

L.C.I.

<i>Csm</i>	Roma	13/12/2012
	Protocollo	P 24914/2012



N. 31 / 2012
 Reg. Circolari

IL DIRIGENTE
Don. SSA M. Elena CRABU
 B.CO.

Consiglio Superiore della Magistratura

Nella risposta si prega di indicare il numero di protocollo di riferimento, nonchè il medesimo oggetto contenuto nella presente nota.

Al sig. MINISTRO
 della GIUSTIZIA
 ROMA

Ill.mi sigg. Presidenti
 delle Corti di Appello
 LORO SEDI

Ill.mi sigg. Procuratori Generali
 della Repubblica presso le
 Corti di Appello
 LORO SEDI

Ill.mi sigg. Presidenti
 dei Tribunali
 LORO SEDI

Ill.mi sigg. Procuratori
 della Repubblica
 presso i Tribunali
 LORO SEDI

M - DG		
Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Sassari - 09006400709 - Segr. Amm.		
N. <u>2714</u>	<u>23 DIC. 2012</u> <u>P.C. + P.P.O. ems</u>	
UOR	CC	RUO
Funzione <u>15</u>	Macroattività	Attività
Fascicolo <u>8PU</u>	Sottofascicolo <u>1/101/01/RA/1</u>	

OGGETTO: Pratica num. 12/VA/2011

Modifica della circolare n. 15880/2002 del 1° agosto 2002, e successive modificazioni e integrazioni, concernente "Nuove modalità di nomina e conferma dei giudici di pace a seguito delle modifiche alla legge istitutiva introdotte dalla legge 24 novembre 1999, n. 468", nella parte relativa alle incompatibilità previste per i giudici di pace.

Comunico che il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 12 dicembre 2012, ha adottato la seguente delibera:

Il Consiglio,

o s s e r v a.

La pratica ha ad oggetto possibili modifiche della circolare P-15880/2002, nel testo attualmente vigente, laddove regola l'incompatibilità della funzione di giudice di pace con l'esercizio della professione di avvocato.

Sul punto, su richiesta della Ottava Commissione, l'Ufficio Studi ha formulato un parere (il n. 253/2011 del 22 luglio 2011), agli atti.

La norma primaria di riferimento è costituita dall'art. 8 della legge 21 novembre 1991, n.

L.C.I.
374, e successive modificazioni.

<i>Es</i>	Roma	13/12/2012
	Protocollo	P 24914/2012

B.CO.

Il primo comma della disposizione di legge prevede ipotesi di incompatibilità assoluta, che sono poste a presidio dell'indipendenza del magistrato onorario ed il cui scopo è quello di evitare ogni potenziale conflitto di interessi nell'attività del giudice di pace: la presenza di una di queste cause di incompatibilità impedisce la nomina dell'aspirante ed il sopravvenire di una di esse comporta la decadenza dall'incarico onorario.

Vengono in rilievo, in primo luogo, alcune cariche pubbliche, anche elettive (i membri del Parlamento, i consiglieri regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, i componenti dei comitati di controllo sugli atti degli enti locali e delle loro sezioni) o confessionali (gli ecclesiastici ed i ministri di qualunque confessione religiosa); il ricoprire od aver ricoperto nei tre anni⁽¹⁾ precedenti alla nomina incarichi direttivi od esecutivi nei partiti politici; lo svolgimento di attività professionale per imprese di assicurazione o banche⁽²⁾.

Vi sono poi i commi *1-bis* e *1-ter* dell'art. 8, disciplinanti le ipotesi di incompatibilità collegate all'esercizio della professione di avvocato.

I commi *1-bis* e *1-ter*, introdotti dall'art. 6 della legge 24 novembre 1999 n. 468, stabiliscono rispettivamente che:

“Gli avvocati non possono esercitare le funzioni di giudice di pace nel circondario del Tribunale nel quale esercitano la professione forense ovvero nel quale esercitano la professione forense i loro associati di studio, il coniuge, i conviventi, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo grado”;

“Gli avvocati che svolgono le funzioni di giudice di pace non possono esercitare la funzione forense dinanzi all'ufficio del giudice di pace al quale appartengono e non possono rappresentare, assistere o difendere le parti di procedimenti svolti dinanzi al medesimo ufficio, nei successivi gradi di giudizio; il divieto si applica anche agli associati di studio, al coniuge, ai conviventi, ai parenti entro il secondo grado ed agli affini entro il primo grado”.

A seguito dell'ultima modifica normativa il Consiglio Superiore della Magistratura ha adottato, con delibera del 19 gennaio 2000, la circolare n. P-1436 del 21 gennaio 2000 e, successivamente, la circolare 15880/2002, approvata con delibera del 30 luglio 2002. In particolare, con quest'ultima si è fornita un'interpretazione più approfondita della normativa (nel paragrafo 2 del capo IV dedicato appunto alle *Incompatibilità*), chiarendo - in linea con le indicazioni della prima delibera del 19 gennaio 2000 - il rapporto tra le due previsioni di incompatibilità: *“Ponendo a raffronto tali disposizioni e volendo attribuire a ciascuna di esse un proprio, autonomo significato, deve necessariamente ritenersi che il primo di quei divieti dia luogo ad una incompatibilità, abbia per destinatari gli avvocati e sia preordinato ad interdire lo svolgimento delle funzioni giudiziarie onorarie nell'ambito del circondario interessato in modo stabile e continuativo dall'esercizio dell'attività forense, da considerarsi normalmente coincidente con quello in cui ha sede il Consiglio dell'ordine al cui albo il professionista è iscritto. Ciò ... è conforme alla ratio della normativa in esame, la quale intende evitare che le funzioni giudiziarie siano dal magistrato onorario espletate in quel determinato ambiente in cui sono prevalentemente maturati i suoi rapporti professionali sia con le parti da lui assistite sia con gli altri avvocati del medesimo foro, a meno che quei rapporti non vengano decisi in modo netto e visibile”.* La circolare, insomma, ha previsto una incompatibilità non assoluta ma relativa, collegata all'esercizio *“stabile e continuativo ... dell'attività forense”*, unico caso in cui l'imparzialità del giudice (intesa anche come immagine di imparzialità) sarebbe in concreto scalfita.

Quanto al secondo divieto, nella circolare si legge che esso è destinato *“all'avvocato giudice*

¹ La legge 468/1999 ha esteso a tre l'originario limite di 1 anno.

² Tale causa di incompatibilità è estesa anche a coloro che abbiano il coniuge, convivente o parente fino al secondo grado o affine entro il primo grado che svolga abitualmente tale attività; la Corte Costituzionale, con sentenza 16 febbraio 2006, n. 60, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale previsione di incompatibilità, perché prevista con riguardo all'intero territorio nazionale, anziché limitarla al circondario del Tribunale nel quale è esercitata detta attività professionale.

<i>Es</i>	Roma	13/12/2012
	Protocollo	P 24914/2012

B.CO.

L.C.

di pace ed ha ad oggetto l'esercizio della professione forense, esercizio interdetto in relazione ai procedimenti pendenti dinanzi all'ufficio del giudice di pace di appartenenza, con l'ulteriore limitazione ivi stabilita quanto ai successivi gradi del giudizio. Divieto che, alla luce dell'interpretazione attribuita al comma 1-bis, legittimamente è stato ribadito nel comma 1-ter in quanto il giudice di pace potrebbe altrimenti esercitare la professione forense dinanzi all'ufficio in cui egli svolga le funzioni giudiziarie onorarie, se ubicato in un circondario diverso da quello interessato stabilmente dall'esercizio, da parte sua, della professione suddetta".

Nelle successive delibere sul tema³⁾, il Consiglio ha in più occasioni ribadito il principio secondo cui il divieto per il giudice di pace di svolgimento dell'attività forense nello stesso circondario ove esercita le funzioni giurisdizionali non è assoluto, ma limitato allo svolgimento di attività "stabile e continuativa", il cui accertamento va operato in concreto, sulla base di indici, quale l'iscrizione ad albo professionale o la disponibilità di uno studio di avvocato nel territorio; e in una risposta a quesito del 18 maggio 2011 si è affermato che "non è possibile in astratto e in via preventiva stabilirsi una quantificazione degli incarichi professionali, idonei a concretizzare la sussistenza di un'attività professionale incompatibile con l'esercizio della funzione di giudice di pace"⁴⁾.

Questa linea interpretativa non stata è in alcun modo condivisa dalla recente giurisprudenza amministrativa, secondo cui il comma 1-bis dell'art. 8 della legge n. 374/1991 "non reca alcun accenno alla non occasionalità dello svolgimento dell'attività forense nel circondario quale condizione per rilevare l'incompatibilità con l'ufficio di giudice di pace"⁵⁾. Viceversa, secondo il giudice amministrativo, il divieto per il giudice di pace di esercitare la professione forense nel circondario in cui svolgono le funzioni onorarie sarebbe "di carattere assoluto", e non limitato alla professione forense esercitata in modo stabile e continuativo, e la violazione di tale divieto assoluto "assume rilievo sia ai fini della decadenza dalle funzioni onorarie in ragione di una situazione di incompatibilità, sia ai fini disciplinari, in quanto integrante una violazione del divieto di legge e lesivo dei valori di imparzialità ed indipendenza delle funzioni giudiziarie e dell'immagine di imparzialità dell'Amministrazione della giustizia che la norma intende tutelare. In tale prospettiva, il carattere stabile e continuativo della professione forense svolta dal giudice di pace nel medesimo circondario costituisce un elemento cui parametrare la valutazione della gravità della condotta, non costituendo invece un elemento costitutivo dell'illecito disciplinare"⁶⁾.

Quanto poi alla verifica in concreto della incompatibilità, si è ritenuto che "la mera possibilità di svolgimento della professione forense nel circondario del Tribunale integri la fattispecie di incompatibilità disciplinata dalla norma"⁷⁾, per cui l'iscrizione all'albo professionale è un dato rivelatore dell'esercizio della professione forense, senza necessità di un accertamento concreto dello svolgimento dell'attività; ciò vale anche per la cancellazione dall'albo, che

³ Ad es. la delibera del 15 maggio 2003, avente ad oggetto risposta a quesito "Sull'incompatibilità dell'avvocato ad esercitare le funzioni giudiziarie onorarie di giudice di pace nel circondario del Tribunale dove esercita la professione forense" e, da ultimo, la delibera del 18 maggio 2011, avente ad oggetto risposta a quesito sulla "Incompatibilità dell'esercizio dell'attività professionale forense nel circondario del Tribunale ove si espletano le funzioni di giudice di pace".

⁴ Delibera del 18 maggio 2011, avente ad oggetto risposta a quesito sulla "Incompatibilità dell'esercizio dell'attività professionale forense nel circondario del Tribunale ove si espletano le funzioni di giudice di pace".

⁵ T.A.R. Lazio, sez. I, sent. n. 294 del 18 gennaio 2010, in *Foro amm. TAR*, 2010, 1, 145; vedi anche T.A.R. Lazio, sez. I, sent. n. 4313 del 16 maggio 2008, secondo cui la ratio del divieto è la necessità di "garantire l'effettiva e piena terzietà del magistrato onorario, anche sotto il profilo della sua apparenza, oltre che ad evitare forme, ancorché larvate, di strumentalizzazione dell'attività giurisdizionale a fini professionali, ivi comprese quelle connesse all'accrescimento del "valore sul mercato" professionale di studi associati o di congiunti che possano vantare una relazione con il magistrato onorario";

⁶ T.A.R. Lazio, sez. I, sent. n. 893 del 1 febbraio 2011, in *Foro amm. TAR*, 2011, 2, 430. La rilevanza disciplinare della attività forense, sotto il profilo della negligenza o scorrettezza del comportamento, ai sensi dell'art. 9 comma 3 della legge 374/1991, sopravvive anche alla eventuale rimozione della causa di incompatibilità; Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 3357 del 29 maggio 2009, in *Foro amm. CDS*, 2009, 5, 1267.

⁷ T.A.R. Lazio, sez. I, sent. n. 7719 del 29 agosto 2006, in *Foro amm. TAR*, 2006, 7-8, 2504.

<i>Es</i>	Roma	13/12/2012
	Protocollo	P 24914/2012

B.CO.

L.C.I.

rappresenta "la modalità di rimozione della causa di incompatibilità"⁽⁸⁾.

Le indicazioni ed obiezioni della giurisprudenza vanno condivise, anche perché il comma 1-bis non fa alcun riferimento al requisito dell'attività stabile e continuativa, limitandosi ad affermare che: "Gli avvocati non possono esercitare le funzioni di giudice di pace nel circondario del tribunale nel quale esercitano la professione forense ...".

Il problema, tuttavia, è che l'affermazione di un'incompatibilità assoluta, senza alcuna limitazione, non si giustifica in relazione al comma 1-ter, nel senso che se si ritiene che il giudice di pace non possa patrocinare nemmeno una causa nel circondario dove svolge le funzioni di giudice di pace, sarebbe di fatto disapplicato il comma 1-ter, il quale nell'escludere il patrocinio di cause solo dinanzi all'ufficio di giudice di pace di appartenenza, oltre che nei gradi successivi dei giudizi ivi instaurati, indirettamente finisce per riconoscere la possibilità di patrocinare in altri uffici del circondario di riferimento.

Ed allora, l'unica interpretazione plausibile e possibile è che le due norme riguardano aspetti diversi: il comma 1-bis si occupa di prevedere la "incompatibilità in entrata", nel senso che si occupa dei requisiti per la nomina a giudice di pace, negando all'avvocato di diventare giudice di pace nel circondario dove ha il proprio studio ovvero è iscritto all'albo, ovvero dove hanno lo studio o sono iscritti all'albo i suoi associati di studio, il coniuge, i conviventi, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo; il comma 1-ter si occupa invece della "incompatibilità a regime", ossia si occupa dell'avvocato ormai divenuto giudice di pace, in particolare negando a chi sia già stato nominato giudice di pace - evidentemente fuori dal circondario dove egli ovvero gli associati, il coniuge, i conviventi, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo hanno lo studio ovvero sono iscritti all'albo - di patrocinare nell'ufficio dove esercita le funzioni e nei gradi successivi, nonché di patrocinare, se non in modo occasionale, nel circondario ove è compreso l'ufficio in cui svolge le funzioni; tale divieto, secondo la legge, "si applica anche agli associati di studio, al coniuge, ai conviventi, ai parenti entro il secondo grado ed agli affini entro il primo grado".

In altri termini, l'incompatibilità è assoluta ed automatica, ossia non dipendente dal numero ed entità di cause svolte ma solo dalla qualità di avvocato potenzialmente esercente in un circondario, per l'avvocato che voglia diventare giudice di pace nel circondario ove egli ovvero suoi associati di studio, il coniuge, conviventi, parenti entro il secondo grado ed affini entro il primo hanno lo studio e/o sono iscritti all'albo; è ugualmente assoluta ed automatica per l'avvocato che, nominato giudice di pace in altro circondario rispetto a quello vietato dal comma 1-bis, intendesse svolgere l'attività forense dinanzi all'ufficio giudiziario ove è stato nominato, continuando poi a patrocinare nei successivi gradi di giudizio; è viceversa relativa e da accertare in concreto per il giudice di pace che, nominato in altro circondario rispetto a quello vietato dal comma 1-bis, intendesse lì esercitare in modo non occasionale la professione forense.

Ribadito che queste ultime due ipotesi di incompatibilità riguardano anche gli "associati di studio, il coniuge, i conviventi, i parenti entro il secondo grado e gli affini entro il primo" del giudice di pace-avvocato, è evidente che l'accertamento in concreto previsto nella terza ipotesi sarà facile nel caso, tuttavia di scuola, in cui il giudice di pace abbia aperto uno studio (eventualmente anche secondario e/o associato) nel circondario dell'ufficio dove svolge le funzioni onorarie o addirittura si sia iscritto al relativo consiglio dell'ordine cancellandosi da quello originario. Mentre sarà più articolato e complesso in tutte le altre ipotesi, in cui non risulti questa stabilità acclarata, ma il numero e la qualità delle cause patrocinate, da verificare anche in rapporto alle dimensioni e all'entità complessiva del contenzioso del circondario, induca a ritenere che dalla occasionalità delle prestazioni professionali si sia passati, appunto, ad un esercizio "stabile e continuativo" dell'attività forense in detto circondario⁽⁹⁾.

⁸ T.A.R. Lazio, sez. I, sent. n. 1001 del 9 febbraio 2001.

⁹ Sul punto, la dottrina ha precisato che "per circondario nel quale viene esercitata la professione forense deve intendersi sia quello in cui ha sede il Consiglio dell'ordine al cui albo il professionista è iscritto, sia quello in cui il

<i>Es</i>	Roma	13/12/2012
	Protocollo	P 24914/2012

L.C.I.

B.CO.

Pertanto, il punto 1 del par. 2, Capo IV, della circolare sopra richiamata va modificato, nel senso che i capoversi da *"Ponendo a raffronto tali disposizioni e volendo attribuire a ciascuna di esse ..."* sino a *"... Anche la violazione di tale divieto determina la decadenza del giudice di pace."* vanno sostituiti dai seguenti:

"Ponendo a raffronto tali disposizioni e volendo attribuire a ciascuna di esse un proprio, autonomo significato, deve necessariamente ritenersi che il primo di quei divieti dia luogo ad una "incompatibilità in entrata" e, in particolare, sia destinato ad impedire agli avvocati di diventare giudice di pace nel circondario dove essi, ovvero i loro associati di studio, il coniuge, i conviventi, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo hanno lo studio e/o sono iscritti all'albo, il tutto a prescindere dall'esercizio in concreto della professione forense.

Viceversa, il secondo divieto dà luogo ad una "incompatibilità a regime" e si dirige al giudice di pace che, nominato tale in un circondario diverso da quello ove egli ovvero gli associati di studio, il coniuge, i conviventi, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo hanno lo studio ovvero sono iscritti all'albo, intenda patrocinare dinanzi all'ufficio giudiziario ove è stato nominato e nei gradi successivi, ovvero dinanzi agli altri uffici giudiziari del circondario dove è compreso l'ufficio di giudice di pace in cui è stato nominato. Tale divieto si applica anche agli associati di studio, al coniuge, ai conviventi, ai parenti entro il secondo grado ed agli affini entro il primo grado".

Nella ipotesi di cui al comma 1-bis il divieto è "assoluto", mentre in quella di cui al comma 1-ter è "relativo" ed è subordinato all'accertamento che tale attività sia svolta "in modo stabile e continuativo". Indici sintomatici di tale situazione sono l'apertura di uno studio (anche secondario e/o associato) ovvero l'iscrizione al relativo consiglio dell'ordine (con cancellazione da quello originario). In mancanza di tali indici sintomatici occorrerà accertare in concreto se il numero e qualità delle cause patrocinate, da verificare anche in rapporto alle dimensioni e all'entità complessiva del contenzioso del circondario, induca a ritenere che si sia in presenza di un esercizio "stabile e continuativo" dell'attività forense in detto circondario.

La violazione di tali divieti comporta la declaratoria di decadenza del giudice di pace, secondo quanto previsto dall'art. 9 della legge 21 novembre 1991 n. 374 e successive modificazioni."

A fronte della nuova opzione interpretativa sul comma 1-bis con relativa modifica regolamentare, appare necessaria un'ampia diffusione di detta modifica regolamentare ed un differimento della sua entrata in vigore, allo scopo di consentirne una piena conoscenza ed una spontanea osservanza da parte dei giudici di pace destinatari della stessa. Si ritiene opportuno fissare tale entrata in vigore a far tempo dal 120° giorno successivo all'approvazione in plenum della delibera.

Il Consiglio, tutto ciò premesso,

delibera

a) di modificare il punto 1 del par. 2 del Capo IV della circolare prot. n. P-15880/2002 del 1° agosto 2002, e successive modificazioni, recante *"Nuove modalità di nomina e conferma dei giudici di pace a seguito delle modifiche alla legge istitutiva introdotte dalla legge 24 novembre 1999, n. 468"*, nel senso che il terzultimo capoverso (dalle parole *"Ponendo a raffronto tali disposizioni e volendo attribuire a ciascuna di esse ..."* fino alle parole *"... secondo quanto previsto dall'art. 9 della legge 21 novembre 1991, n. 374 e successive modificazioni."*) ed il penultimo capoverso (dalle parole *"A sua volta, il secondo divieto si dirige ..."* fino alle parole *"... Anche la violazione di tale divieto determina la decadenza del giudice di pace."*) sono integralmente sostituiti dai seguenti capoversi:

« Ponendo a raffronto tali disposizioni e volendo attribuire a ciascuna di esse un proprio, autonomo significato, deve necessariamente ritenersi che il primo di quei divieti dia luogo ad una "incompatibilità in entrata" e, in particolare, sia destinato ad impedire agli avvocati di diventare

<i>Es</i>	Roma	13/12/2012
	Protocollo	P 24914/2012

B.CO.

LCI
L.C.I.

giudice di pace nel circondario dove essi, ovvero i loro associati di studio, il coniuge, i conviventi, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo hanno lo studio e/o sono iscritti all'albo, il tutto a prescindere dall'esercizio in concreto della professione forense.

Viceversa, il secondo divieto dà luogo ad una "incompatibilità a regime" e si dirige al giudice di pace che, nominato tale in un circondario diverso da quello ove egli ovvero gli associati di studio, il coniuge, i conviventi, i parenti fino al secondo grado o gli affini entro il primo hanno lo studio ovvero sono iscritti all'albo, intenda patrocinare dinanzi all'ufficio giudiziario ove è stato nominato e nei gradi successivi, ovvero dinanzi agli altri uffici giudiziari del circondario dove è compreso l'ufficio di giudice di pace in cui è stato nominato. Tale divieto si applica anche agli associati di studio, al coniuge, ai conviventi, ai parenti entro il secondo grado ed agli affini entro il primo grado".

Nella ipotesi di cui al comma 1-*bis* il divieto è "assoluto", mentre in quella di cui al comma 1-*ter* è "relativo" ed è subordinato all'accertamento che tale attività sia svolta "in modo stabile e continuativo". Indici sintomatici di tale situazione sono l'apertura di uno studio (anche secondario e/o associato) ovvero l'iscrizione al relativo consiglio dell'ordine (con cancellazione da quello originario). In mancanza di tali indici sintomatici occorrerà accertare in concreto se il numero e qualità delle cause patrocinate, da verificare anche in rapporto alle dimensioni e all'entità complessiva del contenzioso del circondario, induca a ritenere che si sia in presenza di un esercizio "stabile e continuativo" dell'attività forense in detto circondario.

La violazione di tali divieti comporta la declaratoria di decadenza del giudice di pace, secondo quanto previsto dall'art. 9 della legge 21 novembre 1991 n. 374 e successive modificazioni. »;

b) le disposizioni regolamentari di cui al punto 1, par. 2, Capo IV della circolare prot. P-15880/2002 del 1° agosto 2002, e successive modificazioni, come modificate dal punto *sub a*), entrano in vigore decorsi 120 giorni dalla presente delibera consiliare."

■ SEGRETARIO GENERALE
(Carlo Visconti)

Carlo Visconti