stessi.

Coloro che hanno risposto all'invito del legislatore, ed hanno presentato le proprie domande per accedere alla carica di giudice di pace, sono spinti da motivazioni e convinzioni, che non paiono essere scalfite neppure dagli interventi più incongruenti del legislatore.

A fronte della consapevolezza che, così come delineata dalla normativa, la figura del giudice di pace sia grandemente sotto-utilizzata per ciò che riguarda le sue capacità di alleggerimento del lavoro dei giudici togati (quasi il 60% dei giudici onorari ritiene infatti che, se le competenze e la procedura rimarranno invariate, il giudice di pace potrà rispondere ben poco efficacemente alle esigenze di deflazione del sistema giudiziario italiano), il 72% dei giudici di pace della regione, valutando quelle che erano le proprie aspettative al momento dell'accettazione dell'incarico, si ritiene soddisfatto dell'esercizio della funzione di giudice di pace.

Per comprendere questo dato, è essenziale

ricostruire quali sono le motivazioni di coloro che sono andati a costituire l' "esercito" dei giudici di pace in questa prima tornata di nomine.

Come abbiamo visto all'inizio di questo studio, un ritratto indicativo del giudice di pace in Emilia Romagna, lo tratteggia prevalentemente come un dirigente della pubblica amministrazione in pensione, abbastanza avanti negli anni, e genericamente di sesso maschile, affiancato da un certo numero di avvocati ancora in attività e di insegnanti in pensione; tutti, anche se in misura e con modalità diverse, in qualche modo avevano utilizzato nelle precedenti esperienze professionali le proprie competenze giuridiche.

Alla domanda: "quali sono state le motivazioni personali che l'hanno spinto a presentare la propria candidatura all'ufficio del giudice di pace?", essendo ormai chiaro anche per un "profano" della materia, che sono ben poche le opportunità di vantaggio o di tornaconto personale che tale funzione può offrire, le risposte hanno sostanzialmente avvalorato la definizione di giudice di pace che lo qualifica come "un cittadino col fiocchetto".

Il 72% dei giudici onorari ha infatti risposto che la molla a presentare la propria candidatura è stata quella della fiducia nell'utilità della figura del giudice di pace. Il 47% ha poi affiancato a tale motivazione la convinzione dell'utilità sociale del servizio che sarebbero andati a svolgere. Circa il 10% sostiene di essere stato spinto anche da ragioni di prestigio sociale, e, nonostante il quadro decisamente deludente per quello che riguarda il sistema delle retribuzioni, il 6,9% non ha trascurato le ragioni economiche nella definizione della propria scelta.

E' stato nelle interviste con numerosi giudici di pace della regione che sono emersi,



in maniera chiara, la profonda convinzione circa l'utilità sociale delle funzioni del giudice di pace, e i fini ideali che hanno spinto i candidati a "sobbarcarsi" un tale impegno. Spesso infatti si è fatto riferimento alla convinzione di rendere un servizio alla comunità, magari, come nel caso degli avvocati in pensione, o di funzionari delle cancellerie giudiziarie, mettendo a disposizione della collettività le competenze acquisite nell'ambito della propria precedente professione.

Sicuramente, alla convinzione altruistica di poter contribuire ad alleggerire la situazione catastrofica della giustizia, si è accompagnata anche una motivazione più personale, che considera determinante la possibilità di poter riutilizzare appunto la propria esperienza, anche in una fase della vita che spesso porta una persona a sentirsi "messa in panchina", quando magari le energie e le convinzioni personali, ancora sono idonee a sostenere impegni e attività. "E' un lavoro che dà soddisfazione, impegna moltissimo, dà il piacere di fare qualcosa di utile, e fa invecchiare molto più lentamente"; questa affermazione di un giudice bolognese riassume chiaramente lo spirito più condiviso dalla categoria dei giudici di pace.

Quella che è la percezione dell'utilità sociale della propria funzione, si sostanzia chiaramente nelle risposte che sono state date al quesito su quale fosse, secondo gli stessi giudici onorari, la funzione prevalente del giudice di pace.

Questa funzione viene identificata, dal 72% dei giudici, nella rapida composizione sociale del conflitto, che, per il 44% degli stessi, coincide con un efficace deflazione del sistema giudiziario ordinario.

Dunque parrebbe confermata quella definizione che ha inteso vedere il giudice onora-

rio come "giudice di pace per la pace dei giudici", enfatizzando quello che sarebbe stata la funzione di sgravio e di alleggerimento del lavoro dei giudici togati, ma dimenticando che, a fronte dei benefici che ne derivano per la magistratura ordinaria, i primi ad esserne avvantaggiati sono proprio i cittadini, che vedono finalmente una presa in carico tempestiva della propria domanda di giustizia.

Un'altra funzione rilevante, indicata dal 35,6% dei giudici, è quella di mediazione del conflitto. In questo caso, l'utilità sociale si concretizza nell'esercizio della funzione giurisdizionale secondo modalità proprie del giudice onorario, alternative e complementari rispetto a quelle della magistratura ordinaria. E' qui chiaro come sia già patrimonio del giudice di pace la consapevolezza che la soluzione delle controversie che fa leva sui rapporti interpersonali, sia la migliore garanzia della conservazione degli stessi, e permetta la ricomposizione dei rapporti tra ciò che si chiama la società civile e lo stato.

In fine, il 32,7% ha affiancato alle precedenti funzioni quella della vicinanza con il cittadino: "la gente ha bisogno di parlare, di sfogarsi, ma anche solo di spiegarsi tra di loro. I giudici di pace possono ascoltare. così ne guadagnano tutti!", dice un giudice di Piacenza. E' questo sicuramente uno dei mezzi migliori per realizzare un più soddisfacente rapporto del cittadino con la giustizia.

## 2. RAPPORTI CON I SOGGETTI DI PROSSIMITÀ

Il giudice di pace si inserisce in un ambito, quello giurisdizionale, che lo pone in stretta relazione con gli altri soggetti che vi operano; innanzitutto gli avvocati, poi i



magistrati togati, e infine il personale amministrativo degli uffici; dall'altro lato, il rapporto col pubblico è una costante e, per le modalità con cui si svolge, indica chiaramente qual è la percezione che il cittadino ha di questo nuovo servizio.

Sicuramente il rapporto con la classe forense è il più travagliato. Non bisogna dimenticare che fu proprio lo sciopero degli avvocati a bloccare il funzionamento dell'ufficio del giudice di pace nella primavera del 1995, e che le pressioni di tale categoria sono certo state determinanti nella modifica dei criteri per il reclutamento dei giudici di pace, e nella sottrazione di alcune competenze originariamente affidate al giudice onorario.

L'avvocatura ha spesso denunciato la superficialità del sistema di reclutamento dei giudici di pace, che non garantirebbe un'adeguata professionalità, e attualmente si oppone all'attribuzione di competenze penali al giudice di pace, considerando preferibile percorrere la strada della decriminalizzazione e di una seria depenalizzazione. Ritiene che, in materia penale, le competenze attribuite in via diretta e tipizzata ai giudici di pace siano troppo estese, per l'importanza e la qualità delle problematiche giuridiche connesse; nonché, in ambito sanzionatorio, denuncia l'introduzione di forme limitative della libertà non secondarie e fortemente afflittive.

I giudici di pace, attraverso i propri organi e rappresentanti, del resto hanno sempre accusato la classe forense di ostruzionismo e ostilità, e di anteporre, nella crociata inizialmente intrapresa contro i "pericoli" insiti nell'istituzione di una magistratura onoraria dal ruolo così centrale, interessi settoriali e di categoria alle possibilità concrete di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Anche il rapporto professionale in aula poi,

inizialmente, non è stato dei più distesi. Spesso gli avvocati hanno denunciato una mancanza di professionalità nella conduzione delle cause, soprattutto per quanto riguarda la tecnica d'udienza. D'altro canto i giudici hanno rilevato negli avvocati quella che è stata definita "una mancanza di considerazione ancora prima che iniziassimo a lavorare", e una tendenza a condurre le cause come accade nel contenzioso davanti ai giudici togati, magari secondo la vecchia mentalità che porta a richiedere rinvii anche se sono giudicati non necessari. "Gli avvocati vanno a confondere le idee a chi non è del mestiere" dice un giudice della provincia bolognese, e con questo non si vuole riferire al proprio rapporto con la classe forense, ma all'atteggiamento degli avvocati che ha rilevato in diverse occasioni nei confronti dei cittadini. La normativa riguardante il processo davanti al giudice di pace non prevede come obbligatoria la presenza delle parti durante il processo, e secondo moti giudici onorari questo non incentiva le conciliazioni: "in certi casi si riesce a raggiungere una conciliazione se noi riusciamo a parlare direttamente senza l'intermediario, o anche con l'intermediario... purché stiano zitti!!". Gli avvocati vengono infatti accusati di fomentare la litigiosità dei cittadini, e questo soprattutto se si tratta di avvocati della vecchia guardia, per i quali, per esempio, addivenire ad una conciliazione, potrebbe significare cedere alle pretese della controparte. Pare invece che i rapporti con gli avvocati più giovani siano stati meno difficili sin dall'inizio; attualmente comunque anche gli avvocati stessi rilevano che, poter garantire che in tempi brevi, e sicuramente ragionevoli, la causa potrà trovare una definizione, migliora decisamente il rapporto con i propri clienti.

Nonostante questi rilievi dunque, e nonostante un'oggettiva iniziale difficoltà nei rapporti con la classe forense, il 78% dei



giudici di pace della regione oggi valuta soddisfacente il rapporto con gli avvocati, e il 14% circa lo ritiene addirittura molto soddisfacente.

Valutazioni leggermente differenti si hanno per ciò che riguarda i rapporti con la magistratura ordinaria.

Il presidente del tribunale territorialmente competente, svolge funzioni di sorveglianza sugli uffici di giudice di pace che rientrano nel proprio circondario, sulla base di una delega proveniente dal C.S.M. Inoltre è presso i tribunali che sono stati svolti alcuni dei corsi di formazione previsti dalla legge istitutiva.

Nella pratica, i rapporti tra i due ordini di giudici variano molto da sede a sede.

In alcune sedi i rapporti vengono definiti come ottimali; grazie anche a casi in cui gli edifici sono contigui, i giudici di pace possono rivolgersi senza problemi a magistrati togati per eventuali consigli o indicazioni utili, nonché utilizzare le strutture e gli strumenti delle procure attigue (soprattutto per quanto riguarda le biblioteche che sono istituite presso tali uffici); in altri casi i rapporti sono quasi inesistenti: o per oggettiva lontananza degli uffici, o per il carico di lavoro che devono affrontare le procure, e che non lascia tempo ad altre attività, o, secondo alcuni giudici di pace, per mancanza di considerazione del proprio ruolo da parte dei giudici ordinari (e in tal senso entra in gioco quella definizione di giudice di pace come *editio minor* del giudice ordinario, una sorta di "mutua" del cittadino, che, a detta di alcuni giudici onorari, viene sottovalutata nella considerazione anche dalla magistratura ordinaria).

Il 43% dei giudici di pace della regione giudica soddisfacente il rapporto con la magistratura ordinaria e un 11,9% addirittura

lo definisce molto soddisfacente; vi è però un 17,8% che lo ritiene insoddisfacente e un 15,8% che lo giudica negativo, sia perché inesistente, sia perché percepisce una sostanziale mancanza di considerazione da parte dei giudici togati.

In alcune sedi è comunque vero che si stanno iniziando delle battaglie comuni; sono inoltre stati istituiti i primi incontri di prassi comune, per mettere in rete giudici ordinari, onorari e avvocati. Sicuramente la "sindrome del fratello minore" troverà poco spazio nel futuro svilupparsi dell'istituto.

Fondamentale aspetto dell'attività dei giudici di pace, è il rapporto con l'utenza.

Se è vero che il giudice di pace incarna un'idea di giustizia "vicina al cittadino", è anche vero che il cittadino si trova ad affrontare in partenza una serie di problemi non irrilevanti, che sicuramente non gli facilitano l'accesso agli uffici del giudice di pace.

Secondo il 60% dei giudici di pace infatti il cittadino non dispone della necessaria informazione sulla competenza del proprio ufficio. Molto spesso i giudici sono interpellati per questioni che esulano dalla propria competenza, o viene loro richiesto di assumere le funzioni di difensore civico, oppure vengono interpellati come se potessero svolgere una sorta di gratuito patrocinio o consulenza delle parti nei più comuni casi di controversie. Certamente non c'è chiarezza su quelle che sono le funzioni del giudice di pace, e la mancanza di informazione mirata (al di fuori delle "fuorvianti" campagne televisive per il reclutamento dei giudici) è stata determinante in tal senso.

"Perché hanno fatto questi uffici se nessuno sa che ci siamo?"; è la domanda che si pone il 18,6% dei giudici onorari, che ritiene che la mancanza di informazione non si



limiti a quelle che sono le proprie competenze, ma riguardi radicalmente la conoscenza dell'esistenza dei relativi uffici.

Il 29% dei giudici, registrando presso il proprio ufficio un'affluenza inferiore a quella che si sarebbe aspettato, indica come ulteriore causa la mancanza di informazione sulle modalità procedurali. Ben pochi cittadini sanno che potrebbero adire l'ufficio anche senza l'assistenza di un avvocato, e questo sicuramente scoraggia i più, che, soprattutto per quanto riguarda le cause di valore limitato, non se la sentono di sostenere le spese che implica il patrocinio di un legale. Quasi nessuno conosce la possibilità della conciliazione stragiudiziale, e la relativa opportunità di sedere davanti all'ufficio del giudice di pace per qualunque tipo di materia a prescindere dal valore della causa, e di conseguenza questo istituto rimane pressoché inutilizzato.

Vi è infine, tra le cause indicate dai giudici, anche lo sfavore nei confronti dell'istituto da parte degli avvocati: l'11,8% dei giudici di pace sostiene infatti che l'atteggiamento della classe forense sarebbe stato tra le ragioni della mancanza di fiducia del pubblico nei propri uffici; insomma, una sorta di "cattiva pubblicità" operata dagli avvocati.

V'è da dire che, a fronte di tutti questi ostacoli, tutti gli uffici di giudice di pace della regione svolgono una costante attività di ricevimento del pubblico. Negli uffici più grandi, ogni giorno è garantita la presenza di almeno un giudice che, a turno, si rende disponibile; in quelli più piccoli genericamente viene stabilito un giorno settimanale in cui è fornito lo stesso servizio.

In questo contesto i giudici di pace ricevono le citazioni orali previste dall'art. 316 cpc, oppure le istanze di conciliazione previste dal 332 cpc, ed in ogni caso ricevono

i cittadini che si recano presso gli uffici per avere informazioni, generali o specifiche, su casi personali, o sulla possibilità di adire il giudice di pace, presentando la più svariata gamma di questioni.

In questi casi, soprattutto quando l'utenza richiede una vera e propria consulenza legale su casi specifici, il giudice si vede rivestito erroneamente del ruolo di "avvocato pubblico", ed è costretto a sottrarsi dal fornire alcun parere.

A detta di alcuni giudici, e soprattutto nei piccoli centri, i cittadini attribuiscono all'ufficio più poteri di quanti effettivamente disponga; l'attività di consulenza al pubblico è molto richiesta, e il giudice di pace si trova spesso a fare attività di indirizzo e smistamento degli utenti verso i vari uffici competenti.

Per il 69% il rapporto con gli utenti risulta soddisfacente, per il 22,8% addirittura molto soddisfacente; tutti i giudici sono concordi nel sostenere che sarebbe comunque necessaria una seria e capillare informazione sul ruolo e la funzione da loro stessi svolta.



## 1. PROBLEMATICHE EMERSE

Predisporre una ricerca che ha per oggetto un nuovo istituto qual è appunto quello del giudice di pace, pone sicuramente alcuni problemi, proprio perché l'entrata in funzione dei relativi uffici è ancora recente, e

## CONCLUSIONI

risulta quindi scarso il materiale di riferimento, quale studi o approfondimenti specifici, articoli o monografie sul tema; spesso poi, soprattutto per quanto riguarda il materiale più propriamente scientifico, questo risente di un'inevitabile astrattezza di riflessioni e di giudizi, proprio perché non ha avuto occasione di valutare il concreto impatto della normativa nella realtà del sistema giudiziario italiano.

Questa ricerca, che vede la sua parte più sostanziosa proprio nell'analisi dei dati specifici riguardanti il funzionamento degli uffici del giudice di pace nella regione Emilia Romagna, (il carico di lavoro affrontato, le aspettative dei cittadini di fronte a questo nuovo servizio e le domande concrete che ad esso vengono rivolte, la tipologia delle questioni e la misura del contenzioso che riesce ad assorbire rispetto alla magistratura ordinaria), vorrebbe appunto cercare di misurare il concreto impatto che l'istituzione del giudice di pace ha avuto nel mondo giudiziario e nella società civile.

L'analisi così operata della realtà pratica e applicativa dell'istituto in questione, ha quindi permesso di focalizzare alcune delle problematiche principali emerse: alcune già individuate come difetti o mancanze

della normativa e degli stravolgimenti che la stessa ha subito, prima ancora che gli uffici entrassero in funzione; altre invece evidenziate proprio dopo l'entrata in vigore del servizio, perché rivelate solo con l'inizio dell'attività degli uffici.

Come abbiamo visto, il primo problema che si è posto, e che è stato per così dire il "difetto" della normativa che ha veicolato il maggior numero di ostilità nei confronti dell'istituto da parte di quei settori, come l'avvocatura, che certamente non ne hanno né appoggiato né incoraggiato il funzionamento, riguarda la formazione offerta ai neo nominati giudici di pace.

così come è strutturata, la legge istitutiva non offre alcuna garanzia di professionalità e competenza dei giudici onorari, e stride fortemente con la necessità (e pretesa esautività) del requisito della laurea in giurisprudenza.

Affermare infatti che tale requisito sia stato introdotto per garantire le necessarie competenze tecniche a quello che formalmente risulta essere un giudice onorario, ma di fatto appare poi parificato ai giudici ordinari (perché impegnato nelle proprie funzioni a tempo pieno, e sostanzialmente costretto a decidere le cause secondo diritto), contrasta con la realtà che, questa laurea, nella maggioranza dei casi risale a qualche decennio prima, e che spesso gli aspiranti giudici di pace non hanno mai svolto attività legate al contenzioso giudiziario in senso stretto, e che quindi non hanno, e non potrebbero avere, una formazione in tal senso.

Nel migliore spirito dei compromessi all'italiana, si è quindi puntato su di un requisito formale, quale la laurea, facilmente documentabile e che non richiede alcuna ulteriore attivazione del soggetto pubblico; l'affermazione di principio della pretesa esausti-



vità della laurea in giurisprudenza come requisito per la selezione di un operatore del diritto che si configura come un tecnico a tutti gli effetti, pone sicuramente meno problemi che la concreta verifica su quali sarebbero stati i bisogni di un magistrato onorario di nuova istituzione, mandato ad operare su di una specifica e ben individuata serie di questioni giudiziarie, la cui completa funzionalità, al di là di un titolo cartaceo, si sarebbe dovuta garantire attraverso l'istituzione di corsi mirati alla focalizzazione dei più rilevanti problemi di procedura, o delle più frequenti o controverse questioni sostanziali, e tramite un uditorato serio e continuativo, che avrebbe permesso, anche ai soggetti provenienti dalla pubblica amministrazione, di familiarizzare con le tecniche e le fasi della procedura.

Certamente, puntare sul tecnicismo di un giudice, implica fornirgli poi degli strumenti idonei alla funzione che gli si richiede; se il giudice di pace continuerà ad essere visto come un tecnico del diritto, a cui vengono devolute tutte le cause minori che congestionano i tribunali e le procure, al solo scopo deflattivo della giustizia ordinaria, allora, e proprio per evitare ulteriori critiche volte a delegittimarne la figura ed il ruolo, si dovrà necessariamente procedere nel senso della formazione seria, qualificata e continuativa dei giudici così nominati.

In questo senso pare muoversi l'ultima recente modifica al disegno di legge, che prevede un tirocinio retribuito di sei mesi e il rimborso delle spese relative alla partecipazione, non più solo saltuaria ed eventuale, ai corsi di formazione teorico pratica.

Sicuramente questa proposta colma la lacuna creata dalla precedente normativa, che non poteva dare strumento migliore ai detrattori dell'istituto, per criticarne l'inaffidabilità e l'incertezza iniziale; sancisce però l'occasione mancata per una decisa

svolta verso la differenziazione dei ruoli e delle funzioni, tra magistratura ordinaria e magistratura togata, facendo perdere il senso profondo di una riforma le cui potenzialità andavano ben oltre la creazione di un istituto senza alcuna valenza specifica, se non quella di smaltire i carichi pressanti della giustizia cosiddetta minore.

Ulteriori pressioni, prevalentemente di categoria, hanno poi portato ad "inquinare" la normativa con modifiche che non seguono certo la logica del miglioramento, ma che piuttosto hanno minato l'organicità e l'univocità dell'istituto, facendo venir meno anche quella minima coerenza interna che identificava secondo precise direttive il giudice di pace come un giudice "maturo" di natura onoraria.

Come si è visto infatti, la caduta delle preclusioni riguardanti gli avvocati, e l'apertura verso il basso dei limiti d'età, non solo renderanno maggiormente appetibile la carica da parte dei giovani avvocati o procuratori, con contaminazioni del ruolo facilmente immaginabili; ma, volendo anche trascurare il ruolo che la classe forense potrebbe arrivare ad assumere, veicoleranno aspettative di stabilità dell'incarico, e delle conseguenti richieste di continuità ed inserimento nei ruoli professionali.

Una normativa che era stata pensata per evitare le rivendicazioni del precariato, e le istanze di riconoscimenti professionali ed economici, potrebbe essere minata proprio da queste modifiche riguardanti i requisiti per la nomina.

In altri paesi europei, come per esempio l'Inghilterra e la Francia, non si richiedono titoli formali, né che la persona abbia ormai concluso la propria attività lavorativa; certo la realtà è profondamente diversa, e si tratta di sistemi giudiziari dove il giudice di pace non giudica secondo diritto,



ma piuttosto si appella all'equità e alla giustizia del caso concreto, rivestendo un ruolo di mediatore-conciliatore dei conflitti, senza che necessariamente questi siano limitati alle sole cause minori o bagatellari, sia nel civile che nel penale.

In Italia, l'aver trasferito il formalismo esasperato, che tante lungaggini e complicazioni ha causato nel sistema della giustizia ordinaria, anche a quella che, oramai con un puro riferimento lessicale, si suole chiamare giurisdizione "onoraria", non ha fatto altro che riproporre in ambito diverso proprio quelle problematiche che questa nuova figura avrebbe dovuto risolvere.

Oggi tutte le modifiche normative portano a confermare chiaramente la scelta verso una figura sempre più tecnica e formalizzata di giudice di pace, che ne irrigidisce l'immagine in uno stampo burocratico, sicuramente poco adatto allo sviluppo del significato complessivo dell'istituto. Proprio nel momento in cui si parla dell'istituzione del giudice unico, quanto mai appropriata sarebbe stata invece la differenziazione tra giudice ordinario, tecnico e formato professionalmente, e giudice onorario, laico e non professionale; differenziazione, che oltre a marcare più chiaramente i rispettivi ruoli, avrebbe permesso al giudice di pace di conquistare un proprio autonomo spazio, non solo all'interno del sistema giudiziario italiano, ma anche come soggetto nuovo, in grado di far fronte con proprie modalità di azione, alla diffusa crisi del sistema della giustizia, sia civile che penale.

In realtà, soprattutto considerando gli esiti del dibattito su quella che doveva essere la competenza del giudice di pace, è immediato avvertire come il legislatore per primo non abbia sostenuto con efficiente convinzione lo svilupparsi di un disegno organico e coerente sul ruolo di questa

nuova figura. Da una parte infatti, come già si è potuto osservare, sono state sottratte agli uffici del giudice di pace diverse competenze, senza evidenza di alcun disegno logico (basti ricordare che la cognizione delle cause di opposizione ai decreti ingiunzione della pubblica amministrazione, riguardava prevalentemente le materie trattate dal codice della strada, per le quali il giudice di pace rimane comunque competente, entro il limite dei trenta milioni, come cause da risarcimento danni); dall'altra, ancora si stenta a trovare un accordo sulla concreta estensione delle competenze penali, dopo che per anni è stata fatta decadere la delega al governo per l'emanazione delle norme relative; alcuni degli strumenti che rientrano effettivamente nella competenza del giudice di pace, sono poi risultati nella pratica scarsamente utilizzabili, come la conciliazione, giudiziale o stragiudiziale, la possibilità di adire l'ufficio senza il ministero di un legale, o l'utilizzo della decisione secondo equità: tutti istituti il cui utilizzo viene caldeggiato ed auspicato, ma solo in astratto, poiché di scarsa praticabilità, o perché sostanzialmente ignorati dal pubblico, mal visti dalla classe forense, o inadeguati nella normativa che li dovrebbe sostenere.

Questo "modello vuoto", rischia in realtà di scontentare un po' tutti; inoltre, la sua condizione equidistante tra due figure di riferimento, quella del giudice professionale da una parte (perché è questo nei fatti il ruolo che gli si chiede di svolgere), e quella del giudice onorario dall'altra (poiché formalmente invece non ha nulla a che vedere con la magistratura ordinaria), ha portato con se forti perplessità, proprio tra i giudici di pace, anche sul trattamento economico ad essi riservato.

Ribadire l'onorarietà della carica di giudice di pace, e al contempo stabilire un sistema di indennità sostanzialmente fondato sul



cottimo, sicuramente non contribuisce a portare chiarezza su quello che doveva essere il progetto del legislatore; pare che, in ultima analisi, l' "onorarietà" venga intesa nella maniera più riduttiva e strumentale, e cioè come ultimo e definitivo baluardo contro qualunque ulteriore rivendicazione economica e di stabilità professionale.

Certo, quando nel cosiddetto "Pacchetto Flick", vengono proposti come compensi ai componenti delle "commissioni stralcio" indennità che vanno ben oltre un simbolico rimborso spese, per l'esaurimento dell'arretrato di cause, per le quali il giudice di pace riveste la medesima competenza, ma solo se sopravvenute dopo l'istituzione dei relativi uffici, non ci si possono aspettare altro che proteste e rivendicazioni.

La necessità dell'istituzione di un giudice "minore", della cosiddetta "mutua del cittadino", come è stata definita efficacemente da alcuni giudici, è stata letta purtroppo in senso riduttivo, già in partenza; si sono avuti poi timori e pressioni, ed il suo ruolo è stato reso ancora più subordinato e marginale; si sono avute proteste sia di chi considera la riforma legata all'istituzione del giudice di pace "troppo rivoluzionaria", sia da parte di coloro che la criticano in quanto "riduttiva ed insignificante".

Pare chiara però, ed in particolar modo dopo la lettura dei dati sul funzionamento degli uffici, l'evidente sotto-utilizzazione dell'istituto, dietro la quale è dato scorgere una contraddittoria mancanza di convinzione proprio presso le istituzioni stesse che ne hanno promosso la creazione; e questo accade proprio nel momento in cui, dopo la prova positiva che i relativi uffici hanno dato in questi primi due anni di funzionamento, sarebbe necessario che una seria attenzione nei confronti dell'istituto passasse ora attraverso una reale rivisitazione, seria e coerente della relativa normativa.

## **2. PROSPETTIVE DELL'ISTITUTO: IL GIUDICE DI QUARTIERE E LA FUNZIONE CONCILIATIVA - MEDIATORIA**

Una primo interessante rilievo che è emerso dall'analisi del carico di lavoro degli uffici sparsi nella regione, riguarda le problematiche connesse all'attuale geografia giudiziaria, che risulta astrattamente predefinita, e non rispondente ai reali bisogni del territorio, e alla relativa distribuzione degli organici nei vari uffici. Accade infatti che, a fronte di sedi che hanno molto lavoro e che non riescono ad evaderlo, vi siano altre sedi poco sfruttate, nelle quali le spese affrontate dai comuni e dal ministero, si sono rivelate un investimento spropositato rispetto all'effettiva domanda espressa dai cittadini.

Se dunque per molte piccole sedi sarebbe più "economico" pensare all'accorpamento con gli uffici più vicini, operando una razionalizzazione delle risorse già esistenti (non bisogna infatti dimenticare quanto costa il mantenimento di un ufficio autonomo, con il proprio personale di cancelleria), senza per questo pregiudicare la presenza capillare sul territorio del giudice di pace, nelle sedi delle grandi città si porrà invece il problema opposto, e cioè il "gigantismo" degli uffici.

E' proprio il destino di queste affollate sedi che potrebbe costituire il terreno fertile per una parziale riforma dell'istituto, che dovrebbe costringere gli operatori ed il legislatore ad un nuovo sforzo di fantasia razionale.

Il modello di giustizia diffusa, capillare e



vicina al cittadino, cui si rifà appieno anche la figura del giudice di pace, è stato perseguito in altri stati attraverso un'ulteriore decentralizzazione degli uffici giudiziari metropolitani, in sedi di quartiere, "sparse" realmente sul territorio, diffuse come vero reticolo di base per la giustizia, non solo legale, ma anche sociale.

L'art. 14 della legge istitutiva prevede che gli uffici del giudice di pace siano ubicati nei locali delle preture, o in adeguati locali apprestati dai comuni. In questo senso si potrebbe pensare quindi alla possibilità concreta della realizzazione del giudice di quartiere, figura secondo diverse modalità già realizzata in alcuni paesi europei, che corrisponde alla necessità della realizzazione di una più efficiente "giustizia di prossimità": figura autonoma e valorizzata appieno in tutte le sue potenzialità, facilmente accessibile dal cittadino, non più compressa e umiliata dalla filosofia limitante che vede il giudice di pace come un giudice "che risolve i problemi della magistratura togata".

Si può immaginare, con relativa logicità, che ogni quartiere delle grandi e medie città (Torino, Milano, Bologna, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, quantomeno) debba avere a poco a poco il suo ufficio di giudice di pace (in base al numero degli abitanti, che potrebbe essere fissato su frazioni di 200.000) coordinato da un ufficio centrale metropolitano<sup>29</sup>.

La base territoriale è già presente, le sedi di quartiere, opportunamente raggruppate, e la soluzione non richiede né troppa fantasia né troppe risorse. I vantaggi sarebbero invece immediati e notevoli.

Certo inizialmente sarà difficile pensare ad una completa funzione giudicante presso le sedi di quartiere così individuate, ma sicuramente vi si potrebbero svolgere e potenziare tutta una serie di attività, oggi erro-

neamente sottovalutate.

Innanzitutto, come si è visto, l'esistenza e le funzioni del giudice di pace sono sostanzialmente ignorate dalla gran parte dei cittadini. L'esigenza che l'istituto sia più pubblicizzato, e che il cittadino sia messo in condizione di conoscerne l'attività, potrebbe essere più facilmente e capillarmente perseguita nelle sedi di quartiere, dove, semplici mezzi di pubblicità (manifesti, opuscoli esemplificatori), potrebbero raggiungere una più ampia fetta di pubblico, accorpando queste sedi diverse tipologie di servizi, ed essendo di conseguenza frequentate da un pubblico vasto ed eterogeneo.

Sarebbero queste, per esempio, le sedi più adatte per potenziare l'attività di ricevimento del pubblico, necessaria per rispondere al meglio alla domanda (spesso incerta e disinformata) dell'utente, e per decentrare e pubblicizzare le funzioni conciliative e stragiudiziali, anche perché il cittadino percepisca finalmente un'altra idea di giustizia: disponibile, attenta, immediata, che "ascolta" e risulta più tangibile, in quanto semplificata ed efficiente.

Spesso migliorare le cose è complicato come l'uovo di Colombo: con un provvedimento estremamente semplice, quale, per esempio, l'affissione di manifesti nei quali si spiegano al cittadino quali sono le possibilità e i vantaggi offerti dalla conoscenza e dall'utilizzo dell'art. 322, e cioè della conciliazione in sede non contenziosa, e che riportino l'invito a chiedere informazioni al giudice di pace disponibile al ricevimento del pubblico presso la sede di quartiere stessa, si otterrebbero due risultati contemporaneamente: avvicinare più persone a questo ufficio, che risulterebbe veramente più vicino al cittadino, non più assorbito da quell'aura di formalità e ufficialità che circonda tutto ciò che ha a che fare con l'amministrazione della giustizia, e che sicuramente



allontana e dissuade i più; e pubblicizzare un istituto il cui utilizzo dovrebbe essere incentivato al massimo, perché di grande potenzialità, efficacia ed immediatezza, e la cui diffusione avrebbe anche come effetto quello di disincentivare il ricorso tradizionale all'autorità giudiziaria.

Una volta sperimentato adeguatamente, il nuovo sistema forse dovrà andare oltre. L'unica funzione da potenziare non è certo solo quella conciliatoria.

Nel momento in cui al giudice di pace vengono affidate funzioni giudicanti anche in campo penale, e considerato che le materie che presumibilmente affronterà, vanno a coprire tutto quel contenzioso minore per il quale, spesso, la scriminante tra civile e penale è alquanto labile (la causa penale viene intentata per insoddisfazione durante la causa civile, o per l'esacerbamento dei rapporti all'interno di conflitti costanti od inevitabili), bisognerebbe forse ipotizzare, e proprio a partire dal contenzioso penale, nuove ipotesi di presa in carico dei conflitti, più idonee alla gestione degli stessi, attraverso modalità alternative, efficacemente sperimentate in altri paesi europei.

La crisi che sta attraversando il sistema penale è causata dalla cronica incapacità del modello retributivo a soddisfare la funzione preventiva che lo giustifica, e neppure gli aggiustamenti derivati dall'approccio riabilitativo o rieducativo (che ha trovato la sua massima espressione nei sistemi di giustizia minorile) hanno fornito risultati minimamente soddisfacenti.

Contemporaneamente, e conseguenzialmente, il sistema penale si è espanso all'inverosimile, rendendo la sanzione scarsamente effettiva e tendenzialmente intempestiva; l'aumentata domanda di controllo da parte dell'opinione pubblica, vede accompagnarsi ad una sempre minore efficacia dei sistemi

penali, lo sgretolarsi dei tradizionali regolatori dei conflitti (scuola, famiglia, luogo di lavoro, chiesa): le vittime reali, e soprattutto quelle potenziali, traducono questa impotenza dei due diversi sistemi, in termini di insicurezza, individuale e collettiva. Il risultato paradossale di questa spirale è rappresentato dall'uso frequentemente strumentale dei descritti sentimenti di insicurezza, che vengono utilizzati periodicamente per politiche di natura puramente retributiva e repressiva<sup>30</sup>.

Inoltre sempre più spesso, soprattutto nell'ambito dei microconflitti (che sfociano genericamente in denunce per ingiuria, diffamazione, minaccia, danneggiamento o sottrazione di cose comuni o altrui, percosse o lesioni personali punibili a querela), o dei conflitti interpersonali, come quelli di vicinato, familiari, di lavoro, in tutte le situazioni in cui le parti hanno delle possibilità di rivedersi, il tentativo di ristabilire l'ordine attraverso gli strumenti tradizionali del diritto, spesso trascura il fatto che sarebbe invece più utile e fruttuoso cercare di comprendere quali sono le ragioni e i meccanismi che hanno portato al disordine, per accoglierlo e non esacerbare ulteriormente le relazioni che vi sono coinvolte<sup>31</sup>.

E' per questo che in diversi paesi europei si è assistito ad uno scivolamento progressivo da un modello fondato sulla "punizione", verso un altro più orientato verso la "riparazione".

Il crollo delle strutture intermedie tra stato e società civile spiega come la giustizia sia sempre più condotta ad intervenire per regolare conflitti che non costituiscono sempre infrazioni penali, e la cui risoluzione attiene più ad un trattamento sociale che ad un'azione giudiziaria classica<sup>32</sup>.

Nel processo penale poi, le parti non giocano che un ruolo marginale: esse sono intera-



mente spossate del loro conflitto. Nel corso della procedura sono rappresentate dai loro avvocati, e le udienze tengono lontane le vere ragioni del conflitto, a causa dell'uso di un rituale giudiziario, di un linguaggio codificato, di classificazioni legali.

Dare nuovo spazio a quella che potrebbe essere definita una funzione conciliativo-mediatoria del giudice di pace, significherebbe fornirgli degli strumenti adatti ad una più efficace presa in carico del conflitto. Accordando un largo spazio all'incontro delle parti, al tentativo di conciliazione sugli aspetti riparatori e risarcitori conseguenti al reato, all'oralità del dibattito, senza condizionarlo alle regole rigide della procedura, permetterebbe di favorire la mobilitazione di soluzioni alternative, facendo appello anche all'equità.

L'introduzione di meccanismi di definizione del procedimento, nei casi di particolare tenuità del fatto e di occasionalità della condotta, quando l'ulteriore corso del procedimento può pregiudicare le esigenze della persona, e la previsione di ipotesi di estinzione del reato conseguenti a condotte riparatorie o risarcitorie del danno, già si muovono in questa direzione. Il ruolo corrispondente che verrebbe a ricoprire il giudice di pace sarebbe finalmente quello di un mediatore, di un soggetto di prossimità con il cittadino. Liberarlo dalla costrizione e dai formalismi che poco giovano nella soluzione dei conflitti, sarebbe un passo non indifferente verso la deformalizzazione e la degiurisdizionalizzazione del procedimento davanti ai relativi uffici.

In diversi paesi, come in Francia o in Inghilterra già da molti anni sono in funzione strutture, giudiziarie, ma anche sociali, o miste, che hanno adottato, nella gestione e soluzione dei conflitti, il così auspicato modello consensuale riparatorio della mediazione. Gli esperimenti più riu-

sciti sono quelli che si collegano proprio alla strutture territoriali decentrate, e cioè ai quartieri, nell'idea che la diversità e la complessità della vita sociale incoraggia lo sviluppo di modi decentrati di regolamento dei conflitti.

In questi ambiti il conflitto viene assunto nella sua valenza positiva, non come fenomeno di devianza, ma come fattore del cambiamento sociale.

In queste esperienze, come nella creazione delle *boutiques de droit*, o delle *régies de quartiers*, che fanno parte del movimento della mediazione di quartiere in Francia, o del *Community Board model* della tradizione anglosassone, si è partiti da una valutazione dell'inadeguatezza del sistema giudiziario di soluzione dei conflitti fondato sull'opposizione degli interessi, che ha portato a sottolineare il sentimento di insicurezza e sfiducia diffuso fra i cittadini. Una volta individuata l'esigenza di una diversa presa in carico di questo disagio, le esperienze si sono differenziate, a seconda del legame di interdipendenza con l'autorità giudiziaria.

In alcuni casi si è provveduto alla formazione di mediatori o conciliatori professionali e retribuiti, ma non inseriti all'interno del sistema giudiziario; in altri casi si è preferito affidare tali attività informali alle strutture di sviluppo sociale già operanti nei quartieri, magari attraverso le prestazioni di volontari o rappresentanti di associazioni di quartiere, nell'ambito dei diversi servizi di prossimità da queste offerti; in altri casi ancora, l'attività mediatrice è stata esercitata direttamente dai magistrati, ma decentrata nelle "case di giustizia" dislocate nei quartieri. In queste sedi il magistrato può essere affiancato da magistrati onorari, e genericamente anche da un "comitato di gestione", che raggruppa anche rappresentanti della polizia di quar-



tiere, le istituzioni locali, e alcuni rappresentanti degli avvocati.

Il servizio fornito, in questo ultimo esempio, associa anche altre attività, quali l'informazione giuridica e servizi di aiuto alle vittime; l'attività giurisdizionale in senso stretto rimane invece sempre sotto il controllo del tribunale, e si riduce in sostanza all'archiviazione del fatto a condizione della riparazione del pregiudizio subito dalla vittima.

In questo modo, associando non-giuristi al funzionamento di queste strutture che si possono definire "para-giudiziarie", si stabiliscono legami atipici con la comunità, permettendo ai cittadini di riappropriarsi della gestione dei conflitti. L'inserimento delle "Boutiques del diritto" nei quartieri, e la loro installazione in luoghi atipici, si spiega con la volontà dei professionisti del diritto di operare una rottura con le pratiche di giustizia, e con "quella certa aria di superiorità" del palazzo di giustizia o dell'avvocato<sup>33</sup>.

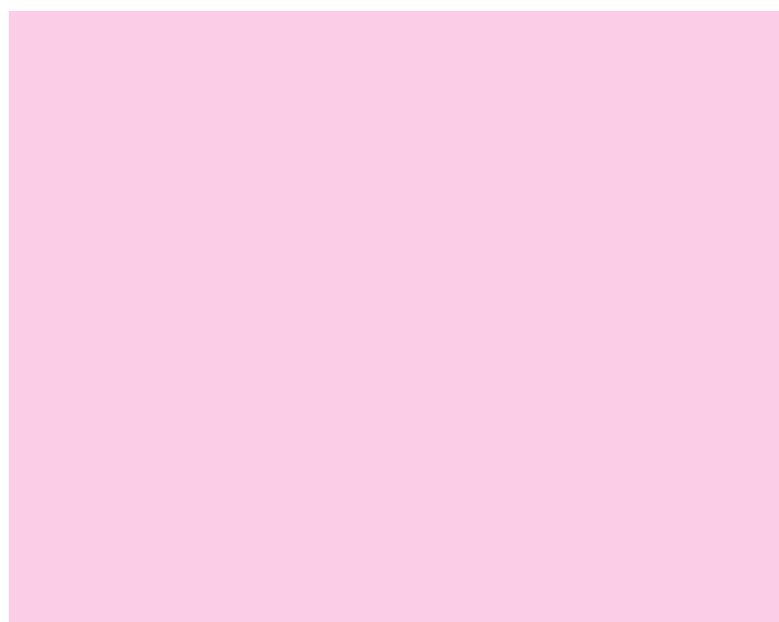
Il quartiere risulta essere il centro ideale per l'istituzionalizzazione e la regolazione dei litigi della vita quotidiana, come pure la sede più idonea per affiancare all'amministrazione della giustizia servizi di mediazione e di aiuto alle vittime. In tal modo infatti i cittadini si riappropriano della gestione dei conflitti, e l'esercizio della giustizia comunitaria rinforza la vitalità e la stabilità delle relazioni sociali; in questo contesto lo stato non è più visto solamente come autorità che reprime o assiste, ma come stato responsabilizzante.

Certamente il contesto italiano non permette attualmente nemmeno di ipotizzare l'organizzazione di servizi analoghi. Non bisogna però compiere il miope errore di pensare che questo avvenga per la mancanza di strumenti. Proprio il giudice di pace infatti,

grazie ad una serie di caratteristiche che lo distinguono, e cioè l'onorarietà della carica, la capillarità della sua diffusione sul territorio, la competenza per tutti quei reati non gravi e di facile accertamento che si sono presi in considerazione sino ad ora, la brevità dei tempi di reazione al fatto illecito, che sono garantiti dalla semplificazione della procedura che si utilizza davanti ai relativi uffici, e la disponibilità degli uffici stessi ad assorbire un ulteriore notevole carico di lavoro, unite ad ipotesi di riforma futura, che potrebbero puntare sulla creazione del giudice di quartiere, attraverso anche un'ulteriore deformalizzazione e deprofessionalizzazione della carica, porterebbero ad individuare il giudice di pace come il soggetto più adatto, oltreché già esistente ed operante, per dare una svolta concreta e sostanziale a quello che è sempre stato il ruolo, sottostimato e marginale, della magistratura onoraria in Italia.

**Bibliografia:**

- <sup>1</sup> Relazione CSM, Realtà sociale e amministrazione della giustizia, 1970 e Società italiana e tutela giudiziaria dei cittadini, Roma 1971
- <sup>2</sup> Picardi Nicola, il giudice di Pace in Italia alla ricerca di un modello, Riv. dir. proc. 1993, 656.
- <sup>3</sup> G. Ghezzi, La partecipazione popolare etc., Roma 10-12 dic. 1976, Convegno nazionale sulla riforma dell'ordinamento giudiziario
- <sup>4</sup> N. Picardi, Il giudice di pace in Italia alla ricerca di un modello, Riv. dir. proc. 1993, 656.
- <sup>5</sup> Modestino Acone, Il giudice di pace, Riv. Dir. Proc., 1992, 1096
- <sup>6</sup> Chiarloni Sergio, Giudice di pace, in Digesto Civ., Utet, Torino, 1993, vol IX, 63.
- <sup>7</sup> Consolo, Il giudice di pace, Relazione al Convegno di studi "L'accesso alla giustizia e il giudice di pace negli ordinamenti europei", Folgaria, 10, 11/2/1992
- <sup>8</sup> N. Picardi, Il conciliatore, riv. Trim. dir. proc. civ., 1984, 1071 ss.
- <sup>9</sup> A. Proto Pisani, Il giudice di pace tra mito e realtà", Foro Italiano, 1989, V, 1.
- <sup>10</sup> Bonsignori, Levoni, Ricci, "Il giudice di pace" Giappichelli, Torino, 1995, pag 78
- <sup>11</sup> Messaggio alle camere del Capo dello Stato, Corriere giuridico, 1991, 1949 ss
- <sup>12</sup> Sergio Chiarloni, op. cit..
- <sup>13</sup> Mauro Cappelletti, Il giudice di pace nella prospettiva per l'accesso alla giustizia, Quadrimestre, 1992, 291.
- <sup>14</sup> Paolo Biavati, L'esperienza del giudice di pace, Bologna 23-26 gennaio 1997, Atti del convegno "La giustizia del 2000 - Avvocati e magistrati a confronto.
- <sup>15</sup> Italo Cividali, "Più ombre che luci nelle circolari del CSM sul giudice di pace", Giudice di pace oggi, gennaio 1997.
- <sup>16</sup> Francesco Cersosimo, Il giudice di pace nei quartieri?, Cittàsicure, n°6, gennaio/febbraio 1996.
- <sup>17</sup> Lancellotti, voce "Conciliazione delle parti", in "Enc. Dir.", Milano, Vol VIII, pag. 397.
- <sup>18</sup> Mario Barbuto, "La funzione conciliativa ante causam del giudice di pace", Impresa c.i., 11/1994.
- <sup>19</sup> Mario Barbuto, op. cit.
- <sup>20</sup> Vladimiro Zagreblesky, Relazione introduttiva al convegno "Giustizia e costituzione", Senigallia 6-7 dicembre 1996.
- <sup>21</sup> idem
- <sup>22</sup> Ernesto Aghina, intervento al convegno "Giustizia e costituzione", Senigallia 6-7 dicembre 1996.
- <sup>23</sup> Roberto Martino, "L'equità del giudice di pace" Riv. Dir. Proc., 1994, 122.
- <sup>24</sup> Paolo Biavati, "L'esperienza del giudice di pace", Bologna 23-26 gennaio 1997, Atti del convegno "La giustizia del 2000 - Avvocati e magistrati a confronto.
- <sup>25</sup> Sergio Chiarloni, op. cit.
- <sup>26</sup> Italo Cividali, Più ombre che luci nelle circolari del C.S.M., Giudice di Pace oggi, Gennaio '97
- <sup>27</sup> Paolo Biavati, op. cit.
- <sup>28</sup> Mario Cappelletti, op. cit.
- <sup>29</sup> Mario Vaudano, "Giudici di quartiere perno della riforma", Il Sole-24 ore, 21.8.1996, N.228, pag.15.
- <sup>30</sup> Marco Bouchard, "Vittime e colpevoli: c'è spazio per una giustizia riparatrice?" in Questione giustizia n°4, 1995.
- <sup>31</sup> Jacqueline Marineau, "La mediazione, un nuovo legame sociale".
- <sup>32</sup> Jean Pierre Bonafé-Schmitt "La mediazione dei conflitti", Violences, conflits et mediations, n° 92, marzo 1993
- <sup>33</sup> Jean-Pierre Bonafé-Shmitt "La médiation: une justice douce", Syros Editeur, 1992. Pagg. 138 ss.



Q U A D E R N I D I  
**Città sicure**

SUPPLEMENTO AL PERIODICO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA "PROGETTO CITTÀ SICURE"

A cura della Presidenza della Giunta della Regione Emilia-Romagna

Presidente: *Antonio La Forgia*  
Direttore generale: *Piero Manganoni*  
Responsabile di progetto: *Cosimo Braccesi*  
Coordinatore scientifico: *Massimo Pavarini*