



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

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 ininfluyente 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 “specificità 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.