

Criteria per la sostituzione del giudice di pace astenuto

(Risposta a quesito del 19 marzo 2009)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 19 marzo 2009, ha adottato la seguente delibera:

"letta la nota in data 18 dicembre 2008 con la quale il Presidente del Tribunale di ... segnalava l'impossibilità di fare ricorso all'istituto della reggenza previsto dall'art. 3, comma 2, della legge 21 novembre 1991 n. 374 e chiedeva le modalità da seguirsi per l'individuazione del giudice di pace competente a trattare un determinato procedimento, in ordine al quale egli aveva autorizzato l'astensione degli unici due giudici di pace attualmente presenti nel circondario del Tribunale di ...;

osservato che, in particolare, il Presidente del Tribunale rappresentava che presso l'Ufficio del Giudice di Pace di ... - pur a fronte di un organico di sei unità - vi era un solo giudice onorario in servizio e che analoga situazione era in atto presso l'Ufficio del Giudice di Pace di ..., ove era presente un unico giudice; entrambi i predetti giudici di pace erano stati autorizzati ad astenersi dalla trattazione di un processo penale, ragion per cui, a causa delle evidenziate carenze di organico, il Presidente del Tribunale non era materialmente in grado di provvedere alla loro sostituzione, stante il divieto di applicazione e supplenza dei giudici di pace in servizio presso circondari diversi; chiedeva, pertanto, al Consiglio superiore della magistratura come poter ovviare alla incresciosa stasi processuale venutasi a creare;

considerato che, nella seduta del 14 gennaio 2009, la Ottava Commissione referente deliberava di richiedere all'Ufficio studi e documentazione di esprimere un parere sulle problematiche poste dal Presidente del Tribunale di ...;

alla luce del parere dell'Ufficio Studi va detto che il Consiglio superiore della magistratura ha, negli anni, condiviso in pieno l'interpretazione degli artt. 3 e 10-bis L. 374/1991 resa dall'Ufficio studi, tanto che in diverse delibere ha sempre ribadito l'impossibilità di ricorrere agli istituti della supplenza e dell'applicazione per fronteggiare le carenze di organico degli Uffici del Giudice di Pace, richiamando a fondamento del divieto, non solo, la normativa primaria dettata in materia ma anche le stesse circolari consiliari sulla formazione delle tabelle degli Uffici del Giudice di Pace, che ad essa hanno dato attuazione. Tali circolari, infatti, hanno costantemente negato l'ammissibilità di applicare ovvero destinare in supplenza i giudici di pace ad uffici diversi rispetto a quelli ove prestavano servizio, divieto riaffermato anche nella vigente "Circolare relativa alla formazione delle tabelle di composizione degli uffici del giudice di pace per il triennio 2009 - 2011", deliberata lo scorso 23 ottobre 2008.

Nel descritto quadro di riferimento occorre collocare il quesito formulato dal Presidente del Tribunale di ..., il quale acutamente pone una serie di questioni che involgono diritti fondamentali, per garantire la tutela dei quali è quanto mai necessaria una lettura sistematica e costituzionalmente orientata delle norme di ordinamento giudiziario.

Non sfugge, infatti, che l'assenza o l'impedimento del giudice di pace può, in concreto, tradursi nella negazione del diritto riconosciuto dall'art. 24 Cost., giacché l'intangibile diritto alla tutela giurisdizionale - annoverato tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, al quale è intimamente connesso lo stesso principio di democrazia - troverebbe un ostacolo insormontabile nella mancanza dei giudici, ai quali spetta dare attuazione a tale tutela.

I giudici di pace, invero, diversamente rispetto ai got ed ai vpo, benché appartenenti alla magistratura onoraria, non intervengono in supplenza della magistratura togata ma sono titolari di funzioni giurisdizionali proprie, con competenze esclusive sia in sede civile sia in sede penale. A norma dell'art. 1 del R.D. 12/1941, infatti, "La giustizia, nella materia civile e penale, è amministrata: a) dal giudice di pace (...)", che viene così annoverato a pieno titolo tra i giudici ai quali è affidata la cura della giurisdizione.

Da tanto consegue che sul piano ordinamentale devono essere predisposti tutti i sistemi idonei ad evitare che la risposta alla domanda di giustizia, ove devoluta in via esclusiva alla

cognizione del giudice di pace, non venga fornita a causa delle carenze di organico. In altri termini, il sistema vigente deve assicurare per ciascun Ufficio del Giudice di Pace la presenza effettiva di almeno un magistrato che possa trattare le controversie ad esso ufficio assegnate, mentre attiene al diverso profilo del buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., l'adeguatezza delle piante organiche ai carichi di lavoro dei singoli uffici giudiziari.

Nel caso di specie, pertanto, l'Organo di autogoverno, similmente a quanto già accaduto in passato con riguardo ad altre figure di giudice onorario, è chiamato a verificare se l'ordinamento appresti i necessari meccanismi, idonei a garantire il funzionamento dei singoli Uffici del Giudice di Pace nel caso di totale scopertura dell'organico ovvero di impossibilità a trattare la singola controversia da parte dei giudici di pace presenti, allorquando non sia possibile far ricorso alla reggenza prevista dall'art. 3, comma 2, L. 374/1991.

Invero, alla luce delle considerazioni sopra svolte con riguardo all'intangibilità del diritto alla tutela giurisdizionale, la mancanza di meccanismi di sostituzione utili ad assicurare il funzionamento degli uffici in oggetto determinerebbe il sorgere di fondati dubbi di costituzionalità della normativa vigente, atteso che verrebbe di fatto svuotato di significato, perché inattuabile, il diritto riconosciuto dall'art. 24 Cost..

In tale prospettiva, appare quanto mai opportuno rivedere le affermazioni che l'Ufficio studi formulava nel parere n. 578/2000 del 21 novembre 2000, allorquando, all'indomani dell'entrata in vigore della L. 468/1999, era negata la possibilità di continuare ad applicare ai giudici di pace l'art. 2 del D.Lgs.Lgt. 3 maggio 1945, n. 232, per effetto dell'introduzione dell'art. 10-bis nella legge istitutiva del giudice di pace, che vieta in via generale sia l'applicazione sia la destinazione in supplenza dei giudici di pace ad altri uffici giudiziari del distretto.

Il Consiglio superiore della magistratura, infatti, prima della novella del 1999, aveva sempre fatto ricorso all'istituto disciplinato dal sopra citato art. 2 per far fronte alle carenze di organico dei giudici di pace, alle quali non era possibile sopperire con la reggenza disciplinata dall'art. 3, comma 2I, L. 374/1991. L'entrata in vigore dell'art. 10-bis L. 374/1991 aveva, tuttavia, determinato un radicale mutamento di indirizzo, in ragione del divieto contenuto nella norma de qua, insuscettibile, secondo l'interpretazione diffusasi in sede di prima applicazione della disposizione, di qualsivoglia deroga.

In realtà, un'attenta lettura dell'art. 10-bis L. 374/1991 e la sua esatta collocazione nel sistema ordinamentale vigente consentono di individuare margini, seppure ristretti, di applicabilità anche per gli Uffici del Giudice di Pace della previsione contenuta nell'art. 2 D.Lgs.Lgt. 232/1945. Tale norma dispone che "Qualora sorga la improvvisa ed urgente necessità di sostituire magistrati mancanti, assenti o impediti, per assicurare il funzionamento di un ufficio o la composizione di un collegio, i capi delle Corti, secondo le rispettive attribuzioni, possono, in deroga alle vigenti norme in materia, provvedere alla supplenza anche con magistrati del grado inferiore, appartenenti allo stesso o ad altri uffici del distretto."

Si tratta di una disposizione imposta dalle esigenze del periodo postbellico, che hanno giustificato la c.d. "supplenza esterna", poiché il supplente non fa parte dello stesso ufficio del giudice che deve essere sostituito, avente carattere assolutamente eccezionale. La norma de qua è ancora vigente, tanto che il Consiglio superiore della magistratura espressamente ne disciplina l'applicazione al paragrafo 92 della circolare sulla formazione delle tabelle degli uffici giudiziari per il triennio 2009/2011, deliberata in data 17 luglio 2008.

E' norma eccezionale, destinata a far fronte a situazioni di "improvvisa ed urgente necessità", che non estende il suo campo operativo a specifiche categorie di uffici giudiziari e che, nella sostanza assume carattere generale, ragion per cui può ritenersi applicabile anche agli Uffici del Giudice di Pace. Già in passato, d'altra parte, il Consiglio superiore della magistratura ha ritenuto che ciò fosse possibile, secondo quanto compiutamente esposto nelle delibere adottate dall'Organo di autogoverno il 17 gennaio 1996 ed il 13 marzo 1996 in risposta a quesiti posti, rispettivamente, dal Presidente della Corte di Appello di ... e dal Presidente dell'Ordine degli Avvocati e dei Procuratori di

L'eccezionalità della norma comporta che il particolare tipo di supplenza ivi previsto possa essere utilizzato non come sistema generalizzato per il funzionamento dell'ufficio (per garantire il quale occorre ricorrere alla reggenza, prevista dall'art. 3, comma 2, L. 374/1991) ma solo come strumento per far fronte alla "improvvisa ed urgente necessità di sostituire magistrati mancanti, assenti o impediti, per assicurare il funzionamento di un ufficio", ove l'urgente necessità deve essere valutata in relazione alla particolarità delle funzioni giurisdizionali considerate.

La natura della previsione in commento, da una parte, ed i presupposti per la sua applicazione, dall'altra, consentono di superare il contrasto - in realtà solo apparente - tra l'ammissibilità della c.d. "supplenza esterna" ed il divieto sancito dall'art. 10-bis L. 374/1991.

Invero tale divieto mira ad impedire il ricorso agli istituti della supplenza e dell'applicazione per garantire, in via ordinaria, la risoluzione di difficoltà attinenti l'organizzazione e le carenze di organico degli Uffici del Giudice di Pace, giacché ciò potrebbe determinare l'elusione della normativa dettata in tema di incompatibilità e, dunque, tradursi in un danno ulteriore per l'amministrazione della giustizia.

La "supplenza esterna", invece, funge da istituto di chiusura del sistema, giacché ad essa è possibile far ricorso soltanto in casi eccezionali ed in presenza di presupposti del tutto peculiari, per assicurare la funzionalità stessa del sistema.

Sulla compatibilità tra la previsione di cui all'art. 2 D.Lgs.Lgt. 232/1945 e quella contenuta nell'art. 10-bis L. 374/1991 si è pronunciata anche autorevole dottrina, la quale ha rimarcato che "non può essere richiamato l'art. 10-bis L. 374/1991 che, stabilendo il divieto di destinazione dei giudici di pace "ad altri uffici giudicanti", si riferisce evidentemente ad uffici diversi da quelli del giudice di pace. L'art. 2, ult.cit., norma di carattere eccezionale, costituisce peraltro uno strumento al quale può farsi ricorso esclusivamente qualora occorra fronteggiare la "improvvisa ed urgente necessità di sostituire magistrati mancanti (...) per assicurare il funzionamento di un ufficio" e non sia possibile disporre la reggenza, a causa della situazione in cui versano gli uffici dei giudici di pace."

La ricostruzione in termini di piena compatibilità delle previsioni normative in esame consente di superare il blocco nell'attività giurisdizionale determinatosi, come nel caso di specie, ovvero verificabile in astratto a causa dell'effettiva mancanza di giudici di pace in servizio nell'intero ambito territoriale del circondario, cui non possa, conseguentemente, farsi fronte mediante la reggenza, disciplinata dall'art. 3, comma 2, L. 374/1991.

Pertanto, seppure non si può procedere alla applicazione in senso tecnico di un giudice, è possibile far ricorso alla supplenza prevista dall'art. 2 D.Lgs.Lgt. 232/1945, destinando un giudice di pace in servizio in altro circondario del distretto in uno o più uffici ove si concretizzano improvvise ed urgenti necessità, idonee a determinare un'incostituzionale paralisi dell'attività giurisdizionale, per risolvere le quali non sia oggettivamente attuabile la reggenza.

L'eccezionalità del rimedio prospettato impone, tuttavia, che prima di ricorrere alla supplenza esterna si proceda alla pubblicazione dei posti vacanti in organico, anche mediante l'avvio della procedura di trasferimento a domanda di giudici di pace già in servizio presso altri uffici; soltanto nel caso in cui, all'esito, permangano le vacanze che hanno dato luogo alla "improvvisa ed urgente necessità", ci si potrà avvalere dell'art. 2 D.Lgs.Lgt. 232/1945. Nel caso in esame, con delibera del Consiglio del 4 dicembre 2008 è stata avviata la procedura di trasferimento dei magistrati onorari per i posti vacanti negli Uffici del Giudice di Pace, tra l'altro, di ... e ... e non risulta essere stata presentata alcuna domanda per entrambi i predetti uffici.

Alla luce delle considerazioni che precedono, appare possibile, modificando il precedente orientamento consiliare in materia, far ricorso alla "supplenza esterna" prevista dall'art. 2 D.Lgs.Lgt. 232/1945, destinando un giudice di pace in servizio in altro circondario del distretto in uno o più uffici ove si concretizzano improvvise ed urgenti necessità, idonee a determinare un'incostituzionale paralisi dell'attività giurisdizionale, per risolvere le quali non sia oggettivamente attuabile la reggenza, come disciplinata dall'art. 3, comma 2, L. 374/1991.

Per le ragioni sin qui esposte;

delibera

di rispondere al Presidente del Tribunale di ... nei termini di cui in premessa, comunicando la presente delibera anche al Presidente della Corte di appello di"