

Valutazione della professionalità del magistrato. Pareri formulati dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. Esclusione

(Risposta a quesito del 21 settembre 2000)

Comunico che il Consiglio Superiore della Magistratura nella seduta del 21 settembre 2000:

- letta la nota del dott. del 19.12.1998 con cui chiedeva di sapere se le qualità considerate rilevanti dal Consiglio ai fini della valutazione di professionalità per la progressione in carriera, nella specie nomina a magistrato di corte di appello, e precisamente l'operosità, la diligenza e l'equilibrio possano risultare anche da apposito parere formulato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati locale sia pure trasfuso o allegato alla autorelazione che il magistrato può compilare ed inviare al Consiglio Giudiziario;

- letto e condiviso il parere dell'Ufficio Studi n. 54/99 del 1°.3.1999 (all. 1) nel quale si legge tra l'altro che <<in base alla circolare n. 1275 del 22 febbraio 1985, in forza di quanto previsto nel Capo III, par. c (nomina a magistrato d'appello) i parametri relativi alle singole voci, vanno ricostruiti secondo le indicazioni riportate sub B), e cioè l'operosità dai prospetti di rilevazione statistica e dalle altre indicazioni qualitative contenute nella scheda di autorelazione, compilata dal magistrato interessato; per quanto riguarda la diligenza essa dovrà essere desunta dalla assiduità e puntualità quanto alla presenza in ufficio, nei casi in cui sia necessario per il buon funzionamento dell'ufficio stesso, dalla puntualità nel deposito della minuta dei provvedimenti, dalla disponibilità alle sostituzioni, applicazioni e supplenze, dall'impegno sulla vigilanza del personale amministrativo, dall'impegno organizzativo, e dagli eventuali dati relativi ai rinvii causati da nullità di decreti di citazione; per quanto riguarda l'equilibrio se non vi sono dati dai quali emergono difetti peculiari deve essere adottata la formula "nulla da rilevare".

Secondo quanto previsto dal Capo V della circolare citata che regola la "Forma dei pareri" tra le fonti di conoscenza dei dati utilizzabili per i parametri in esame è prevista l'utilizzabilità dei rapporti dei dirigenti degli uffici e degli altri documenti contenuti nel fascicolo personale, delle statistiche dell'ufficio, dei fatti accertati a seguito di notizie riferite dai componenti del C.G., degli elementi emersi nel corso di eventuali audizioni del magistrato interessato o di altri magistrati, della scheda di autorelazione.

Appare evidente come tutta la circolare sui pareri sia informata alla volontà di fare riferimento a dati obiettivi e concreti, riscontrabili oggettivamente o attraverso il riferimento a comportamenti precisi e riconducibili a dati di fatto.

Sulla base di queste premesse fare riferimento (anche) ad un parere del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati per la formulazione di un parere ai fini della progressione in carriera del magistrato deve ritenersi che introduca ambiti di valutazione attualmente non consentiti dalla normativa primaria e secondaria di settore.

Ove si ritenesse di introdurre attraverso il suddetto atto valutazioni su fatti specifici, si darebbe ingresso, nel procedimento di formazione del parere da formulare da parte del Consiglio Giudiziario, ad una attività di un organo "estraneo" all'ordine giudiziario sicuramente non prevista, perchè non utilizzabile allo stato attuale della normativa e neppure valorizzabile *de iure condendo*, in base ai disegni di legge attualmente all'esame degli organi parlamentari.

Il disegno di legge recante "Norme in materia di funzioni dei magistrati e valutazione di professionalità", n. 1799, attualmente all'esame del Senato, all'art. 8, lett. e) prevede, sia nel testo originario proposto dal Governo, che in quello approvato dalla Commissione

giustizia, che nel procedimento per la valutazione di professionalità il Consiglio giudiziario acquisisce "il rapporto e le segnalazioni provenienti dai capi degli uffici, che tengano anche conto delle situazioni rappresentate da terzi, nonché le segnalazioni eventualmente pervenute dal consiglio dell'ordine degli avvocati ai dirigenti o al consiglio giudiziario, sempre che si riferiscano a fatti incidenti in modo negativo sulla professionalità, con particolare riguardo alle situazioni concrete e specifiche di esercizio non indipendente dalla funzione ed ai comportamenti sintomatici di mancanza di equilibrio.".

Sulla base di queste considerazioni si ritiene che debba dunque escludersi, la possibilità di una richiesta da parte del magistrato al Consiglio dell'Ordine degli avvocati perché lo stesso formuli un "parere" in ordine alla sua operosità, alla sua diligenza ed al suo equilibrio, in quanto lo stesso risulterebbe assolutamente improprio rispetto all'iter procedimentale vigente, con la conseguenza che, in ogni caso, l'eventuale parere richiesto al Consigli dell'Ordine degli Avvocati non potrebbe fare ingresso nel fascicolo personale.

Tale conclusione trova il suo fondamento nella previsione dell'art. 4 della circolare sulla tenuta dei fascicoli personali dei magistrati, di cui alla delibera del 23 luglio 1998, al cui comma 1 prevede che "Non possono essere inseriti nei fascicoli personali atti meramente elogiativi.". Ove tale istanze "contengano anche elementi oggettivi verranno restituite dalla Commissione consiliare, con invito a trasfondere gli elementi oggettivi in atti tipici, quali le attestazioni, le certificazioni ed i rapporti informativi preordinati alla valutazione della professionalità, redatti alle scadenze normativamente previste."

L'art. 6 della medesima circolare prevede, inoltre, che l'inserimento di altri atti e documenti è consentito a richiesta soltanto nel caso in cui forniscano dati obiettivi e rilevanti riguardo alla professionalità dell'interessato, secondo la disciplina della presente circolare, con la conseguenza che non possono essere ricompresi nella previsione *de qua* atti che contengono attività valutative, quale sarebbe quello richiesto dal dott.

La predisposizione dei dati "**non negativi**" relativi alla valutazione di professionalità del magistrato deve intendersi quindi esclusiva competenza degli organi specificamente previsti dalla circolare citata secondo i diversi casi ipotizzati, e da ultimo del Consiglio Giudiziario proprio per la **tipicità** del procedimento in questione.>>;

- considerato che anche la circolare p-99-17003 del 24.9.1999 ha ribadito che <<ai fini della valutazione della professionalità del magistrato il Consigli si avvale, per i provvedimenti di sua competenza, di tutti gli atti già inseriti o comunque suscettibili di inserimento nel fascicolo personale ai sensi della circolare del 23.7.1998 contenente la disciplina sulla tenuta dei fascicoli personali dei magistrati.>> e che comunque possono essere presi in considerazione tutti gli atti e i documenti che forniscano dati obiettivi e rilevanti all'attività professionale ed ai comportamenti incidenti sulla professionalità del magistrato, sempre che siano rispettate le regole legislative e di normazione secondaria,
d e l i b e r a

- escludersi la possibilità di una richiesta da parte del magistrato al Consiglio dell'Ordine degli avvocati perché lo stesso formuli un parere in ordine alla sua operosità, alla sua diligenza ed al suo equilibrio, in quanto lo stesso risulterebbe assolutamente improprio rispetto all'*iter* procedimentale vigente ai fini della valutazione per la nomina a magistrato di corte di appello.

ALLEGATO

Parere n. 54/99 dell'Ufficio Studi e Documentazione

Premessa.

Con nota in data 9 febbraio 1999 la Quarta Commissione ha chiesto a questo Ufficio Studi un parere sul quesito formulato dal dott., sottolineando di specificare eventualmente se, ai sensi della circolare del C.S.M. vigente in materia di tenuta dei fascicoli personali, la relazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, che sia eventualmente allegata all'autorelazione del magistrato, debba esservi inserita automaticamente, ovvero solo nel caso in cui il Consiglio giudiziario la alleggi al proprio parere, previa valutazione di dati obiettivi e riscontrabili.

Osservazioni dell'Ufficio Studi.

1) Il quesito.

La risposta al quesito in oggetto nasce dalla richiesta del dott.di conoscere se *"le qualità considerate rilevanti dal Consiglio ai fini della valutazione e, precisamente, l'operosità, la diligenza e l'equilibrio, il cui contenuto viene dettagliatamente espresso nella circolare n. 1275 del 22 febbraio 1985, possano risultare anche da apposito parere formulato dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati locale sia pure trasfuso o allegato all'autorelazione che il magistrato può compilare ed inviare al Consiglio giudiziario."*

Ciò premesso occorre rilevare che il parere del Consiglio dell'Ordine verrebbe richiesto per valutare l'operosità, la diligenza e l'equilibrio.

2) Considerazioni di carattere generale.

Partendo da un approccio di carattere generale, va preliminarmente affermato che le valutazioni di professionalità possono riuscire rigorose ed attendibili, e possono altresì scongiurare alcuni rischi ad esse connaturate, quali parzialità, accondiscendenze, genericità e rigorismi ingiustificati nei confronti di "magistrati scomodi", a condizione che vengano rispettate due condizioni essenziali: che esse riguardino il più possibile dati, fatti, comportamenti, i quali costituiscano la base per ogni giudizio valutativo e che quest'ultimo sia riservato esclusivamente al Consiglio giudiziario, nel segno della sua collegialità e della sua rappresentatività.

Ciò premesso non può disconoscersi il valore di eventuali contributi dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati nel procedimento di valutazione dei magistrati. Non può negarsi, infatti, che sono proprio i difensori ad avere, più d'ogni altro, un rapporto intenso e significativo con i magistrati e, pertanto si ritiene ovvio apprezzare il ruolo istituzionale dell'avvocatura di partecipe all'amministrazione della giustizia.

D'altra parte però, deve essere scongiurato anche il concreto pericolo che per tale via si instauri una sorta di sudditanza del magistrato nei confronti dell'avvocatura, con conseguente lesione della sua indipendenza.

3) La normativa applicabile e le conseguenti conclusioni.

In base alla circolare n. 1275 del 22 febbraio 1985, in forza di quanto previsto nel Capo III, par. C (nomina a magistrato d'appello) i parametri relativi alle singole voci, vanno ricostruiti secondo le indicazioni riportate *sub B*), e cioè per l'**operosità** dai prospetti di rilevazione statistica e dalle altre indicazioni qualitative contenute nella scheda di autorelazione, compilata dal magistrato interessato; per quanto riguarda la **diligenza** essa dovrà essere desunta dalla assiduità e puntualità quanto alla presenza in ufficio, nei casi in cui sia necessario per il buon funzionamento dell'ufficio stesso, dalla puntualità nel deposito della minuta dei provvedimenti, dalla disponibilità alle sostituzioni,

applicazioni e supplenze, dall'impegno sulla vigilanza del personale amministrativo, dall'impegno organizzativo, e dagli eventuali dati relativi ai rinvii causati da nullità di decreti di citazione; per quanto riguarda l'**equilibrio** se non vi sono dati dai quali emergono difetti peculiari deve essere adottata la formula "nulla da rilevare".

Secondo quanto previsto dal Capo V della circolare citata che regola la "*Forma dei pareri*" tra le fonti di conoscenza dei dati utilizzabili per i parametri in esame è prevista l'utilizzabilità dei rapporti dei dirigenti degli uffici e degli altri documenti contenuti nel fascicolo personale, delle statistiche dell'ufficio, dei fatti accertati a seguito di notizie riferite dai componenti del C.G., degli elementi emersi nel corso di eventuali audizioni del magistrato interessato o di altri magistrati, della scheda di autorelazione.

Appare evidente come tutta la circolare sui pareri sia informata alla volontà di fare riferimento a dati obiettivi e concreti, riscontrabili oggettivamente o attraverso il riferimento a comportamenti precisi e riconducibili a dati di fatto.

Sulla base di queste premesse fare riferimento (anche) ad un parere del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati per la formulazione di un parere ai fini della progressione in carriera del magistrato deve ritenersi che introduca ambiti di valutazione attualmente non consentiti dalla normativa primaria e secondaria di settore.

In particolare appare necessario evidenziare come il parere, con riferimento ai dati quantitativi, da un lato sarebbe necessariamente ripetitivo degli elementi già pervenuti all'esame del C.G. attraverso i rituali rapporti dei capi degli uffici o gli altri atti ufficiali autonomamente acquisibili da parte del Consiglio giudiziario medesimo; per altro verso, ove si ritenesse di introdurre attraverso il suddetto atto valutazioni su fatti specifici, si darebbe ingresso, nel procedimento di formazione del parere da formulare da parte del Consiglio giudiziario, ad una attività di un organo "estraneo" all'ordine giudiziario sicuramente non prevista, perché non utilizzabile allo stato attuale della normativa e neppure valorizzabile *de iure condendo*, in base ai disegni di legge attualmente all'esame degli organi parlamentari.

Infatti, contrariamente a quanto ritenuto dal dott., il disegno di legge recante "*Norme in materia di funzioni dei magistrati e valutazione di professionalità*", n. 1799, attualmente all'esame del Senato, all'art. 8, lett. e) prevede, sia nel testo originario proposto dal Governo, che in quello approvato dalla Commissione giustizia, che nel procedimento per la valutazione di professionalità il Consiglio giudiziario acquisisce "*il rapporto e le segnalazioni provenienti dai capi degli uffici, che tengano anche conto delle situazioni rappresentate da terzi, nonché le segnalazioni eventualmente pervenute dal consiglio dell'ordine degli avvocati ai dirigenti o al consiglio giudiziario, sempre che si riferiscano a fatti incidenti in modo negativo sulla professionalità, con particolare riguardo alle situazioni concrete e specifiche di esercizio non indipendente della funzione ed ai comportamenti sintomatici di mancanza di equilibrio....*". Per quanto riguarda la composizione dei Consigli giudiziari il disegno di legge modifica la stessa sotto il profilo numerico, ma non sotto quello qualitativo. In particolare, come emerge dalla relazione di accompagnamento, non sono state accolte le sollecitazioni tese ad introdurre altri soggetti nella composizione dei consigli giudiziari, in particolare i rappresentanti dell'avvocatura, in considerazione dell'esigenza di affrontare in modo globale il problema dell'apertura degli ordini professionali; è parso dunque inopportuno innovare proprio ed isolatamente la normativa in materia di "ordine" dei magistrati, che dalla Costituzione riceve una connotazione ed una garanzia specifica di autogoverno. Tale conclusione è stata giustificata anche in forza della considerazione che, in ogni caso, una presenza esterna è già assicurata dalla Costituzione, nella sede terminale che è deputata ad esprimere il giudizio sulla professionalità dei magistrati, e cioè nella composizione del Consiglio Superiore della Magistratura, che include una quota di

membri laici provenienti dall'avvocatura. Viene sottolineato, infine come la scelta effettuata di consentire ai consigli dell'ordine esclusivamente la segnalazione di fatti incidenti negativamente sulla professionalità del magistrato trova la sua giustificazione anche nel concreto e reale pericolo di soggezioni psicologiche, o peggio, in capo ai magistrati nei confronti di coloro che diverrebbero arbitri della loro carriera, e che, a differenza di quanto può avvenire per altre figure e professioni, sono i destinatari quotidiani dell'esercizio di una funzione giurisdizionale che deve essere scevra da ogni sudditanza. E' bene sottolineare come quest'ultima preoccupazione sia stata fatta propria anche dal Consiglio Superiore della magistratura nel parere reso sul disegno di legge in questione, con la delibera del 9 aprile 1997.

Sulla base di queste considerazioni si ritiene che debba dunque escludersi, la possibilità di una richiesta da parte del magistrato al Consiglio dell'Ordine degli avvocati perché lo stesso formuli un "parere" in ordine alla sua operosità, alla sua diligenza ed al suo equilibrio, in quanto lo stesso risulterebbe assolutamente improprio rispetto all'*iter* procedimentale vigente, con la conseguenza che, in ogni caso, l'eventuale parere richiesto al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati non potrebbe fare ingresso nel fascicolo personale.

Tale conclusione trova il suo fondamento nella previsione dell'art. 4 della circolare sulla tenuta dei fascicoli personali dei magistrati, di cui alla delibera del 23 luglio 1998, al cui comma 1 prevede che *"Non possono essere inseriti nei fascicoli personali atti meramente elogiativi."* Ove tale istanze *"contengano anche elementi oggettivi verranno restituite dalla Commissione consiliare, con invito a trasfondere gli elementi oggettivi in atti tipici, quali le attestazioni, le certificazioni ed i rapporti informativi preordinati alla valutazione della professionalità, redatti alle scadenze normativamente previste."*

Nè appare possibile fare riferimento all'art. 6 della medesima circolare per giustificare l'inserimento del parere del Consiglio dell'Ordine nel fascicolo personale. La norma prevede, infatti, che l'inserimento di altri atti e documenti è consentito a richiesta soltanto nel caso in cui forniscano dati obiettivi e rilevanti riguardo alla professionalità dell'interessato, secondo la disciplina della presente circolare, con la conseguenza che non possono essere ricompresi nella previsione *de qua* atti che contengono attività valutative, quale sarebbe quello richiesto dal dott. De Rosa.

Si ribadisce che sarebbero valorizzabili eventualmente solo quelle segnalazioni che si riferiscano a fatti ed a fatti con incidenza soltanto negativa, con esclusione quindi di ogni attestazione ed apprezzamento elogiativo, magari dettati da interesse e piaggeria.

Esclusa dunque l'ipotesi, meramente teorica, in cui lo stesso magistrato richieda al Consiglio dell'ordine la segnalazione di fatti negativi incidenti sulla sua professionalità, non appare ipotizzabile il riferimento ad altri dati obiettivi e rilevanti, oltre quelli desumibili dalla previsione dell'art. 3, già specifico oggetto dei rapporti informativi dei capi degli uffici, **proprio perché relativi alla stessa attività, oggetto di valutazione.**

Poiché deve essere esclusa dunque una sorta di via alternativa, per le ragioni sopraesposte, nell'acquisizione dei dati suddetti, la predisposizione dei dati **"non negativi"** relativi alla valutazione di professionalità del magistrato deve ritenersi di esclusiva competenza degli organi specificamente previsti dalla circolare citata secondo i diversi casi ipotizzati, e da ultimo del Consiglio Giudiziario proprio per la **tipicità** del procedimento in questione.