

Al Presidente della Commissione Giustizia Senato



On. Avv. Filippo Berselli

Ai vice-Presidenti

On. Dott. Roberto Centaro

On. Dott. Alberto Maritati

Ai Segretari

On. Avv. Carlo Chiurazzi

On. Avv. Piero Longo

ed a tutti i membri della Commissione

## **AUDIZIONE COMMISSIONE GIUSTIZIA**

### **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**20 SETTEMBRE 2011**

Osservazioni dell'**Associazione Italiana Avvocati Civilisti (A.I.A.C.)** sui DDL **n.127** recante “*Modifiche al codice di procedura civile in materia di competenza del giudice di pace e di patrocinio nei giudizi davanti ad esso* “; **n. 897** recante “*Riforma della magistratura onoraria, riordino degli uffici giudicanti di primo grado e interventi urgenti per la definizione del contenzioso pendente* “; **n. 2080** recante “*Disciplina organica della magistratura onoraria*”; **n. 2359** recante “*Delega al Governo per la riforma della magistratura onoraria*” .

#### **[Disegno di legge n. 127](#)**

Non si condivide la proposta di elevare, nuovamente, la competenza del Giudice di Pace equiparando il valore di tutte le controversie a quello previsto per le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e natanti .

Il prospettato ampliamento della competenza (attualmente fino a 20.000 euro), determinerebbe un ulteriore sovraccarico di contenzioso per i relativi uffici aggravando, inevitabilmente, l’insoddisfacente livello qualitativo attualmente assicurato .

Non va, invero, dimenticato, che per effetto della novella del 2009, il Giudice di Pace è altresì competente, qualunque sia il valore della controversia, “per le cause relative agli interessi o accessori da ritardato pagamento di prestazioni previdenziali o assistenziali” ( art.7, comma 3-bis, L.n.69/2009).

Assolutamente inaccettabile la contestuale proposta di modificare il primo comma dell'art. 82 c.p.c., prevedendo che per tutte le cause davanti al Giudice di Pace le parti possano stare in giudizio personalmente.

Evidente la compromissione delle garanzie processuali che solo una difesa tecnica può assicurare

Nella relazione illustrativa si afferma che, come segnalato dall'ADUC, l'obbligatorietà della difesa tecnica crea un danno al cittadino, in particolare a quello non abbiente, il quale, a fronte dei costi dell'avvocato sarebbe scoraggiato dall'intraprendere le vie legali “*lasciando di fatto impuniti molti illeciti*”.

Si afferma, altresì, che l'aumento del tasso di istruzione, la facilità di acquisire - grazie soprattutto ad internet - *l'informazione individuale e collettiva*, avrebbero determinato in questi anni, *una maggior capacità civile e giuridica del cittadino/consumatore* sì da consentirgli di “autodifendersi” nei giudizi avanti il Giudice di Pace (qualunque sia il valore della controversia di competenza).

L'**A.I.A.C.**, nel ribadire che le cognizioni tecnico-giuridiche, indispensabili per affrontare il processo, rientrano nelle specifiche competenze professionali dell'avvocato, rileva che la oggettiva tecnicità del giudizio anche davanti al Giudice di Pace richiede il possesso di una elevata preparazione nelle materie processuali che non può essere acquisita dal cittadino, sia pure più istruito rispetto al passato, attraverso la “navigazione” sul web (o, anche, perchè no, attraverso visione di programmi televisivi come “Forum”).

### **[Disegni di legge n. 897, 2080, 2359.](#)**

Tutti e tre i provvedimenti in oggetto si propongono di attuare una riforma organica della magistratura ordinaria.

Obiettivo, questo, indubbiamente condivisibile atteso che l'esigenza di una seria riqualificazione professionale, giuridica ed economica, del magistrato onorario appare non più procrastinabile.

Tuttavia l'esame dei suddetti disegni di legge evidenzia alcune criticità soprattutto laddove vengono disciplinate le modalità di reclutamento dei magistrati onorari e le incompatibilità.

### **Reclutamento dei magistrati onorari . Requisiti**

L' **A.I.A.C.** osserva che il problema del reclutamento dei magistrati onorari deve essere improntato ad estremo rigore al fine di individuare soggetti che abbiano delle indubbie capacità professionali specifiche nonché dotati di esperienza e cultura tali da garantire un soddisfacente livello qualitativo del servizio richiesto, soprattutto a fronte del prospettato ampliamento delle competenze che i

provvedimenti in esame intendono loro riservare .

Un tanto comporta che, nella individuazione dei requisiti minimi per la nomina a magistrato onorario non sia sufficiente richiedere il possesso del titolo di studio, ma sia necessario pretendere anche una specifica competenza ed esperienza nelle materie giuridiche e processuali indispensabili per esercitare la giurisdizione .

#### a) Titolo di studio

Non è, pertanto, condivisibile la previsione , contenuta nel Ddl n. 897 (art. 84-*quater*, comma 1, lett. *f*), del semplice possesso della laurea in giurisprudenza per l'accesso alla nomina a magistrato onorario.

Alla luce delle premesse, è indubbiamente preferibile riservare l'accesso a “candidati” che abbiano “*conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense*”o, anche, abbiano “*svolto le funzioni giudiziarie onorarie, in modo continuativo e con merito, per almeno sei anni* “come indicato nel Ddl n. 2080 (art. 4, comma 1, lett. *f* ( sia pure, per quanto riguarda quest'ultima categoria di soggetti, con le riserve di cui si dirà *infra*).

#### b) Età anagrafica

Tra i requisiti richiesti dal Ddl n. 897 (art. 84-*quater*, comma 1, lett. *d*) è prevista un'età non inferiore a 25 anni e non superiore a 60 anni .

L'età minima prevista è assolutamente non condivisibile .

Si corre il rischio che persone troppo giovani e soprattutto , inesperte, vengano addette ad esercitare una funzione sì delicata .

Ci si chiede, peraltro, come possa un candidato venticinquenne ( per di più appena laureato) acquisire, dopo un tirocinio di soli sei mesi, quei **requisiti di equilibrio, indipendenza ed imparzialità** indispensabili per assolvere degnamente le funzioni giudiziarie onorarie.

E' preferibile limitare l'accesso a soggetti di età non inferiore a trenta anni.

#### c) Titoli di preferenza

1. Tra i titoli di preferenza , l'art. 4 , comma 2, del Ddl n. 2080 , annovera , nell'ordine, l'esercizio anche pregresso , delle seguenti attività :

a) funzioni giudiziarie, comprese quelle onorarie, per un periodo continuativo non inferiore a tre anni;

b) professione di avvocato, per almeno cinque anni;

c) insegnamento di materie giuridiche nei ruoli delle università e degli istituti superiori statali, per almeno cinque anni;

d) funzioni di notaio, per almeno cinque anni;

e) funzioni inerenti ai servizi delle cancellerie e segreterie giudiziarie con qualifica di dirigente o

con qualifica per il cui accesso è necessaria la laurea in giurisprudenza, per almeno dieci anni;  
f) conseguimento del diploma di specializzazione di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n.398;  
g) conseguimento di dottorato di ricerca.

Per il Ddl n. 897 ( art. 84-*quater*, comma 2), costituisce titolo di preferenza per l'ammissione al tirocinio in qualità di magistrato onorario l'aver svolto una delle seguenti funzioni, nell'ordine indicato, tenuto conto, per ciascuna di esse, del numero di anni di effettivo servizio:

- a) magistrato ordinario o magistrato militare;
- b) magistrato onorario;
- c) avvocato, notaio o avvocato dello Stato;
- d) professore o ricercatore di ruolo in materie giuridiche nell'università;
- e) dirigente nella pubblica amministrazione;
- f) funzionario della pubblica amministrazione o ufficiale di polizia giudiziaria con rapporti di impiego costituiti a seguito di concorsi per la partecipazione ai quali era richiesto il possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito al termine di un corso di studi di durata legale non inferiore a quattro anni.

Il Ddl n. 2359 ( art.2, lett. b) attribuisce preferenza ,a parità di titoli, al “*conseguimento del dottorato di ricerca , ovvero, diploma di specializzazione in materie giuridiche o delle professioni legali*” .

## **2. Lo svolgimento della professione di avvocato dovrebbe prevalere quale titolo di preferenza**

in quanto l'esercitare o l'aver esercitato la professione di avvocato offre garanzia che si tratti di candidato in possesso di adeguata esperienza e, soprattutto , di professionalità specifica.

Non va, peraltro, dimenticato che per il conseguimento della abilitazione all'esercizio della professione forense è necessario aver superato un esame previo compimento di un periodo di praticantato .

Si suggerisce di prevedere, al fine di attribuire titolo preferenziale ai candidati che esercitino o abbiano esercitato la professione di avvocato che i Consigli giudiziari, nella valutazione di idoneità , tengano conto dei pareri motivati espressi dai Consigli dell'ordine di appartenenza.

Non vi è dubbio che la valutazione del Consiglio dell'Ordine offre ulteriore garanzia sulla effettiva competenza e capacità professionale dell'aspirante magistrato onorario .

**3.** L'art. 4, comma 2, lett. a) ,del Ddl n. 2080 dispone che lo svolgimento, anche pregresso, delle “funzioni giudiziarie , comprese quelle onorarie “, costituisce titolo di preferenza rispetto all'esercizio della professione di avvocato .

Tale previsione porta a conseguenze non condivisibili .

Pensiamo a quei soggetti che abbiano svolto **in passato** funzioni di giudice conciliatore (sulla base, ad esempio, del possesso di un semplice diploma) e che solo successivamente abbiano conseguito la laurea in giurisprudenza ( magari poco prima della indizione del bando di concorso) oppure a coloro che , pur laureati, dopo la lontana parentesi come giudici conciliatori abbiano svolto attività diverse .

Orbene, tali soggetti, secondo i provvedimenti in esame, sarebbero preferiti a candidati , quali per l'appunto coloro che svolgono la professione di avvocato, che , al contrario, possono vantare oltre ad una specifica competenza nelle materie giuridiche e , soprattutto processuali, una professionalità qualificata ed una esperienza acquisita costantemente “sul campo”.

Appare inopportuno , pertanto, che tali soggetti possano oggi essere chiamati a svolgere funzioni giudiziarie, con preferenza rispetto agli avvocati, quantomeno in assenza di un doveroso accertamento **sulle attuali** capacità tecnico professionali e sulla **reale idoneità** dei medesimi a ricoprire l'incarico.

Una conferma delle suesposte preoccupazioni si ricava dall'art. 84-*quater* del Ddl n. 897 che, dopo aver menzionato al comma 2 , lett. b) , quale titolo preferenziale , l'aver svolto la funzione di magistrato onorario , prevede, tuttavia, tra i requisiti di cui al comma 1, il “*non aver svolto funzioni di magistrato onorario negli otto anni precedenti all'incarico onorario cui si concorre*”! .

**4.** Si esprime contrarietà a che gli insegnanti degli istituti superiori statali - rientranti nella categoria sub c) di cui al 2° comma dell'art.4 del Ddl n. 2080 - possano ricoprire un ruolo ed una funzione così delicati .

Un insegnante di un istituto superiore statale ( ancorchè abbia svolto per cinque anni tale attività) non dispone , di certo, di quella preparazione giuridica specifica e, soprattutto , non ha quella **conoscenza del processo** che un magistrato, anche se onorario, deve necessariamente possedere .

Per lo stesso motivo si esprime, altresì, contrarietà a che i soggetti rientranti nella categorie , rispettivamente, di cui alla lett. e ) del citato art. 4, comma 2, Ddl n.2080 ( dirigenti nei servizi di cancelleria o segreteria giudiziarie ) nonché delle lett. e) ed f) dell'art. 84-*quater*, comma 2, Ddl n. 897 ( dirigenti nella P.A , funzionari della P.A o ufficiali di polizia giudiziaria) possano esercitare la funzione di magistrato onorario .

La pratica quotidiana ha , purtroppo, messo in luce, nella gran parte dei casi in cui detti soggetti hanno esercitato le funzioni di magistrato onorario, la inadeguatezza della loro preparazione o comunque attitudine .

Senza considerare che spesso, nelle loro decisioni, hanno manifestato una certa “naturale propensione” a favorire gli uffici e gli enti da cui provengono .

Si osserva , peraltro, che, correttamente, è stata prevista (all'art.5, comma 1, lett. e del Ddl n.2080 e all'art. 84-*septies*, comma 1, lett.e del Ddl n. 897) la incompatibilità di “*Coloro che svolgono o*

*abbiano svolto nei tre anni precedenti attività professionale non occasionale per conto di imprese di assicurazione o bancarie, ovvero per istituti o società di intermediazione finanziaria”.*

Sarebbe opportuno che venga introdotta analogha incompatibilità relativamente ai dirigenti nei servizi di cancelleria o segreteria giudiziarie , ai dipendenti della pubblica amministrazione , ai funzionari della pubblica amministrazione o agli ufficiali di polizia giudiziaria .

#### **d) “Tirocinio”**

E’ previsto un periodo di tirocinio della durata di sei mesi .

Pochi mesi di tirocinio costituiscono periodo assolutamente insufficiente ed inadeguato soprattutto se commisurato alla importanza e delicatezza dell’incarico ricoperto .

Un tanto, a maggior ragione, per le categorie di soggetti ( di cui si è detto sopra) privi di quella specifica competenza nelle materie processuali .

Si suggerisce di elevare, quantomeno per questi , ad un anno la durata del tirocinio prevedendo , al termine, una prova d'esame .

Allo stesso modo appare inadeguata la previsione – di cui all'art.7, comma 5, del Ddl n. 2080 -di una prosecuzione per altri tre mesi del periodo di tirocinio in ipotesi di esito non positivo del primo periodo.

Non si vede come il prolungamento di novanta giorni possa colmare quelle lacune di carattere tecnico-giuridico evidenziate durante il tirocinio .

Né è ragionevole sostenere che ulteriori tre mesi di tirocinio possano essere determinanti al fine di far acquisire , come peraltro richiesto dal comma 3 dell'art. 4 del Ddl n. 2080, quei requisiti di competenza, esperienza, professionalità, indipendenza e prestigio necessari per assolvere degnamente le funzioni di magistrato onorario.

#### **e) Regime delle incompatibilità .**

1. Al comma 1, lettera a), dell'art. 84-*septies* del Ddl n. 897, dopo la specificazione che non possono esercitare le funzioni di magistrato onorario “*i titolari di cariche elettive*” appare un’inutile duplicazione la previsione “*ed i membri dei consigli.....degli enti territoriali*”, atteso che si può entrare a far parte di detti consigli solo a seguito di elezioni.

Al comma 2 la previsione del “*circondario*” andrebbe modificata in “*distretto*”; invero vi sono molti Tribunali contigui che consentono l’agevole esercizio della professione in più circondari, con la conseguenza che si vengono a creare rapporti di colleganza ovvero di cointeressenza o di soggezione che potrebbero influenzare lo svolgimento delle funzioni del magistrato onorario; ciò, peraltro, sarebbe in sintonia con le previsioni di cui ai commi 4 e 5 della medesima norma

Al comma 2, lettera a), per le ragioni sopra esposte, andrebbe operata analogha modifica; spesso, invero, i “*fiduciari*” delle compagnie di assicurazione o degli istituti bancari svolgono la loro

attività in più circondari della medesima provincia o di province contigue.

Al comma 2, lettera *b*), dopo le parole “*svolgimento dell’attività professionale*” andrebbe aggiunta la parola “*anche*”, altrimenti sembrerebbe che lo svolgimento dell’attività professionale in forma individuale non faccia sorgere incompatibilità.

Al comma 3, anche per uniformità, sarebbe opportuno aggiungere “*i parenti fino al secondo grado e gli affini fino al primo grado*”.

Anche al comma 6 la previsione del “*circondario*” andrebbe modificata in “*distretto*”.

La norma andrebbe completata con le previsioni dei commi da 6, 7, 9, 10 ed 11 del disegno di legge del n. 2080; il comma 8 del suddetto disegno di legge va escluso poiché il disegno di legge in esame (n. 897 ) prevede l’incompatibilità per i dipendenti della pubblica amministrazione che non siano cessati dal servizio.

2. Quanto al Ddl n. 2080, in tutti i commi dell'art. 5 e per le ragioni precedentemente esposte, la previsione del “*circondario*” andrebbe modificata in “*distretto*”.

Il comma 4 va modificato, nel senso di prevedere che “*il magistrato onorario non può svolgere la sua funzione nel distretto della Corte d’Appello nel quale esercitano la professione forense, in sede giudiziale o stragiudiziale, i suoi associati o i soci di studio, il coniuge, il convivente, i parenti fino al secondo grado e gli affini entro il primo grado*”.

Invero, l’attuale formulazione introduce un’incompatibilità all’esercizio della professione a carico dei soggetti ivi indicati, che, pertanto, verrebbero ad essere pregiudicati dalla nomina di un loro associato, socio, coniuge, convivente, parente o affine a magistrato onorario, laddove il regime delle incompatibilità deve riguardare quest’ultimo.

Al comma 5 sarebbe opportuno estendere agli associati, soci, coniuge, convivente, parenti fino al secondo grado ed affini fino al primo grado il divieto ivi previsto.

o\*o\*o\*o

L’A.I.A.C. , nel sottoporre alla Commissione Giustizia le suesposte osservazioni con l’auspicio che possano indurre ad una rivisitazione della disciplina delle modalità di reclutamento dei magistrati onorari e delle relative incompatibilità , non può, nel contempo , non esprimere, allo stato , forti riserve in merito alla previsione , contenuta nell’art. 7 del Ddl n.897, di ricorrere ai giudici onorari di tribunale per la definizione dei procedimenti pendenti .

Venezia, 2 agosto 2011.

**A.I.A.C.**

Associazione Italiana degli Avvocati Civili

Il Presidente

avv. Paolo Maria Chersevani