

Avv. Vinicio Nardo.

Audizione informale del 1° dicembre 2025 davanti alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati su

«Riforma dell'ordinamento forense»

Progetti di legge C 594 D'Orso , C 735 Gribaudo, C. 751 D'Orso, C. 867 Calderone
C. 2432 Pittalis, C. 2629 Governo e C. 2633 Dori

PREMESSA: IL METODO

Esiste all'interno dell'avvocatura un continuo confronto sulle regole di democrazia interna e di esercizio della professione. Ogni ipotesi di riforma risente inevitabilmente di questo sforzo intellettuale collettivo, dopodiché la sintassi democratica vuole che l'ultima parola l'abbia il Parlamento, ossia l'Organo deputato all'esercizio del potere legislativo. Anche quando un corpo sociale “consegna” le proprie istanze, il Parlamento rimane sovrano in quanto Organo rappresentante dei cittadini e non delle corporazioni.

Da avvocato non pretendo che siano gli avvocati a scrivere le proprie leggi in quanto non sarei tranquillo se le leggi sull'ordine pubblico le scrivessero gli Organi di pubblica sicurezza, quelle sul carcere la Polizia Penitenziaria, sulla sanità i medici e così via.

Il Parlamento ne ha appena dato prova con la riforma dell'ordinamento giudiziario, varata contro la volontà di chi ha sempre opposto la necessità della “autoriforma”.

LA SEPARAZIONE DELLA “SEZIONE DISCIPLINARE” DEL CNF

La recente riforma costituzionale ha dato vita alla *Alta Corte disciplinare per i magistrati*, in attuazione di un principio costituzionale di profonda rilevanza: la giurisdizione disciplinare deve essere esercitata da un giudice terzo, funzionalmente e strutturalmente distinto dagli organi di governo della categoria interessata.

Ebbene, questo principio è eluso per la riforma forense dai disegni di legge oggi in discussione, sebbene sia da tempo presente nel dibattito politico nazionale e in seno all'avvocatura.

Sicuramente lo è da svariati anni nell'avvocatura penalista. Risale all'ottobre 2009 un progetto di separazione delle carriere dei magistrati proposto dall'Unione Camere Penali

(UCPI) che, tra l'altro, prevedeva l'inserimento in Costituzione di un art. 105 ter con *“la istituzione dell'Alta Corte disciplinare con giurisdizione sui magistrati ordinari giudicanti e del pubblico ministero ed in grado di appello per gli avvocati”* (all. 1).

Qualche anno dopo, in conclusione del suo mandato quadriennale, il Presidente dell'UCPI Spigarelli ricostruiva le interlocuzioni sul progetto Alfano del 2011 con il seguente auspicio: *“Ed infine si deve riformare la disciplina, dei magistrati e anche degli avvocati, costituendo un **organo disciplinare autonomo fuori degli organismi istituzionali deputati alla regolazione della vita fisiologica degli appartenenti a tali ordini.** A guardare bene, tutte queste soluzioni parlano dello stesso problema, cioè del rapporto tra il singolo cittadino e l'apparato giudiziario, ed ognuna si incastra con le altre”*.

Com'è noto, un organismo analogo è stato sponsorizzato qualche anno fa dall'On. Luciano Violante, come da lui stesso ricordato il 6 marzo 2025 alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, nella audizione (in chiave critica) sul disegno di riforma costituzionale poi approvato.

La stessa legge professionale attuale, L. 247 del 2012, ha praticato la separazione di funzioni creando il Consiglio Distrettuale di Disciplina (CDD), così da sottrarre ai Consigli dell'Ordine il giudizio disciplinare. E per la fase più propriamente giurisdizionale, nell'art. 61, ha disposto che l'impugnazione dei provvedimenti disciplinari emessi dal CDD si svolga *“avanti ad **apposita sezione disciplinare del CNF**”*, presupponendo che la stessa sarebbe stata creata.

A tale norma **non è stata data attuazione**. Eppure il testo della legge approvato alla Camera era stato sottoposto alla valutazione del XXXI Congresso Nazionale Forense (tenutosi a Bari dal 22 al 24 novembre 2012) che aveva approvato due mozioni: la prima con la quale si sollecitò il Senato ad approvare definitivamente la legge, prima della imminente chiusura della Legislatura; la seconda con la quale si evidenziò comunque l'esigenza di intervenire ancora sull'ordinamento per apportare significative modifiche della nuova normativa soprattutto con riguardo alla disciplina relativa a (1) regole di accesso alla professione e di svolgimento del tirocinio, (2) sistema formativo, (3) **sistema di rappresentanza**. Recependo la sollecitazione del Congresso, il Senato aveva approvato definitivamente la legge nella seduta del 21 dicembre 2012. Ma le richieste non hanno trovato seguito.

Questi antecedenti dimostrano che non si tratta di un'istanza nuova, ma della concretizzazione, dopo decenni di elaborazione, di un criterio di garanzia condiviso da politica e avvocatura.

Gli stessi principi che hanno informato la riforma costituzionale del 2025 per i magistrati rendono **inderogabile l'estensione del modello di separatezza alla giurisdizione disciplinare** degli avvocati, attualmente concentrata nel Consiglio Nazionale Forense.

L'attuale assetto del CNF

L'ordinamento forense vigente, disciplinato dalla legge n. 247 del 31 dicembre 2012, affida al Consiglio Nazionale Forense un insieme notevole di funzioni, accomunate solo dal fatto di attenersi all'avvocatura nazionale, ma radicalmente diverse dal punto di vista strutturale e funzionale: - **normative e regolatorie**: elaborazione del codice deontologico, aggiornamento delle norme sulla deontologia professionale, emissione di pareri vincolanti in sede di interpretazione delle regole deontologiche; - **amministrative**: gestione dei beni e delle finanze dell'ordinamento, programmazione e organizzazione dei servizi, rappresentanza istituzionale verso lo Stato e le organizzazioni internazionali; - **giurisdizionali disciplinari**: giudizio in appello sulle decisioni dei Consigli distrettuali di disciplina, con potere di riformare, confermare o annullare i provvedimenti disciplinari di primo grado.

Questo assetto si distingue da quello della magistratura solo per il fatto che nei magistrati, da tempo, il Consiglio Superiore era comunque diviso in sezioni (affari generali e disciplinare). Per l'avvocatura, invece, **non esiste neppure questa articolazione interna: il CNF rimane un organo unico** che cumulativamente esercita tutte le funzioni.

Il disegno di legge C-2629 Nordio, di delega al Governo per la riforma dell'ordinamento forense, interviene su numerosi profili della professione: accesso, formazione, organizzazione decentrata, responsabilità civile professionale. Tuttavia, il testo della delega non affronta il profilo strutturale (**rimasto in sospeso**) della separazione tra organo di governo e organo giurisdizionale disciplinare.

Questo non è un principio "contro" le professioni o gli ordini professionali. È, piuttosto, un principio che riconosce che la funzione disciplinare è radicalmente diversa dalla funzione rappresentativa, e che l'esercizio contemporaneo di entrambe genera conflitti di interesse strutturali. Attuarlo adesso sarebbe il **completamento coerente di un percorso di riforma già riconosciuto come fondamentale nel settore della magistratura**

Due Sezioni: Giurisdizionale e Normativo-amministrativa.

La sezione giurisdizionale potrebbe essere composta attraverso candidature di avvocati a livello distrettuale (elettorato passivo) ed elettorato attivo attribuito ai Consigli dell'Ordine del Distretto, con possibilità di esprimere plurime preferenze nel rispetto di genere, nonché indicando criteri di valorizzazione delle competenze necessarie all'attività da svolgere.

Viceversa, la sezione normativo-amministrativa dovrebbe essere composta attraverso un sistema elettorale, sia pure di secondo grado, ma che rispecchi la proporzione tra elettori ed eletti, lasciando l'elettorato passivo sulla base di candidature individuali.

IL LIMITE DEI DUE MANDATI

Nessun deliberato congressuale ha dato indicazioni per una modifica del limite dei due mandati da quattro anni.

Nei tavoli di lavoro avviati dopo la sessione ulteriore del Congresso di Roma del 2023 è apparso dal nulla un ventaglio di possibilità (ivi compresa quella di non modificare nulla) rimandando ad una decisione assembleare. **Che non c'è stata.**

Ferma restando la sovranità del parlamento, di cui si diceva in premessa, non si vedono ragioni pratiche o di principio per aumentare i mandati, ostacolando il ricambio perseguito dal Legislatore del 2012, e che ha trovato conferma in plurime pronunce delle Giurisdizioni Superiori, come da ultimo, proprio nei giorni scorsi, nella sentenza della Corte costituzionale la quale - si legge nel comunicato stampa del 6 novembre 2025 - ha stabilito che “Il principio del divieto del terzo mandato consecutivo vale anche per il Presidente della Provincia autonoma di Trento”, definendolo nel succinto comunicato “*principio generale dell’ordinamento giuridico della Repubblica*”.

LEGGE ORDINARIA, NO DELEGA

La Camera dei Deputati si trova a lavorare su testi (anche estesi) di riforma ordinaria. La sola eccezione è il DDL di delega presentato dal Governo, che rispettosamente si ritiene via che non è consigliabile seguire.

Ciò in quanto l’esperienza di delega, in senso lato, si è già rivelata poco produttiva per le ampie parti che la riforma del 2012 aveva lasciato da attuare. Si è visto l’esempio dell’art. 61 per la sezione giurisdizionale.

Questo non significa che la legge non debba delegare la fase attuativa alla normativa secondaria. Ciò che importa è che siano date **indicazioni precise** (e questo spesso manca nel disegno di delega governativo) e che, quanto ai regolamenti affidati al CNF, si prescriva un percorso di consultazione delle istituzioni e rappresentanze forensi che si svolga **in modo trasparente**.

È necessario che gli Ordini, in principalità, siano pienamente coinvolti nell’attività amministrativo-regolamentare del CNF anche attraverso momenti di confronto comunitario.

Milano – Roma 1° dicembre 2025

Avv. Vinicio Nardo



UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

CENTRO STUDI GIURIDICI E SOCIALI "ALDO MARONGIU"

DDL di revisione costituzionale in tema di separazione della Magistratura in ordine dei giudici e ordine dei pubblici ministeri, di CSM e di istituzione di un'Alta corte disciplinare

Relazione

La proposta di ddl di riforma costituzionale riguarda gli artt. 104, 105 e 106 della Costituzione con l'aggiunta degli artt. 105 bis e 105 ter.

La proposta parte dalla esigenza di armonizzare l'ordinamento della magistratura con le disposizioni dell'art. 111 Cost in materia di giusto processo.

La previsione di un Giudice terzo e imparziale, arbitro del contraddittorio, dell'applicazione delle regole processuali e dominus della decisione, impone la separazione ordinamentale del magistrato del pubblico ministero dal magistrato giudicante.

L'art. 104 viene, pertanto, modificato nella proposta con la espressa previsione della distinzione tra magistrati giudicanti e magistrati del pubblico ministero, costituenti due ordini separati indipendenti da ogni potere.

I pubblici ministeri continueranno quindi ad essere magistrati e a godere delle garanzie di indipendenza proprie dei magistrati, ma apparterranno ad un ordine giudiziario distinto da quello dei giudici.

Coerentemente il secondo comma contempla distinti concorsi per l'accesso ai due ordini.

L'art. 105 modifica l'attuale CSM. Viene previsto un Consiglio Superiore della magistratura giudicante ed un Consiglio Superiore del pubblico ministero.

Entrambi hanno competenza su assunzioni, assegnazioni, trasferimenti e promozioni rispettivamente dei Giudici e dei magistrati del Pubblico Ministero (art. 105 bis).

Sono presieduti entrambi dal Presidente della Repubblica, che pure nomina un terzo dei componenti, un altro terzo è nominato dal parlamento in seduta comune ed il restante terzo rispettivamente dai giudici e dai pubblici ministeri, mentre sono componenti di diritto, rispettivamente il Primo Presidente della Corte di Cassazione ed il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, un rappresentante dell'avvocatura, un rappresentante dell'università, e



rispettivamente un magistrato del pubblico ministero ed un magistrato giudicante eletti dai rispettivi consigli superiori.

L'art.105 bis, oltre a definire le attribuzioni dei due Consigli, prevede che il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, del quale vengono stabiliti compiti e funzioni, venga nominato dal Presidente della Repubblica tra i magistrati del pubblico ministero con funzioni direttive superiori, in una terna proposta dal Consiglio Superiore del pubblico ministero.

Viene, inoltre, prevista (art. 105 ter) la istituzione dell'Alta Corte disciplinare con giurisdizione sui magistrati ordinari giudicanti e del pubblico ministero ed in grado di appello per gli avvocati.

I componenti, sette, sono eletti nel numero di cinque dal Consiglio Superiore dei magistrati giudicanti e di due dal Consiglio Superiore del pubblico ministero tra giudici costituzionali e delle alte magistrature a riposo.

La composizione dell'Alta Corte disciplinare in sede di giudice di appello per i procedimenti disciplinari degli avvocati è allargata a due rappresentanti dell'avvocatura scelti tra avvocati con almeno dieci anni di abilitazione al patrocinio presso le magistrature superiori.

Infine viene prevista la modifica dell'art. 106 che disciplina l'accesso alla magistratura. L'accesso è sempre a concorso seguito da tirocinio, finalizzato alla pratica professionale del magistrato.

La disposizione prevede pure concorsi riservati per talune categorie professionali (magistrati dell'altra funzione, appartenenti alle altre magistrature, avvocati, professori o ricercatori universitari e altri profili professionali o scientifici che saranno stabiliti con legge ordinaria) in modo da realizzare forme di accesso c.d. laterale utili a ventilare l'organico della magistratura con esperienze professionali e scientifiche diverse.

Allo stesso modo è prevista la possibilità di nomina agli uffici giudicanti e requirenti della Corte di Cassazione per meriti insigni, professori universitari e avvocati iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori con almeno quindici anni di servizio.

E' ammessa la possibilità di nomina anche elettiva, di giudici onorari.

** ** *

Sarà la legge ordinaria a stabilire il numero di componenti di ciascuno dei due consigli superiori, le norme di funzionamento e quant'altro.



Sempre con legge ordinaria dovranno essere disciplinati l'accesso ordinario alla magistratura, i concorsi riservati, la magistratura onoraria.

Sarà la legge ordinaria che dovrà modificare il vigente ordinamento giudiziario anche su carriere e progressione, valutazione delle professionalità, compiti dei consigli giudiziari, organico e organizzazione degli uffici del pubblico ministero.

La modifica dell'ordinamento giudiziario, sia con riferimento alle discipline sopra indicate che con riferimento ad ogni altra materia disciplinata dalla importante legge, in ossequio ai nuovi principi proposti con il ddl di modifica della Costituzione, dovrebbe essere contenuta in una unica legge delega di riforma.

Roma, 23 ottobre 2009



UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

CENTRO STUDI GIURIDICI E SOCIALI "ALDO MARONGIU"

DDL di revisione costituzionale in tema di separazione della Magistratura in ordine dei giudici e ordine dei pubblici ministeri, di CSM e di istituzione di un'Alta corte disciplinare

L'art. 104 è sostituito dal seguente:

La magistratura è autonoma e indipendente da ogni potere ed è costituita da due ordini, rispettivamente dei giudici e dei pubblici ministeri.

I magistrati sono nominati in base a concorsi distinti per i due ordini.

L'art. 105 è sostituito dal seguente:

Il Consiglio superiore della magistratura giudicante è presieduto dal Presidente della Repubblica. Fanno altresì parte del Consiglio il Primo Presidente della Corte di Cassazione, un rappresentante dell'avvocatura, designato dagli ordini professionali, un rappresentante dell'università, designato dai professori ordinari in materie giuridiche, e un magistrato del pubblico ministero, designato dal Consiglio superiore del pubblico ministero. Gli altri componenti sono, per un terzo, eletti da tutti i magistrati giudicanti tra gli appartenenti alle varie categorie, per un terzo, eletti dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo 15 anni di esercizio e, per un terzo, nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche, avvocati dopo 15 anni di esercizio e magistrati a riposo che abbiano svolto funzioni giudiziarie presso la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti.

Il Consiglio superiore del pubblico ministero è presieduto dal Presidente della Repubblica. Fanno altresì parte del Consiglio il Procuratore Generale della Corte di cassazione, un rappresentante dell'avvocatura, designato dagli ordini professionali, un rappresentante dell'università, designato dai professori ordinari in materie giuridiche, e un magistrato giudicante, designato dal Consiglio superiore della magistratura giudicante. Gli altri componenti sono, per un terzo, eletti da tutti i magistrati del pubblico ministero tra gli appartenenti alle varie categorie, per un terzo, eletti dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo 15 anni di esercizio e, per un terzo, nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche, avvocati dopo 15 anni di esercizio e magistrati a riposo che abbiano svolto funzioni giudiziarie presso la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti.

I Consigli eleggono un vicepresidente fra i componenti designati dal Parlamento.

I membri non di diritto dei Consigli durano in carica 6 anni e non sono rieleggibili. I componenti eletti dalle magistrature si rinnovano per metà ogni 3 anni. La nomina degli altri componenti decorre per ciascuno di essi dal giorno del giuramento.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né ricoprire cariche elettive, in questo ultimo caso anche per un periodo di 5 anni dalla cessazione dall'ufficio.



Art. 105-bis:

Spettano al Consiglio superiore della magistratura giudicante, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni dei magistrati giudicanti. Spettano al Consiglio superiore del pubblico ministero, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni i trasferimenti e le promozioni dei magistrati del pubblico ministero.

Il procuratore generale della Corte di cassazione è nominato dal Presidente della Repubblica tra i magistrati del pubblico ministero con funzioni direttive superiori, in una terna proposta dal Consiglio superiore del pubblico ministero. Esso è a capo degli uffici del pubblico ministero, dei quali vigila e coordina l'azione, vegliando a che essa sia conforme alla Costituzione ed alla legge ed assicuri l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, l'imparzialità ed il buon andamento degli uffici e l'obbligo di esercizio dell'azione penale. Riferisce alle Camere del buon andamento della magistratura.

Art. 105-ter

È istituita un'Alta Corte disciplinare con giurisdizione su tutti i provvedimenti disciplinari riguardanti i magistrati ordinari. La Corte giudica, in appello, i provvedimenti disciplinari riguardanti gli avvocati. La Corte è composta da sette membri: cinque designati dal Consiglio superiore della magistratura giudicante e due dal Consiglio superiore del pubblico ministero, scelti tra giudici costituzionali e delle alte magistrature a riposo. La composizione della Corte è integrata da due rappresentanti dell'avvocatura, designati dagli ordini professionali, quando giudica in grado di appello i provvedimenti disciplinari riguardanti gli avvocati.

Tutti i componenti dell'Alta Corte sono nominati per 6 anni e non sono rieleggibili. La loro nomina decorre per ciascuno di essi dal giorno del giuramento.

L'art. 106 è sostituito dal seguente:

Le nomine dei magistrati hanno luogo in base a concorso seguito da tirocinio.

La legge sull'ordinamento giudiziario prevede che siano banditi concorsi riservati a candidati forniti di specifici titoli scientifici e professionali e può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni riservate a giudici singoli o a pubblici ministeri.

Su designazione dei rispettivi Consigli possono essere nominati agli uffici giudicanti e requirenti della Corte di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.