

La partecipazione dell'Avvocatura all'autogoverno decentrato

MATTEO FRASCA, CELESTINA TINELLI

Come è noto, l'art. 9 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, poi modificato dalla legge 111/2007, ha previsto che dei consigli giudiziari facciano parte anche componenti non togati, tra i quali gli avvocati, in numero determinato in relazione a quello dei magistrati del singolo distretto.

La partecipazione degli avvocati agli organi di autogoverno decentrato non è una vera e propria novità nel panorama legislativo, essendo già stata prevista dalle disposizioni in materia di giudice di pace, secondo cui per l'ammissione al tirocinio, per la nomina e la conferma, nonché per la decadenza, la dispensa e le sanzioni disciplinari il consiglio giudiziario operava "integrato da cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine degli avvocati del distretto di corte d'appello".

La scelta lessicale, ed, in particolare, l'espresso riferimento ad una composizione "integrata", denotava in modo univoco che il legislatore l'aveva intesa come una peculiare articolazione dell'organo di autogoverno, la cui strutturazione ordinaria era e rimaneva quella composta da soli magistrati.

La nuova disciplina, invece, individua la composizione del Consiglio giudiziario come quello costituito, oltre che dai membri di diritto, anche da quelli elettivi, includendo tra gli stessi sia i togati sia i laici, con la conseguenza che questi ultimi concorrono al pari dei primi alla composizione "ordinaria" dell'organo di autogoverno decentrato.

L'innovazione non è meramente terminologica ma è sintomatica di una diversa idea del tema della partecipazione delle componenti laiche all'attività dei consigli giudiziari, espressione di una avvertita consapevolezza che la materia dell'organizzazione giudiziaria, intesa nella sua più

ampia accezione, non possa essere riservata alla Magistratura ma debba coinvolgere tutti i suoi protagonisti principali.

La scelta del legislatore realizza, quindi, il percorso auspicato da diverso tempo non solo dalla classe forense, che ha giustamente salutato con soddisfazione il rinnovato assetto normativo, ma anche da quella parte della Magistratura che, attenta al tema fondamentale dell'efficienza e, quindi, dell'organizzazione che ne è presupposto indefettibile, aveva rifiutato deprecabili logiche corporative e sollecitato un rinnovamento della composizione dei consigli giudiziari che consentisse l'ingresso dell'Avvocatura, al fine di fruire del suo prezioso apporto, legittimato dal ruolo di protagonista e reso opportuno per la posizione di osservatore privilegiato che ne caratterizza l'esercizio della funzione.

Non sembra, infatti, revocabile in dubbio che gli avvocati, sia per il quotidiano contatto con l'attività di diversi magistrati e con il personale amministrativo, sia per la loro qualificazione professionale, sono in grado di fornire un contributo di conoscenza sul funzionamento del servizio giustizia straordinariamente importante, ed altresì di concorrere ad individuare, con la necessaria tempestività, i possibili correttivi idonei ad emendare le eventuali carenze o, comunque, a migliorare la resa del servizio medesimo.

La valenza innovativa della nuova disciplina non è, poi, sminuita né dal numero contenuto degli avvocati chiamati a far parte dei consigli giudiziari, né dalla previsione che ne circoscrive la partecipazione "esclusivamente alle discussioni ed alle deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 15, comma 1, lettere a), d) ed e)".

Quanto al dato numerico deve, a mio avviso, essere considerato che il "peso" dell'apporto della componente laica non può essere valutato solo con riferimento al momento decisionale, ma deve essere letto più generalmente nell'ottica di un contributo informativo e formativo della volontà consiliare.

Il legislatore ha posto intorno al medesimo tavolo magistrati ed avvocati (oltre che docenti universitari) e ciò ha fatto nella consapevolezza della diversità dei rispettivi ruoli nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, ma nella altrettanto sicura convinzione della comunanza degli obiettivi; occorre, coerentemente, abbandonare la fuorviante logica della contrapposizione che vede le diverse componenti in preconcrete posizioni antagoniste, indirizzate più alla tutela di interessi corporativi che alla

ricerca comune dell'efficienza del sistema come espressione di una cultura condivisa della giurisdizione.

Se quindi si vorrà discutere dell'adeguatezza del numero dei componenti laici (ad esempio prevedendo la presenza di tanti avvocati quanti sono i consigli dell'ordine del distretto) non lo si dovrà fare in vista di un rapporto di "forza" tra categorie contrapposte, ma in funzione dell'unitario obiettivo di perseguimento dei fini dell'organo di autogoverno, che deve accomunare indifferentemente tutti i suoi componenti.

Con riferimento, poi, alla delimitazione delle competenze va, innanzitutto, osservato che, per l'ampiezza e la rilevanza delle materie cui si riferiscono, dalla formulazione delle tabelle alla vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari, investono gli aspetti più rilevanti dell'organizzazione degli uffici medesimi.

A ciò si aggiunga che l'elencazione delle competenze escluse e di quelle incluse manca di un adeguato grado di specificità, forse anche per una consapevole scelta del legislatore che ha rinunciato ad una disciplina di dettaglio estremo, di talché sussiste un'area di significativa importanza che non trova espressa collocazione sistematica (vedi, ad esempio, la materia degli incarichi extragiudiziari, delle incompatibilità, dei pareri sulle richieste di autorizzazione a risiedere fuori sede), e la cui disciplina, quanto alla individuazione della composizione del consiglio giudiziario, è quindi rimessa alla interpretazione dello stesso organo di autogoverno decentrato.

E su questo terreno riemerge lo scontro o, comunque, il confronto tra i sostenitori dell'interpretazione "restrittiva" ed i fautori di quella "estensiva".

È anche possibile che l'opzione non sia soltanto il risultato di una formazione culturale, ma risenta anche del vissuto professionale di ciascuno, ed, in particolare, di eventuali esperienze conflittuali tra magistrati ed avvocati che possano alimentare pericolosa diffidenza e preoccupanti desideri di rivalsa, trasferendo i contrasti individuali sul piano istituzionale.

Non può certamente trascurarsi che da un punto di vista esegetico esistono argomenti che militano in favore dell'una e dell'altra opzione: così se la esclusione della partecipazione dei componenti laici alla formulazione dei "pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati" (art. 15 lett. b decreto 25/2006 come modificato dalla l. 111/2007) potrebbe indurre a ritenere di competenza del consiglio giudiziario in

composizione ristretta tutto ciò che attiene allo status del magistrato, e quindi, anche la materia degli incarichi extragiudiziari, delle incompatibilità ecc., diversamente la competenza prevista con la partecipazione dei membri laici in materia di "vigilanza sull'andamento degli uffici del distretto" sembrerebbe suggerire l'interpretazione contraria, fondata sulle possibili ricadute negative che, ad esempio, potrebbero derivare dall'espletamento di un incarico extragiudiziario da parte di un magistrato o da una incompatibilità ex artt. 18 e 19 dell'Ordinamento Giudiziario; ed in tal senso sono state adottate diverse delibere consiliari (cfr. ad esempio, delibera C.G. di Torino del 2 dicembre 2008).

All'obiezione secondo cui anche le valutazioni di professionalità dei magistrati possono incidere, forse più di altri atti, sull'andamento degli uffici e pur tuttavia i relativi pareri sono devoluti al consiglio giudiziario in composizione ristretta, è agevole replicare che la materia della valutazioni di professionalità trova una espressa regolamentazione nelle nuove disposizioni che ne attribuiscono la cognizione ad una specifica composizione del consiglio.

Un intervento normativo non sarebbe inopportuno anche in considerazione della natura di atti amministrativi, sia pur endoprocedimentali, delle delibere del Consiglio Giudiziario, la cui rituale composizione assume per ciò stesso rilevanza.

E tanto anche a prescindere dalle possibili ventilate evoluzioni normative che dovrebbero ampliare le competenze degli organi di autogoverno decentrato; con la recente delibera adottata nella seduta del 22 ottobre 2009 il Consiglio Superiore della Magistratura ha, infatti, affermato che "si configura come obiettivo non più procrastinabile l'individuazione di settori ordinamentali nei quali valorizzare l'attività consultiva e valutativa dei Consigli giudiziari".

In ogni caso, *de jure condito* ritengo che nell'interpretazione debba tenersi conto del dato normativo secondo cui la composizione "ordinaria" del Consiglio Giudiziario è quella che prevede la partecipazione dei membri laici, mentre quella "ristretta" costituisce l'eccezione, con la conseguenza che le materie attribuite alla cognizione in tale composizione dovrebbero considerarsi di stretta interpretazione, non estensibile al di là dei casi espressamente previsti.

In tale ottica vanno, quindi, condivise senza riserve le disposizioni dei regolamenti consiliari (e incentivate con determinazione le prassi che si pongono in sintonia con le stesse) che adottano strumenti per rendere

sempre più ampia ed effettiva la partecipazione della componente laica; mi riferisco, ad esempio, alla comunicazione degli ordini del giorno, comprensivi anche dei punti devoluti alla competenza del Consiglio in composizione ristretta, sia a tutti i componenti sia ai Consigli dell'Ordine degli avvocati, alla previsione del cd. "diritto di tribuna" dei componenti laici per le pratiche non rientranti nella loro competenza, al diritto di accesso alla documentazione relativa alle pratiche.

Sotto un diverso profilo, al di là quindi dei problemi attinenti al piano strettamente formale, è indubitabile che la partecipazione all'attività dei Consigli Giudiziari comporti una specifica attribuzione di responsabilità agli avvocati, chiamati a pieno titolo ad apportare un contributo non solo di conoscenza ma anche di proposta sull'organizzazione giudiziaria del distretto.

Appare, quindi, ragionevole attendersi che gli avvocati, consapevoli del ruolo istituzionale loro attribuito nella rinnovata composizione degli organi di autogoverno locale, non si limiteranno a dolersi delle disfunzioni organizzative nei corridoi degli uffici giudiziari ma le veicoleranno attraverso i loro rappresentanti in sede consiliare ed, al tempo stesso, si renderanno partecipi delle proposte idonee alla loro risoluzione.

Pertanto, l'esperienza dei primi diciotto mesi di attività, pur con le dovute distinzioni e con le necessarie cautele conseguenti all'inevitabile periodo di rodaggio che ogni innovazione comporta, non sembra fornire dati confortanti.

Alquanto deludente, nel quadro della collaborazione tra Magistratura ed Avvocatura, è già il dato desumibile dall'applicazione pratica della circolare del CSM sul tema delle incompatibilità parentali tra magistrati ed avvocati, risultando sostanzialmente vanificata e priva di pratica utilità la previsione della consultazione obbligatoria dei Consigli dell'ordine.

Gli stessi, infatti, raramente rispondono alle richieste di informazioni inviate dal CSM, con conseguente rallentamento dei tempi di definizione delle pratiche, e quando lo fanno si limitano a fornire o dati già risultanti documentalmente, come l'iscrizione del professionista all'albo, o ancor peggio le valutazioni sulla inesistenza della incompatibilità provenienti dallo stesso avvocato interessato, senza procedere ad alcun accertamento effettivo ed offrire quegli elementi (come, ad esempio, la composizione degli studi professionali e l'eventuale esercizio dell'attività in forma associata) che sfuggono alla conoscibilità degli organi di

autogoverno, e che, invece, assumono rilevanza spesso decisiva per l'accertamento delle situazioni di incompatibilità.

E le cose non vanno meglio con riferimento all'attività propria del consiglio giudiziario, per la quale le lamentele più frequenti attengono ad una tendenziale accondiscendenza dei componenti laici alle posizioni dei dirigenti degli uffici, ad una loro mancanza di specifico interesse e di effettivi spunti propositivi.

Probabilmente per una valutazione accurata occorrerebbe la previa acquisizione di dati certi a livello nazionale; in ogni caso, la mia esperienza diretta mi induce ad escludere la esistenza di un atteggiamento aprioristicamente adesivo alle posizioni sia dei Capi degli uffici sia degli altri componenti togati, mentre non altrettanto posso dire con riferimento all'attività informativa e propositiva, assai rara da parte dei membri laici, che, anche per le pratiche di più immediata e rilevante incidenza sull'andamento degli uffici come le tabelle organizzative, frequentemente rimangono meri spettatori del dibattito consiliare, o al più si limitano ad interventi estemporanei, relativi a situazioni delle quali sono a diretta conoscenza perché riferibili al territorio o al settore professionale in cui operano.

Proprio l'assenza di un coinvolgimento sistematico degli avvocati mi induce ad ipotizzare che tra le probabili cause ci possa essere la mancanza di uno stabile collegamento con i Consigli dell'Ordine e, più in generale, con gli iscritti.

Un dato sul quale riflettere seriamente se si vuole che gli obiettivi perseguiti con la riforma non siano vanificati e che le aspettative giustamente riposte nel rinnovato assetto degli organi di autogoverno decentrato non siano disilluse.

Se il contributo dei laici dovesse realmente attestarsi su un livello operativamente insufficiente diverrebbe, poi, arduo giustificare auspicate modifiche normative che prevedano la loro partecipazione anche per la trattazione di materie allo stato devolute al Consiglio giudiziario in composizione ristretta, tra le quali la più "calda" è quella dei pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati.

Sul tema è già prevista una (pur eventuale) interlocuzione con l'Avvocatura ed è contenuta nell'art. 11 c. 4 lett. f) del decreto legislativo 160/2006, come modificato dall'art. 2 c. 2 della l. 111/2007, secondo cui tra gli atti acquisiti dal Consiglio giudiziario alla scadenza del periodo di valutazione sono comprese "le segnalazioni pervenute dal consiglio

dell'ordine degli avvocati, 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'introduzione di un sistema che preveda uno stabile potere valutativo della componente laica sulla progressione di carriera dei magistrati, al quale non sono pregiudizialmente contrario, forse è ancora prematura; presuppone il consolidamento di una cultura unitaria della giurisdizione, ancora non adeguatamente maturata, e di una formazione comune, oggi allo stato embrionale.

Ed è anche per questo che i suggestivi accostamenti al “modello” CSM ed ai suoi compiti vanno valutati con prudenza, per le evidenti differenze che lo distinguono dai consigli giudiziari, con riferimento quantomeno alla fonte normativa di riferimento, alle attribuzioni, alla mancanza di collegamento con le realtà territoriali, alle incompatibilità.

Tuttavia, la nuova legge ha tracciato un percorso nuovo ed indicato la strada da seguire in direzione dell'efficienza; spetta ora agli “addetti ai lavori”, nessuno escluso, adoperarsi in modo responsabile per realizzare gli obiettivi.

MATTEO FRASCA

*Magistrato componente del Consiglio giudiziario
del distretto di Palermo*

* * *

Una buona organizzazione degli Uffici Giudiziari si realizza con il coinvolgimento dell'Avvocatura. L'Avvocatura con la legge Castelli, prima, con la nuova e attuale disciplina sull'Ordinamento Giudiziario ora, è destinata ad essere sempre più partecipe del circuito di governo autonomo della magistratura attraverso, in particolare, la partecipazione ai Consigli Giudiziari ora anche in sede di formazione delle tabelle. Argomento quest'ultimo collegato direttamente alla organizzazione degli Uffici Giudiziari.

La riforma ha dunque previsto l'inserimento di una componente non togata (professori universitari ed avvocati) nei Consigli giudiziari; e, anche in ragione delle crescenti competenze in materia di magistratura

onoraria, è stata istituita la Sezione del Consiglio Giudiziario relativa ai giudici di pace.

Dette evenienze inducono a ritenere, sul piano funzionale, che i Consigli giudiziari riformati siano in grado di fornire al Consiglio superiore della magistratura, nell'ambito della *compartecipazione nell'esercizio della amministrazione della giurisdizione*, un sempre più analitico e conferente contributo di conoscenza sulle diverse realtà giudiziarie locali.

La mia attuale positiva esperienza di avvocato componente del CSM in continuo contatto pertanto con la magistratura ed in particolare con i colleghi Consiglieri Magistrati mi ha convinta che proprio nella sfida dell'organizzazione la condivisione da parte della Magistratura e dell'Avvocatura degli obiettivi di funzionalità e efficienza del sistema e degli Uffici Giudiziari è necessaria, soprattutto è possibile perché proficua per tutti.

La riforma sviluppa una prospettiva di decentramento volta a dare efficienza e celerità all'azione amministrativa, così da garantire la migliore qualità del coordinamento funzionale tra CSM e Consigli giudiziari: *gli organi di autogoverno distrettuale, infatti, a più stretto contatto con le variegate realtà locali, garantiscono una più adeguata percezione delle situazioni sulle quali è chiamato a deliberare l'organo centrale di autogoverno.*

L'introduzione nell'ordinamento giudiziario di un organo, interno alla Corte di Cassazione, corrispondente ai Consigli giudiziari presso la Corte d'Appello, è l'elemento di assoluta novità del decreto delegato n. 25 del 2006.

Relativamente alle *tabelle*, la normativa secondaria adottata dal CSM ha dettagliatamente disciplinato la partecipazione dei *Consigli dell'Ordine degli Avvocati* alla predisposizione della proposta tabellare (la cui formazione è obbligatoria ai sensi dell'art. 7 bis del R.D. 30 gennaio 1941 n. 12, nella consapevolezza dell'imprescindibile ruolo della classe forense nell'organizzazione degli uffici giudiziari. Ha previsto il parere del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione sulla proposta di tabella della Suprema Corte, a seguito delle innovazioni disposte dal D.Lgs. 25/2006 e ss. Modifiche.

La cd "Circolare Tabelle" Uffici Giudicanti, prevede testualmente quanto segue:

"5. Interlocuzione con i Consigli dell'Ordine degli Avvocati

Prima del termine ultimo previsto per la convocazione delle riunioni con i magistrati dell'ufficio ai sensi dei paragrafi 4.2 e 4.5, i Dirigenti

richiedono al Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati della sede interessata dalla procedura tabellare contributi sugli interventi ritenuti opportuni ai fini della migliore organizzazione dell'ufficio."

"6. Esiti delle interlocuzioni preliminari

I Dirigenti degli Uffici Giudiziari danno conto dello svolgimento degli adempimenti di cui ai paragrafi 4 e 5 e motivano le ragioni per cui accolgono o rigettano le osservazioni formulate dai magistrati dell'ufficio o dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati."

12.3. All'esito della procedura tabellare, a ciascun magistrato deve essere data copia delle tabelle del proprio ufficio, così come approvate dal Consiglio Superiore della Magistratura. Il Presidente della Corte d'Appello invia copia della Tabella approvata al Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati della sede interessata dalla procedura tabellare."

Con la circolare Tabelle 2006-2007 (con proroga di legge fino a fine 2008) il CSM ha introdotto *le Commissioni per l'analisi dei flussi e delle pendenze dei procedimenti giudiziari*, più comunemente denominate Commissioni Flussi, che, in posizione strumentale rispetto all'operato del Consiglio Giudiziario (ma con possibilità anche per il dirigente dell'ufficio di avvalersi del loro contributo), dovevano valutare la correttezza dell'analisi dei flussi posta a base del programma organizzativo e l'idoneità della proposta tabellare al raggiungimento degli obiettivi fissati. I componenti di tali commissioni sono individuati anche fra i componenti del Consiglio Giudiziario, *compresi gli avvocati ed i docenti universitari*.

L'Avvocatura, per il tramite del Consiglio dell'Ordine, ha, come suddetto, nella fase di formazione delle tabelle un ruolo ben delineato dalla sopra citata circolare.

Per quanto riguarda la organizzazione degli Uffici Requirenti il testo di legge non prevede che il progetto organizzativo predisposto dal Procuratore della Repubblica debba essere approvato dal Consiglio Superiore della Magistratura: è comunque previsto che il Procuratore trasmetta i provvedimenti organizzativi all'Organo di autogoverno centrale. La normazione sia primaria sia secondaria prevede, in ogni caso, che alla scadenza del primo quadriennio di esercizio delle funzioni direttive il Procuratore della Repubblica sia sottoposto a valutazione per l'eventuale conferma nell'incarico, valutazione nell'ambito della quale il CSM ha

modo di verificare la conformità del programma organizzativo ai principi che devono informare l'attività giudiziaria requirente.

I Consigli Giudiziari *costituiscono il vero e proprio motore del sistema di valutazione periodica dei magistrati* e per questo sono stati, dalla legge di riforma, opportunamente potenziati, con l'incremento del numero dei componenti in ragione dell'organico dei magistrati del distretto e la dotazione di più opportuni poteri istruttori.

I componenti non togati non hanno il potere di voto sulle valutazioni dei Magistrati. *I non togati deliberano però sui piani organizzativi, loro modifiche, applicazioni, supplenze, ecc... e pertanto anch'essi ben conoscono la capacità organizzativa del Magistrato Dirigente ed i risultati del lavoro di tutti i magistrati del Distretto;* il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati ha potere/dovere di segnalazioni direttamente al Consiglio Giudiziario del proprio Distretto di fatti specifici relativi ai magistrati in valutazione (nulla esclude che anche il mancato raggiungimento degli obbiettivi sia un fatto segnalabile soprattutto se la causa può rinvenirsi in scarsa laboriosità di taluni magistrati o scarsa vigilanza del Magistrato Capo dell'Ufficio o Presidente di Sezione); e pertanto è indispensabile che il Consiglio Giudiziario tenga conto di quanto sopra e dia conto ai componenti non togati e ai Consigli degli Ordini degli Avvocati di averne tenuto conto. Come? Nei regolamenti di quasi tutti i Consigli Giudiziari è prevista la trasmissione dell'ODG a tutti i componenti (Ordini Avvocati compresi), mentre in alcuni Consigli Giudiziari si è andati oltre la mera diffusione della conoscenza delle pratiche all'ordine del giorno.

È quanto è emerso durante l'incontro che si è tenuto CSM il 25 novembre 2009 con i delegati dei Consigli Giudiziari di tutti i Distretti, al fine di acquisire dati conoscitivi ed esperienziali, utili all'individuazione partecipata delle prospettive di intervento in sede sia di normazione secondaria sia di proposta di modifiche legislative nell'ottica anche del decentramento e in linea ideale di quanto dal CSM affermato nella risoluzione del 18 marzo 2009.

A Torino, attraverso una lettura estensiva dell'art. 15.1 lett d) del D. lgs.vo n. 25/2006 (vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari), i consiglieri laici del C.G. partecipano con diritto di voto, alle decisioni concernenti: a) gli incarichi extragiudiziari; b) autorizzazioni a risiedere fuori sede; c) incompatibilità dei magistrati ex artt. 18 e 19 O.G.

Se non è prevista la presenza dei consiglieri laici alla trattazione delle pratiche per cui l'art. 16.1. del D. lgs.vo n. 25/2006 inibisce la loro delibe-

razione, si va affermando episodicamente una sorta di "diritto di tribuna", per cui a Trieste i consiglieri laici partecipano a tutte le le sedute del Consiglio Giudiziario (salva la possibilità, qualora si trattino questioni attinenti alla sicurezza, riservatezza e dignità delle persone interessate, di limitare la presenza ai soli aventi diritto al voto), ed a Venezia per le pratiche del C.G. riconducibili all'art. 15.1 lett. b) del D. lgs.vo n. 25/2006 (pareri su valutazioni di professionalità), g) (pareri su collocamento a riposo, dimissioni e decadenze) ed i) (proposte per la Scuola della magistratura) i componenti laici possono assistere alle sedute limitatamente alla fase della relazione da parte del consigliere a ciò delegato ed ai chiarimenti dallo stesso forniti su richiesta degli altri consiglieri presenti.

In tutti i Consigli Giudiziari altresì la presenza dei consiglieri laici avvocati è naturalmente consentita laddove nel regolamento del C.G. sia prevista la pubblicità della seduta.

AVV. CELESTINA TINELLI

Componente laico del Consiglio Superiore della Magistratura

* * *

Per l'evidente attinenza al tema qui trattato, pubblichiamo anche il recente interessante documento del Consiglio Nazionale Forense (CNF) che presenta i risultati di un'indagine conoscitiva tra i Consigli dell'Ordine e gli avvocati componenti dei Consigli giudiziari.

PARTE I

L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI ASSEGNATE AI CONSIGLI DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DALLA RIFORMA SULL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

1. Pareri sulle tabelle

L'indagine ha dimostrato che la stragrande maggioranza degli Ordini riceve dal Presidente del Tribunale del circondario, come previsto nelle circolari del CSM, la richiesta di formulare osservazioni sulle tabelle e sulle variazioni tabellari (solo il 13% circa degli Ordini interpellati ha risposto negativamente, ma potrebbe esservi coincidenza col fatto che vi

sono Tribunali che non hanno ancora presentato le tabelle); il 60% dei Consigli si è avvalso della facoltà di proporre osservazioni alle tabelle, contribuendo così all'organizzazione degli uffici giudiziari.

2. Segnalazioni sulla professionalità dei magistrati

Alla domanda se sono giunte singole segnalazioni da parte degli avvocati iscritti all'Ordine sulla professionalità dei magistrati o se gli Ordini hanno fatto segnalazioni emergono questi dati percentuali sulle risposte pervenute:

sì 72%, no 28%.

Il dato negativo è indirettamente confermato dall'analisi delle risposte date dai Consiglieri giudiziari "non tomati" che si attesta intorno al 30%.

Alla specifica domanda su quale sia stato l'oggetto di tali segnalazioni, si evidenzia che il 55% delle segnalazioni ha riguardato i seguenti parametri di professionalità:

- capacità (desunta da: preparazione giuridica, aggiornamento, possesso delle tecniche di argomentazione e di indagine, anche in relazione all'esito degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento e del giudizio, conduzione dell'udienza);
- diligenza (desunta da: assiduità e puntualità nella presenza in ufficio e nelle udienze, rispetto dei termini di deposito dei provvedimenti, partecipazione alle riunioni previste dall'ordinamento giudiziario, conoscenza dell'evoluzione della giurisprudenza).

Di poco inferiore la percentuale (45%) delle segnalazioni inviate con riferimento al parametro della laboriosità (desunta da: produttività, dai tempi di smaltimento del lavoro); mentre si attestano intorno al 30% le segnalazioni aventi come oggetto fatti incidenti l'esercizio non indipendente e imparziale della funzione (intesa come svolgimento delle funzioni giurisdizionali senza condizionamenti, rapporti o vincoli che possano influenzare negativamente o limitare le modalità di esercizio della giurisdizione o nel corretto atteggiamento del magistrato nei confronti di tutti i soggetti processuali) o comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio (che consiste nell'esercizio della funzione condotto con moderazione e sen-

so della misura, libero da determinazioni di tipo ideologico, politico o religioso).

Rarissime le segnalazioni inviate e aventi a oggetto l'impegno del magistrato (desunto dalla percezione sulla disponibilità per le sostituzioni di magistrati assenti); solo tre i casi segnalati tra gli Ordini che hanno risposto sì; è da ritenere che molto probabilmente si tratta di casi riconducibili alla laboriosità.

Gli Ordini, come apparirà chiaro in seguito, non vengono però di regola informati sull'esito delle segnalazioni inviate e questo sminuisce la credibilità sull'utilità dello strumento.

Da segnalare, infine, che i Consiglieri Giudiziari designati dal CNF hanno risposto affermativamente solo nella percentuale del 25% alla domanda se a loro giudizio "in occasione della richiesta annuale di esprimere un parere in materia di valutazioni di professionalità, il Consiglio giudiziario informa i Consigli degli Ordini forensi delle sedi in cui prestano o hanno prestato servizio nel corso del periodo di valutazione i magistrati interessati, al fine di consentire il tempestivo invio di eventuali segnalazioni".

Si pone poi il problema pratico di chi (Consiglio Giudiziario o Consiglio dell'Ordine) e come, conservare materialmente le segnalazioni giunte temporalmente prima che il magistrato sia soggetto alla valutazione sulla professionalità, considerato che pare non entrino nei fascicoli personali del magistrato.

3. Consultazione dei Consigli per il conferimento d'incarichi semi-direttivi e direttivi

Solo una piccola percentuale (l'8% degli Ordini che hanno dato risposta) ha risposto positivamente; la stragrande maggioranza degli Ordini non risulta essere mai stata coinvolta mediante l'acquisizione d'informazioni circa il conferimento d'incarichi direttivi e semidirettivi.

4. Parere sul passaggio di Magistrati dalle funzioni giudicanti alle requirenti e viceversa

Non sono state mai richieste 'osservazioni' ai Presidenti dei Consigli

dell'Ordine degli Avvocati per il passaggio di Magistrati dalle funzioni giudicanti alle requirenti e viceversa.

5. Formazione dei criteri organizzativi delle Procure

I Consigli dell'Ordine sono coinvolti raramente dalle Procure sulla formazione dei criteri organizzativi; ha dato una risposta positiva meno del 10% degli Ordini.

6. Contributi dei Consigli sull'andamento degli uffici giudiziari e delle relative disfunzioni

Alla domanda se il Consiglio dell'Ordine ha inviato segnalazioni sull'andamento degli uffici giudiziari e delle relative disfunzioni, hanno risposto positivamente il 75%; anche in questo caso la percentuale pare indicativa ai fini del contributo dato.

7. Situazioni d'incompatibilità dei magistrati con avvocati iscritti nel circondario

Non particolarmente rilevante la percentuale degli Ordini che ha segnalato situazioni d'incompatibilità dei magistrati; mentre emerge che il 50% degli Ordini interpellati ha svolto attività istruttoria riguardo situazioni d'incompatibilità dei magistrati.

Gli Ordini, però, anche in questo caso non vengono successivamente informati sull'esito delle situazioni d'incompatibilità segnalate o istruite (ha risposto positivamente alla domanda meno del 2% degli Ordini).

8. Magistratura Onoraria e Giudici di Pace

Solo il 16% degli Ordini ha risposto affermativamente alla domanda se ha avuto richieste d'informazioni sul giudizio d'idoneità alla nomina o conferma dell'esercizio delle funzioni di Giudice di Pace; alla stessa domanda, con riferimento invece a richieste d'informazioni sul giudizio

d'idoneità alla nomina o conferma dell'esercizio delle funzioni di magistrato onorario, la percentuale si raddoppia.

LA CONOSCIBILITÀ DELL'ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO GIUDIZIARIO

1. La trasmissione dell'ordine del giorno

C'è una percentuale non trascurabile (il 20% tra chi ha risposto) di Ordini che non ricevono l'ordine del giorno di convocazione del Consiglio Giudiziario.

La maggioranza degli Ordini lo riceve regolarmente, ma un quarto di questi lamenta di non riceverlo in tempo utile per poter formulare segnalazioni o interventi.

Tra coloro che lo ricevono, si segnala che circa un quarto di essi non riceve l'O.d.G. riguardante gli argomenti in discussione degli affari di competenza del Consiglio giudiziario nella sua composizione ristretta ai componenti togati; tale percentuale si riduce ulteriormente (circa un quinto di chi ha risposto) con riferimento all'O.d.G. riguardante gli argomenti in discussione degli affari di competenza del Consiglio giudiziario per il Giudice di Pace.

Esiste quindi in alcuni casi l'abitudine di trasmettere ai Consigli dell'Ordine solo l'O.d.G. riguardante la cd. composizione ordinaria.

2. L'informazione agli Ordini delle delibere prese dal Consiglio Giudiziario

Solo il 30% degli Ordini che hanno risposto è informato delle delibere adottate dal Consiglio Giudiziario, e tra essi solo un terzo viene informato anche del contenuto delle delibere riguardanti gli argomenti in discussione degli affari di competenza del Consiglio giudiziario nella sua composizione ristretta ai componenti togati.

Il dato trova conferma nelle risposte date dai Consiglieri Giudiziari al questionario; alla domanda: "venite informati sull'esito delle segnalazioni inviate dai CdO sulla professionalità dei magistrati" ha risposto positivamente meno del 15% dei Consiglieri. Tali percentuali salgono

leggermente per quel che riguarda la conoscibilità degli affari di competenza del Consiglio giudiziario per il Giudice di Pace.

In conclusione, circa un quinto degli Ordini non sono messi in grado neanche di sapere quali saranno gli argomenti in discussione avanti il Consiglio Giudiziario; tale percentuale — non trascurabile — va affiancata a quella, di gran lunga maggiore (il 70% degli Ordini che hanno risposto), che non riceve alcuna notizia dell'attività svolta in Consiglio Giudiziario e delle delibere assunte; parimenti gli Ordini non vengono informati (qui la percentuale è del 85% tra gli Ordini che hanno inviato segnalazioni sulla professionalità) sull'esito delle segnalazioni inviate dal Consiglio.

È quindi evidente la presenza, come elemento sfavorevole, di un'insufficiente informativa tra attività dei Consigli Giudiziari e Consigli dell'Ordine degli avvocati.

Più di qualche Consiglio dell'Ordine si è poi posto il problema se possono trasmettere agli iscritti sia l'O.d.G. che riceve, sia i verbali e i deliberati dei Consigli Giudiziari.

LE ATTESE DEI CONSIGLI

La quasi totalità dei Consigli consultati ritiene opportuna una maggiore e più diretta partecipazione dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati nei Consigli Giudiziari (solo un Ordine si è espresso negativamente).

In particolare i Consigli vorrebbero esercitare concretamente tale maggiore partecipazione:

- attraverso il parere del Consiglio dell'Ordine sulle valutazioni di professionalità (unanimità di risposte da parte di tutti gli interpellati);
- col diretto coinvolgimento, tramite un parere, del Consiglio sul giudizio d'idoneità alla nomina o conferma dell'esercizio delle funzioni di Giudice di Pace (il 92% si è espresso positivamente);
- col diretto coinvolgimento del Consiglio, tramite un parere, sul giudizio d'idoneità alla nomina o conferma dell'esercizio delle funzioni di magistrato onorario (anche in questo caso la percentuale delle risposte positive è lievemente inferiore e si attesta intorno al 90%).

Gli auspici di un maggior coinvolgimento dell'Avvocatura traspaiono anche dalla prevalenza (circa il 90%) delle risposte positive alla doman-

da se gli Ordini siano favorevoli o meno a un aumento del numero degli avvocati nella Composizione dei Consigli Giudiziari.

IL MANTENIMENTO DELLE ATTUALI PREROGATIVE

La quasi totalità dei Consigli si è espressa per la conservazione del parere su tabelle e per il concorso nella vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari.

I Consigli sono inoltre d'accordo che si mantenga in capo ai componenti designati dal CNF sia il concorso con voto sulle tabelle, sia quello riguardante la vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari e auspicano un aumento di competenze per gli avvocati designati dal CNF. Tale maggiore competenza è individuata nel diritto a partecipare alla discussione in tutte le materie, anche in quelle oggi di competenza del Consiglio Giudiziario ristretto alla sola componente togata; ha risposto in tal senso affermativamente oltre l'86 % (di gran lunga minore la percentuale degli Ordini che vorrebbe estendere il diritto di voto dei Consiglieri laici a tutte le materie).

Si auspica, infine, che l'intera materia della Magistratura onoraria sia trattata dal Consiglio Giudiziario anche con la partecipazione dei membri cd. laici (ha risposto positivamente il 92 %).

PARTE II

L'ESPERIENZA DEI CONSIGLIERI GIUDIZIARI DESIGNATI DAL C.N.F.

Dalla disamina delle riposte giunte dai Componenti il Consiglio Giudiziario designati dal CNF è emerso che l'esperienza viene dagli stessi giudicata positivamente (il 75 % circa) e molti ritengono che la loro presenza sia avvertita "positivamente" all'interno dei Consigli Giudiziari; così come la maggioranza degli interpellati esprime una risposta affermativa alla domanda se abbiano la sensazione che le opinioni da loro espresse siano "considerate" all'interno del Consiglio.

Non si può però trascurare che in alcune situazioni locali (ne sono emerse alcune territorialmente ben localizzabili) i componenti designati hanno risposto negativamente a tutte le domande; segno evidente di un disagio scaturente da un'ostilità preconcetta della parte "togata " di quel Consiglio Giudiziario.

Utile segnalare che nella maggioranza delle risposte giunte (il 75%) i Consiglieri designati dal CNF hanno risposto affermativamente alla domanda sulla partecipazione attiva alle riunioni del Consiglio giudiziario di Consiglieri Giudiziari designati dalle Università.

È opportuno, infine, ricordare che i Consiglieri designati dal CNF a oggi non hanno ricevuto o percepito alcuna indennità per la loro partecipazione in Consiglio Giudiziario, e questo nonostante un'espressa previsione di legge al riguardo, né ricevono alcun rimborso spese per le trasferte (anche se a volte devono sobbarcarsi trasferte anche superiori ai cento chilometri per poter partecipare ai Consigli).

SUL FUNZIONAMENTO DEI CONSIGLI

1. Le convocazioni del Consiglio Giudiziario

Tutti i Consigli Giudiziari sono convocati con regolarità; nel 70% delle risposte giunte almeno una volta ogni quindici giorni, nel restante 30% una volta il mese (ovviamente il numero delle convocazioni discende dalla diversa mole di lavoro).

2. La comunicazione dell'ordine del giorno

L'ordine del giorno è principalmente recapitato ai Consiglieri per posta elettronica, in alcuni casi per fax (un terzo circa); tra la comunicazione e la seduta intercorrono almeno otto giorni. Un tempo che i consiglieri designati dal CNF reputano congruo.

Emerge però che solo sporadicamente (il 25%) i componenti designati dal CNF si sono avvalsi della facoltà di proporre ulteriori punti all'O.d.G.

La documentazione relativa a ciascun affare viene trasmessa ai soli Consiglieri relatori (anche se un 25% lamenta di non averla, ma questo è addebitabile anche all'assenza di strutture organizzative che possano validamente coadiuvare l'attività dei Consigli Giudiziari); mentre tutti i componenti del Consiglio giudiziario, che hanno diritto di partecipare alla deliberazione sui singoli affari, hanno la facoltà di consultare la documentazione sugli argomenti in discussione, anche se vengono prospettate difficoltà materiali ad ottenerla.

I consiglieri Giudiziari designati dal CNF hanno risposto affermativamente solo nella percentuale del 25% alla domanda se a loro giudizio "in occasione della richiesta annuale di esprimere un parere in materia di valutazioni di professionalità, il Consiglio giudiziario informa i Consigli degli Ordini forensi delle sedi in cui prestano o hanno prestato servizio nel corso del periodo di valutazione i magistrati interessati, al fine di consentire il tempestivo invio di eventuali segnalazioni".

Nessuna lamentela è segnalata da parte dei Consiglieri con riferimento alla ricezione dell'O.d.G. per quanto riguarda i punti che saranno trattati e che sono di competenza del Consiglio giudiziario nella sua composizione ordinaria; mentre in più casi (il 25% delle risposte giunte) non è inviato ai componenti "laici" l'O.d.G. con l'indicazione degli affari di competenza del Consiglio giudiziario nella sua composizione ristretta ai soli componenti togati.

L'O.d.G. con l'indicazione degli affari di competenza della Sezione relativa ai Giudici di Pace, viene di regola trasmesso al solo Consigliere componente che fa parte della Sezione dei Giudici di Pace, questo secondo il 25% delle risposte giunte.

3. La designazione del relatore per ciascun affare

Avviene di regola secondo un criterio automatico di rotazione; è emerso però che in alcuni sporadici casi è scelto di volta in volta dal Presidente del Consiglio Giudiziario.

4. La partecipazione alle sedute e la pubblicità

Dalle risposte pervenute si evidenzia come frequentemente (oltre il 75%) i Consiglieri giudiziari designati dal CNF siano stati relatori in pratiche riguardanti le tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti e le variazioni tabella.

I componenti laici del Consiglio giudiziario non possono, però, nella stragrande maggioranza dei casi assistere alla trattazione degli affari di competenza del Consiglio giudiziario nella sua composizione ristretta ai soli componenti togati; ha risposto positivamente meno di un terzo dei Consiglieri Giudiziari designati dal CNF.

Circa i due terzi delle risposte giunte evidenziano che i regolamenti prevedono che “terzi possano assistere alle sedute del CG”.

5. La redazione e conoscenza del verbale

Di regola il verbale di ciascuna seduta è sottoposto alla preventiva approvazione di tutti i Consiglieri, mentre nel 50% dei casi non è loro comunicato; solo eccezionalmente viene trasmesso ai Consiglieri “laici” quello concernente Consiglio giudiziario nella sua composizione ristretta ai soli componenti togati.