



unIMC
UNIVERSITÀ DI MACERATA

DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA



DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA
MUR
2018 - 2022
2023 - 2027



CAMERA PENALE
DI MACERATA
"O. Olivelli - D. Valori"
Adesione all'Unione delle Camere Penali Italiane



ORDINE
DEGLI AVVOCATI
DI MACERATA

La riforma del 2024 dell' Ordinamento giudiziario

Atti del seminario,
Macerata 6 dicembre 2024

a cura di
Roberto Acquaroli

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI



**La riforma del 2024
dell'Ordinamento giudiziario**

Atti del Seminario
Macerata, 6 dicembre 2024

a cura di

Roberto Acquaroli

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0418-5

Sommario

GIOVANNI DI COSIMO	
<i>Il legislatore e l'ordinamento giudiziario</i>	7
ROBERTO ACQUAROLI	
<i>I temi del seminario</i>	9
DANIELA CAVALLINI	
<i>I consigli giudiziari e la partecipazione degli avvocati all'amministrazione della giustizia tra esigenze di effettività e imparzialità</i>	15
LUIGI ANTONIO CATELLI	
<i>L'esperienza del Consiglio Giudiziario di Ancona e il recepimento della riforma</i>	47
GIOVANNI ZAMPETTI	
<i>Valutazioni di professionalità dei magistrati e ruolo dell'avvocatura nei Consigli giudiziari</i>	55
DANIELE VICOLI	
<i>Organizzazione delle Procure e criteri di priorità</i>	73
<i>Autori</i>	87

Il legislatore e l'ordimento giudiziario

GIOVANNI DI COSIMO

Sui tratti di fondo della recente riforma dell'ordinamento giudiziario si possono fare tre brevi rilievi introduttivi.

La prima considerazione riguarda l'articolazione del sistema di autogoverno della magistratura. Il legislatore si muove ancora lungo l'asse del decentramento tracciato dalla legge delega del 2005, che al Consiglio superiore della magistratura affianca i consigli giudiziari istituiti presso ogni corte d'appello, i quali contribuiscono al governo della magistratura esercitando funzioni consultive e istruttorie. Evidentemente ritiene che il raccordo fra l'organo centrale e gli organi decentrati meriti di essere conservato. In effetti, i consigli giudiziari dispongono di una conoscenza delle realtà territoriali che il Csm pone a fondamento delle proprie deliberazioni. Si comprende dunque perché i consigli siano considerati organi ausiliari del Consiglio superiore.

La seconda osservazione riguarda l'apertura del processo di valutazione sulla professionalità dei magistrati. Su questo fronte si introduce il cosiddetto diritto di tribuna a favore della componente non togata, avvocati e professori universitari, sulle deliberazioni del Consiglio giudiziario in merito ai pareri sulle valutazioni di professionalità dei magistrati. Mette conto segnalare che i Consigli giudiziari di alcune corti d'appello avevano anticipato la misura, avvalendosi dell'autonomia regolamentare, come sottolinea Catelli in riferimento all'esperienza pilota del distretto marchigiano. Il diritto di tribuna consente una maggiore trasparenza relativamente alle modalità di esplicazione delle funzioni valutative dei consigli, ma, come rileva Cavallini, non cambia sostanzialmente la situazione per cui la componente laica dei consigli non dispone ancora degli strumenti per svolgere un ruolo davvero efficace.

E il quadro non muta in modo significativo neanche per effetto dell'introduzione del diritto di voto a favore degli avvocati componenti del Consiglio giudiziario. Con tale misura il giudizio non è più affidato esclusivamente ai magistrati appartenenti al medesimo corpo dei sottoposti a valutazione. La scelta del legislatore suscita, peraltro, talune

perplexità. Per un verso, non è chiara la *ratio* per cui non viene estesa ai professori universitari componenti del Consiglio giudiziario. Per l'altro, come osserva Zampetti, in conseguenza del meccanismo che impone alla componente degli avvocati un voto unitario e vincolato alle deliberazioni del Consiglio dell'ordine, la misura affida la titolarità del diritto di voto a un organo diverso dal Consiglio giudiziario, con presumibili ricadute sulla indipendenza esterna del magistrato.

La terza notazione riguarda il tema dei criteri di selezione delle notizie di reato. La riforma stabilisce che sia la legge a stabilire i criteri generali di precedenza, che vengono poi puntualizzati nel progetto organizzativo delle procure sottoposto all'approvazione del Csm. Nel suo intervento Vicoli sottolinea che la definizione di una scala di priorità relativa al perseguimento dei reati ricade nell'ambito della politica criminale e, in quanto tale, rappresenta una scelta che richiede di essere legittimata democraticamente. Il coinvolgimento del Parlamento risulta dunque assai opportuno e, *va da sé*, coerente con il disegno costituzionale.

I temi del seminario

ROBERTO ACQUAROLI

SOMMARIO: 1. *I temi del seminario* – 2. *La riforma delle valutazioni di professionalità dei magistrati* – 3. *Il nuovo ruolo degli avvocati nei Consigli Giudiziari* – 4. *Criteri di priorità e responsabilità “politica” della Procura.*

1. *I temi del seminario*

Tra i tanti temi della riforma Cartabia, questo seminario, organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata e dalla Camera Penale di Macerata ha inteso selezionarne tre: la riforma delle valutazioni di professionalità dei magistrati, il nuovo ruolo degli avvocati nei Consigli Giudiziari e la disciplina dei criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato.

Riguardo al primo, la riforma interviene in maniera significativa – ma non del tutto soddisfacente – sull'impianto normativo del d. lgs. n. 160 del 2006, a suo tempo introdotto per superare i precedenti automatismi nelle carriere dei magistrati. La normativa del 2006, seppure particolarmente dettagliata nell'indicare i criteri di valutazione da adottare, si era rivelata non in grado, nel corso degli anni, di esercitare una qualsiasi funzione selettiva nelle valutazioni del CSM, con una percentuale di valutazioni positive di poco superiori al 99 % del totale¹. Da questa consapevolezza è scaturito, con la legge n. 71 del 2022, l'ambizioso obiettivo di riformare il sistema di valutazione: occorre, tuttavia, domandarsi, se esso sia stato raggiunto, o se si è di fronte ad una operazione di cosmesi legislativa².

¹ Sul punto, G. DI FEDERICO, *Riforma delle valutazioni di professionalità e delle disfunzioni ad essa connesse, in prospettiva comparata*, in www.dirittodidifesa.eu, 10.3.2022, p. 18; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura, sesta edizione rivista e aggiornata*, Bologna, 2024, pp. 162 ss.

² Sul cantiere della riforma Cartabia, vedi, per tutti, D. CAVALLINI, *La riforma Cartabia dell'ordinamento giudiziario. Le modifiche già entrate in vigore e quelle attese*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2024, p. 701 ss.

2. La riforma delle valutazioni di professionalità dei magistrati

Tra le modifiche più significative apportate dal d. lgs. 44/2024 alla procedura di valutazione della professionalità dei magistrati, troviamo l'espressa indicazione dei criteri che concorrono alla valutazione del singolo magistrato (capacità, laboriosità, la diligenza e l'impegno), previsti nel nuovo art. 11 comma 2 lett. a), b), c) d) del d. lgs. n. 160 del 2006, che non possono comunque investire l'attività di interpretazione delle norme di diritto o la valutazione del fatto o delle prove.

Riguardo ai parametri di cui tener conto ai fini delle valutazioni di professionalità, particolare interesse, anche ai fini della futura applicazione della nuova disciplina, suscita quello della capacità, che deve essere accertata anche in relazione alla sussistenza di gravi anomalie nell'attività del magistrato, costituite da a) *grave abnormità* nel provvedimento riformato o annullato; b) *mancaza di motivazione*; c) *ignoranza o negligenza nell'applicazione della legge*; d) *travisamento manifesto del fatto*; e) *mancata valutazione di prove decisive*. La ragione del ricorso alla normazione per indici è chiarita dalla relazione di accompagnamento all'A.G. n. 110. Essa è finalizzata a prevenire, da un lato, *"interpretazioni e prassi difformi nell'ambito delle diverse consiliature o tra i diversi consigli giudiziari e, dall'altro, evitare il rischio di "ingessare" l'attività di interpretazione delle norme inducendo il magistrato, in vista della propria valutazione di professionalità, ad adeguarsi agli orientamenti espressi dal giudice superiore"*³. Non è sufficiente, tuttavia, che si riscontri l'integrazione di uno degli indici. Essa assume rilevanza *"quando le ragioni del rigetto, della riforma o dell'annullamento sono in se stesse di particolare gravità ovvero quando il rigetto, la riforma o l'annullamento assumono carattere significativo rispetto al complesso degli affari definiti dal magistrato"*.

Non basta. Difatti, la legge riserva al CSM il compito di formulare i parametri oggettivi da applicare in sede di valutazione di professionalità (art. 11 comma 2 d. lgs. n. 160 del 2006). Si ripropone, al riguardo, il tema della potestà regolamentare del Consiglio, che finisce per delimitare in maniera significativa la portata applicativa della norma.

³ Relazione accompagnamento A.G. 110, p. 16.

Difatti, una prima lettura sembrerebbe indicare i due criteri relativi alla valutazione della capacità (la *particolare gravità* e il *carattere significativo*) come alternativi.

Diversamente, il CSM, con la circolare n.21758 del 13 novembre 2024, dopo aver distinto, ai commi 1 e 2 dell'art. 6, tra le gravi anomalie riferibili alle funzioni giudicanti e quelle riconducibili alle funzioni reagenti, al comma 3, nell'occuparsi del significato di 'carattere significativo' che connota le stesse, specifica che esso "*ricorre quando, rispetto al complesso degli affari definiti dal magistrato, oltre due terzi dei provvedimenti o delle richieste di cui ai commi che precedono, risultano annullate, riformate o rigettate*". Interpretazione destinata a circoscrivere a casi eccezionali la rilevanza negativa dei provvedimenti oggetto di valutazione⁴.

3. *Il nuovo ruolo degli avvocati nei Consigli Giudiziari*

Tra le novità più significative della riforma, troviamo il diritto, riconosciuto agli avvocati e professori universitari componenti del Consiglio direttivo e dei Consigli giudiziari, di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni in relazione alle valutazioni di professionalità (il cd. diritto di tribuna). Ma, soprattutto, si riconosce ai soli avvocati, il diritto a partecipare al voto, con l'attribuzione del voto unitario (artt. 8 e 16 del d. lgs. n. 25 del 2006), relativamente alle segnalazioni trasmesse dai Consigli dell'Ordine.

Più precisamente, si prevede che la componente degli avvocati possa esprimere un voto unitario in senso conforme (così, espressamente il comma 1 ter dell'art. 16) alla valutazione (positiva, non positiva, negativa) espressa dal Consiglio dell'Ordine in relazione ai fatti specifici, segnalati al Consiglio Giudiziario. Qualora anche uno solo dei componenti avvocati del Consiglio Giudiziario voglia discostarsi dall'indicazione del Consiglio dell'Ordine, dovrà chiedere la sospensione della deliberazione e attendere dal COA una nuova deliberazione. Questa, una volta assunta, obbliga il componente avvocato ad ade-

⁴ CSM, Circolare sui nuovi criteri di valutazione di professionalità dei magistrati, 15.11.2024, pp. 13-16.

guarsi alla stessa, a meno che il Consiglio non deliberi di confermare l'originaria deliberazione. In tal caso, il componente avvocato dovrà adeguarsi alla stessa.

Sarà interessante osservare l'attuazione di queste nuove disposizioni, che sono in via di recepimento da parte dei Consigli Giudiziari e dei Consigli dell'Ordine, a partire dall'interpretazione che i singoli Consigli daranno all'espressione *voto unitario* attribuito agli avvocati. Esso sembrerebbe doversi intendere come identico per entrambi, e non come voto *unico*: quest'ultima interpretazione, infatti, depotenzierebbe il ruolo degli avvocati all'interno dei Consigli Giudiziari (e del Consiglio Direttivo), dove rappresentano comunque una minoranza, da sola ininfluente a determinare l'esito della votazione.

Il secondo interrogativo riguarda la legittimità del "vincolo di mandato" previsto per gli avvocati nei Consigli Giudiziari. Esso, a prima vista, sembrerebbe depotenziante rispetto alla figura dell'avvocato componente. A ben vedere, forse rappresenta una tutela per lo stesso e una responsabilizzazione per l'Organo dell'avvocatura cui compete la valutazione della segnalazione ricevuta. Inoltre, pone al riparo il professionista da eventuali pressioni esterne, senza precludere, comunque, una sua posizione critica con il conseguente rinvio al Consiglio competente.

Per quanto riguarda i Consigli dell'Ordine, infine, gli stessi sono ora chiamati ad effettuare valutazioni, rispetto alle segnalazioni che riceveranno, non di *routine* e adeguatamente motivate, assumendosi poi la responsabilità di una posizione dialettica con il componente avvocato, nel caso in cui questi manifesti il suo disaccordo con la prima deliberazione del Consiglio dell'Ordine.

4. Criteri di priorità e responsabilità "politica" della Procura

Ulteriore tema del seminario riguarda i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale⁵. La previsione normativa trova collo-

⁵ Per una ricostruzione del dibattito ante riforma, cfr. D. VICOLI, *Scelte del Pubblico Ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, pp.251 ss.

cazione nella cornice del riformato art. 1, comma 6 lett. b) del d. lgs. n. 106 del 2006, dove si legge che il Procuratore della Repubblica, nel predisporre il progetto organizzativo dell'ufficio, determina “*i criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili*”⁶. Sotto un profilo di politica legislativa, anche in questo caso, come per quanto riguarda le procedure di valutazione, si assiste ad uno sforzo del legislatore di dar vita ad una produzione normativa “concorrente”, nella quale alla legge viene riservato il compito di tracciare la cornice e rispettivamente al CSM e ai capi delle Procure, con la redazione dei piani organizzativi, il compito di esercitare, discrezionalmente, le scelte operative ed organizzative.

La scelta di ricorrere alla legge formale, anziché ad un semplice atto di indirizzo riservato al Parlamento rivela quanto meno l'intenzione di vincolare l'attività delle Procure nel dotarsi di criteri di selezione delle notizie di reato; scelta più coerente con la collocazione istituzionale del pubblico ministero e la sua “irresponsabilità politica, autentico rovescio della medaglia del principio di obbligatorietà”⁷, a fronte della legittimazione che spetta esclusivamente al legislatore delle scelte di politica criminale, tra le quali non può non esserci anche la valutazione delle priorità dei fenomeni criminali da contrastare.

L'innovazione ha suscitato reazioni negative in una parte della magistratura, che ha paventato il rischio di subordinare l'azione dei pubblici ministeri alla volontà delle maggioranze politiche di turno. Condivisibile, al riguardo, la considerazione di chi, al contrario, rammenta come il pubblico ministero debba, in un sistema improntato alla riserva di legge in materia penale, comunque adeguarsi alle scelte legislative⁸.

⁶ Per una lettura approfondita della nuova previsione legislativa si rinvia a F. CAPRIOLI, *I criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato, tra “delega Cartabia” e legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Cass. Pen.* 2024, 5, p. 1427 ss.

⁷ F. CAPRIOLI, cit., p. 1428.

⁸ F. CAPRIOLI, cit., p. 1430.

Resta, infine, il tema dei “criteri generali” che la legge ogni anno dovrà formulare. La norma si muove lungo due binari. Il primo fa riferimento al “numero degli affari da trattare e dell’utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili” e non sembra porre particolari interrogativi. Certamente più problematico il secondo, riferito alla “specifica realtà criminale e territoriale”. Criterio che, in assenza di ulteriori chiarimenti, nasconde il rischio di rimettere in sostanza ai capi degli uffici una valutazione fondata su ragioni prettamente politiche o sulla sensibilità culturale del singolo Procuratore della Repubblica; senza contare le possibili pressioni ambientali, che, in tempi di “giustizia mediatica”, possono condurre ad opzioni organizzative solo apparentemente rispettose degli enunciati normativi.

I consigli giudiziari e la partecipazione degli avvocati all'amministrazione della giustizia tra esigenze di effettività e imparzialità.

DANIELA CAVALLINI

SOMMARIO: 1. *I consigli giudiziari quali organi periferici del governo della magistratura* — 2. *L'importanza dell'organizzazione giudiziaria e l'investimento del Csm* — 3. *Le varie forme di partecipazione degli avvocati all'amministrazione della giustizia* — 4. *L'ultima novità nei consigli giudiziari: il diritto di tribuna dei membri laici e il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati* — 5. *Il ruolo dell'avvocatura tra effettività ed esigenze di tutela dell'imparzialità della magistratura.*

1. I consigli giudiziari quali organi periferici del governo della magistratura

La riforma dell'ord. giud. Cartabia-Nordio (l. n. 71 del 2022 e d.lgs. n. 44 del 2024) è intervenuta sul funzionamento dei consigli giudiziari e, in particolar modo, sulle modalità di partecipazione e di voto della componente laica¹.

Dotato di funzioni consultive nei confronti del Csm, il consiglio giudiziario si caratterizza per essere un organo a composizione mista, essendo formato sia da magistrati (da 6 a 14, a seconda delle dimensioni del distretto di riferimento) sia da membri laici, professori e avvocati (da 3 a 6, sempre in base al distretto di riferimento)². I magistrati, sia giudici che p.m., vengono eletti da tutti i magistrati del distretto e devono essere

¹ Il presente contributo è destinato agli Studi in onore del prof. Paolo Biavati e costituisce una rielaborazione della relazione presentata al convegno “La riforma dell'ordinamento giudiziario”, Università di Macerata, 6 dicembre 2024.

² V. tab.1. I distretti sono classificati nel seguente modo: di grandi dimensioni (quelli in cui sono presenti uffici con organico complessivo di più di 600 magistrati); di medie dimensioni (quelli in cui sono presenti uffici con organico complessivo tra i 600 e i 351 magistrati); di piccole dimensioni (quelli in cui sono presenti uffici con organico complessivo fino a 350 magistrati).

in servizio attivo in tale distretto³. I professori universitari sono nominati dal Consiglio universitario nazionale su indicazione delle facoltà di giurisprudenza del territorio di competenza del consiglio giudiziario, mentre gli avvocati (con almeno 10 anni di esercizio della professione) sono nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto. Vi sono infine due membri di diritto: il presidente della corte di appello e il procuratore generale presso la corte di appello. I componenti non di diritto restano in carica quattro anni. Analogamente al Csm, il consiglio giudiziario ha dunque al suo interno una componente togata e una laica, garantendo comunque alla prima un'ampia maggioranza (v. tab. 1).

All'interno del consiglio giudiziario vi è inoltre un'unità specifica che si occupa dei magistrati onorari (la c.d. sezione autonoma per i giudici onorari di pace e i vice procuratori onorari). È formata da un numero variabile di giudici onorari di pace e vice procuratori onorari eletti fra quelli in servizio nel distretto (da 3 a 7), un numero variabile di magistrati (da 3 a 8) e di avvocati (da 1 a 2), eletti fra i componenti del consiglio giudiziario stesso; il numero varia in relazione al numero di magistrati in servizio nel distretto. Ad essi si aggiungono i due membri di diritto (v. tab. 2). Le sezioni autonome sono gli organismi attraverso cui si realizza la partecipazione dei magistrati onorari al governo della magistratura, non essendo prevista la loro presenza all'interno del Csm. Dunque, ogniqualvolta al consiglio giudiziario sia richiesto di esprimere un parere riguardante un provvedimento relativo a un magistrato onorario la competenza ricade sulla sezione autonoma⁴. La legge prevede, tuttavia, che il componente avvocato non possa partecipare alle discussioni e alle deliberazioni (relativamente alle procedure di conferma, sospensione dalle funzioni, decadenza, dispensa, revoca dell'incarico, applicazione di sanzioni disciplinari) che riguardino un magistrato onorario che esercita le funzioni in un ufficio

³ Per svolgere tale incarico i magistrati ottengono un esonero dal lavoro giudiziario del 20-50%, in base alla dimensione del distretto.

⁴ Tale competenza riguarda, ad es., le procedure concorsuali per l'ammissione del magistrato onorario al tirocinio e la successiva nomina, la conferma nell'incarico dopo il primo quadriennio, i procedimenti disciplinari.

del circondario del tribunale presso cui ha sede l'ordine al quale l'avvocato è iscritto⁵.

Infine, ai 26 consigli giudiziari dei distretti di corte di appello si aggiunge un consiglio specifico, denominato consiglio direttivo della Corte di cassazione, competente per i pareri riguardanti i magistrati della Corte di cassazione e della Procura generale. La sua composizione rispecchia tendenzialmente quella degli altri consigli giudiziari, con un'importante differenza: tra i componenti di diritto c'è anche un avvocato e cioè il Presidente del Consiglio nazionale forense, che dunque partecipa a tutte le pratiche di competenza del consiglio direttivo⁶. Al suo interno, inoltre, non vi è la sezione autonoma per i magistrati onorari.

	Componente togata totale (di cui giudici/p.m.)	Componente laica (avvocati)	Componente laica (professori)	Membri di diritto	Totale	Rapporto togati/laici
Distretti piccoli (≤350)	6 (4/2)	2	1	2	11	8/3
Distretti medi (351-600)	10 (7/3)	3	1	2	17	13/4
Distretti grandi (>600)	14 (10/4)	4	2	2	22	17/6
Consiglio direttivo Cass.	8 (6/2)	1	2	3	14	10/4

Tab. 1 – Composizione dei consigli giudiziari
e del consiglio direttivo della Corte di cassazione

⁵ Art. 10, comma 6°, d.lgs. n. 25 del 2006, e succ. mod.

⁶ V. tab.1. Più in dettaglio, il consiglio direttivo della Corte di cassazione è formato da 8 magistrati (di cui 2 p.m.), eletti da tutti e tra tutti i magistrati in servizio presso la Corte e la Procura generale, da 2 professori universitari di ruolo in materie giuridiche, nominati dal Consiglio universitario nazionale, e da 1 avvocato con almeno 20 anni di effettivo esercizio della professione, iscritto da almeno 5 anni nell'albo speciale di cui all'art. 33, r.d.l. n. 1578 del 1933, conv. l. n. 36 del 1934 (e succ. mod.), nominato dal Consiglio nazionale forense. Sono inoltre membri di diritto il Primo presidente della Cassazione, il Procuratore generale presso la Cassazione e il Presidente del Consiglio nazionale forense.

	Componente togata	Componente laica (avvocati)	Componente onoraria (gop/vpo)	Membri di diritto (togati)	Totale	Rapporto togati/altri
Distretti piccoli (≤350)	3	1	3 (2/1)	2	9	5/4
Distretti medi (351-600)	5	1	5 (3/2)	2	13	7/6
Distretti grandi (>600)	8	2	7 (4/3)	2	19	10/9

Tab. 2 – Composizione della sezione autonoma per i magistrati onorari

Oltre ad avere una composizione mista il consiglio giudiziario ha anche una struttura variabile. In alcune materie esso delibera in composizione piena, includendo sia i membri togati che quelli laici. Si tratta delle competenze relative alla formulazione del parere sulle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti (e requiranti), all'esercizio della vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto, alla formulazione di pareri e proposte sull'organizzazione e il funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto⁷. A queste si è aggiunto, nel 2024, con alcune particolarità, il parere sulle valutazioni di professionalità dei magistrati (v. par. 4). In altre materie, invece, delibera in composizione ristretta e cioè con la partecipazione dei soli membri togati. Tali materie riguardano sia pareri inerenti a collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici e riammissioni in magistratura, sia pareri su altre materie previste dalla legge (come ad es. in materia di incarichi extragiudiziari dei magistrati, passaggio di funzioni, attitudini al conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi, ecc.⁸). Alla composizione ristretta spetta altresì la formulazione di proposte alla scuola superiore della magistratura in materia di programmazione dell'attività didattica⁹.

⁷ D. lgs. n. 25 del 2006, e succ. mod., art. 15, comma 1°, lett. a), d), e).

⁸ <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/consigli-giudiziari>.

⁹ D. lgs. n. 25 del 2006, e succ. mod., art. 15, comma 1°, lett. b), g), h), i).

I consigli giudiziari partecipano dunque al governo della magistratura con funzioni di tipo consultivo e istruttorio. Sono organi ausiliari del Csm, poiché forniscono elementi e informazioni utili per il corretto esercizio delle sue funzioni. Peraltro, essendo dislocati presso le corti di appello sono territorialmente più prossimi, rispetto al Csm, alle situazioni da valutare e ciò costituisce uno dei punti di forza del loro ruolo. Il Csm, naturalmente, può anche disattendere i pareri ricevuti che non sono in alcun modo vincolanti.

In virtù dell'autonomia regolamentare di cui godono con riguardo alle regole di funzionamento, all'organizzazione e allo svolgimento dei lavori, i consigli giudiziari si sono dotati di propri regolamenti interni. Per garantire l'uniformità della loro organizzazione il Csm ha emanato delle linee guida (risoluzione 13 maggio 2020) fissando alcuni criteri in materia di formazione dell'ordine del giorno, trasparenza, ipotesi di astensione e ricusazione dei componenti, assegnazione degli affari, poteri istruttori in materia di valutazioni di professionalità e di nomina e conferma dei magistrati dirigenti degli uffici¹⁰. Il Csm ha anche svolto un'analisi comparativa dei vari regolamenti che è reperibile sul suo sito *web*¹¹. Secondo il Csm: “il fatto che i componenti dei consigli giudiziari siano in parte eletti dai magistrati del distretto e in parte designati dalle facoltà di giurisprudenza e dai consigli dell'ordine del distretto serve ad assicurare competenza tecnica, professionalità specifica, nonché conoscenza attuale e diretta delle condizioni di efficienza e funzionalità degli uffici giudiziari del distretto, nonché dei magistrati che vi operano”¹². In realtà, come si dirà meglio in seguito, c'è ancora molto da fare affinché tale affermazione possa davvero dirsi effettiva, soprat-

¹⁰ Per una sintesi delle linee guida v. <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/consigli-giudiziari>. Sull'argomento v. anche C. VALORI, “I consigli giudiziari, dieci anni dopo”, www.questionegiustizia.it, 28 novembre 2017; E. FUSCO, A. ROCCELLA, “Il consiglio giudiziario presso la Corte d'appello di Milano: alcuni aspetti dell'attività del quadriennio 2016-2020”, www.questionegiustizia.it, 2 febbraio 2021; M. BASILICO, “Le funzioni dei consigli giudiziari dopo la riforma Cartabia”, www.giustiziainsieme.it, 11 luglio 2022; v. anche il convegno organizzato dal Cnf intitolato: “La riforma dell'ordinamento giudiziario e il ruolo dell'avvocatura”, Roma, 31 marzo 2022 (registrazione disponibile *online*).

¹¹ <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/consigli-giudiziari>.

¹² *Ibidem*.

tutto per quanto riguarda il ruolo dei componenti laici. Avvocati e professori, infatti, spesso non si trovano nelle condizioni necessarie per poter esercitare efficacemente il proprio ruolo, che rischia di essere svilito e diventare prevalentemente formale. La partecipazione dei laici, come appena detto, è limitata ad alcune materie che riguardano prevalentemente aspetti relativi all'organizzazione degli uffici giudiziari. Attengono infatti all'organizzazione sia la valutazione delle tabelle degli uffici giudicanti, sia la vigilanza sugli uffici del distretto, sia i pareri e le proposte sul funzionamento degli uffici del giudice di pace. Anche la valutazione di professionalità dei magistrati, pur riguardando nello specifico la carriera del giudice o del p.m., è comunque strettamente collegata ai profili appena elencati.

2. *L'importanza dell'organizzazione giudiziaria e l'investimento del Csm*

I consigli giudiziari si inseriscono in un contesto che è profondamente cambiato negli ultimi anni. La realtà in cui operano gli uffici giudiziari sta affrontando una serie di trasformazioni riconducibili a una pluralità di fattori, tra cui, in particolar modo, la diffusione degli strumenti informatici al servizio della giustizia e le politiche volte a promuovere l'efficienza, la modernizzazione e l'innovazione nel sistema giudiziario, anche sul piano organizzativo.

Un organo che ha compreso questi mutamenti e, soprattutto, l'importanza della dimensione organizzativa è senza dubbio il Csm¹³. Il Csm non si limita più solo a gestire lo *status* e la carriera dei magistrati ma si occupa anche di innovazione, digitalizzazione, organizzazione interna degli uffici. Esso, ad es., promuove linee guida e buone prassi in materia organizzativa e processuale; fissa soglie di produttività minime e massime per i magistrati (il riferimento è agli *standard* medi di rendimento e ai carichi esigibili

¹³ In generale, sull'importanza della dimensione organizzativa, in affiancamento a quella più prettamente processuale, v. (tra i suoi tanti scritti) P. BIAVATI, "La perenne riforma della giustizia civile. Una, nessuna e centomila", in P. BIAVATI, D. CAVALLINI, R. ORLANDI, *Aspetti della giustizia civile e penale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 117 ss.; ID., *L'architettura della riforma del processo civile*, BUP, Bologna, 2021, in www.buponline.com/openteaching, p. 72 ss. ID., "La riforma del processo civile: motivazioni e limiti", *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, p. 45 ss.

nazionali); ha creato varie figure e strutture di supporto al lavoro degli uffici giudiziari che rappresentano “dei veri e propri avamposti” dislocati sul territorio. È sufficiente ricordare, nel solo settore dell’informatizzazione, quelle figure e strutture dalle denominazioni più varie come il magistrato referente distrettuale per l’innovazione (rid), il magistrato di riferimento per l’informatica e l’innovazione (magrif) e quello referente per l’archivio di merito (ram), l’ufficio distrettuale per l’innovazione (udi), la struttura tecnica per l’organizzazione presso il Csm (sto), le commissioni per l’analisi dei flussi e delle pendenze (c.d. commissioni flussi). Il Csm inoltre ha istituito un proprio ufficio statistico e un proprio *datawarehouse*.

Secondo il Csm, ciò che si sta affermando è un “sistema di governo autonomo diffuso”, che fa capo non più a un solo organo ma a una serie di strutture e figure dislocate sul territorio e coordinate tra loro. Il collegamento tra il Csm e queste diramazioni è bidirezionale, cioè opera non solo dal centro alla periferia, ma anche in senso inverso, in quanto consente al Csm di raccogliere dagli uffici giudiziari informazioni utili per pianificare le sue azioni future. La volontà è quella di superare una concezione statica dell’organizzazione giudiziaria per promuovere, invece, una concezione aperta e dinamica¹⁴. Questo ampliamento di funzioni è stato in qualche modo favorito dal processo di digitalizzazione dei servizi relativi alla giustizia, poiché ora anche il Csm ha accesso (direttamente o indirettamente) a informazioni, dati e statistiche sul funzionamento degli uffici giudiziari che una volta erano di pertinenza del solo Ministro della giustizia¹⁵. Il ruolo del Csm si è trasformato a tal punto che oggi esso annovera tra le sue competenze istituzionali anche quella di garantire la funzionalità degli uffici giudiziari.

¹⁴ Codice dell’organizzazione degli uffici giudiziari, 2018, vol. I, relazione introduttiva, p. 6. Interessante, ad es., è il sistema di raccolta di informazioni “dal basso” sullo stato e sulle esigenze di informatizzazione degli uffici. Tramite il collegamento magrif-rid-commissione flussi-sto, e sempre in collaborazione con i dirigenti dell’ufficio, il Csm raccoglie dati e informazioni sui fabbisogni degli uffici giudiziari. Attraverso questo meccanismo, il Csm può arrivare ad avere una visione generale delle problematiche dei vari distretti concernenti la digitalizzazione.

¹⁵ Per capire l’ampiezza delle attività svolte è sufficiente visionare il sito web del Csm e la sezione “organizzazione, innovazione e statistiche”, nonché il codice dell’organizzazione, una raccolta delle principali delibere, circolari e risoluzioni in materia organizzativa.

A poco serve interrogarsi se questa competenza discenda dalle mansioni che i Costituenti avevano voluto attribuire al Csm, perché tale dibattito (certamente di grande rilievo sul piano teorico) appare superato dalla realtà dei fatti. Tale realtà ci consegna un Csm che dedica buona parte della sua attività a questioni di organizzazione giudiziaria. Alcuni interrogativi però sono ineludibili e riguardano nello specifico: il rapporto che si è venuto a creare con il Ministro della giustizia, il grado di efficacia delle azioni messe in campo dal Csm, la mancanza di chiare forme di responsabilità per le nuove competenze acquisite. Il Csm, infatti, pur occupandosi di efficienza e funzionalità dell'organizzazione giudiziaria (talvolta anche sovrapponendosi alle funzioni del Ministero della giustizia) non ha alcuna responsabilità al riguardo poiché è solo il Ministro che risponde istituzionalmente al Parlamento sul tema dell'organizzazione degli uffici (art. 110 cost.), né è dato sapere, al di là dei rapporti forniti dallo stesso Csm, se e quali risultati in termini di efficienza ed efficacia abbiano conseguito gli interventi realizzati¹⁶.

La sfida è certamente importante, considerato anche l'investimento di personale e risorse che è richiesto dall'autogoverno diffuso. Per dare una dimensione del fenomeno, e considerando solo le strutture e gli incarichi in materia di informatizzazione e innovazione citati in precedenza, il numero dei magistrati coinvolti ammonta a circa 870, di cui circa 690 con un qualche tipo di esonero dall'attività giudiziaria¹⁷. L'investimento di personale e risorse è dunque notevole.

¹⁶ Con ciò non si vuole dire che il Csm non dovrebbe occuparsi di efficienza, affermazione che oggi risulterebbe eccessiva e poco comprensibile, vista l'importanza che negli ultimi decenni è stata attribuita a questo principio. Quello su cui bisognerebbe riflettere maggiormente riguarda il modo in cui il Csm ha costruito questa sua nuova competenza e il rapporto che si è venuto a creare con gli altri poteri dello Stato. Per approfondimenti v. D. CAVALLINI, *Il Csm tra ordinamento e organizzazione della giustizia. L'ampliamento delle competenze nella gestione degli uffici giudiziari*, BUP, Bologna, 2024 (open access).

¹⁷ Sono ricompresi nel conteggio: 10 componenti della sto, 120 membri delle commissioni flussi, 82 rid, 52 ram e 594 magrif (considerando una dotazione media di 2 magrif per ogni tribunale ordinario, 1 magrif per ogni procura della Repubblica, 2 magrif per ogni corte di appello, più 1 magrif per ogni altro ufficio giudicante e requirante di primo e secondo grado; la dotazione massima prevista dalla legge ammonterebbe a circa 700 magrif).

3. Le varie forme di partecipazione degli avvocati all'amministrazione della giustizia

All'interno di questa concezione più aperta e dinamica, alcuni spazi sono riservati anche all'avvocatura, rispetto ad alcuni snodi importanti dell'organizzazione giudiziaria e del governo della magistratura. A prescindere dall'ultima novità del 2024 (di cui si parlerà in seguito), è interessante ricordare che già da vari anni l'avvocatura è chiamata a partecipare all'amministrazione della giustizia in diverse circostanze, che sono progressivamente aumentate. L'organizzazione della giustizia non è dunque una materia di pertinenza dei soli magistrati ma rappresenta un'importante sfida che anche l'avvocatura può cogliere. Certo, l'avvocato, diversamente dal magistrato, non può beneficiare di esoneri dal lavoro forense, che generalmente costituisce la fonte del suo reddito, né può contare su strutture organizzative di supporto equiparabili al Csm e ciò determina un'evidente disparità di mezzi e risorse a disposizione della magistratura e dell'avvocatura. Purtuttavia, esistono già diversi importanti momenti di coinvolgimento dell'avvocatura nell'amministrazione della giustizia, che è possibile classificare in quattro ambiti: *a)* partecipazione alla predisposizione di alcuni strumenti di gestione degli uffici giudiziari (tabelle e programmi di gestione); *b)* contributi conoscitivi forniti relativamente ad alcuni momenti della carriera del magistrato; *c)* potere di vigilanza dei consigli giudiziari sul distretto di competenza; *d)* altri interventi rilevanti per l'amministrazione della giustizia. I principali soggetti coinvolti sono i consigli dell'ordine degli avvocati (talvolta nella sola persona del loro presidente), i consigli giudiziari in composizione piena (quindi comprensivi anche degli avvocati), singoli rappresentanti dell'avvocatura. Qualche approfondimento è opportuno in relazione a ogni singolo ambito.

a) Partecipazione alla predisposizione di alcuni strumenti di gestione degli uffici giudiziari (tabelle e programmi di gestione). La tabella, come noto, è un "piano organizzativo" che determina in via preventiva, e per i quattro anni a venire, la ripartizione dell'ufficio in sezioni, l'assegnazione dei magistrati alle diverse sezioni, la composizione dei collegi giudicanti, i criteri per l'assegnazione degli affari alle sin-

gole sezioni, collegi e giudici¹⁸. Viene predisposta dal magistrato dirigente in base alle indicazioni contenute in una circolare del Csm (la circolare sulle tabelle, appunto, ora emanata ogni quattro anni) ed è approvata dal Csm stesso. È un processo circolare, che parte dal Csm e ritorna al Csm.

La tabella mira, da un lato, a tutelare l'indipendenza interna, l'inalterabilità, l'imparzialità e la precostituzione del giudice, evitando sostanzialmente che il dirigente possa decidere in piena discrezionalità come gestire l'ufficio e quindi, ad es. quali procedimenti affidare a un dato giudice o trattenere per sé; dall'altro, intende promuovere l'efficiente funzionamento dell'ufficio, pianificando l'organizzazione interna del lavoro dei giudici (art. 7-*bis*, r.d. n. 12 del 1941). Dal 2009 la tabella è suddivisa in due parti: il documento organizzativo generale (dog) e il progetto tabellare; il primo riguarda gli aspetti organizzativo-programmatici, mentre il secondo gli aspetti attuativi e contiene cioè la concreta e reale proposta organizzativa per l'ufficio. In questo modo il dirigente magistrato è responsabilizzato verso un'amministrazione per obiettivi, posto che il dog si presenta come uno strumento di pianificazione ma anche di rendicontazione dei risultati raggiunti¹⁹. Negli ultimi anni, inoltre, il procedimento di approvazione è divenuto più partecipato e condiviso, coinvolgendo diversi soggetti interni ed esterni alla magistratura. Per maggior chiarezza, bisogna distinguere tra segnalazione tabellare e proposta tabellare: in estrema sintesi, il dirigente di ogni ufficio giudicante del distretto invia la propria segnalazione tabellare al presidente della corte d'appello che, sulla base della se-

¹⁸ Per semplicità, in questa sede si fa riferimento ai soli uffici giudicanti ma disposizioni simili, salvo i necessari adeguamenti, sono previste anche per gli uffici requirenti (v. la normativa sui progetti organizzativi).

¹⁹ V. la delibera programmatica del Csm 25 luglio 2007. In realtà, già dalla circolare sulla formazione delle tabelle 2002-2003 (anche a seguito della modifica dell'art. 111 cost. e dell'avvento della l. Pinto) le tabelle dovevano indicare i programmi organizzativi per la definizione dell'arretrato e per la trattazione degli affari più urgenti, nonché i rimedi proposti per il riallineamento dei tempi di trattazione dei procedimenti (quindi già evidenziavano in via embrionale lo schema della pianificazione per obiettivi successivamente divenuto via via più stringente); G. RANA, *La governance della giustizia civile. Processo, organizzazione, diritti*, Aracne editrice, Roma, 2014, p. 176 s.

gnalazione ricevuta e altri elementi, formula poi la proposta tabellare vera e propria²⁰.

Il procedimento – estremamente complesso – prevede una serie di passaggi e interlocuzioni, anche con l'avvocatura. In una prima fase, il soggetto di riferimento è il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati del circondario in cui insiste l'ufficio giudiziario interessato. Egli viene coinvolto sia nella fase propedeutica alla segnalazione tabellare²¹, sia successivamente alla pubblicazione della segnalazione al fine di presentare i propri contributi valutativi rispetto alla segnalazione stessa. Può essere consultata anche la commissione flussi (di cui fanno parte due avvocati, uno per il civile e uno per il penale) per una più approfondita lettura dei dati relativi a flussi e pendenze²². In una seconda fase, la proposta tabellare (unitamente alle eventuali osservazioni e controdeduzioni presentate e agli eventuali contributi valutativi trasmessi) giunge al consiglio giudiziario in composizione piena (quindi comprensiva anche dei membri laici, avvocati e professori) per il parere di sua competenza. Il consiglio giudiziario ha un autonomo potere istruttorio e può sentire nuovamente, ove necessario, la commissione

²⁰ Attualmente è in corso una fase di transizione, perché è stata da poco approvata la nuova circolare sulle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti che però riguarderà il quadriennio 2026-2029. Nelle more continuano ad applicarsi le tabelle già approvate in precedenza, che vengono prorogate. In questa sede si continuerà dunque a fare riferimento alla precedente circolare per il quadriennio 2020-2024, dando comunque atto, ove opportuno, delle novità introdotte dalla nuova circolare.

²¹ In questa fase, al presidente del consiglio dell'ordine è richiesto di fornire i propri (eventuali) contributi sugli interventi ritenuti più opportuni ai fini di una migliore organizzazione dell'ufficio giudiziario, sulla base dei dati contenuti nel dog (che viene quindi messo a sua disposizione con congruo anticipo). Per gli uffici di competenza distrettuale, la richiesta e l'acquisizione riguardano il consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto, il quale può recepire osservazioni e contributi dai consigli dell'ordine degli avvocati aventi sede nel distretto; per maggiori dettagli v. l'art. 14, comma 1°, lett. b), circ. 2022-2024; analoghe disposizioni sono previste nella nuova circolare sulle tabelle 2026-2029, art. 15.

²² Artt. 20, circ. 2020-2022 e 21, circ. 2026-2029. La commissione flussi, istituita all'interno del consiglio giudiziario, ha il compito di svolgere un'analisi quantitativa e qualitativa dei flussi, delle pendenze e dei carichi di lavoro relativi ai vari uffici del distretto di corte d'appello, avvalendosi della collaborazione dei funzionari statistici. In questo modo, offre ai dirigenti degli uffici giudiziari del distretto e allo stesso consiglio giudiziario elementi conoscitivi utili allo svolgimento delle rispettive funzioni.

flussi. Nel caso in cui ritenga di accogliere le osservazioni proposte o di dare un parere negativo, ne dà comunicazione al dirigente dell'ufficio interessato, il quale può modificare l'originaria proposta o presentare osservazioni che saranno esaminate dal consiglio giudiziario stesso. Si apre quindi una fase di confronto tra il consiglio giudiziario e il dirigente interessato. Da ultimo (terza fase), la proposta tabellare viene messa a punto dal presidente della corte di appello ed è trasmessa al Csm per l'approvazione finale, valutate le eventuali osservazioni del Ministro della giustizia²³.

Secondo l'ultima riforma del 2024, i pareri dei consigli giudiziari devono essere redatti sulla base di modelli *standard* stabiliti dal Csm e devono contenere "soltanto i rilievi critici in ordine all'analisi dei dati, al contenuto delle proposte e alle scelte organizzative adottate"²⁴. Di fatto, però, il Csm ha ritenuto che il parere possa riguardare l'intero contenuto della tabella in approvazione²⁵.

²³ Circolare sulle tabelle 2020-2022, artt. 13-30. Più in dettaglio, gli adempimenti previsti, da svolgersi secondo scadenze ben precise, sono i seguenti: *a*) raccolta, a cura del dirigente dell'ufficio giudiziario, di una serie di contributi ai fini della predisposizione della segnalazione tabellare che viene pubblicata nel sistema informatico; *b*) raccolta di osservazioni e contributi valutativi sulla segnalazione tabellare pubblicata; *c*) formulazione da parte del presidente della corte di appello della proposta tabellare vera e propria che viene sottoposta al consiglio giudiziario per il suo parere; *d*) istruttoria del consiglio giudiziario ed eventuale apertura di una interlocuzione sulla proposta tabellare con il dirigente dell'ufficio interessato; *e*) messa a punto finale della proposta tabellare da parte del presidente della corte di appello e trasmissione al Csm; *f*) approvazione da parte del Csm. Per evitare ritardi (v. artt. 18, comma 4°, e 25) viene precisato che l'inosservanza ingiustificata dei termini previsti può avere delle ripercussioni sulla conferma del magistrato dirigente (o sul conferimento di ulteriori incarichi), incluso il presidente della corte d'appello quale responsabile dell'organizzazione del consiglio giudiziario. Questi adempimenti sono rimasti pressoché invariati nella circolare per le tabelle 2026-2029, salvo alcuni adeguamenti di cui si dirà oltre nel testo.

²⁴ Art. 7-*bis*, r.d. n. 12 del 1941, come modificato dal d.lgs. n. 44 del 2024.

²⁵ Csm, parere del 13 marzo 2024 sullo schema di d.lgs. attuativo della l. n. 71 del 2022, p. 12. Secondo il Csm, infatti, vi è la necessità di assicurare che i pareri dei consigli giudiziari possano continuare a fornire una valutazione ampia, tale da abbracciare tutte le parti dell'assetto organizzativo dell'ufficio giudiziario, sottoponendolo a una revisione critica complessiva. Ciò in virtù del fatto che i consigli giudiziari hanno una visione di maggiore prossimità agli uffici giudiziari.

La proposta tabellare è dunque il frutto di ampie consultazioni, nel rispetto di un metodo partecipativo che consente al magistrato dirigente di avere una visione il più completa possibile della situazione in cui si trova l'ufficio proprio grazie anche all'intervento dell'avvocatura. Tra l'altro, la l. n. 247 del 2012 affida al consiglio dell'ordine degli avvocati il compito di vigilare "sulla corretta applicazione, nel circondario, delle norme dell'ordinamento giudiziario, segnalando violazioni e incompatibilità agli organi competenti"²⁶.

La complessità del procedimento tabellare (che non di rado porta il Csm ad approvare le tabelle con notevole ritardo) fa sorgere alcuni interrogativi circa la reale portata ed efficacia del contributo dell'avvocatura. Ci si può chiedere, in primo luogo, quali dati e informazioni siano messi a disposizione del presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati (coa) affinché egli/ella possa esprimersi con piena consapevolezza e competenza. Bisogna inoltre capire se l'avvocatura abbia le conoscenze necessarie per poter intervenire in una materia così tecnica, come quella tabellare, e se i vari soggetti coinvolti (presidente del coa prima e componenti del consiglio giudiziario poi) possano avere chiarimenti in caso di bisogno o eventualmente un confronto tra loro per una maggiore efficacia del contributo offerto, considerando l'intero ciclo del procedimento di approvazione della tabella. A tal fine, sarebbe interessante sapere se e quanto frequentemente l'avvocatura interviene sui progetti tabellari con proprie osservazioni e segnalazioni e come queste vengono poi gestite. Se davvero il metodo vuole essere partecipativo allora la questione dell'effettività ed efficacia del contributo offerto dall'avvocatura deve essere presa in considerazione (v. par. 5).

In aggiunta al procedimento tabellare, il presidente del coa è coinvolto anche nella predisposizione del programma di gestione dell'ufficio giudiziario, altro strumento manageriale elaborato dal magistrato dirigente all'inizio di ogni anno (ex art. 37, d.l. n. 98 del 2011, conv. l. n. 111 del 2011 e succ. mod.)²⁷. Anche in questo caso si tratta

²⁶ Nonché di tutelare "l'indipendenza e il decoro professionale" dell'avvocatura operante sul territorio (art. 29, lett. *t e b*).

²⁷ L'art. 37 cit. dispone infatti che: "I capi degli uffici giudiziari sentiti, per il settore penale, il procuratore della Repubblica presso il tribunale e, in ogni caso, i presi-

di un ruolo importante perché il programma di gestione determina gli obbiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso, gli obbiettivi di rendimento dell'ufficio, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, in base a criteri oggettivi e omogenei (che tengano conto della durata complessiva, della natura e del valore della causa), i criteri di priorità in ambito penale sulla base delle disposizioni di legge e delle linee guida elaborate dal Csm²⁸. Mentre, dunque, la tabella costituisce una programmazione quadriennale, il programma di gestione si configura sia come un'occasione di verifica annuale di quanto realizzato rispetto agli indirizzi prefissati, sia come uno strumento utile ad apportare le eventuali "correzioni di rotta"²⁹. Ai consigli giudiziari e alle commissioni flussi, in collaborazione con l'ufficio statistico del Csm, è affidata la prima verifica della congruità degli obiettivi raggiunti³⁰. I programmi di gestione sono comunicati anche ai locali consigli dell'ordine degli avvocati.

b) Contributi conoscitivi forniti dall'avvocatura relativamente ad alcuni momenti della carriera del magistrato. Con riguardo alla carriera del magistrato viene senza dubbio in rilievo il parere che il consiglio dell'ordine è chiamato a offrire nella procedura di conferimento degli incarichi direttivi. La riforma Cartabia-Nordio ha ampliato le fonti di informazione in merito ai candidati a un incarico direttivo, stabilendo che all'interno della procedura debba essere acquisito anche il parere del consiglio dell'ordine

denti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, penali, amministrativi e tributari pendenti".

²⁸ Per approfondimenti v. F. VIGORITO, "Le tabelle degli uffici giudiziari giudicanti e i programmi di gestione nel progetto Cartabia. L'occasione di un cambiamento", www.questionegiustizia.it.

²⁹ G. MICCOLI, "Dal governo dell'organizzazione statica al governo dell'organizzazione dinamica", in M. SCIACCA, L. VERZELLONI, G. MICCOLI (a cura di), *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, Aracne, Roma, 2013, p. 167 s.

³⁰ A tal fine il Csm ha predisposto un *vademecum* di ausilio all'attività di verifica dei consigli giudiziari e delle commissioni flussi, nonché uno specifico *format* per il parere del consiglio giudiziario.

degli avvocati competente per territorio (o del Consiglio nazionale forense), insieme a quelli dei magistrati e dei dirigenti amministrativi dell'ufficio giudiziario da cui il candidato proviene³¹.

Il parere del consiglio dell'ordine degli avvocati è richiesto anche in fase di conferma del magistrato dirigente nell'incarico direttivo, dopo i primi 4 anni, e ciò era previsto già prima della riforma Cartabia-Nordio. Tali pareri si sono rivelati proficui in varie occasioni, proprio perché il “contributo conoscitivo dato dagli avvocati in relazione alle modalità di svolgimento della funzione direttiva” ha fornito elementi utili a una più completa valutazione dell'operato del dirigente³². La riforma del 2024 ne ha meglio precisato il contenuto. Si tratta infatti di segnalazioni fornite dal consiglio dell'ordine degli avvocati (nel cui circondario è compreso l'ufficio ove presta servizio il dirigente da confermare) in merito a “fatti specifici, relativi a situazioni oggettive funzionali alla valutazione dell'attività direttiva o semidirettiva svolta dal magistrato, rimanendo riservato al Csm il giudizio sulla rilevanza degli stessi ai fini della conferma”³³.

L'avvocatura, tramite un suo esponente, partecipa inoltre alla commissione tecnica chiamata a dare un parere sul conferimento ai magistrati delle funzioni giudicanti/requirenti di legittimità. Il parere riguarda la capacità scientifica e di analisi delle norme degli aspiranti. A séguito della riforma Cartabia-Nordio, il parere si articola nei giudizi di “inidoneo”, “discreto”, “buono” e “ottimo” ed ha valore premiente, salva diversa valutazione da parte del Csm per eccezionali e comprovate ragioni. Nel valorizzare maggiormente il ruolo della commissione tecnica, il d. lgs. n. 44 del 2024 ha inoltre specificato che il

³¹ I pareri del coa e dei magistrati dell'ufficio contengono esclusivamente la rappresentazione di fatti specifici relativi a situazioni oggettive funzionali alla valutazione delle attitudini del candidato. Tuttavia, resta riservato al Csm il giudizio sulla rilevanza di tali fatti ai fini della nomina (art. 46-*sexies*, comma 2°, d.lgs. n. 160 del 2006, introdotto dal d.lgs. n. 44 del 2024).

³² Csm, verbale 19 ottobre 2016, p. 11. Per approfondimenti v. D. CAVALLINI, “La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari: problematiche e prospettive a confronto”, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, p. 1453 ss.

³³ Art. 46-*decies*, comma 2°, d.lgs. n. 160 del 2006, introdotto dal d.lgs. n. 44 del 2024. Simile formulazione è stata adottata per i pareri espressi al momento della nomina (v. *supra* nota 31).

giudizio di ottimo può essere espresso solo quando l'aspirante presenta titoli di particolare rilievo³⁴.

Un altro ambito di interesse è quello della responsabilità disciplinare dei magistrati. In aggiunta alla generale facoltà di proporre un esposto disciplinare nei confronti di un magistrato (che spetta a chiunque ne abbia interesse e sempreché venga contestata una fattispecie specifica di illecito disciplinare) l'avvocatura viene espressamente menzionata dalla riforma Cartabia-Nordio in un frangente particolare. Una premessa è però doverosa. La l. n. 71 del 2022 ha introdotto nuove responsabilità in capo al magistrato dirigente e al semidirettivo, chiamati a vigilare più intensamente sul lavoro dei magistrati e a intervenire attivamente per rimuovere le c.d. "situazioni di crisi", cioè quelle situazioni derivanti da gravi e reiterati ritardi o aumento significativo delle pendenze. Queste nuove responsabilità sono state ottenute, da un lato, inserendo nuovi commi all'art. 37, d.l. n. 98 del 2011, conv. l. n. 111 del 2011 e, dall'altro, introducendo nuovi illeciti disciplinari nei confronti di magistrati dirigenti e con funzioni semidirettive. Il dirigente, ad es., "al verificarsi di gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati dell'ufficio, ne accerta le cause e adotta ogni iniziativa idonea a consentirne l'eliminazione, con la predisposizione di piani mirati di smaltimento, anche prevedendo, ove necessario, la sospensione totale o parziale delle assegnazioni e la redistribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro (...)"³⁵. Come previsto espressamente dalla legge, e veniamo al punto che qui interessa, la segnalazione di gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati può essere effettuata anche da-

³⁴ Art. 12-*bis*, comma 6°, d.lgs. n. 160 del 2006, introdotto dal d.lgs. n. 44 del 2024. Secondo A. DI FLORIO, "Ancora sul disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario: le modifiche sui criteri di accesso alle funzioni di consigliere di Cassazione e di sostituto procuratore generale presso la Cassazione", *Quest. giust.*, vol. 2/3, 2022, p. 93 ss., la nuova norma darebbe troppo rilievo alla commissione tecnica, il cui parere potrebbe essere superato dal Csm soltanto in presenza di "eccezionali e comprovate ragioni"; ciò porrebbe dei dubbi di compatibilità con l'art. 105 cost. La commissione tecnica ha una composizione mista ed è nominata e rinnovata ogni due anni dal Csm. Ne fanno parte tre magistrati, un professore universitario ordinario e un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi alle magistrature superiori.

³⁵ Nuovo comma 5°-*bis*, art. 37, d.l. n. 98 del 2011, conv. l. n. 111 del 2011.

gli avvocati difensori delle parti³⁶. Le nuove norme intendono favorire una interlocuzione maggiore e più efficace tra i soggetti del processo, inclusi gli avvocati, tutti coinvolti e compartecipi del buon funzionamento dell'ufficio. Il magistrato dirigente (insieme al presidente di sezione) diventa una sorta di "garante" del rispetto dei termini dei procedimenti e deve adoperarsi per prevenire e porre rimedio alle situazioni critiche. Peraltro, anche i consigli giudiziari vengono coinvolti in tali verifiche (e anche questa è una novità dell'ultima riforma) poiché ricevono i provvedimenti adottati dai magistrati dirigenti (ad es. i piani mirati di smaltimento) insieme alla documentazione necessaria e hanno la facoltà "di indicare interventi diversi da quelli adottati", acquisendo in questo modo una funzione più propulsiva³⁷.

Infine, un ruolo di tutto rilievo viene riconosciuto all'avvocatura in relazione ai procedimenti di nomina e conferma dei magistrati onorari. Pur essendo di competenza del Csm, tali procedimenti prevedono che venga acquisito sia il parere del consiglio dell'ordine degli avvocati sia quello del consiglio giudiziario e, in particolare, della sezione autonoma per i magistrati onorari (per maggiori dettagli v. par. 1). Al momento della nomina a pronunciarsi è il consiglio dell'ordine al quale l'aspirante magistrato onorario risulta iscritto, mentre nel caso della conferma a esprimersi è il consiglio dell'ordine nel cui circondario il magistrato onorario ha esercitato le sue funzioni. In occasione della conferma, nel parere devono essere indicati eventuali "fatti specifici che incidono sulla idoneità a svolgere le funzioni onorarie", con particolare riguardo alle situa-

³⁶ Nuovo comma 5°-*quinquies*, art. 37, d.l. n. 98 del 2011, conv. l. n. 111 del 2011, inserito dalla l. n. 71 del 2022.

³⁷ Questa facoltà, sottolinea BASILICO ("Le funzioni dei consigli giudiziari dopo la riforma Cartabia", cit., par. 5), può essere letta "in una chiave di collaborazione molto proficua" tra ufficio giudiziario e consiglio giudiziario che potrebbe rendere il secondo "maggiormente calato nelle realtà giudiziarie del distretto". In particolare, i piani mirati di smaltimento sono sottoposti a verifica ogni tre mesi e sono trasmessi al consiglio giudiziario – o al consiglio direttivo della Cassazione – che può indicare interventi diversi da quelli adottati. Anche gli interventi adottati per far fronte all'aumento delle pendenze sono soggetti a verifica ogni sei mesi e sono comunicati ai consigli giudiziari che possono, anche in questo caso, indicare interventi o soluzioni organizzative diversi da quelli adottati.

zioni concrete e oggettive di “esercizio non indipendente della funzione e ai comportamenti che denotino mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica”³⁸.

Sempre rispetto ai magistrati onorari, va ricordato anche che al consiglio giudiziario (in composizione piena) spetta la facoltà di formulare pareri e proposte sugli uffici del giudice di pace.

c) Potere di vigilanza dei consigli giudiziari, in composizione piena, sul distretto di competenza. Di questa funzione si conosce davvero poco. Secondo le linee guida del Csm, la vigilanza riguarda esclusivamente l'andamento degli uffici giudiziari del distretto e non comporta in alcun modo forme di sorveglianza sui singoli magistrati³⁹. Tale sorveglianza è attribuita invece ai dirigenti degli uffici giudiziari ed è intesa “a risolvere problemi di carattere amministrativo e funzionale, nonché a individuare eventuali comportamenti di magistrati qualificabili disciplinarmente o penalmente, senza poter tuttavia in alcun modo interferire sull'esercizio della funzione giurisdizionale del magistrato, caratterizzata dall'autonomia e dall'indipendenza di matrice costituzionale”⁴⁰. Vigilanza e sorveglianza indicano dunque funzioni differenti, appartenenti a soggetti differenti.

In concreto, in base all'analisi dei regolamenti dei consigli giudiziari svolta dal Csm, la vigilanza ha riguardato per lo più la verifica di disfunzioni collegate all'attuazione delle previsioni tabellari (variazioni tabellari, applicazioni endo-distrettuali, ripartizione degli affari, ecc.), nonché l'utilizzo della magistratura onoraria. Si è trattato, in particolare, di attività di acquisizione di informazioni (desumibili dai dati della commissione flussi o provenienti dai consigli dell'ordine degli avvocati) o istruttoria (audizioni di magistrati, dirigenti, personale amministrativo, ecc.). Alcuni consigli hanno previsto uno specifico “programma di verifica dell'andamento degli uffici giudiziari” e una com-

³⁸ Art. 18, comma 8°, lett. c), d.lgs. n. 116 del 2017.

³⁹ Originariamente, la vigilanza sui comportamenti dei magistrati era prevista tra i compiti dei consigli giudiziari dal d.lgs. n. 25 del 2006, art. 15, comma 1°, lett. c), ma poi è stata espunta dalla l. n. 111 del 2007. Per maggiori approfondimenti v. Csm, Poteri di vigilanza dei consigli giudiziari, delibera 1° luglio 2010 (e delibere ivi citate).

⁴⁰ V. Csm, Poteri di vigilanza dei consigli giudiziari, cit.

missione interna incaricata della sua attuazione, mentre altri hanno stabilito di riservare alla vigilanza una o più sedute all'anno. La vigilanza non ha solo funzione di controllo ma è volta soprattutto alla promozione di modelli organizzativi efficienti e, a tal fine, i magistrati dirigenti sono tenuti a comunicare al consiglio giudiziario ogni elemento rilevante di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio del loro potere di sorveglianza. La verifica periodica dovrebbe poi essere accompagnata da interlocuzioni periodiche (ipoteticamente biennali) con tutti i dirigenti del distretto, presidenti e procuratori, chiamati a illustrare le proprie scelte organizzative e il loro stato di attuazione (incluse le eventuali difficoltà riscontrate)⁴¹. Nel caso in cui emergano disfunzioni il consiglio giudiziario può inviare una segnalazione al Ministro della giustizia. Queste (e altre) competenze, secondo alcuni a., portano a inquadrare i consigli giudiziari come "promotori di dialogo tra gli uffici", nonché veri e propri organi compartecipi dell'amministrazione della giurisdizione "tanto da entrare in rapporti dialettici" con i dirigenti degli uffici giudiziari⁴². È immaginabile allora un ruolo più proattivo dei consigli giudiziari, che si concretizzi in "azioni per la raccolta d'informazioni, lo scambio di prassi tra gli uffici, lo stimolo di iniziative organizzative nuove", magari con il supporto di una dotazione di personale per l'assistenza dei consiglieri giudiziari, gravati di competenze via via più onerose⁴³.

d) Altri interventi rilevanti per l'amministrazione della giustizia. Da ultimo, altri momenti importanti di coinvolgimento dell'avvocatura sono riconducibili, tra l'altro: alla partecipazione degli avvocati alle

⁴¹ Incontri di questo tipo, precisa il Csm, sono particolarmente utili quando occorre promuovere soluzioni organizzative che coinvolgono uffici in collegamento funzionale tra loro (ad es. procura e tribunale in merito allo svolgimento delle udienze penali).

⁴² A. NATALE, "Quali consigli giudiziari", *Quest. giust.*, vol. 4, 2017, p. 79 ss. V. in argomento anche B. GIANGIACOMO, "Le competenze dei consigli giudiziari in materia tabellare", *Quest. giust.*, vol. 5, 2008, p. 103 ss.; S. PERELLI, "Quale consiglio giudiziario? Quattro anni dopo la riforma", *Quest. giust.*, vol. 1, 2011, p. 92 ss.; Csm, delibera 18 marzo 2009, Funzionamento dei consigli giudiziari: risoluzione di indirizzo in relazione ad alcune problematiche comuni.

⁴³ BASILICO, "Le funzioni dei consigli giudiziari dopo la riforma Cartabia", cit., par. 5.

commissioni di concorso per l'accesso in magistratura; alla presenza degli avvocati all'interno del Csm in qualità di consiglieri laici insieme ai professori universitari; alla possibilità, introdotta di recente, di far parte dell'ufficio studi e documentazione del Csm, ora aperto anche a componenti esterni alla magistratura (professori e ricercatori universitari in materie giuridiche e avvocati con almeno dieci anni di esercizio effettivo)⁴⁴. È interessante ricordare anche gli osservatori sulla giustizia come esempi di aggregazioni spontanee nate in diversi distretti di corte di appello dalla collaborazione tra magistrati, avvocati, personale amministrativo e professori universitari per favorire la cooperazione nella gestione del processo.

4. L'ultima novità nei consigli giudiziari: il diritto di tribuna dei membri laici e il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati

Come già anticipato, la riforma Cartabia-Nordio, pur non modificando le competenze dei consigli giudiziari, ha introdotto alcune novità riguardanti le procedure interne di discussione e deliberazione. Da un lato, ha previsto per i componenti laici il c.d. diritto di tribuna in merito alle deliberazioni riguardanti la formulazione dei pareri sulle valutazioni di professionalità dei magistrati togati. Generalizzando una previsione che alcuni consigli giudiziari avevano già provveduto a inserire nei loro regolamenti interni (sebbene, a quanto pare, con scarsa applicazione pratica) è stato stabilito che, relativamente alla sola competenza riguardante le valutazioni di professionalità dei magistrati, i componenti avvocati e professori universitari hanno la facoltà di partecipare alle discussioni e assistere alle deliberazioni, previo accesso alla documentazione necessaria. Dall'altro lato, la riforma, sempre con riferimento alla sola competenza riguardante i pareri sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, ha attribuito alla componente degli av-

⁴⁴ Art. 7-*bis*, comma 3°-*bis*, l. n. 195 del 1958, introdotto dalla l. n. 71 del 2022. V. anche la circ. che stabilisce la procedura di nomina dei componenti addetti all'ufficio studi e documentazione del Csm (delibere 20 marzo 2024, 3 aprile 2024, 9 ottobre 2024).

vocati il diritto di voto. Tale diritto risulta così formulato: se il consiglio dell'ordine degli avvocati, nel segnalare fatti specifici inerenti alla professionalità del magistrato (ai sensi dell'art. 11-*bis*, comma 1°, lett. *d*, d. lgs. n. 160 del 2006) ha deliberato che questi devono comportare una valutazione di professionalità del magistrato positiva, non positiva o negativa, la componente degli avvocati esprime un voto unitario in senso conforme⁴⁵. Se anche uno solo dei componenti avvocati intende discostarsi dalla predetta indicazione, chiede al consiglio giudiziario una sospensione della deliberazione affinché il consiglio dell'ordine possa adottare una nuova determinazione. Il consiglio giudiziario sospende la deliberazione per non meno di 10 e non più di 30 giorni e ne dà comunicazione al consiglio dell'ordine. La componente degli avvocati esprime il proprio voto in conformità alla nuova deliberazione del consiglio dell'ordine. Se questo non si pronuncia entro il giorno antecedente la nuova seduta, si intende confermata la prima indicazione⁴⁶.

Tutti i componenti laici possono dunque assistere alle discussioni e deliberazioni relative ai pareri riguardanti le valutazioni di professionalità dei magistrati e gli avvocati possono anche votare. Questi ultimi, tuttavia, devono esprimere un voto unitario e (solo) sulla base di una segnalazione del locale consiglio dell'ordine degli avvocati, dalla quale comunque non si possono discostare (e, nel caso in cui ciò si verificasse, devono chiedere una nuova valutazione al consiglio stesso)⁴⁷. Si tratta quindi, di fatto, di un voto “vincolato”⁴⁸. Queste restrizioni sono state previste per evitare possibili ripercussioni del voto dell'avvocatura sull'imparziale esercizio della funzione giurisdizionale da parte dei magistrati, visto che avvocati e magistrati lavorano a stret-

⁴⁵ L'art. 11-*bis*, comma 1°, lett. *d*), cit., precisa l'oggetto della possibile segnalazione: deve trattarsi di “fatti specifici incidenti sulla professionalità, con particolare riguardo alle situazioni eventuali concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica”.

⁴⁶ D. lgs. n. 25 del 2006, art. 16, come modificato dal d.lgs. n. 44 del 2024.

⁴⁷ Le segnalazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati erano già previste dalla normativa in vigore ma venivano comunque filtrate dal presidente della corte di appello.

⁴⁸ G. ZAMPETTI, “Valutazioni di professionalità dei magistrati e ruolo dei membri laici dei Consigli giudiziari: le recenti novità legislative tra questioni interpretative e profili di compatibilità costituzionale”, *Osservat. cost.*, 2024, p. 6.

to contatto nelle aule giudiziarie. Secondo diverse opinioni, infatti, c'è il rischio che la valutazione dell'avvocato possa costituire una forma indiretta "di pressione, di indebito condizionamento" verso il magistrato, ad es. per accattivarsi i suoi favori oppure come strumento di ritorsione. Ciò comprometterebbe la serenità di giudizio e l'imparzialità del magistrato stesso⁴⁹. Queste considerazioni non paiono del tutto infondate visto che l'avvocato con il proprio voto "si espone" in prima persona. Anche l'avvocato però potrebbe "subire delle ripercussioni" conseguenti al proprio voto e ciò potrebbe costituire una limitazione alla sua libertà di votare come meglio crede. Gli avvocati, certo, devono avere ben presente che il compito a cui sono chiamati è tutt'altro che semplice e comporta l'assunzione di delicate responsabilità, da esercitare con la massima correttezza e nella consapevolezza di agire non per fini personali o utilitaristici ma per un bene comune e cioè contribuire a migliorare l'amministrazione della giustizia. Tuttavia, non è accettabile che vi sia neanche solo un timore o un minimo sospetto che l'imparzialità del magistrato possa essere messa a rischio. La partecipazione degli avvocati alle valutazioni di professionalità dei magistrati è del tutto condivisibile come misura generale perché assicura processi decisionali più aperti e meno autoreferenziali, evitando un giudizio affidato esclusivamente "ai pari", cioè a magistrati appartenenti allo stesso corpo dei valutati. D'altro canto, però, deve essere corredata da precise cautele, a tutela sia dei magistrati sia degli stessi avvocati.

Le norme di recente approvate sembrano scongiurare i rischi paventati e forse, a parere di chi scrive, limitano fin troppo il diritto di voto degli avvocati. Tale voto infatti avrà presumibilmente un impatto limitato, non solo per le restrizioni già esaminate ma anche perché gli avvocati nel consiglio giudiziario sono comunque in netta minoranza

⁴⁹ *Contra* F. PETRELLI, "Giudici e pregiudizi", *Quest. giust.*, vol. 2/3, 2022, p. 108 ss., il quale ritiene invece che un più accentuato ruolo partecipativo dell'avvocatura non può che essere positivo ed è in linea con le aspirazioni di una giustizia moderna, democratica e aperta alla società. All'interno dell'avvocatura, così come della magistratura, vi sono "forze che non sono affatto legate a un'idea autoreferenziale del proprio ruolo. Si tratta di comunità politiche capaci di guardare al futuro e dotate delle forze intellettuali necessarie per poter governare i profondi mutamenti che stanno inevitabilmente investendo, assieme all'intera società, anche il mondo della giustizia (...).

rispetto ai magistrati (v. tab. 1)⁵⁰. Potrà, in teoria, avere rilievo solo se e quando i componenti togati non votino compatti oppure semplicemente per determinare la tipologia di deliberazione (all'unanimità o a maggioranza) che però, di regola, non sembra avere conseguenze reali sulla determinazione finale del Csm, pur immaginando che in presenza di un parere adottato a maggioranza sia richiesta al Csm un'attenzione maggiore nel deliberare⁵¹. Bisogna inoltre ricordare che si tratta pur sempre di un voto sulla formulazione di un parere che verrà inviato al Csm e che il Csm potrà liberamente disattendere, non essendo in alcun modo vincolante. È singolare, peraltro, che non si sia pensato di dare il voto anche ai professori universitari componenti dei consigli giudiziari, considerato che nei loro confronti non si porrebbero i rischi illustrati sopra (sempreché essi non esercitino anche la professione forense). I professori, dunque, possono assistere alla deliberazione (c.d. diritto di tribuna) ma non hanno alcun diritto di voto.

I primi commenti hanno già iniziato a “sezionare” le nuove previsioni, per comprenderne meglio il contenuto⁵². Al di là delle varie opinioni, ciò che merita attenzione è il fatto che il voto degli avvocati può esistere solo sulla base di una segnalazione del consiglio dell'ordine. Le segnalazioni diventano quindi un presupposto fondamentale per attivare l'intero meccanismo (v. oltre nel testo). Proprio a tal fine è richie-

⁵⁰ Proprio per tale fatto, l'Unione delle camere penali italiane aveva proposto di aumentare il numero degli avvocati nei consigli giudiziari per raggiungere un maggiore equilibrio tra componenti laici e togati, in modo che la componente laica possa avere un effettivo rilievo nelle attività svolte dal consiglio giudiziario. V. Unione delle camere penali italiane (Ucpi), Proposta di emendamenti al d.d.l. 2681/C e connessi.

⁵¹ La questione del parere del consiglio giudiziario adottato all'unanimità o a maggioranza ha invece delle conseguenze ben precise nell'ambito del procedimento di approvazione della tabella di organizzazione dell'ufficio giudicante. La riforma Cartabia-Nordio ha infatti previsto che in caso di parere del consiglio giudiziario a maggioranza non si applichi la procedura accelerata di silenzio-assenso del Csm, ma quella che prevede una deliberazione espressa entro 180 giorni.

⁵² BASILICO, “Le funzioni dei consigli giudiziari dopo la riforma Cartabia”, cit., par. 2, il quale rimarca come l'espressione del voto unitario sia condizionata dalla compresenza di tre presupposti, la cui verifica spetta al consiglio giudiziario: 1) l'esistenza di una segnalazione da parte del consiglio dell'ordine sul magistrato in valutazione; 2) la riferibilità della segnalazione a fatti specifici; 3) la valutazione preliminare dell'incidenza di questi fatti sulla professionalità del magistrato.

sto al Csm di individuare annualmente e comunicare ai consigli dell'ordine i nominativi dei magistrati per i quali maturi nell'anno successivo uno dei sette quadrienni che costituiscono i periodi da valutare⁵³. Nell'intenzione del legislatore ciò dovrebbe consentire ai consigli giudiziari di acquisire per tempo dal foro le eventuali segnalazioni.

Vi è infine un'ulteriore questione più generale. I criteri per la valutazione della professionalità dei magistrati sono stati in parte modificati dalla riforma Cartabia-Nordio e resi ancora più articolati e complessi, in contrasto con i propositi iniziali che miravano invece a limitare la discrezionalità del giudizio per renderlo più attendibile e oggettivo. Una valutazione che si compone di una miriade di parametri e indicatori, difficilmente accertabili e misurabili, che devono confluire in un giudizio finale di natura complessiva, non può che essere problematica⁵⁴. Tale moltitudine di criteri più o meno determinati finisce di fatto per aumentare la complessità del sistema e generare incertezza. Ciò si è verificato in passato e continuerà presumibilmente a verificarsi anche in futuro. Il problema non è solo del consiglio giudiziario ma, in ultima istanza, dello stesso Csm che finirà per utilizzare, ancor più che in passato, la propria discrezionalità⁵⁵. È, dunque, la procedura di valutazio-

⁵³ Art. 3, comma 1°, lett. a), l. n. 71 del 2022.

⁵⁴ Va altresì ricordato che i risultati delle indagini istruttorie svolte dal consiglio giudiziario dovrebbero confluire nel "fascicolo per la valutazione del magistrato"; esso raccoglierà anche i dati statistici e la documentazione necessaria a valutare "sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo" il complesso dell'attività da lui svolta. Nell'idea del legislatore tale fascicolo dovrebbe favorire l'espressione di giudizi comprensivi di una molteplicità di fonti e di elementi, che andrebbero apprezzati in modo organico anziché disarticolato. Tuttavia, fino alla sua istituzione e alla predisposizione di una disciplina di raccordo con quella dell'attuale fascicolo personale del magistrato, la valutazione di professionalità verrà compiuta giocoforza con gli strumenti di verifica tradizionali (BASILICO, "Le funzioni dei consigli giudiziari dopo la riforma Cartabia", cit., par. 3).

⁵⁵ Come emerge da un primo esame della nuova circolare sulle valutazioni di professionalità (Csm, delibera 13 novembre 2024), il livello di complessità raggiunto dai parametri e dagli indicatori previsti è tale da rendere il giudizio ancora più aleatorio e discrezionale di quanto non lo fosse già in passato. È proprio il sistema di valutazione a sollevare delle perplessità. Una miriade di parametri e indicatori, con diversi sottoparametri, eccezioni e deroghe, crea un livello di complessità tale che alla fine tutto diventa possibile. Sulle carenze del sistema v., in generale, G. DI FEDERICO, "Il contri-

ne in sé che solleva delle perplessità quanto alla sua efficacia. Peraltro, se la procedura ha esito positivo intervengono alcuni elementi di semplificazione (v. art. 11-*bis*, d. lgs. n. 160 del 2006) per cui se il consiglio giudiziario ritiene di confermare il rapporto positivo espresso dal dirigente dell'ufficio redige una motivazione semplificata, anche con rinvio alle parti del rapporto condivise. Analogamente, se il Csm, a sua volta, ritiene di recepire il parere del consiglio giudiziario esprime il giudizio di professionalità per richiamo a tale parere, senza ulteriore motivazione. In questo modo l'obbligo di motivazione viene affievolito e il rapporto del dirigente finisce per diventare l'atto fulcro della procedura valutativa⁵⁶. Come ciò possa conciliarsi con la necessità di dar conto di eventuali segnalazioni presentate dai consigli dell'ordine degli avvocati resta un punto da approfondire.

5. Il ruolo dell'avvocatura tra effettività ed esigenze di tutela dell'imparzialità della magistratura.

Gli avvocati diventano sempre più compartecipi dell'amministrazione della giustizia e le funzioni appena esaminate ne sono la riprova. L'ottica è quella della giustizia come "bene comune", di cui tutti gli operatori sono corresponsabili, e dell'avvocatura come dotata di una "funzione sociale" nel momento in cui collabora con la magistratura o promuove iniziative, dentro e fuori i tribunali, affinché venga innalzato il livello di tutela dei diritti⁵⁷. Così facendo, l'avvocatura si assume delle responsabilità rispetto a funzioni che sono di grande rilievo.

Nei paragrafi che precedono è stato descritto l'assetto formale previsto dalle norme di ord. giud. attualmente in vigore. Altra questione è quella relativa alla reale effettività ed efficacia dei vari momenti parte-

buto del Csm alla crisi della giustizia", *Quad. ass. it. studiosi del processo civile*, atti del XXIX convegno nazionale, BUP, Bologna, 2013, p. 5 ss.

⁵⁶ BASILICO, "Le funzioni dei consigli giudiziari dopo la riforma Cartabia", cit., par. 4.

⁵⁷ V. anche, sull'argomento, S. LUCARELLI (a cura di), *Giustizia sostenibile. Sfide organizzative e tecnologiche per una nuova professionalità*, Firenze University Press, Firenze, 2023, p. 36.

cipativi dell'avvocatura. Questo è un punto che deve essere approfondito. Per es., il rapporto tra il consiglio giudiziario e il dirigente magistrato (rispetto alle questioni organizzative) può svolgersi in modo più o meno "formalistico": talvolta i consigli giudiziari si comportano come semplici "passacarte" dei dirigenti degli uffici giudiziari, affidandosi totalmente alle loro deliberazioni; altre volte, invece, assumono un ruolo più attivo, non limitandosi a valutare la mera legittimità dei provvedimenti organizzativi ma esercitando un controllo più penetrante sul merito delle scelte compiute⁵⁸.

Per cercare di rendere il contributo dell'avvocatura non solo formale ma anche effettivo vi sono alcuni aspetti che dovrebbero essere presi in considerazione.

In primo luogo, l'avvocatura dovrebbe essere in condizione di poter esercitare queste funzioni senza subire pregiudizi economici. Attualmente, agli avvocati componenti dei consigli giudiziari non viene elargito alcun compenso per la loro attività, né un rimborso spese; né essi possono godere di esenzioni dal lavoro professionale, diversamente da quanto avviene per i componenti togati. Assumono dunque tali funzioni senza percepire alcun emolumento e in aggiunta ai loro impegni professionali. Prevedere forme di compenso (ad es. gettoni di presenza) e, quantomeno, un rimborso delle spese sostenute sembra essere il modo più corretto per riconoscere e valorizzare l'impegno richiesto, che è un servizio che viene fornito alla collettività e quindi per il bene comune. Un gettone di presenza, in realtà, era previsto dalla legge ma la disposizione è rimasta lettera morta e di recente, con la l. di bilancio 2024, è stata addirittura abrogata⁵⁹.

In secondo luogo, la partecipazione all'amministrazione della giustizia richiede conoscenze e competenze che gli avvocati generalmente

⁵⁸ NATALE, "Quali consigli giudiziari", cit., p. 88 s.

⁵⁹ Il d.lgs. n. 25 del 2006 (artt. 6 e 14) prevede che ai componenti non togati del consiglio giudiziario e del consiglio direttivo della Corte di cassazione sia corrisposto un gettone di presenza per ciascuna seduta, la cui entità è stabilita con decreto del ministro della giustizia, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze. Non risulta tuttavia che tale decreto sia mai stato adottato. L'art. 14 (riferito ai consigli giudiziari distrettuali) è stato poi di recente abrogato. Il gettone di presenza resta quindi previsto (benché solo sulla carta) solo per i componenti non togati del consiglio direttivo della Corte di cassazione.

non possiedono, non per loro demerito, ma proprio perché non ricevono alcuna formazione specifica sulle materie dell'ord. giud. e dell'organizzazione della giustizia. Tali materie sono invece di grande complessità e tecnicismo e, riguardando questioni che attengono direttamente allo *status* e al lavoro giudiziario, sono solitamente ben conosciute dai magistrati. Al contrario, gli avvocati (ma anche i professori universitari) generalmente entrano nel consiglio giudiziario pressoché digiuni delle nozioni di base necessarie per far fronte alle mansioni da svolgere, né tendenzialmente sono in grado di interpretare dati e statistiche giudiziarie, che oggi più che mai sono utilizzati per descrivere, programmare e rendicontare l'attività degli uffici giudiziari (ai fini ad es. della predisposizione delle tabelle organizzative ma non solo). Una formazione approfondita risulta quindi indispensabile per rendere l'avvocatura più consapevole e maggiormente attrezzata professionalmente rispetto alle questioni di ordinamento e amministrazione della giustizia. Come è emerso da alcune testimonianze, il fatto che gli avvocati possano non assumere un ruolo proattivo all'interno del consiglio giudiziario o si limitino a mere prese d'atto può essere dovuto non a una scelta volontaria e consapevole ma proprio alla difficoltà di misurarsi con certe tematiche di grande complessità⁶⁰. Una struttura di supporto che potrebbe far fronte a queste esigenze è il Consiglio nazionale forense che, in effetti, ha promosso alcuni interventi al riguardo, sia organizzando per alcuni anni corsi di formazione per gli avvocati componenti dei consigli giudiziari, sia predisponendo *vademecum* di ausilio⁶¹. Iniziative più costanti e puntuali del Consiglio nazionale forense sarebbero sicuramente di aiuto all'avvocatura.

In terzo luogo, il contributo dell'avvocatura dipende anche dal tipo e dalla "qualità" delle informazioni che le vengono fornite. Questo è un aspetto importante perché l'avvocatura può agire in modo consapevole e competente solo se ha a disposizione tutte le informazioni necessarie per farlo, nonché i mezzi sufficienti per poter lavorare efficacemente. Ciò vale soprattutto per quelle figure già citate (ad es. presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati, componenti dei consigli

⁶⁰ Testimonianze emerse dal convegno "La riforma dell'ordinamento giudiziario", Università di Macerata, 6 dicembre 2024.

⁶¹ V. ad es. il corso di formazione organizzato per il quadriennio 2016-2020.

giudiziari) che, in virtù del loro ruolo, hanno dei compiti ben specifici da assolvere⁶². Bisognerebbe dunque verificare se e in che modo gli incombeni formalmente previsti dalla legge e dalle circolari del Csm (e sono molti, si veda solo il par. 3, relativamente al potere di vigilanza dei consigli giudiziari) siano concretamente realizzabili ed effettivamente messi in pratica. Alcuni consigli giudiziari hanno sviluppato delle prassi virtuose che servono proprio a migliorare il modo di lavorare e l'interlocuzione con i soggetti interessati: dall'istituzione di commissioni di vigilanza per le questioni più critiche all'abitudine di tenere riunioni itineranti nei vari circondari di tribunale, dove vengono svolte audizioni anche con l'avvocatura⁶³.

In quarto luogo, un'attenzione particolare meritano i momenti partecipativi che coinvolgono tutti gli avvocati indistintamente e non solo quelli che rivestono certe funzioni. Per esempio, con riguardo all'ultima novità del 2024 (v. *supra* par. 4) le segnalazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati sulla professionalità dei magistrati (presupposto necessario affinché gli avvocati dei consigli giudiziari esprimano poi il loro voto vincolato) possono essere formulate solo se il consiglio dell'ordine è in grado di acquisire più informazioni possibili sulla professionalità dei magistrati e, a tal fine, le indicazioni dei singoli avvocati costituiscono una fonte preziosissima. Il principale canale attraverso cui il consiglio dell'ordine può raccogliere informazioni rilevanti al fine di inviare una segnalazione al consiglio giudiziario sulla professionalità di un magistrato è costituito proprio dai contributi provenienti dai singoli avvocati. Un progetto innovativo al tal riguardo è stato messo a punto dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Milano. Il Consiglio ha creato una piattaforma informatica attraverso la

⁶² Per es. le osservazioni che il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati può esprimere sia sulla segnalazione tabellare sia, successivamente, sulla proposta tabellare (v. *supra*, par. 3) saranno possibili solo se l'interessato avrà ricevuto la documentazione necessaria (e gli eventuali chiarimenti) per poter compiere un'approfondita valutazione. In caso contrario, sarà estremamente difficile che tali osservazioni possano essere formulate e l'intervento dell'interessato non potrà che essere una formale presa d'atto.

⁶³ Il riferimento, a tal ultimo riguardo, è al Consiglio giudiziario di Ancona. V. "La riforma dell'ordinamento giudiziario", convegno tenutosi presso l'Università di Macerata, cit., nonché Unione delle camere penali italiane, osservatorio sull'ordinamento giudiziario, *Sussurri e grida. Osservazioni a margine di una riforma (quasi) mancata*, Ucpì, 2024, p. 76 ss.

quale gli avvocati possono inviare le proprie segnalazioni, positive o negative, sulla professionalità dei magistrati. Le segnalazioni, che vengono gestite in un ambiente riservato e protetto, potranno poi eventualmente tradursi in una segnalazione effettiva da inoltrare al consiglio giudiziario. Vengono infatti vagliate accuratamente dal Consiglio dell'ordine attraverso una propria commissione interna per verificare se abbiano un reale fondamento. Solo a séguito di questo *screening* il Consiglio dell'ordine procederà a inviare la segnalazione al consiglio giudiziario⁶⁴. La piattaforma, in definitiva, è uno strumento che non solo contribuisce a dare effettività al diritto di voto degli avvocati nei consigli giudiziari, ma responsabilizza anche il consiglio dell'ordine rispetto al suo ruolo di interprete delle esigenze degli avvocati.

Un problema generale che si è posto è quello di stabilire se le segnalazioni debbano garantire l'anonimato del proponente. Il filtro rappresentato dal consiglio dell'ordine degli avvocati porta, in un certo senso, a superare questa questione. Infatti, pur potendo la segnalazione iniziale non essere anonima (in modo che l'avvocato proponente se ne assuma la responsabilità), una volta accolta dal consiglio dell'ordine di fatto lo diventa perché si tramuta in una segnalazione del consiglio stesso, e quindi di un organo impersonale (v. oltre nel testo).

Un'altra importante facoltà che coinvolge il singolo avvocato è quella di segnalare al magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario (o al semidirettivo) il verificarsi di gravi e reiterati ritardi da parte dei magistrati dell'ufficio nell'espletamento delle attività dovute. Tale facoltà, come già detto, è stata espressamente prevista dalle nuove norme che hanno valorizzato la responsabilità dei dirigenti nella gestione delle "situazioni di crisi", tra cui, appunto, il verificarsi di gravi e reiterati ritardi⁶⁵. Resta da capire come queste segnalazioni possano essere inoltrate e arrivare efficacemente all'attenzione del destinatario in assenza di un qualche sistema di raccolta. Questa è una carenza che pone a rischio l'effettività dell'intervento legislativo.

⁶⁴ Intervento dell'avv. Limentani al convegno "La riforma dell'ordinamento giudiziario", Università di Macerata, cit. Tale piattaforma peraltro, si può aggiungere, potrebbe essere utile anche per raccogliere informazioni su eventuali illeciti disciplinari commessi dai magistrati.

⁶⁵ V. par. 3, lett. b).

In quinto luogo, tutti i rilievi appena svolti devono essere bilanciati con un'altra questione di massima rilevanza, quella di preservare l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura. Se la tendenza è quella di coinvolgere sempre più gli avvocati nel governo del sistema giudiziario (soprattutto in organismi locali) bisogna porsi il problema di garantire che ciò non pregiudichi in alcun modo l'autonomo e imparziale esercizio della giurisdizione, essendo comunque il piano organizzativo e quello giurisdizionale, ancorché formalmente distinti, strettamente collegati tra loro⁶⁶. Come già anticipato, collaborazioni stabili e continuative tra magistrati e avvocati in organismi locali (il rischio sembra essere minore se ad essere coinvolti sono i consigli dell'ordine impersonalmente) possono far nascere aspettative reciproche di vario genere - o anche solo un sospetto che tali aspettative vi siano - che potrebbero ripercuotersi nella giurisdizione e non trovare rimedio nelle incompatibilità o nei motivi di astensione e ricazione attualmente previsti dalla legge. Da qui la necessità di trovare adeguati filtri per rendere meno diretto il rapporto tra avvocati e magistrati. Si comprende allora il motivo per cui il legislatore della riforma Cartabia-Nordio ha introdotto quel complesso meccanismo delle segnalazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati in merito alle valutazioni di professionalità dei magistrati. La segnalazione in qualche modo serve a tutelare sia i singoli avvocati componenti dei consigli giudiziari, che non si "espongono" in prima persona su fatti che potrebbero condizionare la carriera del magistrato, sia i magistrati stessi che non sono soggetti al giudizio individuale di uno o più avvocati ma di un organo istituzionale che ha vagliato accuratamente i fatti contestati.

Certo è curioso che le preoccupazioni che vengono avanzate rispetto al voto degli avvocati componenti dei consigli giudiziari sulla professionalità dei magistrati non riguardino anche il voto del componente p.m. sulla professionalità di un giudice o, viceversa, del componente giudice sulla professionalità di un p.m. Il giudice deve essere terzo e

⁶⁶ Per approfondimenti v. C. CITTERIO, "La partecipazione dell'avvocatura al governo autonomo della magistratura nei consigli giudiziari dopo la riforma Mastella", *www.movimentoperlagiustizia.it*; B. TINTI, "Perché gli avvocati non possono valutare i giudici", <http://www.oua.it/lintervento1-perche-gli-avvocati-non-possono-valutare-i-giudici-di-bruno-tinti-il-fatto-quotidiano/>.

imparziale tanto di fronte all'avvocato quanto di fronte al p.m. ma nessuno si domanda se il voto del p.m. possa in qualche modo creare dei "condizionamenti" sull'attività del giudice o viceversa (il voto del giudice sull'attività del p.m.). Il problema ad oggi non è stato oggetto di discussione, né vi sono norme specifiche su forme di incompatibilità o altri meccanismi per evitare possibili ripercussioni. Se dovesse essere approvata la separazione delle carriere verrebbe introdotto un distacco maggiore tra le due figure che affievolirebbe il problema, quanto meno formalmente, in quanto il giudice e il p.m. apparterrebbero a corpi distinti. Ciò tuttavia (in assenza di altre modifiche) non eliminerebbe il rischio che a pronunciarsi sulla professionalità di un giudice possa ad es. essere un p.m. che magari attende un provvedimento da quello stesso giudice su una richiesta da lui/lei avanzata. Allora, forse non vi è altra soluzione che quella di separare, oltre ai Csm, anche i consigli giudiziari⁶⁷.

Da ultimo, visto che le occasioni partecipative dell'avvocatura sono via via aumentate potrebbero essere inquadrare in un'ottica "di sistema" e non essere considerate come occasioni isolate e scollegate tra loro. Una visione di insieme potrebbe mettere in evidenza possibili interazioni e collegamenti per rendere gli interventi ancora più efficaci. Più di ogni altra cosa, però, per capire meglio il ruolo dell'avvocatura bisognerebbe fare una rilevazione approfondita su come gli avvocati valutano queste esperienze, quali esigenze manifestano e quali criticità o carenze denunciano. Una ricerca in tal senso, anche con la collaborazione dell'accademia, sarebbe di grande interesse per l'amministrazione della giustizia.

⁶⁷ V. al riguardo R. ORLANDI, "Brevi note su una recente proposta di revisione costituzionale dell'ordine giudiziario", *Riv. it. dir. proc. pen.*, vol. 3, 2024, p. 1149 ss.

L'esperienza del Consiglio Giudiziario di Ancona e il recepimento della riforma*

LUIGI ANTONIO CATELLI

È noto che il Consiglio Giudiziario, a partire dalla riforma introdotta con il D.lgs. n. 25 del 27 gennaio 2006 (che in attuazione della delega dettata dall'art. 1, comma 1, lett. c, L. 25 luglio 2005 n. 150, ha disciplinato la composizione, le competenze e la durata in carica dei Consigli giudiziari ed ha istituito il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione), è divenuto il crocevia di tutti i momenti di controllo e di giudizio a livello distrettuale.

E infatti le attribuzioni riservategli in materia di valutazione di professionalità, di conferimenti di uffici direttivi e semidirettivi, in materia tabellare nonché in punto di vigilanza sugli uffici giudiziari, hanno contribuito a collocarlo in una posizione intermedia tra l'organo centrale e la pluralità degli uffici periferici del distretto, fino a farlo divenire nel tempo, a livello ordinamentale, un'articolazione di significativa rilevanza, ove il tradizionale rapporto di collaborazione ausiliaria si è evoluto verso una sorta di compartecipazione e cogestione tra l'organo centrale di autogoverno e quello distrettuale.

Non a caso il C.G. viene ormai da più parti definito, a voler sottolineare sempre più l'importanza di dette funzioni, come un vero e proprio "organo di autogoverno decentrato".

Ben consapevoli di ciò, da anni nel Distretto della Corte di appello di Ancona sono state attivate modalità innovative per svolgere in maniera più incisiva e funzionale i delicati compiti dell'organo collegiale.

Innanzitutto, a partire dal 2019, al fine di garantire la concreta conoscenza delle diverse realtà giudiziarie e degli specifici problemi

* La relazione è precedente l'entrata in vigore del D.L. 29 novembre 2024, n. 178, convertito in L. 23 gennaio 2025, n. 4 (in particolare dell'art.1, comma 1 bis, introdotto in sede di conversione, che ha riconosciuto la facoltà, per gli avvocati e i docenti universitari, di assistere e partecipare anche alle discussioni relative alle materie delle incompatibilità dei magistrati per rapporti di parentela, e del conferimento degli incarichi o del passaggio di funzioni.

organizzativi che ciascuna di esse deve affrontare, il Consiglio Giudiziario ha deliberato, raccogliendo la sollecitazione del Capo di Corte e l'unanime parere favorevole di tutti i componenti, di tenere, con periodicità predeterminata, una serie di adunanze presso tutti i diversi uffici giudiziari del distretto, in applicazione della previsione contemplata dall' art. 9, punti 7 e 8 del Regolamento (*"Qualora ritenuto necessario, il Consiglio organizza incontri con i dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti del Distretto al fine di raccogliere informazioni sull'andamento degli uffici"*; *"Ove il Consiglio o una sua delegazione si riunisca presso gli uffici giudiziari del distretto debbono essere organizzati incontri con i Consigli dell'Ordine degli Avvocati e, se ritenuti necessari, con il personale amministrativo o loro rappresentanze"*).

Le "adunanze itineranti" del Consiglio Giudiziario hanno costituito, in base all'esperienza di questi anni, un'occasione privilegiata non solo per acquisire i dati statistici aggiornati dei singoli Circondari, ma, in particolare, per avere un diretto confronto con i Dirigenti e i magistrati degli uffici e con i Presidenti ed i componenti dei Consigli degli Ordini forensi locali, in merito alle problematiche attinenti al funzionamento degli Uffici ed alle concrete iniziative da intraprendere.

Si è avuta l'opportunità di conoscere da vicino le esperienze e le buone pratiche organizzative maturate nei vari Circondari, al fine di assicurarne la diffusione anche negli altri uffici del Distretto, nella prospettiva di una maggiore omogeneità nell'andamento dell'attività giudiziaria tra le diverse realtà locali; non solo, mediante la conoscenza diretta degli specifici ambiti territoriali si sono potute meglio evidenziare le eventuali inefficienze dei singoli uffici, al fine di far fronte alle inadeguatezze organizzative, alle carenze o al non corretto utilizzo di mezzi e personale amministrativo, ovvero anche di individuare le cause oggettive e/o le eventuali responsabilità individuali.

Le adunanze itineranti hanno registrato ampia partecipazione e fattiva collaborazione da parte di tutti i Dirigenti, i Magistrati, togati ed onorari, nonché dei rappresentanti dell'Avvocatura e del Personale amministrativo; esse sono state cadenzate a turnazione, in modo da permettere, nel quadriennio di ciascuna consiliatura, la visita periodica del C.G. in ciascun Tribunale per due volte, a distanza di due anni circa.

In base al nuovo Regolamento, approvato all'adunanza del 11 settembre 2019, **si è anche deciso di disciplinare con accuratezza**, nella

direzione sempre più avvertita di assicurare la massima trasparenza, interna ed esterna, all'attività del Consiglio, **l'estensione del regime di pubblicità** dei criteri di assegnazione delle pratiche (in modo da mantenerli, da un lato, oggettivi e predeterminati, e dall'altro idonei a garantire ai singoli relatori una conoscenza più stabile dei vari uffici del distretto), nonché dei verbali definitivamente approvati (in aggiunta all'inoltro degli ordini del giorno delle sedute del Consiglio Giudiziario a tutti i C.O.A. del distretto, che veniva già praticato in precedenza); con la deliberazione da parte del C.G., al termine di ogni seduta, della pubblicazione delle proprie delibere sul sito web della Corte di appello, ad esclusione, così come previsto dall'art. 8, punto 1 del Regolamento, delle pratiche relative ad esposti nei confronti di magistrati, salva la competenza di cui alla lettera d) dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 25/2006; delle pratiche disciplinari; delle pratiche implicanti esigenze di sicurezza, di salvaguardia del segreto dell'indagine penale, di tutela della riservatezza della vita privata o dei dati personali riguardanti il magistrato o terzi; e, infine, delle pratiche per le quali il Consiglio a maggioranza deliberi la segretezza.

Con modifica in vigore a far data dal 1 ottobre 2020, è anche stato introdotto nel Distretto marchigiano il **cd. "diritto di tribuna"**.

Come noto, i componenti laici integrano utilmente il *quorum* del Consiglio giudiziario, richiesto dall'art. 9-bis, D.lgs. n. 25/2006, solo con riguardo alle competenze di cui all'art. 15, comma 1, lett. a), d) ed e) D.lgs. n. 25/2006, partecipando esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative:

a) tabelle degli uffici giudicanti e tabelle infradistrettuali di cui all'articolo 7-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti di cui all'articolo 7-ter, commi 1 e 2, del medesimo regio decreto, proposti dai capi degli uffici giudiziari; d) vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto. e) organizzazione e funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto.

Nel nostro distretto, invece (al pari di quanto accaduto in altre Corti di appello), è stata prevista la possibilità per i componenti non togati (ossia avvocati e professori universitari) di assistere senza diritto di voto ai lavori consiliari concernenti la trattazione di pratiche non comprese nelle previsioni di cui all'art. 15, comma 1, lettere a), d) ed e), quali i pareri per

le valutazioni di professionalità o per il conferimento degli incarichi direttivi o semidirettivi, le decisioni sulle incompatibilità dei magistrati e sulle autorizzazioni dai medesimi richieste per gli incarichi extragiudiziari (art. 8, punto 6, del nostro Regolamento: *“E’ facoltà dei Consiglieri non togati assistere alle sedute dedicate alla trattazione delle pratiche rientranti nella competenza del Consiglio in composizione ristretta”*).

Sono stati in tal modo superati, ricorrendo all’autonomia regolamentare e facendo leva sui limiti dettati dalle disposizioni di organizzazione di ciascun Consiglio, i ricorrenti dubbi e timori in ordine a possibili interferenze non dovute da parte dei componenti laici, tali da influire negativamente sulla correttezza e sull’imparzialità delle delicate decisioni dell’organo decentrato di autogoverno; con ciò neutralizzando tutte le polemiche che avevano accompagnato un tema così “divisivo”, terreno di accesa contrapposizione fra magistratura e avvocatura.

È da giudicare in modo positivo, viceversa, l’ampio coinvolgimento della componente forense nei Consigli giudiziari che in questa Corte di appello è stato meritoriamente perseguito: perché l’avvocato, soprattutto se coinvolto nel funzionamento complessivo dell’organizzazione giudiziaria, può fornire preziosi contributi di conoscenza, complementari per ottica e sensibilità.

La preoccupazione che possa portarvi posizioni personali, sindacali o in qualche modo “ritorsive” va respinta con fermezza; al contrario, confidare pienamente nell’apporto qualificato, infungibile e responsabile degli avvocati è il modo migliore per assicurarsi che siano all’altezza della fiducia in essi riposta; è poi ovvio che una maggiore trasparenza nel procedimento di formazione della valutazione di professionalità del magistrato non può che rendere più credibili i giudizi, e più autorevole l’autogoverno.

Si è trattato di una sfida da raccogliere senza paura per rifuggire da chiusure corporative ed autoreferenziali, che per i magistrati non potevano più ritenersi attuali, specie considerando quanto accaduto negli ultimi anni.

Il cd. “diritto di tribuna” a ben vedere attesta che la magistratura, proprio nel momento in cui è stata attraversata da una profonda crisi di credibilità, non ha avuto timore di discutere delle proprie valutazioni di professionalità alla presenza del mondo forense ed accademico; che non ha inteso sottrarsi alla pubblicità - ancorché limitata - in quel peculiare

momento, nella consapevolezza che l'importanza e la delicatezza delle funzioni giurisdizionali esigono, nel nostro ordinamento, la massima trasparenza e la reciproca collaborazione tra tutti i componenti dell'autogoverno, in modo da assicurare tutti i cittadini circa la credibilità e la correttezza di quelle valutazioni.

Del resto, la verifica sul campo di questa esperienza, ormai sperimentata da oltre quattro anni nelle Marche (al pari di analoghe esperienze vissute anche da più tempo in altri Consigli Giudiziari, quali quelli di Milano, L'Aquila, Brescia, Trieste, Salerno e Venezia), non può che assicurare sulla bontà del percorso intrapreso; laddove di consideri che mancano del tutto segnalazioni di decisioni nel nostro o di altri Consigli giudiziari ove la presenza di rappresentanti del mondo forense ed universitario abbia finora interagito negativamente sul flusso di informazioni fornito dall'Organo decentrato al CSM, ovvero abbia violato la privacy dei magistrati, in occasione della formulazione di pareri attribuiti alla composizione togata del Consiglio Giudiziario.

L'intuizione del nostro C.G. ha avuto **una portata in qualche modo anticipatrice delle novità legislative** (artt. 8 e 16 del D.lgs. n. 25/2006, come riformulati dal D.lgs. n. 44/2021), le quali con riferimento alle valutazioni di professionalità hanno introdotto, da un lato, la facoltà dei componenti avvocati e professori universitari “*di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni*”, e, dall'altro, il voto unitario della componente degli avvocati (quest'ultimo esercitabile solo se “*il consiglio dell'ordine degli avvocati, nel segnalare fatti specifici ai sensi dell'articolo 11-bis, comma 1, lettera d, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, ha deliberato che questi devono comportare una valutazione di professionalità del magistrato positiva, non positiva o negativa*”).

Senza entrare nel merito delle problematiche di diritto transitorio della nuova normativa (di cui si è già occupato il CSM con la Nota informativa oggetto della Delibera 17 luglio 2024), è da segnalare con favore la circostanza che il cd. “diritto di tribuna”, finora rimesso all'autonoma potestà regolamentare dei singoli Consigli Giudiziari, ha trovato finalmente radicamento in una norma primaria, che lo ha esteso sia nelle modalità di estrinsecazione (“*partecipare alle discussioni ed assistere alle*

deliberazioni” è cosa diversa dalla facoltà di “*assistere alle deliberazioni*”) che nella titolarità, attribuendolo a tutti i componenti laici.

Rimane invece da giudicare negativamente la “timidezza” del legislatore, che non ha saputo o “voluto” fare di più per riconoscere appieno all’Avvocatura, e più in generale alla componente laica del Consiglio Giudiziario, un maggior coinvolgimento nei giudizi di valutazione relativi alla professionalità dei magistrati, prevedendo l’esercizio di voto per la categoria forense solo in caso di segnalazione da parte degli organismi forensi e solo come voto “unitario” (che presuppone l’indicazione di voto dell’organo collegiale di appartenenza e deve necessariamente essere ad essa “conforme”).

Così facendo, fra l’altro, non ha rimosso alcune aporie di sistema rimaste irrisolte, che tuttora presentano disparità di disciplina normativa assai poco comprensibili.

Basti pensare che il novellato “diritto di tribuna” è stato previsto con le modalità innanzi descritte anche per il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione, sia per il “*componente avvocato nominato dal Consiglio Nazionale Forense*” sia per i “*componenti professori universitari*” (art. 8 riformulato dal cit. D.lgs. n. 44/2021); epperò non si è considerato che di tale organo fa parte, quale componente di diritto, anche il Presidente del Consiglio Nazionale Forense (art. 1 del D.lgs. n. 25/2006: “*È istituito il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, composto dal primo presidente, dal procuratore generale presso la stessa Corte e dal presidente del Consiglio nazionale forense...*”); che quindi in tale veste, sin dall’istituzione dell’organo presso la Corte di legittimità, ha avuto gli stessi diritti e le stesse facoltà degli altri componenti di diritto del Consiglio Direttivo (il Primo Presidente della Corte di Cassazione ed il Procuratore Generale della Corte di Cassazione), partecipando alla discussione su tutte le pratiche di competenza, esaminando tutta la documentazione pertinente, e soprattutto votando, senza limitazioni di sorta.

Posto che i principi in quanto tali hanno da valere sempre e comunque in situazioni analoghe, davvero non si comprende il permanere di una simile differenza fra il Presidente del CNF (un avvocato) ed il componente avvocato nominato dal medesimo CNF; si è probabilmente persa un’occasione per riconoscere all’intera componente dell’Avvocatura, nonché a quella dell’Accademia, quei diritti che il Presidente del CNF ha esercitato dal 4 maggio 2006 (data di entrata in vigore del D. Lgs. che ha istituito

Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione), in un organo del tutto identico, quanto a funzioni e collocazione istituzionale, rispetto agli altri Consigli Giudiziari istituiti presso le Corti di appello.

Non resta che auspicare una futura evoluzione normativa orientata a rimuovere una simile disparità di trattamento; vincendo una volta per tutte le perplessità che ancora vengono alimentate contro il raggiungimento di obiettivi di massima trasparenza e di piena responsabilizzazione di tutti gli attori della giurisdizione, tanto nell'attività del Consiglio Direttivo che dei Consigli Giudiziari.

Valutazioni di professionalità dei magistrati e ruolo dell'avvocatura nei Consigli giudiziari

GIOVANNI ZAMPETTI

Sommario: 1. *Valutazioni di professionalità dei magistrati e attività dei membri laici dei Consigli giudiziari: un inquadramento costituzionale* – 2. *Il d.lgs. n. 44/2024 e le nuove facoltà riconosciute ai membri laici dei Consigli giudiziari in materia di valutazioni di professionalità: il ruolo dell'avvocatura* – 3. *La facoltà di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni, previo accesso alla documentazione necessaria* – 4. *Il diritto di voto attribuito a determinate condizioni alla "componente" degli avvocati e il suo necessario esercizio in via unitaria e in senso conforme alle indicazioni dei Consigli dell'ordine* – 5. *Considerazioni conclusive: in attesa della prassi futura.*

1. *Valutazioni di professionalità dei magistrati e attività dei componenti laici dei Consigli giudiziari: un inquadramento costituzionale*

Sembra coerente con il modello di giudice che connota il nostro ordinamento giudiziario esigere che i singoli magistrati dimostrino un persistente grado di preparazione tecnica e, più in generale, il possesso delle qualità necessarie per svolgere adeguatamente la loro funzione¹. Concorrono a questo proposito le valutazioni periodiche di professionalità, attualmente configurate dal legislatore con cadenza quadriennale, le quali determinano la progressione economica del magistrato nonché indirettamente condizionano il conferimento di funzioni e di particolari incarichi².

¹ Sul nesso tra il modello di reclutamento di tipo burocratico e "l'esigenza di effettuare periodiche ed effettive valutazioni di professionalità", D. CAVALLINI, "Le valutazioni di professionalità dei magistrati: prime riflessioni tratte da una ricerca empirica sui verbali del Csm", in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2012, p. 1225.

² In tema di valutazioni di professionalità dopo le riforme del 2005-2007 v. S. ST-CARDI, "Formazione, promozioni e controlli dopo le riforme dell'ordinamento giudiziario del 2005/2007", in ID. (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e pro-*

Occorre in ogni caso considerare che la costruzione delle modalità che ispirano il sistema delle valutazioni di professionalità, sia sul piano dei parametri sostanziali sia in riferimento ai meccanismi procedurali, deve in primo luogo rispettare, senza entrare con esso in conflitto, il principio di indipendenza del magistrato che, come è noto, viene costituzionalmente tutelato sotto entrambi i profili, funzionale e istituzionale³.

Tenendo a mente questo quadro di fondo, la circostanza che sia il Csm, l'organo di governo autonomo della magistratura, a vedersi attribuita la competenza deliberativa in materia di valutazioni di professionalità è elemento che, di per sé, si erge a garanzia dell'indipendenza

spettive, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2010, p. 183 ss. A livello legislativo, sulla funzione *orientativa* delle valutazioni di professionalità cfr. l'attuale comma 4 dell'art. 11 del d.lgs. n. 160/2006, in forza del quale "il giudizio di professionalità, inserito nel fascicolo personale, è valutato ai fini dei tramutamenti, del conferimento di funzioni, comprese quelle di legittimità, del conferimento di incarichi direttivi e ai fini di qualunque altro atto, provvedimento o autorizzazione per incarico extragiudiziario". Con specifico riguardo ai concorsi per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi cfr. anche il nuovo art. 46-*octies*, comma 4, dello stesso decreto, ove in tema di valutazione dei profili dei candidati si prevede in particolare che "Il merito investe la verifica dell'attività svolta dal magistrato nel corso dell'intera carriera con la ricostruzione completa del profilo professionale, alla stregua dei parametri normativi costituiti da capacità, laboriosità, diligenza e impegno ai sensi dell'articolo 11, comma 2, quali risultano dai pareri per le valutazioni di professionalità".

³ Per un quadro sulle varie nozioni in materia di indipendenza dei magistrati v. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, 6ª ed., Zanichelli, Bologna 2024, p. 103 ss. In tema di principi costituzionali rilevanti per le valutazioni di professionalità dei magistrati v. R. ROMBOLI, "La professione del magistrato tra legislazione attuale e possibili riforme", in E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *I magistrati e la sfida della professionalità*, Ipsoa, Milano 2003, in part. pp. 10-12; T. GIOVANNETTI, "La valutazione della professionalità dei magistrati nel quadro dei principi costituzionali", in F. DAL CANTO, R. ROMBOLI (a cura di), *Contributo al dibattito sull'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino 2004, in part. pp. 156-164. Con specifico riguardo ai concorsi per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi cfr. anche il nuovo art. 46-*octies*, comma 4, dello stesso decreto, ove in tema di valutazione dei profili dei candidati si prevede in particolare che "Il merito investe la verifica dell'attività svolta dal magistrato nel corso dell'intera carriera con la ricostruzione completa del profilo professionale, alla stregua dei parametri normativi costituiti da capacità, laboriosità, diligenza e impegno ai sensi dell'articolo 11, comma 2, quali risultano dai pareri per le valutazioni di professionalità".

dei magistrati⁴. Un discorso particolare va quindi fatto per i Consigli giudiziari, gli organi amministrativi collegiali che rivestono, in quest'ambito, un significativo e determinante compito istruttorio in funzione ausiliaria del Csm e che, non trovando espressa copertura costituzionale, sono discrezionalmente delineati dal legislatore per quanto concerne la loro stessa istituzione, la loro composizione e i meccanismi di funzionamento⁵. Sul piano della struttura, con dimensioni variabili a seconda del numero degli uffici giudiziari presenti nei diversi distretti, essi sono caratterizzati da una composizione a maggioranza preponderante di membri togati, giudicanti e requirenti, rispetto ai componenti laici, professori universitari e avvocati⁶. Non solo, ma in nome di una maggior tutela dell'indipendenza *esterna* dei magistrati, sin dall'inserimento nel loro organigramma dei membri laici avvenuta con il d.lgs. n. 25/2006, agli stessi non è stata riconosciuta la possibilità di esercitare le competenze più significative affidate ai Consigli giudiziari, rimaste attribuite all'attività dei soli membri togati. Di qui, però, il tema della opportunità di consentire o non a tali soggetti, formalmente estranei all'apparato giudiziario ma facenti parte degli organi ausiliari del Csm in ragione dei requisiti di qualificazione posseduti, di partecipare, e in quale forma, all'istruzione delle pratiche relative alle valutazioni di professionalità: anche per la necessità di assicurare il bilanciamento tra tutela dell'indipendenza sul fronte *esterno* e garanzia parimenti del volto *interno* della medesima, al quale contribuirebbe l'apporto integrativo dei professori universitari e degli avvocati, i quali

⁴ Sul punto v. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 162. Sulla centralità del ruolo del Csm in materia v. G. FERRI, "Autonomia e indipendenza della magistratura tra 'vecchio' e 'nuovo' ordinamento giudiziario", in ID. (a cura di), *La magistratura in Italia. Raccolta di scritti*, 2^a ed., Giappichelli, Torino 2021, p. 56.

⁵ Sui Consigli giudiziari e sul loro ruolo v. F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, 3^a ed., Giappichelli, Torino 2024, p. 147 ss.; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 61 ss.

⁶ Come ricorda F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Il Mulino, Bologna 2024, p. 103, "i Consigli giudiziari sono composti, oltre che da due membri di diritto (il presidente della Corte d'appello e il procuratore generale presso la medesima Corte), da magistrati eletti e da professori universitari e avvocati, in numero variabile in base alle dimensioni del distretto (in quelli di più ampie dimensioni si arriva a quattordici magistrati, quattro avvocati, due professori)": cfr. in proposito l'art. 9 del d.lgs. n. 25/2006.

ultimi, in ragione della loro iscrizione a uno specifico Ordine, operano anch'essi - come i membri togati - nell'ambito del distretto di pertinenza dei magistrati sottoposti a valutazione⁷.

Fatte queste premesse, la recente riforma dell'ordinamento giudiziario perfezionata dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 44/2024 ha per la prima volta consentito, seppur limitatamente, la partecipazione dei membri laici nei meccanismi di funzionamento dei Consigli giudiziari, allo scopo di favorire una maggiore oggettività e un più marcato rigore nelle valutazioni di professionalità⁸: ciò, in particolare, assegnando un più ampio ruolo all'avvocatura, avuto riguardo non soltanto all'intervento dei membri laici avvocati presenti nella composizione di tali organi ma anche all'incidenza concretamente esercitabile nelle dinamiche valutative da parte dei vari Consigli dell'ordine degli avvocati.

2. Il d.lgs. n. 44/2024 e le nuove facoltà riconosciute ai membri laici dei Consigli giudiziari in materia di valutazioni di professionalità: il ruolo dell'avvocatura

Sino alla recente riforma, l'esclusione da parte del legislatore di un ruolo per i membri laici dei Consigli giudiziari, in particolare degli avvocati, in materia di valutazioni di professionalità veniva giustificata "al fine di scongiurare qualunque condizionamento dell'esercizio della funzione giudiziaria", potenzialmente derivante da un apporto comunque *esterno* alla magistratura nell'adozione delle "delibere relative a carriera e status dei magistrati"⁹. Di qui il sorgere di un dibattito in

⁷ In generale, sulle posizioni di chiusura rispetto a un ruolo dell'avvocatura nelle valutazioni di professionalità osserva F. PETRELLI, "Giudizi e pregiudizi", in *Questione giustizia*, n. 2-3/2022, pp. 109-110, che le stesse sarebbero segnate "da un'evidente *fallacia naturalistica*, più attenta alle singole possibili patologie che non alle reali dinamiche dei rapporti fra avvocatura e magistratura, e soprattutto indifferente alle smagliature della cd. indipendenza interna".

⁸ Cfr. l'art. 1, comma 1, della l. n. 71 del 2022, ove tra i principi e i criteri direttivi della delega si menziona, alla lett. b), la "razionalizzazione del funzionamento del consiglio giudiziario, con riferimento alla necessità di assicurare la semplificazione, la trasparenza e il rigore nelle valutazioni di professionalità".

⁹ Virgolettati da Corte cost. n. 59/2022, punto 3.1. Cons. dir.

argomento, ritenendosi comunque opportunamente percorribili entrambe le strade, quella della estromissione, da un lato, e quella, invece, della partecipazione dei membri laici, dall'altro lato¹⁰. Si è così giunti alla richiesta di *referendum* abrogativo presentata nel 2021, ritenuta ammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 59/2022 ma risoltasi in un nulla di fatto per il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione in sede di votazione, mirante, invero, al più ampio obiettivo di equiparare *in toto* la posizione di membri laici e di membri togati nel prendere parte ai lavori dei Consigli giudiziari.

In questo contesto comunque fioriero di evoluzioni, dapprima era emersa la volontà di riconoscere un diritto di “tribuna” ai membri laici nelle valutazioni di professionalità con il disegno di legge A.C. 2681 e, infine, si è giunti all'approvazione della legge delega n. 71/2022 e alla conseguente adozione del d.lgs. n. 44/2024 che, pur confermando in linea di principio la riserva di competenza in tema di valutazioni di professionalità in capo alla parte togata dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, ha modificato il d.lgs. n. 25/2006 introducendo due rilevanti novità procedurali nei meccanismi di funzionamento dei Consigli giudiziari: (i) la facoltà per tutti i membri laici, professori universitari e avvocati, di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni dei Consigli giudiziari, previo accesso alla documentazione necessaria e (ii) il diritto di voto attribuito alla sola “componente degli avvocati” (e al solo “componente avvocato” del Consiglio direttivo della Corte di cassazione) in presenza di

¹⁰ Nel senso della opportunità di “dosare in modo sapiente il riconoscimento e la concreta disciplina” del diritto di tribuna per le sue possibili implicazioni sotto il profilo dell'indipendenza esterna dei magistrati”, A. GHELARDINI, “I Consigli giudiziari”, in *L'Ordinamento giudiziario*, Quaderno 9, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2022, p. 151. Secondo G. SCARSELLI, *Note de iure condito e de iure condendo sulla valutazione di professionalità dei magistrati*, in *L'Ordinamento giudiziario*, cit., pp. 79-80, favorevole peraltro all'attribuzione anche di un diritto di voto ai membri laici, si tratta di prevenire il possibile conflitto di interesse “creando una incompatibilità, da studiare e verificare, tra l'avvocato consigliere giudiziario e l'esercizio della professione forense”. In argomento v. comunque F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., p. 150, il quale rileva che la scelta preclusiva “è apparsa a molti alquanto discutibile e in un certo senso paradossale, atteso che i laici risultano esclusi proprio da quelle discussioni sulle quali il loro intervento potrebbe avere in linea di principio più ragion d'essere”.

una segnalazione effettuata dal Consiglio dell'ordine degli avvocati su un fatto specifico incidente sulla professionalità di un magistrato, esercitabile in via unitaria e in senso conforme alla deliberazione che lo stesso organismo dell'avvocatura abbia voluto adottare contestualmente a tale segnalazione¹¹.

Ebbene, tali aspetti procedurali, unitamente ai profili sostanziali della riforma incidenti sul d.lgs. n. 160/2006 con i quali vanno a intrecciarsi¹², sono stati da ultimo precisati dalla nuova Circolare P. n. 21578/2024 in materia di valutazioni di professionalità adottata dal Csm con delibera del 13 novembre 2024¹³. A questo punto, delineato il quadro essenziale delle

¹¹ Cfr. rispettivamente i nuovi commi 1-*bis* sul diritto di partecipazione e 1-*ter* e 1-*quater* sul diritto di voto inseriti negli artt. 8 e 16 del d.lgs. n. 25/2006 da parte del d.lgs. n. 44/2024. Per un primo inquadramento dei due istituti nell'ambito della l. n. 71/2022 v. C. VALORI, "La partecipazione degli avvocati alle deliberazioni dei consigli giudiziari in materia di valutazioni di professionalità dei magistrati", in *Questione giustizia*, n. 2-3/2022, p. 103 ss., e V. BARONCINI, "Le modifiche del sistema di funzionamento dei Consigli giudiziari e delle valutazioni di professionalità", in G. FERRI (a cura di), *La riforma, dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, Giappichelli, Torino 2023, in part. pp. 59-64. Sulle modifiche in questione per come attuate dal d.lgs. n. 44/2024 v. F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., pp. 150-151 e N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 64. In argomento, dopo l'approvazione del d.lgs. n. 44/2024 e prima dell'adozione della nuova Circolare del novembre del 2024 da parte del Csm, G. ZAMPETTI, "Valutazioni di professionalità dei magistrati e ruolo dei membri laici dei Consigli giudiziari: le recenti novità legislative tra questioni interpretative e profili di compatibilità costituzionale", in *Osservatorio AIC*, n. 6/2024, p. 27 ss.

¹² Complessivamente, sui vari contenuti della delega in materia di valutazioni di professionalità cfr. V. BARONCINI, "Le modifiche del sistema di funzionamento dei Consigli giudiziari e delle valutazioni di professionalità", cit., p. 57 ss.; G. CAMPANELLI, S. PANIZZA, "Alcune osservazioni a prima lettura sulla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2022, tra novità e questioni ancora aperte", in *Osservatorio AIC*, n. 1/2023, in part. pp. 143-144; R. MAGI, D. CAPPUCCIO, "La delega Cartabia in tema di valutazioni di professionalità del magistrato: considerazioni a prima lettura", in *Questione giustizia*, n. 2-3/2022, p. 77 ss.

¹³ La Circolare n. 21578/2024 reca *Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati, in attuazione degli articoli 10 bis, 11, 11 bis e 11 ter del decreto legislativo n. 160/2006 come modificati e/o introdotti dal decreto legislativo n. 44/2024*: si consideri che, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 44/2024, "Il Consiglio superiore della magistratura adotta le delibere necessarie a dare attuazione alle disposizioni introdotte dal presente decreto [...]".

novità che qui interessano, può procedersi alla singola analisi delle medesime al fine di mettere in luce i principali nodi operativi che emergono in forza della nuova disciplina, non senza rinunciare a far cenno ad alcune problematiche costituzionali che sembrano sullo sfondo caratterizzare la conformazione del diritto di voto attribuito agli avvocati.

3. La facoltà di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni, previo accesso alla documentazione necessaria

Il primo elemento di novità da affrontare è la facoltà di partecipazione *informata* riconosciuta a tutti i membri laici, sia agli avvocati che ai professori universitari, i quali, “previo accesso alla documentazione necessaria”, possono prendere parte alle discussioni e assistere alle deliberazioni del Consiglio giudiziario¹⁴. In particolare, i componenti laici non sono ammessi alle operazioni di istruzione delle pratiche e di voto finalizzate alla redazione concreta del parere sulla professionalità da inviare all'organo di governo autonomo, ma possono esprimere a pieno titolo le proprie osservazioni in ogni procedimento e comunque verificare la redazione della bozza di parere assistendo alla formazione della volontà deliberativa dell'organo istruttorio¹⁵.

¹⁴ Si esprime in termini di partecipazione “informata” F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, cit., p. 107.

¹⁵ Va rammentato che prima della recente riforma, mediante modifica del proprio regolamento interno, alcuni Consigli giudiziari avevano riconosciuto ai membri laici la possibilità di assistere alle sedute, altri anche di partecipare alla discussione, mai però la possibilità di accedere alla documentazione, di istruire le pratiche e di votare su tutte le deliberazioni concernenti i singoli magistrati: così F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, cit., p. 106. Inoltre, già in un'ottica di “rafforzamento delle garanzie partecipative per l'avvocatura” (pag. 6 della Relazione finale della Commissione), tra le proposte emendative presentate dalla “Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario” presieduta dal Prof. Luciani, istituita con d.m. del 26.3.2021, vi era l'introduzione della “facoltà per i componenti avvocati e professori universitari di partecipare, con pieno diritto di parola, alle discussioni e di assistere alle deliberazioni relative all'esercizio delle competenze del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari di cui, rispettivamente, agli articoli 7, comma 1, lettera b), e 15, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25”.

Ebbene, quanto al concetto di “documentazione necessaria”, a venire in rilievo è il nuovo fascicolo per la valutazione introdotto dal d.lgs. n. 44/2024 conformemente alla delega di cui alla l. n. 71/2022, i contenuti del quale sono ora meglio precisati nella Circolare del 2024¹⁶. Il nuovo fascicolo deve essere tenuto esclusivamente in formato digitale¹⁷, circostanza questa che appare rilevante per garantirne più efficacemente la fruizione da parte di tutti i membri del Consiglio giudiziario, ma proprio per questo la sua concreta attuazione è allo stato in attesa di completamento. Si pone in ogni caso la questione di garantire sin da subito ai membri laici che possono adesso esercitare la facoltà in esame la possibilità di visionare la *stessa* documentazione (quella ora oggetto di dettaglio negli artt. 15 e 16 della Circolare del 2024) che viene messa a disposizione dei togati, come era stato anche già chiarito dal Csm con apposita *Nota informativa ai Consigli giudiziari e al Consiglio Direttivo della Corte di cassazione in relazione all'entrata in vigore degli articoli 8 e 16 del decreto legislativo n. 25/2006, come riformulati dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 44/2024*¹⁸.

In relazione, poi, all'oggetto della facoltà di partecipazione informata, è evidente che le osservazioni dei membri laici potrebbero riferirsi a tutti i parametri utilizzabili per le valutazioni, vale a dire alla capacità, alla laboriosità, alla diligenza e all'impegno, per come ora nuo-

¹⁶ Cfr. l'art. 15 della Circolare ove viene chiarito che il nuovo fascicolo per la valutazione del magistrato costituisce una “specifica sezione del fascicolo personale del magistrato” di cui al dpr n. 3/1957. Le disposizioni legislative concernenti il nuovo fascicolo sono l'art. 3, comma 1, lett. h), n. 1), della legge delega n. 71/2022 e l'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 160/2006 ivi introdotto dall'art. 5 del d.lgs. n. 44/2024.

¹⁷ Sulla gestione del fascicolo in modalità informatica cfr. l'art. 10-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 160/2006, come inserito dal d.lgs. n. 44/2024; cfr. anche l'art. 15 della Circolare del Csm del novembre 2024.

¹⁸ Cfr. la Nota informativa approvata con delibera del 17.7.2024 e indirizzata ai Consigli giudiziari da parte delle Commissioni quarta e sesta del Csm. Con essa, dopo aver precisato che la nuova facoltà partecipativa dovesse essere da subito assicurata ai laici per effetto dell'entrata in vigore di prescrizioni legislative immediatamente efficaci, il Csm aveva infatti ritenuto che i Consigli giudiziari dovessero mettere a disposizione di avvocati e professori universitari la stessa documentazione visionabile dai componenti togati anche nelle more dell'adozione della nuova Circolare in materia di valutazioni di professionalità.

vamente precisati dalla Circolare¹⁹. In proposito, ai fini della stessa efficacia del contributo liberamente offerto dai laici in sede di discussione e anche in funzione orientativa dei risultati dell'istruttoria, diviene centrale il tema della verbalizzazione del contenuto delle stesse osservazioni. Si dovrebbe, infatti, consentire l'eventuale inserimento di dichiarazioni da parte dei membri laici nel verbale di seduta che è trasmesso al Csm unitamente al parere del Consiglio giudiziario. In questo modo, anche l'organo di governo autonomo sarebbe messo nella condizione di conoscere l'apporto dei laici nel contesto della deliberazione finale²⁰. Ciò concorrerebbe, specie ove le osservazioni seguano una direzione diversa rispetto all'esito effettivo della valutazione, alla realizzazione di un collegamento utile ed effettivo tra la fase dell'istruttoria e quella decisionale, con l'effetto di consentire la definizione di un quadro complessivo di elementi idoneo a rafforzare la stessa capacità di deliberazione da parte del Csm, esercitata a partire dalla valutazione di professionalità contenuta nel parere espresso dall'organo ausiliario. Su questo punto, la Circolare del 2024 dispone peraltro che l'avvenuto esercizio della facoltà di partecipazione informata dei membri laici debba essere espressamente indicato nella parte dispositiva del parere indirizzato al Csm²¹.

¹⁹ Come già aveva fatto la Circolare n. 20691/2007 in assenza di specifiche indicazioni legislative, la Circolare del 2024 ha anche nuovamente definito i requisiti di indipendenza, imparzialità ed equilibrio che costituiscono “imprescindibili condizioni della positiva valutazione di professionalità” (cfr. l'art. 3, comma 1), precisando che in proposito deve tenersi conto “della gravità del fatto o dei fatti ascrivibili al magistrato anche alla luce delle possibili ripercussioni negative nel tempo sulla credibilità e correttezza dell'esercizio delle funzioni giudiziarie da parte del magistrato” (cfr. l'art. 3, comma 5, della Circolare). Su tali *precondizioni* cfr. Cons. Stato, sez. VII, n. 1787 del 23.2.2024, che anche richiamando la giurisprudenza precedente le ha ritenute “consustanziali all'esercizio della funzione giurisdizionale”: sotto questo profilo non si tratterebbe di “requisiti ulteriori illegittimamente introdotti dalla circolare del 2007”, rappresentando appunto “prerequisiti, predicati direttamente dalla Carta costituzionale (agli artt. 104 e 111)”, cosicché la loro preliminare verifica, in sede di valutazione della professionalità del magistrato, si pone come “esplicitazione della tutela di un principio, di carattere generale e previsto in primo luogo da norme di rango costituzionale, quale è quello della garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia del giudice”.

²⁰ Cfr. l'art. 16 della Circolare del 2024, che include i verbali di seduta del Consiglio giudiziario nella documentazione utilizzabile ai fini della valutazione di professionalità.

²¹ Cfr. l'art. 21, comma 8, lett. a), della Circolare.

In definitiva, la circostanza che tale innovazione legislativa si limiti a consentire la partecipazione informata dei laici alla discussione, con possibilità di assistere alla conseguente deliberazione, non porta a ravvisare alcun particolare problema di conformità costituzionale avuto riguardo alla tutela dell'indipendenza *esterna* dei magistrati, non potendo comunque in radice gli avvocati e i professori universitari partecipare pienamente ai lavori dell'organo ausiliario in posizione di parità con i componenti togati. In questi termini, la circostanza che, anzi, il contributo dei primi possa arricchire la formulazione del parere, in ragione delle particolari competenze e conoscenze maturate dai membri laici per la propria qualificazione professionale e la loro *vicinanza* alle vicende concrete del distretto nel quale esercitano le funzioni i magistrati da valutare, impone semmai di risolvere le questioni operative che possono porsi garantendo in concreto la migliore possibilità di esercizio della nuova facoltà.

In ogni caso, il dato che emerge in proposito è la valorizzazione dell'autonomia di cui godono i membri laici nell'esercitare questa funzione²², i quali risultano così responsabilizzati nell'apportare il loro contributo tanto nell'*an* quanto nelle modalità contenutistiche ritenute di volta in volta opportune, al fine di alimentare una maggiore serietà e un maggiore rigore oggettivo nelle valutazioni di professionalità.

4. Il diritto di voto attribuito a determinate condizioni alla "componente" degli avvocati e il suo necessario esercizio in via unitaria e in senso conforme alle indicazioni dei Consigli dell'ordine

L'autonomia dei singoli membri laici appena messa in luce scolora, invece, fino a scomparire rispetto all'attribuzione del diritto di voto che può essere esercitato, a determinate condizioni, dai soli membri

²² Si rammenti che *ex art.* 9 del d.lgs. n. 25/2006 i membri avvocati sono nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei Consigli dell'ordine degli avvocati del distretto in virtù del loro almeno decennale esercizio della professione con iscrizione nel distretto medesimo. Ai sensi del precedente art. 1, l'unico membro avvocato del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, nominato dal Consiglio nazionale forense, deve avere almeno venti anni di esercizio ed essere iscritto da almeno cinque anni nell'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.

avvocati e soltanto in via unitaria e in senso conforme ai dettami eventualmente forniti dal Consiglio dell'ordine. Qui, infatti, viene a instaurarsi un legame strutturale tra competente organismo dell'avvocatura e membri laici avvocati facenti parte della composizione del singolo Consiglio giudiziario.

Venendo più precisamente ai caratteri di questo meccanismo, va sottolineato che la possibilità di attivare il diritto di voto in questione sorge soltanto in presenza di una segnalazione effettuata dal Consiglio dell'ordine degli avvocati in relazione a “fatti specifici incidenti in senso positivo o negativo sulla professionalità, con particolare riguardo alle situazioni eventuali concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica” (cfr. il nuovo art. 11-*bis*, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 160/2006, nel testo risultante dalla entrata in vigore del d.lgs. n. 44/2024, al quale rinviano i nuovi commi 1-*ter* e 1-*quater* degli artt. 8 e 16 del d.lgs. n. 25/2006)²³. In questi termini, la possibilità che i membri laici avvocati possano attivamente partecipare alla deliberazione esprimendo il voto dipende a sua volta, secondo le ultime disposizioni legislative richiamate, dalla circostanza che, “nel segnalare fatti specifici”, il Consiglio dell'ordine abbia contestualmente “deliberato che questi devono comportare una valutazione di professionalità del magistrato positiva, non positiva o negativa”.

Ebbene, muovendo dalla circostanza che il legislatore ha, a questo fine, inteso conferire autonomo rilievo a una inedita “componente degli avvocati” nell'ambito del procedimento (per il Consiglio direttivo

²³ Data l'ampiezza delle circostanze in grado di orientare la valutazione del “fatto specifico” inerente alla professionalità da parte del Consiglio dell'ordine, un riferimento parametrico potrebbe essere offerto dagli stessi contenuti della Circolare del 2024. Su questa base, volendo prendere in considerazione gli elementi di novità introdotti sul piano sostanziale nel sistema delle valutazioni, una specifica questione potrebbe ad esempio porsi rispetto alla possibilità che la segnalazione interessi le “gravi anomalie in relazione all'esito degli affari nei gradi o nelle fasi successive del procedimento”: conformemente alla normativa primaria e alla stessa Circolare, infatti, la situazione di grave anomalia può essere integrata anche ove le “ragioni” del rigetto, della riforma e dell'annullamento si rivelino “in se stesse di particolare gravità” (cfr. l'art. 11, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 160/2006, come modificato dal d.lgs. n. 44/2024, e l'art. 6 della Circolare del 2024 del Csm).

della Corte di cassazione il meccanismo analogo interessa il solo “componente avvocato”), i caratteri fondamentali di questo diritto di voto consistono nel fatto che la stessa “componente” deve esercitarlo in via *unitaria* e comunque *vincolata*, vale a dire in senso conforme alla deliberazione adottata dal Consiglio dell’ordine. Diversamente dall’esercizio della facoltà di partecipazione informata, quindi, ove l’art. 16 del d.lgs. n. 25/2006, commi 1 e 1-*bis*, fa riferimento ai “componenti” avvocati e professori universitari individuati singolarmente, nel delineare il meccanismo del voto unitario il comma 1-*quater* del medesimo articolo si limita invece solo in prima battuta a valorizzare un ruolo per il singolo membro avvocato del Consiglio giudiziario, ove prevede la possibilità che “anche uno solo dei componenti avvocati” che intenda discostarsi dall’indicazione del Consiglio dell’ordine chieda al Consiglio giudiziario di sospendere la deliberazione affinché il primo adotti una nuova determinazione. Difatti, a seguito della sospensione della propria deliberazione da parte del Consiglio giudiziario (per un periodo di tempo che va dai dieci ai trenta giorni) della quale è data comunicazione al Consiglio dell’ordine, è poi la medesima “componente” a dover esprimere il proprio voto “in conformità alla nuova deliberazione del consiglio dell’ordine”, ritenendosi confermata la prima indicazione ove quest’ultimo non si sia pronunciato entro il giorno antecedente la nuova seduta del Consiglio giudiziario²⁴.

In ogni caso, anche per il diritto di voto la Circolare di recente adottata dal Csm ha precisato che lo stesso debba acquisire una sua *visibilità* all’interno del parere del Consiglio giudiziario, dovendo riportarsi nella parte dispositiva la circostanza del suo avvenuto esercizio²⁵.

Ciò premesso, i caratteri di questo diritto di voto appena tratteggiati presentano, a ben vedere, elementi di contraddittorietà e fanno sorgere alcuni dubbi di costituzionalità delle nuove disposizioni del d.lgs. n. 44/2024. È vero, infatti, che la connotazione dell’istituto, in particolare sotto il profilo della unitarietà del voto, troverebbe la propria *ratio* nella

²⁴ In proposito, è stato il legislatore delegato a sviluppare la genericità della delega sul punto, chiaramente annettendo all’indicazione del Consiglio dell’ordine degli avvocati un significato vincolante, eventualmente da ribadirsi dopo un primo sollecito in tal senso da parte dei membri laici avvocati del Consiglio giudiziario.

²⁵ Cfr. l’art. 21, comma 8, lett. b), della Circolare del 2024.

esigenza di *spersonalizzare* il contributo di ciascun membro avvocato presente nel Consiglio giudiziario²⁶; così come la correlata sottrazione di fatto della titolarità effettiva di questo diritto ai membri laici avvocati in favore del Consiglio dell'ordine, derivante dal suo necessario esercizio in maniera conforme alla deliberazione di quest'ultimo, può favorire un rafforzamento complessivo dell'avvocatura nell'utilizzo del nuovo istituto²⁷. Tuttavia, pur potendo accedere alla documentazione necessaria, al singolo membro laico avvocato resta preclusa l'autonoma valutazione del fatto specifico oggetto della segnalazione e, diversamente da quanto accade per ciascun componente togato, lo stesso non può esprimersi liberamente con un voto proprio e maturato all'esito di un esame ponderato di tutti gli elementi che emergono in sede istruttoria; né gli è consentita la facoltà di astensione in caso di persistente disaccordo rispetto alla posizione del Consiglio dell'ordine²⁸. In questo contesto, dunque, la contraddittorietà è data dal fatto che, se anche in presenza di una segnalazione il singolo membro avvocato può partecipare attivamente alla discussione formulando le proprie osservazioni a titolo individuale, ove queste non coincidano con la volontà espressa del Consiglio dell'ordine lo stesso è chiamato comunque ad assumere la posizione unitaria di segno diverso nell'ambito della "componente degli avvocati". Peraltro, a ulteriore riprova di una simile contraddittorietà, vi è il fatto che, come ora specificato dalla nuova Circolare del 2024, il Consiglio giudiziario può esercitare un potere istruttorio sulla segnalazione del Consiglio dell'ordine, comprensivo anche della possibilità di sentire in audizione il

²⁶ Cfr. il Parere del Csm del 13.3.2024 sullo schema di d.lgs. attuativo della l. n. 71/2022, pag. 48, ove sulla unitarietà del voto si legge che questa "oggettivamente ne limita l'incidenza sull'esito della deliberazione finale del Consiglio Giudiziario, il che stempera il rischio che la partecipazione al voto da parte dell'avvocatura possa essere percepita dal magistrato in valutazione come un fattore di condizionamento della sua autonomia e indipendenza".

²⁷ In proposito i vedano le considerazioni di R. ACQUAROLI, "Prendere i voti. Formazione, reclutamento e valutazione professionale dei magistrati dopo la Riforma Cartabia", in *Sussurri e grida - Osservazioni a margine di una riforma (quasi) mancata*, a cura dell'Osservatorio sull'Ordinamento giudiziario, Unione delle Camere Penali italiane, 2024, p. 17.

²⁸ Come si era peraltro prospettato nello stesso Parere del Csm del 13.3.2024, pag. 49, nel caso di conferma della deliberazione assunta dal Consiglio dell'ordine all'esito della richiesta di riesame.

magistrato sottoposto a valutazione²⁹. In questi termini, se per un verso l'esercizio di questo potere potrebbe inserire correttamente la segnalazione nel quadro d'insieme degli elementi rilevanti sterilizzandone la valenza all'esito del loro esame complessivo, anche qui, diversamente da quanto avviene per i membri togati, il singolo membro avvocato non potrebbe servirsi di tutto quanto emerso ai fini di una compiuta ponderazione. Quest'ultimo, infatti, dovrebbe continuare a seguire l'indicazione del Consiglio dell'ordine pur essendo dall'interno dell'organo istruttorio nella posizione di maturare un proprio consapevole convincimento in disaccordo rispetto a essa.

Sul piano costituzionale, poi, si pone in relazione al voto il tema della lesione del principio della *par condicio* tra i componenti dell'organo amministrativo collegiale, in considerazione della diversa posizione riconosciuta ai membri laici rispetto a quella che caratterizza i componenti togati³⁰. Per i profili che si sono messi in luce, infatti, lo statuto giuridico dei singoli membri laici appare dimidiato in termini di rispetto delle prerogative di uguaglianza, autonomia e libertà di determinazione.

Non solo, ma anche contrariamente alle intenzioni che hanno ispirato la conformazione del meccanismo, nel senso di evitare potenziali conflitti di interesse tra magistrati e avvocati membri dei Consigli giudiziari che si trovino eventualmente a difendere parti in controversie affidate all'ufficio dei primi, in questo modo si affida la titolarità sostanziale di questo diritto di voto a un organo *esterno* al Consiglio giudiziario, il Consiglio dell'ordine degli avvocati, con ancora più marcati riflessi in termini di lesione dell'indipendenza appunto *esterna* del ma-

²⁹ Sull'attività istruttoria del Consiglio giudiziario cfr. l'art. 22 della Circolare del 2024.

³⁰ Sui problemi di compatibilità del nuovo meccanismo con i principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost. sia consentito il rinvio a G. ZAMPETTI, "Valutazioni di professionalità dei magistrati e ruolo dei membri laici dei Consigli giudiziari: le recenti novità legislative tra questioni interpretative e profili di compatibilità costituzionale", cit., in part. pp. 41-43. Sul voto unitario v. M. SERIO, "Fugaci impressioni sul disegno di legge-non delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario", in *Questione giustizia*, 2 maggio 2022, par. 3, secondo il quale si tratta di "un voto per procura in quanto meramente riproduttivo, mediante un'unica di voce, di quello già espresso dal Consiglio dell'ordine": di qui "la grave menomazione della posizione individuale dei singoli componenti".

gistrato rispetto a un intervento libero dei membri laici avvocati: il quale, anzi, avrebbe il pregio di bilanciare parzialmente un difetto di tutela dell'indipendenza interna connesso alla valutazione di professionalità operata dai - soli - magistrati del distretto³¹.

A prescindere da questi profili di costituzionalità, il dato di fondo è che il legislatore abbia inteso valorizzare l'elemento della segnalazione da parte del Consiglio dell'ordine, facendole assumere nel rinnovato sistema un ruolo maggiormente *istituzionale* e ricollegando a essa la possibilità che vi acceda la deliberazione sul segno "positivo, negativo, non positivo" che al fatto specifico in questione deve ricondursi in termini di valutazione della professionalità³². In questo senso, alla luce delle norme primarie e per quanto disposto anche dalla Circolare, il Consiglio giudiziario riceve dal Csm l'elenco dei magistrati per i quali l'anno successivo inizi a decorrenza il nuovo quadriennio utile ai fini della valutazione di professionalità e, di conseguenza, comunica i relativi nominativi al Consiglio dell'ordine degli avvocati interessato "al fine di acquisirne le segnalazioni"³³. Le medesime segnalazioni sono in ogni caso trasmesse da parte del Consiglio giudiziario all'organo di governo autonomo della magistratura³⁴ e da esse, appunto per volontà del Consiglio dell'ordine, potrebbe eventualmente scaturire il diritto di voto della "componente degli avvocati".

³¹ In proposito v. ancora G. ZAMPETTI, "Valutazioni di professionalità dei magistrati e ruolo dei membri laici dei Consigli giudiziari: le recenti novità legislative tra questioni interpretative e profili di compatibilità costituzionale", cit., in part. pp. 44-45.

³² Per il significato degli esiti della valutazione di professionalità "positiva", "non positiva" e "negativa" cfr. gli artt. 12-14 della nuova Circolare del 2024.

³³ Art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 160/2006, nel testo sostituito dall'art. 5 del d.lgs. n. 44/2024. Per la delega, cfr. l'art. 3, comma 1, lett. b), della l. n. 71/2022.

³⁴ Cfr. l'art. 16, comma 2, della Circolare del 2024: "Le segnalazioni del Consiglio dell'ordine degli avvocati, trasmesse al Consiglio giudiziario dal Presidente della Corte di appello o dal procuratore generale presso la medesima Corte, sono trasmesse obbligatoriamente dal Consiglio giudiziario al Consiglio superiore della magistratura". In proposito, l'art. 18, comma 2, della Circolare del 2024 dispone che il Consiglio giudiziario trasmetta i nominativi al Consiglio dell'ordine degli avvocati affinché quest'ultimo possa esercitare le facoltà di cui all'articolo 16, comma 1-ter, del d.lgs. n. 25/2006 "entro i trenta giorni successivi alla scadenza del periodo in valutazione".

5. *Considerazioni conclusive: in attesa della prassi futura*

In via di sintesi possono formularsi alcune considerazioni conclusive sull'introduzione dei nuovi istituti concernenti l'apporto dei membri laici dei Consigli giudiziari in sede di valutazione di professionalità dei magistrati.

In primo luogo, la facoltà di partecipare in maniera informata alle discussioni, con possibilità di assistere alle deliberazioni, non presenta – come si è detto – problemi di compatibilità costituzionale in quanto non sembra poter minare le prerogative di indipendenza *esterna* dei magistrati che sono sottoposti alle valutazioni di professionalità.

Semmai la stessa forma, limitata, di partecipazione, può anzi concorrere a temperare i potenziali pericoli per l'indipendenza *interna* invece legati alla circostanza che a operare la singola valutazione professionale siano i soli membri togati del Consiglio giudiziario che operano nel medesimo distretto del magistrato sottoposto a valutazione. Anzi, determinando, laddove stabilmente esercitata, l'arricchimento degli apporti istruttori all'interno del Consiglio giudiziario, tale novità finisce per essere a livello di sistema quella più rilevante: a questo proposito, se essa non è subordinata a particolari condizioni quanto al suo esercizio, quale contributo appunto *minimo* che i membri laici possono recare nell'ambito del procedimento essa andrebbe comunque favorita riservandole la più ampia implementazione in concreto³⁵.

Quanto al diritto di voto, si sono in primo luogo messi in luce alcuni profili di contraddittorietà e di compatibilità costituzionale che si accompagnano alla conformazione del nuovo istituto da parte del legislatore in termini di ragionevolezza intrinseca e di equilibrato rapporto

³⁵ Nel frattempo, integrando il testo dell'art. 16, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 25/2006, l'art. 1, comma 1-*bis*, del d.l. n. 178/2024 convertito, con modificazioni, nella l. n. 4/2025 ha riconosciuto la possibilità per i membri laici dei Consigli giudiziari di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni, previo accesso alla documentazione necessaria, anche in materia di incompatibilità di sede dei magistrati per rapporti di parentela o affinità con esercenti la professione forense ovvero con magistrati o ufficiali o agenti di polizia giudiziaria della stessa sede (cfr. gli artt. 18 e 19 del r.d. n. 12/1941), nonché in materia di assegnazione di sede, di passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e di conferimento delle funzioni semidirettive e direttive dei magistrati (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 160/2006).

con i principi costituzionali ricollegabili al sistema delle valutazioni di professionalità. Forse, per ovviare alle incongruenze connesse al fatto che lo stesso principio costituzionale di indipendenza dei magistrati sembrerebbe minato proprio sotto il profilo che a esercitare un'influenza sul meccanismo deliberativo del Consiglio giudiziario sia una *forza* istituzionale propriamente *esterna* a essa quale è il Consiglio dell'ordine degli avvocati, si sarebbe diversamente potuto ideare un contributo sempre rinforzato degli Ordini ma offerto nella forma della *relazione* o del *parere* che, senza incidenza sul meccanismo della votazione, l'organo ausiliario del Csm sia tenuto a prendere in considerazione ai fini della valutazione³⁶. Oppure, al fine di riconoscere una rilevanza agli organismi ufficiali dell'avvocatura nell'ambito della valutazione di professionalità, si sarebbe potuto configurare un contributo dei medesimi nel senso della partecipazione diretta alla votazione dei rispettivi componenti *pro tempore*, quali ad esempio i presidenti dei Consigli dell'ordine degli avvocati o loro delegati³⁷.

Resta il fatto che, per la verità, la soluzione più ragionevole sarebbe forse quella di aumentare le competenze dei membri laici garantendo loro la piena partecipazione ai lavori dell'organo collegiale relativi alle valutazioni di professionalità³⁸: del resto, sono tali membri a essere

³⁶ Sulla possibilità di una attiva partecipazione dei Consigli dell'ordine all'*iter* di valutazione del magistrato, "attraverso la predisposizione di relazioni dettagliate aventi ad oggetto lo svolgimento dell'attività giurisdizionale da parte del giudice", F. BARBIERI, "La misurazione della professionalità dei magistrati: un pilastro della qualità della giustizia", in *Annali del Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise*, n. 21/2020, p. 434. Secondo C. CASTELLI, "Consigli Giudiziari: paure, potere, funzionalità", in *Giustizia Insieme*, 26 maggio 2022, par. 5, sarebbe più efficace e corretto "un coinvolgimento diretto del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati che dovrebbe essere chiamato a dare un proprio parere (che può anche consistere in un semplice 'Nulla da osservare') sulle valutazioni": il che "da un lato responsabilizzerebbe l'organo e dall'altro spersonalizzerebbe il parere".

³⁷ Si ricordi che, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 25/2006, il presidente del Consiglio nazionale forense è membro di diritto del Consiglio direttivo della Corte di cassazione.

³⁸ Come affermano N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 65, rilevando la centralità del modo di redazione dei pareri nelle valutazioni di professionalità, "più che votare, ciò che conterebbe è porre i laici nella stessa posizione dei togati, consentendo loro la partecipazione a pieno titolo a tutti i lavori".

parte integrante di una struttura congegnata dal legislatore in termini di compresenza di componenti togati e laici in ragione della rispettiva qualificazione, dove ai primi viene comunque riconosciuta la maggioranza numerica in maniera preponderante.

In conclusione, se le limitate novità procedurali andranno meglio analizzate alla luce degli sviluppi della prassi in termini di maggiore o minore incidenza che in concreto potranno esercitare sui meccanismi di funzionamento dei Consigli giudiziari, è indubbio che le stesse individuano dei compiti da cui deriva una sfida operativa per l'avvocatura nel suo complesso. In primo luogo perché, rispetto alla partecipazione informata alle discussioni con possibilità di assistere alle deliberazioni, i singoli membri laici avvocati dei Consigli giudiziari sono chiamati a una maggiore responsabilizzazione in termini di esercizio di una *facoltà* che il legislatore ha inteso riconoscere loro; in secondo luogo, in quanto ai Consigli dell'ordine degli avvocati è invece richiesto un impegno serio nel raccogliere adeguatamente gli elementi che possono ragionevolmente confluire in una segnalazione da trasmettere agli organismi deputati alla valutazione di professionalità e dalla quale, pur con le perplessità che si sono manifestate, può discendere un'indicazione di voto per i membri laici avvocati.

Organizzazione delle procure e criteri di priorità

DANIELE VICOLI

Sommario: 1. *La nuova cornice normativa* – 2. *Il modello “misto”: i criteri di priorità tra “legge quadro” e progetti organizzativi* – 3. *L’annosa questione dei rapporti con l’art. 112 Cost.* – 4. *La fase di attuazione della riforma: inerzia del Parlamento e attivismo del CSM.*

1. *La nuova cornice normativa*

Venuti alla ribalta negli anni Novanta¹, i criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato, al culmine di una lunga parabola, sono usciti dalla sfera amministrativa per trovare riconoscimento legislativo².

Al tema, la l. 27 settembre 2021, n. 134, nel tracciare le coordinate del modello da seguire, dedicava una puntuale direttiva³. Sul piano at-

¹ A partire dalla celebre “circolare Zagrebelsky”: v. PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI TORINO, “Criteri di priorità nella conduzione delle indagini preliminari in ordine a notizie di reato”, *Cassazione penale*, 1991, p. 362. Meno citata ma molto significativa è la decisione del CSM, Sezione disciplinare, 20 giugno 1997, *Cassazione penale*, 1998, p. 1489, con nota di D. CARCANO, “Stabilire i criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti è un dovere dei capi degli uffici”.

² In precedenza, non erano mancati momenti di “emersione” legislativa ma solo in via transitoria (è il caso dell’art. 227 d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51) o con esclusivo riguardo alla formazione dei ruoli d’udienza (è il caso dell’art. 132-bis disp. att. c.p.p.). In origine, quest’ultima disposizione, inserita dal d. l. 24 novembre 2000, n. 341, conv. in l. 19 gennaio 2001, n. 4, si limitava a valorizzare le ragioni d’urgenza legate allo scadere dei termini di custodia cautelare; le successive e plurime modifiche ne hanno radicalmente mutato la fisionomia, che oggi si caratterizza per un robusto catalogo di processi da ritenersi, sulla base del titolo di reato o di altri indici, prioritari.

³ Art. 1 comma 9 lett. i l. n. 134/2021: “prevedere che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l’efficace e uniforme esercizio dell’azione penale, nell’ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, individuino criteri di priorità trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto

tuativo, l'*iter* del d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 si è poi intrecciato con la riforma dell'ordinamento giudiziario (l. 17 giugno 2022, n. 71). Quest'ultima (art. 13 comma 1) è intervenuta sull'art. 1 d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106 nella parte relativa al progetto organizzativo, la cui elaborazione rientra tra i compiti affidati al procuratore della Repubblica. Duplice l'ottica sottesa alle modifiche: implementare i contenuti di quel documento, che deve recare l'indicazione anche dei criteri di priorità (art. 1 comma 6 lett. *b* d. lgs. n. 106/2006); assimilarne la procedura per il varo a quella delle tabelle (comma 7).

In questa cornice, restavano da calibrare gli aspetti di natura processuale, riguardanti in specie il coordinamento con le dinamiche della fase investigativa. In tal senso, il d. lgs. n. 150/2022 ha inserito nella trama codicistica due previsioni. Entrambe fungono da raccordo con i criteri di priorità da stabilire nel piano che disegna l'assetto interno dell'ufficio: una impone di osservarli nel gestire le notizie di reato ed esercitare l'azione penale (art. 3-*bis* disp. att. c.p.p.); l'altra di tenerne conto ai fini dell'avocazione nei casi degli artt. 412 e 421-*bis* c.p.p. (art. 127-*bis* disp. att. c.p.p.).

Da collegare alla logica ispiratrice del nuovo corso, tali regole non sono immuni da riflessi problematici, che qui possono essere solo accennati. Si allude al difficile rapporto con quei meccanismi pensati allo scopo di evitare la stasi del procedimento (art. 415-*ter* c.p.p.). L'equivoco è agevole da cogliere: da un lato, s'impone la "fedeltà" a un modello operativo che induce a postergare le indagini e le determinazioni finali relative a certe categorie di *notitiae criminis*; dall'altro, vengono introdotti congegni di natura sollecitatoria, ai quali fa eco il potere di avocare il procedimento⁴.

Lasciati sullo sfondo tali risvolti, a rilevare è il messaggio che viene veicolato: i criteri di priorità, sebbene vedano la luce in chiave organizzativa, hanno ricadute sul versante processuale; una volta definita la

alle altre, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili; allineare la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle procure della Repubblica a quella delle tabelle degli uffici giudicanti".

⁴ Sul tema, v. A. CABIALE, "I nuovi controlli giudiziali sui tempi della fase investigativa: una riforma tanto attesa quanto indispensabile", *lalegislaZIONEpenale.eu*, 4 marzo 2022, p. 44 ss.

relativa tavola, ad essere influenzate sono le scelte degli uffici requirenti nelle diverse articolazioni⁵. Il dato era ormai pacifico, ma l'averlo riconosciuto segna un passo in avanti verso una gestione trasparente della materia.

2. Il modello “misto”: i criteri di priorità tra “legge quadro” e progetti organizzativi

Il modello delineato si articola in una legge che fissi i criteri generali e nella successiva elaborazione ad opera delle procure di quelli più specifici (art. 1 commi 6 lett. *b* d. lgs. n. 106/2006); a esplicitare i secondi deve essere il progetto organizzativo, che il CSM è chiamato ad approvare (comma 7).

È una svolta da accogliere con grande favore: per troppo tempo, in un ambito così denso d'implicazioni si è navigato a vista, sulla scorta di indirizzi rimessi – nel solco delle circolari adottate dal CSM⁶ – nelle mani delle singole procure⁷. Rispetto a questa lunga stagione il cambio di rotta è drastico: i criteri di priorità devono poggiare su una base legale, che identifica il tratto distintivo della riforma.

L'ottica è quella di colmare una lacuna non più tollerabile: il ricorso a una scala di priorità nel perseguire i reati e nell'impiegare le risorse disponibili affonda le radici nel terreno della politica criminale; di qui, il tema della legittimazione democratica che deve accompagnare

⁵ In tal senso, è significativo un passaggio della Relazione illustrativa del d. lgs. n. 150/2022, p. 253: “nello spirito della riforma, si è comunque ritenuto necessario rimarcare anche in sede di disciplina processuale che i criteri di priorità non hanno valenza puramente organizzativa, ma sono destinati a incidere sulle scelte procedurali del pubblico ministero, sin dall'attività successiva all'iscrizione della notizia di reato”.

⁶ Di fondamentale importanza è la “Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura” approvata con delibera del 16 novembre 2017 e poi modificata con delibera del 16 dicembre 2020.

⁷ Per un quadro ricognitivo, v. G. MONACO, “Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione”, *federalismi.it*, 2022, n. 9, p. 24 ss.; L. RUSSO, “I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza”, *archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*, 9 novembre 2016, p. 7 ss.

scelte di quel tipo⁸. All'origine del problema, vi sono le cause che hanno determinato la crisi dell'assetto costituzionale nel quale s'inserisce l'art. 112 Cost. In linea teorica, il principio di obbligatorietà dovrebbe bilanciare l'indipendenza esterna garantita al pubblico ministero: un soggetto in termini politici irresponsabile in ragione di un agire che non contempla margini di apprezzamento discrezionale⁹. Ma se – come i fatti si sono incaricati di dimostrare – cade la premessa, il baricentro della politica criminale scivola dal piano legislativo verso quello giudiziario.

Al fenomeno non sono estranei i criteri di priorità, che – anzi – ne rappresentano un aspetto saliente: viene costruita una gerarchia delle notizie di reato secondo opzioni che, se prive di copertura democratica, alterano in modo irreparabile il quadro dei rapporti tra poteri¹⁰.

Allo scopo di sanare tale patologia, è stato definito lo schema che – come detto – vede coinvolto il Parlamento nel ruolo di guida delle procure. Non solo è una soluzione virtuosa, nella misura in cui salda al ruolo dell'organo munito di rappresentanza diretta il controllo sull'esercizio delle funzioni di rilievo pubblico, tra le quali rientra quella requirente; ma – considerati i tasselli che compongono il mosaico costituzionale – anche l'unica praticabile.

Se questa è la chiave di lettura, non vi è dubbio che i diversi passaggi dell'*iter* di riforma abbiano sortito effetti benefici.

Basti pensare che, nell'impostazione del d.d.l. Bonafede¹¹, il Parlamento era relegato ai margini: mero spettatore degli indirizzi operativi affidati ai procuratori della Repubblica. Si deve al progetto Lattanzi¹² il merito di aver evidenziato il nesso tra priorità e politica criminale

⁸ V. D. VICOLI, "Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost: un tentativo di razionalizzazione", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2003, p. 280 ss.

⁹ V. F. CAPRIOLI, "I criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato, tra 'delega Cartabia' e legge di riforma dell'ordinamento giudiziario", *Cassazione penale*, 2024, p. 1441.

¹⁰ V. P. FERRUA, "Criteri di priorità", in AA. VV., *L'obbligatorietà dell'azione penale*, Giuffrè Francis Lefebvre/Milano, 2021, p. 27.

¹¹ Art. 3 comma 1 lett. b d.d.l. AC 2345, "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello", presentato in data 13 marzo 2020.

¹² Elaborato dalla Commissione di studio istituita dal Ministro della giustizia con

nel suggerire un modello bifasico che faceva leva sull'intervento del legislatore al fine di fissare "i criteri generali necessari a garantire efficacia e uniformità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi". Entro la cornice di uno schema a "due tempi", si poneva l'accento sulla natura dinamica dei criteri, frutto di una "puntuale concretizzazione [...] da parte degli uffici sul piano territoriale". L'idea era quella di superare la logica "ingessata" dell'art. 132-*bis* disp. att. in favore di un sistema elastico, da modulare secondo le indicazioni dettate dal Parlamento a cadenze periodiche. Al riguardo, nel silenzio della proposta di legge delega, si era sostenuto che lo strumento più congeniale sarebbe stato quello dell'atto d'indirizzo politico¹³.

Da questo percorso si è allontanata la scelta finale, che – come visto – è caduta sulla legge quale veicolo delle direttive di fonte parlamentare. Sulle istanze di flessibilità è prevalso – e le ragioni meritano adesione – l'obiettivo di assicurare un assetto "più affidabile" nell'ottica di rendere stabili e vincolanti le *guidelines* stabilite dal Parlamento¹⁴. In questo modo, si è inteso scongiurare il rischio di frequenti oscillazioni dovute al mutare delle maggioranze politiche o all'emergere nell'opinione pubblica di contingenti spinte repressive¹⁵. Simili scenari – non così remoti – avrebbero reso ardua l'opera demandata alle procure, costrette a districarsi in un panorama mutevole.

Volgendo lo sguardo alla dimensione attuativa della "legge quadro", spicca la pluralità di voci istituzionali che sono chiamate a parteciparvi (art. 1 comma 7 d. lgs. n. 106/2006). La centralità del CSM si coglie già a monte dell'*iter*: l'organo di autogoverno traccia le coordinate di riferimento sulla base di "modelli standard" varati con deliberazione¹⁶. In sede di elaborazione del singolo progetto organizzativo, occorre sentire il dirigente dell'ufficio giudicante e il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati. Si arriva così al passaggio conclusivo: il

il d.m. 16 marzo 2021 e presieduta dal dott. Giorgio Lattanzi. V. "Relazione finale e proposte di emendamenti", *sistemapenale.it*, 25 maggio 2021, p. 17.

¹³ V. N. ROSSI, "I 'criteri di priorità' tra legge cornice e iniziative delle procure", *Questione giustizia*, 2021, n. 4, p. 79.

¹⁴ V. F. CAPRIOLI, "I criteri di priorità", cit., p. 1440.

¹⁵ N. ROSSI, "I criteri di priorità", cit., p. 79.

¹⁶ A stabilirlo con una puntuale modifica è stato l'art. 4 comma 1 lett. a d. lgs. 28 marzo 2024, n. 44.

documento, la cui efficacia è fissata in quattro anni¹⁷, viene approvato dal CSM, “previo parere del consiglio giudiziario e valutate le eventuali osservazioni del Ministro della giustizia”.

È in questo contesto che va presa in esame l'altra direttrice della riforma: “allineare” il progetto organizzativo alle tabelle, che sono il fulcro dell'assetto interno agli uffici giudicanti (art. 1 comma 9 lett. *i l. n.* 134/2021).

Il tema vanta un risalente *background* e rinvia alle questioni originate dal ruolo del CSM sul piano dei rapporti con le procure. A partire dal 1998, a legittimare compiti d'indirizzo era stato l'art. 7-ter comma 3 ord. giud., che assegnava al CSM la prerogativa di dettare “criteri generali per l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero e per l'eventuale ripartizione di essi in gruppi di lavoro”¹⁸. A inaugurare – almeno nelle intenzioni¹⁹ – un cambio di paradigma era stato il d. lgs. n. 106/2006, che, al fine di porre un argine all'interventismo del CSM e rafforzare l'autonomia dei procuratori della Repubblica, aveva espunto dal sistema l'art. 7-ter comma 3 ord. giud.

In controtendenza rispetto a tali sviluppi sono da leggere quelli più recenti. A ispirarli è una logica che mira a irrobustire le funzioni del CSM, oggi senza dubbio attore protagonista nella materia che concerne l'organizzazione degli uffici requirenti²⁰. Peraltro, va detto che

¹⁷ È prevista una clausola di “ultrattività”: una volta decorso il quadriennio, “l'efficacia del progetto è prorogata fino a che non sopravvenga il nuovo” (art. 1 comma 7 d. lgs. n. 106/2006).

¹⁸ V. G. DI FEDERICO, “Consiglio superiore della magistratura: composizione, funzioni, *iter* e forma delle decisioni”, in ID. (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, BUP/Bologna, 2019, p. 287.

¹⁹ Sul persistente ruolo del CSM di “vertice organizzativo della magistratura”, v. G. DI FEDERICO, *ibidem*, p. 288. In particolare, diverse circolari (tra cui, quella sulla organizzazione degli uffici di procura approvata con delibera del 16 novembre 2017; v. § 2.3) avevano ribadito che i capi degli uffici requirenti fossero tenuti alla trasmissione del progetto *ex art.* 1 comma 6 d. lgs. n. 106/2006 al CSM, al quale spettava valutarlo.

²⁰ Nella relazione illustrativa della “Circolare sull'organizzazione degli Uffici di Procura” approvata con delibera del 3 luglio 2024, si evidenzia che, nell'ambito dell'assetto delineato dalla l. n. 71/2022, “la responsabilità decisionale del procuratore della Repubblica è stata [...] confermata, ma deve svolgersi all'interno di un progetto nel quale confluiscono gli apporti di conoscenza e le valutazioni di una pluralità di

l'input di equiparare il progetto dell'art. 1 comma 6 d. lgs. n. 106/2006 alle tabelle è stato recepito solo in parte. Queste ultime, infatti, sono stabilite con decreto del Ministro della giustizia in conformità alle deliberazioni assunte dal CSM “sulle proposte del Primo presidente della Corte di cassazione o dei presidenti delle corti di appello, sentiti il Consiglio direttivo della Corte di cassazione o i consigli giudiziari” (art. 7-*bis* comma 1 ord. giud.). Non ricalca, con gli adattamenti che sarebbero stati necessari²¹, tale schema quello – sopra descritto – da seguire per l'approvazione del progetto organizzativo. A rappresentare un comune denominatore è l'orizzonte temporale di efficacia, pari anche per le tabelle a quattro anni (art. 7-*bis* comma 1 ord. giud.).

Una volta varato, il progetto è aperto a modifiche per esigenze sopravvenute. Al riguardo, si registra un ritocco normativo²² nell'ottica dell'allineamento alle tabelle: trovano spazio applicativo, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 7-*bis* commi 2, 2.1, 2.4 e 2.5 ord. giud.

3. *L'annosa questione dei rapporti con l'art. 112 Cost.*

Sebbene il quadro sia mutato in misura significativa, non possono dirsi sopite le tensioni con i valori costituzionali. La previsione di una base legale, infatti, non è risolutiva; restano, sul versante dell'art. 112 Cost., gli interrogativi di sempre.

Stando al dato letterale (art. 1 comma 6 lett. *b* d. lgs. n. 106/2006), i criteri di priorità sono “finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre”.

Questa proiezione funzionale, se considerata in modo isolato, rischia di lasciare in ombra alcuni aspetti della realtà applicativa.

Uno affiora all'interno dello stesso progetto organizzativo: devono essere adottate le misure volte a “garantire l'efficace e uniforme eserci-

soggetti istituzionali, in cui il ruolo del CSM è forte e centrale e le scelte del capo dell'ufficio non sono più frutto di opzioni solo personali” (p. III).

²¹ V. R. APRATI, “Criteri di priorità e progetti organizzativi delle procure”, *lalegislazonepenale.eu*, 24 maggio 2022, p. 42.

²² Dovuto all'art. 4 comma 1 lett. *b* d. lgs. n. 44/2024.

zio dell'azione penale" (art. 1 comma 6 lett. *a* d. lgs. n. 106/2006). È una formula iperbolica, che esprime lo scopo ideale sotteso all'art. 112 Cost., cioè di "una risposta giudiziaria a ogni notizia di reato non manifestamente infondata"²³. Nella consapevolezza, però, che così declinato sia utopistico, l'obiettivo – aggiunge l'art. 1 comma 6 lett. *a* d. lgs. n. 106/2006 – va perseguito "tenendo conto dei criteri di priorità", a loro volta da definire alla luce del "numero degli affari da trattare [...] e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili" (lett. *b*)²⁴.

Tale paradigma, nel sottolineare l'esigenza d'individuare mete realistiche, svela come al tema delle priorità sia legata una complessa gestione, che non si esaurisce nel fissare l'ordine secondo cui istruire le notizie di reato. Una griglia di questo tipo risente – e quindi deve essere coerente con gli stessi – di molteplici fattori; si pensi all'impiego della polizia giudiziaria nonché del personale amministrativo e delle dotazioni materiali, alla fisionomia dei c.d. gruppi di lavoro, alle direttive di tipo investigativo e sul ricorso ai riti alternativi²⁵.

Più in generale, è ormai pacifico che le priorità rilevano sul piano dell'art. 112 Cost., dal quale discende – come noto – l'obbligo di svolgere indagini complete dopo l'acquisizione di ogni *notitia criminis*. Su questo terreno, la scelta di seguire criteri di precedenza non significa che il pubblico ministero, per quei reati ritenuti "secondari", sia esonerato dal dovere di compiere le verifiche indispensabili ai fini dell'art. 326 c.p.p.²⁶. Ove si resti fedeli a tale assunto, diventano praticabili solo delle deviazioni, per quanto attiene ai tempi dell'agire investigativo, dall'asettico parametro che poggia sulla sopravvenienza cronologica delle notizie di reato. Un simile approccio non è bandito dall'art. 112

²³ P. FERRUA, "Criteri di priorità", cit., p. 26.

²⁴ Ad avviso di J. DELLA TORRE, "I criteri di priorità nella trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale", in T. BENE, M. BONTEMPELLI, L. LUPÁRIA DONATI (a cura di), *Nuove dinamiche del procedimento penale, Riforma Cartabia – Le modifiche al sistema penale*, vol. II, Giappichelli/Torino, 2024, p. 49, questi parametri – insieme alla "specifica realtà criminale e territoriale" – sono da intendere come "strumento ponte", cioè funzionale a "semplificare il passaggio tra legge-cornice e priorità vere proprie".

²⁵ V. F. CAPRIOLI, "I criteri di priorità", cit., p. 1438.

²⁶ V. D. VICOLI, "Scelte del pubblico ministero", cit., p. 273.

Cost., se inteso razionalmente e non in nome di un esasperato meccanicismo²⁷. Il concetto può riassumersi in queste parole: se alcuni reati dovessero andare incontro a una scontata prescrizione, tale ricaduta “non [deriverebbe] dai criteri di priorità seguiti, ma dalla oggettiva impossibilità di trattazione [da parte dell’ufficio] di tutte le notizie di reato. Una impossibilità che [permarrebbe], qualunque [fosse] il criterio di priorità adottato”²⁸.

Va detto, però, con molta chiarezza che, escluse alcune “isole felici”, la tesi di una funzione soltanto regolativa non è oggi sostenibile. Le priorità, in sinergia con l’insufficienza dei mezzi e i limiti cronologici alla punibilità²⁹, danno vita a una selezione che è strumentale a ridurre il carico di lavoro: una certa quota di procedimenti finisce su binari non più lenti ma morti.

Muovono da queste premesse le opinioni che giungono a diagnosticare una lesione dell’art. 112 Cost.³⁰. A fronte di tali rilievi, può osservarsi che è proprio quello scarto tra le risorse disponibili e il numero delle notizie di reato da trattare a rendere inesigibile l’obbligo, con i relativi corollari, sancito dall’art. 112 Cost. In simile contesto, i criteri di priorità – è stato evidenziato – non sono né la causa della crisi in cui versa il principio costituzionale né la soluzione: rappresentano il “tentativo di governare nella maniera più razionale [...] quel grave *deficit* di effettività”³¹. Fino al varo di interventi – che per ora sono oltre la linea dell’orizzonte – su larga scala, va gestita la realtà applicativa dell’art. 112 Cost., con l’obiettivo di assicurare scelte trasparenti e uniformi.

²⁷ Per alcuni rilievi in tal senso, v. M. CHIAVARIO, “L’obbligatorietà dell’azione penale: il principio e la realtà”, in AA. Vv., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè/Milano, 1994, p. 84-85 e 95.

²⁸ V. ZAGREBLESKY, “Stabilire le priorità nell’esercizio obbligatorio dell’azione penale”, in AA. Vv., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè/Milano, 1994, p. 105.

²⁹ V. C. CESARI, “L’inflazione delle notizie di reato e i filtri selettivi ai fini del processo”, in AA. Vv., *Tempi irragionevoli della giustizia penale*, Giuffrè/Milano, 2013, p. 23, che di conseguenza vede nei criteri di priorità un “meccanismo ipocrita”.

³⁰ Nel più recente periodo, v. O. MAZZA, “Il processo che verrà: dal cognitismo garantista al decisionismo efficientista”, *Archivio penale*, 2022, n. 2, p. 9; S. LONATI, “I criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale: verso un sistema ad azione pilotata legislativamente?”, *Archivio penale*, 2023, n. 1, p. 20 ss.

³¹ F. CAPRIOLI, “I criteri di priorità”, cit., p. 1442.

4. *La fase di attuazione della riforma: inerzia del Parlamento e attivismo del CSM.*

Se, dunque, i criteri di priorità rispondono all'esigenza di stabilire "in che modo va distribuito il rischio della (inevitabile) violazione" dei precetti sottesi all'art. 112 Cost.³², il tema centrale torna ad essere quello di un percorso che goda della necessaria investitura democratica.

In questa direzione – come visto – è andata la recente riforma, foriera di un modello che va ora misurato sul piano dei passi attuativi in concreto compiuti.

Nella colpevole inerzia del Governo, pende in Senato un d.d.l. d'iniziativa parlamentare³³, il cui esame in Commissione giustizia, dopo una serie di audizioni, sembra in fase stagnante. Si prevede, in particolare, l'innesto dell'art. 3-ter disp. att. c.p.p., che – rubricato "Criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale" – li declina in questi termini: "a) gravità dei fatti, anche in relazione alla specifica realtà criminale del territorio e alle esigenze di protezione della popolazione; b) tutela della persona offesa in situazioni di violenza domestica, o di genere e di minorata difesa; c) offensività in concreto del reato, da valutare anche in relazione alla condotta della persona offesa e al danno patrimoniale e/o non patrimoniale ad essa arrecato nonché alla mancata partecipazione da parte dell'indagato a percorsi di giustizia riparativa nelle indagini preliminari".

Il riferimento alla "gravità dei fatti" esprime un parametro troppo vago, inadeguato rispetto al ruolo che è attribuito alla legge-cornice. L'idea di ancorare il sistema di priorità al "peso specifico" dei reati non è di per sé sbagliata; il punto è che, lungo questa direttrice, andrebbe costruita una scala, capace di orientare l'opera di dettaglio rimessa ai singoli uffici del pubblico ministero. In questo senso, una tecnica normativa per cataloghi di reati non appare congeniale: si finirebbe per cadere nell'errore opposto, cioè quello di esaurire gli spazi da lasciare, invece, alla valutazione delle procure. La fonte legislativa deve disegnare una tavola di priorità che, alla luce di una "mappatura" dei beni giuridici e delle relative forme di lesione, stabiliscano una ge-

³² F. CAPRIOLI, *ibidem*, p. 1441.

³³ È il d.d.l. AS 933, presentato in data 10 novembre 2023.

rarchia degli stessi. In quest'ottica, nei progetti organizzativi, all'interno delle diverse aree di tutela, sarebbe da definire un ordine modulato sul grado di offesa insito nelle pertinenti norme incriminatrici; a fungere da pietra angolare dovrebbe essere la pena edittale, nella misura in cui riflette l'intensità del *vulnus* arrecato a un medesimo interesse³⁴.

Da questo modello non è distante il criterio che fa perno sulle esigenze di tutela della persona offesa nei casi di "violenza domestica o di genere e di minorata difesa". La formulazione normativa potrebbe essere migliorata, ma sul piano del metodo è coerente con lo schema "bifasico" da mettere in atto.

Tornando al parametro dell'astratta gravità, vi è un ulteriore profilo da considerare in chiave critica. Il disvalore del fatto andrebbe apprezzato "anche in relazione alla specifica realtà criminale del territorio e alle esigenze di protezione della popolazione". L'inciso evoca e ricalca quello che compare nell'art. 1 comma 6 lett. *b* d.lgs. n. 106/2006, nella parte in cui impone di tenere conto non solo del numero degli affari da trattare e di un impiego efficiente delle risorse disponibili, ma anche della "specificità realtà criminale e territoriale".

È questo un terreno molto insidioso: affiora il pericolo di una eterogeneità dei fini, cioè di legittimare i capi degli uffici requirenti a compiere quelle scelte di politica criminale che la riforma ha inteso ricondurre nel fisiologico alveo della legge³⁵. Senza dubbio, a dare forma al progetto organizzativo devono concorrere eventuali istanze di tipo locale. Questa "taratura" calibrata sul territorio deve, però, inserirsi nel contesto delle direttive di matrice legislativa, al riguardo chiamate a specificare indici oggettivi di riferimento, come – ad esempio – quelli offerti da un'esaustiva e "ragionata" analisi dei flussi delle notizie di reato.

Insensibile al tema è il d.d.l., che anzi, nel richiamare in via generica le "esigenze di protezione della popolazione", amplifica le ambiguità dell'art. 1 comma 6 lett. *b* d.lgs. n. 106/2006. Vi si potrebbe scorgere, infatti, una delega ai procuratori della Repubblica, che – assunte le vesti d'interpreti, su base geografica, della domanda di repressione penale –

³⁴ V. D. VICOLI, "Scelte del pubblico ministero", cit., p. 278.

³⁵ V. le stringenti osservazioni di F. CAPRIOLI, "I criteri di priorità", cit., p. 1448.

avrebbero così titolo per selezionare le condotte criminose meritevoli di una più urgente risposta. Di questa logica, peraltro, si avverte l'eco nelle parole del CSM, che, nel sostenere la necessità di opzioni organizzative partecipate, ha posto l'accento sull'“ausilio dei singoli magistrati dell'Ufficio, particolarmente vicini [...] alle istanze del territorio e, per questo, maggiormente consapevoli delle difficoltà di tradurle in pratica attraverso l'azione giudiziaria”³⁶. Non è un messaggio rassicurante, di certo smentito dal nuovo assetto che – come visto – mira a salvaguardare gli equilibri costituzionali. Da questa prospettiva si colgono i limiti e le lacune del d.d.l., che, lodevole nel tenere viva l'attenzione sulla materia e, quindi, rappresentare uno stimolo per il Governo, va rivisitato a fondo, anche per evitare tradimenti dello spirito riformistico.

Il terzo criterio valorizza l'offensività in concreto del reato. È banale ricordare che ciascuna norma incriminatrice, nella sfera empirica, non ha un solo “modo d'essere”: le forme di manifestazione sono molteplici e graduabili in base all'entità della lesione al bene giuridico tutelato. Di questa “cifra” va, quindi, considerata l'incidenza al fine di rendere flessibile l'ordine fondato sulla gravità astratta, anche per scongiurare gli effetti distorti originati da una sorta di rinuncia preventiva ad accertare e punire i reati che occupano i gradini più bassi della scala gerarchica³⁷. Ne deriva che il legislatore è chiamato a definire i coefficienti rilevanti³⁸, poi destinati a trovare sviluppo nei progetti organizzativi. È sul punto che il d.d.l. risulta deficitario e maldestro: dei fattori enucleati, solo quello relativo al danno è idoneo allo scopo; dei restanti, uno è fumoso (la condotta della persona offesa) e l'altro (l'omessa partecipazione a percorsi di giustizia riparativa) inconciliabile con l'art. 24 comma 2 Cost.

A ritmi ben diversi da quelli della sede legislativa viaggia l'attività del CSM funzionale alla redazione dei progetti organizzativi che avranno come arco cronologico di vigenza il quadriennio 2026-2029.

³⁶ CSM, “Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura” approvata con delibera del 16 novembre 2017, § 2.2.

³⁷ V. P. FERRUA, “Criteri di priorità”, cit., p. 27.

³⁸ V. F. CAPRIOLI, “I criteri di priorità”, cit., p. 1451, che evidenzia come, in numerosi progetti organizzativi, siano indicati i parametri da considerare: “le modalità del fatto, l'intensità della lesione all'interesse penalmente protetto, l'entità del danno cagionato (e non risarcito o altrimenti rimosso), il numero delle vittime, le caratteristiche personali dell'imputato e così via”.

Di notevole interesse è la circolare da ultimo emanata³⁹, che, nel far seguito alle novità normative introdotte dalla l. n. 71/2022 e dal d. lgs. n. 44/2024, dedica l'art. 4 ai criteri di priorità.

Sul piano della definizione di questi ultimi, il contributo è modesto. Si stabilisce che va “in ogni caso” garantita precedenza assoluta alla trattazione (art. 4 comma 3): a) dei procedimenti indicati dall'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.; b) delle richieste cautelari personali per i reati dell'art. 132-*bis* comma 1 lett. *a bis* disp. att. c.p.p.⁴⁰. Nella relazione illustrativa che accompagna il documento, si sottolinea che viene così individuato un requisito minimo, al fine di “rimarcare la necessità inderogabile per il procuratore della Repubblica di attenersi alle priorità previste per legge”⁴¹. Nell'estendere i criteri dettati per i ruoli d'udienza al momento di acquisizione della *notitia criminis*, si colma uno scarto che aveva destato perplessità⁴². L'indispensabile coordinamento tra uffici, però, andrebbe ripensato, vale a dire muovendo dalla fase delle indagini verso quelle successive e non secondo un percorso a ritroso. A ciò si aggiungono i limiti intrinseci all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., il cui catalogo risente di innesti estemporanei e andrebbe, quindi, razionalizzato. Qui, tuttavia, le responsabilità non sono del CSM ma di un legislatore che colpevolmente latita.

A suscitare riserve è soprattutto l'inciso che connota l'art. 4 comma 1: le priorità sono da determinare “anche nell'ambito dei criteri generali eventualmente indicati dal Parlamento con legge”. Sulla sfiducia nei confronti di quest'ultimo si potrebbe convenire; il nodo, però, resta: l'art. 1 comma 6 d. lgs. n. 106/2006 configura in termini non eventuali ma necessari le direttive di fonte legislativa. Con molta disinvoltura, la circolare dà per scontato che, nell'ipotesi di stallo parlamentare, i

³⁹ CSM, “Circolare sull'organizzazione degli Uffici di Procura” approvata con delibera del 3 luglio 2024.

⁴⁰ Vale a dire quelli da c.d. “codice rosso”, il cui elenco è frutto della l. 24 novembre 2023, n. 168, che ha sostituito la lett. *a bis* dell'art. 132 comma 1 disp. att. c.p.p.

⁴¹ Si aggiunge che gli altri criteri potranno essere fissati “onde meglio adattare l'operatività dell'ufficio alle peculiarità criminali del territorio” (p. XIII).

⁴² V. G. ILLUMINATI, “Criteri di priorità e meccanismi sospensivi: un difficile conubio in tema di accelerazione dei tempi processuali”, Sez. prima “Corsie preferenziali e binari morti”, in O. MAZZA, F. VIGANÓ (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, Giappichelli/Torino, 2008, p. 366.

criteri di priorità andranno comunque stabiliti nel progetto organizzativo. Lo impongono – si dirà – le ragioni dell’efficienza, con buona pace della riforma, magari confinata nel limbo di una lunga, se non perenne, transizione.

Ancora più ambiguo è quell’ “anche”, estraneo alla simmetrica formula dell’art. 1 comma 6 d. lgs. n. 106/2006. Potrebbe intendersi nel senso di riconoscere alla legge-cornice una mera valenza accessoria: i capi degli uffici requirenti sarebbero liberi di muoversi in quel perimetro ma anche oltre. L’auspicio è che simili letture non facciano breccia: significherebbe tornare al punto di partenza, cioè quello di un pubblico ministero che, sguarnito di legittimazione democratica, compie scelte di politica criminale.

Autori

ROBERTO ACQUAROLI, *Ricercatore di Diritto penale nell'Università di Macerata, avvocato, componente Osservatorio Ordinamento giudiziario UCPI*

LUIGI ANTONIO CATELLI, *Presidente della Corte d'Appello di Ancona, Presidente del Consiglio Giudiziario di Ancona*

DANIELA CAVALLINI, *Professoressa associata in Ordinamento giudiziario dell'Università di Bologna; direttrice del Centro studi e ricerche sull'ordinamento giudiziario (<https://centri.unibo.it/cesrog/it>)*

GIOVANNI DI COSIMO, *Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Macerata*

DANIELE VICOLI, *Professore associato di Diritto processuale penale nell'Università di Bologna*

GIOVANNI ZAMPETTI, *Avvocato, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università di Milano nell'ambito del PRIN 2022 "Reform perspectives of the judiciary: impact on the efficiency of the judicial system"*

Con la riforma Cartabia ha preso avvio un'importante opera di revisione della normativa in materia di Ordinamento Giudiziario.

Il seminario svoltosi a Macerata nel dicembre del 2024, organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata e dalla Camera penale di Macerata si è soffermato su due tra i tanti temi della riforma. Innanzitutto, il nuovo ruolo degli avvocati, in particolare per quanto riguarda la loro partecipazione ai Consigli Giudiziari e i poteri loro attribuiti dal d. lgs. n. 44 del 2024, che riconosce ai componenti avvocati il diritto di voto per quanto riguarda le valutazioni di professionalità dei magistrati. L'altro tema riguarda la disciplina legislativa dei criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato, oggi contenuti nel comma 6 dell'art. 1 del d. lgs. n. 106 del 2006, che, nella formulazione della norma, pone non pochi interrogativi riguardo all'organizzazione degli uffici della procura, per quanto attiene alla priorità investigative.