

**‘OSSERVATORIO SUI RAPPORTI TRA LA CAMERA
PENALE DI COSENZA E LA GIUNTA
DELL’UNIONE DELLE CAMERE PENALI TALIANE’**

Istituito con Delibera della Camera Penale di Cosenza del 21 novembre 2016

‘I Consigli Giudiziari e le prospettive di riforma’

Referente del Direttivo della Camera Penale di Cosenza ‘Avv. Fausto Gullo’
Avv. Maurizio Nucci

Responsabile dell’ Osservatorio sui Rapporti tra la Camera Penale di Cosenza e la Giunta
dell’Unione delle Camere Penali Italiane
Avv. Alessandra Pina Rizzuto

Coordinatore
Avv. Francesco Boccia

Componenti dell’Osservatorio
Avv. Emilia Francesca Aceto Dott. Rocco Prestera Avv. Giuliano Arabia

11 aprile 2017

INDICE SOMMARIO

Introduzione	pag. 2
--------------------	--------

CAPITOLO I

'I Consigli Giudiziari: evoluzione storico - normativa'

Par. 1.1 'Dalle antenate Commissioni di sindacato alla struttura a composizione allargata'	pag. 4
---	--------

CAPITOLO II

'La composizione dei Consigli Giudiziari'

Par. 2.1 'I Consigli Giudiziari tra composizione allargata e ristretto esercizio del diritto di tribuna'	pag. 14
---	---------

CAPITOLO III

'Le competenze dei Consigli Giudiziari'

Par. 3.1 'La Riforma Mastella e l'intervento garantista dell'UCPI'	pag. 18
Par. 3.2 'I Regolamenti dei Consigli Giudiziari: diversità distrettuali'	pag. 22

CAPITOLO IV

'Il ruolo degli Avvocati e le prospettive di Riforma'

Par. 4.1 La componente laica o 'diversamente togata'	pag. 25
Par. 4.2 Le prospettive di riforma	pag. 26

Conclusioni	pag. 36
-------------------	---------

Bibliografia	pag. 37
--------------------	---------

Fonti normative	pag. 37
-----------------------	---------

Una linea di continuità permea, nel sistema italiano, l'idea di una amministrazione efficiente e corretta della giustizia: la cooperazione tra Avvocatura e Magistratura.

La Carta Costituzionale, *in primis*, traccia modalità e termini di questo rapporto sinergico ove la salvaguardia del diritto di difesa e l'accesso del cittadino alla giustizia per il riconoscimento dei propri diritti (art. 24 e 111) implicano un diretto riconoscimento del ruolo costituzionale dell'Avvocatura nel sistema di amministrazione della giustizia, al pari delle disposizioni che consentono l'accesso di avvocati alla Corte di Cassazione (art. 106), che includono i medesimi tra i possibili componenti della Corte Costituzionale (art.135) e del Consiglio Superiore della Magistratura (art.104).

Ulteriori disposizioni di legislazione ordinaria – quelle che contemplano la presenza di magistrati quali componenti delle commissioni negli esami per l'abilitazione alla professione forense e di avvocati nelle commissioni di concorso per l'accesso alla magistratura – ulteriormente confermano il dato sopra espresso.

In detta cornice si inseriscono i Consigli giudiziari che, per utilizzare una felice intuizione dell'Accademia, avrebbero dovuto determinare per ampi versi la traslazione da una fase di mera cooperazione ad una embrionale cogestione degli uffici giudiziari.

Se, in concreto, il progetto si è realizzato solo in minima parte ciò è dipeso da una sostanziale ritrosia della Magistratura a quella che è stata vissuta come una sorta d'invasione di campo da parte dell'Avvocatura oltreché da una scarsa incisività di un Legislatore, spesso oltremodo preoccupato di non urtare la suscettibilità della corporazione togata.

Analizzare l'evoluzione storica che ha interessato i Consigli Giudiziari e nello specifico aver concentrato l'attenzione sul ruolo e sulla funzione dell'Avvocato, con specifico riferimento al Distretto della Corte di Appello di Catanzaro, ha rappresentato per gli odierni scriventi la concreta possibilità di porre in evidenza che non è più possibile solo 'pensare' ad una idea di rafforzamento della presenza dei membri laici in seno a tale Organo.

La prospettiva di collaborazione con il potere statale e lo spirito di riforma espresso nei lavori della Commissione c.d. Vietti comportano che l'Avvocatura non possa più 'attendere' su questo delicato argomento il riconoscimento del proprio ruolo.

È più che mai necessario valutare in questi tempi densi di cambiamenti e legislativi, nei

quali l'Unione delle Camere Penali Italiane continua incessantemente ad attuare la funzione di garante dei diritti, che è opportuna l'attuazione di una rete di collaborazione tra tutte le Camere Penali territoriali al fine di monitorare se vi sia riconoscimento ed uniformità di diritti e di doveri per i membri laici, all'interno di ogni Consiglio Giudiziario presente nei distretti delle Corti d'Appello italiane.

L'obiettivo è significativo e comporterà, qualora vi sarà una manifestazione di consenso a livello nazionale, la circolazione di informazioni tra tutte le sedi territoriali.

Lo spunto che anima tale proposta è esclusivamente rappresentato dal testo dei lavori della Commissione Vietti e dalla necessità di monitorare l'esercizio del 'diritto di tribuna' nei differenti Consigli Giudiziari.

Pertanto, affinché possa trovare piena affermazione l'esercizio del diritto di voto per i membri laici, è oltremodo necessario, in questa antecedente fase, che venga garantito, in modo omogeneo ed uniforme, all'interno di tutti i Consigli Giudiziari e che di fronte al diniego del riconoscimento di questo diritto anche in una sola realtà distrettuale debba elevarsi una risposta forte e significativa proveniente dall'intera Avvocatura.

Capitolo 1

I CONSIGLI GIUDIZIARI: EVOLUZIONE STORICO - NORMATIVA

Par.1.1 'Dalle antenate Commissioni di sindacato alla struttura a composizione allargata'

<Un' Avvocatura autonoma e libera rende legittima la Magistratura e ne amplifica i contorni della sua indipendenza >.

Le granitiche affermazioni del Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione, Giovanni Canzio, pronunciate nel corso dell'incontro tenutosi il 9.5.2017 a Roma nella sede del Consiglio Nazionale Forense con i rappresentanti di tutti i Consigli Giudiziari, rappresentano il punto di partenza per l'analisi storica e strutturale di questi Organi collegiali e per evidenziare attuali funzioni e ruolo degli avvocati all'interno degli stessi.

Riteniamo ineliminabile il contributo di legalità del quale è portatrice l'intera Avvocatura ed allo stesso modo, valutiamo insopprimibili e pertanto da porre in evidenza, le riflessioni presentate all'interno di un recente parere stilato dal Consiglio Superiore della Magistratura sul 'progetto di riforma dell'Ordinamento Giudiziario'.

Pertanto, prima di analizzare la descrizione presente nei lavori della Commissione presieduta dall'Onorevole Michele Vietti, è d'uopo descrivere la genesi storica di tali consessi.

Istituiti presso ciascuna Corte di Appello, i Consigli Giudiziari (C.G.) sono organi collegiali dello Stato, composti da alcuni membri di diritto (Presidente della Corte d'Appello, che lo presiede, e Procuratore Generale presso la Corte medesima) e da altri membri che, invece, vengono eletti.

Si tratta di organi decentrati di autogoverno della Magistratura i quali, per il loro contatto diretto con la realtà territoriale di riferimento, svolgono anche funzione consultiva in favore del Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.), al fine di consentire al predetto organo di acquisire gli elementi conoscitivi essenziali per lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali.

Prima di analizzare i profili attinenti all'articolazione interna dei Consigli Giudiziari, nonché di passare in rassegna le specifiche funzioni attribuite, nel nostro ordinamento giudiziario, a tali consessi, in modo tale da evidenziare l'attuale processo di riforma, appare necessario ripercorrerne la loro evoluzione normativa.

V'è da premettere che il principio dell'autonomia e dell'indipendenza del potere giudiziario da qualsiasi altro potere dello Stato è una conquista risalente, soltanto, al 1948, anno dell'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica Italiana.

È, infatti, l'art. 104 Cost. che, per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico, ha sancito in maniera espressa che *«La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»*.

Prima di tale momento, viceversa, stentava a farsi strada l'idea del potere giudiziario come potere autonomo e distinto dall'esecutivo, con la conseguenza che il giudice veniva considerato un funzionario pubblico che, sebbene dotato di una serie di garanzie specifiche, veniva pur sempre inquadrato nelle strutture della gerarchia amministrativa e assoggettato ad una triplice dipendenza: quella della gerarchia degli uffici, quella nei confronti del Pubblico Ministero – che nelle legislazioni dell'Ottocento e fino ad anni recenti non era un magistrato ma un rappresentante dell'esecutivo¹ – e quella del Ministro della Giustizia².

In questo contesto storico-politico, dove l'intera carriera ed i meccanismi di promozione dei magistrati (giudicanti) erano caratterizzati da una rigida sottoposizione al potere esecutivo, i primi organismi che poterono considerarsi “antenati” degli odierni Consigli Giudiziari furono le **Commissioni di Sindacato**.

Istituite con Regio Decreto del 25 ottobre 1864³, tali consessi nacquero nel tentativo di assicurare una posizione di indipendenza alla magistratura rispetto al sistema istituzionale dell'epoca, al loro vertice erano posti i poteri e le prerogative del Guardasigilli.

Le Commissioni di sindacato non sortirono l'effetto sperato e l'anno successivo furono abolite con il R.D. del 3 ottobre 1873, n. 1595, a firma del Ministro Paolo Onorato Vigliani e sostituite da altri organismi collegiali, denominati **Commissioni locali**.

Le funzioni delle commissioni in parola erano meramente consultive e si esaurivano, pressoché, nella presentazione, al Guardasigilli, di proposte in materia di nomine, trasferimenti e promozioni dei magistrati.

¹ Il Pubblico Ministero, nelle legislazioni liberal-democratiche, era definito come “il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria” ed era posto “sotto la direzione del Ministro della Giustizia” (art. 129 del R.D. n. 2626/1865). Il P.M. era titolare persino di un potere disciplinare nei confronti dei giudici. Conseguenza di ciò era una netta separazione tra la carriera del P.M. e quella della magistratura giudicante.

² C. COLAPIETRO-G. SORGES, *Governo, Amministrazione, giurisdizione: Principi costituzionali*, Giappichelli Editore-Torino, pp. 102 ss.

³ L. POMODORO, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Giappichelli Editore-Torino, p. 78.

Le Commissioni locali, quali organi consultivi, rimasero in vigore fino al 1879, allorché furono soppresse ad opera del R.D. 5 gennaio 1879, n. 4686, a firma del Ministro Diego Tajani, determinando con tale intervento legislativo il ritorno ad un controllo diretto ed immediato dell'esecutivo sull'ordine giudiziario.

Con il R.D. 4 gennaio 1880, n. 5230, a firma del Ministro Tommaso Villa, venne istituita, presso il Ministero di Grazia e Giustizia, la **Commissione Consultiva Centrale** con le medesime competenze consultive che, sostanzialmente, spettavano alle precedenti Commissioni locali.

Invero, essa aveva il compito di esprimere pareri – assolutamente non vincolanti per il Guardasigilli – su nomine, trasferimenti e promozioni dei magistrati.

Anche quest'organo, tuttavia, non realizzò l'aspettativa di svincolare il potere giudiziario dal Governo, sia a causa dei suoi poteri esclusivamente di natura consultiva, sia per l'interferenza che, comunque, continuava ad esercitare il Ministro della Giustizia il quale, non solo presiedeva la Commissione ma aveva, altresì, potere di voto in seno alla stessa, nonché potere decisionale delimitatorio poiché "inappellabile".

Nel 1904, con il R.D. del 7 gennaio, n. 2, a firma del Ministro Scipione Ronchetti, vennero istituiti, per la prima volta, presso i Tribunali e le Corti d'Appello, i **Consigli Giudiziari** competenti a formulare pareri e fornire informazioni su nomine, trasferimenti e promozioni degli appartenenti all'ordine giudiziario; pareri che, tuttavia, erano da trasmettere alla **Commissione consultiva centrale**, la quale – a sua volta – presentava le proposte al Guardasigilli. Anche in questo regime, tuttavia, ai Consigli spettava un ruolo meramente tecnico-strumentale ed una scarsa "soggettività", tanto ciò è vero che, in caso di dissenso tra i singoli componenti, non si procedeva ad una deliberazione collegiale (indicando, magari, il dissenso del singolo oppure del gruppo minoritario), ma ciascun membro doveva inviare il proprio parere alla Commissione centrale.

Un passo importante nell'evoluzione storico-normativa dei Consigli Giudiziari venne compiuto, certamente, con la c.d. riforma Orlando del 1907-1908, articolata in due interventi normativi: la Legge 14 luglio 1907 n. 511 e la Legge 24 luglio 1908 n. 438.

Anzitutto, con la L. n. 511/1907 venne istituito il **Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.)** presso il Ministero della Giustizia, avente competenza in materia di nomine, promozioni e trasferimenti dei magistrati.

Il potere di trasferimento restava nelle mani del Guardasigilli, che era obbligato, però, ad acquisire il parere, non vincolante, di una sezione di tale Consiglio.

Le competenze dei Consigli Giudiziari vennero, invece, valorizzate in quanto furono loro attribuite funzioni consultive in materie di ammissioni, promozioni, tirocinio e collocamento a riposo o in aspettativa dei magistrati⁴.

Con la L. n. 438/1908, invece, venne principalmente affrontata la materia disciplinare introducendo, in particolare, i **Consigli disciplinari** presso ogni Corte di Appello e la **Suprema Corte disciplinare** presso il Ministero di Grazia e Giustizia; organismi, i predetti, composti da magistrati⁵, con il potere di applicare tutti quei provvedimenti disciplinari agli appartenenti all'ordine giudiziario diversi dall'ammonizione.

Dalla riforma Orlando in avanti, i Consigli Giudiziari divennero organi stabili nel sistema di governo della magistratura, anche se ancora non era possibile parlare di "autogoverno" nel senso che forte restava l'interferenza del potere esecutivo nella gestione dell'ordinamento giudiziario.

La *ratio* di una tale organizzazione dei poteri dello Stato è da rinvenirsi nella concezione, univocamente accettata all'epoca, secondo la quale l'amministrazione della giustizia era compito e prerogativa affidata al Governo e pertanto, il Guardasigilli - investito della responsabilità politico-istituzionale di una tale amministrazione - non poteva non essere detentore di un'ampia libertà d'azione, di stimolo, di indirizzo e controllo sull'operato di tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario.

Gli interventi legislativi immediatamente successivi alla riforma Orlando non hanno impresso un carattere decisivo nella disciplina e sulla struttura organizzativa nonché sulle competenze dei C.G., ma meritano, tuttavia, un breve richiamo.

Nella Legge 19 dicembre 1912, n. 1311, a firma del Ministro Camillo Finocchiaro Aprile, il tema dei C.G. fu praticamente assente e si dettarono, esclusivamente, norme riguardanti il meccanismo di nomina dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura.

Nello specifico, la nomina di tutti i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura fu affidata al potere regio, su proposta del Ministro della Giustizia e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Ancora, con il R.D. 14 dicembre 1921, n. 1978, del Ministro Giulio Rodinò, venne introdotto il criterio elettivo in ordine alla nomina dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura, eliminando i componenti di diritto ed aprendo, per la prima volta,

⁴ In questa veste, qualche autore ha definito i Consigli Giudiziari come "organi di autogestione della carriera dei membri dell'ordine giudiziario".

⁵ Della Suprema Corte disciplinare facevano parte anche alcuni senatori.

l'organo al contributo del mondo accademico: invero, fu previsto che quattro componenti fossero professori universitari eletti in seno a facoltà giuridiche dell'Università di Roma. Per quanto concerne, invece, l'assetto dei Consigli Giudiziari, il R.D. n. 1978/1921 non apportò significative innovazioni ed il sistema rimase, sostanzialmente, quello istituito dalla riforma Orlando dei primi anni del Novecento.

I Consigli Giudiziari, in altri termini, nel periodo pre-fascista erano chiamati a svolgere, esclusivamente, funzioni consultive in materia di promozioni e avanzamenti di carriera dei magistrati.

I loro pareri sui temi in parola erano, dunque, obbligatori ma non vincolanti per il Consiglio Superiore, al quale spettava il giudizio finale.

Bisogna - per completezza di esposizione - evidenziare che prima del R.D. n. 1978/1921 era stato presentato al Parlamento italiano, ad opera del Guardasigilli Luigi Fera, un progetto che possiamo - senza timore d'incorrere in errore - definire un 'perfetto precursore' dell'intervento legislativo, realizzato quasi un secolo più tardi, con la Legge n. 150/2005, il quale prevedeva l'inserimento all'interno dei C.G., in aggiunta ai magistrati, di membri appartenenti al mondo accademico e forense (c.d. componente laica).

Tuttavia, questo progetto venne del tutto ignorato dal Legislatore dell'epoca.

L'intervento successivo risale al periodo fascista: il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2786, a firma del Ministro Aldo Oviglio, che assurgeva a vero e proprio Testo Unico dell' "ordinamento degli uffici giudiziari e del personale della magistratura" e che sostituì *in toto* la normativa precedente.

Il T.U. in parola non apportò una modifica di tipo sostanziale nell'ordinamento giudiziario, procedendo, piuttosto, ad una "razionalizzazione" delle norme già in vigore - e, quindi, ad una ri-organizzazione meramente formale - e ad una "rivitalizzazione" del principio di subordinazione gerarchica del potere giudiziario al potere esecutivo.

Per quel che è d'interesse in questa disamina, è opportuno precisare che i Consigli Giudiziari istituiti presso i Tribunali furono, con l'anzidetto intervento legislativo, soppressi mentre quelli costituiti presso le Corti d'Appello furono, parzialmente, ristrutturati nella composizione⁶.

Le competenze continuarono ad essere di natura meramente consultiva e limitate, esclusivamente, alla materia delle promozioni dei magistrati; i pareri non erano vincolanti

⁶ I membri erano: Presidente e Procuratore Generale della Corte d'Appello, Presidente del Tribunale locale e due magistrati, un Presidente di sezione e un Consigliere, designati annualmente dal Primo Presidente.

in quanto ricorribili dall'interessato o rivedibili, su richiesta del Ministro di Giustizia, dal Consiglio Superiore della Magistratura.

L'ordinamento giudiziario riformato in età fascista rimase in vigore per circa vent'anni, sino al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12⁷.

Tale decreto risultò, in sostanza, l'orificio di novità riguardo all'organizzazione e funzionamento dei Consigli Giudiziari e del Consiglio Superiore della Magistratura.

Gli elementi innovativi riguardarono la composizione di tali ultimi organismi: tra i membri dei Consigli Giudiziari fu inserito il Procuratore del Re presso il Tribunale locale, mentre tra quelli del Consiglio Superiore della Magistratura furono previsti, come componenti di diritto, il primo presidente della Corte di Cassazione che lo presiedeva, il procuratore generale del Re presso la stessa Corte e otto magistrati di Cassazione, nominati per un biennio con decreto del Re, su proposta del Ministro Guardasigilli, sentito il Consiglio dei ministri.

I Consigli Giudiziari conservarono compiti meramente consultivi consistenti, per lo più, nella raccolta di informazioni provenienti dai capi gerarchici nominati dal Ministro, mentre il Consiglio Superiore della Magistratura fungeva da organo ausiliario per il Ministro di Grazia e Giustizia su tutti gli affari sui quali veniva chiamato a pronunciarsi.

Con la caduta del regime fascista, nel periodo antecedente all'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica Italiana (1° gennaio 1948) non si mancò di intervenire sull'assetto dell'ordinamento giudiziario al fine di ridefinire quelle "guarentigie della magistratura" che per tutto il periodo fascista avevano subito pesi e limitazioni. L'intervento normativo *de quo* arrivò con il R. D. Lgs. 31 maggio 1946, n. 511⁸ (ancora, parzialmente, in vigore) e, sebbene l'intenzione del legislatore fosse quella di dettare una disciplina transitoria destinata a permanere soltanto fino all'entrata in vigore della Costituzione, tuttavia, così non fu.

Invero, mancando qualsivoglia riferimento normativo nella nostra Carta fondamentale ai Consigli Giudiziari quali organi di "autogoverno" della magistratura – anche se, in seno all'Assemblea Costituente non sono mancati proposte e progetti riferiti a tali consessi – la disciplina del 1946 restò in vigore anche successivamente all'entrata in vigore della Costituzione⁹.

⁷ Denominato "ordinamento Grandi" dal nome del Guardasigilli che lo propose, Dino Grandi.

⁸ Del Ministro Palmiro Togliatti.

⁹ Nell'art. 6 del R. D. Lgs. n. 511/1946 e nel D. Lgs. 13 settembre 1946 C.P.S. n. 264.

La novella legislativa *de qua* incise, anzitutto, sulla composizione dei Consigli Giudiziari, prevedendo che i medesimi fossero costituiti presso ogni Corte d'Appello e composti dal primo Presidente della stessa, che li presiedeva, dal Procuratore Generale presso la medesima Corte e da cinque membri togati eletti ogni due anni (tre dei quali con funzioni supplenti) tra tutti i magistrati degli uffici giudiziari del distretto.

Fu introdotto, dunque, il canone dell'eleggibilità dei membri dei C.G. a garanzia di una maggiore democraticità¹⁰.

Vicpiù, ai C.G. fu attribuita la funzione di eleggere i componenti, non di diritto, del C.S.M. con sede a Roma¹¹.

L'attribuzione di tale funzione elettiva, nonché della giurisdizione disciplinare sui magistrati con grado non superiore a quello di giudice e gli ordinari compiti consultivi in materia di progressione in carriera dei magistrati, contribuirono ad accrescere significativamente il ruolo dei C.G. all'interno dell'ordine giudiziario, quali organismi di collegamento e di filtro tra le istanze e le esigenze del potere giudiziario e gli organi di indirizzo politico.

Nondimeno, secondo parte della dottrina, la riforma Togliatti ha percorso soltanto in parte il cammino verso l'indipendenza del potere giudiziario, non riuscendo a distaccarsi, completamente, dagli schemi organizzativi tradizionali in cui il Ministro della Giustizia manteneva una posizione di sovraordinazione e di controllo gerarchico sull'ordine giudiziario¹².

Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 1948, della Costituzione repubblicana la disciplina dei Consigli Giudiziari introdotta nel 1946 era destinata ad essere, completamente, rivisitata in ragione dei compiti che il "nuovo" Consiglio Superiore della Magistratura di derivazione costituzionale era destinato ad espletare una volta entrato in funzione.

Le previsioni costituzionali sul Consiglio Superiore della Magistratura furono attuate con due differenti interventi legislativi: la L. 20 marzo 1958, n. 195 ed il D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916.

Innanzitutto, venne meno la competenza disciplinare dei Consigli Giudiziari (trasferita ad un'apposita sezione del C.S.M.), nonché quella elettiva dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura.

¹⁰A ciò si aggiunga che i membri eletti erano in numero, addirittura, superiore a quelli di diritto.

¹¹Il C.S.M. era presieduto dal primo presidente della Corte di Cassazione e composto dal Procuratore Generale presso la stessa, nonché da undici membri effettivi e sei supplenti eletti ogni due anni dai C.G.

¹²C. GIANNATTASIO, *La magistratura*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, Barbèra, 1950, II.

Le funzioni consultive dei Consigli Giudiziari vennero mantenute ma non furono più orientate all'azione del Guardasigilli, bensì a quella del "nuovo" Consiglio superiore.

L'assetto normativo così delineato rimase in vigore sino alla L. 2 ottobre 1966, n. 825, che introdusse le specificità che i Consigli Giudiziari mantennero fino alla riforma del 2007.

Tale riforma stabilì la costituzione di un Consiglio Giudiziario presso ciascun distretto di Corte d'Appello, composto dal Primo Presidente della Corte stessa, con funzioni di Presidente, dal Procuratore Generale sedente presso quella sede e da otto magistrati eletti tra tutti quelli operanti nel distretto¹³.

In tal modo, si raggiungeva un "allargamento" sia pur all'interno della stessa categoria rappresentata e, quindi, una maggiore capacità dei Consigli Giudiziari nel rendersi portatori delle diverse istanze provenienti dai differenti livelli della magistratura.

In ordine alle competenze, le stesse furono per lo più di natura consultiva anche se andarono rafforzandosi.

Sul punto è da segnalarsi l'attribuzione al Consiglio di una funzione di organizzazione e coordinamento professionale degli uditori, nonché di valutazione degli esiti del tirocinio e delle prime esperienze lavorative dei magistrati, dovendo i Consigli esprimere un parere (obbligatorio ma non vincolante) sull'idoneità dell'uditore giudiziario alla funzione giurisdizionale, sulla cui base, poi, il Consiglio Superiore della Magistratura adottava il giudizio definitivo.

I pareri di tali consessi, obbligatori o facoltativi a seconda della materia, non erano mai vincolanti per il Consiglio superiore anche se si deve segnalare una pronuncia del Consiglio di Stato che ha riconosciuto al parere non vincolante il ruolo di punto di partenza delle valutazioni dell'organo centrale¹⁴.

Ad ogni modo, l'esigenza di realizzare un coordinamento dell'attività degli organi periferici con quello centrale portò il Consiglio Superiore della Magistratura a dettare circolari al riguardo, tra le quali si deve segnalare la n. 1275/1985, contenente i criteri che i Consigli dovevano seguire nella formulazione dei pareri in relazione alle valutazioni di professionalità.

¹³I membri togati erano eletti nella proporzione di un magistrato effettivo e uno supplente tra i magistrati di Cassazione, due effettivi e uno supplente tra quelli di Corte di Appello, e due effettivi e uno supplente tra i magistrati di Tribunale. Nei distretti nei quali non era possibile eleggere magistrati di Cassazione, i posti venivano assegnati ai magistrati di Corte d'Appello.

¹⁴Cons. Stato, Sez. IV, 11 luglio 1985, n. 285, in Foro amm., 1985, p. 1335.

Con la Legge 25 luglio 2005, n. 150, il Parlamento italiano delegò al Governo l'adozione, entro un anno dall'entrata in vigore della medesima, di alcuni Decreti legislativi in materia di ordinamento giudiziario, con la previsione espressa di principi e criteri direttivi volti a modificare la composizione, le competenze e la durata dei Consigli Giudiziari, prevedendo, altresì, l'istituzione di un organo analogo presso la Corte di Cassazione.

La delega *de qua* trovò attuazione attraverso il D.lgs. 27 gennaio 2006, n. 25.

Con tale provvedimento legislativo fu prevista una composizione allargata dei Consigli, attraverso la partecipazione di membri non togati, nonché un ampliamento delle attribuzioni.

Nello specifico, furono previsti componenti di estrazione universitaria e forense (un professore universitario e un avvocato)¹⁵, al fine di ricercare un efficace collegamento con le categorie professionali interessate al buon funzionamento della giustizia e dotate di competenze adeguate per espletare le loro funzioni.

Quanto alle competenze, oltre a quelle tradizionali di natura consultiva inerenti per lo più all'attività dei magistrati sotto il profilo della preparazione, della capacità tecnico-professionale, nonché all'organizzazione ed al funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto, ai Consigli Giudiziari furono assegnate anche funzioni di vigilanza sul comportamento dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto e sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 9, commi 2 e 3, D.lgs. n. 25/2006 «Nei distretti nei quali prestano servizio fino a trecentocinquanta magistrati il consiglio giudiziario è composto, oltre che dai membri di diritto di cui al comma 1, da dieci altri membri effettivi, di cui cinque magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, quattro componenti non togati, un professore universitario in materie giuridiche nominato dal Consiglio universitario nazionale, su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, un avvocato con almeno quindici anni di effettivo esercizio della professione, nominato dal Consiglio nazionale forense, su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto, due nominati dal consiglio regionale della regione ove ha sede il distretto o nella quale rientra la maggiore estensione di territorio sul quale hanno competenza gli uffici del distretto, eletti, a maggioranza di tre quinti dei componenti e, dopo il secondo scrutinio, di tre quinti dei votanti, tra persone estranee al medesimo consiglio, nonché un rappresentante eletto dai giudici di pace del distretto nel proprio ambito.

Nei distretti nei quali prestano servizio oltre trecentocinquanta magistrati il consiglio giudiziario è composto, oltre dai membri di diritto di cui al comma 1, da dodici altri membri effettivi, di cui sette magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, quattro componenti non togati, un professore universitario in materie giuridiche nominato dal Consiglio universitario nazionale, su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, un avvocato con almeno quindici anni di effettivo esercizio della professione, nominato dal Consiglio nazionale forense, su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto, due nominati dal consiglio regionale della regione ove ha sede il distretto o nella quale rientra la maggiore estensione di territorio sul quale hanno competenza gli uffici del distretto, eletti, a maggioranza di tre quinti dei componenti e, dopo il secondo scrutinio, di tre quinti dei votanti, tra persone estranee al medesimo consiglio, nonché un rappresentante eletto dai giudici di pace del distretto nel proprio ambito».

Nello svolgimento dei poteri di vigilanza, il Consiglio Giudiziario aveva l'onere di riferire ogni disfunzione al Ministro della giustizia (nei casi di fatti suscettibili di valutazione in sede disciplinare, anche al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione).

Il D.lgs. n. 25/2006 subì profonde modificazioni ad opera della Legge 30 luglio 2007, n. 111, la quale delineò l'assetto attuale dei C.G.

In ultimo, in applicazione dell'art. 7, comma 1, l. n. 111/2007, venne emanato il D. lgs. 28 febbraio 2008, n. 35, volto al coordinamento delle disposizioni in materia di elezione dei Consigli.

CAPITOLO II

LA COMPOSIZIONE DEI CONSIGLI GIUDIZIARI

Par.2.1 'I Consigli Giudiziari tra composizione allargata e ristretto esercizio del diritto di tribuna'.

La composizione e il funzionamento dei Consigli Giudiziari sono oggi disciplinati dagli artt. 9-16 del D.Lgs. 27 gennaio 2006, n. 25, modificati dai commi 8-15 dell'art. 4 della Legge 30 luglio 2007, n. 111.

Ai sensi dell'art. 9 del Decreto legislativo succitato, il Consiglio Giudiziario è istituito

presso ogni distretto di Corte d'Appello ed è composto da una serie di soggetti così sintetizzabile:

- 1) **membri di diritto:** Presidente e Procuratore Generale presso la Corte medesima;
- 2) **membri elettivi:** magistrati eletti tra quelli in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto;
- 3) **membri di nomina:**
 - a) professori universitari in materie giuridiche, nominati dal Consiglio universitario nazionale su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto;
 - b) avvocati con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione con iscrizione all'interno del medesimo distretto, nominati dal Consiglio nazionale forense, su indicazione dei Consigli dell'Ordine degli avvocati del distretto.

Il numero dei componenti elettivi e di quelli di nomina varia in ragione alle dimensioni del distretto.

Nello specifico, ai sensi del comma 2 dell'art. 9 in parola, nei distretti con organico complessivo fino a trecentocinquanta magistrati, i membri suddetti sono pari a nove, di cui: sei magistrati, quattro dei quali addetti a funzioni giudicanti e due a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, e tre componenti non togati, di cui un professore universitario in materie giuridiche e due avvocati.

Il comma 3 dell'art. 9, dispone ancora che nei distretti con organico complessivo tra trecentocinquanta e seicento magistrati, i membri diversi da quelli di diritto siano

quattordici, di cui: dieci magistrati, sette dei quali addetti a funzioni giudicanti e tre a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, e quattro componenti non togati, di cui un professore universitario in materie giuridiche e tre avvocati.

In ultimo, nei distretti con organico complessivo superiore a seicento magistrati il Consiglio Giudiziario è composto da venti membri, oltre a quelli di diritto, di cui: quattordici magistrati, dieci dei quali addetti a funzioni giudicanti e quattro a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, e sei componenti non togati, di cui due professori universitari in materie giuridiche e quattro avvocati.

L'ultimo comma dell'art. 9 del D.Lgs. n. 25/2006, infine, dispone che in caso di mancanza o impedimento i membri di diritto del Consiglio Giudiziario siano sostituiti da chi ne esercita le funzioni.

Il Consiglio Giudiziario si articola in tre composizioni:

- ordinaria, alla quale partecipano magistrati, avvocati e professori universitari;
- ristretta, cui partecipano soltanto i magistrati;
- sezione autonoma giudici di pace, formata ai sensi dell'art. 10 D.lgs. n. 25/2006, oltre che dai membri di diritto, anche da magistrati togati, avvocati e magistrati onorari (giudici di pace e vice procuratori onorari), in numero variante a seconda delle dimensioni del distretto¹⁶.

Alcuni Consigli Giudiziari assumono una quarta articolazione, definita "*plenum*", che prevede la composizione ordinaria più la sezione autonoma 'giudici di pace', con compiti quali l'approvazione del Regolamento (che contiene la disciplina dello svolgimento delle attività proprie dei consessi di che trattasi) o l'elezione del segretario.

Quest'ultimo, a norma dell'art. 11 del D.Lgs. n. 25/2007, è eletto dal Consiglio tra i membri togati nella prima seduta, con votazione effettuata a scrutinio segreto.

¹⁶ Nello specifico, ai sensi dell'art. 10, co. 3, D.lgs. n. 25/2006 « La sezione autonoma è composta, oltre che dai componenti di diritto del consiglio giudiziario, da:

a) tre magistrati e un avvocato, eletti dal consiglio giudiziario tra i suoi componenti, e due giudici onorari di pace e un vice procuratore onorario eletti sia dai giudici onorari di pace che dai viceprocuratori onorari in servizio nel distretto, nell'ipotesi di cui all'articolo 9, comma 2;

b) cinque magistrati e un avvocato, eletti dal consiglio giudiziario tra i suoi componenti, e tre giudici onorari di pace e due vice procuratori onorari eletti sia dai giudici onorari di pace che dai vice procuratori onorari in servizio nel distretto, nell'ipotesi di cui all'articolo 9, comma 3;

c) otto magistrati e due avvocati, eletti dal consiglio giudiziario tra i suoi componenti, e quattro giudici onorari di pace e tre viceprocuratori onorari eletti sia dai giudici onorari di pace che dai viceprocuratori onorari in servizio nel distretto, nell'ipotesi di cui all'articolo 9, comma 3-bis.

Il legislatore del 2006, inoltre, ha operato una suddivisione delle competenze in base alla composizione del Consiglio.

In particolare, è stato stabilito che il Consiglio in composizione ordinaria possa esercitare, esclusivamente, le funzioni indicate nell'art. 15, comma 1, lett. a), d) ed e)¹⁷ del decreto *de quo*, ossia:

- la formulazione dei pareri sulle tabelle degli uffici giudicanti (ad eccezione di quelle degli Uffici del giudice di pace, per le quali è competente l'apposita sezione) e sulle tabelle infradistrettuali, nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti, verificando il rispetto dei criteri generali di trasparenza, oggettività e non predeterminabilità;
- l'esercizio della vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto, segnalando l'esistenza di eventuali disfunzioni nell'andamento di un ufficio al Ministro della giustizia;
- la formulazione di pareri e proposte sull'organizzazione ed il funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto.

Spettano ai Consigli Giudiziari in composizione ristretta, in via residuale, tutte le altre funzioni indicate all'art. 15 diverse da quelle assegnate alla composizione ordinaria¹⁸, ovvero:

- la formulazione dei pareri per la valutazione della professionalità dei magistrati e l'idoneità alle funzioni direttive e semidirettive;
- la formulazione dei pareri sull'adozione di provvedimenti inerenti collocazione a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici, riammissione in servizio;
- la formulazione dei pareri, a richiesta del C.S.M., su materie attinenti alle competenze ad essi attribuite;
- la possibilità di formulare proposte al comitato direttivo della Scuola Superiore della Magistratura in materia di programmazione dell'attività didattica della Scuola.

Nell'esercizio delle funzioni da ultimo elencate, i membri c.d. non togati non possono partecipare alla discussione ed alla deliberazione ma possono, laddove previsto dai

¹⁷ Così l'art. 16 D.lgs. n. 25/2006.

¹⁸ Art. 15, co. 1, lett. b), g), h), i), D.Lgs. n. 25/2006.

regolamenti di cui i singoli Consigli Giudiziari si dotano, assistere alla relazione, chiedere chiarimenti, presenziare alla discussione (c.d. diritto di tribuna).

Le competenze della sezione autonoma dei giudici di pace sono, invece, elencate all'interno dell'articolo 3 del Decreto Legislativo n° 92 del 31 maggio 2016.

L'individuazione di tale sezione autonoma è assai rilevante poiché al suo interno si esplica

- la procedura di concorso per titoli per l'accesso, all'ammissione al tirocinio ed all'organizzazione ed al coordinamento;
- la proposta per la nomina di coloro che hanno terminato il tirocinio ed alla formazione di una graduatoria degli idonei;
- il giudizio di idoneità per la conferma nell'incarico;
- le valutazioni sulle proposte di sospensione dalle funzioni, decadenza, dispensa, revoca dell'incarico e di applicazione delle sanzioni disciplinari;
- l'espressione dei pareri sui provvedimenti organizzativi e sulle proposte di organizzazione dagli uffici del giudice di pace.

La sezione autonoma esercita, altresì, le competenze assegnate dalla legge in relazione alle determinazioni organizzative dell'attività dei vice procuratori onorari e dei giudici di pace onorari.

Le deliberazioni dei Consigli Giudiziari, a prescindere dalla composizione, sono valide se sono presenti almeno la metà più uno dei componenti il collegio e sono adottate se votate dalla maggioranza dei presenti; in ipotesi di parità, prevale il voto espresso dal Presidente (art. 9 *bis*).

CAPITOLO III

Le competenze dei Consigli Giudiziari

Par. 3.1 'La Riforma Mastella e l'intervento garantista dell'Unione delle Camere Penali Italiane'.

Il Legislatore, in tempi relativamente recenti - con il decreto legislativo n. 25 del 2006 modificato dalla cd. legge Mastella¹⁹ - ha rivisitato profondamente l'intero impianto architettonico dei Consigli Giudiziari²⁰, riconoscendo a tali organi nuove e più articolate funzioni²¹.

Rispetto a tale riforma non può sottrarsi la battaglia condotta dall'Unione delle Camere Penali Italiane rispetto al disegno di legge sopracitato, forti critiche al testo vennero espresse nel corso del Congresso Straordinario di Treviso, svoltosi nel 2007, laddove si discorreva del c.d. '*potere delle correnti*' e di una riforma dell'ordinamento giudiziario direttamente dettata dall'Associazione Nazionale Magistrati.

All'interno dei lavori della Terza Sessione approvati in sede congressuale poteva, difatti, leggersi che dal richiamato disegno di legge derivava '*un sistema che produce vistose ed inaccettabili distorsioni, con grave compromissione della stessa indipendenza del singolo magistrato e con effetti negativi sul corretto esercizio della giurisdizione. Vanno segnalati come clamorosi esempi di consolidamento della logica correntizia, la reintroduzione tout*

¹⁹ Si consiglia, a tal proposito, la lettura combinata del DECRETO LEGISLATIVO 27 GENNAIO 2006, N. 25 e della LEGGE 30 LUGLIO 2007, N. 111 (meglio nota come Legge Mastella); S. PERELLI, *Quale consiglio giudiziario? Quattro anni dopo la riforma*, in *Questione giustizia*, 1, 2011, pp. 92-106, in particolare p. 92: « Com'è noto il decreto legislativo 27 gennaio 2006 n. 25 (come modificato con la legge 30 luglio 2007 n. 111, cd. legge Mastella) ha disegnato una nuova fisionomia e ha attribuito nuove e importanti competenze ai consigli giudiziari. Con riferimento al dato fisionomico il tratto maggiormente significativo è costituito dall'inserimento in seno al consiglio di alcuni membri laici tratti dal mondo dell'avvocatura e dell'accademia. Con riferimento al profilo funzionale, oltre a un rafforzamento delle funzioni ausiliarie endoprocedimentali già previste dal regio decreto n. 12 del 1941 e successive modifiche (Ordinamento Grandi) I, la riforma assegna ai consigli giudiziari importanti competenze proprie sul terreno della vigilanza sull'andamento degli uffici del distretto (art. 15 lett. d decreto legislativo n. 25/2006) ».

²⁰ Per una visione ampia sul tema, si consiglia, B. GANGIACOMO, *I consigli giudiziari*, in D. CARCANO (A CURA DI), *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, Milano, seconda edizione completamente rivista e aggiornata, 2009, pp. 349-382, con particolare riguardo alle pagine 374-382; B. GANGIACOMO, *I consigli giudiziari*, in *Questione giustizia*, 1, 2006, pp. 93-102; Infine, si consiglia la lettura di N. ZANON-G. DI RENZO VILLATA-F. BIONDI (A CURA DI), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizi ai cittadini. Atti del convegno di Milano 21 giugno 2011*, Milano, 2012.

²¹ Cfr. S. PERELLI, *Quale consiglio giudiziario? Quattro anni dopo la riforma*, cit., in particolare p. 92; CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, Roma, 2010, consultabile sul sito istituzionale del CNF, pp. 1-432, con particolare riguardo alle pagine 15-20; L. POMODORO-I. CASTIGLIONI-D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Torino, seconda edizione, 2013, pp. 71 e ss., in particolare pp. 71, 78, 79.

court del sistema di voto proporzionale per liste contrapposte per la elezione dei componenti togati nei consigli giudiziari, l'introduzione di un sistema di progressione nelle carriere legato ad una valutazione quadriennale del singolo magistrato macchinosa e burocratica, con la esclusione di componenti estranei alla magistratura (in primo luogo gli avvocati) dai Consigli Giudiziari, ove la valutazione va compiuta'.

Accennando con estrema sintesi alla rigida linea di opposizione e di contrasto condotta dall'Unione delle Camere Penali Italiane, rispetto al dato che prevedeva l'estromissione degli avvocati dalla composizione in esame, sono da registrare le compiute adesioni al comunicato di astensione da parte dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura, dell'Unione Nazionale delle Camere degli Avvocati tributaristi, con delibere del 3 e del 5 luglio 2007, dell'Unione Nazionale delle Camere Civili del 12 luglio.

Ed ancora riportiamo la precisa presa di posizione congiuntamente manifestata, all'interno di un comunicato ufficiale, dall'Unione delle Camere Penali Italiane e dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura il 24 luglio del 2007, in cui si chiedeva al Consiglio Nazionale Forense e ai Consigli dell'Ordine degli Avvocati di invitare i Colleghi avvocati, attualmente in carica in seno ai Consigli Giudiziari a dimettersi dall'incarico istituzionale ricoperto.

Sottolineato il quadro delle riforme e delle tensioni che hanno segnato il passaggio dal decreto legislativo n° 25/2006 alla Legge n° 111 del 30 luglio 2007, riproponiamo i tratti caratteristici di tali "organi collegiali decentrati", definiti da autorevole dottrina quali organismi di *'amministrazione periferica della giurisdizione'*²².

Nello specifico essi sono organi ausiliari del Consiglio Superiore della Magistratura²³, idonei a svolgere funzioni meramente consultive nei confronti dello stesso.²⁴

La dettagliata e complessa disciplina delle competenze²⁵ dei Consigli Giudiziari è stata incastonata nel capo II del considerato decreto legislativo, segnatamente all'art. 15 rubricato 'Competenze dei Consigli Giudiziari'²⁶.

Tali organi - oggi - sono dotati di funzioni, varie e diversificate, che possono essere agevolmente distinte in: propositive²⁷, consultive²⁸ e di vigilanza²⁹.

²² Per l'espressione custodita tra le virgolette si veda A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, 3° ed., Torino, 1990, con particolare attenzione alla pagina 95. Inoltre si consiglia L. POMODORO- I. CASTIGLIONI- D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., pag. 71.

²³ Cfr. L. POMODORO-I. CASTIGLIONI- D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., pag. 71.

²⁴ ID., OP., LOC., cit.

²⁵ Cfr. B. GANGIACOMO, *I consigli giudiziari*, cit., pp. 100-102

²⁶ Cfr. DECRETO LEGISLATIVO 27 GENNAIO 2006, N. 25 (COORDINATO CON LA LEGGE N. 111/2007) con particolare riguardo all'art. 15.

In particolare, i Consigli giudiziari sono deputati a:

- redigere pareri in materia tabellare³⁰;
- redigere pareri sulla professionalità dei magistrati³¹;
- vigilare in completa autonomia, nell'ambito di ogni distretto, sull'operato dei singoli uffici giudiziari e, laddove venissero rilevate anomalie e malfunzionamenti, il Consiglio è tenuto a darne comunicazione al Ministro della Giustizia³²;
- realizzare pareri e proposte sull'andamento e sull'organizzazione dei singoli uffici del giudice di pace presenti all'interno di ogni distretto³³;
- esprimere pareri in forma scritta, sull'adozione di provvedimenti relativi a varie tematiche, ad esempio in materia dimissioni, concessione di titoli onorifici, collocamenti a riposo, ecc.³⁴;

³⁰ Tali funzioni sono esercitate con riguardo 1) all'organizzazione e all'andamento dei singoli uffici del Giudice di Pace (si veda a tal proposito il considerato decreto legislativo n. 25 del 2006, con particolare attenzione all'art. 15, comma 1, lettera e), e 2) all'attività didattica della Scuola Superiore della Magistratura (si consulti a tal proposito il già citato art. 15, comma 1, lettera i). Per un approfondimento sul punto, si consiglia la lettura di L. POMODORO - I. CASTIGLIONI - D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., pag. 79.

³¹ Le attribuzioni di natura consultiva sono indicate dettagliatamente nel DECRETO LEGISLATIVO 27 GENNAIO 2006, N. 25 (MODIFICATO DALLA LEGGE N. 111/2007), all'art. 15, comma 1, lettera a), b), g), h).

³² Le funzioni di vigilanza sono svolte in relazione all'andamento dei singoli uffici giudiziari presenti nel distretto. Si consulti, a tal proposito, L. POMODORO - I. CASTIGLIONI - D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., pag. 80, in cui gli autori evidenziano che: «Le funzioni di vigilanza rimangono ora solo con riferimento all'andamento degli uffici del distretto. In quest'ambito l'interlocutore istituzionale del Consiglio giudiziario è il Ministro della giustizia, cui l'organo decentrato segnala le disfunzioni rilevate durante l'esercizio della propria funzione».

³³ CFR. DECRETO LEGISLATIVO 27 GENNAIO 2006, N. 25 (COORDINATO CON LA LEGGE N. 111/2007), con riguardo all'art. 15, comma 1, lettera a); CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, cit., p. 16; L. POMODORO - I. CASTIGLIONI - D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., pag. 79.

³⁴ CFR. DECRETO LEGISLATIVO 27 GENNAIO 2006, N. 25 (COORDINATO CON LA LEGGE N. 111/2007), con riguardo all'art. 15, comma 1, lettera b); CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, cit., p. 16; L. POMODORO - I. CASTIGLIONI - D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., pag. 79. Si veda, inoltre, E. CHINAGLIA, *Il ruolo dei consigli giudiziari nella realizzazione del sistema di valutazione delle professionalità: attualità, criticità, slide*, in *Questione giustizia*, 6, 2013, pp. 162-174; S. PERELLI, *Quale consiglio giudiziario? Quattro anni dopo la riforma*, cit., in particolare pp. 98 e ss.

³⁵ CFR. DECRETO LEGISLATIVO 27 GENNAIO 2006, N. 25 (COORDINATO CON LA LEGGE N. 111/2007), con riguardo all'art. 15, comma 1, lettera d), in cui si legge che i Consigli giudiziari: «esercitano la vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto. Il consiglio giudiziario, che nell'esercizio della vigilanza rileva l'esistenza di disfunzioni nell'andamento di un ufficio, le segnala al Ministro della giustizia»; L. POMODORO - I. CASTIGLIONI - D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., pag. 79;); CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, cit., p. 16; S. PERELLI, *Quale consiglio giudiziario? Quattro anni dopo la riforma*, cit., in particolare pp. 95-98; M. FANTACCHIOTTI - M. FRESA - V. TENORE - S. VITELLO, *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali*, Milano, 2010, in particolare si considerino le pagine 102-108.

³⁶ CFR. DECRETO LEGISLATIVO 27 GENNAIO 2006, N. 25 (COORDINATO CON LA LEGGE N. 111/2007), con particolare attenzione all'art. 15, comma 1, lettera e); L. POMODORO - I. CASTIGLIONI - D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., pag. 79.

³⁷ CFR. DECRETO LEGISLATIVO 27 GENNAIO 2006, N. 25 (COORDINATO CON LA LEGGE N. 111/2007), in particolare l'art. 15, comma 1, lettera g); L. POMODORO - I. CASTIGLIONI - D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., pag. 79.

- formulare, su richiesta espressa del C.S.M., pareri sulle materie di sua esclusiva competenza³⁵;
- avanzare, laddove volessero, proposte sull'attività didattica della Scuola Superiore della Magistratura³⁶.

Al secondo comma del richiamato art. 15, il legislatore del 2006 ha pensato bene di precisare che il Consiglio giudiziario istituito presso la Corte d'Appello è competente anche nelle eventuali sedi diramate della Corte stessa³⁷.

Le richiamate attribuzioni, possono essere ulteriormente ripartite come di seguito:

- 1) le funzioni di cui all'art. 15, comma 1, lettera a), e), d) sono riservate al Consiglio giudiziario in composizione ordinaria³⁸;
- 2) le funzioni evidenziate nell'art. 15, comma 1, lettera b), g), h), i), sono, invece, proprie dei Consigli in composizione ristretta³⁹;

A tal proposito, occorre precisare che, laddove espressamente previsto dal Regolamento del singolo Consiglio, i soggetti *non togati* hanno la facoltà di poter presenziare alla relazione e alla discussione, ed eventualmente possono richiedere delucidazioni.

- 3) le competenze proprie della sezione dei Giudici di Pace, sono individuate nel decreto legislativo n. 25/2006, all' art. 10 (con espresso richiamo alle «competenze di cui agli articoli 4, 4-bis, 7 comma 2-bis, e 9, comma 4, della Legge 21 novembre 1991, n.374, e successive modificazioni») e all'art. 15, comma 1, lettera e).

A titolo esemplificativo, la Sezione:

³⁵ Cfr. DECRETO LEGISLATIVO 27 GENNAIO 2006, N. 25 (COORDINATO CON LA LEGGE N. 111/2007), con riferimento all'art. 15, comma 1, lettera h); L. POMODORO- I. CASTIGLIONI- D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., pag. 79.

³⁶ Cfr. DECRETO LEGISLATIVO 27 GENNAIO 2006, N. 25 (COORDINATO CON LA LEGGE N. 111/2007), in modo particolare l'art. 15, comma 1, lettera i). Si consiglia inoltre la lettura di L. POMODORO- I. CASTIGLIONI- D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, cit., pag. 79.

³⁷ Cfr. DECRETO LEGISLATIVO 27 GENNAIO 2006, N. 25 (COORDINATO CON LA LEGGE N. 111/2007), in modo particolare l'art. 15, comma 2, in cui si legge: «Il consiglio giudiziario costituito presso la corte di appello esercita le proprie competenze anche in relazione alle eventuali sezioni distaccate della Corte».

³⁸ Cfr. CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, cit., p. 17

³⁹ Cfr. CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, cit., pp. 17-18. In particolare a pagina 18, si legge: «In materia di valutazione di professionalità, sono ammesse segnalazioni, purché circostanziate e documentate, da parte dei C.O.A. e degli avvocati singolarmente. Le segnalazioni devono essere tenute in conto nella formulazione del parere e devono essere trasmesse, con l'altra documentazione esaminata, al C.S.M. ... »; Per un approfondimento sul ruolo degli avvocati nel contesto circoscritto dei Consigli giudiziari, si consiglia la lettura di M. MALERBA, *Gli avvocati nei consigli giudiziari: un'occasione mancata*, in *Questione giustizia*, 6, 2013, pp. 156-161, in modo particolare a pagina 156 l'autore evidenzia che: «L'ingresso degli avvocati nei Consigli giudiziari, e la possibilità per i Consigli dell'ordine di fornire segnalazioni a proposito di «fatti specifici» relativi alla condotta del magistrato in occasione delle valutazioni periodiche di professionalità, così come al momento del giudizio di idoneità all'assunzione di incarico direttivo o semidirettivo, e di quello di conferma nell'incarico, rappresentano elementi di novità positivi e determinanti nella costruzione comune di un servizio giustizia moderno e di qualità. Al momento, l'avvocatura non è ancora stata in grado di far seguire a queste novità legislative, una doverosa e adeguata crescita culturale, capace di rispondere al grado di responsabilità che la riforma le ha attribuito».

- fornisce una valutazione scritta sull'idoneità dei giudici di pace tirocinanti e stilare una graduatoria dei soggetti idonei alla nomina⁴⁰;
- redige un giudizio sull'idoneità del giudice di pace a ricoprire il ruolo per i successivi quattro anni⁴¹, nello specifico trattasi di un parere vincolante in maniera parziale per il Consiglio Superiore della Magistratura che può non riconfermare il giudice, anche in presenza di un giudizio positivo⁴²;
- formula pareri sui criteri per procedere alla sostituzione dei giudici impediti⁴³.

Par. 3.2 'I Regolamenti dei Consigli Giudiziari: diversità distrettuali'.

Molteplici sono i problemi di coordinamento tra i ventisette (27) Consigli Giudiziari presenti sul territorio italiano.

Al fine di disciplinare la propria attività, ciascun Consiglio Giudiziario predispone un Regolamento, sulla base delle "Linee guida" dettate dal Consiglio Nazionale Forense⁴⁴.

Tale documento-guida, in particolare, pone l'accento sul fondamentale carattere della trasparenza proprio dell'attività di ogni singolo Consiglio Giudiziario⁴⁵.

La presenza di specifici e dettagliati regolamenti amplifica maggiormente le lacune in sede di esame del diritto di voto spettante ai c.d. membri laici.

Rispetto alla tematica inerente le valutazioni di professionalità dei magistrati, solo nel 6% dei Consigli giudiziari in esame viene garantito l'esercizio del c.d. diritto di tribuna.

Una percentuale orientata intorno al 30% attesta che il diritto di voto viene esercitato sulla delicata materia della conferma degli incarichi direttivi e semidirettivi.

I Consigli Giudiziari nei quali viene maggiormente garantito l'esercizio del diritto di interlocuzione sono quelli di: Genova, Milano e Trento.

Tali dati, a parere degli odierni scriventi, sono da ritenersi inaccettabili e proprio per tali ragioni crediamo che il solo ed esclusivo scambio di idee tra l'Avvocatura e la Magistratura nel rispetto dell'autonomia e della libertà di tutti, sia il viatico risolutivo a tale situazione.

⁴⁰ CFR. CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, cit., p. 18.

⁴¹ ID., OP., LOC., cit.

⁴² CFR. CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, cit., p. 19: «Il parere della Sezione, sia per la nomina che per il giudizio di idoneità alla conferma dopo il primo quadriennio di esercizio delle funzioni (art. 7, comma 2-bis l. n. 374/91, è parzialmente vincolante per il C.S.M. in quanto "costituisce requisito necessario per la conferma". Il C.S.M. non può disattendere un eventuale giudizio di idoneità. Può, invece, rifiutare la conferma anche nei casi di giudizio positivo. Gli avvocati che ne fanno parte partecipano a pieno titolo a tutte le deliberazioni».

⁴³ CFR. CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, cit., p. 19

⁴⁴ CFR. CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, cit., p. 19

⁴⁵ ID., OP., LOC., cit.

In merito a tale profilo è apparso assai proficuo evidenziare le differenze realmente esistenti, in termini di trasparenza, tra i Regolamenti disciplinanti i Consigli giudiziari di Catanzaro e di Milano.

Differenze sostanziali sussistono sin dalla fase caratterizzante la comunicazione dell'ordine del giorno ai rispettivi componenti.

Nello specifico è ravvisabile un dissimile trattamento di comunicazione tra i membri che esercitano uno specifico diritto di voto nelle materie di loro competenza laddove all'interno dell'art. 3 del Regolamento del C.G. di Catanzaro è prescritto che *'l'ordine del giorno è comunicato almeno sette giorni prima delle sedute fissate a tutti i componenti del Consiglio Giudiziario che possono prendere visione di tutte le pratiche indicate nell'ordine del giorno sulle quali hanno il diritto di voto'*.

Tale dettato prescrittivo rappresenta l'espressione di una compiuta disparità di trattamento per i membri laici sin dalla fase di comunicazione delle sedute consiliari, acclarando così l'esistenza di una preventiva esclusione tra coloro i quali esercitano attività di voto nella composizione 'allargata' delle sedute ed i componenti che votano nella composizione cd. 'ristretta'.

Differenze notevoli si rinvencono anche in materia di integrazione dell'ordine del giorno, laddove rispetto all'assente possibilità di integrazione nel Regolamento del C.G. di Catanzaro è, al contrario, previsto l'esercizio di tale potere nel Regolamento milanese (art.3, c.1): in caso di *'priorità derivanti da richieste o segnalazioni del CSM o determinate dalla necessità dell'osservanza dei termini'*.

Nel Regolamento del Consiglio Giudiziario di Catanzaro nulla è statuito rispetto alla individuazione del relatore designato in sede consiliare alla trattazione, nessuna specificazione per materia, in evidente contrasto rispetto ad una intera sezione del Regolamento milanese rubricata 'Assegnazione degli affari' (art. 4) che prevede una rigida ripartizione per materia.

Dato significativo e idoneo a sottolineare il differente ruolo rivestito dagli Avvocati nei Consigli Giudiziari di riferimento è quello inerente all'assente esercizio del diritto di tribuna in seno al consesso costituito.

Nella sede consiliare milanese è prevista la facoltà per i componenti non togati di assistere alle sedute dedicate alle materie rientranti nella competenza del Consiglio in composizione togata.

L'inserimento di tale facoltà all'interno dell'articolo 9 c. 11 dell'atto in esame amplifica maggiormente la differenza di trattamento rispetto ai colleghi del consesso catanzarese, difatti, sul punto, nulla è stato previsto.

L'aver accennato a tali differenze è prodromico all'attuazione di uno specifico processo di riforma.

Ingiustificabili disparità sono rinvenibili anche in sede di formazione delle Commissioni.

Accanto alla specifica istituzione della Commissione permanente per il tirocinio dei magistrati ordinari, per l'analisi dei flussi e delle pendenze negli Uffici giudiziari del Distretto, per la formazione permanente della magistratura onoraria, nulla è previsto nel Regolamento del Consiglio Giudiziario catanzarese, poiché è lo stesso Consiglio Giudiziario abilitato ad assorbire tali competenze o a creare una specifica Commissione flussi.

CAPITOLO IV

Il ruolo degli Avvocati e le prospettive di riforma

Par. 4.1 La componente laica o 'diversamente togata'.

Sino alla riforma attuata con il D. Lgs. n°25 del 27 gennaio 2006, attuativo della Legge delega n°150/2005, (cd. riforma Castelli), poi modificato dalla riforma Mastella, i Consigli Giudiziari erano composti esclusivamente da magistrati.

L'introduzione della figura del componente laico e l'ingresso degli avvocati in tale organismo è rimasto condizionato dall'indicazione di un numero ben preciso di membri, i quali rimasero sempre in netta minoranza rispetto ai componenti togati.

Riprendendo la composizione approfondita nei paragrafi precedenti che distingue tra membri di diritto, membri elettivi e membri di nomina, abbiamo ritenuto proficuo sottolineare e concentrare le nostre riflessioni sulla figura e sul ruolo degli avvocati, inseriti nei Consigli Giudiziari, i quali devono avere una anzianità di iscrizione pari a dieci anni nell'ambito del medesimo distretto e sono nominati dal Consiglio Nazionale Forense, su indicazione del Consiglio dell'Ordine di appartenenza.

L'esistenza di una stretta relazione sussistente tra il distretto di appartenenza ed il Consiglio giudiziario comporta che il numero degli avvocati in seno agli organismi, oggetto di approfondimento possa variare tra 2, 3 e 4.

Sul punto sono state introdotte, attraverso apposite circolari emanate dal Consiglio Nazionale Forense (n°11-C-2008 del 17 marzo 2008 e n° 11-c-2012 del 26 marzo 2012) dirette indicazioni ai Consigli dell'Ordine rispetto ai requisiti caratterizzanti gli avvocati: *'abbiano effettivamente esercitato da almeno dieci anni la professione all'interno del medesimo distretto, possiedano, preferibilmente competenze diversificate, conoscano la peculiare materia dell'Ordinamento giudiziario; possibilmente rappresentino l'ordine distrettuale'.*

Quali serie e concrete proposte possono essere indicate in tale sede per ampliare il ruolo degli avvocati all'interno dei Consigli giudiziari?

È certo che l'ampliamento del ruolo degli avvocati all'interno dei Consigli Giudiziari deve essere reso possibile grazie al continuo arricchimento ed aggiornamento professionale.

Necessario corollario l'individuazione di una rete di formazione a livello territoriale.

Ed in questa fase un significativo ruolo deve necessariamente essere assunto dall'UCPI, e dalle camere penali territoriali.

Sinteticamente pensiamo potrebbe rilevarsi utile la previsione e l'organizzazione, nell'ambito del distretto della Corte di Appello di Catanzaro, dei corsi di formazione finalizzati a formare coloro i quali, da membri laici, saranno successivamente inseriti in tali organismi.

Par. 4.2 Le prospettive di riforma

'Qualsiasi giudizio denso di corporativismo è in partenza perdente, non possiamo accettare l'esistenza di un tavolo della giustizia 'sbilenco', di cui l'Avvocatura è, invece, la gamba fondamentale'.

Ancora una volta parafrasiamo le parole del Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione, Giovanni Canzio, per sollecitare che il tema da noi affrontato deve essere continuamente monitorato a livello territoriale al fine di evitare la cristallizzazione di ingiustificate disparità di trattamento tra le diverse realtà distrettuali.

Le particolarità esistenti non possono e non devono essere prerogativa esclusiva di alcuni circondari ma devono essere estese in tutto il territorio italiano.

L'Avvocatura italiana deve assumere il ruolo di co-protagonista nel tessuto costitutivo e deliberativo dei Consigli Giudiziari, essa deve essere titolare del diritto di voto e del diritto ad assumere la veste di relatore.

Un ruolo ben definito dei membri cd. 'laici' può essere individuato anche grazie ai recenti contributi provenienti da quella parte della Magistratura attenta a garantire la propria indipendenza ma allo stesso modo consapevole che è oramai indispensabile l'apertura al mondo dell'Avvocatura e nello specifico al ruolo svolto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Parimenti, è doveroso segnalare anche l'allarme segnalato dall'Associazione Nazionale Magistrati rispetto ai lavori della Commissione Vietti, rappresentato da quel potere di segnalazione o dall'apporto conoscitivo proveniente proprio dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Come deve porsi l'Avvocatura rispetto ad un progetto di riforma, quale la proposta della Commissione Vietti, che ha il pregio di eliminare le norme limitative del diritto di partecipazione?

È innegabile che lo spirito dell'Avvocatura debba essere riformatore.

E proprio per tale ragione non auspichiamo ma concretamente evidenziamo che nel breve periodo i colleghi *'diversamente togati'* possano rivestire il ruolo di relatore e di moderatore delle discussioni in seno a tali consessi.

Ampliando i contorni di tale figura ed accogliendo la brillante intuizione del Presidente Canzio sarebbe concretamente pensabile anche poter individuare che il Presidente del Consiglio dell'ordine del distretto possa rivestire il ruolo di componente di diritto esercitando, in piena autonomia, il diritto di partecipazione e di voto.

Significative aperture si sono potute rilevare all'interno di un parere espresso dal Consiglio Superiore della Magistratura sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, deliberato in sede consiliare in data 13 settembre 2016 e del quale riteniamo proficuo riportarne uno stralcio *Tattuale art. 8 del D. Lg.vo del 30.01.2006, n° 25 che ha istituito il Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione e ha innovato la composizione dei Consigli Giudiziari, prevede che nel Consiglio Direttivo il componente avvocato, nominato dal Consiglio Nazionale Forense ed i componenti professori universitari, partecipino esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative alle tabelle ed ai criteri di assegnazione degli affari. Correlativamente per i Consigli Giudiziari, ai sensi dell'art. 16 i componenti designati dal Consiglio regionale, i componenti avvocati e professori universitari, possono partecipare esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'art. 15 comma 1 lett. a), d) ed e).*

La Commissione ha ritenuto contraddittoria la disciplina prevista per il Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione laddove il Presidente del Consiglio Nazionale Forense, componente di diritto del Consiglio Direttivo, non ha limitazioni alla partecipazione alle delibere dell'organo di cui fa parte, diversamente da quanto accade per il componente avvocato, designato dal Consiglio Nazionale Forense. Si è in ogni caso valutata non più attuale la disciplina prevista per entrambi gli organi consultivi poiché contrastante con il ruolo assegnato all'Avvocatura dalle più recenti iniziative assunte in sede legislativa e istituzionale.

Si è proposta l'abolizione delle due norme limitative, degli artt. 8 e 16 del D.Lgs. del 27.01.2006, n° 25'.

2.9.2. Il Consiglio superiore, in linea generale, condivide la filosofia di fondo del decentramento organizzativo, attraverso la promozione del governo autonomo di prossimità, di in una logica di valorizzazione e responsabilizzazione delle collettività distribuite sul territorio, a più diretto contatto con le singole realtà locali, in tutte le loro componenti. Sullo specifico tema qui trattato, il Consiglio non ha deliberato in via specifica la partecipazione del ceto forense ai Consigli giudiziari, pur considerando con favore la facoltà dei Consigli giudiziari di assumere informazioni su fatti specifici segnalati dai Consigli dell'Ordine degli avvocati. Infatti, con delibera del 31 maggio 2007, pg. 44, ha

valutato come un ridimensionamento di una particolare fonte conoscitiva di indiscutibile utilità per ottenere più compiute e periodiche valutazioni di professionalità dei magistrati la riformulazione dell'art. 15 lett. b) D.lgs 25/2006, con la conseguente eliminazione dell'obbligo dei Consigli giudiziari di acquisire motivate e dettagliate valutazioni dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati avente sede nel luogo dove il magistrato esercita le funzioni. Ancora, con la recente delibera del 19 marzo 2014, ha ribadito l'obbligo dei dirigenti, previsto dall'art. 11 l. 160/2006, di inoltrare tempestivamente ai Consigli giudiziari le eventuali segnalazioni prevenute dal Consiglio dell'Ordine, o da terzi, sempre che si riferiscano a 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. L'ottimizzazione del ruolo dell'avvocatura all'interno dei Consigli giudiziari si può correlare, in questa traiettoria evolutiva, con l'esigenza, da tempo sostenuta dal CSM, di trarre pieno beneficio dalla ricchezza delle culture della legalità, pur con modalità calibrate sulla incompressibile diversità delle funzioni. La recentissima sottoscrizione del Protocollo d'intesa col Consiglio Nazionale Forense rappresenta una chiara espressione di questo obiettivo di contaminazione di saperi e sensibilità. La partecipazione degli avvocati ai lavori dei consigli giudiziari è giudicata favorevolmente dal Consiglio Superiore, sicché si potrebbe ampliare lo spettro delle materie di competenza dei consigli giudiziari per i quali ammettere la partecipazione diretta dei rappresentanti del locale Consiglio forense; ovvero, in alternativa, mutuando prassi di alcuni consigli giudiziari, prevedere un ampliamento del diritto di tribuna, attraverso la partecipazione dei componenti non togati alle sedute concernenti materie escluse dalla loro competenza, ove ne faccia richiesta il Presidente del Consiglio dell'Ordine del capoluogo del distretto.

2.10 Valutazioni di professionalità 2.10.1 In relazione al vigente sistema di valutazione della professionalità dei magistrati, pur manifestando un giudizio complessivamente positivo, la commissione ministeriale ha proposto diverse modifiche, in particolare prevedendo un'altra valutazione di professionalità sei anni dopo la VII nei casi in cui il magistrato non sia stato già positivamente valutato in occasione della presentazione della domanda per altro incarico, si da evitare che il magistrato possa andare esente da valutazioni per periodi molto lunghi, senza avere motivazioni o incentivi; l'integrazione dei c.d. prerequisiti di valutazione inserendo l'indipendenza e l'equilibrio; l'accorpamento dei requisiti della diligenza e dell'impegno; l'introduzione tra le fonti di conoscenza delle segnalazioni di fatti specifici provenienti dall'Ufficio giudicante o requirente corrispondente e dall'Ufficio

competente per le impugnazioni (con l'obbligo di trasmettere tutte le segnalazioni con cadenza annuale al fine di consentirne l'utilizzazione in sede di valutazione di professionalità in modo da garantire trasparenza e diritto al contraddittorio). La commissione ministeriale ha, altresì, proposto una modifica degli indici statistici qualitativi e quantitativi del lavoro dei magistrati (nel senso di enucleare, oltre al numero dei procedimenti introitati e definiti, le tipologie degli affari trattati e dei provvedimenti emessi, il loro esito ed eventuali ritardi); ha riaffermato l'autonomia del procedimento disciplinare rispetto alle valutazioni di professionalità, tuttavia riconoscendo che i fatti oggetto del vaglio disciplinare ben possano essere considerati ai fini di quello di professionalità; ha indicato la possibilità di una semplificazione dell'attuale meccanismo di valutazione, talora caratterizzato dalla ripetitività e dalla burocratizzazione dei giudizi, con un maggiore ricorso all'istituto del silenzio-assenso, con l'adozione del sistema della motivazione sintetica e con la previsione del termine di otto mesi per la conclusione del procedimento.

2.10.2 Il Consiglio manifesta un segno di tendenziale favore verso queste proposte di riforma, che appaiono venire incontro a reali esigenze poste dalla prassi applicativa: ciò, tuttavia, con due importanti precisazioni. La prima è che il tema dell'ampliamento delle fonti di conoscenza ha visto recentemente il Consiglio dividersi sulle possibili soluzioni, ma con l'adozione, alla fine, di due delibere del 6 e del 19 marzo 2014 con le quali, rispettivamente, si è escluso di integrare la normazione secondaria "nel senso di coinvolgere formalmente e sistematicamente i Consigli dell'ordine in occasione del procedimento valutativo del magistrato, richiedendo loro di formulare eventuali segnalazioni in ordine a fatti specifici comunque incidenti sulla professionalità"; e si è rigettata la proposta intesa a rendere obbligatoria per il consiglio giudiziario, nel caso di valutazione di un magistrato giudicante, la richiesta di un parere della procura e, nel caso di valutazione di un magistrato requirente, di un parere del tribunale. La seconda precisazione è che la previsione di una sostanziale mancanza di motivazione dei pareri positivi dei consigli giudiziari e l'omessa previsione dell'inoltro al CSM per la valutazione complessiva di professionalità presenta significative controindicazioni, quali la eccessiva valorizzazione del solo rapporto del capo ufficio (con il rischio di accentuare negativi fenomeni di gerarchizzazione) e la rinuncia all'acquisizione di reali dati di conoscenza utili per tratteggiare il profilo del magistrato anche ad altri fini, ad esempio, in sede di successiva valutazione per l'assegnazione di incarichi direttivi o semidirettivi. Va, inoltre, segnalata la opportunità di rimeditare la disciplina delle valutazioni di professionalità

inserendo criteri di compensazione e bilanciamento tra i parametri valutativi e, con riferimento ai magistrati sospesi dal servizio per un lungo periodo e dei magistrati fuori ruolo, di valutare per i primi la possibilità di introdurre nuove norme che tendano ad escludere la valutabilità degli intervalli di sospensione, per i secondi la possibilità di prevedere meccanismi di valutazione calibrati su documentazione relativa ad attività che non siano in alcun modo assimilabili a quella giudiziaria. In questo ambito, considerata la complessità delle questioni e delle modifiche suggerite dalla commissione ministeriale, sarà necessario un articolato parere di dettaglio al momento dell'eventuale presentazione del disegno di legge, anche in relazione alla necessità di un rinnovato approfondimento sull'allargamento delle fonti di conoscenza. Va posto l'accento, infine, sulla circostanza che il magistrato, per un certo tempo, quando non addirittura per l'intero periodo considerato, può non avere esercitato la sua professione. Nei casi in cui l'anzianità di servizio risulti pregiudicata, il periodo di tempo trascorso senza esercitare le funzioni rimane 'isolato' rispetto alla carriera del magistrato: è come che non sia mai trascorso. E così come non potrà valere ai fini della progressione di carriera, parimenti neppure potrà essere preso in considerazione ai fini delle valutazioni di professionalità. Per quanto riguarda invece il modo di comportarsi nei casi in cui il periodo di sospensione delle funzioni non incida sull'anzianità, si trova una unica indicazione, relativa alle situazioni di fuori ruolo, nel d. legisl. n. 160/2006, ai sensi dell'art. 11, co. 16°, del quale 'I parametri contenuti nel comma 2 (capacità, laboriosità, diligenza, impegno; ai quali si 24 dovrebbero aggiungere, a maggior ragione, i non contemplati parametri rappresentati dai prerequisiti della imparzialità e della indipendenza, essendo in un certo qual modo i primi quattro subordinati agli ultimi due) si applicano anche per la valutazione di professionalità concernente i magistrati (appunto) fuori ruolo. Il giudizio è espresso dal Consiglio superiore della magistratura, acquisito, per i magistrati in servizio presso il Ministero della giustizia, il parere del consiglio di amministrazione, composto dal presidente e dai soli membri che appartengano all'ordine giudiziario, o il parere del consiglio giudiziario presso la corte di appello di Roma per tutti gli altri magistrati in posizione di fuori ruolo, compresi quelli in servizio all'estero. Il parere è espresso sulla base della relazione dell'autorità presso la quale gli stessi svolgono servizio, illustrativa dell'attività svolta, e di ogni altra documentazione che l'interessato ritiene utile produrre, purché attinente alla professionalità, che dimostri l'attività in concreto svolta'.

La norma si trova riprodotta anche nella proposta Vietti di riforma dell'ordinamento giudiziario, con l'unica variante della sostituzione al Consiglio giudiziario della Corte

d'appello di Roma, quale consiglio deputato a rendere il parere in ordine alla professionalità del magistrato da valutare, del Consiglio giudiziario dell'ultima Corte d'appello dove il magistrato ha esercitato le sue funzioni. La ragione della proposta è con ogni probabilità da ravvisare nell'intento di diminuire il peso degli incombenti a carico di quello che probabilmente è il Consiglio giudiziario più oncrato d'Italia. Rimangono però ancora aperti tutti i problemi che si pongono qualora non solo non sia stata svolta attività giurisdizionale, ma neppure sia stata svolta una attività a quella giurisdizionale non assimilabile, quando, addirittura, non sia stata svolta attività alcuna; casi, questi ultimi, nei quali non sarà evidentemente disponibile alcuna documentazione attinente alla professionalità che possa fondare una valutazione in merito, e rispetto ai quali opportuna potrebbe la previsione di una sospensione del procedimento di valutazione della professionalità e di un rinvio della medesima al tempo in cui sia disponibile una documentazione adeguata, salvo una ulteriore previsione di retroattività della valutazione compiuta e di conseguente assenza di pregiudizio in ordine alla progressione del magistrato.

2.11 Incompatibilità parentali 2.11.1 La commissione, senza incidere sullo schema generale in tema di incompatibilità, ha proceduto ad alcune integrazioni rese necessarie dall'evoluzione sociale ed ha, al contempo, cercato di colmare le lacune evidenziate dall'esperienza. Nello specifico, ha: - parificato al coniuge e al convivente la persona con cui si intrattiene una stabile relazione affettiva; - limitato ai tribunali metropolitani il rilievo delle specializzazioni nel settore civile; - esteso a tutti i dirigenti l'incompatibilità; - esteso l'incompatibilità a periti ed amministratori giudiziari.

2.11.2 Con riguardo a questo ultimo punto, si introduce una norma che, prevedibilmente, produrrà un notevole impatto e che attiene ad una questione della quale l'Ufficio Studi si è a più riprese occupato, da ultimo con l'allegato parere n. 187/2016, e che attiene al delicato tema del contemperamento tra le esigenze di professionalità dei collaboratori dell'autorità giudiziaria e quelle di trasparenza nella gestione degli incarichi. Le restanti soluzioni adottate paiono condivisibili, anche con specifico riferimento alla applicazione dell'istituto delle incompatibilità parentali che, per i dirigenti degli uffici di secondo livello, ha registrato negli ultimi anni una non uniforme interpretazione della relativa disciplina.

2.12 Trasferimento d'ufficio

2.12.1 In ordine alla materia del conferimento del trasferimento d'ufficio dei magistrati disciplinato dall'art. 2 R.D. n. 511 del 1946 propone alcune rilevanti innovazioni. La principale, in un tema da anni oggetto di approfondite riflessioni e di dibattito articolato, è l'eliminazione della limitazione dell'intervento del C.S.M. ai casi in cui la causa che impedisca al magistrato di svolgere le sue funzioni con piena

indipendenza ed imparzialità sia indipendente da colpa. La proposta prevede la necessità dell'audizione dell'interessato, la possibilità del C.S.M. di utilizzare lo strumento dell'applicazione del magistrato ad altro ufficio per rimediare a situazioni - solo transitorie - di incompatibilità. Stabilisce il termine di tre mesi per la definizione della procedura, pena l'estinzione, e la sua sospensione nel caso in cui penda procedimento disciplinare cautelare per gli stessi fatti. 26

2.12.2 La materia costituisce un tema di estremo rilievo, con riferimento all'ambito ed all'estensione dei poteri del Consiglio Superiore della Magistratura, interpellando da un lato l'effettività delle prerogative amministrative di governo autonomo della magistratura sancite dall'art. 105 della Costituzione a tutela della funzionalità degli uffici giudiziari - sotto il profilo dell'autonomia e dell'indipendenza della loro azione - e, dall'altro, il principio di inamovibilità dei magistrati codificato nella Carta costituzionale all'art. 107. Sinteticamente, deve darsi atto che la disciplina in questione è già stata oggetto di interventi modificativi di normativa primaria e di numerose prese di posizione interpretative del Consiglio superiore. Tali vicende sono ricostruite in maniera completa nel parere reso ai sensi dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul testo del disegno di legge in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati e di trasferimento di ufficio - (n. 112) Senato della Repubblica XVII legislatura), approvato con delibera del 6 marzo 2014. Detto parere si pronunciava su un disegno di legge di segno opposto, teso cioè a limitare l'intervento officioso del Consiglio superiore ai sensi dell'art. 2 r.d. 511 del 1946 ai soli casi in cui potesse escludersi la ricorrenza di comportamenti volontari. In quella sede il Consiglio aveva denunciato che l'esclusione dal novero delle evenienze che giustificano l'intervento del Consiglio Superiore di tutte le situazioni riconducibili a comportamenti volontari dei magistrati realizzerebbe una formidabile limitazione dell'istituto, in quanto non consentirebbe di considerare gli effetti, sulla concreta funzionalità degli uffici giudiziari, anche solo con esclusivo riferimento al profilo obiettivo della complessiva immagine di indipendenza ed imparzialità, di evenienze ricollegabili a condotte di magistrati che siano provviste del mero coefficiente della coscienza e volontà. Tale ridimensionamento dei poteri di ufficio del Consiglio priva, di fatto, l'autogoverno di strumenti incisivi di intervento proprio nelle situazioni più delicate e nelle "zone grigie" (caratterizzate dalla compresenza di comportamenti di diversa rilevanza), il cui permanere mina (o rischia di minare) la credibilità della giurisdizione riguardando tutte le ipotesi non comprese nel catalogo delle fattispecie disciplinari e che, in quanto ascrivibili a condotta cosciente e volontaria del magistrato, non consentirebbero un intervento amministrativo, rimanendo prive di

qualunque rimedio, pur a fronte di una concreta lesione dei valori dell'indipendenza ed imparzialità nello svolgimento della funzione giudiziaria. La modifica proposta dalla Commissione ministeriale, al contrario, si muove nella direzione conforme alle istanze ed alle attese manifestate dal Consiglio superiore.

27 2.13 Illeciti e procedimento disciplinare

2.13.1. La Commissione ha inteso razionalizzare un sistema che si sarebbe manifestato burocraticamente punitivo o inefficace. Il riordino ha comportato una ristrutturazione sistematica per doveri, enunciando, per ogni fattispecie, dovere, addebito, sanzione, nella volontà di stabilire una chiara corrispondenza tra incolpazione e sanzione. E' stata prevista una riserva di codice, facendovi rientrare tutte le disposizioni oggi contenute in leggi diverse (Disposizione di attuazione del C.P.P., D.Lgs. n. 209/2006 sul Pubblico Ministero). Sul lato sostanziale è stata introdotta la riabilitazione. Sono inoltre state ridefinite le fattispecie di cui agli art. 2 e 4 del D. lgs. 109/2006. Sotto il profilo procedimentale gli interventi sono stati limitati a rendere il procedimento garantito, con l'obbligo di interrogatorio e chiarendo i rapporti tra Procura Generale e Ministero.

2.13.2. Suscita, invero, una qualche perplessità l'ipotesi di introdurre una norma atipica e di chiusura degli illeciti extrafunzionali. Al riguardo, come già recentemente espresso con delibera del 6 marzo 2014, il Consiglio manifesta nuovamente riserve sulla prospettata reintroduzione di un illecito disciplinare atipico, dai contorni imprecisati e dal contenuto incerto, secondo gli argomenti di seguito esposti. Infatti, va, in primo luogo, rilevato come il novero delle condotte sanzionabili in forza di questa norma incriminatrice diviene ampio già per il riferimento al "comportamento" e non, come in altre fattispecie disciplinari, all'"attività", con ciò attribuendo rilevanza anche solo ad azioni episodiche e contingenti. Circa, poi, i caratteri dell'azione punita, la stessa deve essere idonea a compromettere il prestigio; la norma, quindi, non richiede, quale illecito di pericolo, l'effettiva consumazione della lesione, dando rilievo alla semplice potenzialità lesiva, valutata ex ante, a prescindere dall'effettiva compromissione reale dei beni giuridici protetti. Potrebbe, al riguardo, profilarsi un margine di disarmonia tra un illecito totalmente atipico, costruito sulla mera idoneità lesiva, ed il principio di offensività in concreto, che costituisce, allo stato, uno dei capisaldi regolativi del vigente sistema disciplinare (cfr. art. 3-bis introdotto dalla legge n. 269/2006), con un effetto eccessivamente espansivo della soglia di punibilità o, comunque, un alto tasso di incertezza, data la controvertibilità del parametro base su cui dovrebbe vertere lo scrutinio prognostico di idoneità lesiva. D'altro canto, appare definitivamente superata, in un quadro ordinamentale generale, l'ipotesi di un illecito atipico, incompatibile col sistema

della responsabilità disciplinare, come strutturato con la riforma dell'ordinamento giudiziario (in tal senso, le stesse Sezioni unite della Cassazione hanno evidenziato che l'applicazione di norme disciplinari atipiche "può dar luogo a valutazioni che – pur rimanendo distinte dal campo della c.d. discrezionalità, intesa come ponderazione comparativa d'interessi – finiscono con l'attribuire all'organo decidente un margine di apprezzamento non controllabile in cassazione...": Cass., sez. un., n.5/2001). Tanto più che stridente è il contrasto di tale opzione con le fonti sovranazionali, visto che, secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, il principio di legalità esige che la sanzione disciplinare abbia fondamento in una normativa statale caratterizzata dai requisiti della accessibilità, da parte dei propri destinatari, e della prevedibilità degli effetti che ne possono scaturire (sentenza 17 febbraio 2004 resa sul ricorso n. 39748/98, in tema di partecipazione del magistrato a loggia massonica). Concludendo sul punto, il sistema punitivo attuale, per la sua plasticità applicativa, è già pienamente rispondente all'esigenza di completezza dell'Ordinamento, per cui non appare affatto plausibile la reintroduzione nel sistema di una clausola sanzionatoria del tipo indicato che andrebbe a minare il cardine portante del sistema disciplinare tipizzato, come voluto dal legislatore, vanificandolo totalmente: il rischio è quello di una regressione dell'Ordinamento ad una fase regolativa già da tempo superata, in ragione di fondanti esigenze avvertite nella comunità scientifica e sostenute con fermezza dalla giurisprudenza, anche sovranazionale, con effetti collaterali chiaramente gravi e molteplici, quali i prevedibili riflessi negativi che una norma di tal fatta potrebbe spiegare sui diritti, anche costituzionalmente garantiti, del magistrato (si richiama a tal proposito quanto espresso dalla Corte cost., sent. 7 maggio 1981, n. 100, secondo la quale "...deve riconoscersi e non sono possibili dubbi in proposito che i magistrati debbono godere degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni cittadino"). Sempre sul piano sostanziale, debbono formularsi alcuni suggerimenti con riferimento alla proposta modifica dell'art 2 lett. a) del D. lgs. 109/2006 ove tra gli illeciti che violano il dovere di correttezza vengono in modo innovativo sanzionati "i comportamenti abitualmente o gravemente irrispettosi" nei confronti dei collaboratori, delle parti, dei loro difensori, etc.. Oltre all'inserimento nel catalogo dei soggetti coinvolti dei "collaboratori", la norma innova il testo ove assurgono a rilievo disciplinare non già i comportamenti abitualmente o gravemente scorretti, come previsto dall'attuale art. 2 lett. d) del D. lgs. 109/2006, bensì quelli "irrispettosi". Sul punto si osserva che è facile prevedere una difficoltà applicativa della nuova norma incriminatrice, avuto riguardo allo sganciamento dell'elemento oggettivo dell'illecito da un parametro di riferimento

generico, quale quello della correttezza, ma comunque rapportabile ad un sistema di regole di condotta codificate, e quella del "rispetto", che affonda invece le sue radici in un insieme di sensibilità soggettive difficilmente ancorabili a sicuri, poiché certi, criteri interpretativi. E ciò vale non solo nel momento della definizione del giudizio ma anche in quello della emersione della condotta disciplinarmente rilevante, potendo il nuovo testo fornire l'occasione per un irragionevole proliferare di denunce basate sulla personale valutazione degli interessati in ordine ad un comportamento che, dal punto di vista meramente personale, integri una mancanza di rispetto. Il testo suggerito dalla commissione, mediante il rinvio all'incerto canone del comportamento "irrispettoso" difetta, in definitiva, sul piano della tassatività, con ricadute problematiche che non si rilevano nella norma attualmente in vigore. Ulteriori considerazioni debbono formularsi in ordine alle modifiche introdotte all'art. 4 lett. c) del D. lgs. 106/2009. La modifica proposta è diretta a colmare una lacuna, certamente sussistente atteso che nella attuale formulazione la disposizione non consente di punire lo svolgimento di incarichi vietati, poiché prevede come illecito il solo svolgimento di incarichi od uffici, in tesi autorizzabili, senza la relativa autorizzazione del CSM. Il tentativo di supplire alla citata lacuna è, invero, del tutto apprezzabile. Si rileva, tuttavia, come il riferimento ai soli "incarichi ed uffici vietati dalla legge" non consente di includere nella previsione una pluralità di fattispecie di divieto, attualmente previste da disposizioni secondarie o a circolari emesse dal CSM. E' quindi auspicabile che il divieto venga riferito estensivamente ad "incarichi ed uffici vietati dalla legge, dalle disposizioni di ordinamento giudiziario e dalle circolari del C.S.M." Appare, inoltre, opportuno meglio modulare le sanzioni nella fattispecie di svolgimento di incarichi od uffici vietati, rispetto a quella dello svolgimento di incarichi ed uffici permessi, per i quali non sia stata richiesta l'autorizzazione del CSM. Il diverso grado di offensività delle condotte consiglierebbe, in particolare, di prevedere, nel primo caso, la sanzione della censura e, nel secondo caso, quella dell' ammonimento. La Corte di Cassazione ha più volte affermato che sia per il tenore letterale della disposizione e sia per la sua collocazione sistematica, la disposizione di cui all'art. 3 bis D. 30 Lgs. n. 109/2006 è applicabile solo alle ipotesi previste negli artt. 2 e 3 del medesimo Decreto. Esigenze di equità, ma anche di equilibrio del sistema nella previsione della introduzione della norma di chiusura atipica, consigliano di esplicitare la portata generale della esimente e quindi la sua applicabilità a tutte le fattispecie di illecito disciplinare. Il Consiglio manifesta, al contrario, pieno apprezzamento sia con riferimento alla introduzione di disposizioni processuali di garanzia - quali quelle che prevedono la

“composizione mista” del collegio delle Sezioni Unite e quelle che prevedono l'obbligo di interrogatorio – sia con riguardo all'accorta estensione anche al personale magistratuale dell'istituto riabilitazione, con la duplice avvertenza, che essa non deve implicare la, qui non condivisa, totale assimilabilità del procedimento disciplinare al processo penale e la sterilizzazione di ogni margine di esercizio della discrezionalità consiliare, e che, per coerenza ordinamentale, andrebbe con prudenza meglio rimeditata la temporanea carenza di elettorato passivo prevista dall'art. 24, secondo comma, lett. c., l. n. 195 del 1958.» La presente risoluzione viene trasmessa al Ministro della Giustizia'

Conclusioni

La scelta compiuta volta all'approfondimento della funzionalità di tali organismi è dettata dalla poca attenzione e dallo scarso interesse riservato a tale tema.

Il maggiore coinvolgimento dei membri cd. 'laici' e le future prospettive presenti nei lavori della Commissione 'Vietti' non possono essere stigmatizzate quali intrusive nelle complesse dinamiche di funzionamento di Organi che costituiscono l'espressione 'decentrata' del potere della Magistratura.

Tali evoluzioni sono necessarie poiché costituzionalmente previste e garantite.

Esse devono necessariamente basarsi sul mutamento dei rapporti di coordinamento e di dialogo tra l'intera Avvocatura e la Magistratura, i quali, affinché possano essere produttivi di effetti nel lungo periodo dovranno instaurarsi all'interno di composizioni collegiali nelle quali si sarà precedentemente lavorato all'eliminazione delle differenze regionali ed al riconoscimento della pari titolarità dei diritti in capo a tutti i membri.

BIBLIOGRAFIA

- C. GIANNATTASIO, *La magistratura*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, Barbèra, 1950, II.
- S. PERELLI, *Quale consiglio giudiziario? Quattro anni dopo la riforma*, in *Questione giustizia*, 1, 2011, pp. 92- 106, in particolare p. 92: « Com'è noto il decreto legislativo 27 gennaio 2006 n. 25 (come modificato con la legge 30 luglio 2007 n. 111, cd. legge Mastella)
- B. GANGIACOMO, *I consigli giudiziari*, in D. CARCANO (A CURA DI), *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, Milano, seconda edizione completamente rivista e aggiornata, 2009;
- B. GANGIACOMO, *I consigli giudiziari*, in *Questione giustizia*, I, 2006, pp. 93-102;
- N. ZANON-G. DI RENZO VILLATA-F. BIONDI (A CURA DI), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizi ai cittadini. Atti del convegno di Milano 21 giugno 2011*, Milano, 2012;
- S. PERELLI, *Quale consiglio giudiziario? Quattro anni dopo la riforma*, cit., in particolare p. 92;
- CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, Roma, 2010, consultabile sul sito istituzionale del CNF;
- L. POMODORO-I. CASTIGLIONI- D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Torino, seconda edizione, 2013, pp. 71 e ss., in particolare pp. 71, 78, 79.
- A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, 3° ed., Torino, 1990;
- B. GANGIACOMO, *I consigli giudiziari*;
- E. CHINAGLIA, *Il ruolo dei consigli giudiziari nella realizzazione del sistema di valutazione delle professionalità: attualità, criticità, sfide*, in *Questione giustizia*, 6, 2013, pp. 162-174;
- S. PERELLI, *Quale consiglio giudiziario? Quattro anni dopo la riforma*, cit., in particolare pp. 98 e ss.;
- M. FANTACCHIOTTI- M. FRESA- V. TENORE- S. VITELLO, *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali*, Milano, 2010;
- M. MALERBA, *Gli avvocati nei consigli giudiziari: un'occasione mancata*, in *Questione giustizia*, 6, 2013, pp. 156-16
- CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, cit., p. 17

FONTI NORMATIVE

- R. D. Lgs. n. 511/1946
- D. Lgs. 13 settembre 1946 C.P.S. n. 264.
- Cons. Stato, Sez. IV, 11 luglio 1985, n. 285, in *Foro amm.*, 1985, p. 1335.
- D.lgs. n. 25/2006, Art. 9,10, 15,16;
- Legge 30.7.2007 n° 111