



CENTRO STUDI

ROSARIO LIVATINO

info@centrostudilivatino.it www.centrostudilivatino.it

Proposte emendative presentate dal Governo al disegno di legge A.C. 2681 *Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario 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*

Riforma 'Cartabia-Bonafede' sull'ordinamento giudiziario

Indice

1. **Indipendenza interna della magistratura.** Proposte: a) contenimento degli incarichi semidirettivi, b) soppressione del criterio della temporaneità degli incarichi direttivi, c) svolgimento di funzioni in appello quale condizione per accedere in Cassazione, d) un giudizio disciplinare realmente indipendente, e) un sistema elettorale del C.S.M. che premi la competenza, f) riserve sul aumento dei componenti del C.S.M.
2. **Rapporti fra magistratura e politica.**
3. **La partecipazione degli avvocati nei Consigli giudiziari.** a) la disciplina attuale, b) l'ipotesi di modifica prevista nel disegno di legge A.C. 2681, c) l'emendamento del Governo, d) Le questioni aperte: l'autodichia e l'assoluta imparzialità e neutralità,
4. **Quello che manca.**

Le presenti osservazioni riprendono il testo della relazione svolta dal dott. Domenico Airoma, procuratore della Repubblica di Avellino e vice presidente del Centro Studi

Rosario Livatino, in occasione dell'audizione da lui tenuta davanti alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati giovedì 3 marzo 2022, e la integrano alla stregua della riflessione comune maturata sul tema nell'ambito dello stesso Centro Studi.

1. Indipendenza interna della magistratura. Si tratta di un tema cruciale, che investe il nodo essenziale per ridare credibilità al C.S.M e all'intero ordine giudiziario: la necessità di recidere il cordone ombelicale esistente fra i consiglieri eletti dai magistrati e le cosiddette correnti dell'Associazione Nazionale Magistrati. Non è solo una questione che attiene al corretto funzionamento di un organo di rilevanza costituzionale qual è il Consiglio: essa riguarda lo status stesso dei magistrati, dal momento che tale cordone condiziona la loro carriera e le valutazioni professionali e disciplinari che li riguardano, rischia di condizionare la loro autonomia e, conseguentemente, l'indipendente esercizio della giurisdizione.

Se dunque l'obiettivo è fare in modo che il magistrato venga valutato per la qualità dei provvedimenti resi, per la sua diligenza e laboriosità, per le sue capacità organizzative, e non per le sue appartenenze o per il grado di affidabilità rispetto a determinati circuiti di potere, ovvero ideologici, è indispensabile, se non eliminare, quanto meno ridurre le occasioni e gli ambiti di potenziale intervento delle correnti o di qualsivoglia altro soggetto o compagine esterna al C.S.M., giacché la questione involge ogni circuito di potere, o ideologico, capace di condizionarne il funzionamento.

E' un dato di fatto, confermato dalle recenti vicende giudiziarie, che le correnti hanno subito, in questi anni, una lenta ma inesorabile mutazione; se il riferimento a "sistemi" di potere può sembrare eccessivo, occorre prendere atto che esse si sono atteggiate sempre più come *compagnie di assicurazione* e di sostegno dei magistrati nella scalata agli incarichi di vertice; e che la competizione fra le diverse correnti, più che sul terreno del confronto ideale, si è sempre più di frequente giocata sulla capacità, misurata proprio alla stregua delle decisioni del C.S.M., di assicurare benefici e prebende.

Ciò che ha poi reso oggettivamente instabile l'intero ambiente della magistratura è stata altresì la riforma che ha introdotto la temporaneità degli incarichi direttivi e il deprezzamento del parametro dell'anzianità: tali fattori hanno scatenato appetiti di carriera difficilmente contenibili e, soprattutto, impossibili da soddisfare per tutti. La 'vicenda Palamara' rappresenta la plastica rappresentazione di una così avvilente condizione, anche se non la esaurisce. Se questa è la cornice storica e fattuale, appare prioritario, al fine di favorire l'atrofizzazione di quel cordone ombelicale (che non riguarda, come si è detto, solo le correnti), ecco a seguire qualche ipotesi di lavoro, che auspichiamo sia presa in considerazione nel seguito dell'esame parlamentare:

a) Va condivisa la soluzione, da percorrere con maggiore decisione, del drastico **contenimento degli incarichi semidirettivi**, ponendo come regola quella del ricorso alla figura del Coordinatore, individuato, previo interpellato, fra i magistrati che hanno manifestato disponibilità, con designazione da sottoporre alla valutazione del Consiglio Giudiziario, sempre revocabile in presenza di risultati inadeguati. Tale soluzione, oltre a permettere di verificare sul campo le attitudini direttive, lascerebbe al C.S.M. la

designazione unicamente di quei semidirettivi che appaiono indispensabili per assicurare la funzionalità degli uffici di grandi dimensioni.

Nella prospettiva di contenere l'eccesso di discrezionalità del C.S.M. - spiraglio attraverso il quale penetra il peso dell'appartenenza correntizia o ideologica, sbilanciando il giudizio ed esponendo alla censura del Giudice amministrativo -, appare opportuno valorizzare maggiormente il criterio dell'anzianità, rendendolo non residuale ma quanto meno concorrente con quello delle attitudini e del merito. Non si tratta di un ritorno al passato, bensì di tenere conto dell'esperienza acquisita sul campo, unitamente al merito e non disgiuntamente da esso. La direzione di un ufficio giudiziario non richiede solo il possesso di *skill* di tipo tecnico, verificati attraverso prove solo teoriche riservate alla Scuola Superiore della Magistratura, ma soprattutto capacità di gestione dei rapporti con tutti gli interlocutori dell'amministrazione della giustizia e di controllo dei processi decisionali, che solo una fruttuosa e provata esperienza sono in grado di assicurare.

L'anzianità, ovvero la professionalità testata, congiunta al merito, non la mera anzianità senza demerito, contribuirebbe a sedare le pulsioni carrieristiche e la tendenza diffusa a costruire *curricula* con l'inanellamento di incarichi che spesso nulla hanno a che vedere con lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, costituendo anzi un ostacolo o una distrazione. Tra le soluzioni volte a conferire oggettività alle valutazioni di merito potrebbe introdursi per es. l'anticipazione delle valutazioni di professionalità ove il magistrato permanga o scelga di svolgere le funzioni in una sede disagiata per un periodo significativo di tempo. Inoltre, fra gli indicatori delle capacità organizzative andrebbero adeguatamente valorizzati gli esiti delle verifiche ispettive condotte nell'ufficio che ha visto all'opera il magistrato aspirante.

b) Un ulteriore intervento che appare consigliabile allo scopo di ridurre il 'turismo' dei dirigenti e gli interventi del C.S.M., impegnato nel decidere centinaia di nomine, con una lentezza sovente pregiudizievole per la funzionalità degli uffici, e con velocità variabili nelle nomine, a seconda degli uffici da ricoprire, che accrescono l'incertezza, è la **soppressione del criterio della temporaneità degli incarichi direttivi**, che andrebbe sostituito con una rigorosa valutazione periodica affidata anzitutto ai Consigli Giudiziari, opportunamente integrati dai rappresentanti dell'Avvocatura (nel modo in cui si dirà oltre).

D'altronde, se un dirigente è stato scelto sulla base del criterio dell'esperienza, ovvero dell'anzianità intesa come professionalità verificata, abbinata alle attitudini sperimentate, cioè un merito *testato*, non si vede la ragione, se sta ben operando, di farlo scadere, così incidendo negativamente sulla complessiva funzionalità dell'ufficio.

c) Altro settore pure interessato dall'influenza correntizia, attraverso le cosiddette *nomine a pacchetto*¹, è quello della Corte di Cassazione. **Per le nomine di legittimità**

¹ Per 'nomine a pacchetto' si intendono accordi spartitori su base correntizia. Se per es. sono messi a concorso 10 posti di consigliere in Cassazione, li si decide contestualmente previa divisione proporzionata sulla base del peso di ciascuna corrente all'interno del C.S.M.

appare auspicabile **prevedere**, quale pre-condizione per la valutazione delle attitudini, **l'aver svolto funzioni di appello**. Tale previsione, oltre a stimolare l'interesse a coprire i posti nelle Corti di Appello, che risultano fra gli uffici più gravati, con maggiori carenze di organico, e in taluni distretti drammaticamente inefficienti, favorirebbe la formazione di un curriculum realmente fondato su una matura esperienza di valutazione della giurisprudenza di merito.

Del pari, l'accesso allo svolgimento della funzione nel Massimario della Corte di Cassazione² dovrebbe essere riservato a magistrati che abbiano conseguito per lo meno la terza valutazione di professionalità, quindi dopo non meno di 12 anni di funzioni effettivamente scelte, dovendosi necessariamente abbinare la propensione all'approfondimento scientifico e una collaudata esperienza nell'interpretazione e applicazione delle norme, che solo un sostanzioso esercizio delle funzioni giurisdizionali di merito può garantire.

Pur se non previste unicamente per i magistrati aspiranti a ricoprire posti di legittimità, le cosiddette pagelle relative al merito, condivisibili in linea di principio, richiedono, per non far rientrare dalla finestra quell'ampia discrezionalità valutativa del C.S.M. che si mira di far uscire dalla porta, che se ne definiscano, nella maniera più oggettiva possibile, i parametri: poiché non tutti i magistrati hanno attitudini direttive e i dirigenti non nascono tali ma si formano sul campo, la soluzione di rendere sistematico il ricorso a coordinatori consente di sottoporre a verifica delle attitudini direttive chi si è dichiarato disponibile a sperimentarsi come dirigente.

d) La questione dell'indipendenza interna della magistratura richiederebbe, altresì, di affrontare in radice il tema del **giudizio disciplinare**. Si tratta di porre in discussione anzitutto il potere della Procura Generale della Corte di Cassazione di archiviazione cosiddetta pre-disciplinare, tuttora coperta da segreto e sottratta a qualsivoglia verifica giurisdizionale. Si tratta ancora di valutare la collocabilità del giudice disciplinare al di fuori del C.S.M.,³ essendo anche questo un ambito nel quale l'appartenenza correntizia o la comunanza ideologica può incidere sulla terzietà di chi è chiamato a giudicare, con le inevitabili ricadute sull'immagine di imparzialità dell'intero C.S.M.⁴

² Il cui compito istituzionale, come si legge in <https://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/massimario.page>, è "l'analisi sistematica della giurisprudenza di legittimità, condotta allo scopo di creare le condizioni di un'utile e diffusa informazione (...), necessaria per il miglior esercizio della funzione nomofilattica della stessa Corte, analisi articolata nelle attività: - di lettura, selezione e massimazione, dei provvedimenti civili e penali;- di redazione, ad integrazione della suddetta prioritaria attività, di concise "notizie di decisione" limitatamente ai provvedimenti di speciale rilievo e importanza da pubblicare nel sito web (...); - di segnalazione dei contrasti, della avvenuta risoluzione degli stessi e degli orientamenti interpretativi della giurisprudenza di legittimità, nonché delle più rilevanti novità normative; (...)- di relazioni periodiche sulle decisioni relative ai principali orientamenti della Corte di cassazione".

³ Sul punto, si sono espressi favorevolmente, fra gli altri, l'ex presidente della Camera dei Deputati ed ex magistrato, Luciano Violante, l'ex Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Canzio e l'ex Presidente del Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi.

⁴ cf. in particolare <https://www.edizionicantagalli.com/shop/in-vece-del-popolo-italiano/>, pp. 88 ss.

Una simile riforma richiederebbe un intervento costituzionale, tale da accomunare le diverse magistrature quanto a deontologia e disciplina, ma nulla vieta di poter valutare la praticabilità, in sede di legislazione ordinaria, di una modifica dell'attuale assetto, sia prevedendo - come è nella riforma governativa - che i componenti della Sezione Disciplinare non facciano parte di altre commissioni chiamate a valutare la professionalità dei magistrati o il conferimento di incarichi direttivi, sia stabilendo una diversa composizione della Sezione, con una maggioranza attribuita ai componenti di nomina parlamentare.

e) Con riferimento poi al tema del **sistema elettorale del C.S.M.**, va evidenziato, al di là della questione del sorteggio come modalità di individuazione dei candidati - una modalità che presuppone ciò che l'esperienza smentisce e cioè che tutti i magistrati siano bravi, e quindi all'altezza di ricoprire determinati incarichi, e che comunque deve fare i conti col precetto costituzionale, che parla di 'eletti', non di tirati a sorte⁵ -, che la previsione dell'emendamento del Governo di collegi nazionali, o comunque molto ampi, costituisce un obiettivo vantaggio per quei candidati che, al di là della formale appartenenza a correnti certificata dalla presentazione di liste, contano sull'appoggio di strutture organizzative di respiro nazionale.

Accanto al collegio unico nazionale per i candidati ai due posti di legittimità, gli altri collegi andrebbero dimensionati su ambiti quasi-distrettuali, in modo da favorire l'elezione di magistrati votati in quanto stimati ed autorevoli, non perché selezionati dalle correnti. Se può essere di per sé non scandaloso che un magistrato si candidi in quanto appartenente ad una determinata componente ideale, non è sostenibile che ci si possa candidare solo se si è parte di determinati schieramenti; al di là delle evidenti ricadute sull'indipendenza interna, sarebbe davvero il contrario dell'auspicio, costituzionalmente fondato, della più ampia rappresentatività che deve avere il C.S.M.

La storia delle elezioni del C.S.M. testimonia che i rari casi nei quali sono stati eletti candidati non sponsorizzati da correnti sono stati quelli in cui i collegi elettorali sono stati modulati in chiave maggiormente territoriale, ed è tutto da dimostrare che le cosiddette pulsioni localistiche siano di per sé più deleterie delle pulsioni ideologiche.

f) Desta infine non poca perplessità l'**aumento del numero dei consiglieri del C.S.M.**, che l'emendamento del Governo riporta - come era fino a venti anni or sono - dagli attuali 24 componenti elettivi (16 derivanti dal voto dei magistrati ordinari e 8 da quello dei parlamentari) a 30 (20 + 10), in controtendenza con recenti riforme⁶, che per es. hanno sensibilmente ridotto il numero dei componenti della Camera e del

⁵ Art. 104 Cost.: (...) 2. Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica. 3. Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione. 4. Gli altri componenti sono **eletti** per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

⁶ Legge costituzionale n. 1 del 19/10/2020.

Senato, e non coerente col disegno complessivo di rendere più agile lo svolgimento delle funzioni consiliari.

2. Rapporti fra magistratura e politica. Appare condivisibile, in linea di principio, che per il magistrato che intenda tornare a esercitare le funzioni giurisdizionali dopo aver concluso il mandato in Parlamentare, o in una Regione, o in un ente locale vengano previste limitazioni al fine di tutelare l'immagine di imparzialità di quel magistrato, e dell'amministrazione della giustizia nel suo complesso. La strada scelta dal Governo non pare, tuttavia, adeguata allo scopo.

Come segnalato dal Presidente emerito di sezione della Corte di Cassazione Piero Dubolino, *"un tale provvedimento potrebbe dar luogo a non pochi dubbi di incostituzionalità per contrasto, anzitutto, con l'art. 51 comma 3 della Costituzione, ove è stabilito che chiunque sia stato chiamato a funzioni pubbliche elettive ha il diritto "di conservare il suo posto di lavoro". E per "posto di lavoro" non può che intendersi quello occupato al momento dell'elezione o altro equivalente, salvo che ciò sia divenuto impossibile perché, per esempio, il posto sia stato soppresso o l'impresa nella quale l'interessato lavorava abbia cessato la sua attività. Appare quindi arduo sostenere che nel caso del magistrato che, al momento dell'elezione, esercitava funzioni giudiziarie, gli si possa legittimamente negare, a mandato esaurito, il diritto di tornare ad esercitare, essendovene sempre la possibilità, quelle stesse funzioni, destinandolo invece (come pare sia previsto nel disegno di legge) a funzioni tutt'affatto diverse, quali potrebbero essere quelle di natura amministrativa presso il Ministero della giustizia o altra pubblica amministrazione"*.

Ci si deve poi chiedere se la collocazione fuori ruolo al Ministero della Giustizia sia confacente allo scopo, che è quello sì di evitare che il magistrato eserciti le funzioni laddove si è speso per farsi eleggere, così praticando non la *politica delle idee* - pienamente legittima come affermato dalla Cassazione nella pronuncia della Sezione Unite n. 8906 del 14/05/2020 - bensì la *politica partitica*; ma anche quello, altrettanto importante, di evitare il perpetuarsi di una condizione di visibilità o di cointeressenza in circuiti di potere.

In tale ottica, non si comprende per quale ragione la *porta girevole* debba aprire al magistrato che rientra dalla politica partitica opportunità che a altri magistrati non sono concesse, se non sovente in virtù del gradimento della componente politica del Ministero stesso. Tale considerazione induce, peraltro, a interrogarsi su quanti compiti al Ministero della Giustizia richiedano davvero, per la connessione con la funzione giurisdizionale, che vengano affidati a magistrati, e su quanti fuori ruolo siano compatibili con l'esigenza di tutelare l'immagine di imparzialità del magistrato.

Come ha osservato il presidente del nostro Centro Studi, il prof. Mauro Ronco, *"costituisce (...) un grave segno di confusione tra i poteri dello Stato la circostanza che*

⁷ <https://www.centrostudilivaitino.it/no-alle-porte-girevoli-per-i-magistrati-rischi-di-incostituzionalita-e-di-inefficacia/>

la magistratura, tramite le nomine compiute dal CSM, si sia appropriata dell'integrale controllo del Ministero di giustizia, introducendo presenze importanti anche in altri Ministeri e nelle sedi internazionali delle istituzioni. Il Ministro di giustizia ha una responsabilità politica cruciale in ordine all'attuazione delle istanze di giustizia dell'intero Paese, tanto che la Costituzione gli riconosce la facoltà di "promuovere l'azione disciplinare" nei confronti dei magistrati che vengono meno al loro dovere (art. 107, co. 2 Cost.). I poteri del Ministro, previsti in funzione della corretta amministrazione della giustizia (non, ovviamente, quanto al merito delle decisioni, bensì quanto alla lealtà, alla diligenza e solerzia nello svolgimento dei compiti istituzionali) sono così vanificati per il fatto che i suoi poteri sono in realtà gestiti da magistrati nominati dal CSM, secondo le logiche correntizie proprie del funzionamento di quest'ultimo"⁸.

Tornando alle porte girevoli, sarebbe auspicabile che le porte si riaprissero per consentire il rientro nel pieno svolgimento delle funzioni giurisdizionali, privilegiando la collocazione in organi collegiali e non monocratici: ovviamente in un distretto diverso da quello nel cui territorio ci si è candidati, o si è esercitato il mandato di pubblico amministratore.

3. La partecipazione degli avvocati nei Consigli giudiziari. a) la disciplina attuale. Secondo quanto ben illustrato nel dossier del 13 ottobre 2020 a cura dei servizi studi di Camera e Senato⁹, i Consigli giudiziari sono "organi "ausiliari" del Consiglio superiore della magistratura chiamati, su numerose materie e provvedimenti di competenza del CSM, ad esprimere pareri motivati (non vincolanti); essendo costituiti presso ciascun distretto di Corte d'appello, infatti, i consigli giudiziari hanno una conoscenza diretta del singolo magistrato o dell'ufficio interessato dalla decisione del Consiglio superiore della magistratura"¹⁰.

L'art. 9 del d.lgvo 27/01/2006 n. 25 prevede che il consiglio giudiziario istituito in ciascuna Corte d'appello si componga di due membri di diritto, il presidente e il

⁸ <https://www.centrostudilivativo.it/magistratura-ordine-indipendente-o-contropotere-per-una-riforma-oltre-i-singoli-casi/#more-9583>

⁹ Documento consultabile al link : <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/gi0141.Pdf>.

¹⁰ Dal documento da ultimo cit.: "I principali ambiti su cui sono espressi i pareri sono:

- le tabelle di composizione degli uffici (cioè i criteri di assegnazione dei magistrati alle sezioni e dei procedimenti ai singoli magistrati)
- le valutazioni di professionalità dei magistrati
- il trattenimento in servizio o la cessazione dall'impiego dei magistrati
- l'incompatibilità dei magistrati
- gli incarichi extragiudiziari dei magistrati
- il passaggio di funzioni dei magistrati
- le attitudini al conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi.
- Infine, i Consigli giudiziari vigilano sul corretto funzionamento degli uffici del distretto, segnalando eventuali disfunzioni al CSM e al Ministro della Giustizia".

procuratore generale di quella Corte d'appello, e di un numero di membri elettivi scelti tra i magistrati addetti alle funzioni giudicanti e requirenti, variabile in base all'organico complessivo dei magistrati in servizio presso la singola corte d'appello. Accanto ai togati, vi sono poi i c.d. membri laici (professori universitari e avvocati), anch'essi in numero variabile in ragione dell'organico complessivo dei magistrati in servizio nella Corte territoriale. Il numero di avvocati ammessi a far parte del singolo consiglio giudiziario oscilla da due a quattro membri, scelti tra avvocati *"con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione con iscrizione all'interno del medesimo distretto, nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto"*.

L'art. 16 del d.lgvo cit. prevede attualmente che *"I componenti designati dal consiglio regionale ed i componenti avvocati e professori universitari partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 15, comma 1, lettere a), d) ed e)"*¹¹. Va tenuto presente che *"i Consigli giudiziari, e il Consiglio direttivo della Cassazione, sono dotati di autonomia regolamentare, ai sensi del d.lgs. 25/2006, con riferimento alle regole di funzionamento, all'organizzazione e allo svolgimento dei lavori. Al fine di omogeneizzare le scelte dei diversi organi, il CSM con la delibera 13 maggio 2020 ha dettato Linee guida per il funzionamento e l'organizzazione dei Consigli Giudiziari e del Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione"*¹².

Ciò significa che c'è anche la possibilità per i componenti laici di assistere ai lavori consiliari concernenti la trattazione di pratiche non comprese nelle previsioni di cui all'art. 15 co. 1 lettere a), d) ed e), ma essa *"dipende dal regime di pubblicità delle sedute dei Consigli giudiziari; pertanto, il c.d. "diritto di tribuna", nel caso in cui i regolamenti interni dei Consigli pongano dei limiti alla pubblicità delle sedute, risulta in concreto esercitabile unicamente entro i limiti dettati dalle disposizioni di organizzazione di ciascun organo decentrato di autogoverno"*¹³.

¹¹ Pertanto: *"a) formulano il parere sulle tabelle degli uffici giudicanti e sulle tabelle infradistrettuali di cui all'articolo 7 - bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti di cui all'articolo 7-ter, commi 1 e 2, del medesimo regio decreto, proposti dai capi degli uffici giudiziari, verificando il rispetto dei criteri generali direttamente indicati dal citato regio decreto n. 12 del 1941 e dalla legge 25 luglio 2005, n. 150;*

d) esercitano la vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto. Il consiglio giudiziario, che nell'esercizio della vigilanza rileva l'esistenza di disfunzioni nell'andamento di un ufficio, le segnala al Ministro della giustizia;

e) formulano pareri e proposte sull'organizzazione e il funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto".

¹² V., in proposito, il citato dossier del 13 ottobre 2020 a cura dei servizi studi di Camera e Senato, pag. 46.

¹³ V. sul punto la Relazione circa l'analisi comparativa della raccolta dei regolamenti dei Consigli giudiziari, curata dal CSM nel 2018 e reperibile al seguente link: <https://www.csm.it/documents/21768/115903/analisi+comparativa+regolamenti+consigli+giudiziari/a5c2ebca-da1f-fbd4-bab2-9d06256496ad>.

b) L'ipotesi di modifica prevista nel disegno di legge A.C. 2681. La prima stesura del disegno di legge del Governo aveva previsto che *"Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il decreto o i decreti legislativi recanti modifiche al sistema di funzionamento dei consigli giudiziari e delle valutazioni di professionalità sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) introdurre 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"* (articolo 3).

Il disegno di legge aveva così esteso il c.d. diritto di tribuna dei membri laici del consiglio giudiziario alla delicata materia delle **valutazioni** dei magistrati: la citata lett. b) del co. 1 dell'art. 15 del d.lgvo 27/01/2006 n. 25 riguarda infatti la formulazione dei *"pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, e successive modificazioni"*. La finalità dichiarata sarebbe quella di accrescere la trasparenza dei procedimenti di valutazione.

In merito all'ampiezza del diritto di tribuna va segnalato che la "Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario", istituita con d.m. Giustizia del 26 marzo 2021, c.d. Commissione Luciani, nella prospettiva di un *"rafforzamento delle garanzie partecipative per l'avvocatura"* aveva formulato una proposta di emendamento tesa ad assicurare ai componenti laici una più robusta partecipazione ai procedimenti di valutazione dei magistrati, in quanto aveva suggerito di emendare il testo dell'art. 3 del disegno di legge A.C. 2681 inserendo al co. 1 lett. a), dopo la parola *"partecipare"* l'espressione *"con pieno diritto di parola"*¹⁴.

c. L'emendamento del Governo. Con esso, recante la data dell'11/02/2022, viene proposta una nuova stesura dell'articolo 3 del d.d.l.: *"a) introdurre 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"* (emendamento 3.34).

La relazione illustrativa spiega che *"l'emendamento interviene in modo estremamente*

¹⁴ Sicché ne sarebbe risultato un testo consolidato del seguente tenore: *"a) introdurre la facoltà per i componenti avvocati e professori universitari di partecipare, con pieno diritto di parola, 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"*.

rilevante sul punto importantissimo del ruolo della componente degli avvocati e dei professori universitari rispetto alla competenza del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari sulle valutazioni di professionalità. Al riguardo, è confermato il diritto di queste componenti di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni relative a quelle competenze. In aggiunta, tuttavia, si è anche previsto che la componente degli avvocati abbia la facoltà di esprimere un voto unitario nel caso in cui il consiglio dell'ordine degli avvocati abbia effettuato le segnalazioni di cui all'articolo 11, comma 4, lettera f), del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160. Questa soluzione mentre estende alla componente degli avvocati la facoltà di incidere anche con un voto sulla valutazione dei magistrati evita, però, la personalizzazione che potrebbe derivare dall'attribuzione sic et simpliciter del diritto di voto a tutti i componenti laici del Consiglio giudiziario ...".

E ancora: "Con la norma elaborata, invece, si interpone un doppio filtro, il primo è che sia stato il Consiglio dell'ordine competente ad attivarsi e il secondo che il voto sia condiviso da tutta la rappresentanza degli avvocati. Questa soluzione, fra l'altro, rivitalizza lo strumento delle segnalazioni di cui all'articolo 11, comma 4, lettera f), del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, scarsamente utilizzato fino ad oggi e rispetto al quale già il DDL originario (con previsione confermata) per stimolarne l'utilizzo prevedeva che 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".

d. Le questioni aperte: l'autodichia e l'assoluta imparzialità e neutralità.

L'emendamento governativo estende il campo delle questioni da affrontare: non più solo il diritto di tribuna della componente laica nei procedimenti di valutazione dei magistrati ma anche il diritto di voto, seppur con i limiti posti dal suddetto doppio filtro. Occorre dar conto di due ulteriori circostanze.

Da un lato, si registra la netta opposizione della magistratura rispetto al prospettato rafforzamento del ruolo dell'avvocatura, sia per quanto concerne il diritto di tribuna, sia per quanto concerne il diritto di voto. Non solo il Comitato direttivo centrale dell'A.N.M. (v., da ultimo, il documento del 19 dicembre 2021¹⁵), e il suo segretario generale Salvatore Casciaro, hanno espresso ferma contrarietà sul punto, ma anche le varie compagini associative hanno in numerose occasioni sollevato timori e messo in evidenza che la posta in gioco è "l'autonomia dell'autogoverno, l'indipendenza e l'unità della giurisdizione", perché "una volta sancita a livello di legge, la passiva presenza dei laici in seno ai consigli giudiziari è fisiologicamente destinata, in prospettiva, ad evolversi in presenza attiva, con diritto di parola ed infine di voto, con buona pace dell'autogoverno come lo abbiamo conosciuto fin qui e senza che tale modifica sia nemmeno bilanciata

¹⁵ Consultabile al seguente link: <https://www.associazionemagistrati.it/doc/3693/il-comitato-direttivo-centrale-su-prospettive-di-riforma-e-qualit-della-giurisdizione.htm>.

*da una analoga presenza dei magistrati in seno ai consigli dell'ordine*¹⁶.

Dall'altro, non può non considerarsi che la materia potrebbe essere presto incisa dall'esito del *referendum* recentemente ammesso dalla Corte Costituzionale¹⁷, la cui portata avrebbe un impatto ancor più significativo, perché ammetterebbe i componenti laici senza più limitazioni. Rispetto a tale quesito referendario il nostro Centro studi si era già espresso per l'ammissibilità, in quanto *"non sembra esservi diretta lesione delle prerogative costituzionalmente garantite all'ordine giudiziario, ove si consideri che lo stesso organo di rilevanza costituzionale, di autogoverno dei magistrati, quale è il CSM, prevede la presenza di membri laici che partecipano pienamente all'esercizio delle sue funzioni e competenze"*¹⁸.

E ancora, *"l'intento di allargare l'effettivo controllo e svolgimento degli affari giudiziari del distretto a tutti i componenti dei Consigli giudiziari appare condivisibile, specie ove si consideri che la giurisdizione, specie quella di prossimità, più vicina alla reale sensibilità anche degli utenti e dei destinatari di giustizia, non è né deve essere appannaggio dei soli magistrati: la toga è indossata anche dagli avvocati e dagli stessi docenti universitari nelle materie di indirizzo, i quali a buon diritto possono vantare una partecipazione equiordinata e imprescindibile al perseguimento degli obiettivi di garantire il migliore funzionamento del sistema Giustizia sul territorio.*

È però dubbio che sia sufficiente questo modesto intervento abrogativo, in assenza di un accompagnamento sia normativo che culturale: il primo, relativamente alle modalità di designazione degli avvocati, che andrebbe resa elettiva e non meramente frutto di accordi di ristrette consorterie, analoghe a quelle che i promotori del referendum hanno dichiarato di voler perseguire per le correnti della magistratura, e questo richiede un intervento legislativo sull'art. 9 del medesimo decreto legislativo; il secondo, nel senso di recuperare la consapevolezza della importanza non surrogabile della riforma morale dei singoli partecipanti alla giurisdizione, di cui occorrerebbe riprendere la strutturale funzione di servizio ministeriale in luogo dell'attuale connotazione di luogo di esercizio di potere".

¹⁶ In tal senso P. CERVO, "Diritto di tribuna e consigli giudiziari: perché dire no", in *Questione Giustizia* del 25 novembre 2019 (reperibile al seguente link: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/diritto-di-tribuna-e-consigli-giudiziari-perche-dire-no-25-11-2019.php>), che richiama anche il comunicato del Coordinamento Nazionale di AreaDG in cui si legge testualmente che *«fermo il confronto e il dialogo doveroso sui tanti temi dell'organizzazione giudiziaria, AreaDG esprime la propria netta contrarietà ad una proposta di riforma che non fa chiarezza sulle finalità perseguite e lascia sullo sfondo tanti problemi concreti, di cui il legislatore dovrebbe farsi preliminarmente carico»*. Non diversa la posizione di Magistratura Indipendente: <https://www.magistraturaindipendente.it/dalla-tribuna-al-diritto-di-voto-un-pericolo-per-lindipendenza-del-giudice.htm>.

¹⁷ *"Volete voi che sia abrogato l'art. 16 (Composizione dei consigli giudiziari in relazione alle competenze) del Decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25 che reca "Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei Consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lett. c) della legge 25 luglio 2005 n. 150?"*

¹⁸ <https://www.centrostudiliviatino.it/referendum-per-la-giustizia-giusta-5-liste-togati-csm-6-non-togati-nei-consigli-giudiziari-una-lettura-ragionata-dei-quesiti/> .

Per giungere a una sintesi: l'elemento determinante attorno al quale ruota la proficua partecipazione della componente laica nei consigli giudiziari, e in particolare quella degli avvocati, sta nell'autorevolezza dei componenti designati, che è il solo elemento in grado di assicurare quella **assoluta imparzialità e neutralità** nello svolgimento di una così delicata funzione, che si sostanzia nell'essere il componente laico e il magistrato oggetto di valutazione reciprocamente impermeabili a latenti forme di sudditanza psicologica che ne condizionino l'operato.

Il fatto che il componente laico continui a esercitare la professione forense in costanza del mandato consiliare, porta con sé non solo la problematica conseguente a tutte quelle ipotesi in cui questi sia anche difensore in un giudizio trattato dal magistrato in valutazione, per la quale potrebbe ipotizzarsi - pur se non sarebbe sufficiente - un meccanismo di astensione. Da tempo i Tribunali attingono a elenchi di professionisti che vengono nominati dal magistrato titolare del processo a svolgere le funzioni di ausiliari (si pensi, nel settore civile, ai curatori fallimentari, ai custodi giudiziari o, in altro ambito, agli amministratori di sostegno); in alcuni casi, poi, il magistrato delega al professionista lo svolgimento di attività di sua specifica competenza (come nel caso dei delegati alle operazioni di vendita nelle procedure esecutive).

Anche questo è un nodo che va districato; il meccanismo dell'astensione del componente laico che si trovi a svolgere incarichi di curatore fallimentare (come anche di custode giudiziario, *et similia*) rischia di renderlo inoperativo con riferimenti alle valutazioni concernenti interi gruppi di magistrati appartenenti a una specifica sezione. La via allora potrebbe essere quella di recidere - almeno in costanza di mandato - questo ambito di interessenze tra funzioni che non appaiono conciliabili, attraverso la previsione di opportune incompatibilità.

Sotto altro profilo, va considerato che anche il doppio filtro prospettato nell'emendamento governativo non costituisce elemento di assoluta garanzia: dal meccanismo di selezione previsto dall'art. 9 del d.lgvo 27/01/2006 n. 25 consegue spesso che gli avvocati che vanno a comporre il consiglio giudiziario sono anche componenti del locale consiglio dell'Ordine, ossia dell'organo preposto a inviare la segnalazione ex art. 11 co. 4 lett. f) del d.lgvo 5/04/2006 n. 160.

Rispetto ai Fori più piccoli c'è poi da considerare che la componente dell'avvocatura che fa parte dei consigli giudiziari non è così ampia, con la conseguenza che la previsione del voto unitario incide in modo limitato sul rischio di *personalizzazione* denunciato dalla relazione illustrativa all'emendamento. In un'ottica strutturale, sarebbe allora utile prevedere anche un intervento sull'art. 9 del d.lgvo 27/01/2006 n. 25, finalizzato a rendere elettiva la carica di componente laico del consiglio giudiziario, riconsiderando i requisiti necessari per la candidatura, nella prospettiva di circoscrivere la platea degli aspiranti consiglieri a una più ristretta cerchia di professionisti realmente strutturati per sostenere il peso di un così impegnativo servizio.

Uno dei fattori rilevanti è l'esperienza: limitare le candidature ai soli avvocati con venticinque anni di iscrizione all'albo e a quelli che abbiano compiuto il sessantesimo anno di età (requisiti che oggi consentono l'esonero dagli obblighi di formazione

professionale, secondo quanto previsto dal Regolamento CNF n. 6/2014, art. 15) è una delle ipotesi che si potrebbero considerare. Altro aspetto da valorizzare è la specificità del ruolo, che dovrebbe quantomeno essere incompatibile con l'assunzione di altre cariche elettive in ambito forense. Il vero scatto in avanti dell'avvocatura passa dunque attraverso una più puntuale selezione dei propri rappresentanti nel consiglio giudiziario; in presenza di una componente autorevole e retta, la partecipazione dei membri laici alle attività dei consigli giudiziari cesserebbe di essere vista come una minaccia e si tradurrebbe in una effettiva risorsa, data anche la specifica conoscenza Foro, vissuto e osservato dalla peculiare prospettiva dell'utente che domanda giustizia. Diversamente, senza tale auspicato scatto in avanti, restano condivisibili le perplessità e le ritrosie manifestate dalla magistratura rispetto a qualsivoglia revisione del d.lgvo 27/01/2006 n. 25

4. Quello che manca. In conclusione, non può omettersi di segnalare come una complessiva riforma dell'ordinamento della giustizia, quale quella che ambisce a realizzare il d.d.l. A.C. n. 2681 e che gli emendamenti governativi mirano a rafforzare, non possa essere efficacemente attuata senza un intervento sugli organici che renda adeguato il numero dei magistrati e del personale ausiliario rispetto alle funzioni che devono svolgere.

L'insufficienza di organico che caratterizza il sistema della giustizia in Italia rispetto agli standard europei, e che il nostro Centro Studi Livatino ha già in più occasioni evidenziato¹⁹, non incide soltanto sull'efficacia degli interventi di riforma del funzionamento del processo, posto che nessuna riforma è idonea a raggiungere i fini che si propone se non viene dotata dei mezzi idonei a farvi fronte; tale insufficienza incide anche e specificamente sul piano dell'indipendenza e autonomia della magistratura e dell'imparzialità del giudice, che il d.d.l. in esame mira a rafforzare a garantire in conformità agli art. 104 e 111 Cost.

In tanto la magistratura sarà in grado di esprimere una propria legittima indipendenza e autonomia rispetto agli altri poteri dello Stato e a rafforzare la propria autorevolezza e credibilità di fronte al corpo sociale, in quanto essa sarà capace di svolgere la propria funzione in modo efficace e puntuale, oltre che giuridicamente corretto; ed essa in tanto sarà in grado di farlo in quanto disponga dei mezzi idonei. Sotto altro profilo, appare indubbio che tra le condizioni che l'ordinamento deve creare affinché il giudice possa svolgere le proprie funzioni in assenza di pressioni vi è anche quella attinente alla gestione di un carico lavorativo appropriato a contemperare adeguatamente le esigenze di adeguato approfondimento giuridico e fattuale dei casi con la tempestività delle decisioni: affinché ciò non si traduca in un incentivo alla superficialità, specialmente in un contesto in cui nei criteri valutativi dell'attività del singolo giudice continua a non

¹⁹<https://www.centrostudilivatino.it/recovery-fund-e-giustizia/>;
<https://www.centrostudilivatino.it/giustizia-e-recovery-plan-se-non-cambia-restano-sprechi-e-inefficienze/>; <https://www.centrostudilivatino.it/riforma-bonafede-cartabia-perche-non-va/>

essere inserito anche quello della resistenza dei suoi provvedimenti nei gradi di impugnazione, come invece dovrebbe, occorre la presenza in servizio di un numero di giudici appropriato ad affrontare le esigenze che il corpo sociale pone.

Nel sistema italiano, ciò non può dirsi avvenire posto che, come già sottolineato negli interventi citati nell'ultima nota, il numero di magistrati e cancellieri per abitante è meno della metà della media europea, con conseguente sovraccarico di lavoro che per i P.M. si traduce in punte di assegnazione di casi pari addirittura al triplo della media europea, con ogni inevitabile riflesso in termini di allungamento dei tempi per il giudizio e di ineffettività dell'esercizio dell'azione penale²⁰. In questo contesto, il disegno di legge in esame, anche a seguito degli emendamenti governativi, continua a essere assistito da una clausola di invarianza finanziaria (art. 41), la quale denota non soltanto che l'incremento del numero dei membri del C.S.M. dovrebbe esser compensata da risparmi su altri fronti del funzionamento di esso (cf. la relazione tecnica relativa agli art. 20 e 36, peraltro incerta su alcuni delicati profili), ma anche e certamente l'assenza di interventi strutturali sull'incremento complessivo degli organici magistratuali.

Questo Centro Studi Livatino ha già avuto occasione di evidenziare²¹ come incrementi di questo tipo non risultino significativamente presenti neppure in altri provvedimenti normativi che si inseriscono nel quadro complessivo della riforma della giustizia attualmente in corso, e come l'inserimento dell'Ufficio per il processo' non sia idoneo a supplire a tale aspetto, specialmente nella misura in cui la gran parte degli innesti è configurata come straordinaria e temporanea, oltre che disallineata rispetto alle nuove immissioni in ruolo dei magistrati previsti per compensare il mancato svolgimento del concorso durante l'emergenza sanitaria. Né appare incidere su tale aspetto la prospettiva di parziale stabilizzazione dei giudici onorari ai sensi dei commi 629 ss. della legge di bilancio per il 2022.

Non dovrebbe esser persa l'occasione di questa riforma, in generale, e di questo intervento a sostegno dell'indipendenza della magistratura e delle condizioni per l'imparzialità del giudice, in particolare, per adeguare i numeri della magistratura italiana agli standard dei Paesi europei. Mantenere un numero di giudici, PM. e cancellieri per abitante inferiore della metà rispetto alla media europea fa sì che anche la più perfetta riforma del C.S.M., dei consigli giudiziari, dei criteri di valutazione e assegnazione degli incarichi direttivi - e tale quella prospettata non è, per quanto sopra sintetizzato - non sortisca gli effetti auspicati sul funzionamento e sul ruolo della magistratura in Italia.

Roma, 8 marzo 2022

²⁰ I dati sono tratti dal rapporto del CONSIGLIO D'EUROPA-CEPEJ, *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, n. 26, 2018, pagg. 106 ss.

²¹ <https://www.centrostudilivatino.it/riforma-della-giustizia-e-alla-fine-il-personale-sara-di-meno/>