

MARCO CASSIANI

IL PROCEDIMENTO DI NOMINA DEL GIUDICE DI PACE

PAR. 1 - LA CRISI DEL CONCILIATORE E L'INTRODUZIONE DI UNA NUOVA FIGURA DI GIUDICE ONORARIO.

1. A seguito di un iter parlamentare piuttosto travagliato, il 21 novembre 1991 è stata ufficialmente introdotta nel nostro ordinamento una nuova figura di magistrato onorario - il Giudice di Pace (1) - intorno alla quale si era sviluppato un acceso dibattito giuridico che aveva finito per protrarsi per oltre venti anni.

A questo nuovo giudice, istituito con Legge n. 347/91 (2), verrà affidato il compito di sostituire la figura tradizionale del Giudice Conciliatore, ritenuta da più parti ormai irreversibilmente inadeguata a far fronte alla crescente e sempre più indifferibile richiesta di realizzare un adeguato "accesso alla giustizia" per quelle controversie caratterizzate da una minore consistenza economica delle pretese dedotte in giudizio. Figura nei confronti della quale si era, inoltre, sviluppato, in dottrina, un vibrante dibattito sulla *vexata quaestio* dell'estensibilità - da più Autori energicamente criticata - di funzioni giurisdizionali oltre i confini delle materie privatistiche che sinora ne avevano caratterizzata la competenza (3).

Circa l'individuazione dei tratti caratteristici di questa nuova figura di magistrato "popolare", sulla quale si sono andate sviluppando, in questi anni, suggestive aspettative e prospettive di sapore vagamente "taumaturgico"(4), si devono registrare vibranti dispute dottrinali che, pur caratterizzandosi per le diverse posizioni assunte dai fautori delle differenti teorie, traggono spunto, tuttavia, invariabilmente, dall'analisi delle cause che hanno determinato la crisi dell'istituto del Giudice Conciliatore, per poi affrontare il problema della predisposizione dei tipi di intervento più idonei per farvi fronte.

I primi segnali della crisi pressoché irreversibile che ha investito il Conciliatore possono essere rinvenuti, sotto il profilo cronologico, sin dal primo dopoguerra, quando l'inadeguatezza dell'istituto al frenetico mutare dei tempi ha iniziato a delinearsi con estrema chiarezza, attraverso una consistente serie di manifestazioni sintomatiche del profondo disagio in cui

cominciava a versare la giustizia.

Sotto un profilo squisitamente sociale, i fattori che maggiormente hanno contribuito alla progressiva marginalizzazione del Conciliatore sono stati, invece, individuati in sempre più massicci trasferimenti di interi nuclei familiari dalle campagne alle città (5), nonché nella progressiva perdita di prestigio di tutte le forme di notabilato.

Ciò ha determinato, da un punto di vista tecnico, la sostituzione degli originari sistemi "elettivi" (sia pure di secondo grado) di nomina con nuovi criteri di reclutamento, informati ad una crescente "burocratizzazione" (6).

Un ultimo fattore - ma non per questo meno decisivo - è stato poi individuato nell'aumento del reddito medio, nel correlato aumento dei costi processuali e, infine, nei ritardi che hanno caratterizzato l'introduzione dei (rari) provvedimenti volti all'adeguamento della competenza per valore di tale magistrato alla massiccia svalutazione monetaria.

Deve, tuttavia, essere rilevato che, mentre l'analisi delle cause che hanno determinato il lento ma inesorabile "declino" della figura del Conciliatore e la riflessione teorica sulla questione della democratizzazione e responsabilizzazione dell'apparato giudiziario (o, più partitamente, sui temi dell'accesso alla giustizia, sull'opportunità del reclutamento di magistrati laici ed onorari, sull'azionabilità dei c.d. "nuovi diritti" e degli interessi diffusi, collettivi o comunque superindividuali) si svolgeva a pieno ritmo, non altrettanto avveniva sul piano della prassi operativa.

Prova ne sia il fatto che, almeno fino al 1984, si è assistito - senza che fosse mosso da alcuno il minimo rilievo - ad un processo costante di svilimento, degrado ed appiattimento del ruolo dell'unico istituto di giurisdizione onoraria civile contemplato dal nostro ordinamento.

Si è trattato, evidentemente, di un'operazione lenta ed inesorabile, che ha determinato il totale svuotamento della competenza per valore del Giudice Conciliatore, e che è stata propiziata dal simultaneo operare di due fattori: da un lato, quel particolare lavoro di corrosione naturale che è stato suggestivamente definito "effetto-inflazione".

Dall'altro, la disarmante indifferenza del legislatore di fronte al progressivo svilimento della competenza del Conciliatore, che dalle cinquantamila lire del lontano 1966, veniva elevata, solo nel 1984, ad un milione di lire, con la Legge 30 luglio 1984, n. 399 (7).

La crisi del Conciliatore - e, più in generale, la crisi in cui versa l'intero sistema dell'amministrazione della giustizia (8) - ha assunto, nel corso degli anni, le preoccupanti dimensioni di una vistosa crisi di efficienza che si identifica con l'abnorme carico di lavoro gravante sulla magistratura,

con l'arretrato" venutosi conseguentemente a creare, con l'ingolfamento" dei ruoli dei singoli magistrati (9).

Dalla disarmante analisi che abbiamo cercato di sintetizzare - limitandoci a segnalare i profili di più immediato rilievo - e sulla scorta della consapevolezza della gravità della situazione da più parti evidenziata, si è andato sviluppando, soprattutto nel corso degli anni '70, un vivace dibattito culturale sulla riforma della giustizia civile onoraria, nel cui ambito si è andata fortemente affermando (ed è stata progressivamente recepita) l'esigenza di procedere all'attribuzione, in favore del giudice non professionale, di una maggiore "quota" di contenzioso, in modo da decongestionare i ruoli dei giudici togati e di recuperare efficienza attraverso la deflazione del carico giudiziario. Un'esigenza, questa, divenuta ormai imprescindibile ed urgente per la stessa sopravvivenza del sistema giurisdizionale (10).

Traendo spunto da tali rilievi si è poi avvertita la necessità di delineare il problema in termini più generali, tentando, cioè, di creare un contemperamento tra le prioritarie esigenze di realizzare un meccanismo deflattivo - da un lato - del carico di cui oggi è gravata la magistratura professionale (11) senza, tuttavia, sacrificare quella domanda di giustizia la cui tutela trae conforto dal dettato costituzionale.

Si è, pertanto, assistito ad una presa di posizione del legislatore decisamente orientata a garantire l'arricchimento della capacità di risposta del sistema istituzionale (12) attraverso l'introduzione di una serie di provvedimenti volti a creare le condizioni necessarie per porre il sistema stesso in grado di far fronte ad una domanda crescente anche in termini quantitativi.

Un tentativo, insomma, di rendere il sistema più adatto a dare risposte di contenuto adeguato alle maggiori e più diversificate esigenze di giustizia avvertite da una società in costante e complessa evoluzione. Sulla scorta di tali considerazioni si è venuta, quindi, realizzando (attraverso un processo che è tuttora ben lungi dal potersi considerare concluso) la tanto auspicata razionalizzazione del sistema giudiziario, destinata a culminare con l'entrata in scena del Giudice di Pace.

PAR. 2 - LE INIZIATIVE LEGISLATIVE CHE HANNO CONDOTTO ALLA APPROVAZIONE DELLA LEGGE N. 374/1991.

Come si è accennato, la legge che introduce nel nostro sistema

giudiziario questa nuova figura di magistrato onorario è il risultato di un lungo ed articolato dibattito che si è sviluppato in sede legislativa e che si è andato progressivamente arricchendo grazie al prezioso contributo della migliore dottrina processual - civilistica (13).

A tal proposito occorre, preliminarmente, evidenziare - sotto il profilo delle iniziative legislative - la copiosa produzione di progetti, di origine sia governativa che parlamentare, che hanno caratterizzato ogni legislatura, a partire dalla settima.

Vanno, infatti, ricordati i due "schemi di disegno di legge", di portata alquanto innovativa (costituente il c.d. progetto Bonifacio), che erano stati predisposti proprio verso la metà degli anni '70 e che erano successivamente rifluiti nel disegno di legge, sottoscritto dallo stesso Ministro (14), nel quale si deve, tuttavia, registrare una notevole "compressione" delle istanze che caratterizzavano l'originaria stesura (15).

L'iniziativa veniva, tuttavia, frustrata dallo scioglimento anticipato della legislatura, che non consentiva neppure l'inizio dei lavori parlamentari sul disegno governativo.

Sulla scia del precedente, venivano poi presentati due nuovi disegni di legge, di cui uno governativo (a firma del Guardasigilli Morlino), e l'altro ad iniziativa di alcuni senatori del P.C.I. (16).

Attorno a questi disegni legislativi si era sviluppato un lungo dibattito parlamentare, che finiva per concentrarsi, ben presto, sui due profili ritenuti assolutamente fondamentali, quali la questione riguardante la nomina (elettiva o meno) del Giudice di Pace, e quella - assai dibattuta - sulla sua competenza penale.

Si deve registrare, in proposito, l'intervento della Commissione Giustizia del Senato (17) che provvedeva a redigere un testo unificato dei due disegni di legge, da sottoporre all'esame dell'Assemblea.

Il provvedimento - modificato secondo le indicazioni apportate in conformità alle istruzioni del Governo - veniva presentato al Senato, che lo approvava (non senza vivaci contrasti) il 13 novembre 1981, rubricandolo con il nuovo titolo "Istituzione del Giudice di Pace".

Anche questa iniziativa era, tuttavia, destinata a naufragare, ancora una volta, a seguito dell'anticipata fine della legislatura.

In particolare, il provvedimento, "passato" alla Camera, finiva per arenarsi a seguito della decisione di costituire un Comitato ristretto incaricato del suo esame.

La prematura fine dell'VIII legislatura rinviava, però, ogni iniziativa a data da destinarsi.

Nella successiva legislatura (la IX), vanno segnalati due progetti: il primo si sostanziava nel disegno di legge n. 224/S, presentato per iniziativa di alcuni senatori del P.C.I. e della Sinistra Indipendente.

Il secondo era rappresentato dal disegno di legge n.258/S, presentato dal Governo a firma dell'allora Guardasigilli Martinazzoli (18).

Questi due progetti si inserivano in un contesto di iniziative di portata più ampia, volte a modificare la competenza del Pretore e del Conciliatore, e destinate a sfociare nella nota Legge n. 399 del 30 luglio 1984.

I due progetti venivano esaminati nella seduta della Commissione Giustizia del Senato del 18 gennaio 1984, insieme ad alcuni progetti riguardanti la proposta estensione della competenza del Pretore e del Conciliatore, sui quali ultimi, tuttavia, finivano per concentrarsi gli sforzi della Commissione stessa, che lasciava, così, ogni decisione in materia di Giudice di Pace alla successiva legislatura.

Solo nel corso della X legislatura, infatti, si assisteva alla promulgazione della Legge n.374, istitutiva del Giudice di Pace.

Ma, anche in questo caso, l'iter parlamentare era stato caratterizzato da vivaci dibattiti, tanto che si giungeva alla promulgazione della legge solo dopo la presentazione in Parlamento di ben quattro progetti di legge (19).

In particolare, il primo progetto era quello a firma dell'On. Macis ed altri (P.C.I. e Sinistra Indipendente), che veniva comunicato alla Presidenza il 4 agosto 1988.

Il secondo progetto - in ordine di tempo - veniva, invece, presentato alla Camera il 26 gennaio 1989 dall'On. Vairo ed altri (D.C.), con atto n.3575/C.

Il terzo progetto è costituito dal d.d.l. n.1954/S, presentato al Senato il 9 febbraio 1989 da alcuni senatori socialisti (Acone ed altri).

Da ultimo, anche il Governo, abbandonata ormai definitivamente ogni prospettiva di operare sull'istituto del Conciliatore, presentava un proprio testo al Senato - a firma del Ministro Vassalli - il 17 febbraio 1989: si trattava del d.d.l. n.1605/S

PAR. 3 - IL PROCEDIMENTO DI NOMINA DEL GIUDICE DI PACE

Tra le iniziative sulle quali si sono maggiormente concentrati gli sforzi del legislatore nel corso degli ultimi anni vanno senz'altro segnalate quella relativa alla determinazione della competenza del nuovo giudice e quella

riguardante la regolamentazione del procedimento per la sua nomina (20).

Si tratta, a ben vedere, di due aspetti intimamente connessi di un unico problema di portata assai più ampia, che non può prescindere dal temperamento di tali profili con le finalità perseguite dalla riforma del processo civile né con il tema della determinazione della natura stessa del nuovo giudice e del ruolo che si è inteso attribuire a tale magistrato all'interno dell'ordinamento.

Una questione che può, in estrema sintesi, ricondursi a quella contrapposizione tra il cosiddetto "modello forte" ed il "modello debole" che ha impegnato per diverso tempo alcune tra le menti più fertili della nostra dottrina (21).

L'insieme delle disposizioni contenute negli artt. 4 e 5 della legge introduttiva del Giudice di Pace e la nuova formulazione dell'art. 7 c.p.c. non lasciano alcun dubbio in merito alle scelte operate dal legislatore, caratterizzate dalla preferenza accordata ad una soluzione intermedia (22), attenta soprattutto a propiziare la deflazione del complessivo "carico" della magistratura togata.

Si è venuta, così, a realizzare una marcata differenziazione tra la figura del nuovo Giudice onorario e quella del Conciliatore, sia per quanto riguarda il volume del contenzioso che il primo dovrebbe assorbire, sia per la qualità delle competenze (anche di natura penale) ad esso attribuite *ratione materiae*. Elementi, tutti, suscettibili di delineare la figura di un Giudice non più investito delle sole controversie civili minori ma che, si propone invece come organo giurisdizionale di primissimo piano.

Il problema della qualificazione del ruolo e delle attribuzioni del Giudice di Pace ha fortemente influenzato il dibattito che ha avuto ad oggetto la determinazione delle modalità della sua nomina.

Come si è già accennato in precedenza, nel corso degli anni '70 la questione relativa al giudice laico costituì l'oggetto di numerosi interventi, tanto in dottrina (23) quanto da parte degli organi rappresentativi della magistratura (24).

Venne, così, delineandosi quello che poi è stato definito il "modello forte" del Giudice di Pace, caratterizzato da una serie di competenze individuate *ratione materiae* in settori di rilevanza sociale, quali i conflitti interfamiliari, la casa, l'ambiente, la tutela del consumatore e la salute: settori nei quali è agevole individuare un substrato di interessi collettivi o diffusi, rinvenibili ancora "a livello di magma, in attesa di essere individuati e tutelati da un giudice istituzionalmente caratterizzato da un grosso impegno sociale in forza di una legittimazione immediatamente raccordata

col popolo, con la sovranità popolare” (25).

Una simile scelta legislativa avrebbe, tuttavia, finito per frustrare ogni aspettativa di realizzare, attraverso il nuovo Giudice, quella funzione deflattiva e di “alleggerimento” del carico di lavoro della magistratura professionale da più parti fortemente auspicata.

Si sarebbe, per converso, creata una nuova figura di magistrato con competenze strettamente connesse all’esigenza di un rinnovamento politico-culturale della giurisdizione e della cultura giuridica in generale propugnata dai fautori del “modello forte” (26).

La nomina elettiva del Giudice di Pace divenne, così, una conseguenza (almeno apparentemente) obbligata (27).

Il nuovo magistrato onorario avrebbe dovuto necessariamente essere espressione - attraverso il suffragio universale - della comunità nella quale era destinato ad operare; oppure, in via subordinata, si sarebbe dovuto far ricorso al c.d. “sistema di elettività indiretta”, investendo le assemblee elettive degli enti locali del compito di nominare, a loro volta, il Giudice di Pace.

Va, peraltro, sottolineato che la *vexata quaestio* della nomina del Giudice di Pace trae la sua origine dalla contrapposizione fra due precetti costituzionali: da un lato, quello che introduce il tema della necessità di realizzare la partecipazione diretta del popolo all’amministrazione della giustizia, sancito dal 3° comma dell’art.102 Cost. e ribadito dal 2° comma dell’art.106 Cost., che consente la nomina - anche elettiva - di magistrati onorari.

Dall’altro, quello di mantenere inalterate le garanzie di autonomia ed indipendenza della magistratura, elevate a principio cardine del nostro ordinamento dal 1° comma dell’art.104 Cost..

Già i primi progetti di legge degli anni ‘70 lasciarono trasparire in modo evidente la contrapposizione tra queste due (confliggenti) direttive di fondo.

Infatti, i due schemi di disegno di legge (poi confluiti nel c.d. “progetto Bonifacio”) contenevano alcune differenze piuttosto indicative circa le modalità di nomina del nuovo magistrato onorario: il primo prevedeva una deliberazione del C.S.M., sentito il parere dei Consigli Comunali, del Consiglio Giudiziario e del Consiglio dell’Ordine forense territorialmente competente; il secondo, una deliberazione a scrutinio segreto del Consiglio Giudiziario territorialmente competente, integrato per l’occasione da un professore in materie giuridiche, dal Presidente del Consiglio dell’Ordine forense o da un suo delegato, e da due esperti di

problemi giudiziari designati dal Consiglio Comunale.

Tale impostazione fu oggetto di numerose critiche che, già dalla seconda metà degli anni '70, diedero vita ad un lento ma inesorabile *révirement* caratterizzato da quel "ripensamento" che costituisce il punto di svolta sulla scorta del quale è stata realizzata la Legge n. 374/1991 (28).

Venne, in tal modo, superato il "modello forte" del Giudice di Pace, connotato dal carattere elettivo e - proprio perché espressione della sovranità popolare - dalla attribuzione di una competenza *ratione materiae* di forte valenza politica.

Uno dei principali motivi che indussero il legislatore ad intraprendere un'opera di riconsiderazione del modello di giudice laico che si sarebbe dovuto introdurre può essere individuato nella consapevolezza di dover affidare a questo magistrato un ruolo fondamentale in tema di efficienza della giustizia. Esigenza non più avvertita come aspetto secondario e complementare della questione, bensì "come punto centrale, prioritario, condizionante rispetto ad ogni altro, di grande valenza politica, e anche come fattore di trasparenza, di controllabilità e quindi di democrazia" (29).

Parallelamente, si assistette all'abbandono dell'idea della nomina elettiva, che era stata suggerita dall'esigenza di attribuire a tale figura una funzione rappresentativa, suscettibile di conferire al magistrato laico una legittimazione democratica. Si era, infatti, già autorevolmente - ed, a nostro avviso, giustamente - sostenuto che il sistema elettivo avrebbe dovuto essere considerato semplicemente come uno dei criteri di selezione di un giudice diverso dal giudice togato, ed al quale devolvere parte di quel contenzioso che, altrimenti, avrebbe rischiato di paralizzare l'esercizio della funzione giurisdizionale nel suo complesso; non certo come il solo criterio di legittimazione democratica (30).

Inoltre, contro il sistema elettivo di nomina del Giudice di Pace erano state, da più parti, manifestate profonde perplessità.

In primo luogo, era stato evidenziato il rischio che il giudice apparisse, nei confronti degli elettori, come il rappresentante di una parte, di un gruppo determinato e circoscritto di interessi, e non come rappresentante di tutta quella comunità nel cui nome questi avrebbe dovuto esercitare le proprie mansioni (31).

Si erano, altresì, nutrite serie perplessità sul fatto che tra giudice eletto e comunità locale potesse instaurarsi un effettivo rapporto fiduciario diretto, attesa la struttura del tessuto sociale in cui tale figura si sarebbe trovata ad operare.

Non una società "statica", in cui era pensabile che vi fossero delle

relazioni più o meno dirette tra la comunità locale ed i giudici designati, ma una società complessa e dinamica, caratterizzata da una mobilità crescente ad ogni livello (32).

Furono, dunque, queste le principali considerazioni - che, anche alla luce dei rilievi sopra evidenziati, riteniamo senza dubbio di poter condividere - che determinarono il definitivo abbandono dell'idea di un giudice "popolare" eletto più o meno direttamente dal popolo (33).

E poichè l'elettività aveva un preciso senso nell'ambito del "modello forte" - che voleva un giudice cittadino, espressione della comunità nella quale sarebbe stato chiamato ad operare - una volta optato per un modello affatto diverso, il metodo elettivo avrebbe trovato poche giustificazioni, dovendo la selezione fondarsi sulla professionalità e non sul consenso degli elettori.

La tendenza verso un giudice laico dotato di competenze apparentemente più modeste (o, se si preferisce, di minore valenza politica), e nominato sulla base di un sistema di stampo non elettivo, così come quel "ripensamento" - di cui sopra si parlava e che aveva portato quasi tutta la dottrina a rivedere le posizioni assunte nel decennio precedente e ad optare per un Giudice di Pace disegnato secondo i canoni propri del "modello debole" - vennero ampiamente recepiti nei quattro disegni di legge che, tra il 1988 ed il 1989, furono presentati in Parlamento, e che rappresentano indubbiamente la "base" normativa su cui si è poi venuto faticosamente enucleando il testo definitivo della Legge n. 374/91, introduttiva del Giudice di Pace.

Una prima osservazione che può essere mossa con riferimento a queste produzioni normative è quella che riguarda le numerose e significative analogie che possono essere rinvenute nei quattro progetti in questione.

Tra gli spunti di maggior rilievo riteniamo senz'altro di segnalare la configurazione di un modello di giudice onorario finalizzato a decongestionare i ruoli della magistratura togata dal contenzioso "bagatellare".

Natura, funzioni, tratti distintivi del nuovo Magistrato appaiono, dunque, ormai lontani da quelli delineati dal "modello forte". Né si rileva più alcun riferimento all'elezione diretta come metodo di selezione.

Ma altre analogie e peculiarità sono rinvenibili, nei singoli progetti, con particolare riferimento alle problematiche concernenti il procedimento di nomina del nuovo giudice.

Come già si è accennato, nessuno dei quattro disegni di legge

prevedeva modalità di nomina di tipo elettivo.

Tale eventualità, infatti, non venne presa in considerazione né nella relazione al progetto governativo (34) né in quella al progetto democristiano (35). Venne, invece, espressamente respinta ogni ipotesi di nomina elettiva dalla relazione al progetto socialista (36), nella quale si fece acutamente osservare come “la fase di progressiva frammentazione della nostra società civile presenta il rischio, per non dire la certezza, che il giudice appaia nei confronti della comunità da cui è stato eletto come rappresentante di una parte, di un gruppo di interessi e non come rappresentante di tutto quel popolo nel cui nome dovrebbe esercitare la sua funzione” (37).

Infine, pur nella consapevolezza della validità delle considerazioni sulla scorta delle quali era stato, in passato, proposto (38) il principio della nomina elettiva, non venne accolto neppure dal progetto di legge comunista (39), per una serie di motivi che possono essere, di seguito, sintetizzati.

Si sostenne, innanzitutto, che “sarebbe stato fuori del tempo il reimmergerci in un dibattito ancorato agli schemi degli anni ‘70, perché un approccio di tipo ideologico appare sterile ed anche perché i temi allora in discussione son largamente superati: è improbabile che oggi si pensi di affidare la tutela dei nuovi diritti al Giudice di Pace o che si ritenga che l’efficienza della macchina giudiziaria possa trovarsi nella dimensione del quartiere”.

E, ancora, che “una volta individuate le funzioni e definito il ruolo del Giudice di Pace, si è data risposta alla questione riguardante i criteri di selezione, i requisiti culturali, il procedimento e l’organo di nomina, e così via..... (omissis)... Ad esempio, per quanto concerne il sistema di nomina, si è riflettuto sulla possibilità di attuare l’indicazione suggerita dal 2° comma dell’art.106 Cost., che prevede la possibilità di elezione dei magistrati onorari. Tuttavia, il sistema elettivo, per quanto preferibile, solleva una serie di questioni di ordine istituzionale e di carattere pratico, per cui al momento deve essere accantonato, mentre è immediatamente perseguibile la nomina da parte del Consiglio giudiziario allargato ai rappresentanti nominati dal Consiglio regionale” (40).

Abbandonata, per così dire, “all’unanimità” - sia pure con differenti argomentazioni - l’idea della nomina elettiva del Giudice di Pace, si venne a concretizzare - anche sulla scorta degli orientamenti contenuti nel progetto di legge governativo ed in quelli parlamentari - l’esigenza di addivenire ad una scelta precisa in ordine alla competenza per la nomina del nuovo giudice.

L’alternativa tra Consiglio Superiore della Magistratura (la cui

competenza veniva contemplata nel disegno di legge governativo ed in quello democristiano) e Consigli giudiziari (sulla cui competenza si erano espressi in senso favorevole i progetti socialista e comunista) venne risolta dal legislatore attraverso l'adozione di una soluzione intermedia.

L'art. 4 della Legge n. 374/91, infatti, conferisce al C.S.M. il potere di deliberare in ordine alla nomina dei magistrati onorari chiamati a ricoprire l'ufficio del Giudice di Pace (41); ma dispone, altresì, che tale deliberazione venga adottata sulla base di una proposta formulata dal Consiglio giudiziario territorialmente competente, integrato nei modi che vedremo.

Le due apparentemente contrapposte esigenze vennero così, nella pratica, a contemperarsi sul rilievo che, da un lato, la previsione della funzione propositiva affidata ai Consigli giudiziari si prestava a smorzare la polemica secondo cui - essendo il Giudice di Pace "chiamato ad operare nella sede per la quale è stato nominato - sarebbe stato opportuno affidarne la selezione e la nomina ad organi decentrati, più consapevoli delle realtà locali" (42).

D'altro canto - si osservò - ben difficilmente il C.S.M. avrebbe potuto essere in grado di partecipare attivamente ed in modo effettivo al processo selettivo di ben 4.700 unità nel lasso di pochi mesi (43).

Le considerazioni che precedono non riguardano, tuttavia, che uno dei profili del dibattito che si è sviluppato in ordine ai criteri ai quali avrebbe dovuto essere informato il procedimento di nomina.

Altre questioni, altrettanto cogenti, meritano, dunque, di essere evidenziate.

Prima tra tutte, quella relativa all'efficacia della proposta del Consiglio giudiziario ed alla integrazione dell'organo medesimo.

In ordine a questo profilo, va sottolineato che l'art.4, 1° comma, prevedeva che la deliberazione di nomina fosse posta in essere previa proposta formulata dal Consiglio giudiziario territorialmente competente, integrato da cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, tra i Consigli dell'Ordine degli avvocati e procuratori del distretto di Corte d'Appello (44).

Emergeva, pertanto, la precisa volontà del legislatore di arricchire il procedimento di nomina - destinato a sfociare, come già detto, in un decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del C.S.M. - mediante l'affidamento di funzioni propositive ad organi decentrati sul territorio.

Al fine, dunque, di privilegiare il momento locale, si decise di optare per una soluzione di compromesso tra le proposte di legge parlamentari e quella governativa.

Mentre le prime facevano proprie le istanze di un'estesa partecipazione al procedimento di nomina, prevedendo la designazione di una terna di nomi da parte del Consiglio dell'Ordine competente per territorio (progetto democristiano) o addirittura - come già si diceva - la nomina da parte del Consiglio giudiziario integrato da otto componenti eletti dal Consiglio regionale (progetti comunista e democristiano), la proposta di legge governativa non ne faceva cenno alcuno.

Peraltro, sul problema relativo alle "modalità" di integrazione dei Consigli giudiziari fu, da più parti, avvertita l'opportunità di porre norme di attuazione più specifiche (45).

Con il D.P.R. 28 agosto 1992, n.404, intitolato "Regolamento di attuazione degli artt. 4 e 5 della Legge 21 novembre 1991, n. 374, relativa all'istituzione del Giudice di Pace", si cercò, pertanto, di fare maggiore chiarezza su tale questione (46).

Per quanto riguarda, invece, il problema relativo all'efficacia della proposta del Consiglio giudiziario, va rilevato che, nel disegno di legge governativo, si disponeva che la nomina del Giudice di Pace fosse deliberata dal Consiglio Superiore della magistratura "sentito il Consiglio giudiziario territorialmente competente".

A ben vedere, dunque, si stabiliva solamente l'obbligatorietà del parere, ma non la sua efficacia vincolante (47).

Anche la Legge n.374/91 - pur parlando di "proposta" e non di "parere" - sembra optare per una soluzione che lascerebbe propendere per la tesi dell'efficacia non vincolante.

Si è, infatti, osservato che una proposta del Consiglio giudiziario dotata di efficacia vincolante verrebbe a svuotare di ogni contenuto il potere di nomina del C.S.M., in contrasto col dettato costituzionale che vuole riservata a tale organo la nomina dei giudici, compresi quelli onorari.

Verrebbe, altresì, a togliere significato al 4° comma dell'art. 4 L. 374/91, in base al quale "le domande degli interessati, i relativi documenti e le proposte sono trasmesse dal Presidente della Corte d'Appello al C.S.M."

Non si vedrebbe, infatti, l'utilità di rimettere al C.S.M. le domande e i documenti degli interessati se poi la scelta e, quindi, la valutazione, fosse dovuta cadere su uno dei nominativi proposti (48).

PAR. 4 - I REQUISITI NECESSARI PER LA NOMINA A GIUDICE DI PACE

Non v'è dubbio che - così come per altri aspetti caratterizzanti la nuova

figura di giudice onorario sui quali già ci si è soffermati - anche l'art. 5 L. 374/91, recante disposizioni in ordine ai requisiti necessari per la nomina a Giudice di Pace, rappresenta una ulteriore attestazione della paziente mediazione operata tra diverse fonti progettuali (49).

Il 1° comma della norma detta una serie di requisiti personali che il legislatore ha ritenuto necessari per accedere a questa nuova figura di magistrato laico (50).

Il primo requisito, come è ovvio, è quello della cittadinanza italiana, già richiesto in via generale dall'art. 8 dell'Ordinamento giudiziario per ogni soggetto che intenda essere ammesso a svolgere funzioni giudiziarie.

Il secondo, previsto alla lettera b), consiste nel godimento dei diritti civili e politici.

Anche tale prescrizione non dà adito a questioni di particolare rilievo, costituendo - ai sensi dell'art. 2 D.P.R. n. 3 del 1957 - requisito generale per l'ammissione all'impiego pubblico al quale, com'è noto, non possono accedere determinati soggetti quali, ad esempio, il fallito e l'inabilitato.

Costituisce, altresì, requisito per la nomina a Giudice di Pace "non avere riportato condanne per delitti non colposi o a pena detentiva per contravvenzione, e non essere stato sottoposto a misure di prevenzione o di sicurezza".

Si ritiene, nel silenzio della legge, che la disposizione in questione si riferisca a condanne divenute ormai definitive, anche in considerazione del fatto che, comunque, l'onorabilità dell'aspirante all'ufficio di Giudice di Pace risulta tutelata attraverso la previsione del requisito di cui al 3° comma dell'art. 5, che dispone espressamente che la nomina debba essere conferita a persone "capaci di assolvere degnamente... le funzioni di magistrato onorario".

In ordine al requisito di cui alla lettera d), va ricordato che l'"idoneità fisica all'impiego" (51) (da intendersi nell'accezione lata di idoneità sia fisica che psichica) è la stessa che viene espressamente richiesta anche per il rapporto di pubblico impiego - e, in genere, per ogni tipo di servizio pubblico - dall'art. 2 n.4 D.P.R. n. 3 del 1957.

I requisiti sin qui presi in considerazione sono, per loro natura, talmente ovvi da risultare assolutamente inidonei a dar luogo a problemi interpretativi di sorta; prova ne sia il fatto che se ne registra la presenza in tutti i progetti di legge, dal 1976 in poi (52).

Più controversi appaiono, invece, i requisiti indicati ai punti successivi.

In particolare, il requisito dell'età che, ai sensi del punto e), deve

essere ricompresa tra i 50 ed i 71 anni (53).

La previsione di un arco di età così ristretto, sommato all'obbligo di cessazione di qualsiasi altra attività lavorativa ed alla necessità della laurea in giurisprudenza, darà vita - secondo l'opinione della dottrina più autorevole - ad una serie di problemi di natura squisitamente "pratica" non certo trascurabili (54).

In particolare, è stato correttamente rilevato che la inopinata compressione dell'ambito entro cui effettuare la scelta dei nuovi giudici, non potrà che determinare l'insorgere di notevoli difficoltà nel reperire persone veramente idonee a svolgere tali funzioni.

Al punto f) del 1° comma dell'art. 5, è previsto, come requisito per la nomina, l'"avere la residenza in un comune della circoscrizione del Tribunale dove ha sede l'ufficio del Giudice di Pace", assicurando così "quel tanto di radicamento sul territorio che può risultare utile al particolare esercizio della funzione di Giudice di Pace" (55).

La norma si rifà alla previsione del disegno di legge governativo, in cui peraltro non era fatta menzione alcuna circa le eccezioni poi inserite dal legislatore al 2° comma (56).

Vivaci dispute si sono invece registrate in relazione alla previsione di un requisito di grande rilievo, contemplato al punto g): quello, cioè, del possesso della laurea in giurisprudenza (57).

La necessità di inserire, tra gli altri, questo requisito è stata sostenuta da taluni Autori, da parte dei quali è stato osservato che - ai fini di una efficiente amministrazione della giustizia minore ed in considerazione del fatto che le parti debbono essere messe in condizione di poter fare a meno dell'assistenza del difensore - un'adeguata preparazione giuridica del nuovo giudice onorario deve ritenersi indispensabile (58).

Sotto un diverso profilo è stato evidenziato che il possesso di tale requisito si appalesava indispensabile per "fondare su un minimale livello di cultura giuridica quei requisiti di esperienza e di autorevolezza che certamente non troverebbero sufficiente sostegno nemmeno su titoli equipollenti alla laurea in giurisprudenza" (59).

L'opinione riportata è stata, tuttavia, aspramente criticata da quegli Autori che hanno sottolineato come il conseguimento della laurea non costituisca "una condizione necessaria né sufficiente a dimostrare il possesso delle attitudini da esigere in un buon giudice onorario" (60).

Malgrado tali osservazioni, l'articolo in commento ha recepito, comunque, l'orientamento della Commissione Giustizia del Senato, ed ha così introdotto, come requisito obbligatorio per accedere alla magistratura

onoraria, il possesso della laurea in Giurisprudenza.

L'ultimo requisito previsto dall'art. 5 L. 374/91 consiste nell'aver cessato - o nell'essersi impegnato a cessare prima dell'assunzione delle funzioni di Giudice di Pace - l'esercizio di qualsiasi attività lavorativa dipendente, pubblica o privata (61).

Il legislatore, nonostante il Senato - sulla falsariga dei progetti presentati dalle sinistre - avesse previsto un'area di incompatibilità assai più vasta, delineando quale requisito negativo quello di "avere cessato o impegnarsi a cessare l'esercizio di qualsiasi attività lavorativa, dipendente o autonoma", ha dato vita - a nostro avviso - ad una evidente disparità di trattamento tra i lavoratori subordinati ed i lavoratori autonomi (62), limitando drasticamente l'incompatibilità alle ipotesi di lavoro dipendente.

Un rilievo particolare merita poi l'ultimo comma dell'art. 8 L. 374/91, che prevede la possibilità, per avvocati e procuratori in attività, di ricoprire l'ufficio di Giudice di Pace (63), ma soltanto in un distretto di Corte d'Appello diverso da quello nel quale esercitano la professione forense.

Ciò equivale, in buona sostanza, a negare che gli avvocati tuttora "attivi" possano svolgere le funzioni di giudice onorario, fatta eccezione per quei professionisti che esercitano la loro attività in prossimità del confine del distretto della propria Corte d'Appello.

Da ultimo, va sottolineato come l'art. 5, accanto ai requisiti di nomina, elenchi anche i c.d. "titoli preferenziali" (64).

Si tratta con tutta evidenza - riteniamo - di indizi volti a comprovare la specifica professionalità, acquisita in precedenti esperienze lavorative, la cui comparazione dovrà essere effettuata tenendo conto della misura in cui ciascuno di essi contribuisce ad incrementare quella capacità di "assolvere degnamente le funzioni di magistrato onorario" che il 3° comma dell'art. 5 eleva a criterio di valutazione dei titoli stessi (65).

Infine, va rilevato come il solo titolo di priorità nell'ambito dei titoli di preferenza (66) sia costituito dall'esercitare o dall'aver esercitato le funzioni di Giudice Conciliatore o di Vice Conciliatore.

NOTE

(1) Sull'argomento, oggetto di vivaci dispute dottrinali, si segnalano, tra gli altri, gli scritti di: CHIARLONI, *Le riforme del processo civile*, Bologna, Zanichelli, 1992; ACONE, CAPPONI, CECHELLA, MANZO, *Il Giudice di Pace*, Napoli, Jovene, 1992; AA.VV., *Il Giudice di Pace. Il dibattito attuale e le iniziative di legge* a cura di R. Sestini, in *Democrazia e Diritto*, 1989; BRANNO, *Il Giudice di Pace*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992; CONSOLO, LUISO, SASSANI, *La riforma del processo civile*, Milano, Giuffrè, 1993, II; MANZO, *Il Giudice di Pace nei quattro progetti all'esame del Parlamento*, in *Doc. Giustizia*, 1989, fasc. 10-11, 81; PIVETTI, *Quale Giudice di Pace? I sistemi di nomina*, in *Questione Giustizia*, 1989, 280; ZAGREBELSKY, *La riforma della giustizia onoraria* in *Giur. It.*, 1981, IV, 14; BORRE', *Il Giudice di Pace: rilancio di un'ipotesi*, in *Questione Giustizia*, 1989, 81; ACONE, *Il Giudice di Pace (dal dibattito culturale alla legge istitutiva)*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1992, 1096; PROTO PISANI, *Il Giudice di Pace tra mito e realtà*, in *Foro It.*, 1989, V, 1; GHEZZI, *La partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1977, 95; CHIARLONI, *Un Giudice di Pace per la pace dei giudici*, in *Foro It.*, 1989, 14; TARZIA, *Verso l'istituzione del Giudice di Pace*, in *Corriere Giur.*, 1991, 224; DENTI, *Giudice onorario e giudice monocratico nella riforma della giustizia civile*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1978, 609; PUNZI, *Il giudice onorario elettivo e l'attuazione dell'art.106 della Costituzione*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1969, 268; VOCINO, *Ultimo tango a palazzo di giustizia*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1977, 1133; ROSSI, *Il Giudice di Pace: una scelta per l'efficienza e il rinnovamento della giustizia*, in *La Magistratura*, 1989, fasc. 2-3, 25; CHIARLONI, *Considerazioni inattuali sul giudice onorario*, in *Foro It.*, 1982, V, 57; CAPPONI, *Appunti sul Giudice di Pace nel testo approvato al Senato il 15 novembre 1990*, in *Documenti Giustizia*, 1990, fasc. 12, 91; CARBONE, *Le iniziative legislative in materia di Giudice di Pace*, in *Documenti Giustizia*, 1989, fasc. 10-11, 55; PROTO PISANI, *L'istituzione del Giudice di Pace*, in *Foro It.*, 1991, V, 581.

(2) Non tutte le disposizioni contenute nella Legge 347/1991 sono, peraltro, a tutt'oggi entrate in vigore. Parte di esse hanno acquisito efficacia a seguito dell'ordinaria *vacatio legis*, e quindi dopo quindici giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, intervenuta il 27 novembre 1991. Altre sarebbero dovute entrare in vigore il 2 gennaio 1993; a questa data, in particolare, era stata differita l'efficacia di un insieme di disposizioni - previste, appunto, dall'art.49 della Legge 374/1991 - fra le quali assumono una certa rilevanza quelle dedicate al procedimento civile davanti al Giudice di Pace; oltre ad altre numerose norme dedicate agli aspetti organizzativi e di "carriera" del nuovo giudice; nonché altre relative al coordinamento della nuova disciplina con quella esistente ed ai problemi di diritto transitorio. Tuttavia, il legislatore ha dovuto prendere atto del mancato approntamento di uomini e strutture tali da permettere al nuovo giudice di operare per le date inizialmente previste: si sono, così, susseguiti tre successivi rinvii, attraverso i quali si è giunti a differire l'inizio dell'operatività del Giudice di Pace al 18 dicembre 1994.

(3) Oltre alle opere citate alla nota 1 si vedano anche, sul tema, PICARDI, *Conciliatore*, in *Enc. Giur.*, VII, Roma, 1988, 2; CIPRIANI, *Dal Conciliatore al Giudice di Pace?*, in *Foro It.*, 1982, V, 49; LUISO, *Primi risultati di una ricerca sul giudice conciliatore* in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1985, 762; PICARDI, *Il Conciliatore* in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1984, 1067; BALBI, *Il processo davanti al giudice conciliatore dopo la legge 30 luglio 1984*, n.399, in *Giur. It.*, 1985, 120; VERDE, *La nuova competenza del Pretore e del*

Conciliatore, in Riv. Dir. Proc., 1985, 170; PICARDI, Il Giudice Conciliatore, costruzione e crisi di un modello" in Giust. Civ., 1980, II, 56; CAPPELLETTI, Appunti su conciliatore e conciliazione" in Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 1981, 49; MANDRIOLI, Prime perplessità sulla nuova disciplina dei limiti di competenza del Conciliatore e del Pretore in materia civile, in Giur. It., 1985, IV, 1.

(4) CONSOLO, La collocazione nell'istituzione giudiziaria italiana del nuovo Giudice di Pace: una lettura eterodossa, in Dir. e Proc. Civ., 1992, 1253.

(5) Si veda, in proposito, CONSOLO, La collocazione, cit., 1257, il quale sostiene che uno degli argomenti che giustificano lo sfavore denotato per la figura del Conciliatore deve essere ricercato nell'eccessiva dispersione sul territorio nazionale imperniata sulla inappropriata dimensione del comune.

(6) In proposito, CHIARLONI, Le riforme del processo civile cit., 904.

(7) L'emanazione della Legge n. 399 del 1984 non ebbe il successo previsto e da più parti auspicato, in quanto l'intervento risultava ormai tardivo e "nella coscienza civile si era ormai smarrita la consapevolezza che le piccole liti potessero avere <...> un proprio giudice e processo, e così ricevere quell'accesso alla giurisdizione, cui poco era stato propizio <...> l'essere divenuto insegna e campo di elezione di un alacre e colto movimento letterario transnazionale" (così CONSOLO, La collocazione cit., 1261.)

(8) Sarebbe opportuno, a nostro avviso, avere sempre ben presente il livello di efficienza che caratterizzava l'amministrazione della giustizia sotto l'impero del tanto vituperato codice di rito del 1865. La durata media del procedimento di cognizione davanti al Tribunale, infatti, passa dai 116 giorni nel 1900, ai 1136 giorni nel 1986. Sennonché, le statistiche giudiziarie (si veda, in proposito, CECCHI, Analisi statistica dei procedimenti civili di cognizione in Italia, Bari, 1975, 47) mostrano che la litigiosità complessiva è enormemente diminuita (grosso modo, di circa dieci volte, se si considera che la popolazione nel frattempo è raddoppiata). Se poi andiamo ad esaminare i dati disaggregati, scopriamo che la diminuzione è dovuta in buona sostanza alla scomparsa della litigiosità bagatellare, mentre quella di medio ed alto valore economico è rimasta pressoché stabile nei primi gradi di giudizio.

(9) Sull'argomento MANZO, Il Giudice di Pace cit., 83, scrive: "Basta esaminare le statistiche per rendersi conto del rapporto ormai inscindibile che corre tra carico del lavoro e crisi del sistema giudiziario. Si prendano le statistiche giudiziarie relative al riepilogo nazionale per l'anno 1988 dei Tribunali. Le statistiche indicano un organico di 2544 magistrati, ma non riportano il numero dei magistrati addetti rispettivamente al settore penale e a quello civile. Con la dovuta approssimazione può ritenersi che la metà del numero dei magistrati in organico - quindi 1272 - sia addetto al settore civile. Il rapporto tra il numero dei magistrati e la pendenza a fine anno desta allarme. Per quanto riguarda la voce Cognizione ordinaria - che costituisce il dato numericamente più significativo - il totale dei processi pendenti a fine anno (1.029.230) rapportato al numero dei magistrati addetti al civile (1.272) indica che ciascun magistrato aveva mediamente in carico a fine anno un arretrato di 809 processi; e ciò solo per la voce cognizione ordinaria, senza contare le altre non secondarie incombenze che gravano sui magistrati addetti al settore civile e che risultano dalle stesse statistiche. Se poi si considera che i processi esauriti nell'anno (288.219) sono inferiori a quelli sopravvenuti (337.005), ciascuno può cogliere l'entità della crisi e i sintomi della sua irreversibilità, a meno di radicali interventi".

(10) PIVETTI, *Quale Giudice di Pace?* cit., 284, sostiene che “Nel campo civile, poi, quello che abbiamo di fronte è un panorama di giustizia negata. La forma più appariscente di diniego di giustizia è quella che riguarda le domande che pure ci sono e che, almeno formalmente, vengono immesse nel circuito giudiziario. Per queste domande, il diniego di giustizia deriva dai tempi e dai modi della tutela ottenibile <...> Ma vi è anche una forma sommersa di diniego di giustizia, ed è quella che investe le domande di giustizia che dovrebbero esserci e non ci sono <...> perché il nostro sistema le dissuade, le scoraggia, addirittura le reprime o, comunque, non le fa emergere”.

(11) Di grande interesse, sotto questo profilo, sono le Relazioni annuali sullo stato della giustizia del C.S.M. degli anni 1970, 1971, 1976 e 1980: *Realtà sociale ed amministrazione della giustizia*, Roma, 1970, 91-92, 133 e 165; *Società italiana e tutela giudiziaria dei cittadini. Prime linee di riforma dell'ordinamento giudiziario*, Roma, 1971, 81; *L'adeguamento dell'ordinamento giudiziario ai principi costituzionali e alle esigenze della società*, Roma, 1976, 101 e 208; *Impegno di riforma per il superamento della crisi*, Roma, 1980, 327.

(12) Si veda, ancora, PIVETTI, *Quale Giudice di Pace?* cit., 286. Sulla scorta di tali considerazioni si è venuta, quindi, realizzando (attraverso un processo che è tuttora ben lungi dal potersi considerare concluso) la tanto auspicata razionalizzazione del sistema giudiziario, destinata a culminare con l'entrata in scena del Giudice di Pace.

(13) Si vedano, sul tema, le opere di cui si è dato conto nelle note (1) e (3).

(14) Si tratta del disegno di legge n.1372/S della VII legislatura, presentato al Senato il 1° settembre 1978.

(15) Con il d.d.l. n.1372/S, si abbandona l'intento di soppressione delle figure del Pretore e del Conciliatore (che avrebbe dato vita ad un'unica figura di giudice onorario con competenze civili e penali molto ampie), per concentrare l'intervento sulla figura del Conciliatore, di cui si proponeva la ridefinizione come magistrato onorario con competenze soltanto civili.

(16) Il primo, il d.d.l. n.524/S, presentato al Senato il 28 novembre 1979, riproduceva quasi testualmente quello decaduto con la legislatura precedente; il secondo, il d.d.l. n.962/S (d.d.l. Tropeano), comunicato alla presidenza il 20 giugno 1980, introduceva per la prima volta l'idea di istituire un “Giudice di Pace”, e cioè “un nuovo giudice onorario, capace non solo di scaricare il peso enorme del magistrato ordinario e di avvicinare la giustizia agli interessi più diffusi, ma anche di allargare l'attività di conciliazione e di composizione bonaria, oltre i limiti delle stesse competenze, e di esercitare le funzioni con dignità pari ai giudici togati”.

(17) A tale scopo venne, peraltro, costituita il 6 agosto 1980, una apposita Sottocommissione, la quale terminò i suoi lavori nel dicembre dello stesso anno.

(18) Mentre il progetto Ricci riproponeva pressoché integralmente il d.d.l. n.962/S, quello presentato dal Governo si rifaceva in modo esplicito al testo varato dal Senato nella legislatura precedente.

(19) Sull'argomento, si veda, per tutti: CHIARLONI, “Le riforme del processo civile”, cit., 908 ss.; CARBONE, “Le iniziative legislative in materia di Giudice di Pace”, cit., 59 ss.; MANZO, “Il Giudice di Pace nei quattro progetti all'esame del Parlamento”, cit., 82 ss.; CAPPONI, “Il Giudice di Pace”, cit., 298 ss.; CHIARLONI, “Quattro progetti per un nuovo giudice onorario”, cit., 33 ss.; dello stesso Autore, “Considerazioni inattuali sul giudice onorario”, cit., 58 ss.; CIPRIANI, “Dal Conciliatore al Giudice di Pace”, cit., 67 ss.;

BORRE', "Né un modello forte né un modello debole", Il primo, il d.d.l. n.1286/S, ad iniziativa dei senatori cit., 49 ss..

(20) E' d'obbligo il rinvio alla bibliografia riportata alla nota (1). Vanno, altresì, segnalati alcuni scritti di notevole spessore (anche se datati), tra cui PIZZORUSSO, "Giudice onorario e giudice monocratico nel progetto ministeriale e nelle prospettive di riforma" in Riv.Dir. Proc., 1977, 256; CAPPELLETTI, "Giudici laici. Alcune considerazioni attuali per una loro maggiore utilizzazione in Italia" in Riv. Dir. Proc., 1979, 698; TARZIA, "Giudice professionale e giudice laico" in Riv. Dir. Proc., 1980, 438.

(21) In proposito, si veda ACONE, CAPPONI, CECHELLA, MANZO, "Il Giudice di Pace", cit., 18. Particolarmente efficace nell'espone la questione PIVETTI, "Quale Giudice di Pace? I sistemi di nomina", cit., 280, secondo il quale "...questo significa anche che la scelta dipende dalle materie che vengono attribuite alla sua competenza giurisdizionale. E, proseguendo su questa strada, ecco che il problema appare porsi come subordinato anche rispetto a punti apparentemente meno cruciali: i requisiti di idoneità - e cioè la «figura» del giudice di pace che si vuole istituire - e quindi il suo "status"; ma anche il tipo di giudizio che gli si vuole affidare e il tipo di processo che si vuole prefigurare per lui".

(22) Si veda, in particolare, BORRE', "Né un modello forte né un modello debole", cit.; per ulteriori riferimenti si veda anche CHIARLONI, "Un giudice di pace per la pace dei giudici", op. e loc. cit.

(23) Uno degli interventi culturalmente più elevati è probabilmente rappresentato dalla relazione di Giorgio Ghezzi al Convegno sulla riforma dell'ordinamento giudiziario organizzato nel 1976 dal Centro di Riforma dello Stato.

(24) Si vedano, in proposito, le Relazioni annuali sullo stato della giustizia del Consiglio Superiore della Magistratura degli anni 1970, 1971, 1976 e 1980, riportati alla nota (11). Vanno, altresì, segnalati i due pareri del C.S.M., rispettivamente, del 24 marzo 1977 sull'ultimo progetto Bonifacio, in Consiglio Superiore della Magistratura, Notiziario, 1977, n.1, 3; e del 12 ottobre 1989 sul disegno di legge governativo recante: "Istituzione del Giudice di Pace", in Documenti Giustizia, 1989, n.10, 11, c.429.

(25) In questi termini si esprimeva autorevolmente PROTO PISANI in "Il Giudice di Pace tra mito e realtà", cit., 3.

(26) Intorno alla prima delle due finalità, si ritenne (PIVETTI, "Quale Giudice di Pace? I sistemi di nomina", cit., 281) che "nessuna legittimazione democratica potesse essere riconosciuta alla magistratura nominata per concorso, e quindi non espressa dalla sovranità popolare né dagli organi rappresentativi di essa"; in merito alla seconda, fu avvertita in modo assai prepotente la necessità di superare quel senso di separatezza del mondo giuridico dai bisogni e dai valori espressi dalla società, che si manifestava "nel tecnicismo formale, nel naturale conservatorismo, nell'astratto concettualismo, nel feticismo per il testo di legge, nella subalternità per i pronunciati degli organi superiori, nella patologica enfaticizzazione dei problemi processuali".

(27) Tra i più convinti sostenitori della nomina elettiva del Giudice di Pace, CHIARLONI, "Un Giudice di Pace per la pace dei giudici", cit., 19, il quale sottolinea come l'elettività diretta "è non solo desiderabile, ma rappresenta una imprescindibile garanzia di successo della riforma della giustizia onoraria... Un sistema elettivo non consente soltanto - e non è poco - di dar corpo ad una manifestazione importante di democrazia partecipata prevista dalla stessa Costituzione... "ma" consente anche di dare al nuovo organo una completa autonomia organizzativa ed operativa rispetto alla magistratura togata; aspetto nient'affatto

secondario, nel momento in cui il Giudice di Pace deve anche essere pensato come un organo capace di competere con quella magistratura in termini di bontà, rapidità ed efficienza del servizio". Per certi versi incline all'elettività diretta, BORRE', "Né un modello forte né un modello debole", cit., 53, per il quale "non si può negare che (l'elezione diretta del Giudice di Pace) trovi un buon appoggio nella Costituzione...Tale scelta, poi, non si collega necessariamente al modello di competenze forti del Giudice di Pace: queste probabilmente la imporrebbero, ma anche competenze più modeste e tuttavia aperte al sociale... potrebbero giustificare un rapporto fiduciario di tipo elettivo". Altro autorevole esponente della teoria dell'elettività diretta, PIVETTI, "Quale Giudice di Pace? I sistemi di nomina", cit., 288, attribuisce al sistema elettivo una duplice, importantissima, finalità: "Secondo la finalità selettiva, il sistema elettorale viene a configurarsi come metodo di scelta dei migliori, dei più capaci, dei più idonei... Credo, cioè, che per accertare e valutare le doti di onestà, di equilibrio, di intelligenza anche, di imparzialità, di capacità di comprendere, di autorevolezza, di operosità - che sono poi le doti che a questo giudice vanno richieste - il giudizio della comunità in cui egli vive sia un parametro, certo non infallibile, ma molto più adatto e più attendibile di tutti gli altri parametri o sistemi di elezione che sono stati indicati. Secondo la finalità rappresentativa, il metodo elettorale serve a rappresentare e a far valere, nell'esercizio delle funzioni dell'organo della cui nomina si tratta, la volontà o gli interessi o le idee presenti nel corpo elettorale".

(28) Su questo "ripensamento", si vedano, tra gli altri, PIVETTI, "Quale Giudice di Pace? I sistemi di nomina", cit., 282; ACONE, CAPPONI, CECHELLA, MANZO, "Il Giudice di Pace", cit., 20; CHIARLONI, "Le riforme del processo civile", cit., 909; BORRE', "Né un modello forte né un modello debole", cit., 53; PROTO PISANI, "Il Giudice di Pace tra mito e realtà", cit., 3; CHIARLONI, "Quattro progetti per un nuovo giudice onorario", cit., 34; BRANNO, "Il Giudice di Pace", cit., 51.

(29) PIVETTI, "Quale Giudice di Pace? I sistemi di nomina", cit., 282. Si veda, inoltre, ACONE, CAPPONI, CECHELLA, MANZO, "Il Giudice di Pace", cit., 20, ove si afferma che, "dopo le convinte asserzioni degli anni '70, tale modello ha perduto progressivamente terreno, rispetto all'altra impostazione - contrapposta al modello forte e sostenuta anch'essa da ampi consensi - che assegna al Giudice di Pace la precipua funzione di contribuire al recupero di efficienza della macchina giudiziaria, mediante un alleggerimento del carico di lavoro gravante sulla magistratura professionale ed una sua più razionale distribuzione tra questa e la magistratura onoraria".

(30) In proposito, PROTO PISANI, "Il Giudice di Pace tra mito e realtà", cit., 4, fonda la sua teoria sulla considerazione che - in un sistema a diritto prevalentemente scritto come il nostro - il giudice trae la propria legittimazione democratica nella professionalità attraverso la quale trova realizzazione la sua soggezione alla legge, non nel consenso necessariamente contingente degli elettori. Naturale ed obbligata conseguenza appare, peraltro, secondo PIVETTI, "Quale Giudice di Pace? I sistemi di nomina", cit., 283, l'abbandono del modello di Giudice di Pace elettivo, il cui procedimento di nomina sarebbe stato del tutto incongruo rispetto ad una competenza c.d. "minore".

(31) Il timore che il meccanismo elettivo potesse compromettere l'autonomia del giudice trova chiara testimonianza nella Relazione della Commissione Giustizia al Senato (Documenti Giustizia, 1990, n.12, 129): "Senza rinnegare il valore politico e culturale legato all'istituzione di un Giudice di pace eletto - novità di carattere eccezionale nel nostro sistema giudiziario ed istituto di reale partecipazione del popolo all'organizzazione ed

all'amministrazione della giustizia - ci si è convinti dell'attuale impraticabilità di questa strada per l'eccezionalità del momento, gli inevitabili rischi e le possibili, pericolose ipoteche che potrebbero gravare - col sistema della nomina elettiva - sulla figura di un giudice, offuscandone i requisiti di indipendenza, autonomia e trasparenza".

(32) PROTO PISANI, "Il Giudice di Pace tra mito e realtà", cit., 6, sostiene che "se si vuole sperare di realizzare nei prossimi mesi questa nuova figura di giudice, la scelta è tra un sistema di elezione indiretta da parte dei Consigli comunali fra una rosa di nomi designati dai Consigli giudiziari, ed un sistema di elezione indiretta ovvero di nomina da parte del Consiglio giudiziario integrato da tre o cinque membri esterni nominati dal Consiglio regionale. E fra questi sistemi, tutti siamo d'accordo nel ritenere preferibile il secondo, giacché il primo presenterebbe tutti gli svantaggi propri della elezione diretta senza averne i vantaggi".

(33) Ad onor del vero, l'idea di un Giudice di Pace elettivo - che, dopo le convinte asserzioni degli anni '70, ha progressivamente perduto terreno - è stata ancora di recente sostenuta con vigore da alcuni Autori. Si veda, in modo particolare, l'opinione di CHIARLONI, in "Quattro progetti per un nuovo giudice onorario", cit., 35, il quale - commentando le tendenze emergenti dai quattro progetti di legge - ribadisce la necessità del metodo dell'elezione diretta. "E' proprio la frammentazione e la corporativizzazione della società civile che si riflette nell'invasione pervasiva dei partiti e delle correnti organizzate entro le istituzioni - afferma l'Autore - a reclamare a gran voce l'elezione diretta secondo maggioranze qualificate e metodi «non partisan». Demandare la nomina ad organi corporativi e/o burocratici significa lasciar libero campo alla lotta di fazioni organizzate entro quegli organi che, come si sa per amara esperienza, pretendono di esibire arrogantemente il proprio potere di scelta o di interdizione su qualunque questione, anche di minima importanza. D'altro canto, integrare quegli organi con rappresentanti designati dalle istituzioni del potere locale non contribuirebbe a migliorare le cose. Anche qui l'esperienza è maestra e insegna che le nomine (tutte le nomine) di competenza delle assemblee elettive avvengono secondo criteri di lottizzazione tra i partiti". In ordine, poi, al rilievo per cui una società complessa e dinamica come quella attuale non permetterebbe un effettivo rapporto di fiducia tra eletto ed elettori, l'Autore sostiene che lo stesso possa dirsi "smentito dalla constatazione che la società più complessa, più dinamica, più mobile tra quelle oggi conosciute, e cioè la società nordamericana, ha un sistema giurisdizionale imperniato su giudici elettivi". Occorre, altresì, sottolineare come, secondo PIVETTI, "Quale Giudice di Pace? I sistemi di nomina", cit., 291, "il sistema elettivo consente da un lato di allargare l'area degli eligibili... dall'altro non determina ulteriori pesantissimi sovraccarichi funzionali in capo ai Consigli Giudiziari... Esso consente la conferma del giudice - da parte del corpo elettorale - allo scadere dell'incarico, mentre com'è noto, tale possibilità non esisterebbe - secondo la Corte Costituzionale - per i giudici nominati da Consigli regionali o comunali e forse neppure per giudici nominati da Consigli giudiziari comunque integrati da esponenti di altre realtà istituzionali.

(34) Il disegno di legge governativo, il d.d.l. 1605/S, che reca "Istituzione del Giudice di pace", venne presentato al Senato il 17 febbraio 1989 dal Ministro di Grazia e Giustizia, Vassalli, di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, Fanfani, col Ministro del Tesoro, Amato, col Ministro dell'Interno, Gava, col Ministro per gli Affari ed i Problemi Istituzionali, Maccanico. Nella relazione al progetto si leggeva: "Per la nomina (art. 5) si è seguito il sistema già in vigore per i Vice Pretori onorari, ossia quello del decreto del Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio Superiore della

Magistratura, sentito il Consiglio giudiziario territorialmente competente". Lasciare al Consiglio Giudiziario compiti consultivi o propositivi significava, secondo il progetto governativo, evitare il rischio di un'eccessiva politicizzazione del nuovo organo, inevitabile ove si fosse previsto un intervento incisivo dei Consigli comunali nella procedura di nomina. L'art.5 del progetto governativo prevedeva, inoltre, che - una volta ricevute le domande degli interessati - il Presidente della Corte d'Appello le trasmettesse al Consiglio Giudiziario competente, affinché quest'ultimo formulasse le proposte sulla base delle domande ricevute e degli elementi eventualmente acquisiti; sarebbe spettato, poi, al Presidente della Corte d'Appello il compito di trasmettere il tutto al C.S.M., al quale organo veniva peraltro riconosciuto il potere di effettuare la scelta, purché con provvedimento motivato, anche al di fuori delle indicazioni fornite dal Consiglio giudiziario.

(35) Il disegno di legge democristiano venne presentato alla Camera il 26 gennaio 1989, su iniziativa dei deputati Vairo, Nicotra, Gargani, con il titolo "Norme per l'istituzione del Giudice di Pace" (atto n. 3575/C). L'art. 4, nella sua formulazione estremamente sintetica, affidava la nomina del Giudice di Pace al Consiglio Superiore della Magistratura, su una terna di nomi designata dal Consiglio dell'Ordine competente per territorio.

(36) Il disegno di legge fu presentato al Senato il 9 febbraio 1989 su iniziativa dei senatori Acone, Casoli, Pizzol, Franza, Guizzi, Scevarolli, Cassola, Signori, Agnelli, Arduino, Innamorato, Forte, Marniga, Zito, Bozzello Verole, Ricevuto, Cutrera, Gerosa, Mancia, Ferrara Pietro, Calvi, Meraviglia, Achilli, Giugni e Vella, con il titolo "Istituzione del Giudice di Pace e degli uffici di conciliazione in materia di infortunistica stradale" (atto n.1594/S). Vi si leggeva, oltre a quanto già accennato: "... sembrano da scartare con energia tutte quelle soluzioni che propongono di adottare metodi di scelta nella sostanza analoghi a quelli oggi praticati per la selezione dei conciliatori e dei vice pretori onorari... Metodi di scelta inaccettabili, sia perché inadeguati ad assicurare la effettiva indipendenza e professionalità del nuovo giudice, sia perché - nell'attuale contesto di forte crisi occupazionale - non mettono in modo alcuno al riparo contro il rischio della creazione di una nuova forma di precariato... Il nodo della selezione può essere con relativa semplicità superato, aggirato, ove si ponga come requisito fondamentale e caratterizzante del nuovo giudice l'esigenza che esso sia scelto tra persone che hanno già percorso la propria vita di lavoro e la eventuale conseguente carriera. Se questo requisito è posto con chiarezza... allora il problema può essere avviato a soluzione: un simile requisito è capace, infatti, sia di eliminare alla radice i pericoli del precariato con le conseguenti inevitabili istanze di stabilizzazione, sia di evitare che il Giudice di Pace possa utilizzare l'esercizio dell'attività giurisdizionale per esigenze di carriera". Il progetto di legge socialista (artt. 8 e 40), in definitiva, rimetteva al Consiglio giudiziario (integrato da otto componenti, di cui cinque effettivi e tre supplenti, eletti dal Consiglio regionale) la competenza in ordine alla nomina del nuovo giudice.

(37) Si veda, a tale proposito, anche la nota (31).

(38) Nella relazione al progetto, infatti, si affermava che "l'art.106 Cost. prevede la possibilità che la legge sull'ordinamento giudiziario ammetta la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli... La Costituzione indicava quindi la possibilità reale di organizzare la partecipazione dei cittadini, dei magistrati non togati, a tutti i gradi della giurisdizione. A distanza di quaranta anni, si deve constatare che un'indicazione che poteva rivelarsi assai feconda è rimasta largamente inesplorata".

(39) Con lo stesso testo, e con il titolo "Istituzione del Giudice di Pace", sono stati

presentati: un disegno di legge al Senato, il 4 agosto 1988, su iniziativa dei senatori Macis, Battello, Onorato, Tedesco, Tatò, Maffioletti, Bochicchio, Schelotto, Imposimato, Longo, Salvato, Correnti, Greco e Tossi Brutti (atto n.1286/S); ed una proposta di legge alla Camera, il 2 dicembre 1988, su iniziativa dei deputati Fracchia, Violante, Pedrazzi, Cipolla, Bargone, Cicone, Finocchiaro, Fidelbo, Orlandi, Recchia, Trabacchi, Turco, Vacca (atto n.3422/C).

(40) Così, secondo il combinato disposto degli artt.9 e 11 del progetto comunista, la competenza per la nomina dei Giudici di Pace era attribuita al Consiglio Giudiziario del distretto nel quale ricadono i rispettivi mandamenti; il quale organo - allorché fosse stato chiamato a trattare questioni relative al Giudice di Pace - avrebbe dovuto essere integrato da cinque componenti laici eletti dal Consiglio regionale tra avvocati con almeno cinque anni di esercizio della professione e professori universitari di materie giuridiche.

(41) In merito alla competenza del Consiglio Superiore della Magistratura a nominare i nuovi giudici laici, sono registrate posizioni diametralmente opposte. A favore della nomina da parte del C.S.M., si sostiene (ACONE, CAPPONI, CECHELLA, MANZO, "Il Giudice di Pace", cit., 22) che "il disegno tracciato nella Costituzione è chiaro nell'attribuire il potere di nomina dei magistrati al Consiglio Superiore della Magistratura. L'art.105 Cost. riserva, infatti, espressamente al Consiglio Superiore le assunzioni dei magistrati, senza distinguere tra magistrati professionali e magistrati onorari. Secondo la Costituzione, dunque, la nomina dei magistrati, professionali o onorari, deve avvenire da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, consentendosi peraltro che la legge possa prevedere, unicamente per i magistrati onorari, anche la nomina elettiva... Può essere interessante notare che il legislatore, successivamente alla Costituzione, ha costantemente riservato al C.S.M. il potere di nomina dei magistrati onorari. E infatti la legge 24 marzo 1958 n. 195, all'art.10, ha attribuito al Consiglio Superiore della Magistratura, anche innovando rispetto alla precedente legislazione, la nomina dei Vice Pretori onorari, dei Conciliatori e dei Vice Conciliatori, ammettendo per queste ultime due figure di Magistrato onorario la delega ai Presidenti delle Corti d'Appello". Si è, altresì, sostenuto (Corte Cost. 14 maggio 1968 n. 44, in Giur. Cost. 1968, 672) che la concentrazione di ogni provvedimento relativo al reclutamento e allo stato degli appartenenti all'ordine nella competenza assoluta del C.S.M. è funzionale all'effettiva autonomia della magistratura, e contribuisce a rafforzare le garanzie costituzionali di indipendenza di questa. In senso contrario, si è precisato (CONSOLO, LUISO, SASSANI, "La riforma del Processo Civile", cit., 117) che "l'appiglio testuale è per vero tutt'altro che saldo; l'art.105 parla infatti di «assunzioni» di magistrati - e poi prosegue parlando di trasferimenti, promozioni, etc. - il che fa pensare ai soli magistrati pubblici dipendenti, e così alla competenza ad incidere sul rapporto pubblicistico di lavoro subordinato. Né i lavori preparatori corroborano la tesi della competenza esclusiva del C.S.M... Probabilmente, senza esservi costituzionalmente impegnato (a nostro credere), è un fatto che il legislatore repubblicano ha finora in varie occasioni accentrato in capo al C.S.M. le competenze di questo tipo..."

(42) ACONE, CAPPONI, CECHELLA, MANZO, "Il Giudice di Pace", cit., 22.

(43) CONSOLO, LUISO, SASSANI, "La riforma del Processo Civile", cit., 118, ove si aggiunge: "Né potrebbe dirsi tanto capillarmente informato su fatti e persone da potere, quand'anche il tempo non stringesse, rivendicare un ruolo diverso da quello di una succinta deliberazione per relationem rispetto alle proposte dei Consigli Giudiziari".

(44) Si è voluto evitare, così, attraverso il contributo di conoscenza e di esperienza dell'avvocatura, che la designazione dei Giudici di Pace potesse essere espressione della sola

magistratura togata.

(45) Sul punto v. MANZO, "Il Giudice di pace nei quattro progetti all'esame del Parlamento", cit., 25; ACONE, CAPPONI, CECHELLA, MANZO, "Il Giudice di Pace", cit., 25.

(46) Nella Relazione di accompagnamento - tra le altre cose - si sostiene che, sul punto concernente l'integrazione dei Consigli Giudiziari "erano astrattamente percorribili... due vie: a) lasciare interamente all'autonomia dei Consigli dell'Ordine dei vari distretti le modalità di formazione delle intese e di composizione delle loro rappresentanze in seno al Consiglio giudiziario; b) regolare minutamente la materia. Si è ritenuto preferibile evitare entrambe le soluzioni estreme...". "L'art.1 dello schema di regolamento - prosegue la relazione - prevede che possono essere designati per integrare i Consigli giudiziari sia avvocati che procuratori legali, ma specifica che questi ultimi debbono essere iscritti nell'albo da almeno cinque anni. La "ratio" di tale limitazione è evidente: si è inteso garantire che "al Consiglio giudiziario... possano accedere soggetti dotati di congrua esperienza professionale, nella considerazione ulteriore che, per i magistrati, l'elezione allo stesso organo richiede la qualifica di Magistrato di Tribunale... Nello stesso art.1 si dispone che debbono essere designati anche tre rappresentanti con funzione di componenti supplenti. La previsione è necessaria per assicurare il funzionamento del Consiglio Giudiziario che, quale collegio c.d. perfetto, deve deliberare con la totalità dei suoi consiglieri". In ordine alle modalità di designazione, l'art. 3, 1° comma, pone un limite esterno a tale potere, "prevedendo che ciascun Consiglio dell'Ordine non possa esprimere più di due rappresentanti con funzioni di componente effettivo e di uno con funzioni di supplente. I commi 2 e 4 dispongono, rispettivamente, che la designazione deve indicare l'ordine nel quale i supplenti subentrano in sostituzione dei componenti effettivi e che il Presidente del Consiglio dell'Ordine del capoluogo del distretto coordina il procedimento di designazione, mentre il comma 3 prevede che, in caso di cessazione dalla carica di uno dei componenti, deve essere designato un nuovo rappresentante".

(47) Ciò poteva desumersi dal fatto che il C.S.M. avrebbe potuto "effettuare la scelta, con provvedimento motivato, anche al di fuori delle indicazioni formulate dal Consiglio Giudiziario".

(48) V. sul punto ACONE, CAPPONI, CECHELLA, MANZO, "Il Giudice di Pace", cit., 26.

(49) Sul punto v. CONSOLO, LUISO, SASSANI, "La riforma del Processo Civile", cit., 143, ove si rileva come, al pari del precedente, l'articolo in commento gioca "il ruolo essenziale di indicare quale tipo di Giudice di Pace si vorrà vedere all'opera... ed attesta purtroppo come la miscela approntata dai legislatori parlamentari in ordine a questo profilo essenziale della riforma finisca con l'essere velata di astrattismo e di artificiosità combinatoria". Una posizione ben più moderata è quella assunta da CHIARLONI, "Le riforme del Processo Civile", cit., 940, il quale sottolinea come la norma in questione sia di notevole complessità e rileva, in proposito, che "un prodotto legislativo è spesso il frutto di un compromesso tra diversi stereotipi culturali, esigenze, interessi, ideologie e valori"; tuttavia, prosegue l'Autore, "non bisogna essere avversari di principio del compromesso".

(50) A differenza dei due soli requisiti necessari per accedere alla carica di Conciliatore - essere cittadino italiano ed avere compiuto il venticinquesimo anno di età - la norma de qua ne prevede otto.

(51) Si veda, in proposito, ACONE, CAPPONI, CECHELLA, MANZO, "Il

Giudice di Pace”, cit., 34.

(52) Il requisito relativo all'ideoneità fisica e psichica può ritenersi implicito anche nei progetti comunista e socialista della X legislatura, nonostante l'art.4 dei rispettivi d.d.l. non proceda ad una elencazione schematica dei requisiti richiesti.

(53) Diversa era l'impostazione del problema nei quattro progetti di legge. Mentre il progetto socialista richiedeva tra i requisiti di nomina che gli aspiranti avessero “superato il cinquantacinquesimo anno di età e non ancora raggiunto il settantesimo”, il progetto governativo e quello democristiano prevedevano fasce di età ben più ampie (rispettivamente, un'età compresa tra i venticinque ed i settantuno anni il primo, e tra i venticinque ed i sessantacinque il secondo); sino a giungere al limite estremo del disegno di legge comunista, che non prevedeva alcun limite di età.

(54) CHIARLONI, “Le riforme del Processo Civile”, cit., 941.

(55) Nonostante la disciplina si manifesti senz'altro più rigorosa rispetto a quanto previsto per i magistrati professionali - per i quali la residenza stabile nel comune ove ha sede l'ufficio giudiziario presso il quale il magistrato esercita le funzioni costituisce un obbligo e non un requisito per la nomina, con la conseguenza che la sua violazione dà luogo non a decadenza ma a responsabilità disciplinare (art.12 ord. giud.) - l'art.5, 2° comma L. 374/91 precisa che il requisito della residenza non è richiesto nei confronti di coloro che esercitano la professione forense e le funzioni notarili.

Si viene, così, a rompere la coerenza del testo, autorizzando “la conclusione che il requisito della residenza non è ispirato tanto alle esigenze di servizio, quanto alle qualità personali della persona chiamata a ricoprire l'incarico di Giudice di Pace” (così ACONE, CAPPONI, CECHELLA, MANZO, “Il Giudice di Pace”, cit., 36).

(56) Diversamente, i progetti comunista e socialista richiedevano la residenza nell'ambito del mandato in cui si sarebbero dovute esercitare le funzioni di Giudice di Pace. Nulla, invece, è previsto dalla proposta democristiana.

(57) Tale requisito è stato introdotto dalla Commissione Giustizia del Senato. Infatti, né il progetto di legge governativo (che poneva il possesso della laurea in giurisprudenza tra i titoli di preferenza per la nomina), né le proposte comunista e socialista, individuavano la laurea in giurisprudenza quale requisito per la nomina a Giudice di Pace.

Il solo disegno di legge democristiano lo contemplava in modo implicito, prevedendo come requisito essenziale l'essere avvocato o procuratore legale.

(58) DENTI, “Quale futuro per la giustizia minore?” in Foro It., 1985, 19.

(59) BRANNO, “Il Giudice di Pace”, cit., 54.

(60) Per tutti, CHIARLONI, “Un Giudice di Pace per la pace dei giudici”, cit., 26.

L'Autore motiva la propria affermazione sostenendo che “l'idea che una specifica preparazione giuridica formalmente accertata sia coesistente allo stesso concetto di amministrazione della giustizia” è basata “su una premessa che occorre mettere in discussione, perché è il frutto di un inconsapevole scambio di prospettive in ordine allo stesso concetto di tecnica giuridica”. Prosegue l'Autore: “invece di venir concepita come una tecnica immediatamente orientata verso l'applicazione dei precetti di governo secondo canoni alla portata di ogni individuo ragionevole e mediamente colto, la tecnica giuridica viene concepita come una tecnica immediatamente orientata verso l'applicazione di canoni rituali alla portata esclusiva di ristrette cerchie di specialisti, addestrati all'uso dei relativi apparati concettuali e modelli di argomentazione”. “Oltretutto - sostiene ancora Chiarloni - a parte le considerazioni di carattere teoretico, una smentita definitiva alla posizione qui criticata viene

dalla stessa esperienza, sia storica che comparativa, che vede affiancarsi al giudice funzionario forme non secondarie di giurisdizione laica in tutti gli ordinamenti moderni, ove si richiede ai giudici non titoli formali ma, semmai, una preparazione meglio garantita dall'esperienza di vita che non dallo studio, in ordine alla tipologia dei conflitti su cui si innesta il bisogno di giurisdizione”.

(61) Mentre il disegno di legge governativo e quello democristiano non lo indicavano tra i requisiti necessari né tra le cause di incompatibilità, il progetto socialista e quello comunista lo prevedevano espressamente richiedendo, il primo, la cessazione dell'esercizio o l'impegno a cessarlo; il secondo, la sola cessazione.

(62) CHIARLONI, in “Le riforme del Processo Civile”, cit., 942, sottolinea la possibilità che vengano a verificarsi situazioni alquanto indesiderate: per esempio, “dal punto di vista della giusta tutela del diritto al risarcimento del danno per le vittime di incidenti stradali, non appare opportuno che gli agenti delle imprese assicurative” - quali lavoratori autonomi - “siano legittimati a diventare Giudici di Pace”.

(63) Affatto diverse sono le posizioni che emergono dai vari disegni di legge: l'esercizio della professione forense costituiva requisito per la nomina nel progetto democristiano, titolo di preferenza nel progetto governativo, motivo di incompatibilità in quelli comunista e socialista (i quali, come già si diceva, più in generale, prevedevano l'incompatibilità con qualsiasi attività lavorativa, subordinata o autonoma.

(64) I titoli di preferenza non sono previsti secondo un ordine di importanza, al contrario di quanto disponeva il testo approvato dal Senato, ove era specificato “costituiscono, nell'ordine, titoli di preferenza per la nomina...”, ed essi erano posti secondo una priorità data dall'ordine progressivo delle lettere.

(65) Non condivide questa tesi - peraltro sostenuta da autorevole dottrina (si veda, per tutti, ACONE, CAPPONI, CECHELLA, MANZO, “Il Giudice di Pace”, cit., 40) - CHIARLONI, “Le riforme del Processo Civile”, cit., 947, il quale sostiene che “la rigida e scandita previsione di titoli di preferenza” - elencati secondo una gerarchia che va dal più al meno forte - “potrebbe far pensare che gli organi preposti alla scelta di una pluralità di candidature siano tenuti in ogni caso a rispettarli. Non è esattamente così. Bisogna tener conto, infatti, della clausola contenuta nel 3° comma della norma in commento, dove vengono introdotti ulteriori requisiti, estremamente generici, a far da ponte tra i requisiti specifici e i titoli di preferenza: la nomina deve comunque cadere su persone capaci di assolvere degnamente... le funzioni di giudice onorario. E' dunque evidente che ove si voglia far cadere la nomina su una persona in possesso di un titolo di preferenza collocato ad un livello inferiore rispetto ad altri candidati, o addirittura priva di titoli di preferenza, sarà sufficiente motivare il provvedimento nel senso che i candidati che precedono il nominato nella scala dei titoli di preferenza sono privi di qualcuno dei requisiti, estremamente generici, preveduti dalla clausola in discorso”.

(66) La norma, infatti, recita: “A parità di possesso dei requisiti e dei titoli di cui ai commi 1, 3 e 4, sono prioritariamente nominati...”.