

Uno sguardo all'attività del giudice di pace attraverso le relazioni inaugurali degli anni giudiziari¹

Raffaella Sette*

Riassunto

In questo articolo vengono analizzate le relazioni inaugurali degli anni giudiziari, relative al periodo compreso tra il 2005 ed il 2008, allo scopo di studiare la figura del giudice di pace. Da questa ricerca emerge con chiarezza la consapevolezza dell'importanza dell'apporto della magistratura onoraria per il funzionamento della macchina della giustizia. Tuttavia, si delinea altresì la necessità di stilare un bilancio al fine di rafforzare gli aspetti positivi dell'operato del giudice di pace e di migliorare ciò che, invece, non ha ancora dato buoni frutti.

Résumé

Dans le but d'examiner l'institution de la justice de paix, cet article analyse les rapports inauguraux des années judiciaires rédigés entre 2005 et 2008. Cette étude souligne que l'apport fourni par la magistrature honoraire est important pour le bon fonctionnement de la machine judiciaire. Toutefois, la nécessité de dresser un bilan mettant en évidence aussi bien les aspects positifs du travail des juges de paix que ce qui ne fonctionne pas encore s'impose.

Abstract

With the aim of examining the institution of the Justice of the Peace, this article analyzes the judiciary annual reports written between 2005 and 2008. This study stresses that the contribution provided by the honorary magistracy is important for the good performance of the justice system. However, the need to draw up a balance highlighting both the positive aspects of the work of the Justice of the Peace as well what does not function yet is clearly underlined.

1. Introduzione e note metodologiche.

Il giudice di pace nel nostro ordinamento rappresenta uno degli organi dello Stato ai quali è affidata l'amministrazione della giustizia sia civile che penale: quindi, dovendo studiare tale figura

istituzionale, la scelta del materiale da sottoporre ad analisi è ricaduta su documenti che rappresentano le "tracce" di una cultura giuridica sempre in evoluzione, cioè le relazioni inaugurali degli anni giudiziari.

¹ Si precisa che, nell'ambito di questa ricerca sull'attribuzione di competenze penali al giudice di pace, in qualità di componente del collegio dei docenti del dottorato di ricerca in "Criminologia" del Dipartimento di Sociologia dell'Università di Bologna, ho fornito dati e li ho discussi con il dott. Flavio Mazzucato durante la sua frequenza di tale corso. Ho dato la possibilità al dott. Mazzucato di utilizzare alcuni dati ed io ho successivamente proseguito il lavoro di analisi e di approfondimento.

* Dottore di ricerca in criminologia, ricercatore confermato e docente di "sociologia criminale", Facoltà di Scienze Politiche, Università di Bologna.

Infatti, il momento istituzionale dell'inaugurazione degli anni giudiziari rappresenta un'antica consuetudine, attualmente disciplinata dall'ordinamento giudiziario che, fino al 2005, prevedeva che i procuratori generali presso le Corti di Appello riferissero sull'amministrazione della giustizia durante l'assemblea generale di tutte o di alcune Corti per la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario. In seguito alla legge 150 del 25 luglio 2005², quindi a partire dal 2006, l'anno giudiziario viene aperto con le comunicazioni del Guardasigilli alle Camere sull'amministrazione della giustizia nel precedente anno nonché sugli interventi da adottare ai sensi dell'articolo 110 della Costituzione e sugli orientamenti e i programmi legislativi del governo in materia di giustizia per l'anno in corso. Successivamente, in Corte di Cassazione, viene pronunciata la relazione del primo Presidente alla presenza del Capo dello Stato e delle massime autorità istituzionali e, il giorno seguente, quella dei presidenti dei distretti di Corte d'Appello.

A partire dal 1999, le relazioni vengono rese disponibili sul sito Internet del Ministero della Giustizia e, pertanto, risulta più agevole reperirle ed analizzarle, anche con l'ausilio di prodotti informatici. Si è così avuta l'opportunità di effettuare la presente ricerca esaminando le relazioni inaugurali, sia della Corte di Cassazione che delle Corti di Appello, relative al periodo compreso tra il 2005 ed il 2008.

Pur essendo 26 le Corti di Appello, le relazioni analizzate ammontano a 102 dato che, con

² "Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il

riferimento al 2006, le relazioni delle Corti di Appello di Bolzano, Genova e Messina non sono state rese disponibili e, relativamente al 2008, risultano mancanti quelle delle Corti di Appello di Catanzaro, Genova e Trento.

I contenuti dei testi delle relazioni sono stati analizzati tramite il *software* ATLAS, programma informatico concepito sul modello teorico e sulla metodologia qualitativa del *grounded theory approach* (GTA)³, che ha consentito di decomporre ogni documento nei suoi elementi costitutivi, di codificarlo tramite l'assegnazione di parole chiave e di costruire delle reti di connessioni fra i diversi brani selezionati ed i codici ad essi attribuiti.

In tal modo, è stato possibile circoscrivere alcuni aspetti relativi alla figura ed al ruolo del giudice di pace nell'ambito del settore penale, su cui si desidera riflettere nel corso dei prossimi paragrafi

2. L'operato del giudice di pace nel settore penale tra quantità e qualità.

2.1. Deflazione reale o apparente?

A distanza di alcuni anni dall'attribuzione della competenza penale al giudice di pace, numerose

Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico".

³ Il GTA è stato presentato nel 1967 da Glaser e Strauss come strategia di sviluppo della teoria sociologica attraverso l'analisi qualitativa. "Scopo del GTA è lo sviluppo sistematico della teoria attraverso l'indagine completa della realtà sociale. Partendo da un riferimento teorico, l'analista cerca di confrontare continuamente tale riferimento con il campo in esame, in modo da specificare, definire e dare le basi a tali concetti e formulare una teoria sociale sostanziale. Il GTA è un processo ciclico poiché la raccolta dei dati, l'analisi e la riflessione sulle osservazioni e sulle analisi si alternano in continuazione" (Cfr. Peters V., Wester F., "Fasi analitiche nella grounded theory e uso del computer", in Cipriani R., Bolasco S. (a cura di), *Ricerca qualitativa e computer. Teorie, metodi e applicazioni*, FrancoAngeli, Milano, 1995, pp. 287-288).

relazioni inaugurali si soffermano su approfondite valutazioni della sua attività e, in particolare, sull'effetto deflativo per i tribunali prodotto dall'operato della magistratura onoraria appunto nel settore penale.

Da più parti⁴, pur ammettendo le inevitabili difficoltà iniziali scaturite dalla riforma, viene riconosciuto l'importante ruolo di sostegno del giudice di pace nel settore penale nei confronti della magistratura ordinaria. Infatti, sulla scorta dei risultati ottenuti, viene espresso un giudizio positivo in termini di quantità di lavoro complessivamente svolto in considerazione del fatto che l'attribuzione al giudice di pace della competenza per reati di modesto allarme sociale ha avuto un indubbio effetto deflativo sui carichi di lavoro dei tribunali, contribuendo ad abbreviare i tempi complessivi della risposta giudiziaria alle richieste di giustizia dei cittadini e altresì ad attrarre una quota di domanda che, in precedenza, restava inespressa e senza sbocco.

Le opinioni positive sull'operato, di tipo quantitativo, del giudice di pace si collegano quindi anche ad altri aspetti, quali la domanda di giustizia dei cittadini, la tempestività nella risposta a tali richieste ed i rapporti con la magistratura ordinaria.

⁴ Si veda, ad esempio: Favara F., *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004 del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Roma, 11 gennaio 2005; Marvulli N., *Relazione sull'attività giudiziaria 2005 del Primo Presidente la Corte Suprema di Cassazione*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Roma, 27 gennaio 2006; Barcellona G., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Caltanissetta*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Caltanissetta, 15 gennaio 2005; Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Cagliari, 27 gennaio 2007; Ingargiola F., *Relazione del Presidente*

Viene ritenuto, infatti, che la magistratura onoraria di pace operi e collabori utilmente con i magistrati togati, svolgendo le proprie funzioni con impegno e grande professionalità⁵ e conseguendo apprezzabili risultati dal punto di vista sia della produttività⁶ che della tempestività⁷ tanto che alcuni sostengono che, senza il suo appoggio, i Tribunali sarebbero sommersi da un carico di lavoro insostenibile⁸. Per tutti questi motivi, alcuni sostengono che i giudici di pace costituiscano ormai una componente insostituibile degli uffici giudiziari⁹.

In sintesi, secondo questo orientamento, "il contributo del giudice di pace è ormai determinante e insostituibile per il buon funzionamento della giustizia"¹⁰, egli "smaltisce

della Corte di Appello di Caltanissetta, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Caltanissetta, 27 gennaio 2007.

⁵ Criscuoli E., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Genova*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Genova, 27 gennaio 2007.

⁶ Pagano U., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Lecce, 27 gennaio 2007; Pagano U., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Lecce, 26 gennaio 2008.

⁷ Numeroso R., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Napoli*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Napoli, 28 gennaio 2006; Grechi G., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Milano*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Milano, 26 gennaio 2008.

⁸ Numeroso R., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Napoli*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Napoli, 28 gennaio 2006; Grechi G., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Milano*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Milano, 27 gennaio 2007.

⁹ Buffa M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Ancona, 27 gennaio 2007; Della Porta M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di L'Aquila*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, L'Aquila, 26 gennaio 2008.

¹⁰ Della Porta M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di L'Aquila*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, L'Aquila, 28 gennaio 2006.

una enorme mole di lavoro"¹¹, unitamente al fatto che l'innovazione costituita dall'attribuzione della competenza penale alla magistratura onoraria "è in sintonia con la esigenza di riservare alla cognizione dei giudici togati i soli reati di maggiore gravità"¹².

Alcuni distretti, tuttavia, hanno espresso opinioni discordi al loro interno sulla "produttività di tali giudici e sulla loro convenienza"¹³, aspetto che può essere probabilmente collegato anche alla questione della distribuzione territoriale degli uffici¹⁴.

Un altro punto di disaccordo all'interno della magistratura togata si riscontra con riferimento alle valutazioni effettuate sulle novità relative al rito celebrato dai giudici di pace: infatti, secondo alcuni sono stati ottenuti positivi effetti pratici grazie alla possibilità di definire anticipatamente i processi in caso di particolare tenuità del fatto o di

avvenuta riparazione del danno¹⁵, mentre per altri lo stesso rito risente della lentezza e della macchinosità circa la formazione della prova nel corso del dibattimento, caratteristiche, queste ultime, che avrebbero impedito, unitamente all'esiguo numero di reati dei quali si è attribuita la competenza a tale figura onoraria, il raggiungimento dei notevoli risultati positivi attesi¹⁶.

Parallelamente al rimarcato effetto deflativo per i Tribunali, viene sottolineata con forza, dalla maggior parte dei distretti di Corte d'Appello, la questione del mancato alleggerimento del lavoro delle Procure in seguito all'attribuzione della competenza penale al giudice di pace. Infatti, l'introduzione della figura del giudice di pace, soprattutto in sede penale, ha reso necessario l'adeguamento degli uffici giudiziari alla nuova normativa e, pertanto, questo ha avuto delle ripercussioni anche sugli uffici della Procura dato che il Pubblico Ministero assume il ruolo di controllo sulle indagini e formula il capo d'imputazione poiché la fase procedimentale, cioè la fase delle indagini preliminari, anche innanzi al giudice di pace conserva un forte connotato inquisitorio¹⁷.

L'ufficio del P.M. è dunque "costretto ad interessarsi attivamente di ogni processo, sia in

¹¹ Porcelli D., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Genova*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Genova, 15 gennaio 2005.

¹² Toriello F., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Lecce, 15 gennaio 2005.

¹³ Dragotto G., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Ancona*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Ancona, 15 gennaio 2005; Catania, 2005.

¹⁴ In sintesi, la risoluzione della complessa problematica della convenienza, collegata alle esigenze di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane ed economiche, ed accompagnata da un migliore rendimento complessivo degli uffici, viene frequentemente ravvisata, nell'ambito delle relazioni inaugurali analizzate, nella proposta di sopprimere le sedi con scarsa affluenza di pubblico e di affari da trattare e di accorparle a quelle limitrofe. Tuttavia, il desiderio di utilizzare al meglio le risorse a disposizione rappresenta, in alcuni distretti, la punta dell'iceberg di un malcontento della magistratura ordinaria nei confronti di uffici dislocati sul territorio che "hanno operato al di fuori di qualsiasi effettivo controllo e hanno suscitato nel foro forte diffidenza" (Buffa M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Ancona, 26 gennaio 2008).

¹⁵ Celesti S., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Palermo, 15 gennaio 2005; Pagano U., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Lecce, 27 gennaio 2007.

¹⁶ Nastro D., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Salerno*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Salerno, 28 gennaio 2006; Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Cagliari, 26 gennaio 2008.

¹⁷ Pavone M., *Le nuove competenze del Giudice di Pace*, Halley editrice, Matelica (MC), 2005, pag. 58.

caso di richiesta di archiviazione che in caso di richiesta di giudizio"¹⁸. Perciò, il carico di lavoro delle Procure della Repubblica non ottiene un grande alleggerimento dall'operato del giudice di pace dato che tale ufficio continua ad esaminare le notizie di reato, a disporre l'annotazione nel registro generale, ad acquisire la documentazione anagrafica ed il certificato del casellario, a formulare il capo di imputazione, a predisporre l'autorizzazione alla citazione dell'imputato, ad indicare all'ufficiale di polizia giudiziaria gli atti ed i documenti che dovrà esibire al giudice di pace medesimo, ad inviare i propri rappresentanti in sedi numerose e territorialmente distanti, a pronunciare la requisitoria in udienza e, infine, a mantenere i rapporti con gli uffici giudicanti dislocati nel circondario¹⁹.

In altri termini, l'effetto deflativo per il carico di lavoro della magistratura ordinaria grazie alla cooptazione di giudici laici, prima solamente con

¹⁸ Commodaro R., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Catanzaro F.F.*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Catanzaro, 28 gennaio 2006.

¹⁹ Si veda, ad esempio: Dibitonto R., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Bari*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Bari, 15 gennaio 2005; Pintor F., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Bologna*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Bologna, 15 gennaio 2005; Toriello F., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Lecce, 15 gennaio 2005; Esposito M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Bologna*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Bologna, 28 gennaio 2006; Buffa M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Ancona, 27 gennaio 2007; Cusimano G., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Brescia*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Brescia, 27 gennaio 2007; Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Cagliari, 27 gennaio 2007; Passarelli N., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Campobasso*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Campobasso, 27 gennaio 2007; Caferra V. M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Bari*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Bari, 26 gennaio 2008.

competenze in ambito civile a cui, in seguito al decreto legislativo n. 274/2000, si sono sommate quelle nel settore penale, rappresentava, e rappresenta tuttora, un'aspettativa molto forte nutrita dai giudici togati ed è, forse, per questo motivo che tale aspetto è al centro dell'attenzione di molte relazioni inaugurali.

L'aspetto quantitativo della produttività del giudice di pace diventa, poi, l'occasione per denunciare la crisi in cui, sotto svariati punti di vista, versa il sistema di giustizia italiano.

Così si è espresso nel 2005 il Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Bologna: "Un esame meno superficiale del settore penale porta più realisticamente a rilevare che l'aumento della pendenza negli uffici dei giudici di pace altro non è che il trasferimento su di un nuovo ufficio (già in difficoltà) di una parte del carico dei tribunali. Non è affatto risolto, perciò, il problema di fondo: la massa dei procedimenti è di continuo incrementata da una legislazione penale eccessiva. Dunque, una seria valutazione critica deve portare a liberarsi di finti entusiasmi e a dire senza ipocrisie che le condizioni della giustizia perdurano gravi e non possono migliorare se non se ne riduce il carico, se non si snelliscono e si semplificano i sistemi processuali, se non vengono assicurate le strutture di supporto, soprattutto quelle del personale di cancelleria il cui depauperamento è, ormai, di eccezionale gravità".

E' invocata altresì la necessità di riforme che permettano "soprattutto di immaginare riti semplificati, per le materie di minore importanza, non rimessi però alla scelta discrezionale delle parti private [...] perché non è accettabile che per giudicare un reato di scarsa rilevanza sociale si

debbano applicare le stesse regole processuali, con una serie di garanzie formali, che debbono invece valere per i fatti di maggiore rilevanza"²⁰. Essendo ben nota la crisi di efficienza della giustizia nel nostro Paese, rappresentata dal progressivo carico di lavoro e dalle sempre maggiori difficoltà di smaltimento dei procedimenti pendenti, era stato appunto individuato come possibile rimedio la costituzione di una nuova istituzione giudiziaria, la magistratura di pace, ispirata a modelli di giustizia vicini alla società civile, sussidiaria e ausiliaria rispetto alla giustizia ordinaria, anche se, a tal proposito, alta e forte si eleva ancora una critica: "Per le necessità di adeguamento dell'organico della magistratura ordinaria, si è risposto dirottandone le competenze ai giudici onorari e ciò se da' per un verso prova della consapevolezza politica che i pubblici ministeri e i tribunali non bastano più ad amministrare giustizia, per altro verso priva gli utenti di risposte professionalmente adeguate"²¹.

Una delle cause primarie delle disfunzioni dell'attività giudiziaria viene individuata sempre nella quantità, ma non in quella relativa alla mole di lavoro smaltito dai giudici di pace, bensì, in generale, nell'"oggettivo aumento della domanda di giustizia. Rispetto al passato, vengono portati alla cognizione del Giudice molti più fatti e, conseguentemente, appare arduo fornire risposte tempestive alla molteplicità delle richieste"²². Una

possibile spiegazione nei confronti di tale stato di cose deriva, per quanto riguarda la materia civile, da "una litigiosità esasperata, che non trova riscontro negli altri stati d'Europa"²³, litigiosità cui non è certamente estranea la circostanza che nel nostro Paese operano ormai circa 200.000 avvocati (solo a Roma sono 19.2000 esattamente quanti ne operano in tutto il Giappone, che conta 120 milioni di abitanti e più della metà di quelli che esercitano tale professione in Francia che, in totale, ammontano a 30.000), "con una conseguente moltiplicazione delle richieste di intervento del giudice in ampia misura artificiosa, [...] ma negli ultimi anni aggravata, soprattutto per quanto riguarda la competenza del giudice di pace, dalla spinta rivolta al cittadino, di regola organizzata ma anche individuale, ad intraprendere azioni giudiziarie che, per il modestissimo valore dell'oggetto dei relativi procedimenti, solo apparentemente tutela diritti, ma di fatto, accrescendo oltre ogni misura il numero degli affari giudiziari, finisce spesso con il provocare la negazione della tutela di ben più rilevanti interessi del cittadino"²⁴.

Una possibile causa alla base di tale "litigiosità esasperata" del popolo italiano è stata individuata "in una società sempre meno coesa e solidale in cui dilagano i comportamenti di coloro che, per sottrarsi all'adempimento dei loro doveri, nei rapporti interpersonali, affidano le proprie ragioni pretestuose ad un contenzioso interminabile, che

²⁰ Buffa M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Ancona, 27 gennaio 2007.

²¹ Porcelli D., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Genova*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Genova, 15 gennaio 2005.

²² D'Orazi L., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Bologna*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Bologna, 27 gennaio 2007.

²³ Numeroso R., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Napoli*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Napoli, 27 gennaio 2007.

²⁴ Nastro D., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Salerno*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Salerno, 27 gennaio 2007; Nastro D., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Salerno*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Salerno, 26 gennaio 2008.

funziona da moltiplicatore delle liti. Così si ammucchiano migliaia di processi e si trascinano per anni²⁵. Anche i fattori economici vengono segnalati come un'altra possibile causa su cui si innesta la "propensione alla litigiosità": infatti, "ad una situazione di declino economico [...] corrisponde una maggiore conflittualità, che ha spesso radici culturali antiche, e si manifesta con atteggiamenti di diffidenza, se non di totale estraneità, verso i pubblici poteri. [...] Una spia di questa tendenza sta nell'allarmante crescita del contenzioso che si va registrando, [...] presso il giudice di pace, attraverso l'aumento di una domanda addizionale e spesso artificiosa di giurisdizione che andrebbe piuttosto indirizzata verso istanze amministrative e spenta in quella sede"²⁶.

Parallelamente, il dibattito nell'ambito della letteratura socio-giuridica è animato dall'analisi delle modalità attraverso le quali la magistratura onoraria potrebbe consentire l'instaurarsi di un processo di recupero di efficienza, quindi di legittimazione, per quella ordinaria. La risposta che viene individuata si focalizza proprio sul fatto che l'attivazione di meccanismi deflativi, che permettono di "deviare i procedimenti di routine e di minore valore economico e sociale verso istituti che operano 'all'ombra del diritto' e occuparsi solo dei casi di maggiore rilevanza giuridica, sociale ed economica, consente alla magistratura di pronunciarsi su un numero minore di procedimenti di più elevato valore economico-sociale e potrebbe comportare, come conseguenza

²⁵ Fazio N., *Relazione sull'amministrazione della giustizia nel Distretto di Messina 1 luglio 2005 - 30 giugno 2006*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Messina, 27 gennaio 2007.

dell'alleviamento del lavoro, anche una maggiore efficienza nello smaltimento delle cause giudiziarie"²⁷.

Quindi, grazie all'attività dei giudici laici, oltre al perseguimento dell'obiettivo manifesto della deflazione, si tenterebbe di raggiungere quello latente della ri-legittimazione della giustizia ordinaria. Infatti, la giustizia informale rappresenta un utile strumento tecnico per rafforzare l'idea che quella ordinaria sia in crisi soltanto per questioni quantitative di sovraccarico così che, sgravata dal carico pendente di procedimenti, essa potrà tornare ad esercitare le proprie competenze con efficienza. In tal modo, la capacità costante di rendimento diventa strumentale alla ri-legittimazione²⁸.

In un certo senso, può sembrare che i magistrati ordinari attribuiscono molta importanza alla legittimazione del giudice non togato sulla base della misurazione della quantità di lavoro smaltito e dell'efficienza economica degli uffici dislocati sul territorio nazionale, lasciando apparentemente in disparte altri aspetti fondamentali della riforma, tra i quali si segnala la prossimità territoriale²⁹.

Infine, una ulteriore valutazione quantitativa dell'operato del giudice di pace è stata effettuata in relazione all'attribuzione al magistrato onorario anche della competenza in materia di immigrazione, in particolare per ciò che concerne

²⁶ Buonajuto A., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Perugia*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Perugia, 27 gennaio 2007.

²⁷ Vidoni Guidoni O., *Quale giustizia per il giudice di pace? Nascita e consolidamento di una magistratura onoraria*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, pag. 52.

²⁸ *Ibidem*, pp. 53-55.

²⁹ Con questa espressione ci si riferisce alla decentralizzazione delle istituzioni giudiziarie in ambito locale con il conseguente (e auspicato) radicamento nel tessuto sociale, aspetto che costituiva uno degli snodi importanti della riforma legislativa che ha istituito questa figura di magistrato laico.

la convalida dei provvedimenti di espulsione degli stranieri e di quelli di opposizione a tale decreto, in seguito alla promulgazione del D. Lgs. n. 241 del 14 settembre 2004, in tema di "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione" (c.d. decreto salva espulsioni), che ha modificato la legge Bossi-Fini (legge n. 189 del 30 luglio 2002).

Ciò ha rappresentato, per alcuni, una nuova occasione per esprimere un giudizio positivo con il quale manifestare il compiacimento nei confronti dell'approvazione di una legge che, per la prima volta, "ha attribuito a magistrati onorari anziché ai togati la competenza in materia di libertà in senso ampio delle persone"³⁰. Altri, invece, hanno adottato un atteggiamento di perplessità e critica nei confronti di tale novella legislativa su due versanti: uno legato al rapporto tra ulteriore mole di lavoro, professionalità, tempi e costi, l'altro basato su considerazioni di ordine politico.

In particolare, con riferimento al primo aspetto, il legislatore, attribuendo ai magistrati di pace la competenza di giudicare sui decreti di espulsione degli immigrati clandestini, secondo alcuni, non ha "tenuto conto dei notevoli aggravii di lavoro, non soltanto per i giudici, che dovranno aggiungere al loro normale carico anche quello, per il quale non sono addestrati, relativo ai provvedimenti sulla libertà, ma specialmente per le loro cancellerie che saranno gravate di ulteriori compiti di notifiche, avvisi, deposito di atti e memorie. Ciò provocherà inevitabilmente un ritardo nello svolgimento delle altre udienze penali di competenza degli stessi giudici, oltre ad un notevole aggravio dei costi, considerato che

³⁰ Rotolo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Palermo, 28 gennaio 2006.

tale categoria viene compensata in diretta proporzione con il numero di provvedimenti adottati. A questi costi, per i quali non sono previste coperture finanziarie, dovrà farsi fronte con le già ridotte disponibilità di bilancio del Ministero della Giustizia e, quindi, con un'ulteriore contrazione delle risorse destinate al funzionamento degli altri uffici"³¹.

L'altro tipo di critica ipotizza, invece, che le competenze nella materia delle espulsioni delle persone extracomunitarie clandestine siano state attribuite al magistrato onorario perché "un giudice professionale ed indipendente avrebbe potuto costituire ostacolo al raggiungimento di ben precise finalità politiche"³².

Ulteriori perplessità al riguardo sono state espresse dai magistrati togati tramite comunicati dei propri organi associativi, dubbi che si focalizzano, tra l'altro, sulle questioni attinenti al volto mite del giudice di pace ed alla prospettiva di un diritto penale orientato più alla conciliazione che alla repressione. Secondo questo orientamento, dunque, si è data vita ad una manifesta incompatibilità tra il volto mite della giurisdizione di pace e l'attribuzione ad essa delle competenze in materia di convalida dell'accompagnamento coattivo alla frontiera e di trattenimento nei centri di permanenza temporanea dello straniero raggiunto da un provvedimento di espulsione dal territorio italiano. In questo caso, infatti, "il Giudice è chiamato, così come per la convalida dell'arresto e del fermo, ad intervenire nel momento più

³¹ Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Cagliari, 27 gennaio 2007.

³² Porcelli D., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Genova*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Genova, 15 gennaio 2005.

delicato del conflitto tra autorità e libertà individuale; non deve far incontrare, conciliare posizioni diverse, ma esercitare il controllo sulla legittimità della coercizione personale provvisoria disposta dall'autorità di Polizia³³ ed è per tali ragioni, quindi, che si rivela l'incompatibilità segnalata.

Successivamente, con l'applicazione dell'articolo 2 del decreto legge del 29 dicembre 2007, n. 249, in tema di "Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e motivi imperativi di pubblica sicurezza", il tribunale ordinario in composizione monocratica ha sostituito il giudice di pace quale autorità giudiziaria competente in tema di espulsione di stranieri e di allontanamento di cittadini dell'Unione europea.

Tuttavia, questo provvedimento, pur salutato con favore, "trovando razionale conferma nella considerazione che la libertà personale dell'individuo, sia esso comunitario od extracomunitario, è materia riservata al giudice ordinario secondo un principio cardine dell'ordinamento"³⁴, ha comunque destato perplessità sull'impatto organizzativo che tale ulteriore incombenza potrà determinare, "soprattutto sui tribunali di grandi dimensioni"³⁵, in considerazione del fatto che "la speditezza dei procedimenti in tema di immigrazione e la necessità di concluderli in tempi ravvicinati finirà

con l'assorbire le già limitate risorse umane a scapito di altri settori ordinari"³⁶.

2.2. La professionalità del giudice di pace.

Il dibattito sulla questione del carico di lavoro dei Tribunali, delle Procure e dei giudici di pace si allarga, collegandosi a problemi relativi alla professionalità di questi ultimi. Il timore manifestato da alcuni, infatti, è che i decidenti non siano sempre all'altezza del compito loro attribuito e che, di conseguenza, il rischio per i cittadini sia quello di venire lasciati "senza tutela seria ed effettiva"³⁷.

Come si è visto in precedenza con riferimento alla quantità di lavoro smaltito, anche le valutazioni sull'operato del giudice di pace dal punto di vista qualitativo oscillano tra pieno apprezzamento³⁸, sufficienza³⁹ e inadeguatezza⁴⁰.

³⁶ Rotolo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Palermo, 26 gennaio 2008.

³⁷ Porcelli D., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Genova*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Genova, 15 gennaio 2005.

³⁸ Si confronti, ad esempio: Petraccone E., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona F.F.*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Ancona, 28 gennaio 2006; Barcellona G., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Caltanissetta*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Caltanissetta, 15 gennaio 2005; Catania 2005; Marletta G., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Catania*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Catania, 28 gennaio 2006; De Roberto M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Firenze*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Firenze, 28 gennaio 2006; Toriello F., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Lecce, 15 gennaio 2005; Vacca G., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Perugia*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Perugia, 15 gennaio 2005; Tufano V., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Potenza*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Potenza, 15 gennaio 2005; Nastro D., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Salerno*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Salerno, 28 gennaio 2006; De Marco G., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di*

³³ Pavone M., *op. cit.*, pag. 143.

³⁴ Rotolo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Palermo, 26 gennaio 2008.

³⁵ Fancelli C., *Relazione del Presidente F.F. della Corte di Appello di Roma*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Roma, 26 gennaio 2008.

L'oggetto dei giudizi della magistratura ordinaria riguarda innanzi tutto il livello qualitativo dei provvedimenti emessi da quella onoraria di pace. La capacità di redigere provvedimenti adeguati per quanto concerne la tecnica, la terminologia e la trattazione delle argomentazioni giuridiche viene collegata alla specifica professionalità maturata in precedenza in diversi ruoli, quali quello dell'avvocato e del docente di materie giuridiche, che ha permesso a numerosi giudici di pace di acquisire con l'esperienza le competenze necessarie per svolgere funzioni giuridiche⁴¹.

La valutazione positiva sulla qualità dell'operato dei giudici di pace viene da alcuni associata anche

Bari, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Bari, 28 gennaio 2006; Della Porta M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello de L'Aquila*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, L'Aquila, 28 gennaio 2006; Galgano V., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Napoli*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Napoli, 15 gennaio 2005; Celesti S., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Palermo, 15 gennaio 2005; Massetani G., *Relazione del Presidente F.F. sull'amministrazione della giustizia del Distretto di Firenze*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Firenze, 27 gennaio 2007; Greco N., *Relazione del Presidente Reggente della Corte di Appello di Venezia*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Venezia, 27 gennaio 2007; Drago F. M., *Relazione del Presidente F.F. della Corte di Appello di Firenze*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Firenze, 26 gennaio 2008.

³⁹ Dapelo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Trieste*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Trieste, 26 gennaio 2008.

⁴⁰ Ad esempio: Porcelli D., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Genova*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Genova, 15 gennaio 2005; Lo Turco G. F., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Roma*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Roma, 28 gennaio 2006; Nastro D., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Salerno*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Salerno, 27 gennaio 2007; Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Cagliari, 26 gennaio 2008.

⁴¹ Celesti S., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Palermo, 15 gennaio 2005.

all'esiguo numero di ricorsi e di impugnazioni⁴² avverso le sentenze da essi pronunciate⁴³. Tuttavia, lo stesso parametro di valutazione, e cioè il numero ridotto di impugnazioni, consente ad altri di emettere un giudizio di segno opposto sulla base della considerazione che, da un lato, i pubblici ministeri di udienza, prevalentemente ufficiali di polizia giudiziaria, non hanno le adeguate "attitudini" per utilizzare lo strumento dell'appello nei confronti delle sentenze del giudice di pace e, dall'altro, che "i magistrati delle Procure non riescono a farsi carico anche di tali incombenze"⁴⁴. In tal senso, lo scarso numero di impugnazioni sarebbe più da attribuire ad altri fattori, per così dire esterni, piuttosto che alla qualità intrinseca dei provvedimenti emessi.

Inoltre, gli effetti pratici dell'attribuzione della competenza penale al giudice di pace sono giudicati limitati a livello qualitativo in relazione

⁴² E' necessario precisare che viene ritenuta estensibile al processo penale di pace la disciplina ordinaria sulle impugnazioni di cui al libro nono "Impugnazioni", Titolo I "Disposizioni generali", del codice di procedura penale (articoli da 568 a 592). In particolare, relativamente allo specifico potere di impugnazione del Pubblico Ministero, viene segnalato che egli può presentare appello solamente avverso le sentenze del giudice di pace che applichino una pena diversa da quella pecuniaria o quelle di proscioglimento per reati puniti con pena alternativa. Per ciò che concerne il condannato, invece, egli può appellarsi solamente avverso le sentenze del giudice di pace che comminano una pena diversa da quella pecuniaria (cioè obbligo della permanenza domiciliare o del lavoro sostitutivo), mentre contro la sentenza di condanna che prevede solamente il pagamento di una sanzione pecuniaria egli può avanzare ricorso per Cassazione. Infine, per quanto riguarda la vittima, la sua posizione nei confronti della possibilità di impugnare le sentenze emesse è assimilabile a quella del Pubblico Ministero (Pavone M., *Le nuove competenze del Giudice di Pace*, Halley editrice, Matelica (MC), 2005, pp. 112-114.).

⁴³ Tufano V., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Potenza*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Potenza, 15 gennaio 2005.

⁴⁴ Porcelli D., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Genova*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Genova, 15 gennaio 2005.

alla scarsa complessità degli affari sottratti alla magistratura togata⁴⁵: in altri termini, ciò significa sostenere l'impossibilità di pronunciare un giudizio pienamente positivo sulla qualità del lavoro svolto da tali magistrati a causa della facilità di definizione dei casi che, ai sensi della legge vigente, vengono portati alla loro attenzione.

Il livello qualitativo dei provvedimenti emessi dai giudici di pace viene valutato altresì sulla base del numero di procedimenti seriali registrati, tematica che permette pure un collegamento con il sistema dei compensi.

Il Presidente della Corte di Appello di Catanzaro, ad esempio, segnala che alla base del cambiamento del segno della valutazione, da positivo a negativo, dell'attività e dell'impegno di alcuni magistrati onorari di pace del proprio distretto ha inciso la registrazione di procedimenti seriali, "davvero gravi, come quelli relativi alla contestazione delle spese di spedizione delle bollette telefoniche, dove la somma richiesta dagli attori varia da un minimo di poche decine di centesimi di Euro fino ad un massimo di 18,10 Euro"⁴⁶. Non potendo ovviamente interferire sulle decisioni assunte dai giudici di pace, che godono di piena libertà e che non devono essere condizionati dall'esterno, l'occasione si è presentata propizia per formulare riflessioni, da un lato, su presunte violazioni di norme deontologiche da parte di qualche iscritto ai consigli dell'ordine degli avvocati e, dall'altro, sul sistema delle remunerazioni dei giudici di pace.

⁴⁵ Vaccaro A. R., *Relazione del Presidente per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2007 nel distretto della Corte di Appello di Potenza*, Potenza, 27 gennaio 2007.

Infatti, dato che questi ultimi vengono retribuiti anche in rapporto al numero delle sentenze emesse, il sospetto che emerge da questa relazione inaugurale dell'anno giudiziario 2007 è che sia proprio tale modalità di pagamento ad alimentare l'esistenza delle cause seriali.

A livello della stima, della credibilità e del prestigio goduti dalla magistratura onoraria di pace nell'ambito sia del Foro che del contesto sociale, si alzano voci sia di elevata che di scarsa considerazione nei confronti di questa funzione.

Sotto il primo punto di vista, soddisfacente appare la situazione della giustizia onoraria nel distretto di Corte di Appello di Trieste dove "i cittadini sono favorevoli a questo tipo di magistratura, sia perché facilmente accessibile, sia perché risolve controversie in tempi brevi e con risultati soddisfacenti"⁴⁷. In altri distretti di Corte di Appello si registrano, invece, valutazioni non benevole verso tale tipo di giustizia, che viene ritenuta "indubbiamente rapida, ma non sempre corretta"⁴⁸, anche se, secondo qualcuno, le critiche "piuttosto dirette contro aspetti squisitamente formali [...] non considerano che il ruolo e le funzioni del giudice di pace [...] sono diversi rispetto a quelli del giudice professionale e soprattutto diretti a raggiungere, anche quando sia necessario pervenire alla sentenza, una

⁴⁶ Sirena P. A., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Catanzaro per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2007*, Catanzaro, 27 gennaio 2007.

⁴⁷ Dapelo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Trieste*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Trieste, 26 gennaio 2008.

⁴⁸ Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Cagliari, 26 gennaio 2008.

composizione equa del contrasto di interessi delle parti"⁴⁹.

Ancora, nell'ambito di differenti distretti, le opinioni su tali aspetti sono cambiate in meglio nel corso del tempo: dopo l'iniziale e diffuso scetticismo, si ritiene, in tal senso, che questa figura abbia saputo conquistarsi sul campo credibilità e prestigio avendo operato con solerzia, preparazione e competenza⁵⁰.

Di fronte all'oscillazione prodotta dall'alternarsi, in modo statico e, per questo, improduttivo, di critiche e di apprezzamenti, alcuni propongono concrete soluzioni da adottare per uscire da questa sorta di impasse.

Quella meno drastica, partendo dalla positività dei risultati ottenuti dall'attribuzione di competenza al giudice di pace anche nel settore penale, punta sull'aumento delle occasioni di studio, di formazione e di aggiornamento professionale⁵¹. Al contrario, in modo più radicale, viene caldeggiato l'ampliamento degli organici dei giudici ordinari ritenendo non giustificato l'inserimento permanente di quelli onorari nell'ordine giudiziario: questi ultimi, invece, potrebbero essere utilizzati solamente per affrontare situazioni di emergenza transitoria. In tale ottica, rispondendo alla necessità di adeguamento dell'organico della magistratura ordinaria tramite il trasferimento di parte delle competenze di questa ai giudici onorari, è stata data prova, da un

lato, "della consapevolezza politica che i pubblici ministeri ed i tribunali non bastano più ad amministrare giustizia", ma, dall'altro lato, così facendo i cittadini-utenti vengono privati "di risposte professionalmente adeguate"⁵².

A proposito delle tematiche relative alla formazione e all'aggiornamento, è stato sottolineato come, nel corso del tempo, la figura del magistrato onorario si è andata modificando, anche dal punto di vista della sua identità professionale. Di fatti, si sta assistendo ad un processo, definito di isomorfismo mimetico, nel quale "l'interazione continua del giudice di pace in ambito processuale con avvocati o magistrati ordinari facilita un processo di apprendimento e di formazione professionale vicino a quello delle professioni giuridiche. Infatti, al giudice di pace sono richieste in primo luogo da parte degli avvocati, ma anche della magistratura, professionalità, conoscenza del diritto, capacità di conduzione del processo. In sintesi, i giudici di pace non vengono considerati dagli altri operatori del diritto come giudici *sui generis* che devono decidere con buon senso ed equità, ma magistrati a tutti gli effetti, a cui è richiesta la stessa prestazione professionale di un giudice ordinario"⁵³.

E' logico che, in tal senso, sia stato recentemente da più parti richiesto un accurato e rigoroso reclutamento, una formazione professionale

⁴⁹ Celesti S., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Palermo, 15 gennaio 2005.

⁵⁰ Della Porta M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello de L'Aquila*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, L'Aquila, 28 gennaio 2006.

⁵¹ Pagano U., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Lecce, 27 gennaio 2007; Lo Turco G. F., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Roma*,

Inaugurazione anno giudiziario 2007, Roma, 27 gennaio 2007.

⁵² Porcelli D., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Genova*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Genova, 15 gennaio 2005.

⁵³ Vidoni Guidoni O., *Quale giustizia per il giudice di pace? Nascita e consolidamento di una magistratura onoraria*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, pag. 120.

continua maggiormente accurata⁵⁴ al fine di valorizzarne la figura, di responsabilizzarne il ruolo⁵⁵ e di contribuire al miglioramento della quantità e della qualità del loro lavoro⁵⁶. In tal senso, sono altresì auspicati adeguati controlli di professionalità sull'operato della magistratura onoraria⁵⁷ e maggiore attenzione agli aspetti disciplinari⁵⁸ per riuscire ad esaltare le capacità professionali dei migliori, ma, al contempo, per "sanzionare le inettitudini e le insipienze dei peggiori"⁵⁹.

Collegata a ciò, vi è poi la questione dello stato giuridico dei giudici di pace⁶⁰. E' comprensibile, infatti, che se, da un lato, dai magistrati laici si esigono lo stesso tipo di professionalità e di competenze di quelle di un giudice ordinario, dall'altro lato, essi reagiranno "reclamando gli

stessi diritti, le stesse prerogative, la stessa possibilità di partecipare e incidere sulle decisioni rilevanti per la giustizia"⁶¹.

Infatti, se, da un lato, al magistrato onorario verranno affidate maggiori responsabilità, dall'altro lato, una possibile riforma immaginata è quella di introdurre forme di incentivazione e, nel lungo periodo, anche la "possibilità di un definitivo inserimento nell'organico della magistratura, sia pure in un ruolo di supporto"⁶². Un'altra proposta avanzata è quella che fa leva non tanto sull'isomorfismo mimetico, quanto piuttosto sull'incentivo alla specializzazione. In tal senso, c'è chi suggerisce, al fine di non dar vita ad equivoci che potrebbero far pensare ad una sostituzione nei fatti della magistratura togata da parte di quella onoraria, in particolare nell'ambito delle cause civili, di aumentare la competenza per materia degli affari trattati dal giudice di pace, competenza che potrebbe risultare idonea a favorirne la specializzazione come, ad esempio, "nelle cause afferenti sinistri stradali e di impugnativa di delibere condominiali, separazioni e divorzi consensuali"⁶³.

Si profila così un possibile futuro ambito di sfida per la figura del giudice di pace che coinvolgerà, da un lato, tutto il sistema di giustizia ed i suoi attori e, dall'altro, i cittadini in generale, ma in particolare il cittadino che chiede giustizia, con i suoi diritti e le sue necessità.

⁵⁴ Pagano U., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Lecce, 28 gennaio 2006; Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Cagliari, 26 gennaio 2008; Pagano U., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Lecce, 26 gennaio 2008; Fazio N., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Messina*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Messina, 26 gennaio 2008.

⁵⁵ Lo Turco G. F., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Roma*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Roma, 28 gennaio 2006; Buffa M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Ancona, 27 gennaio 2007.

⁵⁶ Numeroso R., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Napoli*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Napoli, 28 gennaio 2006.

⁵⁷ Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Cagliari, 26 gennaio 2008.

⁵⁸ Fazio N., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Messina*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Messina, 26 gennaio 2008.

⁵⁹ Buonajuto A., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Perugia*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Perugia, 26 gennaio 2008.

⁶⁰ Della Porta M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello de L'Aquila*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, L'Aquila, 28 gennaio 2006.

⁶¹ Vidoni Guidoni O., *op. cit.*, pag. 121.

⁶² Buffa M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Ancona, 27 gennaio 2007.

⁶³ Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Cagliari, 26 gennaio 2008.

3. La scomparsa delle pena detentiva: alcune riflessioni su effettività, deterrenza e riparazione.

Nell'ambito di questa area tematica, desidero ripercorrere alcuni aspetti del particolare sistema sanzionatorio a disposizione del giudice di pace ed analizzarne le concrete modalità di applicazione che hanno dato, nella prassi, forma e vita appunto al Decreto Legislativo 274/2000 ("Principi generali del procedimento davanti al giudice di pace").

Al fine di introdurre tali argomenti, è più che mai opportuno riferirsi all'articolo 2, secondo comma, di tale Decreto che così recita: "Nel corso del procedimento, il giudice di pace deve favorire, per quanto possibile, la conciliazione tra le parti".

Tale comma descrive e prescrive una peculiare modalità di approccio che valorizza l'appellativo che definisce tale figura (di pace, appunto) e che si fonda sul principio di conciliazione fra le parti nell'ambito di un campo di intervento composto di (micro)conflitti che devono essere risolti prima ancora che giudicati. Viene dunque esaltata la funzione conciliatrice del giudice di pace, che diventa così un "mediatore effettivo" che non solo conosce e apprezza i conflitti, ma che altresì dispone di strumenti in grado di suggellarne la composizione⁶⁴.

Attraverso tale principio, secondo alcuni, "viene resa esplicita la scelta per un tipo di prevenzione fondato su modalità di giustizia conciliativa e di composizione dialogica del conflitto aperto dal reato: obiettivo, il concretizzarsi di tale modalità, che dev'essere promosso dal giudice stesso; ciò alla luce di una precisa gerarchia dei suoi

⁶⁴ Relazione al decreto legislativo 28.8.2000 n. 274, punto 6.1. "Casi di estinzione del reato per condotte riparatorie".

strumenti d'intervento, fra i quali il ricorso alle sanzioni va inteso come sussidiario (*extrema ratio*) rispetto alle varie forme di definizione anticipata del processo e in particolare [...] rispetto all'estinzione del reato derivante da condotte riparative"⁶⁵.

Infatti, quale "nuovo giudice" avente competenza penale, al magistrato onorario è stato affidato "un peculiare sistema sanzionatorio caratterizzato da tipologie alternative di pene e di modelli punitivi, che escludono in modo assoluto la detenzione, ma, nel contempo, anche la possibilità di sospensione condizionale della condanna"⁶⁶. Questi strumenti sanzionatori caratterizzano sulla carta il sistema come mite, ma effettivo, contraddistinguendo, all'apparenza in maniera contraddittoria, la pena come conciliativa, da un lato, ed effettivamente punitiva, dall'altro⁶⁷.

La peculiarità di tale modello di giustizia risiede, quindi, "non più sulla minaccia astratta di una pena detentiva (destinata sempre più frequentemente a rimanere sulla carta ovvero ad applicazioni casuali e quindi sperequative), quanto sull'effettività della risposta, e soprattutto sulla supplenza da parte di modelli *lato sensu* compensativi, che antepongono le aspettative dei cittadini alla pretesa punitiva dello Stato, come tradizionalmente intesa"⁶⁸. La disciplina

⁶⁵ Eusebi L., "Strumenti di definizione anticipata del processo e sanzioni relative alla competenza penale del giudice di pace: il ruolo del principio conciliativo", in Picotti L., Spangher G. (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pag. 74.

⁶⁶ Picotti L., Spangher G., "Presentazione", in Picotti L., Spangher G. (a cura di), *op. cit.*, pag. VII.

⁶⁷ Cfr. Stortoni L., "Introduzione sugli aspetti di diritto sostanziale", in Picotti L., Spangher G. (a cura di), *op. cit.*, pp. 15-17.

⁶⁸ Relazione al decreto legislativo 28.8.2000 n. 274, punto 10.1 "Problemi posti dalla legge delega".

sanzionatoria, in tal senso, viene disegnata come "una sorta di 'microsistema di tutela integrata', vale a dire un meccanismo in cui le funzioni conciliative del giudice di pace condizionano la creazione di un sistema di diritto penale più mite dal punto di vista delle sanzioni applicabili"⁶⁹.

Pertanto, fra gli strumenti che il giudice di pace ha a disposizione per incentivare l'azione conciliativa si ricordano i seguenti: la remissione della querela (articolo 29, comma 4, D. Lgs. 274/2000), la possibilità di dichiarare, "quando, rispetto all'interesse tutelato, l'esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato nonché la sua occasionalità e il grado della colpevolezza non giustificano l'esercizio dell'azione penale, tenuto conto altresì del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato", il non doversi procedere per particolare tenuità del fatto (articolo 34) e la possibilità di estinguere il reato in conseguenza di condotte riparatorie a favore della persona offesa (articolo 35).

L'importante funzione di mediazione e di conciliazione attribuita dal legislatore al giudice di pace nel momento in cui gli è stata affidata la competenza penale non risalta però nello stesso modo dalla lettura delle relazioni inaugurali degli anni giudiziari.

Infatti, sulle 102 relazioni oggetto di studio nell'ambito della presente ricerca, solamente 8 di esse si occupano in modo specifico dell'argomento in modo più o meno articolato ed approfondito: c'è chi elogia la "grande capacità di mediazione" del giudice di pace in quanto egli riesce "a concludere la quasi totalità dei procedimenti procedibili a

querela con declaratoria di estinzione del reato per intervenuta remissione di querela"⁷⁰; chi ritiene degno di interesse "notare l'altissima incidenza, nei relativi processi, delle conciliazioni e delle remissioni di querela", puntualizzando che tale fenomeno era "affatto insolito quando le stesse materie erano rimesse alla competenza del giudice ordinario"⁷¹; c'è chi, poi, ricorre alle cifre per dar conto dello smaltimento di lavoro compiuto dal magistrato laico grazie alla conciliazione⁷². Ancora una constatazione positiva viene effettuata sottolineando che "numerosi procedimenti sono stati definiti a seguito di remissione della querela e contestuale accettazione della stessa"⁷³; e che, infine, buona parte dei provvedimenti che riguardano i reati di ingiuria, diffamazione e minaccia, azioni delittuose queste che, in genere, costituiscono l'espressione tipica ed immediata di situazioni di conflittualità interindividuale che si sviluppano nell'ordinaria vita quotidiana delle persone, ma anche quelli di lesioni, vengono definiti con la remissione della querela⁷⁴.

Per migliorare questo strumento, viene suggerito al legislatore di introdurre la possibilità di procedere con il tentativo di conciliazione già

⁷⁰ Petraccone E., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona F.F.*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Ancona, 28 gennaio 2006.

⁷¹ Palomba F., *Relazione del Sostituto Avvocato Generale dello Stato della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Cagliari, 15 gennaio 2005.

⁷² "I giudici di pace hanno, inoltre, provveduto alla eliminazione mediante conciliazione in fase non contenziosa di 115 controversie", Tufano V., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Potenza*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Potenza, 15 gennaio 2005.

⁷³ Rotolo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Palermo, 27 gennaio 2007.

⁷⁴ Nastro D., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Salerno*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Salerno, 27 gennaio 2007.

⁶⁹ *Ibidem*.

nella fase delle indagini preliminari consentendo, in tal modo, "un risparmio di energie investigative e di attività processuali" dato che "spesso le persone offese rimettono la querela una volta citate in dibattimento innanzi al Giudice di pace, così vanificando le attività svolte nella fase antecedente al giudizio"⁷⁵.

Leggendo fra le righe la maggioranza delle osservazioni relative ai procedimenti conclusi con la declaratoria di estinzione del reato per intervenuta remissione di querela, ci si rende conto che il messaggio che ne deriva è prevalentemente incentrato sull'aspetto quantitativo delle cause concluse in tal modo e non sulle qualità professionali del giudice di pace chiamato a favorire l'attività conciliatrice tra le parti. Infatti, secondo alcuni, la finalità conciliativa del procedimento è stata distorta e ridotta, salvo eccezioni, a mero espediente diretto a rinviare l'inizio del processo sulla base delle richieste degli avvocati: così facendo, il giudice di pace verrebbe "deresponsabilizzato e la conciliazione abbandonata agli avvocati ovvero alle parti stesse"⁷⁶.

Un messaggio esplicito giunge, poi, da chi constata con amarezza che il magistrato di pace è "spesso lasciato solo dagli attori del mondo giudiziario" e che questa figura si sta nella prassi trasformando da giudice di equità in giudice di

diritto venendo così sempre più a mancare la sua funzione conciliativa⁷⁷.

Come poco sopra accennato, ulteriori strumenti a disposizione del giudice di pace per la definizione alternativa del procedimento sono quelli previsti dagli articoli 34 e 35 del Decreto Legislativo n. 274: il primo prevede l'esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto ed il secondo l'estinzione del reato in seguito a condotte riparatorie.

Tali misure sono funzionali, nelle intenzioni del legislatore, "a pervenire ad una soluzione del conflitto che possa anzitutto soddisfare la persona offesa". Inoltre, la scomparsa della pena detentiva anche a livello di previsioni edittali costituirebbe "la spia di un'attenuazione della pretesa punitiva di matrice pubblicistica" in omaggio alle moderne tendenze alla negoziazione dei conflitti sociali in cui viene valorizzata la figura della vittima, prestando un rinnovato interesse nei suoi confronti e prendendo direttamente in considerazione i suoi diritti tramite il potenziamento dei meccanismi di tipo risarcitorio o riparatorio tradizionalmente estranei allo schema classico del diritto penale. Infatti, grazie all'istituto previsto dall'articolo 34, "l'opposizione della parte offesa condiziona la dichiarazione di improcedibilità per un reato oggettivamente di scarsa offensività, e in definitiva l'azione penale statale ovvero il suo esito processuale" e, oltre a ciò, sulla scorta dell'articolo 35, "il soddisfacimento effettivo delle pretese della vittima funge da causa di estinzione del reato, sortendo effetti sul piano sostanziale, dove prevale sul *ius puniendi* statale"⁷⁸. In

⁷⁵ Rotolo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Palermo, 27 gennaio 2007.

⁷⁶ Schettino G., "Un 'quadriennio di disapplicazione' della disciplina del Giudice di pace penale", 23 gennaio 2006, articolo disponibile sul sito dell'Ordine degli Avvocati di Nola www.iussit.it.

⁷⁷ Buonajuto A., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Perugia*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Perugia, 26 gennaio 2008.

⁷⁸ Relazione al decreto legislativo 28.8.2000 n. 274, punto 1 "Linee generali della riforma".

definitiva, gli istituti deflattivi, conciliativi ed estintivi delineati nel decreto dovrebbero contribuire, in piena sinergia, a configurare un sistema che vuole porsi come mezzo di tutela sostanziale dei beni giuridici lesi, più che come astratto ed indefettibile meccanismo retributivo conseguente alla commissione del reato. In tal senso, la formulazione della causa estintiva dovrebbe esaltare la funzione conciliatrice del giudice di pace, il quale diventa così un 'mediatore effettivo' che non solo conosce e apprezza i conflitti, ma che dispone altresì di strumenti in grado di suggellarne la composizione⁷⁹.

Tuttavia, le relazioni inaugurali degli anni giudiziari, tranne una, non riportano alcuna segnalazione relativa allo stato della reale applicazione di tali istituti (probabilmente perché non utilizzati). Infatti, solamente il Presidente della Corte di Appello di Palermo, durante l'inaugurazione dell'anno 2007, evidenzia come siano rare le archiviazioni per improcedibilità dell'azione nei casi di particolare tenuità del fatto a causa della limitazione, imposta dall'articolo 34, "della compatibilità di tale declaratoria di non doversi procedere con l'interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento", restrizione che "impedisce il più delle volte la concreta applicazione dell'istituto". Di conseguenza, egli ritiene che tali istituti, "a causa della loro scarsa incidenza pratica", non siano "risultati idonei a soddisfare le esigenze di snellimento del procedimento ed a compensare la non applicabilità dei riti alternativi [...] ai reati di competenza del Giudice di Pace"⁸⁰.

⁷⁹ *Ibidem*, punto 6.1 "Casi di estinzione del reato per condotte riparatorie".

⁸⁰ Rotolo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Palermo, 27 gennaio 2007.

Si è poi accennato al fatto che il giudice di pace, nel caso in cui fallisca la trama processuale conciliativa, ha a disposizione una diversa gamma di sanzioni penali da comminare al reo che, comunque, non prevedono la misura della detenzione.

In dottrina, da più parti, è stato appunto sottolineato "come per la prima volta si sia forzato [...] il catalogo codicistico delle pene principali" (previsto dagli articoli 17-27, Titolo II "Delle pene", del codice penale) che "tuttora s'incentra, risultando residuale la comminazione di una mera pena pecuniaria, sul ruolo egemone di quella detentiva"⁸¹.

Di fatti, al posto delle pene detentive edittalmente previste dall'ordinamento penale, il giudice di pace per punire i reati di sua competenza deve, sulla scorta dell'articolo 52 "Sanzioni" del Decreto Legislativo 274/2000, utilizzare la permanenza domiciliare, il lavoro di pubblica utilità o la pena pecuniaria.

Sia la permanenza domiciliare che il lavoro di pubblica utilità rievocano affini istituti previsti già dal codice Zanardelli quali l'arresto in casa e la prestazione d'opera a favore dello Stato, della provincia o del comune, quest'ultima misura inserita tra i cosiddetti "surrogati penali, denominazione con la quale la dottrina coeva indicava le sanzioni non detentive previste per la piccola criminalità"⁸².

In particolare, ai sensi dell'articolo 53 del citato decreto, "la pena della permanenza domiciliare comporta l'obbligo di rimanere presso la propria abitazione o in altro luogo di privata dimora

⁸¹ Eusebi L., *op. cit.*, pag. 59.

⁸² Leoncini I., "L'obbligo di permanenza domiciliare e il lavoro di pubblica utilità", in Scalfati A. (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Cedam, Padova, 2001, pag. 442.

ovvero in un luogo di cura, assistenza o accoglienza nei giorni di sabato e domenica; il giudice, avuto riguardo alle esigenze familiari, di lavoro, di studio o di salute del condannato, può disporre che la pena venga eseguita in giorni diversi della settimana ovvero, a richiesta del condannato, continuativamente". Per quanto concerne, invece, il lavoro di pubblica utilità, l'articolo 54 stabilisce che si tratta della prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato e dispone altresì che il giudice di pace possa applicare tale pena solo su richiesta dell'imputato.

L'introduzione della specificazione riportata in quest'ultima disposizione (la richiesta dell'imputato) si è resa necessaria sia per evitare il rischio che la sanzione si configuri come "lavoro forzato", vietato dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, sia per ragioni collegate alla sua stessa natura di concreta misura risocializzatrice in virtù della sua spiccata notazione solidaristica⁸³. Proprio contro queste sanzioni, assurde perciò a nuove pene principali nell'ambito del nostro ordinamento, a cui si ricorre solo in seguito alla mancata ricomposizione del conflitto tra le parti, si scagliano critiche che si accompagnano altresì a timori sugli effetti negativi che potrebbero seguire al presunto svuotamento di ogni loro efficacia. Ciò, in particolare, a causa, da un lato, della ritenuta dubbia capacità deterrente delle pene pecuniarie e paradetentive⁸⁴ e, dall'altro, della

difficoltà di porre in esecuzione tale tipologia di sanzioni⁸⁵ in seguito ad ostacoli pratici (quali, ad esempio, l'inefficienza del sistema di esazione coattiva delle pene pecuniarie) che si frappongono alla loro attuazione, pur al termine di un processo che presenta gradi di tecnicismo e di complessità non inferiori al procedimento davanti al tribunale. In particolare, con riferimento alla sanzione del lavoro di pubblica utilità, viene segnalato che le amministrazioni comunali sono restie a stipulare le convenzioni che consentirebbero al giudice di pace, in caso di condanna dell'imputato, di irrogare la pena del servizio di pubblica utilità. A causa di ciò, nel solo distretto di cui si ha notizia tramite le relazioni inaugurali, cioè quello della Corte di Appello di Salerno, tale istituto risulta in pratica quasi non applicato⁸⁶.

E' opportuno ribadire che la pena del lavoro di pubblica utilità può essere irrogata dal giudice di pace solo su richiesta dell'imputato: questo perché il legislatore del 2000 ha ritenuto che tale misura, "proprio perché sanzione fondata su un *facere*", implichi "il consenso del condannato per conseguire apprezzabili risultati sul terreno dell'effettività" e, quindi, che non "sarebbe seriamente immaginabile" la sua esecuzione senza la collaborazione del condannato, atteggiamento questo che "costituisce la spia di una volontà di rieducazione"⁸⁷.

⁸⁵ Cassata A. F., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Messina*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Messina, 15 gennaio 2005.

⁸⁶ Nastro D., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Salerno*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Salerno, 27 gennaio 2007; Nastro D., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Salerno*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Salerno, 26 gennaio 2008.

⁸⁷ Relazione al decreto legislativo 28.8.2000 n. 274, punto 10.4 "Lavoro di pubblica utilità".

⁸³ Cfr. Leoncini I., *op. cit.*, pp. 448-463.

⁸⁴ Lamonica A., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Brescia*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Brescia, 15 gennaio 2005.

Proprio la necessità che sia il condannato stesso a dover richiedere la conversione della sanzione della permanenza domiciliare in lavoro di pubblica utilità rappresenterebbe, tuttavia, secondo alcuni, un altro freno all'applicazione di tale norma⁸⁸: egli non è a conoscenza dei propri diritti o è volutamente non propositivo?

Altre difficoltà pratiche sono state già segnalate dalla dottrina con particolare riferimento⁸⁹ al controllo effettivo e capillare sull'osservanza delle sanzioni della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità in quanto, ai sensi dell'articolo 59 del D. Lgs 274/2000, tale controllo spetta all'ufficio di pubblica sicurezza del luogo di esecuzione della pena o, in mancanza dell'ufficio di pubblica sicurezza, al comando dell'Arma dei Carabinieri territorialmente competente. Infatti, secondo alcuni⁹⁰, dato che per poter verificare l'adempimento degli obblighi connessi alla sanzione inflitta si renderà necessario che l'operatore delle forze dell'ordine si rechi sul luogo di lavoro, osservi la presenza del condannato, ascolti i responsabili della struttura, sarà essenziale istituzionalizzare uno stabile canale di comunicazione ed uno spirito di collaborazione fra le forze dell'ordine e gli enti che accolgono i "lavoratori di pubblica utilità" al fine del raggiungimento del sottile equilibrio fra le esigenze di attuazione dell'ordinamento tramite l'espiazione della pena con quelle di recupero e di

risocializzazione intimamente connesse a tale tipo di sanzione.

Con riferimento, poi, all'effettività della sanzione pecuniaria, il decreto in questione prevede, in caso di inottemperanza, una conversione automatica, secondo i dettami dell'articolo 55, comma 1, in lavoro sostitutivo. Tuttavia, al fine di garantire l'effettività della pena pecuniaria viene sottolineata l'esigenza di rafforzare i "meccanismi organizzativi ed istituzionali deputati alla sua esecuzione, che oggi appaiono intollerabilmente inconsistenti e che non potranno certo divenire improvvisamente in grado di assicurare il pagamento del ben più alto numero di sanzioni oggetto di condanna, da attendersi dopo la riforma"⁹¹.

Riflettendo sulle competenze penali attribuite al giudice di pace, non bisogna mai dimenticarsi del fatto che tale normativa è nata, tra l'altro, per assegnare centralità alla figura della vittima all'interno del procedimento penale in modo che essa possa ricevere una tutela analoga a quella che ogni cittadino riceve in altri ambiti cioè quando egli si rivolge, ad esempio, ai così detti "servizi alla persona"⁹².

In questa prospettiva, occorre analizzare l'istituto del "ricorso immediato al giudice", con la presentazione del quale la vittima assume un ruolo propulsivo del procedimento. Si tratta di una delle innovazioni più significative introdotte dal decreto

⁸⁸ Schettino, *op. cit.*

⁸⁹ Leoncini I., *op. cit.*, pag. 465; Benelli C., "L'effettività delle sanzioni applicabili dal giudice di pace", in Scalfati A. (a cura di), *op. cit.*, pp. 469-495.

⁹⁰ Profiti P., "Controllo giudiziario sull'esecuzione delle pene alternative", in Picotti L., Spangher G. (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pp. 166-169.

⁹¹ Picotti L., "Il nuovo volto del sistema sanzionatorio del giudice di pace: considerazioni conclusive", in Picotti L., Spangher G. (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pag. 217.

⁹² Bianchini E., "Processi di vittimizzazione e competenze penali del giudice di pace", in *Salute e Società*, Anno VII, 1/2008, numero monografico a cura di Balloni A., Bisi R., "Processi di vittimizzazione e reti di sostegno alle vittime", pag. 27.

legislativo 274/2000 "in quanto il privato viene autorizzato, pur con alcuni temperamenti relativi alla informazione del pubblico ministero finalizzata ad un suo eventuale intervento, a promuovere direttamente il giudizio in materia penale, così evocando la figura dell'azione penale privata"⁹³. Questo nuovo istituto è stato impostato sulla falsariga di una sorta di citazione civile con effetti penali (ispirata, per certi aspetti, al ricorso nel processo del lavoro e alla costituzione di parte civile nel processo penale), che consente "all'interessato di giungere in tempi brevi a quell'udienza volta a ottenere soddisfazione del torto subito"⁹⁴. Esso è disciplinato dall'articolo 21 del D. Lgs. 274/2000 che, al primo comma, così recita: "Per i reati procedibili a querela è ammessa la citazione a giudizio dinanzi al giudice di pace della persona alla quale il reato è attribuito su ricorso della persona offesa".

In pratica, il ricorso immediato sostituisce, nell'esercizio dell'azione penale da parte della persona offesa, la denuncia-querela (o la integra qualora questa sia già stata sporta) abbreviando e semplificando la procedura, saltando interamente la fase delle indagini preliminari poiché l'attività di indagine da parte delle forze dell'ordine non deve essere effettuata e la citazione in giudizio della persona a cui viene attribuito il reato avviene tramite il ricorso presentato dalla vittima stessa. Infatti, la qualità di imputato del presunto autore di reato viene acquisita con il decreto di convocazione del soggetto dinanzi a sé da parte del giudice di pace, ai sensi dell'articolo 27 ("Decreto di convocazione delle parti"). Pertanto, in quest'ultima ipotesi, la convocazione delle parti

dinanzi al giudice rappresenta il primo momento in cui la persona interessata prende conoscenza del fatto che contro di lei è stata esercitata l'azione penale⁹⁵.

Il legislatore del 2000 era conscio del fatto che con il ricorso immediato venissero posti in capo al ricorrente particolari oneri (si pensi al complesso contenuto del ricorso, agli oneri di notificazione, agli effetti della ingiustificata assenza in giudizio); però, a suo avviso, tali gravami non avrebbero dovuto interpretarsi come "punitivi" né avrebbero dovuto essere tali da scoraggiare a priori l'accesso a questo sistema alternativo di citazione a giudizio. Nelle intenzioni del nostro Parlamento, le stringenti formalità in capo alla vittima avrebbero dovuto rappresentare piuttosto una specie di compensazione rispetto al "prezioso vantaggio" conferitole di poter ottenere la convocazione in udienza del presunto autore del reato entro un termine assai ristretto e comunque non superiore a centodieci giorni" (ai sensi dell'articolo 27), tenendo comunque ben presente che "la persona offesa che non intenda sobbarcarsi l'impegno processuale che il ricorso immediato comporta, avrà pur sempre la possibilità di seguire le vie ordinarie con la proposizione di una semplice querela"⁹⁶.

Tuttavia, proprio le caratteristiche appena descritte del ricorso immediato ne fanno, è vero, un rapido strumento di tutela della persona offesa che, allo stesso tempo, si presenta però come particolarmente complicato: a riprova di ciò, nelle relazioni inaugurali analizzate, si legge che il ricorso immediato al giudice ha "una modesta

⁹³ Relazione al decreto legislativo 28.8.2000 n. 274, punto 4.1 "Citazione su istanza della persona offesa".

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Relazione al decreto legislativo 28.8.2000 n. 274, punto 2 "Disposizioni sui soggetti e principi generali del procedimento".

⁹⁶ Relazione al decreto legislativo 28.8.2000 n. 274, punto 4.1 "Citazione su istanza della persona offesa".

incidenza"⁹⁷, che è "del tutto sporadico"⁹⁸ oppure addirittura che è "praticamente inesistente"⁹⁹.

Una possibile interpretazione di questa realtà di fatto fa leva sulla ancora scarsa cultura professionale della classe forense che, evidentemente, "preferisce dare inizio al procedimento mediante il tradizionale strumento della querela, rinunciando senza ragione ad un mezzo di reale attuazione del principio della economia processuale"¹⁰⁰. Altri, invece, ravvisano nella non conoscenza dell'esistenza di questa nuova facoltà da parte dei cittadini una ulteriore motivazione alla base dello scarso utilizzo di tale istituto, cittadini che, abituati a sporgere denuncia-querela, non vengono, evidentemente, adeguatamente informati dagli operatori delle forze dell'ordine a cui si rivolgono¹⁰¹.

Il riconoscimento di poteri di iniziativa al privato, nell'ambito del rito introdotto per il giudizio, dunque, è caratterizzato, da un lato, dalla valorizzazione del ruolo della vittima e da un significativo riconoscimento dei suoi diritti, ma dall'altro è bilanciato da una serie di cautele, volte ad evitare citazioni infondate e pretestuose, a garanzia della serietà dell'iniziativa dell'offeso. Il

⁹⁷ Scalzo G., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Catania*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Catania, 15 gennaio 2005.

⁹⁸ Rotolo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Palermo, 27 gennaio 2007.

⁹⁹ Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Cagliari, 27 gennaio 2007.

¹⁰⁰ Scalzo G., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Catania*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Catania, 15 gennaio 2005; Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Cagliari, 27 gennaio 2007.

¹⁰¹ Schettino G., "Un 'quadriennio di disapplicazione' della disciplina del Giudice di pace penale", 23 gennaio 2006, articolo disponibile sul sito dell'Ordine degli Avvocati di Nola www.iussit.it.

risultato è un meccanismo assai complesso, che pone appunto a carico del ricorrente l'onere di una serie di compiti, per il cui espletamento è necessario di fatto l'opera di un giurisperito e che, al contempo, prevede controlli preliminari del pubblico ministero e del giudice di pace sulla sua iniziativa, rendendo così difficoltoso l'inquadramento sistematico dell'istituto¹⁰².

Inoltre, anche in questo caso, diventa fondamentale la collaborazione fra i diversi soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nella procedura e sempre più importante per la riuscita di questo sistema appare il ruolo degli avvocati. Di fatti, "il ruolo del difensore nel ricorso diretto (istituto rispetto al quale il legislatore ha riposto notevole fiducia) è un ruolo radicalmente diverso da tutte le funzioni che il difensore attualmente riveste nel processo penale"¹⁰³ e implica inevitabilmente un certo tempo per l'adeguamento agli impegni richiesti dalla riforma nonché la necessità di un costante aggiornamento professionale.

4. Il Decreto Legislativo 274/2000: tra intenzioni del legislatore e applicazione concreta.

Dall'analisi effettuata emerge con chiarezza la consapevolezza dell'importanza dell'apporto della

¹⁰² Quagliarini C., "Il ricorso immediato al giudice da parte dell'offeso", in Scalfati A. (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, Cedam, Padova, 2001, pag. 234; Filippi L., "Tra esigenze di conciliazione e garanzie di una giustizia mite: la disciplina del giudizio davanti al magistrato di pace", in Scalfati A. (a cura di), *op. cit.*, pag. 282.

¹⁰³ Cimini B. R., "I soggetti dell'attuazione delle pene alternative del giudice di pace e gli interventi del Ministro della Giustizia", in Picotti L., Spangher G. (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pag. 187.

magistratura onoraria per il funzionamento della macchina della giustizia. Tuttavia, tale consapevolezza si accompagna talvolta a perplessità, ambiguità, sospetto e fastidio.

Era comunque logico e naturale aspettarsi l'insorgere di difficoltà in seguito ad una riforma che non ha semplicemente attribuito la competenza penale al giudice di pace, ma che, nelle intenzioni del legislatore, ha creato una sorta di giudice "speciale" sotto il duplice e correlato profilo delle sanzioni che egli può irrogare e del rito che applica¹⁰⁴. Infatti, il decreto legislativo 274/2000 ha introdotto nell'ordinamento importanti novità, il cui intento è stato sia di tipo deflattivo che di avvicinamento della giustizia al corpo sociale, delineando un modello di giustizia penale affatto diverso da quello tradizionale. La volontà iniziale del legislatore era, di fatti, quella di creare un tipo di giustizia inizialmente destinata ad affiancarsi a quella ordinaria "in funzione ancillare", ma che avrebbe potuto assumere in un futuro più ampia diffusione, previa la sua "positiva sperimentazione" sul campo della prassi¹⁰⁵.

Tale riforma ha concepito, è vero, un sistema complesso, il quale si contraddistingue, però, per l'importante occasione offerta "per sviluppare un diverso rapporto fra Stato e cittadini, con riguardo al 'servizio giustizia': occasione che non può non significare recupero del rapporto fra autori e vittime dei reati al di là dei profili meramente risarcitori o sanzionatori"¹⁰⁶, anche in vista di assicurare risposte certe alle domande di tutela,

¹⁰⁴ Relazione al decreto legislativo 28.8.2000 n. 274, punto 11.1 "Disposizioni transitorie".

¹⁰⁵ Relazione al decreto legislativo 28.8.2000 n. 274, punto 1 "Linee generali della riforma".

che provengono proprio dalle vittime e di attenzione alle esigenze di protezione della collettività.

Una richiesta, tuttavia, emerge dalle relazioni inaugurali ed è quella che, basandosi sulla constatazione che la "sperimentazione sul campo della prassi" viene attuata ormai da diversi anni, ritiene che sia ormai giunto il tempo di stilare un bilancio ragionato al fine di valorizzare e di rafforzare ciò che ha contribuito a rendere operativa la filosofia della riforma, di fornire gli strumenti per dare concreta attuazione a quegli istituti rimasti ancora sulla carta e di migliorare ciò che, invece, non ha tuttora dato buoni frutti.

¹⁰⁶ Picotti L., "Il nuovo volto del sistema sanzionatorio del giudice di pace: considerazioni conclusive", in Picotti L., Spangher G. (a cura di), *op. cit.*, pag. 205.

Bibliografia di riferimento.

- Balloni A., Mosconi G., Prina F. (a cura di), *Cultura giuridica e attori della giustizia penale*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- Barcellona G., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Caltanissetta*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Caltanissetta, 15 gennaio 2005.
- Bianchini E., "Processi di vittimizzazione e competenze penali del giudice di pace", in *Salute e Società*, Anno VII, 1/2008, numero monografico a cura di Balloni A., Bisi R., "Processi di vittimizzazione e reti di sostegno alle vittime", pp. 27-39.
- Bisi R. (a cura di), *Vittimologia. Dinamiche relazionali tra vittimizzazione e mediazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- Buffa M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Ancona, 27 gennaio 2007.
- Buffa M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Ancona, 26 gennaio 2008.
- Buonajuto A., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Perugia*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Perugia, 27 gennaio 2007.
- Buonajuto A., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Perugia*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Perugia, 26 gennaio 2008.
- Caferra V. M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Bari*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Bari, 26 gennaio 2008.
- Cassata A. F., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Messina*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Messina, 15 gennaio 2005.
- Celesti S., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Palermo, 15 gennaio 2005.
- Cipriani R., Bolasco S. (a cura di), *Ricerca qualitativa e computer. Teorie, metodi e applicazioni*, FrancoAngeli, Milano, 1995.
- Commodaro R., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Catanzaro F.F.*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Catanzaro, 28 gennaio 2006.
- Corbetta P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna, 1999.
- Criscuoli E., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Genova*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Genova, 27 gennaio 2007.
- Cusimano G., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Brescia*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Brescia, 27 gennaio 2007.
- Dapelo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Trieste*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Trieste, 28 gennaio 2006.
- Dapelo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Trieste*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Trieste, 26 gennaio 2008.
- De Marco G., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Bari.*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Bari, 28 gennaio 2006.
- De Roberto M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Firenze*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Firenze, 28 gennaio 2006.
- Della Porta M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello de L'Aquila*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, L'Aquila, 28 gennaio 2006.
- Della Porta M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di L'Aquila*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, L'Aquila, 26 gennaio 2008.
- Dibitonto R., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Bari*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Bari, 15 gennaio 2005.
- D'Orazi L., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Bologna*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Bologna, 27 gennaio 2007.
- Drago F. M., *Relazione del Presidente F.F. della Corte di Appello di Firenze*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Firenze, 26 gennaio 2008.
- Dragotto G., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Ancona*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Ancona, 15 gennaio 2005.
- Esposito M., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Bologna*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Bologna, 28 gennaio 2006.
- Favara F., *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004 del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Roma, 11 gennaio 2005.
- Fancelli C., *Relazione del Presidente F.F. della Corte di Appello di Roma*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Roma, 26 gennaio 2008.
- Fazio N., *Relazione sull'amministrazione della giustizia nel Distretto di Messina 1 luglio 2005 - 30 giugno 2006*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Messina, 27 gennaio 2007.
- Fazio N., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Messina*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Messina, 26 gennaio 2008.
- Galgano V., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Napoli*,

Inaugurazione anno giudiziario 2005, Napoli, 15 gennaio 2005.

- Grechi G., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Milano*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Milano, 27 gennaio 2007.
- Grechi G., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Milano*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Milano, 26 gennaio 2008.
- Greco N., *Relazione del Presidente Reggente della Corte di Appello di Venezia*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Venezia, 27 gennaio 2007.
- Guidicini P., *Nuovo manuale della ricerca sociologica*, FrancoAngeli, Milano, 1991.
- Guidicini P., Castrignanò M., *L'utilizzo del dato qualitativo nella ricerca sociologica*, FrancoAngeli, Milano, 1997.
- Ingargiola F., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Caltanissetta*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Caltanissetta, 27 gennaio 2007.
- Lamonica A., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Brescia*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Brescia, 15 gennaio 2005.
- Lo Turco G. F., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Roma*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Roma, 28 gennaio 2006.
- Lo Turco G. F., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Roma*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Roma, 27 gennaio 2007.
- Losito G., *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, FrancoAngeli, Milano, 1996.
- Marletta G., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Catania*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Catania, 28 gennaio 2006.
- Marletta G., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Catania*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Catania, 27 gennaio 2007.
- Marvulli N., *Relazione sull'attività giudiziaria 2005 del Primo Presidente la Corte Suprema di Cassazione*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Roma, 27 gennaio 2006.
- Masetani G., *Relazione del Presidente F.F. sull'amministrazione della giustizia del Distretto di Firenze*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Firenze, 27 gennaio 2007.
- Mollo F. (a cura di), *La magistratura di pace in Europa. Ipotesi di armonizzazione dei sistemi*, Giappichelli Editore, Torino, 2005.
- Nastro D., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Salerno*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Salerno, 28 gennaio 2006.
- Nastro D., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Salerno*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Salerno, 27 gennaio 2007.

- Nastro D., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Salerno*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Salerno, 26 gennaio 2008.
- Nobile S., *La credibilità dell'analisi del contenuto*, FrancoAngeli, Milano, 1997.
- Novità M.F., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Torino*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Torino, 28 gennaio 2006.
- Numeroso R., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Napoli.*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Napoli, 28 gennaio 2006.
- Numeroso R., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Napoli.*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Napoli, 27 gennaio 2007.
- Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Cagliari, 27 gennaio 2007.
- Oliveri V., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Cagliari*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Cagliari, 26 gennaio 2008.
- Pagano U., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Lecce, 28 gennaio 2006.
- Pagano U., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Lecce, 27 gennaio 2007.
- Pagano U., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Lecce, 26 gennaio 2008.
- Passarelli N., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Campobasso*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Campobasso, 28 gennaio 2006.
- Passarelli N., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Campobasso*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Campobasso, 27 gennaio 2007.
- Pavone M., *Le nuove competenze del Giudice di Pace*, Halley editrice, Matelica (MC), 2005.
- Petraccone E., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona F.F.*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Ancona, 28 gennaio 2006.
- Picotti L., Spangher G. (a cura di), *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene detentive. Effettività e mitezza della sua giurisdizione*, Giuffrè Editore, Milano, 2003.
- Pintor F., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Bologna*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Bologna, 15 gennaio 2005.
- Porcelli D., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Genova*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Genova, 15 gennaio 2005.

- Rotolo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2006, Palermo, 28 gennaio 2006.
- Rotolo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Palermo, 27 gennaio 2007.
- Rotolo C., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Palermo*, Inaugurazione anno giudiziario 2008, Palermo, 26 gennaio 2008.
- Scalfati A. (a cura di), *Il giudice di pace. Un nuovo modello di giustizia penale*, CEDAM, Padova, 2001.
- Scalzo G., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Catania*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Catania, 15 gennaio 2005.
- Schettino G., "Un 'quadriennio di disapplicazione' della disciplina del Giudice di pace penale", 23 gennaio 2006, articolo disponibile sul sito dell'Ordine degli Avvocati di Nola www.iussit.it.
- Sirena P. A., *Relazione del Presidente della Corte di Appello di Catanzaro*, Inaugurazione anno giudiziario 2007, Catanzaro, 27 gennaio 2007.
- Strauss A., Corbin J., *Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques*, Sage Publications, Newbury Park-CA, USA, 1990.
- Strauss A., Corbin J. (Editors), *Grounded Theory in Practice*, Sage Publications, Thousand Oaks-CA, USA, 1997.
- Toriello F., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Lecce*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Lecce, 15 gennaio 2005.
- Tufano V., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Potenza*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Potenza, 15 gennaio 2005.
- Vacca G., *Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Perugia*, Inaugurazione anno giudiziario 2005, Perugia, 15 gennaio 2005.
- Vaccaro A. R., *Relazione del Presidente per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2007 nel distretto della Corte di Appello di Potenza*, Potenza, 27 gennaio 2007.
- Vidoni Guidoni O., *Quale giustizia per il giudice di pace? Nascita e consolidamento di una magistratura onoraria*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.