

Eventuale declaratoria di decadenza dall'incarico dei giudici di pace di nuova nomina che hanno ottenuto parere negativo al termine del tirocinio, nonché sul possibile differimento del termine di immissione nel possesso delle funzioni.

(Risposta a quesito del 20 dicembre 2001)

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 20 dicembre 2001,

osserva:

- viste le note in data 14 e 15 novembre 2001 con cui il Presidente della Corte di Appello di Bologna pone quesiti relativi al procedimento per l'eventuale declaratoria di decadenza dall'incarico dei giudici di pace di nuova nomina che hanno ottenuto parere negativo al termine del tirocinio, nonché sul possibile differimento del termine di immissione nel possesso delle funzioni;

- letta e condivisa la relazione n. 565/01 in data 20 novembre 2001 dell'Ufficio Studi e Documentazione;

- considerato che la legge 24 novembre 1999, n. 468, che ha modificato la legge 21 novembre 1991, n. 374 istitutiva del giudice di pace, ha dettato alcune disposizioni transitorie anche in tema di nomina (e conferma) del giudice di pace. L'art. 23 della indicata legge prevede che i giudici di pace, nominati in forza degli avvisi di copertura dei posti di cui all'elenco allegato al decreto del Ministro della Giustizia 3 dicembre 1998, "assumono possesso dell'ufficio nei trenta giorni successivi allo svolgimento di un periodo di tirocinio della durata di sei mesi".

Il dato di diversità dalla disciplina ordinaria, che regola la procedura facendo del buon esito del tirocinio un presupposto della nomina, si coglie immediatamente: nella disciplina transitoria il tirocinio segue alla nomina ed è dunque svolto da soggetti già nominati all'incarico onorario e per i quali, pertanto, si è già accertato il possesso dei requisiti, anche di indipendenza e prestigio oltre che di esperienza giuridica e culturale, richiesti per la nomina. I requisiti qui menzionati sono previsti dall'art. 5 della legge 21 novembre 1991, n. 374, sia nel testo anteriormente vigente che in quello modificato dall'art. 3 della legge 24 novembre 1999, n. 468, che aggiunge il requisito dell'equilibrio.

La disciplina transitoria prevede poi l'applicazione degli articoli 4 e 5 della legge 21 novembre 1991, n. 374, nel testo anteriormente vigente, e prescrive l'immediata applicabilità delle disposizioni dell'art. 4-bis l. n. 374/91, introdotto dall'art. 2, "in quanto compatibili".

Le disposizioni compatibili, e quindi applicabili, sono quelle relative alle modalità di svolgimento del tirocinio (direzione di un magistrato affidatario, svolgimento della pratica in materia civile ed in materia penale, svolgimento nell'ambito del tribunale scelto come sede dal tirocinante, partecipazione del tirocinante a tutte le attività giudiziarie, affidamento al tirocinante della redazione di minute di provvedimenti), all'organizzazione ed al coordinamento del tirocinio (affidati al Consiglio giudiziario integrato, che nomina i magistrati affidatari) e alla predisposizione di una relazione finale a cura del magistrato affidatario circa il tirocinio compiuto.

La relazione del magistrato affidatario, però, non è propedeutica ad un giudizio di idoneità, a sua volta presupposto della nomina, per l'ovvia ragione che il tirocinio è stato svolto da un magistrato, che ha avuto la nomina prima del tirocinio stesso.

Tanto non significa che la relazione non possa o non debba contenere valutazioni circa le qualità professionali del giudice di pace tirocinante e, più in generale, circa la sussistenza dei requisiti richiesti per la nomina stessa. Non sembra, infatti, funzionale all'efficienza dell'organizzazione giudiziaria che un tirocinio semestrale resti "muto" in ordine alla sussistenza o meno dei requisiti essenziali allo svolgimento delle funzioni giudiziarie onorarie.

La circolare consiliare del 19 luglio 2000 - P. 16167 del 24 luglio 2000 - si fa carico di assegnare allo svolgimento del tirocinio del giudice di pace già nominato, nel silenzio legislativo che certo non si traduce in un divieto, una funzione informativa a beneficio degli organi preposti alla valutazione della persistenza dei requisiti per lo svolgimento delle funzioni onorarie. Prevede la circolare che la relazione del magistrato affidatario contenga la descrizione delle attività concretamente svolte, oltre ad una valutazione sulla qualità dell'impegno dei tirocinanti e sulle attitudini dimostrate, con puntuale riferimento alla preparazione culturale e giuridica, e che indichi infine i fatti e le circostanze da cui trarre un giudizio sul possesso delle doti di equilibrio, indipendenza e imparzialità.

Non è dubbio che la relazione del magistrato affidatario non contenga, se negativa, un giudizio definitivo di insussistenza, originaria o sopravvenuta, dei requisiti essenziali per la nomina e quindi

per lo svolgimento delle funzioni giudiziarie onorarie: essa offre nulla più che delle indicazioni di fatti e circostanze, che devono essere verificati e valutati dagli organi preposti alla nomina ed all'adozione dell'eventuale provvedimento di decadenza. Stabilisce, a tal proposito, l'art. 9 l. n. 374/1991 (sia nel vecchio che nel nuovo testo risultante dalla sostituzione ad opera dell'art. 7 l. n. 468/99) che il giudice di pace decade dall'ufficio quando viene meno taluno dei requisiti necessari per essere ammesso alle funzioni: tra i requisiti, a cui si fa riferimento, rientra la capacità di assolvere degnamente, per indipendenza e prestigio (ed ora anche equilibrio) oltre che per esperienza giuridica e culturale le funzioni di magistrato onorario.

La circolare consiliare prescrive che la relazione negativa del magistrato affidatario sia tempestivamente trasmessa al Presidente della Corte di appello per l'inizio della procedura di decadenza di cui all'art. 9 l. n. 374/91, che trova puntuale regolamentazione nelle disposizioni dell'art. 17 D.P.R. 10 giugno 2000, n. 198.

In particolare si prevede che il Presidente della Corte di appello per prima cosa contesti al giudice di pace i fatti e le circostanze, che stanno a fondamento della valutazione negativa del magistrato affidatario, in modo che l'interessato possa esercitare il diritto di partecipazione al procedimento: in questa parte il regolamento fa puntuale e corretta applicazione del principio generale espresso dall'art. 7 della legge generale sul procedimento amministrativo - l. n. 241/1990 -, che prevede la comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, per dare attuazione alla basilare istanza partecipativa.

Compiuti gli eventuali accertamenti, che possono anche mancare se la relazione del magistrato affidatario dà puntuale conto dei fatti e delle circostanze posti a base della negativa valutazione, il Presidente della Corte trasmette gli atti con la sua proposta al Consiglio giudiziario integrato, perché questi, sentito l'interessato e verificata la fondatezza della proposta, formuli la proposta finale al C.S.M. .

Il coinvolgimento del Consiglio giudiziario integrato è momento essenziale della procedura di garanzia costruita per l'adozione del provvedimento di decadenza: esso infatti consente che l'interessato eserciti in modo pieno il diritto di partecipazione davanti ad un organo collegiale, che vede nella sua composizione la presenza anche di un rappresentante dei giudici di pace del distretto.

Si ponga poi mente al fatto che la decadenza, pronunciata per il venir meno di taluno dei requisiti necessari per essere ammesso alle funzioni di giudice di pace, può avere in alcuni casi non già un carattere meramente accertativo dell'assenza dei requisiti richiesti quanto un carattere sanzionatorio, e ciò quando l'assenza del requisito (si pensi appunto alla capacità di assolvere degnamente le funzioni) si ponga in connessione diretta con l'adozione di comportamenti che denotino sistematica negligenza e trascuratezza nell'adempimento appunto dei doveri che attengono all'ufficio onorario. Al di là, comunque, di una disamina della natura dell'atto di decadenza, non sembra che il procedimento tipico per legge, come delineato dall'art. 9 l. n. 468/99 e poi specificamente disciplinato dal Regolamento attuativo, possa subire deroghe: anche a volere escludere la natura sanzionatoria della decadenza, non è dato regolare in difformità alla legge il procedimento volto all'eventuale declaratoria di decadenza, sul presupposto che le informazioni relative alla pretesa insussistenza dei requisiti per la nomina provengano dalla relazione del magistrato affidatario all'esito del tirocinio.

Non deve, da ultimo, essere trascurato che nella disciplina ordinaria la relazione del magistrato affidatario è posta alla valutazione del Consiglio giudiziario integrato per la formulazione del giudizio di idoneità: evidenti ragioni di simmetria inducono ad apprezzare la scelta legislativa, completata dalla circolare consiliare, di coinvolgere il Consiglio giudiziario integrato nella procedura di decadenza, che trovi origine nei risultati del tirocinio espletato dal giudice di pace già nominato, come consegnati dalla relazione del magistrato affidatario. Le maggiori garanzie offerte dalla procedura di decadenza, e consistenti nella particolare composizione del Consiglio giudiziario integrato, che vede anche la presenza del rappresentante dei giudici di pace del distretto, e nella tipizzazione di forme procedurali di partecipazione difensiva dell'interessato, trovano causa nel fatto che la decadenza incide, e non potrebbe essere altrimenti, sullo status, già acquisito, di giudice di pace, ponendolo nel nulla.

Per quanto riguarda il termine per l'assunzione del possesso dell'ufficio da parte del giudice di pace, si osserva che la disciplina transitoria dell'art. 23 l. n. 468/99 prevede che i giudici di pace nominati in forza degli avvisi di copertura dei posti di cui all'elenco allegato al decreto del Ministro della Giustizia

3 dicembre 1998 “assumono possesso dell’ufficio nei trenta giorni successivi allo svolgimento di un periodo di tirocinio della durata di sei mesi”. Sembra chiaro che il Legislatore prescinde dalla considerazione delle eventuali valutazioni negative del tirocinio compiuto, non già perché di queste non debba tenersi conto, ma per il fatto che il tirocinante è già stato nominato giudice di pace e pertanto non si giustificerebbe una dilatazione dei termini di presa di possesso dell’ufficio. Imnesso nelle funzioni di giudice di pace, il singolo magistrato onorario, che non abbia dato buona prova durante il tirocinio, ben può essere sottoposto, come già si è detto, alla procedura garantita di decadenza dall’ufficio.

Non sembra poi che in sede di normazione secondaria si possa prevedere una prosecuzione del tirocinio in conseguenza di una prima valutazione negativa da parte del magistrato affidatario. La disposizione legislativa, prescindendo dalla considerazione dei risultati del tirocinio nel fissare il termine per la presa di possesso dell’ufficio, sembra escludere qualsiasi intervento regolatore, che spezzi la continuità temporale tra la conclusione del tirocinio e la presa di possesso dell’ufficio, ferma restando la possibilità di adottare in sede di variazione tabellare le determinazioni relative alla più idonea assegnazione dei giudici di pace che all’esito del tirocinio abbiano riportato un parere negativo.

La legge, poi, ha tipizzato le procedure ed i provvedimenti conseguenti all’accertamento dell’assenza, anche sopravvenuta, dei requisiti per lo svolgimento delle funzioni onorarie: una soluzione che guardi alla disciplina del tirocinio degli uditori giudiziari - D.P.R. 17 luglio 1998, art. 14 - per mutuare la previsione di una possibilità di proroga del tirocinio ordinario in caso di un primo giudizio di inidoneità all’esercizio delle funzioni giudiziarie sembra porsi in contrasto con la previsione normativa che pone un termine perentorio per la presa di possesso dell’ufficio di giudice di pace con la natura onoraria dell’incarico, che non sembra potersi coniugare con una disciplina del tirocinio modellata sull’istituto del periodo di prova, proprio della disciplina del rapporto di impiego.

Pertanto

d e l i b e r a

di rispondere al Presidente della Corte di Appello di Bologna nei termini di cui in premessa.