

**COMMISSIONE II CAMERA**

**Audizione di Confedilizia  
in relazione allo schema di decreto legislativo recante riforma organica  
della magistratura onoraria e altre disposizioni sui  
giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa  
ai magistrati onorari in servizio (A. 415)**

**Roma, 30 maggio 2017**

### **1. I problemi e le preoccupazioni dei condòmini**

Va premesso che i proprietari di casa – e cioè i condòmini, di cui la Confedilizia è rappresentante e portavoce – valutano con molta preoccupazione l'idea che tutte le controversie condominiali siano attribuite alla competenza per materia del Giudice di Pace.

I condòmini (che sono i primi e diretti interessati) osservano che le controversie condominiali (quale che sia esattamente il significato di questa definizione: su questo problema torneremo più avanti) presentano o comunque possono presentare grande rilevanza con riguardo sia ai diritti ed ai beni della vita che ne sono oggetto (diritti anche di rango costituzionale: si pensi al diritto alla salute, al diritto alla serenità della vita ecc.) sia agli interessi economici coinvolti (le controversie condominiali possono riguardare anche beni di valore rilevantissimo) e possono presentare anche grande complessità con riguardo alle questioni giuridiche che ne sono oggetto (si consideri che negli ultimissimi anni le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sono intervenute ripetutamente in materia, a testimonianza della delicatezza e complessità sul piano giuridico delle questioni in discussione; si pensi anche alla recente riforma della disciplina del condominio, che ha introdotto principi e problemi nuovi sui quali si è concentrato un ampio lavoro di studio e approfondimento svolto peraltro in sede giudiziaria principalmente proprio dai Tribunali: patrimonio di conoscenze ed esperienze che sarebbe – si osserva per inciso – per buona parte reso inutile e perduto con l'attribuzione della competenza per materia in argomento solo al Giudice di Pace).

Quanto detto dà luogo a perplessità soprattutto con riguardo alla previsione della esclusività della attribuzione delle controversie in questione alla competenza del Giudice di Pace.

### **2. La proposta di Confedilizia quale portavoce dei condòmini**

Ciò premesso, i condòmini – attraverso Confedilizia che li rappresenta – propongono in questa sede di ricercare soluzioni che superino le preoccupazioni anzidette ed evitino il pericolo che le controversie di maggiore rilevanza e complessità vengano condotte – solo perché si tratta di controversie condominiali (quasi che la definizione di “controversia condominiale” dovesse essere intesa necessariamente con significato negativo o comunque esprimesse un valore di minore apprezzabilità rispetto ad ogni altro genere di controversia) – con modalità e con attenzione e profondità diverse dalle controversie che interessino altri campi.

La strada che a parere di Confedilizia può essere seguita a tal fine è una strada pienamente coerente con il significato e con gli obiettivi di fondo della normativa in tema di magistratura onoraria che stiamo conside-

rando. Tale significato, infatti, è dato da un lato dalla considerazione dell'opportunità della omogeneità di disciplina e di gestione delle controversie relative alla medesima materia e d'altro lato dalla considerazione dell'opportunità che – ferma la separazione delle sfere di competenza del Giudice di Pace e del Tribunale basata sul valore delle controversie – sia introdotta anche una linea di confine segnata dalla maggiore o minore complessità della controversia.

Proprio sulla scorta di questi principii, sembra possibile trovare una soluzione ai problemi che si sono sopra accennati.

La strada che può essere percorsa in questo senso è legata alla disciplina prevista dalla legge delega per le controversie in materia di comunione: controversie per le quali l'attribuzione alla competenza del Giudice di Pace è limitata ai soli giudizi (ed ai procedimenti di volontaria giurisdizione) *“connotati da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria”*.

Orbene: come noto, il condominio costituisce – secondo quanto dispone il codice civile – una *species* rispetto al *genus* comunione. In realtà condominio e comunione sono – sotto molti profili – la stessa cosa. Anzi più correttamente: il condominio è (anche) comunione.

Molte delle norme che governano la comunione trovano piena e diretta applicazione nei confronti del condominio. Si pensi – ed è un esempio che consente di comprendere appieno quanto si sta osservando – alla previsione dell'art. 1102 c.c. in tema di uso della cosa comune: la regola fissata da tale norma trova piena e costante applicazione nella disciplina del condominio. Molte delle controversie tra condòmini sono incentrate proprio sulle questioni relative all'uso dei beni comuni, e devono essere definite sulla base della norma anzidetta, norma che appartiene alla disciplina della comunione e non a quella specifica del condominio.

La strettissima contiguità (più propriamente: la coincidenza) tra l'istituto generale della comunione e la figura del condominio deve spingere a cercare di eliminare o quantomeno ridurre al massimo differenze di disciplina tra i due istituti, individuando soluzioni che siano quanto più possibile comuni.

La necessità di una tale ricerca viene confermata nella considerazione che, secondo un'opinione che ha trovato condivisione in giurisprudenza, la disciplina della comunione, quanto ad alcuni profili almeno, si applicherebbe direttamente al cosiddetto “condominio minimo” (il condominio composto da due soli condòmini). Per esempio, secondo tale orientamento, nel caso del condominio minimo troverebbe diretta applicazione – quanto alle questioni in tema di amministrazione – l'art. 1105 c.c. mentre non si applicherebbero alcune delle regole fissate dall'art. 1136 c.c. in tema di assemblea. Sarebbe davvero contraddittorio ed irragionevole che – se si seguisse l'opinione ora ricordata – per le controversie che concernono il condominio minimo la competenza del Giudice di Pace fosse limitata alle controversie di difficoltà minore, mentre per

le controversie concernenti il condominio non minimo il Giudice di Pace fosse competente per ogni controversia, anche la più complessa e difficile.

Proprio il fatto che vi siano tante (tantissime, in realtà) controversie in materia di condominio che richiedono l'applicazione delle norme previste per la comunione rende dunque evidente la necessità dell'omogeneità di disciplina. E tale omogeneità deve trovarsi sul piano dell'applicazione anche alle controversie condominiali del principio per cui l'attribuzione alla competenza del Giudice di Pace concernerà i giudizi (ed i procedimenti di volontaria giurisdizione) *“connotati da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria”*.

È in questo senso che possono evitarsi disparità irragionevoli e – soprattutto – possono evitarsi le complicazioni e l'appesantimento delle liti che altrimenti si porrebbero – a tutto danno degli interessati e degli stessi Giudici che devono occuparsene – ove alle questioni che già si pongono nelle cause si aggiungessero tutti i problemi ed i quesiti ulteriori circa la natura (se relativa al condominio o alla comunione) della lite per l'individuazione del Giudice competente, con conseguente dilatazione dei tempi e degli oneri della lite, maggiore lavoro per i giudici e le parti, difficoltà ed incertezze che finirebbero anche per turbare ulteriormente i rapporti e la stessa vita nel condominio. Si consideri inoltre che è probabile che il carico di lavoro dal quale il Tribunale verrebbe ad essere sgravato quanto ai giudizi di primo grado tornerebbe ad appesantire il Tribunale quale Giudice di appello delle sentenze rese dai Giudici di Pace. Anzi: in sede di appello l'aggravio sarebbe maggiore in quanto il giudizio dovrebbe svolgersi in sede collegiale e non in sede monocratica.

Ciò che si propone, dunque, è l'utilizzo – in piena coerenza con le finalità ed il significato della legge delega – del principio che interessa le controversie in materia di comunione anche con riguardo alla materia condominiale.

### **3. Le specifiche ipotesi dei giudizi e dei procedimenti di volontaria giurisdizione in materia condominiale**

Fatte queste osservazioni, consideriamo alcune specifiche fattispecie di giudizi e procedimenti di volontaria giurisdizione in materia condominiale.

Ciò, per cercare di valutarne la maggiore o minore complessità *“quanto all'attività istruttoria e decisoria”* nella prospettiva di cercare di risolvere gli elementi di contraddizione e di irragionevolezza che sopra si sono segnalati e di configurare – se possibile – una qualche base di omogeneità di disciplina tra liti condominiali e liti in tema di comunione.

**3.1.** Consideriamo innanzitutto i **procedimenti di volontaria giurisdizione** (procedimenti che fino ad ora sono stati attribuiti tutti alla competenza esclusivamente del Tribunale)

Tra i procedimenti di volontaria giurisdizione in materia condominiale (procedimenti che, peraltro, nel complesso non sono numerosi) si segnalano:

- i procedimenti diretti alla nomina dell'amministratore ex art. 1129, 1° comma, c.c.;
- i procedimenti di revoca dell'amministratore previsti dagli artt. 1129 c.c. e 64 disp. att. c.c.;
- i procedimenti di cui all'art. 1105 c.c.

Con riguardo a queste tre tipologie di procedimenti può notarsi quanto segue.

- I procedimenti di nomina dell'amministratore non presentano – di norma – particolare complessità: essi si esauriscono nella scelta da parte del giudice di una persona (o di una società) cui attribuire l'incarico di amministrazione del condominio nei casi in cui l'assemblea non vi abbia provveduto. La semplicità del procedimento e delle questioni che lo stesso è chiamato a definire conduce a pensare che l'attribuzione alla competenza esclusiva del Giudice di Pace non debba dare luogo, per i procedimenti in questione, a problemi particolari.
- Al contrario i procedimenti diretti alla revoca dell'amministratore previsti dagli artt. 1129 c.c. e 64 disp. att. c.c. presentano spesso considerevole complessità. Sovente le ragioni della richiesta di revoca sono più d'una, sono diverse l'una dall'altra, richiedono l'esame di questioni ed aspetti di fondo della disciplina del condominio e devono essere valutate singolarmente ed approfonditamente. E' ragionevole che questi procedimenti siano considerati – quanto meno nella maggior parte dei casi – procedimenti di una certa complessità o difficoltà (almeno con riguardo all'attività di decisione). Il che porterebbe a consigliare che questi procedimenti fossero assegnati alla competenza del Tribunale o che comunque per essi non si prevedesse la competenza esclusiva del Giudice di Pace.
- Quanto poi ai procedimenti di cui all'art. 1105 c.c., si nota che questi richiedono l'applicazione di una norma (appunto l'art. 1105 c.c.) che fa parte delle norme sulla comunione. Conseguentemente può ritenersi che questi procedimenti debbano essere soggetti alle regole proprie delle controversie sulla comunione.

**3.2.** Consideriamo ora **le cause (i giudizi)**

Va detto subito che un'ipotesi di giudizio – o comunque di controversia – avente una precisa caratterizza-

zione nel senso che qui interessa può essere quella delle cause dirette al pagamento dei contributi condominiali: si tratta di giudizi o di procedimenti (si noti che può trattarsi anche di procedure per ingiunzione di pagamento: si consideri a questo proposito la previsione del 1° comma dell'art. 63 disp. att. c.c.) che solitamente non hanno particolare complessità. E' pertanto ragionevole che questi giudizi siano attribuiti alla competenza del Giudice di Pace a prescindere dal valore.

Quanto alle altre ipotesi di controversia, appare invece difficile individuarne una caratterizzazione utile ai fini che stiamo valutando. Se consideriamo quelli che sono di norma i contenuti e le problematiche che si prospettano, le questioni che più spesso sono in discussione nelle cause che interessano il condominio concernono i seguenti temi:

- il regolamento di condominio;
- le innovazioni;
- la contabilità ed il riparto delle spese;
- le facoltà di uso dei beni comuni;
- l'uso dei beni individuali;
- i millesimi (la formazione o la revisione delle tabelle millesimali);
- l'assemblea (la convocazione, la costituzione, le votazioni, la verbalizzazione ecc.).

Nell'ambito delle controversie incentrate sugli argomenti ora elencati non è possibile affermare *a priori* ed in via assoluta che alcune di queste liti siano più o meno complesse o di soluzione più o meno difficile. Rispetto a ciascuno degli argomenti elencati possono aversi infatti liti di maggiore o di minore complessità e difficoltà. Il che conferma la irragionevolezza del ricorso al criterio legato alla materia condominiale per attribuire tutte le controversie sulle questioni ora indicate al solo Giudice di Pace.

D'altra parte, con riguardo alle controversie richiamate non è nemmeno agevole individuare elementi obiettivi delle singole controversie che possano essere utili per identificare le cause di maggiore complessità e difficoltà.

Sovente nella medesima causa le questioni oggetto di giudizio non soltanto sono più d'una ma spesso sono riconducibili a più di una delle possibili tipologie di controversia (come nel caso in cui, per esempio, si discutesse dell'invalidità di una delibera dell'assemblea condominiale sia sotto il profilo del *quorum* con il quale essa fosse stata adottata sia sotto il profilo della contrarietà del suo contenuto al regolamento o alla legge). Alla luce dei rilievi ora formulati, l'unico criterio idoneo ad operare una distinzione tra causa e causa resta quello del valore della controversia.

Oltre a tutto va notato (ed è ulteriore elemento che rende difficili le questioni che stiamo considerando) che ai fini che stiamo esaminando il criterio di distinzione da individuarsi – concernendo la competenza –

dovrebbe potere essere utilizzato *a priori*, prima che la causa inizi.

#### 4. Conclusioni

Cerchiamo di trarre le conclusioni di queste brevi riflessioni.

- È necessaria l'adozione di un metro unico – ai fini dell'attribuzione della competenza – per le controversie in materia condominiale e per quelle in materia di comunione: ciò anche in ragione del regime giuridico che deve adottarsi per il condominio minimo.
- Anche per le controversie condominiali – così come è previsto per la comunione – è opportuna l'individuazione di linee e regole che consentano di distinguere le controversie di minore complessità e difficoltà (da attribuire alla competenza del Giudice di Pace) da quelle di maggiore complessità e difficoltà (per le quali non dovrebbe valere la regola dell'attribuzione generale ed esclusiva al Giudice di Pace).
- Entrando nello specifico, quanto ai procedimenti di volontaria giurisdizione (peraltro non numerosi) che interessano il condominio, appare ragionevole che siano attribuiti alla competenza esclusiva del Giudice di Pace quelli che concernono la nomina dell'amministratore, mentre sarebbe opportuno che fossero esclusi dall'attribuzione alla competenza esclusiva e generale del Giudice di Pace quelli che concernono la revoca dell'amministratore.
- Quanto ai giudizi contenziosi, l'unica fattispecie che sembra possa considerarsi *a priori* ed in via generale di complessità e difficoltà limitate, potrebbe essere quella che ha ad oggetto la riscossione dei contributi condominiali, fattispecie di controversia che sembrerebbe pertanto ragionevole che fosse attribuita alla competenza del Giudice di Pace a prescindere dal valore. Per ogni altra fattispecie vi è grande difficoltà ad individuare ragionevoli criteri distintivi alternativi, sì che sembrerebbe ragionevole che l'attribuzione della competenza dipendesse dal valore della causa.

Si rappresenta, infine, che lo schema all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, non facendo alcun distinguo né con riguardo al valore né alla tipologia del contenzioso, è in evidente contrasto con quanto dichiarato da rappresentanti del Governo, che si erano impegnati a limitare, in sede di esercizio della delega, la competenza dei Giudici di Pace in materia condominiale.

L'auspicio di Confedilizia è dunque che il provvedimento venga modificato nel senso indicato, conforme peraltro agli impegni assunti dall'Esecutivo, di modo che in una materia, come quella condominiale, che riguarda la stragrande maggioranza degli italiani, sia assicurata una tutela giurisdizionale adeguata.