GIUSTIZIA INSIEME

Ordinamento giudiziario

Le funzioni dei consigli giudiziari dopo la riforma Cartabia

di Marcello Basilico

11 luglio 2022

Sommario: 1. Premessa – 2. L'ingresso della componente laica nel controllo sulla professionalità dei magistrati – 3. Le pagelle e gli altri nuovi adempimenti per la valutazione di professionalità – 4. Gli interventi di semplificazione del procedimento valutativo – 5. Il ruolo del Consiglio giudiziario nelle misure per l'efficienza degli uffici

1. Premessa

Uno dei campi d'intervento più significativi della legge 17 giugno 2022, n. 71 riguarda la valutazione di professionalità dei magistrati. Il Consiglio giudiziario (e il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione cui s'intendono riferite per automatica estensione le note che seguiranno) nasce come organo istruttorio e consultivo in quella specifica materia, oltre che in quella tabellare. La riforma dell'ordinamento non poteva non investire dunque le sue funzioni e, in parte, la sua struttura.

La nuova legge riserva anche una novità che potrebbe cambiare volto al Consiglio giudiziario: non tanto per la discussa partecipazione dell'avvocatura ai giudizi di professionalità o per le cosiddette "pagelle" sulla capacità organizzativa, quanto piuttosto per il ruolo propositivo che norme meno considerate gli affidano nell'interlocuzione coi dirigenti degli uffici.

La parte numericamente preponderante delle disposizioni relative all'organo è concentrata nell'art. 3 ("*Modifiche del sistema di funzionamento del consiglio giudiziario e delle valutazioni di professionalità*"). Ma altri, come detto, sono gli spunti da raccogliere nel corpo della legge 71/2022.

Archiviate per il momento, con la sua approvazione, le valutazioni di opportunità sotto il profilo della politica giudiziaria, è il momento di procedere a una disamina dei singoli precetti della riforma e ad una prima riflessione sui relativi aspetti applicativi.

2. L'ingresso della componente laica nel controllo sulla professionalità dei magistrati

La riforma della ministra Cartabia ha confermato la novità del d.d.l. del suo predecessore Bonafede l'introduzione della facoltà, per gli avvocati e i docenti universitari che formano il Consiglio giudiziario, di assistere e partecipare alle discussioni sulla valutazione quadriennale di professionalità dei magistrati di legittimità e di merito, disciplinata dall'art. 11 d. lgs. 160/2006**[1]**.

Con la l. 71/2022 il testo dell'art. 3, primo comma, lett. *a*), è stato ampliato attribuendo alla sola "*componente degli avvocati*" la facoltà di esprimere "*un voto unitario sulla base del contenuto delle segnalazioni di fatti specifici, positivi o negativi, incidenti sulla professionalità del magistrato in valutazione, nel caso in cui il consiglio dell'ordine degli avvocati abbia effettuato le predette segnalazioni sul magistrato in valutazione*".

È bene ricordare che già l'art. 11, quinto comma, d. lgs. 160/2006, nell'accordare al Consiglio giudiziario poteri istruttori sui "*fatti specifici*" che gli fossero stati segnalati, ammetteva che tali segnalazioni potessero venire dai consigli dell'ordine degli avvocati. La riconosciuta inerzia del Foro su questo fronte ha rappresentato uno degli argomenti con cui si sono più contestate l'opportunità e la concreta utilità dell'ultima apertura alla componente degli avvocati**[2]**.

L'espressione del "*voto unitario*" che la riforma ora gli conferisce è condizionata dalla compresenza di tre presupposti: 1) l'esistenza di una segnalazione da parte del consiglio

dell'ordine sul magistrato in valutazione; 2) a riferibilità della segnalazione a fatti specifici; 3) la valutazione preliminare dell'incidenza di questi fatti sulla professionalità del magistrato.

Spetta evidentemente al Consiglio giudiziario tutto il controllo sull'esistenza di questi tre presupposti; particolarmente delicata sarà la verifica sulla correlazione tra fatto segnalato e professionalità del magistrato, verifica che dovrebbe selezionare i casi in cui l'evento non abbia attinenza coi parametri specifici su cui si deve basare la valutazione.

L'oggetto della possibile segnalazione trova una precisazione nel disposto dell'art. 11, quarto comma, lett. f, d.lgs. 160/2006: deve trattarsi di "fatti specifici incidenti sulla professionalità, con particolare riguardo alle situazioni eventuali concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica".

La norma precisa che i fatti specifici possono essere "*positivi o negativi*". E' una puntualizzazione improvvida, perché da un lato potrebbe apparire superflua (è difficile ipotizzare la totale neutralità di una circostanza che attenga all'agire di un professionista quando la si segnali nel procedimento teso a valutarlo) e dall'altro conferisce alla nuova attribuzione della componente forense una carica valoriale che riporta immediatamente al giudizio finale sul magistrato: si puntualizza che ogni contributo al procedimento di valutazione è teso non a delineare la figura del magistrato, ma a pervenire ad un giudizio favorevole o sfavorevole. Quello testé menzionato non è dunque l'inciso ideale per stemperare i contrasti che hanno accompagnato l'elaborazione e l'approvazione della disposizione.

Il prescritto carattere "*unitario*" del voto sembra escludere la possibilità che gli avvocati componenti del Consiglio giudiziario possano esprimere più di un giudizio: viene loro richiesta un'opinione comune e condivisa. Il voto dovrà dunque essere unico indipendentemente dall'appartenenza o meno di ciascun avvocato al consiglio dell'ordine da cui proviene la segnalazione.

Presa alla lettera, la disposizione in esame pare ancorare il voto "*sulla base*" solo del contenuto dei fatti specifici segnalati. Sarebbe irragionevole però precludere agli avvocati la possibilità di esprimere una posizione che tenga conto non solo di questi fatti, ma dell'intero complesso di elementi acquisiti nella valutazione di professionalità.

L'ultima proposizione della lett. *a*) dell'art. 3 l. 71/2022 impone alla componente forense che " *intenda discostarsi dalla predetta segnalazione*" di richiedere "*una nuova determinazione*" del consiglio dell'ordine. E' lampante qui la diffidenza del legislatore verso la possibile dissociazione

dei componenti avvocati del Consiglio giudiziario dalla segnalazione del loro ordine.

Per non peccare d'incoerenza rispetto alle premesse di una segnalazione avente ad oggetto circostanze oggettive, la nuova determinazione rimessa all'ordine forense dovrà limitarsi a valutazioni sull'opportunità della segnalazione e sull'attinenza alla professionalità di quanto si era comunicato. In caso contrario quest'ultima disposizione metterebbe a nudo un intento diverso da quello emergente dal complesso del dato normativo: il coinvolgimento della componente dell'avvocatura di un giudizio di carattere soggettivo, che andrebbe ben al di là della mera informazione di fatti specifici.

Siamo di fronte a un passaggio che nella materia in questione esalta il ruolo del legislatore delegato, al quale spetta il compito non banale di attuare la legge in modo sistematicamente coerente.

A riprova dell'attenzione riservata dalla riforma al contributo dell'avvocatura v'è la prescrizione, diretta al CSM, d'individuare annualmente e comunicare ai consigli dell'ordine i nominativi dei magistrati per i quali maturi nell'anno successivo uno dei sette quadrienni che costituiscono i periodi da valutare (art. 3, primo comma, lett. *a*, l. 71/2022). Nell'intenzione del legislatore ciò dovrebbe consentire ai Consigli giudiziari di acquisire per tempo dal Foro le eventuali segnalazioni.

3. Le pagelle e gli altri nuovi adempimenti per la valutazione di professionalità

In sede di attuazione Governo (e CSM) dovranno cimentarsi anche in un'altra operazione spinosa: identificare i "*criteri predeterminati*" che qualifichino le capacità organizzative del magistrato sottoposto alla valutazione periodica. Il generale giudizio positivo dovrà infatti essere accompagnato da una valutazione "*ulteriore*" dedicata a quel parametro specifico ed espressa con gli aggettivi discreto, buono o ottimo (art. 3, primo comma, lett. *c*).

La stesura della "*pagella*" sulla capacità organizzativa si prefigura come un'attività particolarmente sensibile almeno sotto tre angoli visuali: la difficoltà di articolare un giudizio su una qualità che nel singolo periodo potrebbe non emergere appieno, anche a causa delle caratteristiche obiettive dell'attività del giudice o del p.m. in valutazione; il soggettivismo insito in un giudizio siffatto rischia di creare disparità di trattamento nella valutazione compiuta tra diversi Consigli giudiziari o tra magistrati che svolgono funzioni diverse e non comparabili; in

difetto di elementi utili a realizzare una confronto efficace tra territori, funzioni o profili del tutto differenti, la prospettiva di una graduatoria tra magistrati ottimi, buoni o solo discreti organizzatori potrebbe caricare la valutazione periodica di professionalità di una valenza pericolosa sotto il profilo delle aspettative dei singoli, una valenza alla quale l'eventuale opera di livellamento della classificazione, compiuta su base nazionale, potrebbe sopperire solo per approssimazione e con risultati a loro volta criticabili in senso corporativo.

È dunque evidente come la riforma renda la valutazione periodica quadriennale ancora più composita e problematica, malgrado il dichiarato intento dei proponenti di semplificarla almeno sul piano dell'estrinsecazione motivazionale.

Secondo la delega, nell'adempiere a quell'attività i Consigli giudiziari dovranno inoltre:

- tenere conto dei fatti accertati nel giudizio disciplinare (art. 3, primo comma, lett. *i*, n. 5);
- esaminare il parametro della laboriosità anche in ordine al rispetto da parte del magistrato del programma annuale di gestione elaborato ai sensi dell'art. 37 d.l. 98/2011, conv. in l. 111/2011 (art. 3, primo comma, lett. *d*);
- acquisire dagli interessati "*documentazione idonea alla valutazione dell'attività alternativa espletata*" che abbia garantito un esonero totale o parziale dal lavoro giudiziario (art. 3, primo comma, lett. *e*);
- acquisire altresì, ai fini del parametro della capacità, le informazioni necessarie per accertare "*gravi anomalie in relazione all'esito degli affari nelle successive fasi o nei gradi del procedimento*" nonché provvedimenti a campione relativi all'esito degli affari trattati dal magistrato in valutazione nelle fasi o nei gradi successivi (art. 3, primo comma, lett. *g*).

È difficile immaginare come quest'ultima previsione possa riguardare la valutazione dei magistrati di legittimità e, dunque, per la gran parte, l'operato del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione.

Ciò detto, i risultati delle complesse indagini istruttorie così richieste dall'intervento riformatore dovrebbero riversarsi nel "*fascicolo per la valutazione del magistrato*"; esso raccoglierà anche i dati statistici e la documentazione necessaria a valutare "*sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo*" il complesso dell'attività da lui svolta (art. 3, primo comma, lett. *h*, n. 1).

Nell'idea del legislatore il fascicolo individuale dovrebbe evidentemente favorire l'espressione di giudizi comprensivi di una molteplicità di fonti e di elementi, che andrebbero apprezzati in modo organico anziché disarticolato. Fino alla sua istituzione concreta e alla predisposizione d'una disciplina di raccordo con quella dell'attuale fascicolo personale del magistrato (art. 3, primo comma, lett. *h*, n. 1), la valutazione di professionalità verrà compiuta giocoforza con gli strumenti di verifica tradizionali.

Nessuna delle disposizioni esaminate è costruita come *self executive*. E' dunque prevedibile che, mancando allo stato norme transitorie, l'attività futura dei Consigli giudiziari si dipanerà attraverso tre fasi progressive:

- la *prima* di valutazione di professionalità secondo l'ordinamento previgente;
- la *seconda* di applicazione dei precetti della riforma, in attesa dell'istituzione del fascicolo per la valutazione del magistrato;
- la *terza* di attuazione piena della riforma.

4. Gli interventi di semplificazione del procedimento valutativo

L'art. 3, primo comma, lett. *i*, della legge 71/2022 ha indicato tre momenti di semplificazione della procedura di valutazione di professionalità. Esse vengono circoscritte ai casi in cui la procedura abbia "*esito positivo*".

> L'autorelazione del magistrato in valutazione dovrà contenere "*esclusivamente*" i dati conoscitivi sull'attività giudiziaria; andrà redatta secondo le modalità e i criteri definiti dal CSM.
> Se ritenga di confermare il giudizio positivo espresso nel rapporto del dirigente dell'ufficio, il Consiglio giudiziario redigerà una "*motivazione semplificata*".
> Quando ritenga di recepire il parere del Consiglio giudiziario, il CSM a sua volta esprimerà il giudizio di professionalità per richiamo a tale parere, "*senza un'ulteriore motivazione*".

Recependo su questi punti le proposte inserite nel disegno di legge 2681 del Ministro Bonafede, il testo della riforma Cartabia non ha però riprodotto la previsione del rapporto del dirigente privo di motivazione in tutti i casi in cui intenda confermare il contenuto dell'autorelazione. Il rapporto diventa così l'unico atto per cui non sia prevista una semplificazione, fulcro permanente della procedura valutativa.

Le norme in questione enunciano le fonti di cui il Consiglio giudiziario e il CSM si avvalgono (rapporto, autorelazione, statistiche comparate, provvedimenti estratti a campione o prodotti dall'interessato), senza menzionare la documentazione su un procedimento disciplinare pendente, i risultati dell'attività per la quale si è goduto dell'esonero dal lavoro giudiziario, le informazioni sulle gravi anomalie relative all'esito degli affari trattati, la segnalazione del consiglio dell'ordine si eventuali fatti specifici rilevanti.

Tutti questi sono elementi che rientrano ormai necessariamente nel perimetro della valutazione di professionalità e che anche quando introducano dei fattori di criticità potrebbero non alterare il giudizio finale di positività.

Il silenzio serbato in proposito dal legislatore nei precetti relativi alla semplificazione delle procedure, lascerebbe intendere che essi siano da prendere in considerazione quando la valutazione risulti comunque non problematica. Il che però stride, ad esempio, con la "*gravità*" dell'anomalia accertata o con la pregnanza del fatto specifico segnalato dagli avvocati. Non è pensabile dunque che un parere del Consiglio giudiziario, pur non negativo, non ne faccia menzione.

Per superare questa contraddizione bisogna ipotizzare una casistica nella quale il giudizio positivo sulla professionalità non possa essere limitato ad una mera conferma, da parte del Consiglio giudiziario, del contenuto del rapporto dirigenziale, poiché esso deve dare conto nella motivazione dell'esistenza di elementi di possibile problematicità e delle ragioni per cui si è ritenuto che non inficino l'esito favorevole della valutazione finale. Non tutti i pareri positivi, insomma, possono darsi nella forma abbreviata prevista dall' art. 3, primo comma, lett. *i*), n. 2.

Se così è, a riforma attuata, l'adozione o meno della procedura semplificata potrà costituire un ulteriore fattore di distinzione nella valutazione dei magistrati: vi sarà chi avrà giudizio positivo senza necessità di motivazione e chi avrà giudizio positivo, ma in forma ordinaria. Ecco un'altra situazione potenzialmente discriminante per le posizioni dei magistrati, che si sa quanto attenti e suscettibili siano alla veste anche formale dei pareri che li riguardano.

Alla normazione secondaria affidata al CSM il compito di sciogliere questi nodi e delimitare le deroghe alla semplificazione ai casi davvero rilevanti, affinché l'esigenza di snellimento da tutti auspicata e perseguita dalla riforma non venga disattesa nei fatti.

5. Il ruolo del Consiglio giudiziario nelle misure per l'efficienza degli uffici

La riforma Cartabia interviene anche sull'assetto dei programmi di gestione *ex* art. 37 d.l. 98/2011, con disposizioni tese sostanzialmente a valorizzarne gli obiettivi ai fini del controllo individuale di produttività se non addirittura del controllo disciplinare.

Per i Consigli giudiziari la novità è quasi dirompente, così come si accennava già nella premessa del presente contributo.

L'art. 14, primo comma, lett. *c*), li individua infatti come destinatari di due iniziative dei dirigenti degli uffici: i "*piani mirati di smaltimento*", da predisporre in caso di "*gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati dell'ufficio*" (ora è il comma 5-*bis* dell'art. 37); "*ogni intervento idoneo a consentire l'eliminazione delle eventuali carenze organizzative*", al verificarsi di un aumento delle pendenze dell'ufficio o di una sezione superiore al dieci per cento rispetto all'anno precedente (comma 5-*ter*).

In entrambi i casi il dirigente è tenuto a trasmettere al Consiglio giudiziario il proprio provvedimento, anche quando non assuma la forma della modifica tabellare, insieme con la documentazione inerente. Il CG – e qui sta la grossa novità – ha facoltà di "*indicare interventi diversi da quelli adottati*".

Pare di potere dire che per la prima volta l'Ordinamento giudiziario assegni una funzione propulsiva che va ben al di là di quella di controllore formale del provvedimento in materia organizzativa che tradizionalmente viene riconosciuta ai Consigli. È indubbio che, nel silenzio delle norme, il vaglio sia qui improntato anche a criteri di efficacia della scelta dirigenziale. In buona sostanza non si esclude che il Consiglio giudiziaria possa indicare soluzioni alternative a quelle adottate dal dirigente, sulla base di una valutazione di loro superiore idoneità a elidere le criticità (i ritardi del magistrato, nell'un caso; l'aumento delle pendenze, nell'altro) accertate.

Il sindacato di adeguatezza così conferito può essere letto non sono nell'ottica di un controllo invasivo della sfera di competenza dirigenziale, ma anche in una chiave di collaborazione molto proficua e foriera di prospettive feconde. Viene a costituirsi un asse di collegamento tra ufficio e Consiglio che potrebbe rendere il secondo maggiormente calato nelle realtà giudiziarie del distretto avviando un dialogo improntato al raggiungimento dei migliori obiettivi di efficienza senza che da ciò debbano derivare necessariamente conseguenze sul piano delle valutazioni di professionalità (del singolo magistrato o del dirigente).

Anche la vigilanza sull'andamento degli uffici (art. 15, primo comma, lett. *d*, d. lgs. 25/2006), finora esercitata col contagocce e comunque a pelle di leopardo nei diversi distretti, potrebbe beneficiare di una relazione più costante tra le due figure istituzionali. E' immaginabile a questo riguardo un ruolo finalmente proattivo dei Consigli giudiziari, che si concretizzi in azioni per la raccolta d'informazioni, per lo scambio di prassi tra gli uffici, per discutere e stimolare iniziative organizzative nuove.

Certo, occorrerà fare i conti con le risorse disponibili. Sempre più emerge l'esigenza di una dotazione di personale per l'assistenza dei consiglieri giudiziari, gravati di competenze ulteriori che la semplificazione di cui si è accennato potrebbe non bastare a bilanciare.

Costituisce illecito disciplinare l'omessa segnalazione, da parte del dirigente dell'ufficio, al Consiglio giudiziario della mancata collaborazione del magistrato interessato dai ritardi al piano mirato di smaltimento ora previsto dal comma 5-*bis* dell'art. 37 d.l. 98/2011. Il Consiglio deve dunque essere investito di tale segnalazione non in quanto organo disciplinare, ma, deve ritenersi, in vista della raccolta più completa possibile delle informazioni sul profilo del singolo magistrato e sull'andamento dell'ufficio.

Anche in questo tema specifico trova dunque riscontro la predilezione del legislatore attuale per una risposta sanzionatoria che pervade purtroppo l'intera riforma ordinamentale.

---

[1] L'art. 11 d. lgs. 160/2006 è richiamato tanto dall'art. 7 quanto dall'art. 15 del d. lgs. 25/2006, che, nel testo poi modificato dalla legge 111/2007, delineano le competenze, rispettivamente, del Comitato direttivo e dei Consigli giudiziari.

[2] Sia consentito di citare il mio recente contributo "*Il Consiglio giudiziario, questo sconosciuto*", in questa rivista, 11 maggio 2022.