

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N 2199}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOETTI VILLANIS AUDIFREDI, PAZZAGLIA, AGOSTINACCHIO,
BERSELLI, CARADONNA, FORNER, FRANCHI FRANCO,
GUARRA, LO PORTO, MACALUSO, MACERATINI, MAZZONE,
PARLATO, TASSI, TRANTINO, TREMAGLIA, VALENSISE**

Presentata il 24 ottobre 1984

**Nuovo ordinamento degli uffici di conciliazione Modifi-
che al regio decreto 30 gennaio 1941, n 12, concernente
l'ordinamento giudiziario**

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La legge 30 luglio 1984, n 399, sull'aumento dei limiti di competenza del conciliatore e del pretore, prima ancora di entrare in vigore (29 novembre 1984), suscita notevoli perplessità fra gli operatori di giustizia, magistrati ed avvocati, nonché nella stessa utenza.

L'elevazione della competenza per valore del giudice conciliatore in particolare, se determina un alleggerimento del carico giudiziario gravante sulle preture, determina però un'assurda dispersione di esso sugli 8 356 comuni, sedi di uffici di conciliazione.

Non si tratta di un'affermazione priva di riscontri concreti. E lo stesso Ministro di grazia e giustizia Martinazzoli, in sede di comunicazioni sui problemi strutturali conseguenti all'applicazione della leg-

ge 28 luglio 1984, n 399, fatte alla Commissione giustizia il 25 settembre 1984, a fornire questo dato eclatante, aggravandolo con questa considerazione e cioè « che nel mese di luglio, su 8 356 conciliatori vi erano carenze per un totale di 1 927 conciliatori e 2 454 vice conciliatori ».

Se dai dati forniti dal Ministro si ricava un quadro desolante che depone per una prevedibile paralisi giudiziaria in più del 50 per cento degli uffici di conciliazione, considerazioni di natura ancor più concreta, dettate dalla conoscenza delle attuali situazioni di struttura dei suddetti uffici soprattutto nei piccoli comuni, finiscono per suscitare preoccupazioni ben maggiori. A superarle si impone, in attesa di una riforma globale del codice di procedura civile e dell'ordina-

mento giudiziario (riforme che peraltro richiederanno prevedibilmente tempi piuttosto lunghi) una normativa, quale è quella che si propone, che tende a localizzare, nei comuni sede del mandamento pretorile ed in quelli sedi di sezioni distaccate di preture, gli uffici di conciliazione; nonché a dotare gli stessi di personale tecnicamente preparato al fine di affrontare le problematiche di un carico giudiziario sempre più complesso rispetto al passato.

Per ottenere questo risultato si è ritenuto di dover operare apportando opportune modifiche al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni e cioè alla normativa relativa all'ordinamento giudiziario vigente.

Pertanto l'articolo 1 della proposta di legge che si propone, si atteggia come modifica dell'articolo 23 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e con esso si dispone che ai giudici conciliatori debbano corrispondere certe qualità che sono anche indice di preparazione tecnica per l'ufficio che dovranno ricoprire. Si richiede che i nuovi giudici conciliatori o viceconciliatori debbano essere laureati in giurisprudenza, scienze economiche e commerciali, scienze politiche, o che essi siano ufficiali, non più in servizio, dei carabinieri, della polizia della guardia di finanza o del corpo degli agenti di custodia. E pur mantenendo sufficientemente ampia l'area di scelta dei nuovi giudici conciliatori o viceconciliatori, onde evitare situazioni di carenza, si è voluto dare espressamente la preferenza, nella scelta di essi, ai magistrati in pensione, agli avvocati e procuratori legali, ai praticanti procuratori, in quanto queste categorie, più delle altre, sono in grado di offrire maggiori garanzie nel fornire all'utenza un servizio adeguato alla corretta interpretazione della normativa vigente.

Il limite originario della competenza per valore del giudice conciliatore di lire 1.000, venne elevato a lire 5.000 con decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1946, n. 247, a lire 10.000 con la legge 12 maggio 1949, n. 273, a lire 25.000 con la legge 18 luglio 1956, n. 761, a lire 50.000

con la legge 25 luglio 1966, n. 561, ed infine ad 1 milione con la legge 30 luglio 1984, n. 399, che entrerà in vigore il 29 novembre 1984.

È sufficiente l'enunciazione di questi dati per poter affermare che, specie per quanto riguarda l'ultimo aumento da lire 50.000 a lire 1 milione, cioè venti volte tanto in diciotto anni, esso copre e supera abbondantemente il processo inflazionistico subito dalla nostra moneta nello stesso periodo di tempo e quindi cade anche quel labile supporto addotto, dai fautori del suddetto aumento *sub-specie* di aggiornamento alla dinamica inflazionistica. Il problema però va posto in termini ancora diversi. È l'evolversi del contesto sociale che ha snaturato, già ben prima della legge 30 luglio 1984, n. 399, la figura del giudice conciliatore, quale emerge dall'ordinamento giudiziario del 1941. Si pensi al carico giudiziario costituito oggi dalle azioni di risarcimento-danno conseguenti alla circolazione stradale che comporta, fra l'altro, tormentate ipotesi interpretative in ordine all'articolo 2054 secondo comma, del codice civile, e della normativa del vigente codice stradale. Si consideri i numerosi problemi connessi all'entrata in vigore delle normative sull'assicurazione obbligatoria (legge 29 dicembre 1969, n. 990, e successive); quelli, *sic et simpliciter*, connessi con l'aumento della competenza sino ad un milione: il giudice conciliatore potrà essere chiamato a decidere di danni patrimoniali e persino su quelli non patrimoniali conseguenti a lesioni di modesta entità (ad esempio quelle inferiori al 5 per cento di invalidità permanente) con relativo impegno in tema di analisi di elaborati tecnici, di calcolo forfettario per punto di invalidità ed anche di calcolo tabellare, il tutto al fine di arrivare alla quantificazione di tali danni.

Per ciò che riguarda la materia delle obbligazioni, non solo il giudice conciliatore dovrà affrontare la complessa materia dei contratti tipici (poiché la cifra di un milione ne coprirà sicuramente una certa parte) ma dovrà affrontare quella ancor più complessa, dei contratti atipici che sono l'inevitabile sbocco di un conte-

sto sociale avanzato. Sempre in materia di obbligazioni, vi è poi il settore assai diffuso del recupero credito, attualmente soprattutto praticato attraverso la procedura monitoria di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile: sia in fase di interpretazione normativa dei presupposti per la concessione del decreto ingiuntivo e sia in sede di opposizione si pongono notevoli problemi tecnici che vanno risolti e valutati, onde evitare disparità di trattamento fra cittadini, nel quadro legislativo vigente e con il conforto dei principi stabiliti dalla giurisprudenza in materia.

Non è difficile prevedere che gran parte di queste cause verrà alla competenza dei giudici conciliatori poiché le somme sino al milione appaiono nell'ambito congeniale di applicazione di questa legge. L'esempio tipico è quello in tema di fornitura di merci o di servizi: premi di polizze d'assicurazione, forniture di piccoli quantitativi di merce, ecc. Quindi l'esigenza, realizzata nell'articolo 1 della proposta di legge che si propone, di dotare gli uffici di conciliazione di giudici tecnicamente preparati ad affrontare problematiche così complesse, si atteggia come indilazionabile e la più agevole realizzazione di essa si può ottenere ampliando il campo di scelta delle nomine all'intero territorio della circoscrizione del tribunale ove ha sede l'ufficio di conciliazione da coprire.

L'articolo 2 prevede che i giudici conciliatori e i viceconciliatori vengano nominati dal presidente del tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio di conciliazione, su designazione del procuratore della Repubblica e sentito il locale consiglio degli avvocati e procuratori. Si è cioè preferito attribuire la nomina al presidente del tribunale, piuttosto che al presidente della Corte d'appello, sentito il parere del locale consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori, al fine specifico di consentire che la scelta abbia luogo, ove sia possibile, su dati concreti e persino di diretta conoscenza del nominando giudice conciliatore: tale norma congenialmente si coordina con la scelta

da farsi tra i residenti della circoscrizione.

L'articolo 3, dopo l'articolo 1, rappresenta l'altra chiave di volta del presente disegno di legge. Al fine di evitare la dispersione del carico giudiziario sulle oltre 8.000 sedi di conciliazione, si è ritenuto, sul piano logico, preferibile accorparle nei comuni capoluogo di mandamento pretorile o nei comuni ove ha sede una sezione distaccata di pretura. Si è ridotto così, in maniera consistente, il numero dei giudici conciliatori rapportandoli, in linea di massima, al numero dei pretori. Né si dica che con questa innovazione l'utenza viene allontanata dal suo giudice naturale, poiché, in concreto, il risultato dell'avvicinamento che si pretende realizzato con la legge 30 luglio 1984, n. 399, è, per quanto si dirà, puramente fittizia: comunque sono ben maggiori gli svantaggi che non i vantaggi che si possono ricavare.

Valgano alcune considerazioni.

Il carico giudiziario, conseguente ai danni da circolazione stradale, soprattutto nei piccoli centri interessa proprietari e conducenti di veicoli in transito (si consideri il numero di comuni il cui territorio è attraversato da autostrade, superstrade, strade di primaria importanza); e sarà sempre possibile eludere il foro generale delle persone fisiche e di quelle giuridiche — per lo più quello del convenuto danneggiante — o quello dell'evento dannoso, avvalendosi del disposto di cui all'articolo 22 della legge n. 990 del 1969: è notorio che le compagnie di assicurazioni hanno per lo più la loro sede nelle grandi città del centro nord.

Per quanto riguarda il carico giudiziario da « recupero credito », sia che il creditore ricorra all'azione normale e sia che ricorra alla procedura monitoria di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile, quasi sempre potrà esser competente il foro dell'attore, poiché quivi normalmente è il luogo in cui l'obbligazione è sorta (articoli 1082, 1326 del codice civile) o deve eseguirsi (articolo 1327 del codice civile) l'obbligazione decolta in giudizio e cioè farsi il pagamento.

Se si considera poi che con la legge 30 luglio 1984, n. 399, viene tolta al conciliatore tutta la materia delle locazioni, si può ben dire che l'eventuale *ratio* di questa legge, intesa ad avvicinare l'utente-convenuto in causa al suo giudice naturale, si risolve in una chimera irraggiungibile in quanto può essere abbondantemente ovviata per le ragioni di anzi dette. In senso contrario ai pretesi vantaggi la difficoltà o spesso l'impossibilità di reperire una domiciliazione nei piccoli comuni non potranno non creare situazioni estremamente pericolose per il debitore nel caso di decreti ingiuntivi che dovranno opporsi nel termine di venti giorni dalla notifica.

Nell'articolo 4 si mantiene ai pretori la competenza circa la sorveglianza sui giudici conciliatori e vice conciliatori del mandamento mentre al presidente del tribunale della circoscrizione, in cui viene a trovarsi l'ufficio di conciliazione, competono le decisioni in ordine alla revoca, alla dispensa ed alla sospensione di essi.

L'articolo 5 ribadisce l'incompatibilità, già contenuta in altre disposizioni di legge, dell'ufficio di conciliatore con il rivestimento di alcune qualità per altre funzioni; e nella stessa guisa l'articolo 6 proibisce agli avvocati, procuratori legali o praticanti procuratori il cumulo della funzione di giudice conciliatore con quella di difensore nello stesso ufficio di conciliazione. Infine l'articolo 7, nel quadro di una visione organica tesa a favorire

l'applicazione della presente proposta di legge senza incongruenze e senza contraccolpi, stabilisce che il presidente del tribunale, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, provveda sia alla istituzione delle nuove sedi degli uffici di conciliazione e sia al trasferimento ad esse degli affari precedentemente pendenti in quelle soppresse.

Nel proporre questa normativa, tesa ad evitare i disagi conseguenti alla legge 30 luglio 1984, n. 399, si era pensato di attribuire — e sarà materia oggetto di altra proposta di legge — a ciascun giudice conciliatore una indennità di presenza, pari a quella dei consiglieri comunali del luogo ove hanno sede gli uffici di conciliazione e ciò per ogni giorno di udienza e con decisione di almeno cinque affari.

Ragioni di coordinamento normativo hanno consigliato di non inserire tali innovazioni in un progetto di legge che si attegga a modifica del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, sull'ordinamento giudiziario. Però il problema esiste per i conciliatori e per i vice conciliatori così come per i vice pretori onorari. Attribuendo loro una indennità di presenza da una parte la nomina diventerà giustamente appetibile per giovani professionisti od anziani magistrati in pensione; dall'altra, si lascerà all'organo competente per le nomine, un più ampio e valido campo di scelta proprio in termini di preparazione tecnica per gli uffici da ricoprire.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 23 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

« ART. 23. — *Requisiti per la nomina e conciliatore e a vice conciliatore.* — Possono essere nominati giudici conciliatori e vice conciliatori i cittadini italiani d'ambo i sessi, residenti nella circoscrizione del tribunale in cui eserciteranno le loro funzioni, di età non inferiore agli anni 25 e che appartengono ad una delle seguenti categorie:

a) laureati in giurisprudenza, scienze economiche e commerciali, scienze politiche;

b) ufficiali dell'Arma dei carabinieri, delle forze di polizia, della guardia di finanza e del corpo degli agenti di custodia, non in attività di servizio.

Nella scelta la preferenza è data ai magistrati in pensione, agli avvocati, ai procuratori legali ed ai praticanti procuratori. Comunque la nomina deve cadere su persone incensurate, in grado di assolvere continuativamente, con indipendenza e prestigio, l'incarico loro affidato ».

ART. 2.

L'articolo 24 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

« ART. 24. — *Nomina e durata dell'ufficio.* — La nomina dei giudici conciliatori e dei vice conciliatori ha luogo con decreto del presidente del tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio di conciliazione al quale si riferisce la nomina stessa, su designazione del procuratore della Repubblica e sentito il consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori.

I giudici conciliatori e vice conciliatori durano in carica quattro anni e possono essere immediatamente confermati ».

ART. 3.

Dopo l'articolo 24 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è aggiunto il seguente:

« ART. 24-bis. — *Sede degli uffici di conciliazione.* — Gli uffici di conciliazione hanno sede nei comuni capoluogo di mandamento pretorile o nei comuni ove ha sede una sezione distaccata di pretura ».

ART. 4.

L'articolo 25 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

« ART. 25. — *Decadenza, revoca, dispensa e sospensione dall'ufficio.* — I giudici conciliatori ed i vice conciliatori decadono dall'ufficio per perdita della cittadinanza italiana, per condanna per delitti dolosi, per trasferimento della residenza in altro comune fuori della circoscrizione del tribunale.

Sono revocati per indegnità, per incapacità, per inettitudine.

Sono dispensati per dimissioni volontarie o per motivi di salute.

Possono essere sospesi in pendenza di procedimento penale.

I relativi decreti, motivati, sono emanati dal presidente del tribunale, su conforme parere del procuratore della Repubblica.

Il pretore, cui compete la sorveglianza sui giudici conciliatori e vice conciliatori del mandamento, in relazione a quanto previsto nei commi primo, secondo, terzo e quarto del presente articolo, riferisce al presidente del tribunale della circoscrizione con apposita relazione.

Il giudice conciliatore o il vice conciliatore ha diritto di essere preventivamente inteso dal presidente del tribunale e di presentare memoria.

Contestualmente ai decreti di decadenza, revoca, dispensa, il presidente del tribunale con procedura di cui all'articolo 2 della presente legge, emana il decreto per le nuove nomine.

In caso di sospensione dall'ufficio il decreto viene emanato direttamente dal presidente del tribunale, ed il pretore provvisoriamente affida gli affari pendenti ad altro giudice conciliatore o vice conciliatore del mandamento ».

ART. 5.

L'articolo 26 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

« ART. 26. — *Incompatibilità.* — L'ufficio di conciliatore o di vice conciliatore è incompatibile con la qualità:

a) di magistrato e, in genere, di funzionario in attività di servizio;

b) di funzionario o agente di pubblica sicurezza in attività di servizio;

c) di deputato, senatore, consigliere regionale, provinciale, comunale, eletti nel territorio della circoscrizione del tribunale ove ha sede l'ufficio di conciliazione; di componente di organi elettivi nell'ambito delle amministrazioni locali nello stesso territorio ».

ART. 6.

L'articolo 27 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

« ART. 27. — *Divieto di assistenza professionale.* — Gli avvocati, i procuratori legali o i praticanti procuratori, una volta nominati giudice conciliatore o vice conciliatore, non possono prestare assistenza, direttamente o indirettamente alle parti, e non possono rappresentarle davanti all'ufficio di conciliazione al quale sono addetti ».

ART. 7.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge ciascun presidente di tribunale provvede, con appositi decreti a raggruppare, ai sensi dell'articolo 3, nelle sedi di pretura o delle rispettive sezioni distaccate, gli attuali uffici di conciliazione ed al trasferimento degli affari pendenti presso gli uffici di conciliazione soppressi.

Entro lo stesso termine i presidenti del tribunale provvedono a nominare i giudici conciliatori o vice conciliatori in possesso dei requisiti di cui alla presente legge.