



BREVI NOTE SUI DISEGNI DÌ LEGGE PER LA RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA (D.L. N.127 – 897 – 2080 -2359)

1) In linea generale e di principio l'Unione Nazionale delle Camere Civili è favorevole ad interventi legislativi di disciplina organica della giustizia, in quanto, le precedenti esperienze, anche di questi ultimi anni, di interventi parziali e settoriali hanno sempre prodotto risultati negativi, sia per mancanza di coordinamento con il quadro normativo generale in cui vengono inseriti, sia perché tali interventi sono motivati quasi sempre dalla volontà di dare risposte a situazioni occasionali e d'urgenza (a cui in realtà si rivelano assolutamente inadeguati), mancando quella visione di carattere generale che sola può avere una legge organica.

2) Per tali motivi si esprime parere sfavorevole sul **disegno di legge n. 127** di iniziativa dei Senatori Poretti - Perduca, che, come esattamente risulta dalla sua titolazione, si limita a proporre modifiche alla sola competenza per valore del Giudice di Pace ed al patrocinio avanti al medesimo giudice.

Peraltro, anche nel merito, non si condividono le modifiche proposte:

a) la proposta di aumento di competenza per valore del Giudice di Pace in primo luogo non tiene conto (essendo il disegno di legge presentato nell'aprile 2008) che tale competenza per valore è già stata raddoppiata dall'art. 45 della legge 18/6/2009 n.69 e, in secondo luogo, che un ulteriore aumento (che comporterebbe una sestuplicazione del valore originario) sarebbe del tutto ingiustificato, sia tenendo conto del fatto che gli uffici del giudice di pace sono già oggi in "affanno", sia in relazione alla preparazione tecnico-giuridica degli stessi.

b) Per quanto concerne la modifica proposta all'art. 82 c.p.c. con la previsione che la parte possa stare in giudizio personalmente, senza l'assistenza di un difensore, tale proposta appare del tutto incongrua, in primo luogo nell'interesse del cittadino-utente del servizio giustizia, in quanto l'attuale complessità del quadro normativo e della giurisprudenza non permettono certamente la difesa personale della parte.

D'altra parte l'esclusione dell'obbligatorietà della difesa tecnica in controversie di valore, comunque di una certa rilevanza economica, verrebbe a privilegiare banche, assicurazioni, società di capitali ed i cittadini con maggiori disponibilità economiche che

certamente si farebbero assistere dai legali di loro fiducia, a discapito delle controparti economicamente più deboli che, nell'ottica del risparmio delle spese legali, diverrebbero facili vittime in un sistema giudiziario improntato a rigide regole processuali e ad una complessa legislazione che, se non conosciute condurrebbero ad esiti sfavorevoli per i soggetti economicamente più deboli e, quindi, ad una sostanziale compromissione dei loro diritti.

L'eccezione prevista dall'art.82, comma 1 c.p.c., in forza della quale la parte può stare in giudizio personalmente, nella cause in cui il valore non ecceda € 516,46 è giustificata non solo dal valore veramente irrisorio di tali controversie (in cui effettivamente il costo della difesa tecnica rischierebbe di essere sproporzionato), ma anche dal fatto che per tali controversie il Giudice di Pace, ex art. 113, comma 2 c.p.c., decide secondo equità. Anche se in realtà, non ci si può nascondere, per chi ha anche solo elementari cognizioni giuridiche, la difficoltà delle decisioni equitative.

3) I **disegni di legge n. 897 e n.2080**, contengono invece una disciplina organica di riforma della magistratura onoraria e sotto tale profilo appaiono quindi apprezzabili, anche se sarebbe forse opportuno inquadrare la riforma della magistratura onoraria nel più ampio quadro della riforma della magistratura tout court.

Andrebbe inoltre verificata la compatibilità di talune disposizioni con la delega conferita all'art. 01 della L. 14/9/2011 n.148 di conversione del D.L. n.138/2011.

Per quanto, comunque, specificamente riguarda la riforma della magistratura onoraria, ad avviso dell'Unione Nazionale delle Camere Civili, si devono individuare le attuali criticità e gli obiettivi che ci si propone di raggiungere.

Per quanto concerne **le criticità dell'attuale sistema**, pare che i punti fondamentali possano essere così riassunti:

a) frammentazione della magistratura onoraria in Giudici di Pace, GOT, e Viceprocuratori Onorari, con discipline diverse, sia per quanto concerne il reclutamento e la disciplina degli stessi magistrati onorari.

b) modalità di reclutamento, che rispondono a dei criteri di mero automatismo e non permettono in alcun modo di scegliere, fra i soggetti disponibili, i migliori e i più preparati. (E' sufficiente in proposito evidenziare che, se un redivivo Carnelutti facesse domanda di diventare attualmente Giudice di Pace o GOT, malgrado la sua straordinaria preparazione giuridica e la sua carriera, che certamente gli permetterebbe di essere nominato, per meriti insigni, in Cassazione, non avrebbe invece possibilità concrete di diventare magistrato onorario, in quanto gli sarebbe preferito un soggetto che in passato ha svolto funzioni di magistrato onorario).

c) Insufficiente preparazione tecnico-giuridico dell'attuale magistratura onoraria. Sebbene i Giudici di pace in questi ultimi anni abbiano indubbiamente migliorato la loro qualità rispetto all'esordio nel 1995, tuttavia la preparazione tecnico-giuridica è mediamente ancora insufficiente per rispondere alle domande di giustizia dei cittadini, a fronte di un

quadro normativo (e di conseguenza giurisprudenziale) estremamente complesso e di difficile interpretazione ed applicazione.

d) Situazioni di incompatibilità non sempre risolte e pericolose (e che comportano, quindi, necessariamente un'ulteriore caduta di prestigio e di autorevolezza della magistratura onoraria, come ben sa chi ha avuto esperienze nell'ambito dei consigli giudiziari).

A fronte di tali criticità, **gli obiettivi a cui deve tendere una legge di riforma** della magistratura onoraria sono:

I) in primo luogo una semplificazione del quadro normativo, con un accorpamento della magistratura onoraria, da distinguersi solo per funzioni fra magistratura onoraria giudicante e magistratura onoraria inquirente;

II) in secondo luogo individuazione di criteri di accesso e reclutamento che, superando i meri automatismi, permettano di consentire l'accesso alla magistratura onoraria ai soggetti più titolati e più preparati;

III) connesso con il punto precedente il conferimento alla magistratura onoraria di una maggiore preparazione tecnico-giuridica, tale da consentirle di dare un apporto non solo quantitativamente ma anche qualitativamente rilevante;

IV) rimozione in radice delle situazioni di incompatibilità e della contemporanea possibilità di svolgere le funzioni di magistrato onorario e di svolgere altra professione ma, in particolare, quella di avvocato libero professionista.

A tal fine si auspica una soluzione radicale che porti assoluta chiarezza, in forza della quale l'avvocato che viene nominato giudice onorario deve essere cancellato dall'albo e non poter svolgere attività libero-professionali.

Per evitare che tale scelta possa portare ad escamotage e permettere comunque l'esercizio, medio tempore della professione forense, per il mantenimento della propria clientela attraverso colleghi di studio o prestanome compiacenti, la soluzione ideale sarebbe quella che prevede che il soggetto ammesso allo svolgimento delle funzioni di magistrato onorario non possa più iscriversi all'albo professionale;

V) per contro dovrebbe essere soppresso il limite temporale di possibilità di rinnovo, in quanto il magistrato onorario che opera con diligenza e capacità, più acquisisce esperienza pratica e più è portatore di efficienza e produttività.

La possibilità di non mettere limite ai rinnovi, ma di subordinarli solo a rigorosi periodici controlli di positività dei giudizi, indurrebbe altresì i soggetti che esercitano tali funzioni ad un maggiore impegno e preparazione;

VI) a fronte della maggior preparazione e qualità e dell'impegno richiesto, dovrebbe essere conseguentemente previsto anche un compenso "dignitoso" per la magistratura onoraria.

Potrebbe però esservi un'invarianza dell'attuale spesa, in quanto la maggior preparazione di tale magistratura e la circostanza che i soggetti che la esercitano dovrebbero dedicarsici in via esclusiva (e non in via concorrente con altre professioni, com'è attualmente)

potrebbe portare a una riduzione del loro numero, sicchè l'aumento del compenso individuale verrebbe compensato dalla diminuzione del numero stesso.

4) Per quanto più specificamente concerne il **D.L. n.897 di iniziativa del Senatore Maritati** si osserva:

a) si esprime apprezzamento per l'obiettivo di creare uno status unitario dei magistrati onorari;

b) in tale ottica può apparire positivo anche l'accorpamento degli uffici del Giudice di Pace con il Tribunale ma, in tal caso, non si vede la ragione di chiamare tale ufficio "Tribunale ordinario di primo grado", che avrebbe senso solo qualora fosse creato ed esistesse (ma sarebbe un'inutile confusione) un "Tribunale Ordinario di secondo grado";

c) per i motivi più sopra espressi (punto V) non si condivide la previsione dell'art. 84 – ter, comma 2, di limitazione alla possibilità di rinnovo per due soli quadrienni ed inoltre la previsione del comma 3, del medesimo art. 84 ter, che prevede che l'incarico di magistrato onorario cessi al compimento del sessantacinquesimo anno di età. L'età massima dovrà essere equiparata a quella più elevata della magistratura ordinaria, non vedendosi le ragioni della differenziazione;

d) connessa con l'osservazione del punto precedente (e cioè dell'elevazione dell'età massima di cessazione), si ritiene opportuno un innalzamento dell'età massima dell'art. 84 quater comma 1, lettera d, per la nomina a magistrato onorario, da sessanta a sessantacinque anni;

e) sempre per quanto concerne la nomina a magistrato onorario, per le motivazioni già espresse, non si condividono i criteri di automaticità previsti dall'art. 84 quater, secondo comma. Se ci fossero dei soggetti, nell'ambito dell'avvocatura, che hanno dato dimostrazione di svolgere la professione a buon livello, mostrando preparazione, serietà ed ineccepibilità deontologica, su proposta dei Consigli dell'ordine, che dovrebbero in proposito esprimere un parere seriamente motivato, ed acquisito, se del caso, anche il parere del responsabile dell'ufficio giudiziario del circondario in cui opera il professionista, si potrebbero acquisire delle professionalità di buon (se non addirittura di alto) livello, che potrebbero portare un contributo importante e prestigioso alla magistratura onoraria.

Tali casi (che si potrebbero limitare ad una quota percentuale del totale) costituirebbero senza dubbio un arricchimento per la giurisdizione, non potendosi escludere che avvocati di buon livello, accettino, dopo una positiva, felice e magari anche lunga carriera forense, di concludere la propria attività con un'esperienza nella magistratura (un po' in analogia con quanto avviene nei paesi di Common Law).

f) Per quanto concerne sempre l'art. 84 quater, comma 2, lettera c, fra i titoli di preferenza non pare opportuno che siano equiparati quello di avvocato e di avvocato dello Stato (che hanno pratica ed esperienza nella giurisdizione e nel processo), con il titolo di notaio (che non è in possesso di tale esperienza). Parrebbe quindi opportuno postergare questo

ultimo titolo preferenziale, come più esattamente è stato previsto nel disegno di legge n. 2080 del Senatore Valentino, all'art. 4, comma secondo, lettere b e d.

g) Già si è detto, in linea generale, dell'opportunità che sia prevista l'incompatibilità fra lo svolgimento delle funzioni di magistrato onorario e la professione forense e quindi l'opportunità di una definitiva cancellazione dall'albo. Nel caso in cui non si accettasse tale principio, è opportuno che il dovere di astensione disciplinato dall'art. 84 decies, comma primo, sia esteso non solo ai giudizi in cui una delle parti è assistita da un associato di studio, ma anche da un professionista che, pur non essendo associato, condivide il medesimo studio.

h) Non appare poi condivisibile la previsione dell'art. 84 – undecies, comma secondo, lettera a, che stabilisce “che l'impegno richiesto ai magistrati onorari sia compatibile con la prosecuzione dello svolgimento delle attività consentite”.

Chi riveste funzioni di magistrato onorario deve avere come obiettivo principale lo svolgimento di tali funzioni, che non possono costituire il semplice complemento di un'altra attività e tanto meno essere subordinate a dette esigenze.

i) Posto che l'art. 84 terdecies, prevede solo due tipi di sanzioni a carico del magistrato onorario che viola i suoi doveri (censura e revoca dall'incarico) costituisce un evidente errore materiale la previsione del successivo quarto comma, laddove parla di applicazione di sanzione “immediatamente” più grave.

E' evidente che quell'”immediatamente” è pleonastico, in quanto non esiste una sanzione non “immediatamente” più grave.

l) Per quanto riguarda l'applicabilità delle sanzioni (art. 84 sexiesdecies), manca la previsione della possibilità di applicare la sanzione della revoca dell'incarico per il soggetto a cui sia già stata precedentemente irrogata la sanzione della censura. In mancanza di tale previsione, per esempio, un magistrato onorario potrebbe tenere ripetutamente comportamenti che arrecano ingiusto danno e indebito vantaggio ad una delle parti (comma uno, lettera a) e, quindi, un comportamento pur grave per un magistrato, così come quelli previsti da molte altre norme, non ultima la scarsa abituale laboriosità, o l'uso della qualità di magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti, senza poter essere revocato dall'incarico.

m) Non si condivide la previsione del capo secondo, articolo 2, in cui, dopo aver accorpato gli uffici del giudice di Pace al Tribunale si prevede che ove tali uffici non coincidano con articolazioni esistenti del Tribunale, siano “esercitate da sezione decentrate per la giustizia di pace” (comma primo lettera b). Questa potrebbe essere infatti un'occasione positiva per una prima revisione delle circoscrizioni giudiziarie e, quindi per l'accorpamento degli ex uffici del Giudici di Pace, nell'ambito del Tribunale o delle sue sezioni distaccate.

n) Appare incongrua la previsione dell'art. 3, comma primo, lettera a, laddove modificando l'art. 64 prevede che al magistrato onorario sia attribuita un'indennità di € 50,00 per ogni

giorno di udienza e che tale indennità compete una sola volta, “indipendentemente dal numero di udienze in cui il magistrato partecipa in una stessa giornata”.

Con una siffatta previsione si possono incentivare comportamenti in forza dei quali il magistrato onorario è portato a fissare più udienze possibili, con poche cause per ogni udienza, al fine di poter lucrare un maggior compenso, con il minimo impegno.

Bisognerebbe, quindi, individuare un diverso criterio che tenga conto del numero di cause trattate, escludendo, se del caso, da tale conteggio le udienze in cui sono disposti semplici rinvii, senza che avvenga una reale trattazione della causa.

o) Ugualmente appare incongrua la previsione della successiva lettera b, che esclude la corresponsione di qualsiasi indennità per ogni sentenza che decida unicamente sulla competenza, tenendosi conto che tali decisioni (come ci insegna la Cassazione) possono essere anche notevolmente complesse e quindi sarebbe iniqua ed ingiustificata tale esclusione.

p) Il capo III (“norme per l’eliminazione dell’arretrato”) appare in gran parte superato a seguito dell’approvazione dell’art. 37 del decreto legge n.98/2011.

A prescindere da tale circostanza, dal punto di vista sistematico appare incongruo inserire norme per l’eliminazione dell’arretrato civile in una legge che riguarda la disciplina della magistratura onoraria. E peraltro suscita forti perplessità la circostanza che l’arretrato civile (che in certi casi è già stato penalizzato dall’eccessiva durata) venga senza alcuna distinzione, se non quella di una limitazione di valore (€ 100.000,00) assegnato alla magistratura onoraria, non tenendo conto alcuno della circostanza che la complessità giuridica dei giudizi e la loro “delicatezza”, sotto il profilo delle questioni oggetto di controversia, non è correlata con il valore della causa.

5) Sul **disegno di legge n. 2080** di iniziativa del Senatore Valentino:

a) anche in questo caso si esprime apprezzamento per l’organicità del disegno di legge che intende disciplinare in modo complessivo la magistratura onoraria.

b) Per i motivi già precedentemente espressi non si può, viceversa, concordare con l’affermazione contenuta nella relazione illustrativa, secondo la quale “in estrema sintesi si vuole affermare il principio che lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali onorarie è una fra le innumerevoli modalità attraverso le quali può essere esercitata la professione di avvocato”.

Altro è invece affermare che l’Avvocatura può dare un notevole contributo alla giurisdizione, anche attraverso la magistratura onoraria, ma in tal caso ci deve essere una scelta (possibilmente definitiva), in forza della quale l’avvocato che diviene magistrato onorario non può esercitare anche contemporaneamente la professione forense.

c) Rispetto al disegno di legge n.897 del Senatore Maritati, inoltre il progetto in esame appare meno innovativo, laddove mantiene la figura del Giudice di Pace. In ogni caso laddove si decidesse di mantenere tale distinzione, sarebbe sicuramente opportuno

accorpate i Giudici di pace presso i Tribunali circondariali e le Sezioni distaccate di detti Tribunali.

d) Forti perplessità si esprimono in merito alle previsioni dell'art. 22, comma 2, lettere a e d, in cui viene aumentata la competenza per valore del Giudice di Pace per le motivazioni già in precedenza espresse.

e) Pare viceversa condivisibile la scelta della successiva lettera c, che rimette alla competenza dei giudici di Pace l'"omologazione" delle separazioni consensuali senza prole o con prole maggiorenni". Posto in infatti che in tale ipotesi l'accordo delle parti non è sindacabile, non riguardando diritti indisponibili (come nel caso in cui vi siano minori) e quindi il controllo del magistrato sull'accordo consensualmente raggiunto fra le parti è un controllo semplicemente formale, pare si possa sgravare la presidenza del Tribunale da tali controversie.

f) Per tutte le altre questioni ci si rimette per evitare inutili ripetizioni alle osservazioni svolte in precedenza.

6) Sul **disegno di legge 2359** di iniziativa dei senatori Berselli e Mugnai:

a) Completamente diverso è l'approccio del disegno di legge n.2359, in quanto si limita a prevedere una delega al Governo per la nuova disciplina della Magistratura onoraria mediante decreti legislativi.

b) I principi e i criteri direttivi per i decreti legislativi meriterebbero maggiori indicazioni e specificazioni soprattutto per quanto riguarda le modalità e i criteri di reclutamento.

c) La legge delega appare condivisibile solo ove il Governo ed il Ministero della Giustizia si pongano, per quanto riguarda il metodo, in una posizione di discontinuità rispetto alla procedura seguita in materia di mediazione ed in materia di delega alla semplificazione dei riti. Tali provvedimenti hanno avuto infatti severe e forti critiche non solo da parte dell'Avvocatura ma anche della Magistratura e delle stesse Commissioni Giustizia di Camera e Senato. Per evitare il ripetersi di tale situazione sarebbe opportuno che la legge delega prevedesse quindi già, al fine di elaborare il progetto per il decreto delegato, la formazione di una commissione, composta paritariamente per un terzo da magistrati, per un terzo da avvocati e per un terzo da docenti universitari di materie civilistiche, processual civilistiche e costituzionali. Solo così si potrebbe avere un progetto e, conseguentemente un provvedimento legislativo, largamente condiviso dai soggetti che dovrebbero poi applicarlo.

Parma – Roma, 28 settembre 2011