

**Osservazioni del Consiglio nazionale forense al disegno di legge S n. 2595  
«Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per  
l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in  
materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento  
in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore  
della magistratura»**

Roma 23/5/2022

SOMMARIO: **1.** Rilievi generali – **2.** Organizzazione degli uffici **3.** Attribuzione di incarichi direttivi e semi direttivi – **4.** Sulle modifiche in materia di funzionamento dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione – **5.** Accesso alla magistratura e proposta di un nuovo sistema di accesso alle professioni giudiziarie - **6.** Sulle modifiche in materia di elezione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura – **7.** Conclusioni.

### **1. Rilievi generali**

La proposta di legge approvata dalla Camera dei deputati ed oggetto di esame da parte della Commissione Giustizia del Senato prefigura un intervento assai rilevante sull'ordinamento giudiziario vigente, sia con riferimento alla materia strettamente ordinamentale, e, dunque, alle modalità di elezione e funzionamento del CSM, sia quanto al sistema organizzativo della magistratura.

Le innovazioni oggetto di discussione difatti presentano profonde implicazioni tra la proposta sulla tenuta di fondamentali principi e diritti costituzionalmente garantiti. La precisione del modello di organizzazione nella definizione di ruoli, compiti, attribuzioni, infatti, deve essere rispettoso delle prerogative costituzionali assegnate agli attori essenziali del servizio Giustizia e, cioè, la Magistratura e l'Avvocatura.

Nell'ottica di necessario impegno per la formazione di una cultura ed un'etica della giurisdizione comuni alle due categorie, si esprime, dunque, un generale apprezzamento per la riforma la quale - pur non essendo (semmai essa esistesse) “la riforma migliore possibile” - mira a riequilibrare funzioni e poteri degli attori della giurisdizione pur lasciando irrisolte non trascurabili questioni, alcune peraltro oggetto di materia referendaria.

Nell'ottica di una generale e necessario spirito di cooperazione tra Magistratura e Avvocatura vanno letti i diversi precetti che valorizzano il ruolo di quest'ultima in relazione all'esercizio

di alcune prerogative finora di appannaggio esclusivo della prima, coinvolgendo gli avvocati a diverso titolo in funzione ausiliaria<sup>1</sup>. In quest'ottica non si condividono le ragioni del dissenso, manifestato da talune componenti associative della magistratura, in relazione al funzionamento dei Consigli giudiziari, con riferimento particolare al diritto al voto della componente laica fondato su ipotetici conflitti d'interessi (il nostro sistema ordinamentale ne subisce di ben più gravi) che nel testo approvato difficilmente potrebbero configurarsi, tenuto conto della proposta di un voto unitario e del preventivo parere reso dai Consigli dell'Ordine.

## **2. Organizzazione degli uffici.**

Sotto il profilo dell'organizzazione degli uffici le scelte effettuate il DDL segna vistosi passi in avanti rispetto alla configurazione attuale pur tralasciando nodi nevralgici.

Può apprezzarsi, in primo luogo, la valorizzazione del ruolo dei progetti e documenti organizzativi che assumono una funzione preponderante nella gestione degli affari dell'ufficio ed un qualche peso nelle valutazioni di professionalità. **L'Avvocatura istituzionale può offrire il proprio contributo in sede di redazione dei documenti organizzativi generali, concernenti l'organizzazione delle risorse e la programmazione degli obiettivi di buon funzionamento (art. 2, c. 2, lett. a) mediate l'audizione del Presidente del Consiglio dell'Ordine distrettuale. Inoltre, l'art. 14, c. 1, lett. c formalizza per la prima volta** la possibilità per i difensori delle parti di **segnalare i ritardi del magistrato** al Presidente dell'ufficio giudiziario ai fini delle valutazioni curriculari<sup>2</sup>.

Si apprezza, poi e senz'altro, l'opera di ridefinizione dei requisiti di accesso alla dirigenza che diminuisce il rilievo del requisito, finora quasi esclusivo, dell'anzianità di ruolo in favore di altri quali «il merito» e le «attitudini». Ci si riferisce in particolare alle proposte che intervengono sui fattori destinati a stimolare e potenziare le competenze del magistrato nelle materie tipicamente gestionali con riferimento alla formazione degli aspiranti a uffici direttivi e semi direttivi.

---

<sup>1</sup> E che tengono conto anche delle indicazioni e dei contributi che il CNF ha inteso offrire alla Ministra della Giustizia nelle diverse interlocuzioni istituzionali.

<sup>2</sup> In materia di incompatibilità di sede dei magistrati, l'art. 8 del DDL prevede, inoltre, che là dove – a fronte di specifiche segnalazioni - la ricorrenza dell'incompatibilità sia «esclusa in concreto quando la situazione non comporti modifiche nell'organizzazione dell'ufficio e non interferisca nei rapporti tra uffici diversi della medesima sede», della circostanza vada informato il «consiglio dell'ordine degli avvocati del circondario in cui prestano servizio gli interessati».

Tuttavia, va rilevato che i criteri di delega approvati dalla Camera appaiono per lo più generici e molto meno incisivi rispetto a questo specifico aspetto rispetto alle proposte formulate dalla Commissione di studio Luciani<sup>3</sup>.

Anche in punto di formazione dei quadri direttivi, il riferimento ad un percorso minimo di tre settimane anche non consecutive e l'assenza di strumenti volti alla verifica delle effettive capacità gestionali rischiano, difatti, di tradursi in modifiche di mera forma rispetto alla situazione esistente.

A più riprese il Consiglio nazionale forense ha espresso l'auspicio che nella riforma degli assetti organizzativi degli Uffici giudiziari si guardasse alle esperienze europee che già contemplano la figura del **Court manager** o, quanto meno, che si prevedesse, nel rispetto delle specificità ordinamentali che sono proprie del sistema italiano:

- **P'introduzione** nella organizzazione degli uffici giudiziari di un **ufficio di staff** dedicato alla dirigenza amministrativa e a quella giudiziaria per coprire le funzioni di rilevazione statistica, di contrattualizzazione, di partecipazione a gare per il funzionamento, di rendicontazione e di gestione del personale di cancelleria, del personale ausiliario;
- **una continuativa** e aggiornata formazione professionale anche nelle discipline di *management* con particolare riferimento alla evoluzione dei sistemi informatici;

**Il disegno di legge, al contrario, non affronta i profili problematici della doppia dirigenza (amministrativa/giudiziaria) il cui superamento costituirebbe la vera chiave di volta per un reale recupero di efficienza<sup>4</sup>.**

Da valutare con favore, nella medesima ottica di cooperazione e contaminazione, infine, l'innovazione recata dall'articolo 27 relativamente alla **composizione dell'Ufficio studi del CSM**. Esso, per la prima volta, vede la possibilità di coinvolgere, quali addetti esterni individuati mediante apposita procedura selettiva, avvocati con 10 anni iscrizione. Analogamente è disposto con riferimento ai contratti di collaborazione per la segreteria del CSM (art. 26).

### ***3. Attribuzione di incarichi direttivi e semi direttivi***

**In via preliminare** si osserva che i criteri approvati rafforzano la funzione di concerto tra Magistratura e Avvocatura mostrando profonda consapevolezza dell'importanza di un pensiero e un'azione sinergici per il miglioramento e la qualità della funzione giurisdizionale a favore dei cittadini. Si apprezza, inoltre, la sensibilità mostrata verso il tema dell'**equilibrio di genere** per l'accesso agli incarichi direttivi e semi direttivi e per l'elezione dei membri del

---

<sup>3</sup> Istituita con d.m. 26 marzo 2021

<sup>4</sup> Cfr. per un maggiore dettaglio, CNF, Per un sistema giustizia a servizio della persona La proposta del CNF per il «Piano nazionale di ripresa e resilienza», p. 67 ss. disponibile all'indirizzo: <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/0/ALLEGATO+-+Proposta+CNF+su+Recovery+Plan.pdf/cad5ee98-1892-bfa9-0095-5e400b529dad?t=1613980743631>

CSM (rispettivamente art. 2, c. 1, lett. f; art. 28; art. 33, in riferimento a quest'ultimo, cfr. *infra* n. 7).

Con riferimento agli incarichi dirigenziali, inoltre, l'art. 2, c. 1 lett. c) detta un criterio volto a « c) prevedere che nei procedimenti per la copertura dei posti direttivi la Commissione competente del Consiglio superiore della magistratura proceda sempre all'audizione dei candidati, salva, quando il numero dei candidati è eccessivamente elevato, l'audizione di almeno tre di essi, individuati dalla Commissione tenendo conto delle indicazioni di tutti i suoi componenti; stabilire in ogni caso modalità idonee ad acquisire il parere del consiglio dell'ordine degli avvocati competente per territorio nonché, in forma semplificata e riservata, dei magistrati e dei dirigenti amministrativi assegnati all'ufficio giudiziario di provenienza dei candidati, escluso in ogni caso l'anonimato; prevedere che la Commissione valuti specificamente gli esiti di tali audizioni e interlocuzioni ai fini della comparazione dei profili dei candidati» .

Detto criterio va accolto con favore in quanto meglio definisce in termini di diritti di partecipazione e garanzie il conferimento di incarichi direttivi, attribuendo un peso specifico alla posizione del Consiglio dell'ordine degli avvocati competente per territorio in un'apprezzabile ottica di responsabilizzazione condivisa dei diversi attori della giurisdizione. Analogamente la lett. g) prevede che il Consiglio superiore della magistratura, nella valutazione ai fini della conferma di cui agli articoli 45 e 46 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, tenga conto tra l'altro «delle osservazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati».

#### ***4. Sulle modifiche in materia di funzionamento dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione.***

**L'articolo 3** della proposta di legge in esame – nel porre i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di modifiche al sistema di funzionamento dei consigli giudiziari e delle valutazioni di professionalità – prefigura un opportuno rafforzamento del ruolo dell'Avvocatura, che – come già osservato in premessa – per come articolato non lascia prefigurare indebite intromissioni di quest'ultima nelle prerogative proprie della Magistratura o del singolo magistrato.

In particolare, l'articolo 3, comma 1, lett. a) dispone che, nell'esercizio della delega, debba introdursi «*«a [...] la facoltà per i componenti avvocati e professori universitari **di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni relative all'esercizio delle competenze del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari di cui, rispettivamente, agli articoli 7, comma 1, lettera b), e 15, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, con attribuzione alla componente degli avvocati della facoltà di esprimere un voto unitario sulla base delle segnalazioni di cui all'articolo 11, comma 4, lettera***

f), del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, nel caso in cui il consiglio dell'ordine degli avvocati abbia effettuato le predette segnalazioni sul magistrato in valutazione»;

La prevista estensione del cd. diritto di tribuna per così dire rafforzato - implicando oltre al diritto di assistere anche quello **di partecipare** alle relative discussioni - in merito alle valutazioni di professionalità sia in seno al Consiglio direttivo sia in seno ai Consigli giudiziari può essere **valutata senz'altro con favore**.

Con riferimento alle valutazioni di professionalità, difatti, il criterio citato dispone nel senso che La (sola) componente degli avvocati (e non quella accademica) «ha la facoltà di esprimere un voto unitario nel caso in cui il consiglio dell'ordine degli avvocati abbia effettuato le 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». E', però previsto che **«nel caso in cui la componente degli avvocati [ndr: presente in Consiglio giudiziario] intenda discostarsi dalla predetta segnalazione, debba richiedere una nuova determinazione del consiglio dell'ordine degli avvocati»**. E' evidente l'ottica sinergica e non di contrapposizione che caratterizza la previsione normativa che valorizza l'istituto delle segnalazioni del COA all'uopo modificato e non più limitato alle circostanze **che incidono negativamente sulla professionalità del magistrato ma possa includere anche osservazioni positive**.

La disciplina è completata **dalla lett. b del medesimo art. 3, c. 1** che delega il legislatore a «b) prevedere che, al fine di consentire al consiglio giudiziario l'acquisizione e la valutazione delle segnalazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati, ai sensi dell'articolo 11, comma 4, lettera f), del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, il Consiglio superiore della magistratura ogni anno individui i nominativi dei magistrati per i quali nell'anno successivo matura uno dei sette quadrienni utili ai fini delle **valutazioni di professionalità e ne dia comunicazione al consiglio dell'ordine degli avvocati**».

### ***5. Accesso alla magistratura. Proposta di un sistema di accesso comune alle professioni giudiziarie***

L'articolo 4 della proposta di legge in esame prefigura significative innovazioni in tema di accesso alla magistratura ordinaria, rendendo possibile, in particolare, **la partecipazione al concorso anche ai neolaureati**.

Già la versione originaria del DDL dettava un criterio direttivo volto a «prevedere che i laureati che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni possano essere **immediatamente ammessi a partecipare al concorso per magistrato ordinario**»

In particolare, la riforma condurrebbe alla ridefinizione dell'accesso alla magistratura, che attualmente è organizzata sulla base di un concorso per esami di secondo livello (tra i titoli vi è il conseguimento dell'abilitazione forense), conservando i tirocini formativi universitari e, valorizzando tra i titoli valutabili il periodo d'impiego presso l'Ufficio per il processo.

Se si compara simile innovazione con il percorso formativo che conduce all'abilitazione per l'esercizio della professione forense, non si può fare a meno di notare il significativo squilibrio che si verrebbe a creare tra i due soggetti "cardine" della giurisdizione.

Gli aspiranti Avvocati, infatti, dopo il conseguimento della laurea in giurisprudenza a seguito di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, debbono svolgere un periodo di pratica forense di durata di 18 mesi (surrogabili fino a 12 con tirocini equiparati ad essa *ex lege*) e soltanto in seguito possono sostenere l'esame finale abilitante articolato su tre prove scritte e una orale ovvero, per le sessioni 2020 e 2021, in due prove orali.

**Nell'ottica di favorire una comune cultura della giurisdizione e un'omogenea formazione degli attori del sistema giustizia – in coerenza con quanto proposto dal CNF in sede di revisione dei percorsi universitari, si propone di ragionare sulla disciplina attuale nel senso di istituire un sistema di accesso inizialmente comune destinato a biforcarsi negli esiti.**

Tutti i laureati in giurisprudenza dovrebbero poter accedere ad un esame abilitativo (da definire nella sua natura giuridica) comune – eventualmente articolato in più prove - che, una volta superato, consenta di proseguire secondo il percorso professionale prescelto, eventualmente integrato da successive verifiche formative.

Inoltre, **una tale modifica si porrebbe in linea armonica con la possibilità per i magistrati cessati dall'incarico di iscriversi di diritto all'albo degli avvocati**, previsione normativa che valorizza la comune esperienza dei diversi attori della giurisdizione senza stridere con il disposto costituzionale. Il Consiglio nazionale forense, a tal proposito, ritiene opportuno prevedere un meccanismo analogo e speculare che – ampliando quanto attualmente previsto dall'art. 106 della Cost. – consenta agli Avvocati a predeterminate condizioni di accedere alla Magistratura con percorsi semplificati.

Il Consiglio nazionale forense esprime la propria disponibilità ad approfondire e collaborare allo studio delle soluzioni qui anticipate, di grande interesse per la categoria e ha allo studio una valutazione di impatto che tenga conto delle ricadute, economiche e organizzative delle stesse.

## ***6. Sulle modifiche in materia di elezione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.***

1) Con riferimento alla componente eletta dal Parlamento il Governo propone l'inserimento del rispetto del principio della **parità di genere e di trasparenza** nelle procedure di candidatura e di selezione (**art. 30**).



Il CNF accoglie con favore la proposta che manifesta l'intenzione di rendere quanto più indipendenti i componenti laici dall'esecutivo e più in generale dalle influenze partitiche.

A completamento della previsione si propone il coinvolgimento del Consiglio nazionale forense nel procedimento di verifica dei requisiti per i membri laici avvocati, contemplando l'acquisizione di un parere obbligatorio da parte del CNF sulla falsariga di quanto avviene per l'assunzione di funzioni giudicanti di legittimità per meriti insigni.

La soluzione è motivata dal fatto che i requisiti prescritti dalla Costituzione attengono strettamente alla materia dell'ordinamento professionale e vengono attualmente scrutinati soltanto in sede referente dalla Commissione interna "verifica titoli" del CSM, organo che, ai sensi dell'art. 20, c. 1, n. 2 della l. n. 195 del 1958, è competente ad esaminare la sussistenza dei titoli necessari ai componenti laici per essere eletti quali componenti del Consiglio. La commissione referente, peraltro, non prevede la presenza necessaria, tra i suoi componenti, di avvocati, risultando composta da un magistrato con funzioni di legittimità, da un magistrato con funzioni di merito e da un componente eletto dal Parlamento, il quale ben potrebbe essere un professore universitario, come attualmente è, vista la composizione della Commissione *de qua* per la consiliatura 2018/2022.

Anche di recente, il Consiglio superiore della magistratura, su proposta della suddetta commissione, ha avuto modo di occuparsi di criteri di stretta attinenza ordinamentale, giungendo a risultati finanche contraddittori con riferimento ad attualità dell'iscrizione all'albo e di effettività dell'esercizio. In un caso è stata ritenuta «non necessaria l'attualità dell'iscrizione all'albo, ma sufficiente aver esercitato anche in passato l'attività professionale per il tempo necessario» (Consiliatura 2010/2014); in altra occasione, al contrario si è concluso nel senso «che non è sufficiente l'iscrizione all'albo, ma occorre l'effettivo esercizio dell'attività professionale» (Consiliatura 2014/2018).

Se i requisiti di professionalità sono strettamente connessi al compito di garanzia svolto dal CSM sicchè la verifica degli stessi è una prerogativa esclusiva del CSM, il coinvolgimento del CNF (e del CUN) nella fase istruttoria che segue la nomina parlamentare e precede la convalida consiliare contribuirebbe meglio a realizzare l'interesse costituzionalmente rilevante ad una composizione altamente qualificata dell'organo di autogoverno nelle forme più idonee a conservare il delicato equilibrio istituzionale sotteso alla scelta dei Costituenti per la composizione mista.

Pertanto, il CNF propone di inserire una previsione ulteriore formulata sulla falsariga dell'art. 3, comma 3 della l. n. 303/1958 relativa all'attuazione dell'art. 106 Cost. e, dunque, alla nomina come giudici di legittimità di professori universitari e avvocati per meriti insigni. In particolare, si propone l'inserimento di un ulteriore capoverso al quarto comma dell'articolo 22 della legge 24 marzo 1958, n. 195, del tenore che segue:

«Il Consiglio superiore della magistratura provvede alla verifica dei requisiti di eleggibilità con delibera motivata, acquisito il parere obbligatorio rispettivamente del Consiglio universitario nazionale e del Consiglio nazionale forense».

\*\*\*

2) Per l'elezione dei componenti togati del CSM si propone **un sistema maggioritario che affianca quello proporzionale** (che residua per 5 dei candidati eletti tra i giudicanti), che

distingue tra collegi unici nazionali e collegi territoriali, volto ad assicurare una maggiore vicinanza tra eletto ed elettore.

In questa sede si **introduce, altresì, il principio di equilibrio di genere** (artt. 33 e 34).

**Tuttavia, come più volte fatto presente alla Ministra della Giustizia, il meccanismo, sicuramente apprezzabile, non è però risolutivo, atteso che soltanto un sistema di doppia preferenza garantirebbe il raggiungimento dell'obiettivo.**

Si propone, dunque, che al pari di quanto avviene per altre consultazioni elettorali, anche per l'elezione del CSM si istituisca un **sistema di doppia preferenza** riservata a candidati di sesso diverso ed accompagnata dalla previsione che, in caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, la seconda venga annullata.

## **7. Conclusioni**

L'intervento normativo in questione avrà un impatto significativo non solo sull'esercizio della giurisdizione ma anche sull'effettività del diritto di difesa.

Le osservazioni appena proposte sono volte a ribadire l'esigenza primaria di assicurare un sempre maggior coinvolgimento delle rappresentanze dell'avvocatura nelle scelte relative all'amministrazione della giustizia, fermo restando il rispetto della garanzia costituzionale di indipendenza e della reciproca autonomia dei diversi soggetti della giurisdizione.

Tanto più dal momento che la frontiera della legislazione in materia di giustizia, tende ad affidare sempre più agli avvocati settori interi della giurisdizione: dagli strumenti di mediazione, alla gestione di alcune fasi istruttorie del processo civile, alla volontaria giurisdizione e così via.

Tale esigenza è peraltro ribadita nella stessa *Introduzione al Codice dell'organizzazione degli uffici giudiziari*, adottato con delibera del CSM del 25 luglio 2018, laddove si richiama la rivoluzione culturale in atto nella magistratura, pronta a «rileggere i concetti di autonomia e indipendenza, che rappresentano non solo una prerogativa della magistratura, garantita dalla Costituzione, ma anche l'espressione di una responsabilità sociale, strettamente connessa, in una concezione moderna e innovativa, con i temi dell'organizzazione» e aperta «alle sinergie istituzionali o sociali». «Non si può infatti più parlare di una moderna ed avanzata concezione dell'organizzazione», rilevano i curatori del Codice, «senza un rapporto stabile di condivisione culturale, oltre che operativa, con l'avvocatura e tutti gli attori della giurisdizione: il personale amministrativo, la magistratura onoraria, che è parte del percorso di cambiamento dell'intera magistratura, e i soggetti che operano nella società e nel mondo economico» (p.3).