

Mancata, parziale o negligente partecipazione del giudice di pace, già in servizio, al tirocinio penale previsto dall'art.21 c.4 L. 24 novembre 1999, n. 468. Valutazione negativa all'esito del tirocinio penale.

(Circolare n. P-5844/2002 del 22 marzo 2002 – Deliberazione del 21 marzo 2002) .

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 21 marzo 2002

“osserva:

1.- Con nota del 15 febbraio 2002 il Presidente della Corte di appello di Roma ha trasmesso al Consiglio Superiore della Magistratura i quesiti che nell'adunanza del 23 gennaio 2002 il Consiglio giudiziario ha deliberato di formulare in ordine all'attitudine del giudice di pace all'eventuale esercizio delle funzioni giudiziarie nel settore penale.

Premette il Consiglio giudiziario che dalle relazioni compilate dai magistrati affidatari sul tirocinio svolto dai giudici di pace nel corso del 2001 è emerso un quadro assai variegato.

A fronte delle relazioni concernenti numerosi giudici di pace che hanno frequentato con diligenza e laboriosità sia le attività giudiziarie dei loro assegnatari, sia i corsi teorico-pratici da esso organizzati – ed in relazione ai quali il giudizio è stato positivo – è risultato:

- che un consistente gruppo di tirocinanti ha frequentato solo una parte delle attività, in modo del tutto passivo, talvolta con dichiarato fastidio e con la deliberata “ricerca” di un giudizio finale di non idoneità, per poter “evitare” le assegnazioni al meno gradito settore penale;

- che un altro gruppo non si è presentato né ai corsi teorico-pratici ed ai vari incontri per essi organizzati, né ai magistrati assegnatari, non svolgendo in definitiva alcun tipo di tirocinio e neanche giustificando in alcun modo tale comportamento;

- e che alcuni tirocinanti, infine, sono stati giudicati inadeguati alle funzioni penali, con espressioni che lasciano seri dubbi anche in ordine alle loro attitudini per il settore civile.

Ciò premesso, osserva il Consiglio giudiziario che alla stregua delle circolari consiliari i predetti giudici di pace potrebbero e dovrebbero, nondimeno, continuare a svolgere funzioni civili.

E' stato, infatti, stabilito dal Consiglio superiore che “la mancata partecipazione al tirocinio può essere valutata al fine dell'adozione dei provvedimenti di cui all'art.9 L.374/91” (par.II.1 della Circolare 18 gennaio 2001); ed è stato, altresì, espressamente previsto, per chi al tirocinio abbia invece partecipato, che il Consiglio giudiziario formuli al termine dello stesso “un giudizio sull'attitudine del giudice di pace all'eventuale esercizio delle funzioni penali nel settore penale e che tale giudizio venga trasmesso al coordinatore dell'ufficio di pace presso il quale questi presta servizio (par.XIII, ibidem). Il riferimento all'eventuale esercizio delle funzioni penali implicherebbe, quindi, che anche in caso di giudizio attitudinale negativo per il settore penale sarebbe possibile continuare a svolgere le funzioni civili; inoltre, la trasmissione del giudizio al capo dell'ufficio interessato è evidentemente funzionale a che il coordinatore ne tenga conto nella procedura tabellare e nell'assegnazione degli affari.

Senonché – prosegue il Consiglio giudiziario – sono evidenti i rischi che potrebbero derivare, anche per la magistratura “di carriera”, e con riferimento al valore costituzionale dell'unità della giurisdizione, dall'introduzione nell'ordinamento giudiziario di una inedita figura di magistrato *dimidiato*. Inoltre, consentire che svolgano funzioni civili coloro che non hanno volontariamente svolto il tirocinio o lo hanno svolto con scarso impegno (proprio con l'obiettivo di mantenere quelle più gradite funzioni) significherebbe in buona sostanza premiare proprio chi abbia dimostrato scarsa consapevolezza deontologica ed istituzionale. La presenza di giudici di pace idonei per il solo settore civile sarebbe, poi, fonte di pregiudizi nei medi e piccoli uffici, in conseguenza dell'impossibilità di utilizzare alcuno dei giudici in organico per il settore penale, ove ciò pur risultasse assolutamente necessario (in caso, ad esempio, di ferie, impedimenti, ecc.). Del resto, che il giudice di

pace addetto al settore civile debba essere idoneo ad assumere anche funzioni penali è situazione ipotizzata come ordinaria dallo stesso Csm, che nel “preambolo” della Circolare relativa alla formazione delle tabelle degli uffici del giudice di pace per il biennio 2002-2003 (n.24019 del 15 dicembre 2001) ha affermato tra l’altro che, nella prima fase di applicazione della normativa in tema di competenza penale, di essa dovranno occuparsi anche i giudici di pace in servizio e che, soprattutto nei piccoli e medi uffici, in assenza di vocazioni per l’esercizio della giurisdizione penale, il primo criterio da seguire sia quello dell’assegnazione promiscua degli affari, senza distinzione tra affari civili e penali.

Dopo aver ribadito che dovrebbe essere sanzionato il rifiuto di partecipare al tirocinio e dovrebbe essere, da parte dell’organo di autogoverno, garantita la piena idoneità dei giudici di pace all’esercizio delle funzioni sia civili sia penali, osserva il Consiglio giudiziario che l’esame della normativa primaria e secondaria fa emergere, tuttavia, alcuni dubbi interpretativi che dovrebbero trovare una soluzione unitaria.

Dopo aver richiamato il par.II.1 della Circolare del 18 gennaio 2001 (secondo cui – come detto – “la mancata partecipazione al tirocinio può essere valutata ai fini dell’adozione dei provvedimenti di cui all’art.9 della legge 374/91”, il quale abbraccia svariate ipotesi), osserva il Consiglio giudiziario che alla sua stregua l’attivazione di tale procedura sarebbe, quindi, meramente discrezionale e potrebbe condurre, inoltre, a diversi risultati (decadenza, irrogazione di sanzioni disciplinari). Per contro, in base alla Circolare del 24 luglio 2000, “nel caso di negativa valutazione del magistrato affidatario, la relazione deve essere da quest’ultimo tempestivamente trasmessa al Presidente della corte di appello per l’inizio della procedura di decadenza di cui all’art.9 L. 374/91” (par. II.6), per cui si configurerebbe in tal caso un meccanismo assolutamente rigido sia per la sua doverosa attivazione, sia per l’unico sbocco previsto - la decadenza -, evidentemente “per esser venuto meno uno dei requisiti necessari per l’ammissione alle funzioni di giudice di pace”.

A dire del Consiglio giudiziario, dovrebbe viceversa prevedersi: 1.- che il mancato svolgimento del tirocinio costituisca un illecito disciplinare punibile con la revoca (per incapacità di svolgere diligentemente e proficuamente il proprio lavoro o quanto meno per comportamento negligente e scorretto: art.9, comma 4, l.n.374/91); 2.- e che possa essere sanzionabile con la censura o l’ammonizione il comportamento di chi abbia partecipato al tirocinio in modo negligente.

Sempre secondo il Consiglio giudiziario, sarebbe in realtà incoerente e contraddittorio, sul piano normativo:

a) contemplare in via generale la decadenza del giudice valutato negativamente per l’esercizio delle funzioni e non prevedere detta necessità (senza possibilità dell’applicazione di sanzioni disciplinari “minori”) per chi il tirocinio abbia addirittura disertato;

b) non escludere che possa essere ritenuto “capace di assolvere degnamente le funzioni di magistrato onorario” (requisito essenziale per la nomina) il giudice di pace risultato inidoneo anche soltanto alle funzioni penali e consentire così la presenza di un giudice di pace *dimidiato*.

Premesso quanto sopra, il Consiglio giudiziario richiede, pertanto, che il Csm renda gli opportuni chiarimenti idonei ad adottare una soluzione unitaria in ordine ai diversi problemi prospettati.

2.- Una rilettura ragionata delle Circolari richiamate dal Consiglio giudiziario e la loro collocazione nello specifico contesto storico-ordinamentale in cui sono state deliberate consentono, con le opportune integrazioni, di ricostruire in termini scevri da incoerenze e contraddizioni il quadro normativo concernente la valutazione delle attitudini del giudice di pace all’esercizio di funzioni giudiziarie nel settore penale.

2.1.- A voler prendere in esame le situazioni “patologiche” che possono presentarsi al

termine del periodo di tirocinio prestabilito per i giudici di pace, secondo la puntuale elencazione contenuta nella nota redatta dal Consiglio giudiziario, viene in primo luogo in considerazione la posizione di coloro che al tirocinio non abbiano partecipato affatto (e non consentano neppure, quindi, che possa essere compiuta una valutazione di merito da parte del giudice affidatario).

Come in detta nota si è ricordato, tale fattispecie trova la sua disciplina nella Circolare 18 gennaio 2001, ove si prevede che *“la mancata partecipazione al tirocinio può essere valutata al fine dell’adozione dei provvedimenti di cui all’art.9 della legge 374/91”*(par.II, punto 1), prevedendosi pertanto in termini espliciti – come il Consiglio giudiziario auspica – che tale inadempienza possa essere adeguatamente sanzionata.

Né è dato, in realtà, cogliere una contraddizione tra la disposizione ora richiamata, che a dire del Consiglio giudiziario considererebbe meramente discrezionale l’attivazione della procedura ex art.9 (*“la mancata partecipazione al tirocinio può essere valutata...”*), e quanto stabilito nella Circolare del 24 luglio 2000, per l’ipotesi di negativa valutazione del giudice di pace all’esito del tirocinio, ove l’avvio del procedimento - di decadenza - è connotato dalla sua doverosità. Va, infatti, rilevato al riguardo che anche con la Circolare del 18 gennaio 2001 si è attribuito ad ogni modo al presidente della corte di appello il potere-dovere di avviare la procedura ex art.9, al cui esercizio questi non potrà, quindi, sottrarsi se non in presenza di eccezionali cause di giustificazione. Il vero è che nella Circolare 24 luglio 2000 si è inteso sancire che, di fronte ad una valutazione negativa del giudice di pace, il presidente della corte di appello è tenuto ad avviare la procedura di decadenza ai sensi dell’art.9, restandone impregiudicato l’esito (dal momento che tale iniziativa dovrà essere sottoposta al vaglio del Consiglio giudiziario e, poi, del Consiglio superiore); laddove nella Circolare 18 gennaio 2001 si è posto l’accento sul momento conclusivo della procedura avviata dal presidente della corte di appello, rispetto al quale non poteva proporsi una soluzione *vincolata*, essendo pur sempre rimesso al Consiglio giudiziario e, in ultima istanza, al Consiglio superiore il giudizio in ordine alla sussistenza in concreto dei presupposti per l’adozione di uno dei provvedimenti previsti dal più volte citato art.9.

Quanto, poi, alle conseguenze ricollegabili ad un siffatto comportamento omissivo, la Circolare 18 gennaio 2001 si è, in effetti, astenuta dall’individuare, operando un richiamo di carattere generale all’art.9 della legge n.374 del 1991 e succ.modif. Tuttavia, una volta che tale problema è stato dal Consiglio giudiziario sollevato, al fine di assicurare una uniformità di trattamento nei singoli distretti è opportuno darvi soluzione, ritenendo in realtà condivisibile che la mancata partecipazione al tirocinio integri – di regola - la più grave delle sanzioni disciplinari previste dall’art.9 cit. – quella, cioè, della revoca – in quanto si risolve in un comportamento altamente negligente e scorretto, rivelando esso una totale mancanza di consapevolezza del nesso sussistente tra formazione professionale ed indipendente esercizio della giurisdizione.

2.2. Per quanto riguarda, poi, la condizione del giudice di pace che abbia partecipato al tirocinio soltanto in parte e/o in modo negligente, va anzitutto distinta – come è evidente – l’ipotesi in cui questi sia stato, ciononostante, dichiarato idoneo allo svolgimento di funzioni giudiziarie (anche) nel settore penale da quella in cui siffatta valutazione si sia espressa in termini negativi: solo la prima di tali ipotesi possiede, infatti, una sua autonomia e va qui presa in considerazione, rinviandosi l’esame della seconda al successivo paragrafo, nel quale ci si soffermerà sulla ritenuta inidoneità *tout court* all’esercizio di funzioni giudiziarie in materia penale.

Va premesso che la situazione delineata non aveva sinora trovato una specifica disciplina nelle Circolari del Consiglio superiore, le quali, al pari di ogni forma di “codificazione”, non possono ovviamente abbracciare *ex ante* tutte le possibili fattispecie che potranno in concreto verificarsi: per le finalità di uniforme trattamento alle quali si è fatto in precedenza

riferimento è, tuttavia, opportuno farsene ora carico, ritenendo anche a questo proposito adeguata la previsione formulata dal Consiglio giudiziario, secondo cui tale comportamento può – in linea di massima – trovare un’adeguata sanzione nell’irrogazione dell’ammonimento o della censura (all’esito, ovviamente, della procedura prescritta dall’art.9 cit.), atteso che si concreta, ancora una volta, in una inaccettabile sottrazione del giudice di pace agli obblighi attinenti alla formazione professionale, sia pure di minore gravità rispetto al caso considerato *sub* n.2.1.

2.3.- Occorre a questo punto soffermarsi sull’ultima – e più complessa – ipotesi, che si realizza allorquando un giudice di pace – abbia o meno partecipato con diligenza al tirocinio – sia stato ad ogni modo ritenuto inidoneo all’esercizio delle funzioni giudiziarie nel settore penale.

In proposito è necessario anzitutto sottolineare che la norma (secondaria) fondamentale è costituita innegabilmente dal par.II, punto 6, della Circolare 24 luglio 2000, secondo cui, nel caso in cui all’esito del tirocinio il giudice di pace sia stato negativamente valutato dal magistrato affidatario, *“la relazione deve essere da quest’ultimo tempestivamente trasmessa al Presidente della Corte d’appello per l’inizio della procedura di decadenza di cui all’art.9 l.n.374/91”*. In quella Circolare, che ha dettato le linee essenziali di tutti gli aspetti inerenti allo *status* del giudice di pace alla luce della legge n.468 del 1999, si è inteso, dunque, affermare in termini generali ed espliciti - nella consapevolezza che l’esercizio della giurisdizione, sia per i magistrati “di carriera” che per quelli onorari, presuppone un adeguato livello di professionalità - che l’esito negativo del tirocinio preclude l’espletamento dell’incarico onorario (ferma restando, tuttavia, la necessità di percorrere l’*iter* procedimentale previsto dall’art.9 cit., così come ampiamente illustrato nella delibera consiliare del 20 dicembre 2001, alla quale si rinvia e che si allega alla presente proposta –all.1).

In tale prospettiva si è, poi, ritenuto che la valutazione negativa espressa all’esito del tirocinio (sempre che essa sia – ovviamente – condivisa dal Consiglio superiore) legittimi la declaratoria di decadenza dal momento che essa rivela l’assenza, nel giudice di pace, di uno dei requisiti necessari per essere ammesso all’esercizio delle funzioni onorarie (cfr.art.9, comma 1, l.374/91 e succ.modif.), e precisamente di quello consistente nel possesso delle doti di indipendenza, equilibrio ed esperienza giuridica e culturale al quale fa riferimento l’art.5, comma 3, l.cit. Né del resto apparirebbe in tal caso adeguata l’irrogazione di una sanzione in quanto essa presuppone pur sempre un giudizio di disvalore, che non è connaturato a quel giudizio di inidoneità di cui potrebbe essere destinatario anche il giudice di pace che, pur con il massimo impegno, non sia ad ogni modo risultato in grado (per carenze culturali, per scarso equilibrio, ecc.) di svolgere dignitosamente le funzioni cui egli aspira.

Al riguardo va rilevato, infine, che poiché il legislatore, nell’attribuire ai giudici di pace una competenza in materia penale, ha stabilito che i magistrati onorari già in servizio debbano partecipare ad “un congruo periodo di tirocinio penale” (art.21, comma 4, l. 24 novembre 1999, n.468), nella prospettiva che anch’essi possano e, all’occorrenza, debbano esercitare le funzioni giudiziarie in quel settore, deve necessariamente ritenersi che attraverso quella disposizione si sia inteso introdurre una verifica in ordine al possesso dei requisiti previsti per la nomina (art.5 l. 21 novembre 1991, n.374) alla luce del rinnovato quadro normativo. L’esigenza del tirocinio penale e la valutazione del suo esito anche per i giudici di pace già in servizio scaturiscono, cioè, dal sistema ordinamentale che si è venuto a delineare dopo la legge n.468 del 1999 ed assicurano d’altra parte un regime paritario tra “vecchi” e “nuovi” giudici di pace, la cui alterazione potrebbe comportare profili di illegittimità costituzionale e non sarebbe ad ogni modo giustificata ove si consideri, in particolare, che le loro nomine – siano esse remote o recenti – si ricollegano pur sempre al medesimo bando di concorso (quello di cui al d.m. 3 dicembre

1998).

E' in questo quadro che trovano la loro collocazione, e vanno interpretate, le disposizioni contenute nella Circolare 18 gennaio 2001, che è stata approvata in previsione dell'entrata in vigore del d.lgs.274/2000 e che ha inteso disciplinare, quindi, in modo specifico il tirocinio penale dei giudici di pace, pur richiamando espressamente, peraltro, quanto stabilito in via generale in ordine al tirocinio dalla Circolare del 24 luglio 2000 (così il par.XV, intitolato alle *Norme di coordinamento*).

Nel rinviare integralmente alle argomentazioni svolte *sub* n.2.1 per quanto riguarda la mancata partecipazione al tirocinio e le conseguenze ad esso ricollegabili (par.II, punto 1), occorre ora soffermarsi sul par.XIII della prima delle Circolari su indicate, secondo cui il Consiglio giudiziario, in base alla documentazione trasmessagli all'esito del tirocinio dal magistrato affidatario, formula un giudizio "*sull'attitudine del giudice di pace all'eventuale esercizio delle funzioni giudiziarie nel settore penale*" e lo trasmette al coordinatore dell'ufficio presso il quale questi presta servizio.

Ove si sovrapponga tale normativa a quella di cui alla Circolare del 24 luglio 2000 deve in realtà ritenersi – ed in tal senso è orientata ad ogni modo la Commissione – che nell'ipotesi in cui la valutazione negativa compiuta dal Consiglio giudiziario, anche limitatamente alla materia penale, sia tale da rivelare nel giudice di pace la carenza di quelle doti essenziali di indipendenza, di equilibrio e di esperienza giuridica e culturale che sono necessariamente richieste per l'attribuzione delle funzioni giudiziarie dovrà essere attivata la procedura di decadenza prevista dal par.II, punto 6, della Circolare suddetta: in tal caso il presidente della Corte di appello, che di tale valutazione sarà venuto a conoscenza nella sua qualità di presidente del Consiglio giudiziario, agirà a norma dell'art.9 della legge 374/91 e succ.modif., proponendo al Consiglio giudiziario stesso la relativa declaratoria. Viceversa, ove alla stregua della relazione del magistrato affidatario il Consiglio giudiziario ritenga che il giudice di pace, pur mostrando di essere in grado di esercitare adeguatamente le funzioni onorarie nel settore penale, riveli tuttavia una inclinazione più spiccata per il settore civile, formulerà un parere di segno positivo e lo trasmetterà al coordinatore dell'ufficio giudiziario interessato (ove costituito da più magistrati onorari), così da consentire a questi di tenerne possibilmente conto in sede di predisposizione delle tabelle, una volta esaurita la prima fase di applicazione del d. lgs. 274/2000, che in larga misura comporta effettivamente lo svolgimento di funzioni promiscue.

Non può al riguardo trascurarsi, del resto, che la Circolare 18 gennaio 2001 è stata deliberata nel corso di una situazione *transitoria*, tuttora in atto, caratterizzata dalla circostanza che al tirocinio penale sono stati obbligati a partecipare, con la sola eccezione costituita da coloro che avrebbero raggiunto a breve distanza di tempo il 75° anno di età, anche i giudici di pace già in servizio (in molti casi fin dal 1995). La disposizione in oggetto si è fatta carico, pertanto, di raccogliere diffuse preoccupazioni derivanti dalla prospettiva di privarsi di collaudate professionalità (maturate naturalmente nel settore civile) ed ha inteso sottolineare, quindi, che sussiste la possibilità che sia comunque espresso un parere positivo anche quando il giudice di pace abbia rivelato *in concreto* una "vocazione" più flebile e/o una minore preparazione e capacità con riferimento al settore penale.

3.- In definitiva, le risposte ai quesiti formulati ed ai chiarimenti richiesti dal Consiglio giudiziario di Roma possono essere sintetizzate nei termini seguenti:

- a) la mancata partecipazione del giudice di pace al tirocinio penale ne comporta la revoca ai sensi dell'art.9 l. 374/91, salvo che tale comportamento non trovi giustificazione in circostanze di carattere eccezionale;
- b) la partecipazione del giudice di pace al tirocinio penale in modo parziale e/o negligente, sempre che all'esito ne sia stata data una valutazione positiva, può dar luogo alla

irrogazione di una delle sanzioni “minori” (ammonimento o censura) previste dall’art.9 l.374/91;

c) la valutazione negativa espressa all’esito del tirocinio penale, ove sia tale da rivelare nel giudice di pace la carenza di doti essenziali di indipendenza, di equilibrio e di esperienza giuridica e culturale, comporta, ad iniziativa del Presidente della corte di appello, venutone a conoscenza in qualità di presidente del Consiglio giudiziario, l’attivazione della procedura di decadenza di cui all’art.9 l.374/91;

d) nel caso in cui, viceversa, dalla relazione del magistrato affidatario risulti che il giudice di pace, pur essendo in grado di esercitare adeguatamente le funzioni giudiziarie in entrambi i settori, riveli tuttavia un’inclinazione ed una professionalità più spiccate per quello civile, il Consiglio giudiziario trasmetterà il proprio parere al Coordinatore dell’ufficio interessato perché ne tenga conto – per quanto possibile – in sede di formazione delle tabelle.

Tutto ciò premesso

d e l i b e r a

di rispondere ai quesiti formulati ed ai chiarimenti richiesti dal Consiglio giudiziario presso la Corte di appello di Roma nei termini di cui in motivazione.”

