

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3575

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VAIRO, NICOTRA, GARGANI**

*Presentata il 26 gennaio 1989*

### Norme per l'istituzione del giudice di pace

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le disfunzioni della giustizia nel nostro Paese sono dovute anche allo squilibrio attualmente esistente tra il formale riconoscimento ai cittadini del diritto d'agire in giudizio per la tutela dei propri interessi e la scarsa concreta possibilità di avvalersene. Tale squilibrio è dovuto anche alle difficoltà di stabilire un soddisfacente rapporto di adeguamento tra il processo di svalutazione monetaria e il correlativo ampliamento in sede civile della competenza per valore. Tale difficoltà di adeguamento ha comportato, con il passar degli anni, un sovraccarico di lavoro per i tribunali, molti dei quali sono ormai paralizzati, con l'atrofia funzionale del giudice conciliatore, al quale per il passato pure era stata affidata tanta parte della giustizia civile di più modesta entità patrimoniale. In materia penale

hanno, altresì, inciso il mutamento dei valori fondamentali del nostro sistema politico e il sopravvenire di nuove forme di criminalità ben più agguerrite di quelle tradizionali. Oggi le procure della Repubblica, gli uffici-istruzione e i tribunali sono competenti per gravissimi reati, come quelli della criminalità organizzata, le rapine, i sequestri di persona e, insieme, per fatti di scarsissima entità come furti d'auto ed i falsi in assegno per i quali non sono certamente necessari il giudizio di un collegio.

Paradossalmente, il nostro sistema processuale penale prevede le stesse regole per giudicare un furto di autoradio ed un assassinio mafioso, e questo non giova né alla celerità del processo per il furto, né alla efficacia del processo per l'assassinio. Così la magistratura si trova a dover fronteggiare sempre più nuovi

compiti che finiscono con l'appesantire il corso già lento della giustizia, impedendole di svolgere la sua funzione con la necessaria tempestività ed efficacia.

I dati obiettivi della disfunzione giudiziaria sono divenuti ormai di notoria conoscenza, come indici di una situazione giunta al limite della paralisi, e che intacca in misura notevole una garanzia fondamentale del nostro Stato democratico. Infatti, in uno Stato come il nostro, per il quale la persona umana è un fine e non un mezzo, la giustizia deve essere impegnata concretamente nella tutela (effettiva e reale, e non formale) di tutti i diritti della collettività.

In questo quadro, pur nel contemperamento di esigenze ampliative dell'organico giudiziario, l'istituzione della figura del giudice di pace, competente a giudicare controversie di modesta entità, rapidamente e senza eccessivi formalismi, è destinata ad assorbire una serie di carichi « verso il basso », ad avvicinare la giustizia ai livelli più diffusi, ad allargare l'attività di conciliazione e di composizione bonaria, e ad esercitare le funzioni con dignità confacente e adeguata a quella dei giudici togati.

Non occorre, ci sembra, spendere molte parole per dimostrare come sia fuori di ogni senso comune utilizzare in misura sempre maggiore collegi di tre giudici togati e costosi uffici giudiziari dello Stato, per risolvere questioni contenziose di minimo valore che, secondo il disegno originario del codice e secondo la tradizione giuridica italiana, sono sempre state affidate alla competenza del giudice monocratico.

Si otterrebbe, con questa legge, una distribuzione dei carichi di lavoro tra i vari organi giudiziari adeguata alla rilevanza delle diverse questioni e ai costi che per lo stesso Stato hanno il processo penale e quello civile.

L'esigenza, dunque, di una migliore funzionalità della giustizia e quella di una più incisiva e reale democrazia di base costituiscono la motivazione della istituzione del giudice di pace. In concreto, il giudice di pace va considerato

come un rimedio non secondario alla tendenza di una parte rilevante della magistratura a chiudersi in una casta isolata dal contesto della società, priva di sufficiente collegamento con gli altri poteri dello Stato.

Nell'individuare le funzioni da attribuire al futuro giudice di pace, sembra opportuno che questo nuovo organo prenda il posto dell'attuale giudice conciliatore e — possibilmente — del pretore, unificandone e potenziandone le figure.

In materia penale è opportuno riconoscere, in generale, al giudice di pace le competenze relative alle sole contravvenzioni, eccezion fatta per quelle infrazioni di particolare gravità, quali possono essere le contravvenzioni relative alle armi, alla violazione di misure di prevenzione, all'edilizia, all'inosservanza dei provvedimenti di autorità amministrativa.

Per smaltire ancor più il carico istruttorio processuale è opportuno affidare la rogatoria istruttoria penale, al giudice di pace.

In materia civile sembra opportuno attribuire al giudice di pace le controversie con competenze fino a lire 3.000.000. Si ritiene inoltre opportuno riconoscere al giudice di pace la funzione conciliativa con giurisdizione di equità nei casi espressamente previsti dalla legge.

In caso di assenza o di impedimento, il giudice di pace è sostituito da un giudice di pace supplente.

Può essere nominato giudice di pace un avvocato o un procuratore legale con età non inferiore ai 25 anni.

La funzione di giudice di pace è incompatibile con la qualità di parlamentare, di consigliere regionale, provinciale, comunale, di funzionario del personale ausiliario della magistratura, di funzionario o agente di pubblica sicurezza in attività di servizio, di militare in servizio, di ecclesiastico o ministro di culto non cattolico.

I provvedimenti che riguardano il giudice di pace sono di competenza del Consiglio superiore della Magistratura.

Si ravvisa l'opportunità di assicurare un'indennità mensile fissa al giudice di

pace, nonché la necessità di corrispondergli un'indennità variabile in forma di gettoni da versare in ragione delle udienze tenute, quando superino un determinato numero, potendo da ciò derivargli uno stimolo per un migliore rendimento.

Per assicurare al giudice di pace un servizio libero da condizionamenti operativi, gli è interdetto di svolgere attività difensiva soltanto dinanzi all'ufficio in cui è inserito. Tale divieto va esteso sino a comprendere l'esercizio della professione legale nel mandamento della pretura in cui trovasi l'ufficio di appartenenza. Per quanto concerne la decadenza dell'ufficio, essa è prevista oltre che per il venir meno dei requisiti di nomina, anche per la perdita della cittadinanza e del godimento dei diritti civili e politici, per la violazione dell'obbligo di residenza e per condanne penali per fatti non colposi o per misure di sicurezza.

La cessazione delle funzioni del giudice di pace avviene per dimissioni, o per il compimento del 65° anno di età.

In materia penale si dovrà rendere obbligatorio il ricorso al procedimento monitorio innanzi al giudice di pace per tutti i reati puniti con la sola ammenda.

In materia civile, se si vuole istituire una magistratura veramente senza inutili impacci è necessario semplificare al massimo le forme del processo e accrescere i poteri del giudice: questo per tutti i casi, sia o non sia consentito il giudizio di equità.

Anche il sistema delle impugnazioni deve contribuire a semplificare al massimo il procedimento.

È opportuno, al riguardo, escludere l'appellabilità di tutte le sentenze di equità del giudice di pace.

Onorevoli colleghi, la sollecita approvazione di questa legge istitutiva del giudice di pace contribuisce positivamente alla soluzione del problema della crisi di giustizia e risponde a quelle esigenze di adeguatezza e di efficienza del servizio-giustizia che di tale crisi rappresenta l'aspetto non ultimo e non meno importante.

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### CAPO I.

#### DEL GIUDICE DI PACE

##### ART. 1.

*(Dei giudici).*

1. Il primo comma dell'articolo 1 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

« La giustizia, nelle materie civile e penale, è amministrata dal giudice di pace, dal pretore, dal tribunale, dalla Corte di appello e dalla Corte di cassazione ».

##### ART. 2.

*(Sede degli uffici del giudice di pace).*

1. Gli uffici del giudice di pace sono, con competenza relativa al rispettivo territorio e sede nello stesso, istituiti in ogni comune.

2. Due o più comuni contingui, con popolazione complessiva non superiore ai 40.000 abitanti, possono chiedere l'istituzione di un unico ufficio di giudice di pace. A tale istituzione si provvede con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro di grazia e giustizia, sentita la regione interessata. Nel decreto è designato il comune ove ha sede l'ufficio unico.

3. Il dirigente dell'ufficio dura in carica 5 anni e non può essere riconfermato.

4. In caso di vacanza o di impedimento temporaneo del giudice di un ufficio, il consiglio giudiziario può incaricare temporaneamente dell'ufficio un giudice di pace di un ufficio vicino, o un giudice

di pace supplente. Qualora l'impedimento si protragga per oltre sei mesi, si procede a nuova nomina.

5. Il giudice di pace usufruisce di un'indennità di lire 2.000.000 mensili.

ART. 3.

*(Requisiti per la nomina).*

1. Per la nomina di un giudice di pace sono richiesti i seguenti requisiti:

- a) essere cittadino italiano;
- b) avere l'esercizio dei diritti civili e politici;
- c) non aver riportato condanne per delitto non colposo, non essere stato sottoposto a misure di prevenzione o di sicurezza personale;
- d) avere idoneità psichica e fisica;
- e) avere età non inferiore ai 25 anni e non superiore a 65;
- f) essere avvocato o procuratore legale.

ART. 4.

*(Nomina del giudice di pace).*

1. La nomina del giudice di pace è effettuata dal Consiglio superiore della Magistratura, su una terna di nomi designata dal Consiglio dell'Ordine competente per territorio.

ART. 5.

*(Incompatibilità di funzioni).*

1. L'ufficio di giudice di pace è incompatibile con la qualità di:

- a) membro del Parlamento, consigliere regionale, provinciale, comunale, segretario comunale in un comune compreso nel territorio dell'ufficio, o membro dei consigli di circoscrizione del comune stesso;

b) magistrato o impiegato di amministrazioni giudiziarie in attività di servizio;

c) appartenente alle forze armate dello Stato in attività di servizio;

d) funzionario o impiegato della pubblica amministrazione;

e) ufficiale o agente di pubblica sicurezza;

f) ecclesiastico o ministro di qualsiasi culto religioso.

2. Tra il giudice di pace e quello supplente non debbono esistere vincoli di coniugio, di parentela o affinità sino al quarto grado.

#### ART. 6.

*(Divieto di assistenza professionale).*

1. L'avvocato o il procuratore legale, investito di funzioni di giudice di pace, non può prestare assistenza, direttamente o indirettamente, alle parti, né può rappresentarle davanti agli uffici di giudice di pace del circondario nel quale è compreso l'ufficio al quale appartiene. Davanti a questo ufficio non possono patrocinare il coniuge né i parenti o gli affini sino al secondo grado. I giudici di pace che hanno tra loro vincoli di coniugio, di parentela o di affinità sino al terzo grado non possono far parte dello stesso ufficio.

#### ART. 7.

*(Decadenza e revoca dall'ufficio).*

1. Il giudice di pace cessa dall'ufficio per dimissioni volontarie, per la scadenza del termine di durata dell'ufficio e per il raggiungimento del 65° anno d'età.

2. Il giudice di pace è revocato dall'ufficio:

a) per infermità fisica o psichica che impedisca in modo definitivo l'esercizio delle funzioni;

b) per ogni altro impedimento che si protragga per oltre sei mesi;

c) in caso di interdizione;

d) per causa riguardante l'incompatibilità;

e) per la perdita di uno dei requisiti di cui alle lettere a), b), c), d), e), di cui all'articolo 3.

#### ART. 8.

*(Personale dell'ufficio).*

1. Ogni ufficio del giudice di pace ha una cancelleria. Le funzioni di cancelliere, di ufficiale giudiziario sono esercitate da dipendenti degli enti locali territoriali ovvero di altri enti pubblici o amministrativi, comandati dall'amministrazione regionale di concerto con l'ente al quale appartiene il dipendente interessato, anche per giorni ed ore limitati e fuori dell'orario normale, secondo le esigenze poste dall'entità degli affari trattati.

#### ART. 9.

*(Giorni delle udienze).*

1. Il giudice di pace può tenere udienza ogni giorno, tranne i festivi, nelle ore pomeridiane e serali.

#### ART. 10.

*(Funzioni del giudice di pace).*

1. Il giudice di pace ha funzione conciliativa e contenziosa giudiziaria in materia civile e penale.

2. Nell'esercizio della funzione conciliativa il giudice promuove la bonaria composizione dei dissidi tra privati concernenti diritti disponibili: quando il valore della lite ecceda la sua competenza esercita la funzione conciliativa solo su richiesta delle parti, purché non si tratti

delle controversie di cui agli articoli 409 e 442 del codice di procedura civile.

3. Il processo verbale di conciliazione, in sede non contenziosa, ha valore di titolo esecutivo se la controversia rientra nelle competenze del giudice di pace o se le parti sono assistite da un difensore.

4. Negli altri casi il processo verbale ha valore di scrittura privata riconosciuta in giudizio.

#### ART. 11.

*(Competenze in materia civile).*

1. Il giudice di pace è competente:

a) per tutte le cause di valore non superiore a lire 3.000.000, eccetto quelle attribuite dalla legge ad altro giudice;

b) per le cause relative alle modalità di uso dei servizi di condominio;

c) per tutte le cause di opposizione alla ingiunzione di pagamento di sanzioni amministrative per violazione delle norme sulla circolazione stradale;

d) le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli. Qualora dal fatto siano derivate lesioni a persone, il giudice di pace è competente nei limiti di cui alla lettera a);

e) per i provvedimenti previsti dall'articolo 145 del codice civile.

2. Nell'esercizio della giurisdizione contenziosa civile il giudice di pace decide secondo diritto; decide secondo equità, in conformità all'articolo 114 del codice di procedura civile, nonché ai sensi del secondo comma dell'articolo 113 del codice di procedura civile, le cause il cui valore non ecceda lire 500.000 e che riguardino diritti disponibili delle parti.

#### ART. 12.

*(Competenze in materia penale).*

1. Appartiene al giudice di pace la cognizione dei reati puniti soltanto con la



pena pecuniaria e delle contravvenzioni punite con pene alternative, con esclusione dei reati previsti dalle leggi finanziarie e delle contravvenzioni previste dall'articolo 650 del codice penale.

2. Appartiene, altresì, al giudice di pace la cognizione dei delitti previsti negli articoli 594 e 595 primo comma, del codice penale.

3. Nell'ambito della sua competenza esercita, per quanto riguarda le materie dell'esecuzione penale, le funzioni che il codice di procedura penale vigente attribuisce al pretore.

## CAPO II.

### NORME PER IL PROCEDIMENTO CIVILE DAVANTI AL GIUDICE DI PACE

#### ART. 13.

*(Forme della domanda).*

1. La domanda davanti al giudice di pace si propone con ricorso, che deve contenere, oltre alla indicazione del giudice e degli elementi di identificazione delle parti, l'esposizione dei fatti e la determinazione dell'oggetto.

2. La domanda può essere proposta anche oralmente davanti al giudice di pace, che deve redigere processo verbale.

#### ART. 14.

*(Difesa personale delle parti).*

1. Davanti al giudice di pace le parti possono stare in giudizio senza l'assistenza del difensore.

2. Le parti possono farsi rappresentare dal coniuge, da un parente o da un affine entro il quarto grado, che sia munito di mandato scritto in calce all'atto di citazione o con atto separato. Il mandato può essere conferito anche con dichiarazione resa davanti al giudice e comprende sempre il potere di transigere e di conciliare la vertenza.

## ART. 15.

*(Costituzione delle parti).*

1. Entro cinque giorni dal deposito del ricorso o dalla redazione del processo verbale di cui all'articolo 13, il giudice fissa l'udienza di trattazione. Il ricorso o il processo verbale devono essere notificati alle parti a cura della cancelleria almeno 15 giorni prima dell'udienza stessa e non meno di 40 giorni prima se la notificazione debba effettuarsi all'estero.

2. Il convenuto si può costituire con deposito di memoria difensiva o direttamente davanti al giudice in udienza.

3. All'atto della costituzione il convenuto deve proporre, a pena di decadenza, le eventuali domande riconvenzionali.

## ART. 16.

*(Istruzione e decisione della causa).*

1. Nella prima udienza il giudice interroga liberamente le parti e tenta la conciliazione della lite. La mancata comparizione delle parti, senza giustificato motivo, costituisce comportamento valutabile dal giudice ai fini della decisione.

2. Nella prima udienza, quando la conciliazione non sia riuscita e la causa non sia matura per la decisione, il giudice ammette i mezzi di prova richiesti dalle parti, che ritenga rilevanti e quelli che ritenga di disporre d'ufficio anche fuori dei limiti del codice civile ad eccezione del giuramento decisorio, e dispone per l'assunzione delle prove nella stessa udienza o in altra udienza da tenersi nei dieci giorni successivi.

3. Se la parte è costituita senza assistenza del difensore, il giudice può invitarla, se del caso, alla precisazione delle domande e all'indicazione dei mezzi di prova.

## ART. 17.

*(Querele di falso).*

1. Se è proposta querela di falso, il giudice di pace, quando ritiene il documento impugnato rilevante per la decisione, sospende il giudizio e rimette le parti davanti al tribunale per il relativo procedimento.

## CAPO III.

NORME PER IL PROCEDIMENTO  
PENALE DAVANTI AL GIUDICE  
DI PACE

## ART. 18.

*(Esercizio dell'azione penale innanzi  
al giudice di pace).*

1. Per i reati di competenza del giudice di pace, il procuratore della Repubblica o il pretore, preve eventuali sommarie indagini, se ritiene si debba procedere, ne fa richiesta al giudice di pace competente, provvedendo ad enunciare il fatto e il titolo del reato e ad indicarne i relativi articoli di legge.

2. Se ritiene che non si debba promuovere l'azione penale, il procuratore della Repubblica o il pretore richiede al giudice di pace di pronunciare decreto.

3. Il giudice di pace, se non ritiene di accogliere le richieste di archiviazione o di proscioglimento del pubblico ministero o del pretore, provvede nei modi previsti dall'articolo 19.

## ART. 19.

*(Forme del procedimento).*

1. Ricevuta la richiesta di procedere del pubblico ministero o del pretore, il giudice di pace può pronunciare condanna con decreto nei casi consentiti

dalla legge. Allo stesso modo procede quando non ritiene di accogliere le richieste di archiviazione o di proscioglimento.

2. quando non può o non ritiene di emettere decreto penale di condanna, emette decreto di citazione. Si osservano, in quanto applicabili, anche per il dibattimento, le norme del codice di procedura penale per il processo dinanzi al pretore.

#### ART. 20.

*(Opposizione al decreto penale).*

1. Contro il decreto penale pronunciato ai sensi dell'articolo 19 l'interessato può proporre opposizione davanti allo stesso giudice.

2. Per il giudizio di opposizione si osservano, in quanto applicabili, gli articoli 508, 509 e 510 del codice di procedura penale.

#### ART. 21.

*(Impugnazioni).*

1. Le sentenze pronunziate dal giudice di pace sono appellabili nei limiti previsti dall'articolo 512 del codice di procedura penale. Le sentenze inappellabili sono soggette a ricorso per cassazione.

2. L'appello contro le sentenze del giudice di pace è proposto innanzi al tribunale.

#### CAPO IV.

#### DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

#### ART. 22.

*(Entrata in vigore e adempimenti relativi).*

1. Entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* vengono costituiti uffici del giudice di pace.

2. Dalla data di scadenza del suddetto anno si applica ogni altra disposizione contenuta nella presente legge e sono contestualmente abrogate le norme e soppressi gli uffici relativi al giudice conciliatore. Gli affari presso quest'ultimo pendenti sono distribuiti fra gli uffici del giudice di pace secondo le nuove competenze.

3. Sino alla scadenza di cui al comma 2, i giudici conciliatori continuano ad esercitare il loro ufficio in base alle norme vigenti e secondo una competenza per valore, in materia civile, che a far data dal 60° giorno dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* viene modificata ai sensi della lettera a) del comma 1 dell'articolo 11.

#### ART. 23.

##### *(Procedimenti penali pendenti).*

1. I procedimenti penali pendenti dinanzi al pretore restano assegnati alle sue competenze, anche se attribuiti dalla presente legge alle competenze del giudice di pace.

#### ART. 24.

##### *(Oneri finanziari).*

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge per il 1989 si fa fronte mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo n. 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario all'uopo utilizzando la voce « Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore onorario, istituzione del giudice di pace ».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.