

21 SETTEMBRE 2011  
UFFICIO DI PRESIDENZA (DDL 127 E CONG.)

**Mario Buffa**  
**Presidente Corte d'appello di Lecce**

I giudizi sulla magistratura onoraria, specialmente sui giudici di pace, non sempre sono positivi, si registrano anzi e sempre più spesso critiche che appaiono condivisibili e non solo quando provengono dal ceto forense ma anche quando provengono, attraverso i numerosi esposti indirizzati ai presidenti di corte di appello, da parte dei comuni cittadini utenti del servizio.

Si tratta –è pur vero- di esposti che raramente permettono di accertare condotte illecite ma che non di rado evidenziano, nei provvedimenti del magistrato onorario, grossolani errori di diritto o condotte processuali discutibili, a cui tuttavia non può porsi rimedio in modo rapido, attraverso la via disciplinare o in via amministrativa, come gli esponenti si aspetterebbero, e a maggior ragione – quindi- giustificano la sfiducia dei più verso la magistratura onoraria.

Nonostante tutto ciò è –direi- ormai opinione comune che la magistratura onoraria, come si legge nella premessa al disegno di legge del senatore Berselli, “non ha più un ruolo complementare ed occasionale nell’amministrazione della giustizia e ne costituisce anzi parte integrante” e concorre, come dice anche il sen. Maritati, nella relazione introduttiva al suo disegno, in modo determinante all’attività degli organi giudiziari e giurisdizionali, gravati da un contenzioso sempre crescente: della magistratura onoraria in altri termini non se ne può fare più a meno.

Da ciò discende l’esigenza anzi l’urgenza -della quale anch’io, al pari di molti altri presidenti di corte di appello, mi sono fatto portavoce nelle ultime relazioni inaugurali dell’anno giudiziario- di una rivisitazione complessiva della relativa disciplina assai risalente nel tempo, che da una parte rimedi alle accennate disfunzioni, dall’altra adegui l’istituto alla mutata realtà sociale.

Purtroppo ho il forte timore (ma forse è solo una previsione pessimistica), che in questo scorciro di legislatura, anche ammesso che giunga al suo termine naturale, sia estremamente difficile che si possa pervenire all’approvazione della riforma. Certo è che il lavoro che voi farete non andrà disperso e potrà essere utilizzato nella prossima, ma proprio per questo io mi augurerei che si evitasse l’approvazione di riforme settoriali, magari per soddisfare le istanze dei diretti interessati, come quella riguardante per esempio la durata dell’incarico dei giudici di pace alla terza conferma e quindi da più di due anni in regime di proroga, perché in tal modo, come voi sapete molto meglio di me, sopiti gli interessi che premono, si rinvia sine die la soluzione complessiva del problema.

Il problema si complica dato che i disegni di legge che avete all'esame , il più completo dei quali mi pare quello del sen. Maritati in quanto si fa carico anche dei problemi più strettamente organizzativi da cui non si può assolutamente prescindere, non potevano tener conto e non tengono conto dell'esigenza di coordinarsi con altre riforme che si preannunciano, quella per la revisione della geografia giudiziaria, per la quale vi è già una delega al governo destinata ad incidere profondamente sull'assetto anche della magistratura onoraria, in particolare sull'organizzazione degli uffici dei giudici di pace,.

Dei quali pertanto non sarà più possibile prevedere tout court, come pure è auspicabile e come è previsto nel disegno di legge del sen. Maritati, l'accorpamento ai tribunali –individuato come giudice unico di primo grado- per tutte le conseguenze che ne derivano, anche se il disegno di legge Maritati si fa carico del problema –allo stato attuale però- e ne pone soluzioni che non so fino a che punto sarebbero praticabili una volta realizzata la pur tanta auspicata revisione della geografia giudiziaria.

Vi è da considerare a questo riguardo che, mentre per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari, si è proceduto di recente –e non credo neppure in tutti i distretti- a portare a compimento la particolarmente impegnativa attività diretta alla formazione delle graduatorie degli aspiranti all'incarico, sicché si è proceduto ad alcune nuove nomine, per i giudici di pace invece la situazione è sostanzialmente ferma ad alcuni anni addietro con la conseguenza che vi sono ad oggi circa 2500 posti vuoti su un organico di 7000. Nello stesso tempo la revisione delle piante organiche, cui erano condizionati i trasferimenti, che rappresentavano a loro volta condicio sine qua non per procedere a nuove nomine, quando finalmente era stata predisposta, è stata annullata dal giudice amministrativo, per l'uso –ritenuto improprio- del decreto ministeriale anzi che del decreto presidenziale. Il risultato è che ad oggi non abbiamo neppure una idea approssimativa per c.d. del fabbisogno e, accanto ad uffici con scarsi o limitati carichi di lavoro, vi sono uffici palesemente sottodimensionati.

L'esigenza di una riforma nasce principalmente da due ordini di problemi.

Il primo riguarda lo status giuridico ed economico dei magistrati onorari che è ovviamente maggiormente sentito dai diretti interessati.

Il secondo riguarda l'organizzazione della magistratura onoraria che oggettivamente ha una maggiore valenza perché direttamente incide sull'esercizio della giurisdizione. Il problema non tanto si pone per i giudici onorari di tribunale o per i vice procuratori onorari che bene o male sono inquadrati all'interno di un ufficio giudiziario, organizzato secondo moduli tradizionali, diretto da un magistrato professionale, selezionato, così dovrebbe avvenire, in base alla sua specifica capacità

organizzativa; ufficio giudiziario nel quale got e vpo hanno un ruolo di mero supporto al giudice professionale anche se più spesso, a causa delle sempre maggiori necessità, questo ruolo, è divenuto di supplenza. Il problema si pone invece con maggior evidenza per i giudici di pace che costituiscono un ufficio che è ed ha operato in piena autonomia, totalmente affidato alla responsabilità del magistrato onorario.

E' a questa totale autonomia organizzativa ed operativa, sottratta a qualsiasi forma di controllo, che a parere di chi vi parla, si devono quelle disfunzioni a cui all'inizio mi sono riferito.

La legge infatti demanda al Consiglio Superiore della Magistratura –che l'ha delegata ai presidenti di tribunale- il controllo sulla attività degli uffici dei giudici di pace; a questo tipo di controllo si associa il potere dovere di vigilanza che compete ai presidenti di corte di appello su tutti gli uffici del distretto e quindi anche sugli uffici dei giudici di pace ed al quale; ai presidenti di corte di appello è riservata altresì l'iniziativa disciplinare nei loro riguardi.

Ma da un lato i presidenti di corte di appello è normale che agiscano solo sull'imput dei presidenti di tribunale (quando non siano sollecitati da un privato cittadino), dall'altro i presidenti di tribunale, molto più sensibili ed impegnati nei compiti indubbiamente assai gravosi direttamente riguardanti i loro uffici, non hanno esercitato con particolare frequenza siffatto controllo.

Anche il Ministero d'altra parte ha fatto eseguire solo dopo oltre dodici anni dalla loro istituzione le prime ispezioni ordinarie presso gli uffici dei giudici di pace, all'esito delle quali si sono accertate irregolarità di ogni tipo, non sempre o per lo meno non esclusivamente dovute a errore commesso in buona fede,. Tanto per dire, in un ufficio di giudice di pace del mio distretto si è accertato che i due giudici ivi in servizio non avevano provveduto al deposito di circa novemila (nove mila, ho detto bene) sentenze ciascuno, dato peraltro che non emergeva dalle statistiche e dalle periodiche verifiche che riguardano finora le sentenze depositate in ritardo e non pure le sentenze non depositate affatto.

E' chiaro che tutto ciò ha favorito se non incoraggiato prassi operative a dir poco non condivisibili e al tempo stesso la consapevolezza di essere sottratto a qualsiasi controllo ha permesso ai giudici di pace di sottrarsi, senza farsene troppo scrupolo, al rispetto di quei doveri di diligenza e correttezza che alla fine ne ha minato la credibilità.

E allora, esclusa la via che pure è stata proposta di preporre ad ogni ufficio di giudice di pace un magistrato professionale che ne assuma la responsabilità del corretto funzionamento (via non praticabile per la eccessiva frammentazione degli uffici di giudice di pace sul territorio), non resta che accorpore tutti gli uffici di giudice di pace del circondario al capoluogo, che è la soluzione proposta dal sen Maritati e che io condivido per essere a mio parere la più razionale e quella veramente risolutiva dei problemi che finora si sono posti quanto ad efficienza ed a credibilità di

detti uffici.. Certo bisognerà valutare con molta attenzione i problemi organizzativi che deriverebbero da un così ambizioso progetto: c'è da restare atterriti a pensare che cosa succederà ad accorpore gli uffici del gdp del circondario di Roma o di Napoli o di Milano ai tribunali del capoluogo del rispettivi circondari, ma anche a prescindere da queste situazioni estreme, i problemi che si porrebbero anche per il più piccolo tribunale (spostamento di fascicoli da un sede all'altra, riassegnazione delle cause, annotazioni sui registri e mille altri adempimenti) sarebbero insostenibili in un momento come questo caratterizzato da una paurosa carenza di risorse materiali e personali.

Meglio allora lasciar sopravvivere tutti gli uffici di gdp (la cui frammentazione sul territorio è anche giustificata dalla funzione che dovrebbero assolvere di avamposto dell'amministrazione della giustizia o giudice di prossimità), privandoli però della loro autonomia organizzativa e trasformandoli, attraverso l'accorpamento ai tribunali, a mere articolazioni territoriali dello stesso ufficio (il tribunale), in cui potrebbero operare anche all'occorrenza i giudici professionali (e si risolverebbe in tal modo il problema delle sezioni distaccate avviate alla soppressione), senza vincolo di competenza interna in modo da rendere flessibile la distribuzione degli affari tra i vari uffici con riferimento ai criteri stabiliti nella tabella dell'ufficio e con la possibilità quindi di tener conto dell'andamento dei flussi, dei carichi di lavoro dei vari uffici, di eventuali situazioni di criticità riguardanti l'uno o l'altro ufficio. Così concepito gli uffici, i gdp dovrebbero a loro volta essere assegnati ad una unica sezione dl tribunale in modo da renderne possibile una loro più flessibile utilizzazione che gioverebbe alla produttività dell'ufficio e permetterebbe anche l'applicazione ai gdp di quegli istituti di garanzia che già riguardano i giudici professionali (per es la permanenza per non più di otto anni nella stessa posizione tabellare).

Una volta accorpati i gdp ai tribunale diverrebbe inevitabile unificare le figure dei got e dei gdp nell'unica figura del giudice onorario, come tutti i disegni all'esame di codesta on. Commissione prevedono anche per dare soddisfazione alle richieste dei got e di vpo in una posizione deteriore –quanto meno sotto il profilo economico- rispetto ai gdp.

La legge poi dovrebbe stabilire la tipologia delle cause da assegnare ai gdp (senza escludere la possibilità, ad evitare problemi di competenza interna, che esse possano essere assegnate anche ai giudici professionali e stabilire con maggior rigore (qui mi pare, se non mi è sfuggito, nulla si dica nei disegni di legge all'esame) gli ambiti in cui il giudice onorario può sostituire il giudice professionale, non solo quando quest'ultimo sia occasionalmente assente o impedito ma anche quando vi sia l'esigenza di assegnargli un supporto (in questa eventualità bisognerebbe stabilire con precisione ma, a mio parere, senza eccessivo rigore, quale tipologia di cause il giudice onorario non può trattare consentendogli la trattazione di ogni altra).

Il problema della ridefinizione dello status giuridico e personale dei giudici onorari che è quello che maggiormente interessa i diretti interessati è non meno delicato anche per i riflessi che può avere sul bilancio dello Stato e che quindi richiede di essere affrontato con molta ponderazione.

Intanto escluderei –come invece è previsto nel disegno di legge del sen Maritati- per i gdp in servizio e per i got una valutazione di professionalità di carattere straordinario che ben difficilmente i consigli giudiziari e il CSM potrebbero portare a compimento nel giro di due anni come previsto e che si risolverebbe in una pura e semplice formalità dato che tutti i magistrati onorari in servizio sono stati oggetto di valutazione quadriennale in sede di conferma e dovranno esserlo in futuro.

D'altra parte l'esperienza dimostra che, quanto meno nei casi di ripetuta conferma è assai difficile formulare un giudizio di inidoneità e ciò accentuerebbe ulteriormente il carattere puramente formale della valutazione di carattere straordinario; semmai bisognerà precisare che, per i gdp alla terza conferma e rimasti in servizio in regime di proroga fino alla riforma, forse più di due anni, il quadriennio al termine del quale dovrà intervenire la nuova valutazione comprende il periodo trascorso in regime di proroga.

Stabilito inoltre che i magistrati onorari attualmente in servizio possono essere confermati senza limiti e fino al compimento di una certa età, non vi è ragione di non prevedere altrettanto anche per i magistrati onorari nominati successivamente all'entrata in vigore della legge mentre in tutti i disegni di legge, forse per allontanare l'aspettativa di una trasformazione in futuro della prestazione onoraria in rapporto di servizio, si prevede la possibilità di due sole conferme.

Ora la precarietà (piuttosto che il carattere onorario) del rapporto è ciò che maggiormente preoccupa gli interessati per lo più liberi professionisti avvocati ai quali si possono imporre le pesanti limitazioni che la legge giustamente prevede alla loro libera attività professionale solo garantendogli il mantenimento del rapporto sia pure onorario ma dotato di una certa stabilità.

Si vuol dire –perché lo si è constatato nei fatti- che un libero professionista nella piena maturità anche professionale non accetta di non esercitare la sua attività professionale nell'ambito territoriale di competenza dell'ufficio a cui è chiamato –il che spesso equivale a sospendere del tutto l'attività di libera professione- se non gli viene garantita stabilità del nuovo rapporto, con la conseguenza che molti hanno continuato ad esercitare per interposta persona (il che è estremamente disdicevole) o hanno fatto ricorso a molti sotterfugi per eludere il divieto e quanto meno continuare a mantenere i rapporti con la propria clientela, in vista della ripresa, al termine dell'incarico, dell'attività professionale.

Meglio allora prevedere per tutti maggiore stabilità al rapporto e prevedere al contempo più rigorose incompatibilità e più pregnanti controlli in sede di valutazione quadriennale.

Il trattamento economico è ancora un argomento assai delicato. A me pare che non sia più ragionevole mantenere il sistema, sia pure rimodulato e depurato dei caratteri meno accettabili, del compenso a cottimo che sia pure in casi estremi può condizionare il tipo di decisione da adottare e che può creare forti disparità fra l'uno e l'altro magistrato onorario e nel passato, specie nelle grandi sedi, ha permesso ad alcuni magistrati onorari di preconstituirsi vere e proprie posizioni di privilegio economico.. Meglio stabilire allora una indennità fissa in misura equa commisurata al trattamento economico del magistrato professionale, garantendone il pagamento in caso di malattia o per le donne in caso di aspettativa per gravidanza (è inaccettabile che magistrati donne abbiano continuato a lavorare immediatamente prima e dopo il parto per non perdere l'indennità che spesso è per loro la principale se non l'unica fonte di reddito). Se è vero infatti che l'indennità uguale per tutto può far premio ai neghittosi a danno dei più laboriosi vero anche che a ciò costituisce valido rimedio l'accordo esercizio dei poteri di controllo da parte del magistrato preposto al servizio.

E infine per un rapporto che a tutto concedere è destinato a durare dodici anni non è possibile non prevedere una qualsiasi forma di tutela previdenziale sia pure ponendone i costi a carico dell'interessato come avviene per qualsiasi altro lavoratore.

Attribuire d'altra parte al rapporto carattere di maggiore stabilità, significherebbe anche consolidare il legame psicologico del magistrato onorario all'ufficio, al quale invece nell'attuale situazione si sente almeno in parte estraneo, e porlo quindi nelle condizioni di dare all'ufficio un maggior apporto di energie.

Mario Buffa  
presidente della corte di appello di Lecce