

Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace

di Stelio Mangiameli *
(25 maggio 2004)

1. *Brevi cenni su Regionalismo e asimmetria.* - La riforma del Titolo V della Costituzione, realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha previsto, tra le varie disposizioni innovative che ha introdotto, la c.d. "clausola di asimmetria" dell'art. 116, comma 3, grazie al quale "*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*".

L'accoglienza riservata dalla dottrina a questa disposizione non è stata affatto entusiastica; anzi la clausola di asimmetria è stata pressoché ignorata, o ha ricevuto attenzione solo di sfuggita o in contributi sporadici (di recente v. G. Braga, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle regioni*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, a cura di F. Modugno e P. Carnevale, Milano 2003, 97 ss.). L'idea stessa di dare vita ad un "regionalismo asimmetrico", infatti, ha paventato - anche sulla base dell'esperienza del regionalismo spagnolo - la visione di storture e disomogeneità tra le diverse parti del territorio nazionale e il sorgere di conflitti territoriali e con lo Stato.

La verità è che, seguendo la tradizione giuridica del nostro ordinamento, la dottrina aveva applicato anche alle Regioni il c.d. principio di uniformità degli enti locali, sopportando il fenomeno delle Regioni speciali, la cui giustificazione risiedeva nel disagio derivante dall'insularità (Sicilia e Sardegna) o nell'esistenza di una diversità linguistica (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia), ma, così come tutti i Comuni e tutte le Province sono eguali, anche le rimanenti Regioni dovevano essere eguali nei poteri e nelle funzioni.

Già a metà degli anni '80, peraltro, era stata rivendicata, dalla Regione Lombardia, la specialità in una chiave diversa dalla visione del Costituente, non più per sopperire ad arretratezze e distanze, con "forme e condizioni particolari di autonomia", ma per consentire una autonomia "maggiorata" alla parte più dinamica del Paese e alla Regione con la più alta concentrazione di ricchezza. Anche se questo progetto non è riuscito a vedere la luce, il germe dell'asimmetria era stato già diffuso, quanto meno, nel dibattito politico e il tempo avrebbe fatto il resto. Infatti, la particolare congiuntura in cui sono maturate, prima, i tentativi di riforma costituzionale e, dopo, la revisione del Titolo V della Carta, spiegano chiaramente come mai, accanto al principio di specialità, riformulato sostanzialmente nei medesimi termini in cui era stato scritto dal Costituente nel 1947, si sia poi introdotta la clausola di asimmetria. Infatti, già nei lavori della Commissione bicamerale per le Riforme costituzionali, presieduta dall'On. D'Alema, il progetto del 4 novembre 1997 aveva previsto, all'art 57, ultimo comma, che "con legge costituzionale possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre Regioni", diverse ovviamente da quelle a statuto speciale. Non va dimenticato, poi, che a partire dalla conclusione dei lavori della Commissione bicamerale e sino all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, si è svolta anche una vicenda politica di riassetto dei poli, in vista della nuova tornata elettorale che di lì a poco si sarebbe tenuta. Questa vicenda, come è noto risulta caratterizzata dalla rottura nella coalizione di centro-sinistra dell'accordo con il Partito della rifondazione comunista e dal tentativo della coalizione dell'Ulivo di volersi assicurare le simpatie della Lega Nord (espressione di un partito regionale con un carattere populista e di protesta, con accenti di sciovinismo sociale (come nel caso dell'immigrazione) e antisistema (come nel caso della rivendicazione della secessione).

Diversamente dal progetto della Bicamerale, imperniato su una asimmetria come deroga al tipo di autonomia costituzionale delle Regioni ordinarie e, perciò, da realizzare con legge costituzionale, nella revisione costituzionale del Titolo V, alla fine, con l'accoglimento del principio di differenziazione, è prevalso un altro orientamento: quello di considerare le possibili asimmetrie delle Regioni come una opportunità offerta dalla Costituzione alle stesse. Anzi, bisogna dire anche che la possibilità di ampliare i margini di autonomia delle Regioni, singolarmente, nella riforma del titolo V, trova espressione, non solo per la legislazione, ma anche direttamente per le funzioni amministrative, nell'art. 118, comma 3, ove - con legge statale - potrebbero essere disciplinate forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie statali dell'immigrazione e dell'ordine pubblico, nonché forme di intesa e coordinamento nella materia della

tutela dei beni culturali. Per il vero, anche nei lavori preparatori della legge di revisione costituzionale del Titolo V affiora l'impostazione della asimmetria come specialità, da regolare con legge costituzionale; questa particolare autonomia viene rivendicata non solo dai rappresentanti provenienti dalla Lombardia, ma anche da altre Regioni del nord Italia, come il Veneto (v. *Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Lavori preparatori*, a cura del Senato della Repubblica, vol. I, in particolare, l'intervento dell'On. Giampaolo Dozzo [708]. Ad essi replicava l'On Giacomo Garra [709], il quale diceva "avrei voluto che gli emendamenti che stiamo votando [e cioè quelli relativi alla specialità delle Regioni del Nord] permettessero questa scelta anche al Lazio, all'Abruzzo, alla Campania, al Molise, alla Basilicata, alla Puglia e alla Calabria. Infatti non credo che sia possibile far finire l'Italia, grosso modo, all'altezza della linea gotica").

In sostanza, l'asimmetria viene assunta nella riforma costituzionale come una delle dimensioni per inverte la competizione tra le Regioni e per dare vita ad un certo dinamismo istituzionale, attraverso forme di innovazione (costituzionale) concordate e senza richiedere l'adozione del procedimento aggravato di cui all'art. 138 Cost..

Tuttavia, non può essere sottaciuto come questo aspetto della riforma, prima ancora di avere trovato applicazione, corra il rischio di essere eliminato, anche in nome di un certo *revanscismo* degli "interessi nazionali". Infatti, il Governo, con il disegno di legge costituzionale n. 2544 ha intenzione di abrogare la clausola di asimmetria dell'art. 116, comma 3, Cost. e questa sarebbe sicuramente una controriforma discutibile, in quanto non è sicuramente l'asimmetria che può minacciare l'unità giuridica ed economica dello Stato, ma la mancanza di alcune precondizioni sociali - derivanti dal processo di unificazione e ben note sul piano storico - che neppure la Repubblica democratica, "una e indivisibile", è riuscita colmare.

È da sottolineare, peraltro, che la relazione al disegno di legge costituzionale di iniziativa del Governo (n. 2544), nella parte relativa all'abrogazione del comma 3 dell'art 116, è molto debole, dal momento che la motivazione addotta è sostanzialmente una critica della formulazione e non della clausola in sé. Infatti, secondo la relazione, queste ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sarebbero legate agli umori del Parlamento e non sarebbero in grado di assicurare alle Regioni un vero potenziale in più, perché dipenderebbero dalla volontà della maggioranza occasionale del Parlamento.

Se questo è il problema, la soluzione dell'abrogazione del comma 3 dell'art. 116 Cost. diventa un atto incongruente, dovendosi richiedere semmai solo una diversa formulazione che consenta alle Regioni (e agli enti locali) che vogliono avvantaggiarsi della clausola di asimmetria, di delimitare le decisioni rimesse allo Stato.

2. *La clausola di asimmetria e la giustizia di pace.* - Ma, al di là delle scelte che compirà il Parlamento, se lasciare la clausola di asimmetria o eliminarla, è certo che aver inserito la materia del giudice di pace tra quelle che, attraverso un'intesa, le Regioni possono acquisire rappresenta un aspetto di particolare interesse della riforma, la cui comprensione richiede di riflettere sull'intero sistema costituzionale della giustizia.

Si proceda con ordine. L'art. 116, comma 3, segna un campo di contrattazione tra lo Stato e le singole Regioni il cui ambito risulta eterogeneo, innanzi tutto, dal punto di vista materiale, e questo richiede all'interprete sicuramente uno sforzo maggiore di determinazione dei margini stessi entro cui mantenere la possibile ulteriore devoluzione, in quanto non si accentua costituzionalmente un carattere della Regione, ma semmai ne risulta rafforzata la sua immagine di vero e proprio "Ente a fini generali".

La disposizione costituzionale richiamata, inoltre, configura una dimensione eterogenea anche dal punto di vista qualitativo. Infatti, sono messi insieme tre competenze di carattere esclusivo e tutte le materie di carattere concorrente dell'art 117, comma 3, Cost..

Ora, per le materie concorrenti è facile capire cosa comporterebbe la contrattazione con lo Stato, ovvero: la trasformazione della competenza concorrente, in competenza esclusiva delle Regioni; ma nel caso delle competenze esclusive, della lett. l) limitatamente al Giudice di Pace, dell'ambiente e dell'istruzione, lo Stato potrebbe cedere solo una parte della materia, e allora si pone il problema concreto del tipo di riparto che si configura con la clausola di asimmetria.

Di conseguenza, può dirsi che la tematica posta ruota intorno a due questioni: a) che cosa vuol dire "organizzazione della Giustizia di pace"; b) come distribuire la materia fra lo Stato e le Regioni;

3. *Il contenuto della voce enumerata.* - L'art. 116, comma 3, è stata aggiunto nella elaborazione svolta alla Camera dei Deputati, come emendamento (4.31.) concordato in Commissione e, al momento di votarlo, in aula, l'On. Benedetti Valentini (a titolo personale) chiedeva di espungere dal testo il riferimento alla lettera i) (dopo divenuta lettera l) e le parole "limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace", adducendo un "palese contrasto con altre disposizioni della Carta costituzionale", atteso che la giustizia di pace non sarebbe disgiungibile dall'organizzazione degli altri livelli dell'amministrazione della giustizia e che la eventuale devoluzione avrebbe potuto toccare "l'uguaglianza delle opportunità di diritto, sostanziale e procedurale, dei cittadini di fronte alla giustizia della Repubblica, della quale il giudice di pace è a pieno titolo una componente importante" (ed ancora, "non è concepibile che un cittadino che agisca davanti ad un organo di giustizia di una regione si trovi di fronte ad una struttura organizzativa che alteri le opportunità sostanziali e procedurali, che dipenderebbero dalla possibilità di adire la giustizia in una regione o in un'altra. Ciò è impossibile: contrasta con altre parti della Costituzione e creerebbe problemi enormi" [716]).

Il dibattito sul punto non è stato affatto approfondito, atteso il metodo seguito per giungere all'approvazione finale del testo della riforma, e, piuttosto che approfondire il tema della giustizia e del federalismo, si è ritenuto di agire per le vie brevi disponendo direttamente la votazione. Solo in procinto di questa, su richiamo del presidente l'on. Marella Scoca replicò, affermando: "il problema sollevato dall'onorevole Benedetti Valentini, effettivamente, ad una prima superficiale lettura, crea delle preoccupazioni, però, leggendo bene il testo, si fa riferimento alla 'organizzazione della giustizia di pace': il riferimento, quindi, è a servizi logistici, uffici, eccetera, non alla sostanza normativa ed alla procedura da applicare. Ciò elimina ogni difficoltà da questo punto di vista" (*Lavori preparatori*, 719.).

È evidente come di fronte ad una critica, cui doveva essere data una risposta alla luce del sistema che si voleva introdurre, si è tentato di aggirare la questione svalutando la portata della disposizione relativa alla possibile regionalizzazione della giustizia di pace (giustamente l'On. Benedetti Valentini, replicando alle affermazioni dell'On. Scoca, ha osservato che "l'organizzazione non significa, come taluni di voi dicono per autotranquillizzarsi, approntare i locali o le strutture di supporto per l'espletamento della funzione giurisdizionale, non è così perché organizzazione può significare ripartizione territoriale"; ed ancora, "non potete rispondere che l'organizzazione significa solo i locali e i servizi accessori. Non è così, la parola organizzazione, per consolidata tradizione, significa ben altro e noi dovremo consegnare agli atti un'interpretazione autentica che, invece, sia restrittiva. Se così non è, andiamo ad innescare un problema di formidabili dimensioni. (...) Altro che prima valutazione superficiale della mia obiezione, mi sembra superficiale il modo in cui la si liquida!" [719-720]).

Tuttavia, non sfugge all'interprete accorto come la dimensione della possibile devoluzione per l'*organizzazione della giustizia di pace* trascenda le indicazioni che si desumono dai lavori preparatori, dovendosi attribuire il maggiore valore al significato storico-normativo dell'espressione, inserendolo nel contesto del sistema della riforma regionale.

Da questo punto di vista, la ricostruzione della voce considerata denota come essa abbia ripreso, inserendolo nel contesto della disciplina del nuovo titolo, uno degli aspetti più importanti dell'organizzazione della giustizia: quello attinente alla "giustizia locale", basata sul rapporto tra comunità e giudice (sul punto N. Picardi, *Il giudice di pace fra storia e comparazione*, in *I giudici di pace. Storia, comparazione, riforma*, a cura di L. Moccia, Milano 1996, 3 ss.); e questo non è il frutto di un errore, o di un caso.

La giustizia di pace è istituto assai antico e denota l'autonomia delle comunità locali nell'amministrare la giustizia. Non è sicuramente questa la sede per ripercorrere i caratteri storici dell'istituto (per una ricostruzione accurata della figura e sull'evoluzione storica dell'istituto v. L. Scamuzzi, *Conciliatore e conciliazione giudiziaria*, in *Dig. It.*, VIII, Torino 1896, 32-209. Si tenga conto che la presenza di una giustizia locale e di conciliazione rappresenta un orientamento ben preciso dell'organizzazione giudiziaria, profondo e antico, risalente addirittura ad una tradizione storica millenaria che porta al diritto romano, con i tribuni della plebe, passa nel medioevo e viene rielaborato nell'ordinamento del Regno delle due Sicilie e da questo, con l'Unità d'Italia, viene ripreso nella codificazione nazionale (v. anche N. Picardi, *Conciliatore*, in *Encicl. Giur. Treccani*, Roma 1988)), né per disquisire sulla differenza tra "giudice di pace" e "giudice conciliatore" (la disciplina del giudice conciliatore era contenuta nel capo I del Titolo II del R.D. n. 12 del 1941, art. 20 e ss.), o per definire i tratti differenziali dell'istituto in considerazione ai modelli offerti da altri Paesi (sul punto v. però N. Picardi, *Il giudice di pace fra storia e comparazione*, cit., 7 ss., che prende in considerazione, particolarmente, il modello inglese e quello francese [13], per confrontarlo con quello italiano [23 ss.]). Appare sicuramente congruo ritenere che il legislatore di revisione costituzionale ha legiferato avente ben presente la legge 21 novembre 1991, n. 374, la quale ha mantenuto la figura del giudice di pace nel contesto della tradizione giuridica precedente attribuendogli "la giurisdizione in materia civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile" (art. 1, comma 1), e il carattere del "magistrato onorario" (art. 1, comma 2); a ciò si aggiunga il collegamento con il territorio, un

tempo secondo la regola *un Comune un Giudice conciliatore*, adesso - per esigenze di economia - sulla base dei mandamenti esistenti all'atto dell'entrata in vigore della legge n. 30 del 1989, con la possibilità di una articolazione per comuni e per circoscrizioni comunali (art. 2) (anche il legame con l'amministrazione comunale, nel caso del giudice conciliatore evidenziato dall'assunzione delle funzioni di cancelleria da parte del segretario comunale e quelle di ufficiale giudiziario da parte dell'insergente comunale (art. 28 dell'ordinamento giudiziario) traspare dall'art. 12 che prevede l'assunzione della nuova denominazione di messi del giudice di pace per i messi di conciliazione). Nel passato, sia per il giudice conciliatore, che per la prima versione del giudice di pace, era necessaria la provenienza dall'ambito territoriale nel quale si era chiamati ad esercitare la giurisdizione (tra i requisiti richiesti dall'art. 23 dell'ordinamento giudiziario vi era di essere "residenti nel comune" e l'art. 25 prevedeva la perdita dell'ufficio "per trasferimento in altro comune"; l'art. 5, comma 1, lett. f), della legge n. 374 del 1991 (testo originario) richiedeva di "avere la residenza in un comune della circoscrizione del tribunale dove ha sede l'ufficio del giudice di pace".); adesso questo requisito sembra venuto meno, ma il radicamento territoriale è ancora un elemento tipico della figura, atteso che il procedimento di individuazione dei candidati all'ufficio del giudice di pace muove e si sostanzia in una valutazione e in una proposta che viene dal territorio (art. 4) (In particolare, il comma 2 dell'art. 4 prevede che "Il presidente della corte d'appello trasmette le domande pervenute al consiglio giudiziario. Il consiglio giudiziario, integrato da cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine degli avvocati del distretto di corte d'appello, formula le motivate proposte di ammissione al tirocinio sulla base delle domande ricevute e degli elementi acquisiti"). Si tratta di una procedura, peraltro, che risente di un processo di burocratizzazione della magistratura (anche di quella locale), già avviato pesantemente nella legislazione fascista del 1941, mentre sarebbe sufficiente riscontrare la normativa dell'ordinamento giudiziario pregressa di epoca liberale per scoprire la stretta connessione tra giustizia locale e territorio (L'art. 29 della legge sull'ordinamento giudiziario del 1865 recitava: "I conciliatori sono nominati dal re sulla proposta dei rispettivi consigli comunali, fatta mediante la presentazione di tre candidati"; la successiva legge del 1875 modifica la disposizione prevedendo che "i conciliatori e i vice-conciliatori sono nominati, per regia delegazione ed in nome del re, dai primi presidenti delle Corti d'appello, sulla presentazione di tre candidati fatti dai consiglio comunali, e sentito l'avviso del Procuratore generale". L'ordinamento giudiziario approvato con R.D. n. 12 del 1941 ha escluso ovviamente ogni partecipazione democratica e locale, lasciando decentrato il procedimento di nomina ("La nomina dei giudici conciliatori e vice-conciliatori è fatta, in virtù di regia delegazione, con decreto del primo presidente alla corte d'appello, su designazione del procuratore generale del Re Imperatore"))).

Ora, la rilevanza della giustizia di pace per l'ordinamento regionale è da collegare a quanto la riforma del Titolo V ha inteso realizzare con l'introduzione del "principio di sussidiarietà" che nella versione italiana tende a confondersi con quello di "prossimità" (v., in proposito, la legge n. 59 del 1997, art. 4, comma 3, che considera il principio di sussidiarietà soddisfatto dall'"attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, *attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati*". Diversamente, nell'ordinamento comunitario il principio di sussidiarietà e quello di prossimità hanno una distinta formulazione (cfr.: art. 5 TCE e art. 1 TUE)). Infatti, tra gli elementi della tradizione che vengono in rilievo con l'organizzazione della giustizia di pace vi è, anche e soprattutto, questo aspetto che storicamente appare testimoniato, non solo dalle parole adoperate dal Guardasigilli *Pisanelli* del 1863 nella Relazione al codice di procedura, dove si afferma che questi giudici, "mentre provvedono all'esercizio di una giustizia pronta, non dispendiosa ed essenzialmente locale, esercitano in ciascun Comune un ufficio benefico di conciliazione e di concordia ... ", ma in particolare dall'interpretazione del "principio unitario della giustizia per Comune", data dalla dottrina del tempo, secondo la quale detto principio "meglio risolve il problema della prossimità del giudice ai litiganti" (L. Scamuzzi, *Conciliatore e conciliazione giudiziaria*, cit., 65 e 87).

Di conseguenza, ben difficilmente la voce dell'art. 116, comma 3, Cost. può essere riguardata senza riprendere la filosofia della giustizia locale, paciera e con limitata giurisdizione civile e penale e questo oggetto si collega al significato sistematico della disposizione stessa. Questa, infatti, segna l'ingresso nel nostro regionalismo dell'intenzione di decentrare, non solo la funzione legislativa e quella amministrativa (compresa la polizia di sicurezza, come testimonia l'art. 118, comma 3, Cost.), ma anche la giurisdizione, che ha rappresentato, anche nel vigore della Costituzione repubblicana, un connotato tipico di poteri esclusivamente statali. Si consideri, in proposito, che l'art. 125, comma 2, Cost., nella versione originaria, prevedeva l'istituzione di un Giudice amministrativo di primo grado. Una norma ritenuta importante, dal momento che ha lasciato trasparire la costituzionalizzazione del principio del *doppio grado di giurisdizione* (sul punto particolarmente importante fu la posizione assunta da *Costantino Mortati*, Atti A.C., V 3977 s.), ma è noto come non si sia affatto pensato ad un giudice regionale. L'idea di una competenza regionale del giudice amministrativo era legata alla logica del riparto delle funzioni amministrative. Infatti, essendoci funzioni decentrate in

capo alle Regioni e dalle Regioni, a loro volta, rinviate agli enti locali, vi doveva essere anche un giurisdizione in ambito regionale. In realtà, in sede di Assemblea costituente la questione della natura regionale di questi organi fu adombrata, ma alla fine negata recisamente, in quanto per le funzioni di giustizia amministrativa mancava la possibilità di ingerenza della legge regionale, non essendo espressamente prevista dagli artt. 117 e 118 Cost.

La riforma, con la possibile devoluzione della giustizia di pace, denota una ripresa della problematica della regionalizzazione della funzione giurisdizionale, ponendo la giustizia locale in una diversa dimensione e la materia enumerata, come oggetto di una eventuale devoluzione a favore dell'ordinamento regionale, in conclusione, appare legata alla presenza di un giudice sul territorio, espressione di questo e ben differente dai Tribunali e dalle Corti della giustizia dello Stato, la cui disciplina avviene, almeno in parte, per opera della legge regionale.

4. *Il riparto di competenza nella materia dell'organizzazione della giustizia di pace.* - La questione che si pone con riferimento a questo aspetto, deve essere posta in maniera diversa rispetto alle pregresse tecniche di riparto sin qui accolte dalla Costituzione. Infatti, con la clausola di asimmetria, la norma costituzionale rimette all'iniziativa regionale il compito di tracciare la proposta di riparto della competenza, la quale potrebbe essere ipoteticamente persino quella di affidare l'intera materia.

Una interpretazione del genere, tuttavia, dovrebbe ritenersi eccessiva, non tanto per il potere che si riconosce alla Regione, che effettivamente è notevole, dal momento che prelude alla devoluzione di forme e condizioni particolari di autonomia, quanto per la circostanza che la Regione deve esercitare la prerogativa dell'art. 116, comma 3, Cost. tenendo conto dei limiti di carattere sistematico che si ripercuotono sulla richiesta di ulteriore autonomia.

Questo profilo, peraltro traccerebbe anche una distinzione più chiara tra principio di specialità, previsto dal comma 1 dell'art.116 Cost., e clausola di asimmetria. Infatti, se è esatto dire che entrambe le disposizioni fanno riferimento ad ipotesi di deroga al Titolo V, e per la medesima finalità, quella di riconoscere forme e condizioni particolari di autonomia, la differenza tra il primo e la seconda, che discende anche dalla diversa tipologia delle fonti previste, la legge costituzionale, nel primo caso, e la legge rinforzata (ma ordinaria) nel secondo, può rinvenirsi nella necessità (nel caso della clausola di asimmetria) di limitare le deroghe in modo tassativo agli oggetti indicati, e con una interpretazione di tipo restrittivo, e nella possibilità di operare un riparto di competenza (nel caso del principio di specialità) totalmente derogatorio del Titolo V, o comunque in grado di prevalere su quest'ultimo, come peraltro può agevolmente dedursi dallo stesso art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, oer il quale "*Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*" (v. il nostro *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V della Costituzione*, ora in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 153 ss.).

Così posto il problema, pertanto, la domanda da porre riguarda la parte di disciplina dell'organizzazione della giustizia di pace che deve essere conservata dallo Stato.

Sicuramente la devoluzione nell'ambito della lettera *l*, del comma 2, dell'art. 117 "*limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace*" comporta che restano esclusi, e perciò da ritenere proprie della competenza dello Stato, quegli aspetti della voce enumerata che pur essendo interferenti con l'ambito della possibile devoluzione non rientrano in questa. In particolare, il legislatore regionale non potrebbe assumere nella sua competenze la disciplina della giurisdizione del giudice di pace e le norme processuali e, ancor meno, la disciplina sostanziale relativa all'ordinamento penale e civile. Per questa parte della lettera *l*, peraltro, sorgono non pochi problemi di interpretazione, atteso che "ordinamento civile e penale" è una espressione, se non correttamente delimitata, suscettibile di una espansione senza fine. La stessa Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 282 del 2002) ha sinora mantenuto fermo questo aspetto escludendo l'allargamento dei confini della voce, anche se non è ancora pervenuta ad una definizione in positivo.

Dall'altra parte, la devoluzione possibile in base all'art. 116, comma 3, Cost. non può essere limitata alla logistica e al mero arredo degli uffici.

Da un esame del quadro normativo relativo alla giustizia di pace, può ragionevolmente desumersi che, sotto il termine "organizzazione" rientrano: a) la presenza del giudice di pace nel territorio, ovvero la dislocazione delle sedi e degli uffici; b) i requisiti di nomina dei giudici di pace; c) il procedimento per la nomina; d) la formazione dei giudici di

pace; e) l'organizzazione degli uffici del giudice di pace e quella degli uffici di supporto.

In questo ambito, sembra logico ritenere che spetti allo Stato fissare principi che assicurino l'indipendenza e l'autonomia del giudice di pace, non derogabili dalla legge regionale, così come la parità di accesso alla giustizia dei cittadini. La legge dello Stato, pertanto, dovrebbe disciplinare i requisiti minimi di nomina o di elezione, l'obbligo del tirocinio e la determinazione degli *standards*, per garantire una omogeneità nella formazione della figura, e la procedura per il conferimento degli uffici giurisdizionali.

Per quanto non espressamente riconducibile a questi aspetti, come la dislocazione degli uffici, gli organici, le modalità di selezione dei giudici di pace, l'organizzazione dei tirocini, la strutturazione degli uffici e dei relativi mezzi, ecc., possono essere rimessi alla legge regionale.

In particolare, su un punto sembra opportuno fare chiarezza sin d'ora: quello relativo al procedimento di scelta (che è diverso dall'atto di nomina, il quale deve ritenersi riservato allo Stato, in quanto i giudici di pace sarebbero nominati con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio Superiore della Magistratura). Appare indubbio, infatti, che questo faccia parte integrante dell'"organizzazione" strettamente intesa, per cui dovrebbe ritenersi la relativa disciplina devolvibile alla Regione (insieme alla successiva esecuzione) e non pare potersi dire, in senso contrario, che il procedimento di selezione non è estraneo allo svolgimento della funzione giurisdizionale, dal momento che l'eventuale interferenza dovrebbe dirsi risolta alla luce dei requisiti minimi che i candidati dovrebbero avere. Peraltro, una procedura regionale di selezione dei giudici deve ritenersi concettualmente ammissibile e non può dirsi che sia menomato il principio inerente all'autonomia e all'indipendenza della magistratura, attesa anche l'esperienza maturata in alcune Regioni a statuto speciale e a quella in corso, susseguente alla revisione del Titolo V. Si intende fare riferimento, ad esempio, all'indicazione di alcuni componenti del Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Siciliana da parte degli organi regionali e, più di recente, alla previsione dell'art. 7, comma 9, della legge n. 131 del 2003, che prevede l'integrazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti con "due componenti designati, salvo diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali". La medesima disposizione specifica, altresì, che "i predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili", che "durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili" e che "lo *status* dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione" (La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 385. La stessa disposizione prevede anche la possibilità di destinare personale della Regione alla Sezione regionale di controllo attraverso una intesa tra la Sezione medesima e la Regione interessata).

5. *L'elezione del giudice di pace, l'ordinamento regionale e il sistema di Giustizia accolto dalla Costituzione.* - Quest'ultima disposizione, peraltro, non offre solo uno schema di disciplina utilizzabile anche per l'organizzazione della giustizia di pace, ma aggiunge un'ulteriore questione: quella della possibile previsione regionale di una elezione del giudice di pace.

A questi fini, la previsione dell'art. 116, comma 3, si ricollega direttamente all'art. 106, comma 2, che recita "La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli". È bene ricordare che in sede di Assemblea Costituente la formulazione testé richiamata fu oggetto di ampio dibattito, in quanto molti deputati dell'Assemblea intendevano ripristinare per la giustizia locale uno degli aspetti più peculiari della tradizione liberale ed autonomista (non va peraltro dimenticato che, anche in epoca statutaria, la previsione dell'elettività dei giudici conciliatori da parte dei Consigli comunali, anteriore allo stesso instaurarsi dell'ordinamento albertino, aveva suscitato una certa resistenza, in quanto rappresentava una deroga all'art. 68 dello Statuto per il quale "la Giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce"). Così, di fronte alla proposta della Commissione, furono presentati diversi emendamenti volti ad inserire l'elettività dei giudici (v. Atti A.C., V (seduta del 26 novembre 1947), 4093 ss.; tra gli emendamenti che accentuavano maggiormente il carattere elettivo dei giudici vanno ricordati quello di Gullo, Persico e Colosso (4104), la posizione complessiva dell'Assemblea, con l'adesione di Ruini a nome della Commissione, venne raggiunta da Giovanni Leone, che illustrò l'emendamento Conti Leone Giovanni e Perassi, al quale l'On. Persico chiese di aggiungere l'inciso "anche elettiva", prontamente accolto dal presidente Ruini. La disposizione così costruita comportò il ritiro degli emendamenti e l'approvazione da parte dell'Assemblea), che portarono l'assemblea ad approvare il testo dell'art. 106, comma 2, con la previsione dell'elettività dei giudici onorari e si badi che la discussione svolta in Assemblea Costituente, con riferimento all'elettività, riguardò diverse figure di giudice onorario, compreso il "giudice di pace" (v. emendamento *Persico*, Atti

È bene ricordare che la dottrina non ha manifestato un particolare apprezzamento per la scelta del Costituente ed ha contrapposto all'elettività dei giudici onorari, espressione della giustizia locale, il principio di autonomia ed indipendenza anche del giudice onorario, ritenendo non compatibile con le linee segnate dalla Costituzione "quelle forme elettive di secondo grado, affidate ad assemblee politico-amministrative, o esclusivamente politiche, il cui intervento nella giurisdizione determinerebbe certamente la lesione del principio di autonomia dell'ordine giudiziario (...) garantito dall'art. 104 Cost." (V. F. Bonifacio - G. Giacobbe, *Art. 106*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna Roma 1986, 130), adducendo a riprova di questa linea interpretativa la circostanza che "pur nella molteplicità di ipotesi di istituzione del giudice onorario, nessuna prevede il sistema elettivo: segno, questo, che il legislatore e le forze politiche hanno ritenuto e ritengono che il ricorso al sistema elettivo potrebbe determinare il rischio di incidenza negativa sulla autonomia ed indipendenza, e, quindi, sull'imparzialità dell'esercizio della giurisdizione" (F. Bonifacio - G. Giacobbe, *Art. 106*, in *Commentario*, cit. 131).

Ora, a prescindere dalla circostanza che l'argomento della mancata attuazione, nel caso della Costituzione, finisce col provare troppo, essendo stati numerosi gli inadempimenti del legislatore e tutt'altro che commendevoli, appare più logico ritenere che l'avversione nei confronti della magistratura elettiva e della giustizia locale come espressione dell'autonomia delle comunità locali (per la quale v. anche A. Moro, *Magistratura onoraria*, in *Justitia* 1965, 307 ss.), non sia altro che l'onda lunga di una cultura autoritaria, che per un verso aveva eliminato la democrazia locale e per l'altro aveva integralmente burocratizzato l'amministrazione della giustizia.

Da questo punto di vista, la riforma del Titolo V ha messo in moto, con l'art. 116, comma 3, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, un importante processo di ripensamento del collegamento tra autonomie territoriali e giustizia. Se si domanda, infatti, quale possa essere l'interesse della Regione per la Giustizia di Pace, la risposta che si è data sopra fa riferimento al tentativo di sviluppare l'ordinamento secondo il principio di prossimità e, per realizzare questo, la Regione può diventare anche un laboratorio per la giustizia, mettendo in discussione l'idea consolidata di una "giustizia di burocrazia".

Tuttavia, se si domanda quale possa essere l'interesse per la funzione giurisdizionale a ridiscutere il suo profilo, basato sulla vecchia idea della giustizia di burocrazia, e si ripropone la questione della corrispondenza di questo modello alla Costituzione, possono emergere non poche novità, per un potere la cui autonomia spesso è trascesa in separatezza.

Non è possibile in questa sede, per corroborare la critica all'idea di una magistratura burocratica, esaminare gli elementi di diritto comparato che rendono in genere nella tradizione giuridica occidentale, anche di *civil law*, la giurisdizione un potere aperto. Ai nostri limitati fini appare sufficiente notare che questo tipo, sinora prevalente e forse esclusivo, non corrisponde al modello costituzionale. Infatti, la visione che della Giustizia traspare nella Costituzione è di una funzione alla quale i cittadini partecipano e parecchie sono le norme che riguardano la presenza degli "estranei" nel titolo che riguarda la magistratura: l'art 102, comma 2, recita "anche con la partecipazione di cittadini estranei alla magistratura" e, al comma 3, "la legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia"; 106, comma 2, già richiamato, "la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina anche elettiva di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli", 106 comma 3, "la possibilità che su designazione del CSM possano essere chiamati all'ufficio di consigliere di Corte di Cassazione per meriti insigni professori ordinari di Università in materie giuridiche e avvocati che abbiano 15 anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori"; infine, persino l'art. 104, in relazione all'organo di autogoverno della magistratura, ha previsto una eteropresidenza ed una composizione cui partecipano membri c.d. *laici* eletti dalle Camere, nella convinzione che una totale separazione potrebbe nuocere alla magistratura, tanto quanto una sua politicizzazione (v. peraltro l'art. 98, comma 3, Cost., che prevede la possibilità di limitare, attraverso la legge, l'iscrizione in partiti politici per alcune categorie di pubblici dipendenti, tra cui i magistrati).

La visione della Giustizia che emerge dalla Costituzione, in conclusione, è di una funzione alla quale il popolo e i cittadini partecipano, collegata alla vita democratica e alle istituzioni (anche territoriali) della Repubblica, e allora il possibile nesso fra l'art. 106, comma 2, e l'art. 116, comma 3, non va affatto sottovalutato e sicuramente allontanare i cittadini e il territorio dalla Giustizia non è rendere un servizio giusto alla Repubblica.

