

## Corte costituzionale sentenza 6-16 febbraio 2006, n. 60

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza depositata il 4 ottobre 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 102 e 107, primo e terzo comma, della Costituzione, dell'art. 8, comma 1, lettera *c-bis*, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), nel testo introdotto dall'art. 6 della legge 24 novembre 1999, n. 468 (Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale).

Il Tribunale è investito del ricorso proposto contro un decreto del Ministro della giustizia (e contro gli atti allo stesso collegati) con il quale, in data 6 luglio 2002, la ricorrente è stata dichiarata decaduta dall'ufficio di giudice di pace, in forza di una incompatibilità sopravvenuta per effetto della norma oggetto del presente giudizio.

Il rimettente premette come la legge n. 468 del 1999 abbia introdotto nel corpo del comma 1 dell'art. 8 della legge n. 374 del 1991, che regola i casi di incompatibilità con l'esercizio delle funzioni di giudice di pace, una nuova disposizione (lettera *c-bis*), in forza della quale l'ufficio è precluso a «coloro che svolgono attività professionale per imprese di assicurazione o banche oppure hanno il coniuge, convivente, parenti fino al secondo grado o affini entro il primo grado che svolgono abitualmente tale attività». Con l'art. 24 della stessa legge n. 468 del 1999 è stata prevista, per i giudici di pace in servizio alla data della sua entrata in vigore (cioè al 21 dicembre 1999), la possibilità di rimuovere le situazioni di sopravvenuta incompatibilità entro un termine di sessanta giorni.

In fatto, la ricorrente aveva spontaneamente comunicato al Consiglio superiore della magistratura, con nota del 10 gennaio 2000, che due suoi figli svolgevano professionalmente l'attività di «agente» per conto di una compagnia assicuratrice, impegnandosi «ad astenersi da tutte le cause» che coinvolgessero detta compagnia.

Nel procedimento conseguentemente apertosi per l'eventuale declaratoria di decadenza, a norma dell'art. 9 della legge n. 374 del 1991, la ricorrente aveva sostenuto che la nuova disposizione di legge non dovesse intendersi riferita agli «agenti», data l'assoluta indifferenza di costoro rispetto alle controversie tra assicurati e compagnia di riferimento, e data la possibilità di ricorso all'astensione per il caso di liti concernenti la mancata riscossione dei premi. Cionondimeno, il Consiglio giudiziario territorialmente competente aveva proposto l'adozione del provvedimento di decadenza, ed in conformità si era deliberato, in data 14 giugno 2001, da parte del Consiglio superiore della magistratura: atti, questi, prodromici al decreto ministeriale sopra citato.

La difesa della ricorrente, nel giudizio *a quo*, ha eccepito sotto molteplici profili l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *c-bis*, della legge n. 374 del 1991.

Il Tribunale rimettente, dopo avere affermato in via preliminare che detta norma deve intendersi certamente riferita anche agli agenti assicurativi, ha ritenuto non manifestamente infondati i dubbi di legittimità di seguito esposti.

1.1. – I commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 8 citato, pure introdotti dall'art. 6 della legge n. 468 del 1999, hanno limitato la nuova incompatibilità prevista per gli avvocati al solo esercizio delle funzioni di giudice di pace nel circondario ove loro stessi, o persone a loro vicine (associati, coniuge, convivente, parenti fino al secondo grado ed affini entro il primo grado), svolgono la professione forense.

In primo luogo, dunque, la legge di riforma ha consentito agli avvocati investiti della funzione onoraria di evitare l'incompatibilità sopravvenuta mediante un trasferimento di sede, negando invece tale possibilità ai giudici di pace che svolgessero attività professionale per imprese di assicurazione o banche, o fossero legati a persone dedite abitualmente alla citata attività. Configurando tale differenza di trattamento, la disciplina *de qua* contrasterebbe con l'art. 3 Cost., in quanto avrebbe regolato in termini radicalmente divergenti situazioni assimilabili dal punto di vista delle esigenze di tutela dell'imparzialità. Semmai – a parere del rimettente – un trattamento più severo si sarebbe giustificato per gli esercenti la professione forense, istituzionalmente chiamati a prestazioni retribuite per la difesa di interessi di parte, eventualmente ramificati sul territorio,

mentre i professionisti del ramo bancario o assicurativo, interessati alla giurisdizione solo nella qualità di giudici, sarebbero statisticamente meno esposti al rischio di entrare in conflitto di interessi nel concreto esercizio della funzione.

1.2. – Le norme introdotte nell'art. 8 della legge n. 374 del 1991 dall'art. 6 della legge n. 468 del 1999 consentono a chi sia privo d'una qualifica professionale rilevante di esercitare le funzioni di giudice di pace in un circondario ove persone a lui collegate svolgano la professione forense, con la sola necessità (prevista dall'art. 10 della citata legge n. 374) di astenersi nel caso di concreto conflitto di interessi. Di contro, al soggetto non professionista che si trovi in relazione qualificata con persone impegnate nel ramo assicurativo o bancario, l'assunzione delle funzioni di giudice di pace è preclusa ovunque dette persone svolgano la propria attività.

Anche sotto questo profilo la disciplina contrasterebbe con l'art. 3 Cost., dato il diseguale trattamento di situazioni assimilabili dal punto di vista delle esigenze di tutela dell'imparzialità. I giudici collegati a professionisti nel campo bancario ed assicurativo, anzi, sarebbero credibilmente più indipendenti dall'influsso dei congiunti di quanto non siano i giudici collegati ad avvocati.

1.3. – L'art. 8, comma 1, lettera *c-bis*), della legge n. 374 del 1991, delinea per i giudici di pace una causa di incompatibilità che, a mente degli artt. 16 e 17 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), non è prevista per i magistrati ordinari. Tale diversità di trattamento, a parere del rimettente, sarebbe priva di ragionevolezza, essendo gli interessati tutti giudici chiamati a svolgere la propria funzione in condizioni di imparzialità, e non potendosi comprendere perché solo una parte tra essi sarebbe incapace di assicurare una decisione serena per il rapporto intrattenuto con persone operanti nel settore assicurativo o bancario. In particolare non potrebbe attribuirsi ai giudici di pace, neppure sulla base del diverso sistema di reclutamento rispetto ai magistrati ordinari, una maggior «tendenza» soggettiva a subire influenze, né un rischio statisticamente più elevato di imbattersi in cause pertinenti ad attività nel campo assicurativo. Anche in questa prospettiva, dunque, la normativa impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost.

1.4. – Da ultimo, sempre secondo il rimettente, il regime di incompatibilità riguardante le persone esercenti una professione nel ramo assicurativo o bancario, o collegate a persone dedite a professioni dello stesso genere, violerebbe il principio per il quale «i giudici si differenziano solamente per le funzioni e non anche per la dignità della carica e dunque per le prerogative di *status* accordabili» (principio desumibile dagli artt. 102, primo comma, e 107, primo e terzo comma, Cost.).

1.5. – Tutte le questioni indicate sarebbero rilevanti, nel giudizio *a quo*, perché dalla dichiarazione di illegittimità della norma che configura la situazione di incompatibilità discenderebbe l'invalidazione dei provvedimenti impugnati dalla ricorrente, dichiarata decaduta dall'ufficio di giudice di pace in quanto madre di due agenti assicurativi, uno dei quali operante nel territorio del circondario nel cui ambito l'interessata esercitava la funzione onoraria.

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio.

Secondo la difesa erariale la normativa impugnata distingue tra situazioni di incompatibilità assoluta, riferite a soggetti (senatori, deputati, consiglieri eletti, esercenti di attività bancarie o assicurative) la cui attività normalmente comporta contatti con un numero di persone assai elevato, e situazioni di incompatibilità relativa, previste per soggetti la cui professione implica contatti meno numerosi, e per i quali comunque è posto un divieto localmente circoscritto di esercitare le funzioni giudiziarie. Le divergenze della disciplina sarebbero dunque riferibili ad un corretto esercizio della discrezionalità legislativa. Quanto alle differenze di trattamento tra giudici di pace e magistrati ordinari, queste sarebbero giustificate dalle peculiarità che segnano lo *status* e la carriera dei soggetti posti in comparazione.

Riguardo alla pretesa violazione dell'art. 102 Cost., l'Avvocatura dello Stato rileva che l'incompatibilità in questione è posta dalle norme dell'ordinamento giudiziario, così come prescritto dalla disposizione costituzionale. Privo di pertinenza sarebbe infine il riferimento al primo e al terzo comma dell'art. 107 Cost., le cui previsioni in materia di inamovibilità, dispensa o sospensione dal

servizio, trasferimento, distinzione tra i magistrati in base soltanto alle funzioni esercitate, non avrebbero attinenza alla materia della incompatibilità.

## Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza depositata il 4 ottobre 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 102 e 107, primo e terzo comma, della Costituzione, dell'art. 8, comma 1, lettera *c-bis*, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), nel testo introdotto dall'art. 6 della legge 24 novembre 1999, n. 468 (Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale).

2. – La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

2.1. – L'art. 8, comma 1, lettera *c-bis*) della legge n. 374 del 1991 stabilisce una causa di incompatibilità assoluta all'esercizio delle funzioni di giudice di pace per coloro che svolgono attività professionale per imprese di assicurazione o banche; la stessa norma configura una uguale causa di incompatibilità per coloro che hanno «il coniuge, convivente, parenti fino al secondo grado o affini entro il primo grado che svolgono abitualmente tale attività». L'incompatibilità sia personale che parentale riguarda l'intero territorio nazionale e non può essere rimossa, di conseguenza, né con il trasferimento dello stesso soggetto ad altra sede, né con il trasferimento di uno dei congiunti prima elencati.

Come è noto, la *ratio* delle norme che stabiliscono cause di incompatibilità all'esercizio di determinate funzioni, consiste, in generale, nella necessità di prevenire possibili conflitti di interesse, per garantire l'imparzialità dei poteri pubblici e, nello specifico della funzione giurisdizionale, nell'esigenza di tutelare la sostanza e l'immagine dell'indipendenza dei giudici, a qualunque categoria essi appartengano.

All'interno dei principi fondamentali prima ricordati si collocano le discipline particolari che, secondo le scelte del legislatore, devono applicarsi ai vari tipi di giudici esistenti nell'ordinamento.

2.2. – Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la posizione dei magistrati che svolgono professionalmente ed in via esclusiva funzioni giurisdizionali non è raffrontabile a quella di coloro che svolgono funzioni onorarie, ai fini della valutazione del rispetto del principio di eguaglianza invocato dal giudice rimettente (ordinanze n. 479 del 2000 e n. 272 del 1999). Situazioni diverse devono essere disciplinate in modo diverso, per evitare che un giudizio di forzata parificazione possa produrre, a sua volta, nuove e più gravi disparità di trattamento giuridico.

Per tale ragione, non è possibile procedere ad una comparazione tra le cause di incompatibilità dettate dalla legge sull'ordinamento giudiziario per i magistrati ordinari e quelle previste dalla normativa speciale per i giudici di pace. In particolare, e con riferimento alla fattispecie oggetto del presente giudizio, non è produttivo rilevare l'inesistenza, per i magistrati ordinari, di cause di incompatibilità parentale, riferite a specifiche attività professionali extragiudiziarie. Ciò per la potenziale onnicomprensività della giurisdizione ordinaria, che renderebbe arbitraria qualunque indicazione specifica di attività professionali o economiche di parenti o affini del magistrato come causa di incompatibilità per lo stesso.

Lo *status* del magistrato ordinario comprende, peraltro, una serie di guarentigie che rende meno stringente l'esigenza di tutelare la sua indipendenza con lo strumento delle incompatibilità.

Riguardo al profilo indicato, pertanto, la questione non è fondata.

3. – Maggiore consistenza assume invece la comparazione con le cause di incompatibilità dettate dalla legge per categorie di giudici onorari diverse da quella dei giudici di pace. Trattandosi di figure affini, ogni diversità di regime giuridico deve essere valutata con estrema attenzione, allo scopo di individuare eventuali disparità in contrasto con il precetto generale dell'art. 3, primo comma, Cost.

3.1. – L'attività professionale non occasionale per conto di imprese di assicurazione o bancarie è

presa in considerazione dall'art. 43-*quater* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) introdotto dall'art. 8 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), quale causa di incompatibilità personale per i giudici onorari di tribunale.

La disposizione ora citata differisce da quella riguardante il giudice di pace per alcuni profili: anzitutto non è prevista alcuna forma di incompatibilità parentale; in secondo luogo acquistano rilevanza anche i tre anni precedenti la nomina; sono infine contemplati, in senso preclusivo, i rapporti intrattenuti con istituti o società di intermediazione finanziaria.

Come si può agevolmente osservare, la norma riguardante i giudici onorari di tribunale è maggiormente restrittiva in ordine alle incompatibilità personali, mentre è largamente concessiva per quelle parentali, del tutto assenti dalla previsione.

Non si può negare tuttavia l'*eadem ratio* che ha ispirato il legislatore nel dettare le due diverse normative: evitare che persone operanti in settori delicati e rilevanti della vita economica e finanziaria della società civile possano trovarsi in una situazione di conflitto di interessi nel dover decidere controversie sorte in contesti professionali nei quali continuino ad essere inseriti.

Appare inoltre scelta non irragionevole del legislatore prevedere maggior rigore, nel delineare le incompatibilità personali, per i giudici onorari di tribunale rispetto ai giudici di pace, a causa del maggior valore delle controversie rientranti nella loro competenza.

3.2. – Ferma restando l'insindacabilità delle scelte discrezionali del legislatore, quando sorrette da valutazioni non irragionevoli sulla opportunità di evitare possibili conflitti di interesse e di mantenere alta la fiducia dei cittadini nell'indipendenza sostanziale dei giudici onorari, si deve notare che la previsione di una incompatibilità parentale assoluta ed estesa a tutto il territorio nazionale, dettata solo per i giudici di pace, si presenta come una deroga, estranea al sistema delle norme sulle incompatibilità dei giudici, sia professionali che onorari. Tale tipo di incompatibilità esclude dalla possibilità di ottenere la nomina a giudice di pace una categoria potenzialmente molto vasta di cittadini, in possesso degli ulteriori requisiti di legge, per la semplice circostanza di avere parenti o affini operanti, nel settore in questione, in qualunque luogo della Repubblica.

L'interessato non può rimuovere la causa di incompatibilità, giacché, stante l'estensione nazionale di quest'ultima, non raggiungerebbe tale scopo chiedendo il trasferimento ad altro ambito territoriale, né potrebbe conseguire lo stesso obiettivo con la rinuncia alle proprie cariche o posizioni professionali. L'unico modo per poter aspirare alla nomina sarebbe quello di convincere il parente o l'affine a rinunciare alla propria attività professionale.

Caratteristica fondamentale delle cause di incompatibilità è la possibilità per l'interessato di rimuoverle con un proprio atto di rinuncia ad una attività o professione o con il trasferimento ad altra sede. La scelta del tipo di attività incompatibili o dell'ambito territoriale di incidenza dell'incompatibilità è rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Tuttavia occorre stabilire se l'impossibilità di rimuovere la causa di incompatibilità menomi in modo irragionevole la sfera giuridica di una categoria di cittadini, negando agli stessi il diritto di accedere ad un determinato ufficio per cause indipendenti dalla loro volontà e sulle quali non è dato loro di incidere, essendo legate alla libera determinazione di terzi.

3.3. – Di fronte alla gravità della compressione della sfera giuridica dei soggetti di cui sopra, che li pone in una situazione peggiore senza confronti nel sistema, bisogna valutare se siano proporzionate le ragioni giustificative adducibili in funzione di bilanciamento per la tutela di altri valori costituzionalmente protetti.

I giudici di pace, ai sensi dell'art. 7, secondo comma, del codice di procedura civile, sono competenti a decidere le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e natanti entro il valore di 15.493,71 euro. Essi hanno pure competenza penale, ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), in relazione ad una serie di attività soggette ad assicurazione obbligatoria.

Per effetto di tale duplice competenza, civile e penale, i giudici onorari in questione si trovano a dover trattare un numero percentualmente molto elevato di procedimenti inerenti ad attività collegate, in un modo o nell'altro, al settore assicurativo. Ciò rende ragionevole la scelta legislativa

di escludere coloro che esercitano la propria professione in tale settore dalla possibilità di assumere l'ufficio di giudice di pace.

Appartiene pure all'insindacabile discrezionalità del legislatore rafforzare la garanzia di imparzialità dei giudici sino a non delimitare l'ambito territoriale di efficacia dell'incompatibilità, per optare in favore di una incompatibilità personale assoluta, analoga a quella dei giudici onorari di tribunale per lo stesso settore di attività.

È irrazionale, invece, il sacrificio incondizionato del diritto di accedere all'ufficio di giudice di pace di una categoria di cittadini identificati non per una situazione personale o professionale, ma solo per la relazione esistente con «il coniuge, convivente, parenti fino al secondo grado o affini entro il primo grado».

L'esclusione di particolari categorie di soggetti da determinati uffici può essere effetto di condizioni personali degli stessi, che li rendono del tutto inadatti, secondo la valutazione del legislatore, a svolgere quelle specifiche funzioni, o di situazioni e relazioni delle quali l'interessato deve liberarsi per poter accedere all'ufficio cui aspira.

L'istituzionalizzazione di un sospetto di influenzabilità dei parenti o affini di soggetti che operano nel ramo assicurativo, tuttavia, appare insufficiente contrappeso rispetto alla restrizione della sfera giuridica degli aspiranti giudici di pace, in confronto alle altre categorie di giudici onorari e si presenta, più in generale, come negazione dello stesso concetto di incompatibilità contraddittoriamente utilizzato dal legislatore nell'art. 8 della citata legge n. 374 del 1991.

4. – Non rileva in proposito la disciplina riguardante i giudici onorari di tribunale. La legge non prevede alcuna incompatibilità parentale per tale categoria di giudici onorari con riferimento ad attività professionali nel settore assicurativo, mentre detta condizioni di maggior rigore per l'incompatibilità personale riferita al medesimo settore. Tali differenze incidono sulla valutazione in ordine alla ragionevolezza della diversità di trattamento, che resiste allo scrutinio di costituzionalità perché contenente tre elementi di differenziazione – diversità delle funzioni, mancanza di ogni incompatibilità parentale, maggior rigore nella incompatibilità personale – che escludono la comparabilità con la disciplina prevista per i giudici di pace.

5. – Se si restringe l'analisi comparativa al campo dei giudici di pace, si può notare come le incompatibilità parentali previste per l'altra attività professionale presa in considerazione dalla legge, quella di avvocato, siano invece limitate al circondario. Per il resto valgono le norme ordinarie sull'astensione e la ricusazione, atte ad evitare concreti conflitti di interesse con riferimento alle singole controversie.

La *ratio* dell'incompatibilità, in effetti, non è quella di fugare ogni concepibile sospetto di indebite influenze nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ma quella, più modesta, di evitare le più frequenti, prevedibili, situazioni di conflitto di interesse, la cui moltiplicazione da una parte creerebbe ritardi e disfunzioni nell'amministrazione della giustizia, dovuti a ricorrenti astensioni o ricusazioni, dall'altra finirebbe per nuocere alla stessa immagine del giudice imparziale.

Per raggiungere tale, più limitato, obiettivo, il legislatore ha ritenuto ragionevole circoscrivere le incompatibilità parentali dei giudici di pace, rispetto a congiunti impegnati nella professione di avvocato, con riguardo al solo circondario nel quale sia esercitata detta professione.

L'introduzione dell'incompatibilità su base nazionale, per chi abbia congiunti operanti nel ramo assicurativo, determina un salto di qualità, perché implica, come effetto secondario, la non rimovibilità della preclusione, con un trattamento giuridico fortemente deteriore rispetto a quello di chi abbia congiunti avvocati, in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost.

In applicazione del principio di eguaglianza, dunque, il criterio territoriale adottato per gli avvocati, in punto di incompatibilità parentale, va esteso ai soggetti impegnati professionalmente nel settore assicurativo.

6. – Restano assorbite le altre censure di incostituzionalità formulate dal giudice rimettente.

**Per questi motivi**

la Corte Costituzionale

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *c-bis*), della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), nel testo introdotto dall'art. 6 della legge 24 novembre 1999, n. 468 (Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace.

Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale), nella parte in cui stabilisce l'incompatibilità all'esercizio delle funzioni di giudice di pace – per il caso in cui «il coniuge, convivente, parenti fino al secondo grado o affini entro il primo grado» dell'interessato svolgano abitualmente attività professionale per imprese di assicurazione – con riguardo all'intero territorio nazionale, anziché limitarla al circondario del tribunale nel quale è esercitata detta attività professionale.

[www.asssiweb.net](http://www.asssiweb.net)