



FONDAZIONE
ECONOMIA
TOR VERGATA



Economia - Istituzioni
Sviluppo - Tecnologico



WEBINAR

**Una componente essenziale del
Piano nazionale di rilancio:
riforme e investimenti nella giustizia**

20 novembre 2020 - ore 14:30

Riforme e investimenti nella giustizia nel Piano Nazionale di Rilancio

La riforma del Consiglio Superiore della Magistratura – Brevi cenni alla riforma della giustizia civile

Alessandro De Nicola

Senior Partner di Orrick, Herrington & Sutcliffe

20 novembre 2020

«Un paese dove il sistema giudiziario è inefficiente, dove occorrono anni e anni per ottenere sentenze, non è un paese in cui vi può essere certezza del diritto. E dove non c'è certezza del diritto economia e società funzionano male».

Disegno di legge C. 2681

- ❖ Il disegno di legge delega («DDL» o la «Riforma») recante *«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»* **si pone l'obiettivo** di *«incidere profondamente sul «sistema giustizia» nei suoi diversi aspetti, sia con norme immediatamente precettive sia attraverso la successiva adozione di uno o più decreti legislativi da parte del Governo»*.
- ❖ Il DDL è stato proposto dal Ministro della giustizia Alfonso Bonafede e approvato dal Consiglio dei Ministri in data 7 agosto 2020.
- ❖ Il DDL è in seguito stato presentato alla Camera dei Deputati in data 28 settembre 2020 ed è in corso di esame in Commissione dal 14 ottobre 2020.

Obiettivi principali della riforma del CSM

- ❖ **Obiettivo generale:** aumentare la trasparenza e l'efficienza dell'ordinamento giudiziario.
- ❖ **In particolare,** tra gli altri:
 - Riformare il sistema elettorale dei componenti del CSM;
 - Arginare il fenomeno del «correntismo» all'interno del CSM;
 - Riquilibrare i criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi;
 - Riformulare la procedura di conferma e valutazione dei magistrati al termine degli incarichi direttivi e semidirettivi;
 - Prevedere dei limiti e dei divieti alla successione degli incarichi, al fine di contenere il fenomeno delle c.d. "porte girevoli" tra politica e magistratura.

Sistema elettorale dei componenti del CSM

Modifica del numero dei componenti del CSM da ventiquattro a trenta complessivi, di cui venti magistrati ordinari, in luogo degli attuali sedici, e dieci eletti dal Parlamento, in luogo degli attuali otto. A tal proposito, si sottolinea come appare opportuno introdurre una modifica non tanto del numero dei componenti del CSM, quanto piuttosto prevedere una differente distribuzione interna tra membri laici e togati: segnatamente, le due categorie dovrebbero risultare tra loro equilibrate con riferimento al rispettivo numero di componenti.

Sistema elettorale dei membri togati (eletti dai magistrati).

La riforma interviene su alcune delle cause di ineleggibilità dei giudici. Segnatamente, non possono essere eletti i magistrati che: (i) non hanno conseguito la terza valutazione di professionalità; (ii) hanno prestato servizio presso l'Ufficio studi o presso la Segreteria del CSM per almeno sei mesi; (iii) fanno parte del comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura o ne abbiano fatto parte nel quadriennio precedente.

Viene inoltre sostituito il precedente sistema elettorale dei componenti togati con un sistema maggioritario a doppio turno su 19 collegi, con ricorso al sorteggio (novità assoluta per il CSM) se non si raggiunge il numero di candidature previste in ciascun collegio (almeno 10) e se non sono garantite le "quote rosa".

Sistema elettorale dei componenti del CSM

Sistema elettorale dei membri laici del CSM.

Un terzo (ovverosia, dieci) dei componenti del CSM viene eletto dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e tra gli avvocati dopo quindici anni di esercizio professionale. A tal riguardo, si ritiene che la «spoliticizzazione» del CSM dovrebbe passare anche attraverso una diversa disciplina nella scelta dei membri laici: nello specifico, sarebbe buona prassi quella di prevedere che non tutti i membri laici debbano essere scelti dal Parlamento. Inoltre, non si ritiene nemmeno necessario che tali componenti debbano essere nominati esclusivamente tra giuristi.

La riforma aggiunge, rispetto alla normativa vigente, una preclusione all'eleggibilità per i componenti del Governo o delle Giunte regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano in carica o che lo siano stati, anche se per un tempo limitato, nell'arco temporale dei due anni precedenti.

La lotta al correntismo

Secondo la Riforma, i sei membri della **commissione che si occupa del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi "sono individuati annualmente tramite sorteggio"**.

Tale prerogativa sarebbe quindi sottratta al vice-presidente del CSM che, ad oggi, ha il potere di scegliere discrezionalmente tali componenti della commissione.

Così facendo, come sottolineato nella Relazione illustrativa, il sorteggio sarebbe finalizzato a porre un freno alla spartizione degli incarichi direttivi *«secondo logiche di appartenenza, che passano, prima, dalla spartizione tra i diversi gruppi dei posti all'interno della stessa commissione che si occupa del conferimento di quelle funzioni»*.

La legge introduce altresì una nuova disposizione volta a specificare che all'interno del CSM **non possono essere costituiti gruppi** tra i suoi componenti, in quanto **ogni membro deve esercitare le proprie funzioni in piena indipendenza e imparzialità**.

Criteria di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi

La Circolare CSM n. P-14858-2015 del 28 luglio 2015 (la «Circolare») già prevede i **parametri, nonché gli indicatori delle attitudini** (distinti tra generali e specifici) che i candidati devono possedere per essere **valutati idonei dal CSM**, ai fini dell'attribuzione delle funzioni direttive e semidirettive negli uffici giudiziari. In particolare, il CSM deve tenere conto delle attitudini direttive dei candidati (ossia della loro capacità di organizzare e gestire l'ufficio e di programmare e gestire le risorse), nonché del loro merito – inteso come valutazione del percorso professionale già svolto, alla stregua dei parametri della capacità, laboriosità, diligenza e impegno. La Circolare prevede che alla verifica delle attitudini si proceda valutando una serie di **indicatori generali**; a titolo esemplificativo, si riportano, *inter alia*, i seguenti: (i) le funzioni direttive e semidirettive in atto o pregresse; (ii) le esperienze maturate nel lavoro giudiziario; (iii) le esperienze di collaborazione nella gestione degli uffici; ecc.

Criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi

Inoltre, in funzione della tipologia e della dimensione degli uffici messi a concorso, la Circolare ha individuato anche degli **indicatori specifici**. A titolo di esempio, per il conferimento degli uffici direttivi giudicanti di legittimità (quale, il Presidente di Sezione della Corte di Cassazione), sono indicatori specifici di attitudine direttiva: *«l'adeguato periodo di permanenza nelle funzioni di legittimità almeno protratto per sei anni complessivi anche se non continuativi; la partecipazione alle Sezioni Unite; [...] le esperienze e le competenze organizzative maturate nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, anche con riferimento alla presidenza dei collegi»*.

Pertanto, uno degli intenti della Riforma è quello di prevedere l'inserimento di tali parametri all'interno di una normativa di rango primario che sostituisca la suddetta Circolare.

Inoltre, nella Riforma si propone che, a parità di attitudini generali, nella procedura comparativa dovranno risultare preminenti le valutazioni delle attitudini specifiche, calibrate sulle diverse tipologie di ufficio giudiziario.

Criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi

In aggiunta, dovranno essere **valorizzate** anche: (i) **l'attività non giudiziaria** svolta dal magistrato in posizione di fuori ruolo e (ii) le **capacità relazionali** dimostrate nel corso della carriera negli uffici giudiziari.

I procedimenti di conferimento delle funzioni dirigenziali (direttive e semidirettive) saranno **«avviati e istruiti secondo l'ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti»**, al fine di contrastare il fenomeno delle c.d. nomine “a pacchetto”, ovvero la prassi della deliberazione in blocco di una pluralità di nomine.

Inoltre, si prevede un ulteriore requisito per accedere alle cariche a copertura di ruoli direttivi: **la frequenza – con conseguente superamento di una prova finale – di uno specifico corso tenuto dalla Scuola superiore della magistratura**, della durata di 3 settimane.

Ritorna inoltre il **criterio dell'anzianità come criterio residuale**, a parità di valutazione risultante dagli indicatori del merito e delle attitudini.

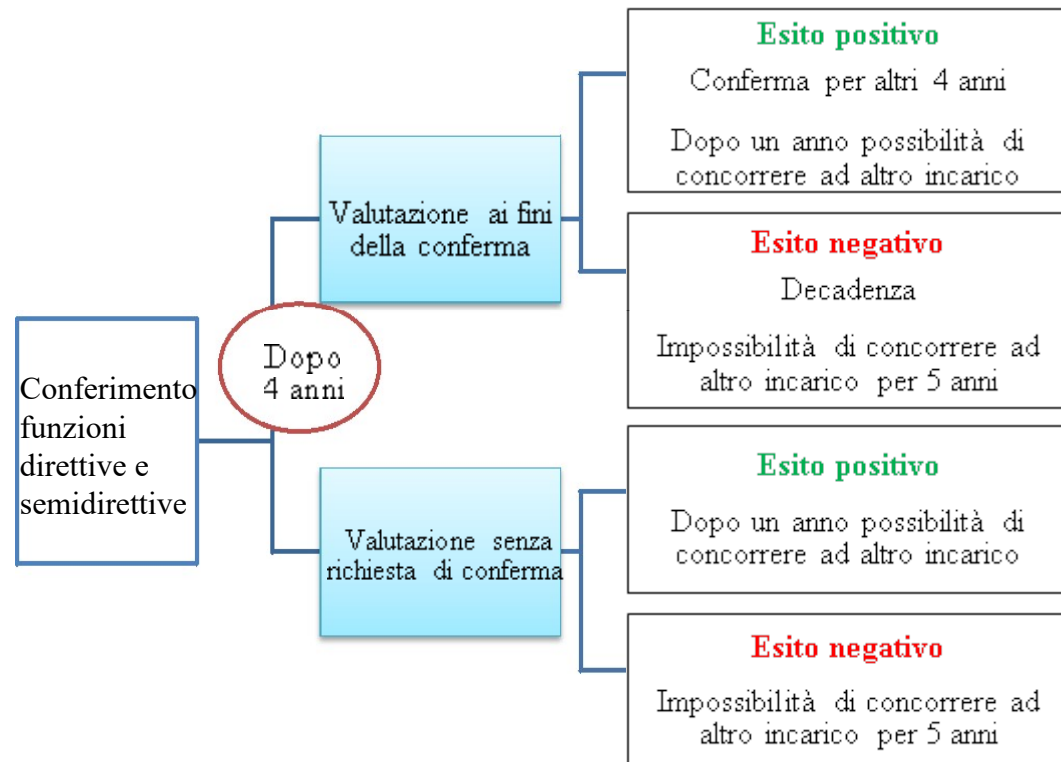
La procedura di conferma per gli incarichi direttivi e semidirettivi

Nel **giudizio di conferma**, si prevede che il CSM tenga conto delle osservazioni del Consiglio dell'ordine degli avvocati e dei pareri espressi dai magistrati dell'ufficio. Dunque, si conferma il ruolo dell'avvocatura, che già attualmente fornisce informazioni al Consiglio giudiziario ai fini del parere sulla conferma nell'incarico direttivo, e si introduce l'obbligo di **sentire i magistrati dell'ufficio che è stato diretto dal candidato alla conferma**.

La valutazione deve essere effettuata anche nel caso in cui non vi sia la richiesta di conferma nell'ufficio da parte del magistrato. Il CSM dovrà tenere in considerazione il relativo esito laddove il magistrato, successivamente, chieda di concorrere per il conferimento di altri incarichi direttivi o semidirettivi.

Nel caso in cui la valutazione abbia esito negativo, il magistrato titolare di incarico direttivo o semidirettivo **non può partecipare a concorsi per il conferimento di un ulteriore incarico per cinque anni.**

Fonte – Dossier DDL C. 2681



Divieti e limiti temporali alle cariche successive

Non è concesso ai magistrati di entrare in politica nello stesso luogo dove hanno prestato servizio nei due anni precedenti la data di accettazione della candidatura. Nel caso in cui non vengano eletti alla carica politica, è loro precluso di ritornare a prestare servizio nel luogo in cui si sono candidati.

La Riforma, in riferimento a *«Ricollocamento dei magistrati a seguito della cessazione di mandati elettivi e incarichi di governo e inquadramento dei magistrati ricollocati»*, prevede che, alla cessazione del **mandato elettorale o della carica politica**, il magistrato che non abbia maturato l'età per il pensionamento obbligatorio sia **inquadrato** in un ruolo autonomo del **Ministero** della giustizia, di altro Ministero o della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il magistrato, dunque, **non si considera più appartenente ai ruoli della magistratura**.

Divieti e limiti temporali alle cariche successive

Inoltre la legge prevede che: «**[p]rima che siano trascorsi quattro anni dal giorno in cui ha cessato di far parte del Csm , il magistrato non può proporre domanda per un ufficio direttivo o semidirettivo, fatto salvo il caso in cui l'incarico direttivo o semidirettivo sia stato ricoperto in precedenza. Prima che siano trascorsi due anni dal giorno in cui ha cessato di far parte del Csm, il magistrato non può essere collocato fuori del ruolo organico per lo svolgimento di funzioni diverse da quelle giudiziarie ordinarie**».

Riforma del CSM e riforma della giustizia: uno sguardo d'insieme

Tutto quanto finora esposto non può prescindere da una riforma più ampia del sistema della giustizia. A tal proposito, si propongono di seguito brevi cenni relativi ad alcuni aspetti di una possibile riforma della giustizia che, inevitabilmente, risultano connessi ad alcuni tratti della Riforma del CSM.

Si consideri, ad esempio, che la nomina e la valutazione dei soggetti che rivestono ruoli direttivi o semidirettivi, all'interno dei tribunali, è prodromica alla realizzazione di tribunali maggiormente efficienti, nonché alla base di un corretto meccanismo di funzionamento della giustizia.

Certamente, un corretto funzionamento della giustizia implicherebbe la ragionevole durata dei processi (tanto predicata ma mai raggiunta), la fissazione di udienze in tempi contenuti e una magistratura maggiormente orientata all'efficientamento del sistema giustizia.

Brevi cenni alla riforma della giustizia civile

Per migliorare il servizio di giustizia civile offerto nei tribunali si potrebbe: (i) procedere a una riallocazione di personale impiegatizio ridondante in altri settori della Pubblica Amministrazione verso i tribunali; (ii) estendere a tutti i tribunali il progetto «Giustizia Semplice 4.0» del Tribunale di Firenze (trattasi di un progetto basato su un protocollo tra il tribunale e l'Università, per l'affiancamento ai giudici di borsisti neolaureati in legge, nell'attività di selezione delle cause con un alto tasso di «mediabilità» e di redazione di una proposta di ordinanza di mediazione delegata al vaglio del giudice affiancato); (iii) ridurre drasticamente il numero dei magistrati fuori ruolo per incarichi amministrativi e ridurre la possibilità che i magistrati in ruolo abbiano incarichi extragiudiziari.

Al fine di ridurre la durata media dei procedimenti, si ritiene necessario introdurre migliori pratiche organizzative nei tribunali. Tale obiettivo, però, non può essere raggiunto solo «per decreto», ma richiede un intervento sinergico su diversi piani.

Brevi cenni alla riforma della giustizia civile

In particolare:

- ❖ Sul piano normativo il legislatore dovrebbe lanciare un messaggio inequivocabile al mondo giudiziario inserendo nel lungo art. 12, commi 10 e 12 del D.Lgs. n. 160/2006, in tema di nomina da parte del CSM dei dirigenti di grado medio alto, l'espressione «*comprovata capacità gestionale*», quale requisito per ottenere la nomina per un incarico direttivo. Infatti, un inserimento esplicito sarebbe utile per superare l'attuale avversione di parte della magistratura a considerare aspetti dell'efficienza produttiva, come i tempi della giustizia, come un fattore fondamentale. Conseguentemente, nei pareri per la progressione di carriera è necessario considerare la durata dei processi come un fattore rilevante per la valutazione, quale sub-parametro dell'"efficienza".

Brevi cenni alla riforma della giustizia civile

- ❖ Occorre sviluppare migliori capacità di gestione e organizzazione del lavoro all'interno dei tribunali. A tal fine, la Scuola Superiore della Magistratura dovrebbe programmare e gestire uno o più corsi all'anno (obbligatori) riservati agli aspiranti dirigenti, ricorrendo a docenti e testimoni provenienti dall'esterno, registrati in un albo gestito e tenuto dal CSM e dal Ministero della Giustizia.
- ❖ Per garantire tale efficienza, da un lato dovrebbe essere previsto un programma di formazione volto a sviluppare migliori capacità di gestione e organizzazione del lavoro all'interno dei tribunali; dall'altro, ai magistrati, che ricoprono ruoli direzionali, dovrebbe essere riconosciuta larga autonomia nella scelta dei collaboratori e nella realizzazione di un *team* con obiettivi condivisi, senza la previsione di farraginosi vincoli burocratici.
- ❖ Dovrebbero essere erogati incentivi economici in favore dell'intero ufficio calcolando il premio in proporzione con i miglioramenti realizzati in concreto per aliquota di cause vecchie: *in primis*, le cause ultra-decennali, poi le ultra-quinquennali e ultra-triennali.

Brevi cenni alla riforma della giustizia civile

- ❖ Si devono ampliare le competenze delle sezioni specializzate d'impresa, includendo anche materie particolarmente complesse relative al diritto dell'economia.
- ❖ Ai fini della maggiore celerità ed efficienza dei procedimenti di esecuzione, a valle dei relativi giudizi di cognizione, andrebbe esteso, rafforzato e reso obbligatorio, per ogni tribunale, il ricorso alle aste *on-line* attraverso portali gestiti da imprese private, con meccanismi di remunerazione legati all'esito della vendita.
- ❖ I tribunali più lenti meriterebbero maggiore attenzione e si potrebbe ivi prevedere l'invio di una commissione composta da un gruppo di esperti nominata dalla Corte d'Appello e/o dal Ministero e/o dal CSM volta a comprendere le ragioni della crisi e a tentare, in tal senso, di suggerire rimedi. Al termine della visita, dovrebbero essere definite delle misure da implementare nell'anno seguente e le relative prescrizioni dovrebbero considerarsi cogenti.

I lati positivi della riforma della giustizia civile per gli avvocati e per i magistrati

- ❖ La gestione delle controversie tra privati attraverso il ricorso alle procedure di *Alternative Dispute Resolution* (negoziazione diretta, tavoli paritetici, mediazione e arbitrato) aprirebbe le porte a una rivisitazione del ruolo dell'avvocato tradizionale, ma non di certo a un suo svilimento.
- ❖ Potrebbero essere adottati degli incentivi fiscali per la risoluzione extragiudiziale volontaria delle cause pendenti. In particolare, nel caso di definizione extragiudiziale volontaria di cause iscritte al ruolo in data anteriore al 31 dicembre 2019, le parti e gli avvocati dovrebbero avere diritto a incentivi fiscali sull'accordo conciliativo o lodo arbitrale e sugli onorari maturati dagli avvocati.
- ❖ L'affidamento di alcune procedure di volontaria giurisdizione alla gestione di organismi amministrati dagli Ordini dei Notai e degli Avvocati, a costi predeterminati, costituirebbe un'alternativa al ricorso ai tribunali, foriera di nuove opportunità per l'avvocatura.
- ❖ A ben vedere, è ravvisabile un lato positivo anche per i magistrati. Invero, si potrebbe prevedere l'erogazione di incentivi economici in favore dell'intero ufficio giudiziario, al raggiungimento degli obiettivi di smaltimento dei contenziosi più risalenti nel tempo.

Riforme e investimenti nella giustizia nel Piano Nazionale di Rilancio

La riforma del Consiglio Superiore della Magistratura – Brevi cenni alla riforma della giustizia civile

Alessandro De Nicola

Senior Partner di Orrick, Herrington & Sutcliffe

20 novembre 2020