

I giudici onorari di tribunale nell'amministrazione della giustizia civile

1) Attualmente operano presso il tribunale civile di Cagliari 14 G.O.T. a fronte di un organico di 23 giudici togati e due presidenti. Altri cinque sono impegnati nell'effettuazione del periodo di tirocinio quadrimestrale, articolato in due fasi bimestrali di addestramento nel settore penale ed in quello civile. A fronte di questa rilevante risorsa aggiuntiva il buon funzionamento del sistema giustizia deve confrontarsi inevitabilmente anche con l'individuazione di moduli organizzativi che prevedano l'utilizzazione dei G.O.T. secondo criteri di adeguatezza ed efficienza qualitativa e quantitativa.

L'individuazione di questi moduli è strettamente correlata alle indicazioni fornite dalla normativa primaria e secondaria con la quale sono state regolati, da un lato, i criteri di selezione e le modalità di nomina dei G.O.T. e, dall'altro, **lo spettro delle attività che i G.O.T. possono essere chiamati a svolgere nell'ambito del processo civile.**

In particolare, con riferimento alle attività espletabili dal G.O.T. i limiti non derivano certamente dall'art. 43 bis dell'ordinamento giudiziario – il cui disposto è stato sul punto confermato dalla delibera del CSM del 25 gennaio 2012 – che si limita a prevedere talune specifiche esclusioni per materia ovvero per tipologie di procedimenti (cautelari ante causam e possessorie; gli appelli avverso le sentenze dei giudici di pace; cause in materia societaria e fallimentare; cause di proprietà intellettuale e industriale), con la conseguenza che, al di fuori di tali ipotesi, il G.O.T. può in linea di principio svolgere qualsiasi tipo di attività delegatagli dal dirigente dell'Ufficio o dal Presidente di Sezione (negli Uffici divisi in sezioni) ed anche emettere sentenze secondo quanto affermato dal CSM, con deliberazione in data 18 gennaio 2012, in risposta proprio ad un quesito posto da un G.O.T..

Tuttavia, in concreto, tale ampia possibilità di utilizzo ha finito con il trovare un limite ben più consistente e significativo nel **sistema prescelto per la quantificazione del compenso** ancorato al solo parametro della celebrazione dell'udienza, che rende di fatto non compensabili tutte le prestazioni che non siano funzionali allo svolgimento dell'udienza.

Il che – capite bene – non solo circoscrive le attività delegabili in concreto ai GOT ma finisce per incidere in modo significativo la stessa possibilità di una loro utilizzazione in funzione collaborativa del giudice togato.

1a) Il secondo fattore di condizionamento è rappresentato dal fatto che i criteri di selezione concorsuali previsti per l'accesso alla funzione non sempre, sono in grado di garantire un livello di professionalità in entrata adeguato all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, giacché non v'ha dubbio che nello svolgimento dell'attività di udienza i GOT godano a tutti gli effetti delle prerogative e delle garanzie proprie del giudice togato. Pur nella diversità delle situazioni si registra spesso, al momento della nomina, un livello di professionalità e di esperienza non adeguato, solo parzialmente superabile attraverso **l'espletamento del tirocinio quadrimestrale (ben inferiore a quello di 18 mesi di norma previsto per i MOT)** – prorogabile in certi casi di altri due mesi – in esito al quale sarebbe bene, comunque, prendere atto di eventuali inadeguatezze per pervenire a valutazioni negative in vista dell'avvio della procedura di revoca e dalla copertura del posto vacante con un altro concorrente magari più capace.

E' certo poi che esista la necessità per il GOT – al pari di quanto avviene per i giudici togati – di una **formazione continua**, non limitata al periodo di tirocinio, ma che al contrario deve proseguire durante l'intero svolgimento dell'incarico in vista dell'acquisizione da parte del G.O.T. di una professionalità sufficiente all'esercizio di funzioni giurisdizionali volta per volta delegategli.

2) Proprio questa esigenza primaria della **formazione permanente** costituisce, a mio avviso, uno dei criteri ispiratori della delibera consiliare del CSM del 25 gennaio 2012 con cui sono stati individuati i criteri guida per la utilizzazione dei G.O.T. nella giustizia

civile. Con la delibera richiamata, infatti, il CSM ha previsto tre diversi moduli organizzativi per l'utilizzazione dei GOT.

2a) Un primo modulo – definito espressamente come **modello ordinario e prevalente** di impiego della magistratura onoraria di tribunale – contempla proprio **l'affiancamento del GOT al giudice togato** con assegnazione in tale caso a quest'ultimo di un ruolo aggiuntivo e con affidamento di frazioni dell'attività processuale comportanti lo svolgimento di attività non complesse (quali i tentativi di conciliazione; le pronunce dei provvedimenti previsti dagli artt. 186 bis e 423 comma uno c.p.c.; l'ammissione delle prove nei procedimenti giudicati di minore complessità nonché l'assunzione delle prove ammesse dal giudice). Il tutto sotto la direzione e la costante vigilanza del giudice togato.

Il senso è, proprio, quello di consentire al GOT, attraverso l'affiancamento al giudice togato, di acquisire ed implementare la propria professionalità attraverso lo svolgimento di attività giurisdizionali più semplici, liberando in tal modo il giudice togato da una fetta delle proprie incombenze al fine di consentirgli di dedicarsi alla trattazione e risoluzione delle questioni più complesse.

2 b) Il secondo modulo organizzativo di utilizzo del G.O.T. – definito dalla delibera consiliare come **residuale rispetto al modello dell'affiancamento** – è quello che prevede la possibilità di **assegnazione al giudice onorario di un ruolo autonomo** sempre che sussistano significative vacanze nell'organico dell'ufficio. Con l'avvertenza che la nozione di *significative vacanze* negli uffici divisi in sezioni può essere riferita anche alla singola sezione dell'ufficio e che la vacanza può ritenersi integrata anche dalla mancanza duratura del giudice togato nella sezione dipendente dalle cause più varie, come malattie, congedi ordinari e straordinari.

2 c) Il terzo modulo organizzativo, infine, è costituito dalla **destinazione in supplenza**, ossia dalla forma che fino ad oggi ha costituito la forma ordinaria di utilizzazione dei GOT ma che da qui in avanti, viceversa, viene definita come strumento residuale rispetto al modulo di norma consigliato dell'affiancamento al giudice togato. La nozione di

supplenza è quella delineata dal paragrafo 1.1 della nuova circolare su applicazioni e supplenze del 21 luglio 2011 secondo cui la “*supplenza è l’istituto cui si fa ricorso per assicurare il regolare esercizio della funzione giurisdizionale in caso di assenza o di impedimenti temporanei di un magistrato*”. La novità risiede nel fatto di aver ricondotto l’applicazione dell’istituto alle regole della circolare ed allo strumento della procedura tabellare dovendo il dirigente indicare nelle proposte tabellari i magistrati, compresi quelli onorari, destinati a svolgere i compiti di supplenza nella ipotesi di mancanza o temporaneo impedimento del singolo magistrato. L’istituto – che consente oggi la destinazione in supplenza dei GOT anche nei collegi penali e civili – mira a regolamentare il fenomeno distorto della destinazione dei GOT in supplenza, anche prolungata, dei giudici professionali per la gestione provvisoria ed a rotazione di interi ruoli senza alcuna distinzione per materia dei procedimenti chiamati in udienza.

Quale che sia il modulo in concreto utilizzato è, però, necessario che il giudice onorario cresca professionalmente durante l’espletamento del suo incarico, attraverso la partecipazione ad iniziative di formazione organizzate in sede centrale e decentrata nonché attraverso la loro partecipazione alle riunioni organizzate dai Presidenti di sezione ai sensi dell’articolo 47 quater dell’ordinamento giudiziario.

3) **L’esperienza del tribunale di Cagliari.**

Fin da epoca antecedente all’emanazione della deliberazione del CSM del 25 gennaio 2012 il tribunale di Cagliari – dopo un’esperienza sfortunata consistita nell’assegnazione ai GOT della trattazione e decisione delle cause condominiali risoltesi con la restituzione dei fascicoli inevasi – ha ritenuto opportuno circoscrivere l’utilizzazione del G.O.T. in via del tutto prevalente, se non proprio esclusiva, all’espletamento della prova. Tale sistema è stato prescelto perché ha consentito di liberare il giudice togato, per una mattina alla settimana, dallo svolgimento della predetta attività consentendogli di dedicarsi alla redazione alle sentenze.

La scelta – è innegabile – ha sortito degli effetti sicuramente positivi giacché non può esservi dubbio che esista uno stretto collegamento tra il recupero di tale tempo di lavoro

da parte del giudice togato ed il costante trend di crescita fatto registrare nel corso di questi ultimi anni sia nelle definizioni con sentenza che con altre modalità, risultate da tempo superiori alle sopravvenienze, con conseguente abbattimento del debito giudiziario maturato negli anni precedenti (oltre il 5% nell'anno 2012 ed oltre il 6% nell'anno 2013).

Restano, però, anche dei limiti rilevanti che non possono essere misconosciuti e, segnatamente, l'aver delegato una frazione fondamentale del processo, quale quello dell'espletamento della prova e, quindi, dell'accertamento del fatto, ai giudici onorari che non sempre sono stati in grado di svolgere tale compito in modo adeguato all'importanza dell'atto. E ciò non soltanto per limiti personali ma anche, a mio avviso, per ragioni di carattere organizzativo.

La scelta quindi – peraltro ampiamente rientrante tra le opzioni previste dalla delibera consiliare del CSM su richiamata per l'ipotesi di affiancamento del G.O.T. al giudice togato – può essere confermata a patto che venga potenziata l'attività di insegnamento e, poi, di continuativo controllo da parte del giudice togato delle corrette modalità di svolgimento della prova e di accertamento del fatto al fine di evitare che i testi possano essere escussi in modo del tutto generico attraverso la ripetizione pedissequa del capo di prova “preceduta dall'espressione “vero che”; senza la formulazione di alcuna domanda in ordine alla natura dei rapporti intercorrenti con le parti, ai fatti giustificanti la conoscenza dei fatti di causa o ancora senza contestazioni di eventuali incongruenze o discrepanze in ordine a circostanze pure riferite da altri testi ed altro. Adempimenti che sono, invece, necessari al fine di consentire al giudice togato, che di fatto non ha assunto la prova, al momento della decisione una valutazione critica delle risultanze istruttorie, fondata anche su un giudizio comparativo di attendibilità ovvero inattendibilità dei diversi testi escussi.

Anche nell'ultima camera di consiglio il collegio – in una causa di annullamento del testamento per incapacità naturale – ha dovuto rimettere la causa in trattazione per l'audizione di un teste già escusso (il badante del *de cuius*) per l'acquisizione di più

precisi riferimenti temporali in ordine alle circostanze genericamente riferite.

Credo che la segnalata inadeguatezza, in diversi casi, dell'assunzione e della verbalizzazione della prova dipenda, anzitutto – al pari di quanto avviene talvolta anche con riguardo ai giudici togati – da una insufficiente conoscenza degli atti di causa e dello stato delle acquisizioni istruttorie, ossia in una mancanza che può essere superata solo attraverso un sistema organizzativo che consenta al GOT di poter visionare e studiare almeno la sera prima i fascicoli dell'udienza di prova, con eventuale rimodulazione unitamente al giudice togato – se ritenuto necessario – del numero dei testi da escutere avuto riguardo ai capitoli di prova dei singoli procedimenti ed alla complessità dell'accertamento.

Per analizzare tali problematiche, anche di ordine organizzativo, è mio intendimento – in qualità di coordinatore dei GOT del settore civile e di responsabile della loro formazione – provvedere a breve all'organizzazione di una riunione anche con la partecipazione dei diversi giudici affidatari proprio per affrontare la tematica specifica e di organizzare entro l'anno prossimo un incontro di formazione in sede decentrata sulla prova e sulle modalità di raccolta della medesima. Credo che soltanto un'azione coordinata articolata su un costante impegno sul versante formativo, accompagnato dalle necessarie modifiche di carattere organizzativo e dal continuo controllo del giudice togato cui il GOT è affiancato, possa consentire una sua crescita professionale anche sul versante di questo delicata attività processuale.

In questa fase emergenziale, seguita al recente accentramento delle cause delle sezioni distaccate, in un'ottica volta a valorizzare in modo più significativo l'esigenza della crescita professionale del G.O.T. pare, perciò, opportuno adottare il modulo organizzativo dell'affiancamento al giudice togato sia per lo svolgimento della prova, sia per allargare in una qualche misura lo spettro delle attività processuali loro affidate sotto la direzione e il controllo del giudice togato

4) **La redazione della sentenza**

Nel settore civile – a differenza di quanto avviene nel settore penale – nel tribunale di

Cagliari i GOT non hanno di norma provveduto alla redazione delle sentenze salvo un caso – quello del GOT assegnato in supplenza alla sezione distaccata di Carbonia – il quale, operando di fatto come titolare di un ruolo autonomo per la sussistenza di significative vacanze nell'organico nell'ufficio, ha provveduto alla redazione di un certo numero di sentenze.

Nonostante ciò resta da rilevare che la redazione della sentenza da parte del GOT, seppur coerente all'adozione del modulo in cui il G.O.T. risulti assegnatario di un ruolo autonomo, non è certamente preclusa dall'adozione del modulo organizzativo ordinario dell'affiancamento al giudice togato ovvero di altri moduli (quale la assegnazione in supplenza a seguito di apposito provvedimento tabellare) avendo il CSM riconosciuto con deliberazione in data 18 gennaio 2012 – proprio in risposta ad un quesito posto da un G.O.T. – che nulla osta a che il G.O.T. possa redigere sentenze atteso che il disposto dell'art. 43 bis dell'ordinamento giudiziario secondo cui i giudici onorari svolgono presso il tribunale ordinario il lavoro giudiziario loro assegnato dal presente tribunale o, se il tribunale costituito in sezioni, dal presidente di sezione o altro magistrato che dirige la sezione, con le limitazioni stabilite dalle lettere A) e B) del terzo comma **va inteso nel senso di ricomprendere nel lavoro giudiziario anche la redazione delle sentenze.**

5) L'affiancamento dei G.O.T. al giudice togato nell'ufficio del Giudice Tutelare

Un tentativo in tal senso è quello che il tribunale sta conducendo presso l'ufficio del giudice tutelare. Un ufficio che più di altri già da anni – a seguito dell'introduzione dell'Istituto dell'amministrazione di sostegno e di altri fattori – ha fatto registrare un accrescimento in misura esponenziale del livello delle sopravvenienze e delle pendenze. La nuova caratterizzazione dell'ufficio è comprovata – a fronte della sostanziale stabilità nel tempo delle pendenze relative alle procedure di tutela risultate pari a 2385 procedimenti del 30 giugno 2011, 2486 al 30 giugno 2012 e 2480 al 30 giugno 2013 – dalla fortissima e costante accelerazione fatta registrare dal dato relativo alle sopravvenienze delle amministrazioni di sostegno e dal conseguente aumento delle **pendenze del numero delle procedure, passate da 1451 affari del 30 giugno 2011, a**

1903 procedure del 30 giugno 2012 per poi assestarsi, al 30 giugno 2013, a 2476 procedure, con un incremento in termini percentuale del **31% nel primo anno e del 30% nel secondo**. Il descritto incremento delle pendenze, come si è detto, trova giustificazione nell'alto numero di **sopravvenienze** risultato pari a **563 nuove procedure nel periodo compreso tra il 30 giugno 2011 – 30 giugno 2012 e da 709 nuove procedure nell'anno compreso tra il 30 giugno 2012 e 30 giugno 2013**.

Questo significativo aumento delle sopravvenienze e delle pendenze si è inevitabilmente tradotto in un **corrispondente incremento dei provvedimenti emessi** nell'ambito delle gestioni relative alle tutele ed alle amministrazioni di sostegno, che nel corso di quest'ultimo anno ha toccato complessivamente **6204 autorizzazioni e pareri** (oltre a 221 convalide per trattamenti sanitari obbligatori e 728 ricorsi per l'Istituto del amministrazioni sostegno), con un **incremento percentuale rispetto ai valori già elevati dell'anno precedente del 7%** e con un conseguente maggior impegno per il giudice culminato nell'espletamento di un numero sensibilmente più consistente di udienze istruttorie.

Ulteriori 2466 procedure sono state acquisite dalla sede centrale a seguito dell'avvenuto accentramento delle cause delle sezioni distaccate di Sanluri, Iglesias e Carbonia con effetto dal 13 settembre 2013.

Orbene, questo quadro statistico, rende evidente che il fenomeno ha oramai assunto i connotati di una vera e propria emergenza sociale, tenuto conto dell'elevato numero delle famiglie del circondario (circa 7.000) che al loro interno presentano almeno un caso di procedure di amministrazione di sostegno pendenti e/o tutele per soggetti con disabilità e, per l'altro, delle gravi problematiche che tali procedure sottendono, della natura dei diritti e dei soggetti coinvolti, spesso riguardanti la soddisfazione dei loro più elementari bisogni di vita e che, come tali, richiedono una risposta particolarmente celere.

Questa crescente domanda di tutela non è più fronteggiabile con il sistema fin qui adottato rappresentato dalla assegnazione all'Ufficio di un giudice togato, peraltro di

norma preposto allo svolgimento anche di altri incarichi. Le nuove istanze provenienti dai cittadini ed il loro considerevole aumento in termini quantitativi richiedono, infatti, l'adozione di una complessiva riorganizzazione dell'Ufficio del Giudice tutelare, tale da garantire anzitutto **un servizio di assistenza al pubblico** (oramai proveniente anche da comuni lontani da Cagliari ad es. Carloforte) nel momento della presentazione delle domande e, poi, di smaltire in tempi rapidi le numerose istanze che l'utenza propone . Il raggiungimento di questo obiettivo presuppone un ineludibile potenziamento del personale di cancelleria ed il disposto affiancamento di 3 G.O.T., fino ad oggi impiegati unicamente per l'esame dei beneficiandi, al giudice coordinatore in vista del loro preliminare addestramento e della loro successiva partecipazione, con effetto dall'1 gennaio 2014 **alla fase della gestione delle procedure.**

Cagliari 25 ottobre 2013

Angelo Leuzzi