

Passioni e amarezze, visti dal di dentro

di Renato Amoroso (*)

Un magistrato onorario che esercita le funzioni giurisdizionali al pari del magistrato ordinario. Non ha un rapporto di impiego con lo Stato e non ha diritto ad assistenza malattia e previdenza. È un Giudice facilmente accessibile dal cittadino e il processo che si svolge dinanzi a lui è caratterizzato da semplicità e speditezza. Nonostante la notevole mole di lavoro svolto, viene sistematicamente trascurato dalle competenti istituzioni per investimenti, personale e strumenti di lavoro. Sono passati 15 anni dalla sua istituzione e le considerazioni di un addetto ai lavori si fanno amare.

La figura del giudice di pace

Anche se i lettori di questa rivista sono certamente informati dell'argomento, non è inutile ricordare le caratteristiche strutturali della figura del giudice di pace.

Il giudice di pace è un magistrato onorario che fa parte dell'ordinamento giudiziario, a differenza di altre figure di magistratura onoraria⁽¹⁾; egli esercita, quindi, le funzioni giurisdizionali al pari del magistrato ordinario.

Ha un mandato di quattro anni, su delibera del Consiglio Superiore della Magistratura e decreto del Ministro della Giustizia, al termine di un concorso per titoli e un tirocinio di sei mesi. È tenuto ad applicare la legge ed è soggetto a responsabilità disciplinare.

Egli non ha un rapporto di impiego con lo Stato, e non ha diritto pertanto all'assistenza malattia né alla tutela previdenziale. Il giudice di pace è retribuito con un'indennità in relazione al lavoro effettivamente svolto, alle udienze tenute, ai provvedimenti adottati.

Per accedere alla funzione di giudice di pace occorre avere conseguito la laurea in giurisprudenza e costituisce titolo preferenziale l'esercizio dell'attività forense; ad eccezione di alcuni Giudici nominati nella prima fase di attuazione di tale figu-

ra istituzionale, la maggior parte dei giudici di pace oggi in servizio svolge l'attività di avvocato in un circondario di Tribunale diverso da quello in cui svolgono le funzioni di Giudici.

L'ufficio del giudice di pace dispone di locali propri, con personale dipendente dal Ministero della Giustizia: l'ufficio è retto da un Coordinatore, con competenze identiche a quelle del Presidente del Tribunale, così definite dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Ha competenza in materia penale per una serie di reati perseguibili a querela della persona offesa quali ad esempio: percosse (art. 581 c.p.); lesioni personali dolose e colpose (artt. 582 e 590 c.p.); ingiuria (art. 594 c.p.); diffamazione (art. 595 c.p.); minaccia (612 c.p.).

È inoltre specificamente competente per reati in materia di immigrazione clandestina (recentemente arricchiti di nuove figure di illecito con decreto legge n. 89/2011: tali nuovi reati, prima della novella, erano di competenza del Tribunale).

Ha competenza in materia civile, fra l'altro, per: cause relative a beni mobili fino ad euro 5.000,00; cause relative a sinistri stradali fino ad euro 20.000,00; opposizioni a sanzioni amministrative derivanti da circolazione stradale.

Qualche luogo comune da sfatare

È stato affermato che il giudice di pace sarebbe "il Giudice del consumatore": sono necessari chiarimenti importanti. Nessun Giudice è schierato in favore e a tutela di una delle parti contendenti; se così

* Coordinatore dell'Ufficio di Monza.

⁽¹⁾ Giudici delle Commissioni tributarie, Consulenti dei Tribunali per i minorenni, Vice Procuratori onorari, etc.

fosse egli cesserebbe immediatamente di essere Giudice, in quanto verrebbe meno la caratteristica essenziale della sua funzione, cioè l'imparzialità.

L'espressione sopra riportata, più esattamente, fa riferimento alla maggiore semplicità del rito processuale dinanzi al giudice di pace ed alla accessibilità a tale figura giurisdizionale; il cittadino può anche difendersi da solo, per le cause di valore inferiore ad euro 512,00 e, se in possesso di competenze giuridiche, anche per valori superiori. Infine il cittadino direttamente interessato alla lite può facilmente entrare in contatto con il Giudice, partecipando personalmente alle udienze. Si è quindi spesso parlato del giudice di pace quale "Giudice di prossimità".

Anche se, solo in apparenza, le questioni trattate dinanzi al giudice di pace sono più semplici di quelle di competenza del Tribunale, va considerato che si tratta di casi concreti che incidono direttamente nella vita quotidiana delle persone e da queste particolarmente sentite. È sufficiente pensare a casi quali: una vacanza rovinata, un grave disservizio postale o telefonico, le immissioni di rumori molesti, la maleducazione di un vicino di casa, il danno subito a seguito di sinistro stradale.

In simili situazioni il cittadino entra in contatto diretto con la persona del Giudice e, tramite il giudice di pace, lo Stato spende la sua più immediata credibilità di ente amministratore dell'unico servizio non privatizzabile, la giustizia.

Tali preliminari considerazioni rendono evidente la legittima attesa, da parte del cittadino, della realizzazione efficace di un servizio accessibile e insostituibile. Sarebbe quindi logico attendersi dallo Stato un forte investimento di mezzi e persone in una funzione di servizio capillarmente diffusa sul territorio e verso la quale la sensibilità del cittadino è significativamente elevata.

Purtroppo la realtà operativa non corrisponde a tale attesa, come si vedrà più avanti.

La "prossimità": esaminiamo alcuni aspetti concreti

Il comune cittadino, quale consumatore finale di molteplici prodotti e servizi, ha diritto di promuovere controversie giudiziarie presso l'ufficio giudiziario della sua residenza contro, ad esempio, Banche, Assicurazioni, Compagnie telefoniche, Tour Operator per danni subiti a seguito di convenzioni di vario tipo: è quella che comunemente si chiama "tutela del consumatore" che, come già visto, non comporta per il giudice di pace uno schieramento preconstituito a favore dello stesso. Più precisamente si tiene conto della condizione di minor potere con-

trattuale del singolo nei confronti di soggetti imprenditoriali di grandi dimensioni e di potenza economica di gran lunga superiore. La maggiore semplicità delle procedure permette, di regola, un avvicinamento della persona alla gestione della controversia e una maggiore comprensibilità delle regole e delle decisioni.

L'automobilista che incorre in violazioni al Codice della Strada ha diritto di proporre autonomamente, e senza necessità dell'assistenza di un avvocato, ricorso all'autorità giudiziaria sostenendo la illegittimità dell'addebito di responsabilità; gli uffici, in genere, mettono a disposizione la modulistica necessaria e tutte le informazioni utili. È in progetto da parte del Ministero della Giustizia la informatizzazione del servizio e la accessibilità tramite Internet a tutti i cittadini di ogni particolare utile alla controversia. In attesa della realizzazione pratica di tale progetto, molti uffici si sono attrezzati con siti Internet propri che contengono già tale materiale⁽²⁾. Il cittadino interviene di persona dinanzi al Giudice, che può disporre d'ufficio ogni accertamento utile; il rapporto diretto fra cittadino e Giudice, pur nel rispetto delle norme di diritto, permette di affrontare con la dovuta attenzione le caratteristiche del caso concreto, adottando di volta in volta le soluzioni più adeguate ed eque.

La competenza attribuita al giudice di pace in materia di sanzioni amministrative, conseguenti all'uso di sostanze stupefacenti per uso personale, è un settore spesso sottovalutato. Di solito non si fa cenno di ciò nelle cronache di stampa. In breve si tratta di misure restrittive della libertà di movimento, impartite dal Questore e convalidate dal giudice di pace; ad esempio, il divieto di condurre veicoli a motore per un certo periodo, il divieto di uscire dalla propria abitazione dalle ore 22.00 alle ore 06.00, il divieto di allontanarsi dal Comune di residenza, l'obbligo di presentarsi presso l'organo di Polizia due o tre volte alla settimana.

Tali misure sono di per sé afflittive ma hanno anche scopo preventivo, per tentare di evitare che il soggetto ricada nell'uso personale di stupefacenti. Accanto a ciò vi sono misure disposte dal Prefetto in ordine all'effettuazione di un percorso di recupero presso la Asl competente per territorio.

Tutto ciò può in concreto interferire con le attività familiari, di studio o di lavoro del soggetto interessato. La possibilità di accedere facilmente e con procedure semplificate ad un organo di giustizia

⁽²⁾ Gli uffici di Milano e Monza collaborano strettamente in tale ambito ed hanno altresì costituito un ufficio studi comune.

permette di rappresentare le particolarità del caso concreto, con una possibilità di comunicazione che l'autorità giudiziaria ordinaria in genere non offre.

Le origini del progetto del giudice di pace

Prima dell'introduzione del giudice di pace esisteva la figura del conciliatore, presso tutti i Comuni di Italia. Nel convincimento istituzionale di base è sempre rimasta presente l'idea di una figura autorevole, di tipo giurisdizionale, alla quale ricorrere per tentare di risolvere una controversia, anche con strumenti diversi dal processo tradizionale. Anche dopo l'avvento del giudice di pace, pertanto, è rimasta vigente la norma che disciplina il tentativo di conciliazione in sede stragiudiziale ma dinanzi ad un organo giurisdizionale⁽³⁾. I lavori della Commissione parlamentare che volle dar vita all'istituzione del giudice di pace ebbe modo di sottolineare con forza la principale funzione conciliativa che si voleva diffondere attraverso tale figura di nuovo Giudice.

Unitamente a detta possibilità, l'ordinamento ha mantenuto la proposizione per via orale di una domanda giudiziaria⁽⁴⁾; in tal caso il Giudice deve limitarsi a ricevere dalla parte interessata la propria volontà di promuovere una vera e propria lite giudiziaria nei confronti di altro soggetto. La semplicità della procedura attiene alla sola fase della proposizione della domanda mentre tutto il successivo svolgimento del processo civile segue le regole ordinarie.

La volontà del legislatore di mantenere questi due istituti è stata interpretata come espressione del progetto di conservare nel giudice di pace la struttura di un organo giudiziario semplice e facilmente accessibile, anche senza l'obbligatorietà dell'assistenza legale; si è altresì ritenuto di attribuire alla competenza di tale Giudice materie e questioni di valore e contenuto modesto, tenendo conto dei requisiti richiesti per la nomina.

Pertanto quando, circa 15 anni or sono, fu abolito il

giudice conciliatore e introdotto il giudice di pace, l'ordinamento aveva previsto una struttura diffusa capillarmente sul territorio ma semplice nella consistenza, nella competenza e nelle procedure.

Negli anni successivi fu realizzata la riforma del cosiddetto "Giudice unico", con l'abolizione del Pretore e la riduzione del numero dei componenti dei collegi giudicanti nei Tribunali, nelle Corti di appello e anche presso la Suprema Corte di Cassazione; ciò avrebbe dovuto provocare la liberazione di nuove risorse personali e l'abbreviazione dei tempi di definizione dei giudizi, soprattutto civili.

Nello stesso momento sono state attribuite al giudice di pace nuove e più vaste competenze, allo scopo di alleggerire i Tribunali; il risultato concreto è stato quello di investire il giudice di pace di compiti, competenze e professionalità pressoché simili a quelli che una volta erano del Pretore. Ma a tale evoluzione, che avrebbe potuto anche avere effetti positivi, si è accompagnata un'altra ben più devastante realtà storica.

È sotto gli occhi di tutti, ma soprattutto degli addetti ai lavori, la degenerazione del rapporto fra politica e magistratura, che ha avuto inizio con la fase cosiddetta di "Mani pulite"; abbiamo quindi assistito ad una costante contraddizione fra le promesse e i proclami di grandi riforme, mai concretizzate, e il costante impoverimento degli investimenti in campo di giustizia. Nonostante il richiamo (del tutto apparente) alla managerialità nella gestione della cosa pubblica, nella giustizia non si è mai investito nulla, anzi abbiamo assistito ad un palese disinvestimento, attraverso la esplicita riduzione del personale amministrativo, il pensionamento anticipato senza sostituzione con altro personale, l'assenza di concorsi per cancelliere, l'omessa costruzione di una nuova generazione di dirigenti. Non si tratta di una coincidenza o di un caso; si tratta dell'esplicito progetto politico di mantenere l'amministrazione della giustizia in una condizione di inefficienza, per poter accusare i magistrati di essere la vera causa dei tempi biblici di definizione dei processi, del maturare della prescrizione che libera i criminali, della mancata condanna dei colpevoli. Tale progetto politico intende punire la magistratura di avere indagato nei loschi affari di una certa parte della politica, e di avere reso evidente il clientelismo e il tornaconto personale della maggior parte di coloro che rivestono incarichi di governo, in senso lato, e fino a ricomprendere gli enti economici territoriali. In realtà il disinvestimento sistematico nell'unico

⁽³⁾ Art. 322 c.p.c.: «L'istanza per la conciliazione in sede non contenziosa è proposta anche verbalmente al giudice di pace competente per territorio secondo le disposizioni della sezione III, capo I, titolo I, del libro primo.

Il processo verbale di conciliazione in sede non contenziosa costituisce titolo esecutivo a norma dell'art. 185, ultimo comma, se la controversia rientra nella competenza del giudice di pace. Negli altri casi il processo verbale ha valore di scrittura privata riconosciuta in giudizio».

⁽⁴⁾ Art. 316 c.p.c.: «Davanti al giudice di pace la domanda si propone mediante citazione a comparire a udienza fissa. La domanda si può anche proporre verbalmente. Di essa il giudice di pace fa redigere processo verbale che, a cura dell'attore, è notificato con citazione a comparire a udienza fissa».

servizio non privatizzabile⁽⁵⁾ nuoce a tutta la collettività e garantisce l'impunità ad una ristretta casta di potere. Tutto ciò ha travolto anche il giudice di pace.

Alcuni casi pratici nell'esperienza quotidiana del giudice di pace

Il cosiddetto "danno da vacanza rovinata" è un dato storico di recente acquisizione, nel panorama della realtà giudiziaria. Occorre considerare che il prodotto acquistato dal consumatore viene pagato per intero assai prima di essere concretamente consumato: esso, inoltre, è facilmente pregiudicato da contrattempi o disavventure spesso riconducibili a incompetenza e disorganizzazione degli operatori sul territorio. È facile comprendere che una vacanza rovinata, ad esempio, da un alloggio disagiato, o comunque non corrispondente a quanto garantito, crea un danno immediato e non rimediabile, soprattutto sul piano psicologico.

Non occorre disporre una consulenza tecnica di ufficio per capire che l'attesa della persona, connessa ad un periodo anche breve di vacanza, viene posta nel nulla da ritardi ingiustificati, alloggi sporchi, vitto scadente. In tali casi il risarcimento a posteriori, per di più realizzato soltanto in danaro, non soddisfa il danneggiato se non parzialmente.

La maggior parte delle controversie in tale settore si svolge dinanzi al giudice di pace per ragioni di competenza per valore. La maggiore semplicità della procedura e l'accessibilità, di cui già si è detto, costituiscono per il cittadino un incoraggiamento alla tutela dei suoi interessi che non può e non deve essere disattesa da eccessivi formalismi o dal confronto con organismi aziendali di grandi dimensioni o studi legali di particolare notorietà.

Ciò non altera né le norme sostanziali di diritto né le norme processuali, ma l'introduzione di un "codice del consumatore" deve essere valutata dall'organo giurisdizionale quale esplicita volontà del legislatore di tutelare la parte contrattualmente più debole, che non ha possibilità di pretendere condizioni contrattuali personalizzate e che, quando subisce un danno da inadempimento, si trova spesso penalizzato oltre ogni ragionevole giustificazione.

«Con il contratto avente ad oggetto un pacchetto turistico "tutto compreso", sottoscritto dall'utente sul-

la base di un'articolata proposta contrattuale, spesso basata su un dépliant illustrativo, l'organizzatore o il venditore assumono specifici obblighi, soprattutto di tipo qualitativo, riguardo a modalità di viaggio, sistemazione alberghiera, livello dei servizi etc, che vanno "esattamente" adempiuti. Pertanto qualora la prestazione non sia esattamente realizzata, sulla base di un criterio medio di diligenza (art. 1176, comma 1, c.c.) si configura una responsabilità contrattuale, tranne nel caso in cui organizzatore o venditore non forniscano adeguata prova di un inadempimento ad essi non imputabile»⁽⁶⁾.

«Il turista-consumatore ha diritto al risarcimento del danno non patrimoniale da parte dell'organizzatore o del venditore, anche se la responsabilità sia ascrivibile ad altri prestatori di servizi, identificabili come optional. Il danno da vacanza rovinata è inquadabile nell'ambito del danno non patrimoniale e come tale risarcibile ai sensi dell'art. 2059 c.c.»⁽⁷⁾. Tali sintetici e sommari riferimenti di giurisprudenza mettono nella dovuta evidenza l'attenzione che ogni Giudice deve impiegare in materia; il giudice di pace appare l'organo più adatto alla personalizzazione del danno e alla considerazione concreta del fatto, nella sua realtà storica e nell'attualità del pregiudizio arrecato.

Le sanzioni per violazioni al Codice della Strada e la responsabilità dei Comuni sulle "buche stradali"

«Toglietemi tutto ma non i punti della patente». Potremmo sintetizzare così la reazione emotiva dell'automobilista all'introduzione della patente a punti e delle sanzioni e procedure che producono l'applicazione di tale sanzione.

L'inasprimento delle sanzioni, da sola e non accompagnata da un'efficace opera di educazione e prevenzione, non ha mai prodotto la scomparsa delle condotte illecite. L'osservazione dei casi concreti, quotidiana nella prassi giudiziaria, ci rende evidente che l'automobilista italiano ha imparato ad usare la cintura di sicurezza ma non vuole abbandonare l'uso del cellulare durante la guida (nonostante l'avvento della tecnologia bluetooth e il modesto costo di un auricolare). È molto preoccupante, inoltre, la totale assenza di consapevolezza della

⁽⁶⁾ Cass. civ., sez. III, 4 marzo 2010, n. 5189.

⁽⁷⁾ Cass. civ., sez. III, 13/11/2009, n. 24044 – (In senso conforme: Trib. Torino, 8 novembre 1996; Corte giust. Ce, 12 marzo 2002, C-168/2000; Trib. Venezia, 24 settembre 2000; Trib. Bologna, 7 giugno 2007; Trib. Salerno, 13 gennaio 2009; Trib. Saluzzo, 25 febbraio 2009; Trib. Cagliari, 30 ottobre 2009; Cass. civ., 4 marzo 2010 n. 5189).

⁽⁵⁾ Tutti i servizi in genere possono essere gestiti anche da soggetti privati: i trasporti, l'istruzione, la sanità, l'informazione. Una gestione privata della giustizia darebbe ragione soltanto ai più ricchi e potenti.

pericolosità dell'assumere bevande alcoliche prima di porsi alla guida. La severità delle sanzioni non ha prodotto una seria considerazione dei comportamenti concreti.

In occasione dell'applicazione delle misure afflittive sulla patente, gli automobilisti scoprono una serie di motivazioni di ricorso che rappresentano forse la parte peggiore della fantasia italiana. Dalla lettura dei motivi per i quali il Giudice dovrebbe, secondo i ricorrenti, restituire la patente al conducente, si può dedurre quanto segue:

- il popolo italiano lavora al 100% e la disoccupazione è un falso problema;
- per svolgere il proprio lavoro tutti hanno necessità assoluta di guidare l'auto;
- tutti hanno in famiglia un disabile o un anziano da portare quotidianamente dal medico o in ospedale o dal terapeuta.

Ciononostante si può osservare che la possibilità per il ricorrente di difendersi da solo costituisce un'occasione di incontro fra autorità e cittadino, che è utile cogliere. Non sempre ciò si può realizzare, in quanto l'animosità che caratterizza il contenzioso fra cittadini e Polizie locali non è facilmente contrastabile.

Tuttavia si possono produrre buoni risultati attraverso pochi strumenti, di semplice attuazione pratica:

- la diffusione di Internet consiglia di realizzare siti web degli uffici giudiziari⁽⁸⁾, contenenti i chiarimenti utili, la modulistica necessaria, le istruzioni per la presentazione dei ricorsi (non tutti sanno, ad esempio, che la comunicazione dell'udienza di discussione non è dovuta per i residenti fuori dal Comune in cui è situato l'ufficio giudiziario);
- è opportuno che gli uffici diano informative chiare e complete sugli aspetti procedurali dei ricorsi, anche distribuendo stampati e pro memoria. Perdere un ricorso perché non si era informati, ad esempio, dell'obbligatorietà della presenza fisica all'udienza è difficilmente accettabile.
- all'udienza il Giudice deve conoscere i motivi di ricorso e poterne discutere compiutamente con un soggetto che non ha cognizioni giuridiche. Rendere ragione della norma del Codice della strada permette di svolgere anche un'opera educativa preziosa.
- le Polizie locali devono essere puntuali e diligenti nell'invio della documentazione e contribuire alla discussione in modo collaborativo con l'organo giudicante.

In occasione della pretesa risarcitoria

dell'automobilista, connessa allo stato di pessima manutenzione delle strade, l'opera del Giudice assume caratteristiche particolari. La giurisprudenza che si è formata in materia è complessa e mutevole; il trasferimento dei criteri di accertamento della responsabilità nella specificità del caso concreto obbliga il Giudice ad una motivazione attenta e comprensibile.

L'orientamento più tradizionale della giurisprudenza teneva conto del fatto che il danneggiato ha comunque l'onere di fare tutto il possibile per evitare il danno e, pertanto, ove l'ostacolo fosse visibile ed evitabile, non si potesse addebitare automaticamente una responsabilità all'ente pubblico. Detta responsabilità poteva essere invocata solo nell'ipotesi che la buca o avvallamento costituisse nel caso concreto "insidia o trabocchetto", non prevedibile e non evitabile con la normale diligenza⁽⁹⁾.

La giurisprudenza menzionata ha altresì ammesso la possibilità di un concorso di colpa fra privato e Pubblica Amministrazione nella produzione dell'evento dannoso, prima esclusa. Con sentenza 23 luglio 2003, n. 11446 la Cassazione ha ridato corpo ad un orientamento già affermato ma fino ad allora quasi minoritario⁽¹⁰⁾: il regime di responsabilità ex art. 2051 c.c. è applicabile al caso di danno prodotto da manchevolezze della manutenzione del manto stradale. Per l'esclusione dell'applicazione di tale regime occorre la dimostrazione dell'impossibilità oggettiva per l'ente pubblico di esercitare un controllo continuo e completo sullo stato delle strade. Si ritiene che tale impossibilità, si ripete "oggettiva", dipenda dalla duplice condizione di un uso generalizzato del bene, da parte di una massa cospicua di utenti, e della notevole estensione del bene stesso.

Resta il fatto che l'ente pubblico potrà essere esonerato dalla responsabilità soltanto fornendo elementi di giudizio utili a provare che il danno è frutto del caso fortuito o del fatto, esclusivo o concorrente, del danneggiato o di un terzo. L'eventuale prova del fatto del danneggiato vale ad esimere l'ente da responsabilità al pari della prova del fatto fortuito⁽¹¹⁾.

È doveroso pretendere dai Comuni lo svolgimento di una manutenzione costante ma non si può pretendere un pattugliamento capillare di ogni metro

⁽⁹⁾ In tal senso, fra le più significative, Trib. Milano, 27 gennaio 2003, Cass., 3 dicembre 2002, n. 17152.

⁽¹⁰⁾ V. Cass. 15 gennaio 2003, n. 488, Cass., 13 gennaio 2003, n. 289, Cass., 31 luglio 2002, n. 11366.

⁽¹¹⁾ Cass., 26 marzo 2002, n. 4308, Cass., 20 luglio 2002, n. 10641.

⁽⁸⁾ www.giudicedipacedimonza.it e www.giudicedipacedimilano.it

quadrato di strada, in un territorio spesso assai ampio e battuto da una quantità vasta di veicoli di diverso genere.

È altrettanto doveroso pretendere dall'automobilista una condotta prudente e la costante padronanza del veicolo, attraverso una velocità adeguata, l'osservanza delle distanze di sicurezza, la buona manutenzione del proprio veicolo.

Il punto di equilibrio fra tali diverse ragioni è affidato al prudente apprezzamento del caso concreto da parte del Giudice. Ancora una volta un organo giudicante vicino alla realtà vissuta delle persone può dare quel contributo qualitativo tanto atteso.

Immissioni di rumori e fumi molesti

L'imbarbarimento della convivenza, soprattutto nei grandi agglomerati urbani, ha prodotto il proliferare di controversie in tale ambito. Paradossalmente, la scelta del legislatore di favorire il recupero a scopo abitativo dei sottotetti ha provocato un numero cospicuo di liti aventi ad oggetto le immissioni di rumori eccedenti la normale tollerabilità.

In taluni casi il Giudice ha condannato il proprietario del sottotetto recuperato all'esecuzione di lavori di insonorizzazione della soletta di divisione fra gli appartamenti.

Il criterio di legge non può essere agganciato a rigidi parametri precostituiti; qualcosa di simile è stato adottato in materia di esercizi pubblici e di emissioni di rumori, misurabili in decibel⁽¹²⁾. I medesimi criteri, tuttavia, non sono applicabili nei rapporti fra privati cittadini e nelle abitazioni.

Ma come può essere misurata l'eccedenza oltre la normale tollerabilità dei rumori prodotti, ad esempio, dalla vita quotidiana degli occupanti del piano superiore?

Al di là dei problemi concreti connessi alla possibilità di misurare l'intensità dei rumori, attraverso appositi strumenti oggi disponibili, resta il difficile compito di dover valutare la soggettività nella valutazione di ciò che è tollerabile e ciò che non lo è. Chi non ha mai avuto al piano di sopra nessun insediamento abitativo, riterrà intollerabile ogni nuovo rumore; non si tratta, come appare subito evidente, di un criterio oggettivo che possa dare fondamento ad una sentenza del Giudice.

Ancora una volta il caso specifico ammetterà, di volta in volta, soluzioni differenti e il giudice di pace, proprio per la sua costituzionale caratteristica di Giudice prossimo alla vita vissuta, avrà il compito di rendere efficace la soluzione.

⁽¹²⁾ Ciò attiene soprattutto ai locali ove si trasmette musica.

«Non avendo il limite di tollerabilità delle immissioni rumorose carattere assoluto, ma essendo esso relativo alla situazione ambientale, variabile da luogo a luogo, secondo le caratteristiche della zona e le abitudini degli abitanti, spetta al giudice del merito sia accertare in concreto il superamento della normale tollerabilità e l'individuazione degli accorgimenti idonei a ricondurre le immissioni nell'ambito della normale tollerabilità»⁽¹³⁾.

L'eliminazione della causa dell'intollerabile immissione permette di ritenere soddisfatta la domanda di tutela del diritto personale. In tal senso si è pronunciata la giurisprudenza, anche in tempi recenti: «Non ha diritto al risarcimento a titolo di danno morale il vicino che vede disturbata la propria tranquillità domestica a causa dei rumori provenienti da un ristorante attiguo alla sua abitazione. Affinché ricorra l'ipotesi di cui all'art. 2059 c.c. occorre dimostrare la sussistenza di un fatto illecito che costituisce reato o la lesione di un valore della persona tutelato dalla Costituzione. Nella specie, il superamento della soglia per le immissioni acustiche imposta dalla legge n. 447/1995 configura solo un illecito amministrativo e, da solo, non integra di per sé il reato ex art. 659 c.p. ("Disturbo del riposo delle persone"); né l'ipotesi risarcitoria può trovare fondamento nell'art. 2 cost., atteso che il diritto alla tranquillità domestica non rientra in tale norma»⁽¹⁴⁾. «In tema di risarcimento del danno derivato da immissioni eccedenti la normale tollerabilità, l'accertamento dell'eventuale intollerabilità delle stesse non esonera il molestato dall'onere di provare la specifica compromissione patologica della sua salute, non potendosi identificare detta compromissione nei meri "fastidi" naturalmente conseguenti alle immissioni moleste»⁽¹⁵⁾.

La situazione attuale

Le intenzioni del legislatore, dirette all'attuazione di una giustizia semplice ed accessibile, sono state stravolte dalle successive riforme, o presunte tali, della giustizia. È superfluo ripercorrere tappe e date dei rimaneggiamenti, talvolta maldestri, operati da un legislatore frettoloso, spesso incompetente e recentemente attento molto di più all'immagine ed alla propaganda piuttosto che ad interventi ben strutturati ed efficaci. Da ultimo il D.L. n. 150/2011 ha voluto disporre l'applicazione del rito del lavoro al-

⁽¹³⁾ Cass. civ., sez. II, 12 febbraio 2010, n. 3438.

⁽¹⁴⁾ Cass. civ., sez. II, 8 marzo 2010, n. 5564.

⁽¹⁵⁾ Cass. civ., sez. III, 10 dicembre 2009, n. 25820.

le controversie attinenti le violazioni al Codice della Strada, nonostante l'incompatibilità del processo dinanzi al giudice di pace con il rito del lavoro, già dichiarata dalla Cassazione con ordinanza n. 21418 del 2008. Il severo regime di preclusioni e decadenze, imposte alle parti dal suddetto rito, rischia di compromettere il diritto di difesa al di là di qualsiasi giustificazione di celerità della decisione.

La realtà odierna del giudice di pace, a distanza di 15 anni dalla sua introduzione, può essere così sintetizzata:

- le materie attribuite alla sua competenza si sono costantemente allargate e vanno dalle liti di valore entro i 5 mila euro (20.000 per i sinistri stradali), fino ai reati ed illeciti amministrativi connessi all'immigrazione, alle sanzioni in materia di uso di stupefacenti;

- i riti processuali da applicare sono identici a quelli della magistratura ordinaria;

- la competenza e la professionalità richieste al giudice di pace sono di massimo livello;

- l'aggiornamento specifico, normativo e di giurisprudenza, è necessario ma anche obbligatorio, attraverso la frequenza di seminari e incontri di studio;

- esiste una commissione permanente per la formazione della magistratura onoraria e presso il Consiglio giudiziario in ogni Corte di appello i giudici di pace sono rappresentati con quattro membri effettivi;

- la valutazione della preparazione professionale è quadriennale;

- il volume di lavoro svolto ha reso il giudice di pace "indispensabile" (dati unanimi rilevati dalle relazioni in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario);

- il giudice di pace smaltisce il 50% dei processi civili, il 70% dei sinistri stradali, tutta la materia delle sanzioni connesse alle violazioni al codice della strada, tutta la materia dell'immigrazione (sia amministrativa che penale);

- la vigilanza dei Consigli giudiziari e del Consiglio Superiore della Magistratura sul comportamento dei giudici di pace è intensa.

A tali elementi, che indicano una collocazione odierna del giudice di pace fra le figure fondamentali e qualificate dell'ordinamento giudiziario, si devono peraltro aggiungere note particolarmente negative:

- l'ufficio del giudice di pace è sistematicamente escluso dai progetti innovativi ministeriali (sistemi informatici, processo telematico, attrezzature per i processi penali), nonché dai vari "protocolli, tavoli,

osservatori per la giustizia"⁽¹⁶⁾;

- il giudice di pace fa parte dell'ordinamento giudiziario ma ce ne si ricorda solo quando bisogna "scaricare" sullo stesso il lavoro giudiziario mal visto dai Tribunali⁽¹⁷⁾;

- l'ufficio resta soggetto, come tutti gli uffici giudiziari, agli adempimenti statistici e di comunicazione varia all'amministrazione centrale, nonché a tutti gli obblighi formali inerenti gli acquisti di materiali di consumo, anche di modesto importo, senza poter godere né di strumenti adeguati né della necessaria assistenza;

- le risorse finanziarie sono state ridotte di oltre il 50% rispetto a circa due anni fa, e fra poco mancheranno la carta per le fotocopie e i toner per i fax e le stampanti;

- mancano computer, scanner, fax, posta certificata, firme digitali;

- il personale amministrativo è in costante riduzione, fino ad avere piante organiche del tutto prive di cancelliere, con conseguenti distacchi da altre sedi;

- non vengono banditi concorsi né per giudici di pace né per personale amministrativo da molti anni;

- le sedi giudiziarie non vengono riviste da molto

(16) Anche di recente l'agenzia di stampa (ASCA) ha dato la seguente notizia - Roma, 5 ott. - «Entro febbraio-marzo saranno distribuite dalle 15 alle 20 mila apparecchiature informatiche in 600 uffici italiani e sarà completato il piano straordinario di digitalizzazione della giustizia». Lo afferma il ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Renato Brunetta, parlando in conferenza stampa a Palazzo Chigi del piano straordinario di digitalizzazione della giustizia, «che si concluderà in anticipo rispetto al previsto, cioè tre mesi prima».

«A poco più di 200 giorni dalla sua presentazione, avvenuta lo scorso 14 marzo, - si legge in una nota - vi hanno aderito 451 Uffici giudiziari (95% del totale), mentre i restanti 26 Uffici giudiziari stanno formalizzando la loro partecipazione al Piano. Tra gli aderenti vanno segnalati 157 Tribunali Ordinari su 165 (95% del totale) con una popolazione coinvolta di quasi 59 milioni di cittadini (98% del totale). Per quanto riguarda gli avvocati, 136 Ordini su 165 hanno fornito le informazioni di base per iniziare a dare avvio ai nuovi processi previsti dal Piano».

Il ministro della Giustizia, Francesco Nitto Palma, in conferenza stampa ringrazia Brunetta "per l'intuizione tutta sua e per le risorse utilizzate che appartengono al suo dicastero".

Peccato che al giudice di pace non sia mai stato comunicato alcunché; dopo aver preso atto delle giuste lamentele di molti uffici, il portavoce del ministro Brunetta ha risposto, polemico e irato, che il progetto non comprende il giudice di pace (?!). Un ulteriore esempio della distanza che separa "il palazzo dei poteri" dal "territorio dei servizi".

(17) Nel tentativo di rendere la legislazione italiana conforme alla direttiva europea sui rimpatri n. 115/08, tutta la materia dell'immigrazione è stata riformata - si fa per dire - dal recente D.L. n. 89/2011 con l'introduzione di quattro nuovi reati, già di competenza dei Tribunali e ora attribuiti alla competenza del giudice di pace e da celebrare con il rito cosiddetto "a presentazione immediata", cioè un rito direttissimo che non può essere chiamato così perché il D.Lgs. n. 274/2000 esclude che dinanzi al giudice di pace si applichino le norme tipiche di tale tipo di processo.

tempo e sono numerose le sedi prive anche di un solo Giudice;

- la retribuzione del giudice di pace è “a cottimo”, quando detta forma retributiva è illecita nel rapporto di lavoro privato;

- il giudice di pace non ha alcuna tutela sanitaria né previdenziale⁽¹⁸⁾;

- il Ministero, e la politica tutta, hanno più volte promesso riforme di settore, che non sono mai arrivate neppure ad un progetto di legge ufficiale.

È fortissima la contraddizione fra l'affermazione della indispensabilità della figura del giudice di pace, sostenuta dall'apprezzamento ufficiale del suo contributo, con la trascuratezza totale che l'amministrazione dimostra nei confronti delle persone che svolgono tale funzione. Talvolta è doloroso osservare analogo atteggiamento in parti della magistratura ordinaria e dell'avvocatura.

Anche le associazioni di categoria, che dovrebbero in modo unitario sostenere il lavoro dei vari uffici, sono da anni impegnate in conflitti personali che rendono sterili tutte le iniziative. Il complesso di tutti tali elementi produce quotidianamente disaffezione, amarezza e disinteresse per una funzione formativa per la persona del professionista e per la partecipazione attiva alla convivenza civile.

Che cosa si potrebbe fare

In primo luogo si impone una *constatazione oggettiva*: l'ordinamento giudiziario italiano non può più fare a meno del giudice di pace, pena l'impossibilità immediata di dare risposta alla domanda di giustizia.

Pertanto la *finalità del progetto* di riforma deve consistere nel *rafforzare* la funzione del giudice di pace sul territorio, anche utilizzando elementi di decentramento concreto sul piano organizzativo.

Modalità di realizzazione

In primo luogo la cosiddetta *giustizia minore non esiste*.

Il Giudice deve essere vissuto quale funzione che può essere avvicinata e dalla quale ricevere la disponibilità all'ascolto.

Dunque la *modalità di attuazione* della funzione che abbiamo individuato risiede nel “dare una risposta organizzata alla realtà conflittuale che emerge dalla vita vissuta delle persone”.

⁽¹⁸⁾ Solo di recente, con delibera del 6 luglio 2011, il CSM ha introdotto la possibilità di prorogare il mandato del giudice di pace per motivi di maternità. Il tentativo è lodevole ma il legislatore brilla ancora una volta per la sua trascuratezza.

Strutturare una riforma dal punto di osservazione dello Stato vuol dire costruire il progetto a partire da chi “riceve” la domanda di giustizia e deve rispondervi.

Occorre *attrezzare adeguatamente* colui che deve rispondere alla domanda di giustizia, e da cui ci si attende una risposta corretta, competente e professionale.

Quando intervenire:

- “prima” nel momento del reclutamento.

Il contributo professionale non è più rinunciabile, pertanto l'abilitazione all'esercizio della professione forense è requisito essenziale.

- “durante” il momento della formazione.

La competenza e la professionalità, unite all'aggiornamento, fanno parte del concetto di “formazione permanente”, cioè di un progetto che non ha mai fine.

È interesse dello Stato conservare la risorsa così prodotta e formata attraverso:

a) la stabilità del mandato, pur con la verifica della permanenza della qualità, corrisponde non ad un interesse dell'individuo ma **ad** una necessità del servizio.

b) la garanzia di assistenza alla salute e la tutela previdenziale è espressione di civiltà: difficile dissentire. Come può lo Stato tollerare ancora di avvalersi di professionisti a cottimo e in nero?

c) la retribuzione equa e commisurata alla funzione oltre a corrispondere a principi costituzionali, soddisfa l'interesse dell'ordinamento a conservare l'utilizzo della risorsa umana, alimentando l'interesse individuale a proseguire nella prestazione.

Nessun Giudice può lavorare senza un supporto amministrativo.

È assurdo e inutile ipotizzare rivoluzioni tecnologiche senza strumenti tecnici e senza le persone che possano far funzionare le macchine; non esiste un distributore automatico di sentenze, come se la decisione di un caso concreto fosse poco più di una merendina.

Il passaggio attuativo sconta necessariamente l'esigenza di risorse, nel duplice senso degli strumenti accoppiati alle persone.

mezzi + persone = risorse

Di tale compito è inevitabilmente competente il Ministero, attraverso:

- la revisione delle sedi giudiziarie;

- l'accorpamento di talune sedi troppo piccole; e

- la redistribuzione del personale amministrativo.

Ancora una volta, tuttavia, il principio di sussidia-

rietà⁽¹⁹⁾ ci permette di affermare che in tale gravosa operazione si può fare affidamento sul radicamento sul territorio dei Consigli Giudiziari e sulla disponibilità di Regioni, Province e Comuni.

Non sussiste il consueto alibi governativo della mancanza di fondi; infatti, come più volte precisato in occasione di tavole rotonde e incontri studio, con la semplice riduzione del numero di giudici di pace sul territorio, e del conseguente stanziamento di bilancio, si recuperano le risorse economiche più che sufficienti a coprire le necessità sopra esposte.

Qualche riflessione conclusiva

Le caratteristiche di diffusione capillare sul territorio e di accessibilità dell'organo giudiziario, da parte del cittadino, rendono il giudice di pace un momento importante di contatto fra la "domanda di giustizia" e la "risposta di servizio". Costituisce il primo momento di credibilità dello Stato nell'ambito dell'unico servizio non affidabile al privato. Vi sono ampi motivi, quindi, per pretende-

re una corposa attenzione da parte di tutti.

Nella realtà concreta sussistono molte contraddizioni, sia nella compagine delle persone dedicate al servizio, sia nelle strutture, sia nelle politiche di progetto.

Il giudice di pace è una figura che merita potenziamento, investimenti, una progettualità limpida. È una responsabilità ampia, che coinvolge molti soggetti, in diverse collocazioni nella società civile, ognuno con una parte di competenza. Bisognerà pur cominciare ad adeguare l'istituzione alle esigenze concrete e vissute, se veramente ne sussiste la volontà. La passione non manca, ma l'amarezza nel constatare il disinteresse della politica e la rissosità di taluni diventa spesso motivo di allontanamento e delusione.

⁽¹⁹⁾ Nell'ambito dei rapporti fra Stato ed enti territoriali, il principio di sussidiarietà stabilisce che le attività amministrative dovrebbero essere svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (i comuni), e che può essere delegata ai livelli amministrativi territoriali superiori (Regioni, Province, Aree metropolitane, Comunità montane ed isolane) solo se questi possono rendere il servizio in maniera più efficace ed efficiente.

Il principio di sussidiarietà, accompagnato dall'adeguatezza e differenziazione degli interventi, può quindi essere visto sotto un duplice aspetto:

- in senso verticale: la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più prossimi al cittadino e, pertanto, più vicini ai bisogni del territorio; ciò vuol dire valorizzare il contributo di Regioni, Province e Comuni.

- in senso orizzontale: il cittadino, sia come singolo che attraverso i corpi intermedi, deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più prossime. Ciò corrisponde al contributo fattivo e costante delle categorie professionali.

Attraverso il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 l'Italia ha recepito il principio richiamato nel preambolo del Trattato:

«[...] DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà».

L'art. 5 del Trattato CE richiama la sussidiarietà come principio regolatore dei rapporti tra Unione e Stati membri:

La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.

Tale principio è stato poi ulteriormente confermato dalla Costituzione europea e inserito nella Costituzione italiana.