

PRINCIPI IN MATERIA DI ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Relatore:

dott.ssa Giuseppina CASELLA
giudice del Tribunale di Napoli

1. Le fonti dell'ordinamento giudiziario.

Il testo dell'ordinamento giudiziario, nonostante l'impegno per l'emanazione di una legge generale conforme ai principi costituzionali assunto dai costituenti con la VII disposizione transitoria, è, dopo oltre 50 anni, ancora formalmente contenuto nel r.d. 30-1-1941 n. 12 (cd. decreto Grandi).

Detto decreto ha fondamentalmente ad oggetto la disciplina: a) degli organi ai quali è affidata l'amministrazione della giustizia nella materia civile e penale, individuati nel Giudice Conciliatore, Pretore, Tribunale, Corte d'Appello, Corte di Cassazione, Corte d'Assise e Pubblico Ministero; b) dello stato giuridico dei magistrati che esercitano la giurisdizione ordinaria e che nel loro complesso costituiscono l'ordine giudiziario, ivi compresi i magistrati onorari, i giudici popolari delle Corti d'Assise e gli esperti del Tribunale per i minorenni; mentre è espressamente esclusa dal proprio ambito la normativa relativa alla giurisdizione amministrativa ed ogni altra giurisdizione speciale. Ed infatti, nella prima parte dell'ordinamento giudiziario (tit. II, III, IV) vengono disciplinate la composizione e la struttura degli organi e degli uffici giudiziari, previste le loro dislocazioni ed articolazioni e stabilite le funzioni, le modalità ed i tempi di funzionamento, mentre nella seconda parte (tit. V, VI, VII, VIII) sono dettate norme concernenti le persone fisiche proposte agli organi e agli uffici e, più esattamente, la materia della condizione giuridica soggettiva dei magistrati, comprensiva della carriera, dei diritti e delle garanzie di indipendenza, dei doveri e delle responsabilità.

Successivamente, la disciplina del settore ha assunto un carattere estremamente frammentario e disorganico dovuto al progressivo concorso di fonti sempre più numerose e diverse, innestatesi disordinatamente sul vecchio tronco dell'ordinamento Grandi, e rappresentate: a) dalle norme della sez. 1 del titolo IV della Costituzione - artt. 101-110; b) dal r.d.L. 31-5-1946 n. 511 sulle garanzie della magistratura; c) dalla legge 24-3-1958 n. 195 sulla costituzione e sul funzionamento del C.S.M.; d) da numerose altre successive leggi che hanno modificato o addirittura disciplinato ex novo taluni settori della materia in esame; e) da alcune sentenze della Corte Costituzionale suppletive o integrative della disciplina legislativa; f) da una serie sempre crescente di deliberazioni del C.S.M. che nella pratica assumono il valore di norme che regolano non solo *secundum legem* ma anche *praeter legem* determinanti settori dell'ordinamento giudiziario.

Con riferimento alla valenza attuale da riconoscere all'ordinamento Grandi in riferimento alle successive norme costituzionali, in questa sede è sufficiente ricordare che la giurisprudenza sia della Corte Costituzionale che della Cassazione, ha costantemente preso posizione contro c.d. effetto ultrattivo del decreto Grandi, escludendo che esso possa continuare ad avere vigore per quanto concerne le norme che contrastino in maniera insuperabile con i precetti costituzionali ed affermando che le molte disposizioni emanate dal legislatore in riforma di numerose parti dell'ordinamento giudiziario anteriore hanno modificato l'intero contesto di esso.

Ulteriore conseguenza della frantumazione dell'organicità legislativa della materia è rappresentata dalla progressiva flessibilità della riserva di legge stabilita nell'art. 108 della Costituzione, il quale testualmente dispone al I comma che "le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge". Attualmente, infatti, in tema di ordinamento giudiziario è vigente un complesso di atti normativi che hanno un carattere ben diverso da quello di norme di mera

interpretazione della disciplina legislativa, che sarebbero le sole tecnicamente ammissibili in presenza di una riserva assoluta di legge: si pensi, in particolare, alla già citata attività del C.S.M. le cui deliberazioni, circolari, istruzioni investono tutti i settori dell'ordinamento giudiziario e costituiscono ormai un corpus normativo di notevolissima portata. Non è questa la sede per affrontare il delicato problema della natura dei provvedimenti del C.S.M. e del loro carattere normativo o paranormativo: basti soltanto precisare che di fatto attualmente il C.S.M. esercita nella materia de qua un ruolo di indiscutibile rilevanza essendo titolare di una potestà di regolamentazione ampia ed incisiva.

2. Il modello italiano di ordinamento giudiziario.

Il modello italiano di Ordinamento giudiziario si caratterizza principalmente: a) per il riconoscimento del potere giudiziario come autonomo ed indipendente da ogni altro: l'art. 104 Cost. stabilisce infatti che "la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere"; b) per il pluralismo nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, che è implicito nell'adozione del principio di precostituzione del giudice: l'art. 25, I comma Cost. stabilisce che "nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge"; c) per l'esclusione di ogni gerarchia di tipo burocratico fra i giudici: a norma dell'art. 107, III comma Cost. "i magistrati si distinguono tra loro soltanto per funzioni"; d) per l'esclusione di ogni dipendenza nei confronti di qualunque autorità che non sia quella della legge: l'art. 101, II comma Cost. dispone infatti che "i giudici sono soggetti soltanto alla legge".

Tra queste caratteristiche, quella che distingue maggiormente il modello italiano da quello dei paesi limitrofi sta nel principio della separazione del potere giudiziario dagli altri poteri dello Stato, in particolare, quello esecutivo: su tale principio sarà pertanto opportuno soffermarsi, non senza trascurare gli altri fondamentali aspetti della precostituzione del giudice e della ripartizione della funzione giurisdizionale tra una pluralità di organi, che ci consentiranno di introdurre il discorso, che qui credo più interessi, sulla magistratura onoraria.

3. Art. 104 Cost., I comma.

Dalla disposizione in esame emerge, innanzitutto, il riconoscimento del potere giudiziario come di uno dei poteri dello Stato. Le principali difficoltà per l'interprete di tale disposizione nascono dal fatto che il potere giudiziario presenta caratteri molto diversi da quelli propri degli altri poteri tradizionali e, in particolare, del fatto che l'esercizio dell'attività giurisdizionale è necessariamente "diffuso" fra una pluralità di giudici, i quali sono reciprocamente indipendenti. Il problema di conciliare l'esigenza di salvaguardare il carattere diffuso della funzione giurisdizionale con l'esigenza di assicurare l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario da ogni altro potere dello Stato ha trovato una soluzione efficace nella assegnazione ad un organo non giurisdizionale, ma nettamente separato dal potere esecutivo, della generalità delle funzioni amministrative capaci di influire sullo status del giudice e del pubblico ministero e, pertanto, strumentali rispetto all'esercizio della giurisdizione, funzioni che prima dell'avvento della Costituzione erano attribuite al Ministro guardasigilli, cui attualmente è, invece, riservata la titolarità dell'azione disciplinare, sia pure in via non esclusiva, e con essa il compito di assicurare l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (artt. 107 II comma e 110 Cost.).

Sto ovviamente parlando del C.S.M., la cui struttura pluralistica, da un lato, assicura che possa essere garantito ai giudici il libero esercizio delle loro funzioni, prevenendo eventuali minacce provenienti da altri poteri, e, dall'altro, garantisce un raccordo tra il potere giudiziario e gli altri poteri. In base alla Costituzione, dunque, l'ordine giudiziario è indipendente dagli altri poteri dello

Stato grazie all'attribuzione al C.S.M. delle funzioni amministrative, strumentali rispetto allo svolgimento dell'attività giurisdizionale, che potrebbero essere utilizzate per minaccia e l'indipendenza dei singoli giudici; e, dall'altro canto, nessun giudice può temere che l'attività dello stesso C.S.M. possa rappresentare un pericolo per la propria indipendenza, stante la struttura pluralistica dell'organo, che offre il massimo di tutela, e considerato che l'attività consiliare, ed anzi l'intera materia dell'ordinamento giudiziario, è riservata alla legge, come già si è detto.

Attraverso l'enunciato concetto di "autonomia", dunque, la Costituzione, se da un lato ha inteso recepire il noto principio della divisione dei poteri, dall'altro non ha però voluto determinare una netta contrapposizione tra i poteri stessi. In effetti, l'autonomia costituzionalmente garantita all'ordine giudiziario dev'essere configurata come sistema di autodisciplina interna, realizzato attraverso meccanismi di autogoverno ed in funzione strumentale rispetto all'indipendenza. La struttura pluralistica propria del C.S.M. comporta, infatti, che l'assunzione da parte di quest'organo di poteri un tempo lasciati all'incontrollato arbitrio dei capi degli uffici si risolva in una fondamentale garanzia dell'indipendenza "interna" dei magistrati, mentre la sottrazione all'esecutivo delle funzioni amministrative della giurisdizione rappresenta un fondamentale presidio della loro indipendenza "esterna".

Attraverso l'autonomia si realizza, quindi, l'indipendenza della magistratura, intesa sia come indipendenza dell'ordine giudiziario nei confronti degli altri poteri dello Stato sia come indipendenza del singolo giudice nel momento dell'esercizio della giurisdizione. Tale secondo aspetto trova, peraltro, la sua diretta derivazione dall'art. 101 Cost. che sancisce la soggezione del giudice solo alla legge.

La posizione di indipendenza che la Costituzione riconosce ad ogni soggetto che eserciti funzioni giurisdizionali non esclude, infatti, che il giudice si presenti in ogni caso come "soggetto alla legge" in ossequio al basilare principio di legalità. L'indipendenza del giudice non significa arbitrio, bensì libertà di interpretazione dei testi normativi, nell'ambito però di un sistema precostituito (come meglio appresso si dirà): se, infatti, il giudice fosse libero di determinare a suo piacimento il contenuto dei provvedimenti giurisdizionali verrebbe meno quella garanzia di certezza del diritto che altro non è che l'attuazione del principio costituzionale di eguaglianza; mentre invece i poteri che il magistrato esercita, anche in sede interpretativa, debbono comunque trovare un parametro normativo di riferimento e, quindi, un obiettivo riscontro in argomentazioni razionali.

Peraltro, non può non sottolinearsi che il principio in esame non sta a significare che il giudice debba operare in un sistema avulso dalla realtà sociale e contrapposto agli altri meccanismi istituzionali, ma, al contrario, proprio attraverso la soggezione alla legge, che egli attua in piena autonomia organizzativa e in totale indipendenza funzionale, dovrà cogliere l'essenza delle tensioni sociali espresse dalla legge medesima di cui, attraverso l'esatta percezione dei contenuti precettivi, è tenuto a realizzare in pieno gli indirizzi.

4. Indipendenza del giudice onorario.

L'orientamento della Corte Costituzionale, più volte manifestatosi, è univoco nel senso che la garanzia di indipendenza opera in ogni ipotesi di esercizio della giurisdizione. Conseguentemente, anche per il giudice onorario debbono essere predisposte tutte le necessarie misure idonee a rendere la funzione autonoma ed indipendente rispetto ad ogni altro potere: di qui la necessità che i sistemi di nomina e di designazione dei magistrati onorari siano adeguatamente disciplinati in modo da escludere qualsiasi violazione del principio. Del resto tale giudice, che costituisce parte dell'ordine giudiziario – l'art. 1 della l. 21-11-1991 n. 374 espressamente stabilisce, al II comma, che l'ufficio del giudice di pace è ricoperto da un magistrato onorario appartenente all'ordine giudiziario (tale partecipazione è comunque limitata all'aspetto funzionale, poiché sotto il profilo strutturale è evidente che essa non ricorre, tanto che i magistrati onorari non sono né elettori né eleggibili al

C.S.M., che pure su di essi esercita le competenze attribuite dalla Costituzione) – deve anch'esso ritenersi soggetto soltanto alla legge, il che, se da un lato importa la necessità di assicurare al giudice onorario di potere operare senza che tra l'atto giurisdizionale e l'atto legislativo si determini mediazione alcuna, dall'altro, involge la questione, peraltro in parte superata con la citata legge n. 374/91, e che comunque lascio all'approfondimento del prof. ACONTE, se sia ammissibile attribuire al giudice onorario un ampio potere di giudicare secondo equità, e, quindi, di procedere svincolato dall'applicazione del sistema legislativo vigente.

5. Art. 106 Cost., II comma.

Il problema dell'indipendenza, di cui testè si è detto, è strettamente connesso alla problematica relativa ai meccanismi di designazione del giudice onorario.

Com'è noto, la nostra Costituzione prevede all'art. 102 la partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia e all'art. 106 la possibilità che la legge sull'ordinamento giudiziario ammetta la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli. Il primo rilievo che sul punto va prospettato consiste nell'evidenziare che i sistemi di nomina diversi dal concorso sono eccezionali, eventuali e, comunque, soltanto integrativi di quello previsto come primario: siffatta conclusione è imposta non solo dalla lettera delle disposizioni contenute nel II e III comma dell'art. 106 ma soprattutto dalla ratio del sistema costituzionale che, essendo improntato al principio della qualificazione tecnico-professionale del magistrato, trova nel concorso lo strumento normale di assunzione.

Quali che siano le modalità di nomina del giudice onorario, e senza peraltro, soffermarsi sulla delicata problematica relativa all'inserimento nell'ordine giudiziario di elementi non professionali, quel che mi preme sottolineare è che il sistema di designazione dei magistrati non togati assume particolare rilievo perché ad esso sono strettamente collegati sia il problema dell'indipendenza, che deve caratterizzare, come già detto, anche l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte della magistratura onoraria, sia la questione della professionalità, intesa come possesso di conoscenze tecniche, pratiche e deontologiche. Nella valutazione dei sistemi di nomina deve, infatti, da un lato, tenersi presente che l'esercizio della giurisdizione non può assumere dimensione politica, nel senso di determinazione dell'indirizzo politico – e quindi qualunque meccanismo di scelta che dovesse in qualche modo implicare la sottoposizione del designato al designante sarebbe certamente illegittimo –, dall'altro, non deve essere posto in secondo piano l'esigenza che anche il giudice onorario dovrà garantire un'amministrazione della giustizia che sia caratterizzata da professionalità, preparazione e capacità.

La distinzione, pur doverosa, tra magistratura professionale e magistratura onoraria, l'una autonoma e distinta rispetto all'altra, nel senso che non sussiste tra esse alcun rapporto di dipendenza o subordinazione, non deve, infatti, indurre a sottovalutare il requisito della professionalità del giudice onorario, che dev'essere costantemente tenuto presente, sia in relazione ai criteri di selezione all'atto della nomina, sia nel corso del concreto esercizio dell'attività giurisdizionale.

La professionalità, quale connotato essenziale dell'essere giudice (togato o non), va intesa peraltro in una più ampia accezione, ovvero non solo come possesso di conoscenze tecniche, pratiche e deontologiche, ma anche come consapevolezza del proprio ruolo e, quindi, della propria indipendenza, autonomia ed imparzialità.

Dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice, anche onorario, già si è detto, chiarendo i termini del rapporto tra l'una e l'altra e precisando che l'autonomia dell'ordine giudiziario è in funzione strumentale rispetto all'indipendenza del singolo giudice nel momento dell'esercizio della giurisdizione; ora, quindi, sarà opportuno soffermarsi, sia pure brevemente, sul requisito dell'imparzialità che, inutile a dirsi, deve connotare anche l'attività del giudice onorario.

La Costituzione a proposito della magistratura non utilizza il termine imparzialità, che ricorre invece nell'art. 97 per qualificare il comportamento della pubblica amministrazione. Ciò non sta a significare, però, come vorrebbe qualche interprete, che di imparzialità possa parlarsi solo in relazione all'attività discrezionale della p.a. e non anche rispetto all'attività del giudice, che discrezionale non è, in quanto vincolata al dato normativo ex art. 101 Cost., non potendo revocarsi in dubbio, al contrario, che nel processo di ricostruzione del sistema normativo seguito dal giudice per la soluzione del caso controverso si prospettano il più delle volte varie soluzioni tra le quali deve essere operata una scelta che, se certamente non è discrezionale nel senso che è proprio e qualificante dell'attività amministrativa, tuttavia presenta margini di autonomia, soprattutto laddove la norma di legge esprima concetti indeterminati. Orbene, proprio in tali ipotesi si rivela necessaria l'imparzialità del giudice, che va intesa, pertanto, non solo nel senso riduttivo di mera terzietà rispetto alle parti contendenti, ma anche, e soprattutto, come ricostruzione della norma da applicare secondo le linee di un sistema che è preconstituito rispetto alle valutazioni del giudice: ritorna, quindi, il concetto della soggezione del giudice soltanto alla legge, del quale l'imparzialità si pone come diretta conseguenza in termini funzionali.

Le indicate esigenze di imparzialità e professionalità sono state senza dubbio tenute presenti dal legislatore del '91 – e non poteva essere altrimenti – allorché è stata istituita la figura del giudice di pace. L'art. 5 stabilisce, infatti, al comma 3, che la nomina deve cadere su persone capaci di assolvere degnamente, per indipendenza e prestigio acquisito e per esperienza giuridica e culturale maturata, le funzioni di magistrato onorario, tralascio, peraltro, di soffermarmi sulla questione, ampiamente dibattuta ma ormai superata, relativa al limite d'età richiesto per la nomina a giudice di pace, limitandomi a sottolineare che il dibattito sorto in proposito si è comunque incentrato sull'esigenza di evitare che il giudice di pace possa utilizzare tale funzione per esigenze di carriera o di lavoro, poiché non vi è dubbio che attraverso la nuova figura di magistrato onorario dovrà in ogni caso essere offerta agli utenti una risposta di giustizia di livello qualitativamente adeguata, il che potrà realizzarsi soltanto garantendo un'adeguata professionalità e rispettando le esigenze di imparzialità di cui si è detto.

6. Art. 25, comma I Cost..

Strettamente connesso alla fondamentale regola d'imparzialità di cui si è detto è il principio di precostituzione del giudice sancito dall'art. 25, I comma Cost.. L'imparzialità esige, infatti, non solo che i giudici siano – ed appaiono – quanto più possibile imparziali nell'esercizio della loro attività giurisdizionale, ma anche che omogenei siano gli orientamenti da essi seguiti nell'applicazione del diritto in modo da realizzare indirizzi giurisprudenziali conformi, o quanto meno non eccessivamente difformi, ed al fine di garantire la massima certezza dei rapporti giuridici. È evidente, però, che tale traguardo non è facilmente raggiungibile poiché ogni magistrato, per quanto si sforzi di operare in modo imparziale, è inevitabilmente condizionato nelle sue scelte della propria formazione e dalle proprie origini. Di qui l'importanza del principio costituzionale in esame che assicura alle parti, se non il diritto ad un giudice assolutamente imparziale, perlomeno quello di essere giudicato da un giudice preconstituito. E al fine di dare ampia valenza al concetto di precostituzione si sono ricondotte a tale principio non solo le regole processuali sulla giurisdizione e sulla competenza, ma anche quelle sulla composizione degli organi giudicanti e sull'assegnazione degli affari attraverso un'intensa attività di normazione secondaria espletata dal C.S.M. in materia di formazione di tabelle. Di fondamentale importanza ai fini dell'attuazione del principio di precostituzione del giudice è, infatti, il momento dell'assegnazione degli affari, che dev'essere disciplinato in modo da garantire la massima trasparenza ed imparzialità, attraverso la fissazione di regole generali da osservare nella composizione dei collegi e nella distribuzione degli affari. Ma in questa sede il discorso sulle tabelle ci porterebbe lontano e perciò vi rimando a quanto già è stato

detto nel corso dei lavori della giornata di ieri, lasciando spazio all'argomento in sede di dibattito, se lo riterrete opportuno.

7. Linee di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Non è inopportuno in questa sede tracciare, sia pure brevemente, le attuali linee di riforma dell'ordinamento giudiziario vigente.

In proposito, mi limiterò a sintetizzare i punti fondamentali tracciati dalla commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario presieduta dal prof. Ettore Gallo, che ha elaborato un testo integrale di revisione dell'intera normativa, soffermandomi sulle questioni inerenti la nomina e la formazione dei magistrati, la valorizzazione della magistratura onoraria, la modifica dei Consigli giudiziari.

Sul primo punto, la commissione ha ritenuto opportuno affidare la selezione e la formazione professionale dei magistrati ad un'unica struttura cui assegnare anche la formazione di una quota di aspiranti procuratori legali, in modo da uniformare i programmi di carattere generale per l'avvio alle rispettive attività e allo scopo di rafforzare una cultura professionale tendenzialmente omogenea; è stata così proposta l'istituzione di una scuola di formazione giudiziaria cui affidare il compito di selezionare i magistrati ed i procuratori legali, con la differenza, però, che mentre per i magistrati la partecipazione alla scuola rappresenterebbe la sola via di ingresso alla magistratura, per gli aspiranti avvocati, invece, rimarrebbe la possibilità di optare per il normale esame di procuratore legale. Dopo il concorso di ammissione, i magistrati dovranno svolgere un tirocinio di un anno e quindi le loro prime funzioni per la durata di un biennio, all'esito del quale saranno sottoposti ad una valutazione, mediante esame, dell'idoneità e dell'attitudine, in modo da escludere con tempestività coloro che risultino manifestamente incapaci di esercitare l'attività giudiziaria. Le verifiche di professionalità dovranno poi essere svolte dal Consiglio giudiziario ogni due anni, mediante la seria acquisizione di elementi conoscitivi tra cui, in primo luogo, i provvedimenti giudiziari dei magistrati.

Ed anche sui Consigli giudiziari si è incentrata l'attività della commissione di riforma che, allo scopo di incentivare il dialogo con la classe forense e nella convinzione che i valori costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice non debbano comportare forme di isolamento della magistratura, e non ritenendo comunque adeguata al raggiungimento della finalità di cui sopra la soluzione della composizione "mista" del Consiglio giudiziario (magistrati e avvocati), ha individuato un sistema diverso di cooperazione che preveda, per tutte le materie di competenza del Consiglio giudiziario, un parere non vincolante del Consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori.

Quanto, poi, alla tanto discussa questione del reclutamento straordinario, la commissione di riforma ha individuato due ipotesi: a) il reclutamento laterale tramite concorso per esami, riservato ad avvocati, vice pretori e vice procuratori onorari ed esperti del Tribunale per i minorenni; b) il reclutamento interno all'amministrazione giudiziaria tramite concorso per esami, riservato a cancellieri e segretari giudiziari e a componenti delle varie forze di polizia, purché laureati. Superata tale selezione, gli aspiranti magistrati dovranno poi frequentare un corso di preparazione per sostenere l'esame di ammissione ai corsi di formazione iniziale per l'ingresso in magistratura.

8. Lo status giuridico del giudice di pace.

Mi pare opportuno concludere la presente relazione spendendo alcune riflessioni proprio sulla nuova figura del giudice di pace.

In verità, già si è avuto modo di rilevare che il II comma dell'art. 1 della legge 374/91 stabilisce che il giudice di pace è un magistrato onorario appartenente all'ordine giudiziario, e già si sono poste in luce talune conseguenze derivanti da tale collocazione attribuita al nuovo giudice. Qui va precisato, da un lato, che il carattere dell'onorarietà, ovvero la non appartenenza alla magistratura professionale, si sostanzia essenzialmente nella temporaneità dell'incarico e, quindi, nell'esistenza di un rapporto di impiego, con la conseguente assenza di qualsiasi meccanismo di progressione in carriera; dall'altro, che l'inserimento del giudice di pace nell'ordine giudiziario comporta l'assoggettamento alla normativa che si applica ai magistrati togati, naturalmente in quanto compatibile con il carattere onorario della funzione.

La parificazione, entro i precisati limiti, dello status giuridico del giudice di pace a quello dei magistrati ordinari appare evidente dalla lettura dell'art. 10 della legge 374/91, secondo cui: "il magistrato onorario che esercita le funzioni di giudice di pace è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari... Si applicano le disposizioni in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari, in quanto compatibili". Orbene, se non sussistono problemi interpretativi per quanto riguarda la disciplina dei doveri che il giudice di pace è tenuto ad osservare, poiché essi si riducono essenzialmente ai doveri di carattere morale e di fedeltà alle istituzioni e alla legge, oltre a quelli relativi al corretto, imparziale e diligente esercizio del proprio ufficio, che sono propri anche dei magistrati ordinari, incertezze sorgono, invece, nell'interpretazione del II comma dell'art. 10 cit. che si riferisce alla responsabilità disciplinare del giudice di pace.

La normativa cui fare riferimento è costituita certamente dalla legge sulle guarentigie del 31-5-1946 n. 511 e segnatamente dagli artt. 18-21 che individuano le ipotesi di responsabilità disciplinare, le relative sanzioni e le modalità di adozione. È opportuno quindi soffermarsi, sia pure brevemente, sulle citate disposizioni e ricordare, innanzitutto, che a norma dell'art. 18 cit. incorre in sanzione disciplinare "il magistrato che manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario". Orbene, è evidente l'estrema genericità dell'illecito disciplinare così configurato, talché l'indeterminatezza delle ipotesi ivi contemplate finisce con il delegare, in sostanza, al giudice disciplinare un ampio potere discrezionale: la mancanza di qualsiasi specificazione dei doveri cui il magistrato deve attenersi, il generico riferimento a comportamenti lesivi della fiducia, della considerazione e del prestigio del magistrato costituiscono, infatti, formule suscettibili dei più diversi contenuti. In proposito, v'è chi ha parlato di autodichia dell'ordine giudiziario, che creerebbe i propri valori e insindacabilmente li applicherebbe; più realisticamente, però, bisogna prendere atto che alla base di ogni sistema disciplinare vi è un complesso di valori e di principi, che si traducono generalmente in clausole di contenuto generale e nella previsione di modelli di comportamento, scarsamente precisati e suscettibili di difformi interpretazioni nel tempo. Benché la soluzione auspicabile sia quella della tipizzazione degli illeciti disciplinari – ed in quest'ottica mi pare si collochi anche il codice etico del magistrato, che è destinato ad operare ad un livello prodromico rispetto alla soglia di rilevanza dei comportamenti suscettibili di valutazione disciplinare, ma che in ogni caso fornisce anche utili integrazioni alle stesse norme disciplinari –, va detto che qualsiasi tentativo di rigida e dettagliata indicazione dei doveri del magistrato è destinato ad essere affiancato da norme di chiusura, indispensabili per ridare elasticità ad una materia che di per sé è insuscettibile di stretta codificazione e specificazione.

Quanto, poi, alle sanzioni disciplinari, esse sono previste dagli artt. 20 e 21 della già citata legge sulle guarentigie e consistono nell'ammonimento, nella censura, nella perdita dell'anzianità, nella rimozione e nella destituzione (queste ultime sanzioni comportano il definitivo allontanamento del magistrato dall'ordine giudiziario, senza possibilità di riammissione in servizio e si distinguono per il più grave significato morale della destituzione che segue di diritto, senza preventivo procedimento disciplinare, all'interdizione dai pubblici uffici a seguito di condanna penale). Oltre quelle elencate, l'ordinamento giudiziario prevede poi, all'art. 21 cit., un'ipotesi di sanzione accessoria, ovvero il trasferimento d'ufficio, che può essere disposto nei confronti di magistrati colpiti da sanzioni più

gravi dell'ammonimento, mentre deve ritenersi abrogata la misura accessoria della perdita del trattamento di quiescenza che prima seguiva alla destituzione. Per la loro natura non sono annoverate, invece, tra le sanzioni disciplinari la privazione dello stipendio per i trasgressori dell'obbligo di residenza, prevista dall'art. 12 dell'ord. giud., ed il trasferimento d'ufficio ad altra sede o ad altre funzioni, disposto, dal C.S.M. per i magistrati i quali per qualsiasi causa, anche indipendente da loro colpa, non possano, nella sede che occupano, amministrare giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario. Né rientra nel novero delle sanzioni disciplinari la sospensione provvisoria delle funzioni e dallo stipendio, che viene adottata prescindendo da un completo accertamento dei fatti oggetto dell'incolpazione, una volta iniziato il procedimento disciplinare o, in caso di urgenza prima dell'inizio del procedimento stesso, e che rappresenta propriamente un provvedimento amministrativo provvisorio diretto a rimuovere, in via d'urgenza, una situazione pregiudizievole per l'ordine giudiziario.

Orbene, il potere di infliggere sanzioni disciplinari spetta esclusivamente al C.S.M. che deciderà, di volta in volta, quale pena irrogare, fissando liberamente il rapporto, che non è predeterminato, tra il dovere trasgredito e la pena inflitta. In particolare, la cognizione dei procedimenti disciplinari è attribuita alla Sezione disciplinare, mentre l'iniziativa disciplinare spetta, facoltativamente, al Ministro di Grazia e Giustizia a norma dell'art. 107 Cost. e al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Il termine per la proposizione dell'azione disciplinare è di un anno dal giorno in cui il Ministro o il Procuratore Generale hanno avuto notizia del fatto oggetto d'incolpazione ed entro un anno dall'inizio del procedimento deve essere comunicato all'incolpato il decreto di fissazione della discussione, mentre nei due anni successivi dev'essere pronunciata sentenza, a pena di estinzione del procedimento disciplinare. Le udienze della Sezione sono pubbliche, tranne che nel caso in cui la Sezione stessa non disponga diversamente ove ricorrano particolari esigenze di riservatezza, e nel dibattimento, come in istruttoria, l'incolpato può farsi assistere da altro magistrato. La sentenza della Sezione disciplinare, infine, è impugnabile innanzi alle sezioni unite civili della Corte di Cassazione con ricorso del Ministro, del Procuratore Generale e dell'incolpato, entro 60 giorni dalla comunicazione del provvedimento.

Ciò detto in sintesi sulla responsabilità disciplinare, e riportando il discorso sul giudice di pace, va posto in rilievo che non tutte le sanzioni previste per il magistrato ordinario sono applicabili ai giudici di pace, atteso che non appaiono compatibili con lo status del magistrato onorario quelle sanzioni che incidono sulla retribuzione e sulla carriera (si pensi alla sospensione dallo stipendio, alla perdita dell'anzianità, al trasferimento d'ufficio, siccome inevitabilmente collegate all'esistenza di un rapporto di servizio). Questo è, a mio avviso, il senso della riserva di compatibilità di cui alla disposizione in esame che, se da un lato impone di escludere l'applicabilità delle suindicate sanzioni per i motivi esposti, dall'altro rende, invece, operanti le sanzioni disciplinari minori, quali l'ammonimento e la censura e quella ben più grave della cessazione dall'ufficio (per il giudice di pace non sarà possibile distinguere tra rimozione e destinazione, ma dovrà invece parlarsi di revoca o decadenza dall'incarico, e sarà probabilmente applicabile anche la sospensione cautelare dalle funzioni ai sensi dell'art. 30 delle disposizioni in tema di guarentigie della magistratura).

In realtà, il tema della responsabilità disciplinare del giudice di pace non è di agevole soluzione perché, se da un lato potrebbe affermarsi che il titolare di una carica onoraria non è astrattamente e concettualmente passibile di sanzioni disciplinari, nel senso che o è idoneo allo svolgimento delle funzioni onorarie affidategli o non lo è, ed allora dovrà essere rimosso, dall'altro, però non può trascurarsi il dato testuale di cui all'art. 10 in esame, che espressamente sancisce che il giudice di pace è sottoposto alle medesime disposizioni in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari, e che non può essere eluso da considerazioni di ordine pratico, relative all'opportunità di prevedere anche per il giudice onorario l'attivazione di un procedimento disciplinare, con tutte le conseguenze che ne derivano, anche in termini di carico di lavoro della relativa sezione del C.S.M., e senza contare i tempi, ormai troppo lunghi, necessari per la conclusione di un siffatto procedimento. Sarà, dunque, interessante vedere come si orienteranno in proposito la giurisprudenza

e il C.S.M., che già sta esaminando la questione, anche perché la soluzione che sarà adottata aiuterà a comprendere l'effettivo status del nuovo giudice di pace che, essendo un magistrato onorario, è privo di uno stabile rapporto con l'amministrazione giudiziaria.

In verità, attraverso l'istituzione del giudice di pace, se da un canto si è voluto ridare funzionalità alla giustizia civile, riducendo in qualche modo il carico di lavoro dei giudici togati, assicurando il soddisfacimento della giustizia c.d. minore e, nel contempo, garantendo al magistrato professionale la possibilità di concentrare il proprio impegno nei processi civili di maggior rilievo, d'altro canto, la riforma è stata intesa anche come strumento di realizzazione della partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, nel quadro di una volontà politica rivolta ad attenuare, per quanto possibile, le diversità di stato giuridico sussistenti tra magistrati laici e togati. La sottoposizione del giudice di pace a responsabilità disciplinare risente, appunto, di tale scelta innovativa, seppure rimangono degli aspetti di segno contrario, che rendono in un certo qual modo ibrida la figura del nuovo giudice, quale ad esempio l'attribuzione al C.S.M., con possibilità di delega al Presidente del Tribunale territorialmente competente, del potere di sorveglianza sugli uffici del giudice di pace. Ed infatti, pur non potendo revocarsi in dubbio che siffatto potere di sorveglianza sia sistematicamente connesso alla sottoposizione del giudice di pace al potere disciplinare dello stesso C.S.M., in quanto finalisticamente rivolto all'acquisizione di informazioni sull'esercizio dell'attività giudiziaria svolta dal magistrato onorario (talché, qualora risulti l'esistenza di comportamenti passibili di azione disciplinare, sia possibile attivare il relativo procedimento), epperò tale norma possiede un'indubbia valenza simbolica, dal momento che appare volta, in un certo qual modo, a sottolineare la posizione di subalternità dei giudici laici rispetto alla magistratura togata.

A prescindere da ogni ulteriore considerazione va però segnalato, in conclusione, che sicuramente l'istituzione del giudice di pace dev'essere accolta con favore perché volta ad incidere positivamente sulla c.d. giustizia minore: l'intervento del legislatore, teso a razionalizzare e a conferire vitalità ed efficienza a questo settore della giurisdizione, appare come un risultato di grande valore politico-istituzionale, su cui vale la pena di concentrare ogni energia, al fine di raggiungere il risultato desiderato: e in tale ottica la professionalità, l'equilibrio e la forte tensione ideologica, che devono permeare i giudici di pace, appaiono come imperativi categorici ai quali non può derogarsi.

Bibliografia

Alessandro Pizzorusso, La legge sull'ordinamento giudiziario nel sistema delle fonti, in Commentario alla Costituzione a cura di A. Scialoja.

Giuseppe Volpe, Ordinamento giudiziario, in Enciclopedia del diritto XXX.

Giovanni Giacobbe-Franco Bonifacio, L'autonomia dell'ordine giudiziario e l'indipendenza del singolo giudice, in Commentario alla Costituzione a cura di A. Scialoja.

Giovanni Giacobbe-Franco Bonifacio, La magistratura onoraria, in op. cit.

Massimo Nobili, Commento all'art. 25 Cost., in Commentario alla Costituzione a cura di A. Scialoja.

Relazioni annuali al Parlamento sullo stato della giustizia, anni 86 e ss., in Quaderni del C.S.M..

Domenico Carcano, Linee di riforma dell'ordinamento giudiziario, in La Magistratura, anno XLVIII, 2.

Sergio Chiarloni, Giudice di pace, in Digesto IV edizione.

Andrea Proto Pisani, Il giudice di pace tra mito e realtà, in Foro it. 89, V, 1.

AA.VV., Il giudice di pace, in La Magistratura, XLIII n. 2/3.

Parere del C.S.M. al Ministro di Grazia e Giustizia sul disegno di legge concernente l'istituzione del giudice di pace.

Fabio Rota, Il giudice di pace, in Le riforme della giustizia civile a cura di Michele Taruffo.

Sergio Chiarloni, Il giudice di pace, in Le riforme del processo civile a cura di Sergio Chiarloni.

Paolo Giordano, Il codice etico: un adempimento solo formale? in La Magistratura, anno XLVIII 2.