

Gli incarichi direttivi

Francesco Rigano Università degli Studi di Pavia

Versione in bozza degli appunti

1.- In premessa Inizio con una citazione: «ho l'impressione che questa uguaglianza dei magistrati sia oggi minacciata, insieme all'indipendenza interna, dalle molteplici forme di carriera e di carrierismo che sono state introdotte nel nostro sistema giudiziario, in assenza, forse, di una vera consapevolezza degli effetti nefasti che esse avrebbero prodotto sulla cultura e la mentalità dei giudici, sui loro rapporti all'interno dell'ordine giudiziario e, indirettamente, sulla giurisdizione. Mi riferisco ai pareri espressi dai Consigli giudiziari ai fini delle periodiche valutazioni della professionalità dei magistrati e, in essi, al ruolo decisivo dei capi degli uffici; al conseguente rafforzamento dei poteri dei dirigenti; alla corsa e alla competizione inevitabile e per così dire naturale, una volta abbandonato il criterio dell'anzianità, per l'affidamento degli uffici direttivi; all'energia profusa da molti magistrati nell'accumulazione, nei loro curricula, dei titoli più vari giudicati a tal fine rilevanti»¹.

Il procedimento per il conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi ai magistrati ordinari è disciplinato dal d.lgs. n. 160 del 2006 e dal testo unico sulla dirigenza giudiziaria adottato dal Consiglio superiore nella seduta del 28 luglio 2015. A seguito delle novelle del 2006-2007 la disciplina è incentrata sui parametri delle attitudini e del merito che, in una valutazione integrata, confluiscono in un giudizio complessivo ed unitario, mentre non appare in disparte il

¹ L. Ferrajoli, *Associazionismo dei magistrati e democratizzazione dell'ordine giudiziario*, in *Questione giustizia*, 2015, al link: https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/associazionismo-dei-magistrati-e-democratizzazione-dell-ordine-giudiziario_296.php; così inoltre il Presidente della Repubblica Mattarella nel discorso del 18 giugno 2020: «Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della cerimonia commemorativa del quarantesimo anniversario dell'uccisione di Nicola Giacumbi, Girolamo Minervini, Guido Galli, Mario Amato e Gaetano Costa e del trentennale dell'omicidio di Rosario Livatino», al link: <https://www.quirinale.it/elementi/49518>.

criterio dell'anzianità, che nel quadro normativo precedente era viceversa requisito determinante nel processo di selezione dell'aspirante dirigente.

Il sistema come immaginato dal d. lgs. n. 160 del 2006 non ha prodotto i risultati sperati ed è convinzione diffusa (anche tra i magistrati) che il problema risieda nel cattivo uso della discrezionalità del Consiglio con ricadute sull'etica della funzione, ridotta tra carrierismo e corporativismo². È insomma prevalsa, talora o spesso, la logica della "raccomandazione" da parte della corrente di appartenenza.

Quello della brama all'attribuzione degli incarichi non è tema nuovo nella storia della magistratura italiana. Basta ad esempio ricordare che nel 1908 con l'art. 10 della legge sulle guarentigie e disciplina della magistratura si chiede ai magistrati di astenersi «scrupolosamente» dal ricorrere a raccomandazioni per appoggiare o sollecitare interessi di carriera presso i membri del Governo o presso le persone da cui tali interessi dipendono, ed in particolare di ricorrere per tale scopo a persone appartenenti all'ordine forense³; durante il fascismo il ministro Rocco ribadì il concetto in una apposita circolare e al pari uno dei successori, Dino Grandi, con il telegramma-circolare n. 2473 del 7 maggio 1940, dove fu indicata la necessità (quantomeno) di evitare il flusso e la permanenza a Roma dei magistrati che assediavano i componenti del Consiglio superiore per tutto il tempo in cui gli stessi erano impegnati negli scrutini o nelle promozioni⁴.

2.-Il quadro normativo oggi

² V. l'intervento di M. Guglielmi al convegno on line «Gli incarichi direttivi e le carriere dei magistrati», 6 giugno 2020, pubblicato al sito internet: <http://www.radioradicale.it>.

³ Legge 24 luglio 1908, n. 438, «Sulle guarentigie e disciplina della magistratura».

⁴ Lo ricorda L. Pepino, *La magistratura e il suo consiglio superiore*, in *Il Ponte*, luglio-agosto 2019. Per un miglior approfondimento v. da ultimo A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, 2012, 99 ss., 163.

i) La materia della nomina a incarichi direttivi e semidirettivi è assistita sia dalla garanzia costituzionale della distinzione unicamente per funzioni (art. 107 c. 3 Cost.) sia dalla garanzia costituzionale della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario (art. 108, co. 1 Cost.)⁵.

Il primo principio esclude un'organizzazione gerarchica della magistratura, ma non impone una assoluta parificazione: distinzioni appunto quanto alle funzioni esercitate e quanto alla posizione che loro viene attribuita. Differenziazioni sono giustificate dalla diversità dei compiti: punto di caduta è la non interferenza nell'attività giurisdizionale. E tuttavia come non rilevare che l'art. 10 del dlgs 160 elenca 5 diverse funzioni giurisdizionali e ben 11 diverse funzioni direttive.

Il secondo principio comporta, in riferimento al campo che ci occupa (e dunque a prescindere dalla natura e portata della riserva), che è riservato alla legge definire i criteri generali di valutazione e di selezione degli aspiranti e le conseguenti modalità della nomina, spettando al Consiglio, nell'ambito della sua discrezionalità, di applicare i criteri specifici per valutare il magistrato sia riguardo le valutazioni periodiche di professionalità, sia per la valutazione comparativa, nel caso di un concorso per un incarico dirigenziale, o per la valutazione in sede di procedimento di riconferma dell'incarico. Così il Consiglio ha provveduto -da ultimo- col Testo unico sulla dirigenza giudiziaria del 2015⁶ il quale (essendo la materia coperta da riserva di legge) «non costituisce un atto normativo, ma un atto amministrativo di autovincolo nella futura esplicazione della discrezionalità del CSM a specificazione generale di fattispecie in funzione di integrazione, o anche suppletiva dei principi specifici espressi dalla legge, vale a dire si tratta soltanto di una delibera che vincola in via generale la futura attività discrezionale dell'organo di governo autonomo»⁷. In sede di giustizia amministrativa è oggi consolidata la

⁵ v. ZANON e BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*

⁶ Circolare del CSM n. P-14858-2015 del 28 luglio 2015 «Testo unico sulla dirigenza giudiziaria».

⁷ Consiglio di Stato, V, 5 marzo 2020 n. 6953, che richiama: Cons. Stato, V, 6 settembre 2017, nn. 4215 e 4216; V, 17 gennaio 2018, n. 271; V, 2 agosto 2019, n. 5492; V, 2 gennaio 2020, nn. 8 e 9; V, 7

statuizione che il contrasto (nell'esercizio del potere discrezionale, il quale si esplica nella delibera) con le previsioni del testo unico del 2015 concretizza «un discostamento da quei criteri che, per la pari ordinazione dell'atto e il carattere astratto del primo, va di volta in volta giustificato e seriamente motivato». Ove ciò non avvenga l'atto è viziato da eccesso di potere (per difetto di istruttoria e motivazione), ossia da «un uso indebito e distorto di quel potere valutativo» e non già una violazione di legge, Sicché in caso di mancata applicazione delle linee guida portate dal testo unico, il giudice amministrativo verifica se in concreto siano stati e adeguatamente dimostrati esistenti i detti presupposti per derogarvi.⁸

Osservazione autonomia universitaria e autonomia del potere giudiziario, riserva di legge indipendenza dei professori e dei magistrati nell'esercizio della loro funzione; incarichi funzionali e incarichi di servizio (amministrativi); uno spunto da considerazione di Francesca Biondi

ii) L'art. 12, comma 12, d.lgs. 160/2006 l'attitudine direttiva riguarda la capacità di organizzare, di programmare e di gestire l'attività e le risorse in rapporto al tipo, alla condizione strutturale dell'ufficio e alle relative dotazioni di mezzi e di personale e, altresì, riguarda la propensione all'impiego di tecnologie avanzate, nonché alla capacità di valorizzare le attitudini dei magistrati e dei funzionari, nel rispetto delle individualità e delle autonomie istituzionali, di operare il controllo di gestione sull'andamento generale dell'ufficio, di ideare, programmare e realizzare, con tempestività, gli adattamenti organizzativi e gestionali e di dare piena e compiuta attuazione a quanto indicato nel progetto di organizzazione tabellare.

gennaio 2020, nn. 71 e 84; V, 9 gennaio 2020, nn. 192 e 195; V, 22 gennaio 2020, n. 524; V, 7 febbraio 2020, n. 976; V, 28 febbraio 2020, nn. 1448 e 1450.

⁸ Sul tema v. R. De Nictolis, *Il sindaco del giudice amministrativo sui provvedimenti del CSM*, Relazione svolta al convegno «L'indipendenza della magistratura oggi», Università degli studi di Milano, 8 novembre 2019, e pubblicato al sito internet: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/de-nictolis-il-sindacato-del-giudice-amministrativo-sui-provvedimenti-del-csm-9-novembre-2019>.

iii) il parametro del merito investe la verifica dell'attività, anche giudiziaria, svolta ed ha lo scopo di ricostruire in maniera completa il profilo professionale del magistrato, del quale vanno valutati capacità, laboriosità, diligenza ed impegno, come definiti dall'art. 11 del d.lgs. 160/2006.

Il testo unico sulla dirigenza del 2015 ha stabilito, quanto alla valutazione del merito, che la stessa debba avvenire sulla base del positivo superamento della più recente valutazione di professionalità quadriennale e ha disciplinato in maniera puntuale l'apprezzamento del requisito dell'attitudine. Con riferimento alle attitudini si sono individuati degli indicatori generali - disciplinati dagli artt. 7-13 (esperienze giudiziarie ed esperienze maturate al di fuori della giurisdizione, che hanno consentito al magistrato di sviluppare competenze organizzative, abilità direttive, anche in chiave prognostica, e conoscenze ordinamentali) e degli indicatori specifici, indicati dagli artt. da 14 a 23, che si differenziano in ragione della tipologia degli uffici messi a concorso. L'intento di detta disciplina, come indica chiaramente la relazione introduttiva al medesimo testo unico, è quello di dare «concreta attuazione all'innovativo principio della distinzione dei requisiti attitudinali in base alle tipologie di ufficio direttivo», porli significa dunque «individuare esperienze giudiziarie che siano espressione di una particolare idoneità a ricoprire quelle determinate funzioni». L'art. 2 testo unico prescrive peraltro che il giudizio deve essere «complessivo e unitario» in relazione all'intero profilo professionale del magistrato e che gli indicatori, attuativi ed esplicativi dell'art. 12, commi 10, 11 e 12, d.lgs. n. 160/2006, concorrono nella formulazione del giudizio finale, attraverso la loro valutazione integrata. Il successivo articolo 26 c. 2, precisa che: «il giudizio attitudinale è formulato in maniera complessiva e unitaria, frutto della valutazione integrata e non meramente cumulativa degli indicatori». Nell'ambito di tale valutazione «speciale rilievo» è attribuito agli indicatori specifici, mentre gli indicatori generali sono utilizzati quali «ulteriori elementi costitutivi del giudizio attitudinale». Sicché, nel quadro indicato, come peraltro osservato dalla stessa giurisprudenza amministrativa, gli indicatori specifici non sono requisiti di

partecipazione al concorso per titoli in difetto dei quali non è possibile accedere alla procedura comparativa, ma forniscono all'organo di autogoverno dei criteri che orientano l'esercizio della discrezionalità⁹. Quale conseguenza si ha che da un canto la ricorrenza degli indicatori specifici in capo ad un candidato concorrerà ad integrare la motivazione di attribuzione al medesimo dell'incarico dirigenziale, ma che d'altro canto, la loro mancanza non impedirà al candidato che ne è privo di ottenere la nomina. In tal caso, però, il provvedimento di nomina è sottoposto a un onere motivazione più stringente/intenso, dovendo dar conto delle specifiche ragioni per le quali si è scelto un candidato, pur in assenza di indicatori specifici, a discapito di un altro, in possesso di detti indicatori specifici¹⁰.

iv) All'anzianità, dopo le riforme del 2006-2007 non è data rilevanza quale autonomo parametro di valutazione ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali, pur tuttavia ha una sua funzione "residuale" in applicazione del criterio generale ai sensi dell'art. 192 c. 4 del regio decreto n. 12 del 1941 e dell'art. 24 c. 3 del testo unico sulla dirigenza giudiziaria nel caso in cui la valutazione comparativa fra due o più aspiranti al medesimo incarico si concluda con giudizio di equivalenza dei rispettivi profili professionali, quando allora ha rilievo la maggiore anzianità nel ruolo della magistratura. Rileva l'anzianità come sorta di preclusione per il conferimento delle funzioni direttive e semidirettive, dal momento in cui è necessario che, alla data della vacanza del posto messo a concorso, gli aspiranti assicurino almeno quattro anni di servizio prima della data di collocamento in pensione, al fine di garantire un periodo minimo di continuità nella "gestione" organizzativa dell'ufficio.

v) Le funzioni direttive e semidirettive hanno natura temporanea e sono conferite per la durata di quattro anni, al termine dei quali il magistrato può essere confermato, per altri quattro anni,

⁹ Tar Lazio, Roma, I, 11 novembre 2016, n. 11168.

¹⁰ Tar Lazio, Roma, I, 20 maggio 2020, n. 6752.

a seguito di valutazione positiva da parte del Consiglio superiore della magistratura circa l'attività svolta. In caso di valutazione negativa, il magistrato non può partecipare a concorsi per il conferimento di altri incarichi direttivi per almeno cinque anni. Alla scadenza del termine previsto per l'incarico, o in caso di mancata conferma, il magistrato che ha esercitato funzioni direttive o semidirettive, rimane, anche in soprannumero, nel medesimo ufficio con funzioni ordinarie¹¹

vi) La competenza per l'istruttoria e la nomina sulla copertura degli uffici direttivi e semidirettivi spetta al Consiglio: la commissione V istruisce la pratica e dopo il concerto col ministro della giustizia la trasmette al *plenum* del csm competente a deliberare sull'attribuzione dell'incarico. La commissione opera in sede referente, non ha potere deliberativo, ma solo istruttorio e di proposta, il potere deliberativo è riservato esclusivamente al *plenum* del consiglio¹². Pertanto la composizione della Commissione non è idonea ad inficiare la legittimità della delibera del *plenum*, che con propria autonoma determinazione ha approvato la nomina. Ciò significa che in caso di nuova valutazione, all'esito dell'annullamento della delibera di nomina del Consiglio da parte del giudice amministrativo, il fatto che sia la stessa commissione con la medesima composizione non integra un vizio di legittimità¹³.

Prima di essere sottoposta al *plenum* la proposta relativa la nomina dell'incarico direttivo è trasmessa al ministro della giustizia per il "concerto" come previsto dall'art. 11 l. n. 195 del 1958. Questo è l'unico caso in cui il ministro della giustizia interviene in una materia oggetto di autogoverno, e cioè lo *status* del magistrato, e trova fondamento nell'art. 110 Cost. per cui «Fermo le competenze le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia».

¹¹ SITO CSM

¹² TAR Lazio, Roma, I, 10 giugno 2020, n. 9341.

¹³[.....]

La Corte costituzionale con la sentenza n. 380 del 2003¹⁴ ha individuato nel “concerto” l’espressione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato: il Consiglio ha il dovere di interloquire col ministro e quest’ultimo, in virtù dell’autonomia costituzionalmente riconosciuta alla magistratura non ha potere di sindacare la decisione del csm, salvo poter avanzare rilievi su profili rientranti nelle proprie prerogative.

La scelta del “migliore” candidato all’incarico è operata sulla base di una procedura concorsuale a domanda degli interessati, per soli titoli, alla quale possono partecipare i magistrati che abbiano conseguito la valutazione di professionalità richiesta, come prescrive l’art. 12, co. 1, d. lgs. n. 160 del 2006, salvo che per taluni incarichi, come dispone il successivo comma 11, ove l’anzianità entra in gioco come requisito di legittimazione per concorrere alla loro attribuzione, ferma la sussistenza degli elementi desunti attraverso le valutazioni di cui all’art. 11 commi 3 e 5: il riferimento è al conferimento delle funzioni indicate all’art. 10 commi 7-11.

A tale procedimento partecipano i consigli giudiziari secondo quanto disciplinato dagli artt. 59 e 83 del TU dirigenza 2015 ss. mm., che regolano la frazione di *iter* di competenza con riguardo alle procedure per il conferimento di detti incarichi.

vii) Nella disciplina del Testo unico dirigenza emerge il tentativo di ampliare l’impatto della valutazione della pregressa esperienza dirigenziale del candidato, cui fa riferimento l’art. 12,

¹⁴ Corte costituzionale 30 dicembre 2003 n. 380 (conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del rifiuto opposto dal ministro della giustizia di dar corso alla deliberazione del csm di conferimento dell’ufficio direttivo, e in particolare di controfirmare il decreto di nomina del presidente della repubblica), v. Considerato in diritto n. 3, ultimo cpv.: «Come ha avuto occasione di puntualizzare questa Corte nella più volte richiamata sentenza n. 379 del 1992, nella ipotesi in cui il contrasto persista, e vi sia un "rifiuto del concerto" da parte del Ministro (rifiuto che in ogni caso deve essere motivato), la procedura non può subire una stasi indefinita. Infatti, spetta al plenum del Consiglio la deliberazione definitiva sull’incarico direttivo da conferire, tenendo conto della proposta iniziale della commissione, delle ragioni del contrasto e di tutte le argomentazioni dedotte, con conseguente adempimento dell’obbligo di motivare la scelta finale in modo adeguato e puntuale», la Corte ha dichiarato dunque che: «non spetta al Ministro della giustizia non dare corso alla controfirma del decreto del Presidente della Repubblica di conferimento dell’ufficio direttivo di Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo al dott. -OMISSIS- sulla base di deliberazione del Consiglio superiore della magistratura, e conseguentemente annulla la determinazione del Ministro della giustizia, contenuta nella nota in data 25 ottobre 2002, di rifiuto di dar corso alla controfirma del decreto del Presidente della Repubblica di conferimento del predetto ufficio direttivo».

co. 10 del dlgs 160. Ciò emerge dalla lettura di almeno due articoli del TU sulla dirigenza giudiziaria del 2015. Da un lato v'è l'art. 71, dove si afferma che l'oggetto di valutazione in sede di valutazione dopo il primo quadriennio per la conferma degli incarichi direttivi e semidirettivi è la capacità organizzativa, di programmazione e di gestione dell'attività giudiziaria espletata dal magistrato, alla luce dei risultati conseguiti e di quelli programmati, nonché della attività giudiziaria espletata dal magistrato, nella misura in cui rileva rispetto la natura dell'incarico svolto di direzione o di collaborazione, alla funzione direttiva e alla dimensione dell'ufficio. Dall'altro lato v'è l'art. 72 c. 1, secondo cui la capacità organizzativa è valutata in relazione ai risultati conseguiti nella gestione dell'ufficio e nel coordinamento dei magistrati e alla capacità di efficace risoluzione dei problemi dell'ufficio, tenuto conto della relativa dimensione e delle risorse umane e finanziarie disponibili. Oggetto di verifica è, altresì, la capacità tecnica, l'autorevolezza culturale e l'indipendenza dai propri condizionamenti, espressi nell'esercizio delle funzioni direttive e semidirettive.

3.-I temi problematici e la proposta di legge Camera 2681

i) L'esigenza di assicurare che l'amministrazione della giustizia proceda secondo i canoni di buon andamento attraverso la selezione dei più idonei da un canto ha visto l'avanzare di soluzioni rinunciatricie, che vorrebbero eliminare la discrezionalità del Consiglio, dall'altro canto di proposte per una revisione profonda dei meccanismi individuati dallo stesso Consiglio per la valutazione di professionalità: l'obiettivo è quello di diminuire / controllare / rendere meglio sindacabile la discrezionalità

ii) L'art. 2 detta i principi e criteri di delega in materia di riordino dell'assetto organizzativo della magistratura, con riferimento alle funzioni direttive e semidirettive e alla ridefinizione dei criteri di accesso alle funzioni di consigliere di cassazione e di sostituto procuratore generale

Nella Relazione si leggono le preoccupazioni che hanno mosso il proponente.

Anzitutto la constatazione che l'attuale sistema incentiva il magistrato che ambisca a ricoprire funzioni direttive o semidirettive a procedere, sin dai primi anni di attività, a occuparsi in modo preminente della costruzione della propria carriera, spendendosi nell'acquisizione di incarichi di collaborazione nella gestione degli uffici e privilegiando, nella trattazione degli affari, quelli che gli attribuiscono visibilità; oltre che a cercare i contatti, le relazioni e la visibilità necessari a ottenere l'appoggio essenziale per conseguire la nomina. L'incarico direttivo e semidirettivo, per molti, da servizio è diventato uno status.

In secondo luogo, sul versante del Consiglio l'attribuzione di una discrezionalità molto ampia non sempre è stata compensata dall'adozione di criteri trasparenti e autenticamente ancorati a dati oggettivi e coerenti. Così in particolare la valorizzazione del criterio dell'anzianità / l'introduzione di fasce di anzianità, quale presupposto idoneo a delimitare la gamma degli aspiranti legittimati a concorrere, ha una funzione di moralizzazione (perché riduce lo spazio di discrezionalità del CSM e attenua le spinte carrieristiche dei magistrati più giovani) e si fonda sull'assunto che la più ampia esperienza professionale costituisca già un valore positivo.

iii) Se prima del d. lgs. n. 160 del 2006 il requisito dell'anzianità assume "peso rilevante" ai fini della valutazione per l'attribuzione di incarichi dirigenziali, dopo diviene requisito di legittimazione per concorrere a determinati uffici direttivi e, in via residuale, determina a parità di valutazione tra più candidati l'attribuzione dell'incarico¹⁵. L'intervento riformatore si muove nel senso di prevedere l'innalzamento dell'anzianità per il conferimento delle funzioni direttive rispetto quanto indicato nell'art. 10 del d. lgs. n. 160 del 2006. Sull'innalzamento dei requisiti di anzianità v. art. 2, c. 1 lett. c) nn. 1-4 ddl Bonafede) Sulle fasce di anzianità v. art. 10 c. 1 lett. a) (introduzione dei commi 12 bis e 12 ter all'art. 12 dopo il comma 12 d. lgs. n. 160 del 2006)

¹⁵ V. anche l'art. 2 lettera i) ddl Bonafede: «i) conservare il criterio dell'anzianità come criterio residuale a parità di valutazione risultante dagli indicatori del merito e delle attitudini».

Va detto che tuttavia si corre il rischio (osservato alla luce della legislazione passata) di limitare eccessivamente la “platea” degli aspiranti valutabili per ciascun concorso, senza contare che potrebbero riemergere condotte dirette a sollecitate candidature anziane al solo fine di condizionare la decorrenza della fascia di anzianità come quando accadde per la nomina a Consigliere istruttore del Tribunale di Palermo carica alla quale altri fu preferito a Giovanni Falcone. Eppure anche con »la regola della selezione per anzianità non sono mancate nomine viziate da logiche di appartenenza ed anzi proprio la magistratura progressista lamentava di essere oggetto di una «*conventio ad excludendum* ai suoi danni»¹⁶.

iv) Gli aspetti dolenti della disciplina sul punto della durata dell’incarico direttivo o semidirettivo richiamano, a monte, il valore da attribuire all’incarico dirigenziale, se da intendersi come carriera o come servizio reso dal magistrato per garantire il buon andamento dell’amministrazione della giustizia.

Certamente considerare l’incarico come servizio impone la temporaneità dell’incarico¹⁷. I principi di autonomia e indipendenza trovano presidio in tutti quei meccanismi che impongono la temporaneità dell’incarico. Soltanto un incarico a “termine” impedisce la torsione della magistratura verso il modello strutturato per gradi gerarchici e ispirato alla esigenza della sorveglianza.

Si è mossa in tal senso la riforma del 2006: nell’art. 45 co. 1, d. lgs. 160 del 2006 (temporaneità degli incarichi direttivi), secondo cui l’incarico direttivo ha durata di quattro anni più quattro

¹⁶ M. Patarnello, E. Maccora, *La dirigenza descritta dalla proposta di riforma del Ministro Bonafede*, in *Questione giustizia*, 17 luglio 2019, al link: https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-dirigenza-descritta-dalla-proposta-di-riforma-del-ministro-bonafede_15-07-2019.php.

¹⁷ Per approfondire, con riferimenti a taluni casi emblematici v. D. Cappuccio, *La conferma del dirigente: dall’analisi dei dati alla ricerca di una credibile prospettiva*, in *Questione e giustizia*, 4, 2017, 71: «Con la temporaneità degli incarichi, cioè, si persegue la duplice finalità di responsabilizzare i magistrati investiti di compiti di direzione o di collaborazione direttiva, sottoponendoli ad una valutazione per accertare, sulla base del servizio prestato e dei risultati conseguiti, la loro idoneità a continuare a svolgere la relativa funzione, e al contempo di limitare la possibilità di svolgimento della relativa funzione nel medesimo ufficio».

anni e, in caso di valutazione negativa, il magistrato ricandidato alle funzioni direttive o semi-direttivi, non può per cinque anni partecipare a concorsi per il conferimento di altri incarichi. Salvo due eccezioni: la prima è indicata all'art. 39 del d. lgs. n. 160 cit., e si riferisce al conferimento di incarichi direttivi giudicanti e requirenti di legittimità; la seconda si ritrova all'art. 40, e riguarda l'attribuzione degli incarichi direttivi superiori e superiori apicali di legittimità. Parimenti, il successivo art. 46 co. 1 dispone che gli incarichi semidirettivi requirenti di primo e secondo grado hanno carattere temporaneo e sono attribuiti per la durata di sei anni. La dottrina osserva che il sistema risultante dall'intervento riformatore del 2006 ha fatto sì che la temporaneità degli incarichi si è assestata sulla versione della temporaneità della sede, per dirla in breve: individuata la regola si è trovato modo per "aggirarla". Infatti, la casistica restituisce che il dirigente di un ufficio, al termine del proprio incarico, e in molti casi anche prima, opta per altro e superiore ruolo apicale¹⁸..

Non è previsto un "intervallo obbligatorio" a carico del titolare dell'incarico direttivo e semidirettivo in conseguenza del quale il magistrato-dirigente è obbligato a tornare a svolgere le funzioni giurisdizionali una volta cessato dalle funzioni (amministrative) direttive e semidirettive. Ciò ha stimolato una impropria «rinascita della carriera» impedendo la circolazione di esperienze e talenti, e ha mantenuto l'idea che la non riconferma (rara, alla luce delle statistiche giudiziarie) sia una «deminutio»¹⁹. In altre parole, l'opzione del legislatore non è stata quella di introdurre una temporaneità effettiva delle funzioni direttive o semidirettivi, quindi una sorta di "unicità" di esperienza direttiva, ma di fatto soltanto un limite massimo di permanenza in un incarico specifico. Un tal regime ha agito nel senso di rafforzare il

¹⁸ R. De Vito, *Soggetti soltanto alla legge. I magistrati e le carriere*, in *Questione giustizia*, 4, 2017, 63.

¹⁹ N. Rossi, *L'etica professionale dei magistrati: non un immobile Arcadia, ma un permanente campo di battaglia*, in *Questione giustizia*, 3, 2019, 54-55, il quale peraltro propone che sia inserito il divieto di dimissioni per ulteriori incarichi.

carrierismo, perché ha fatto dell'incarico lo strumento per l'ascesa verticale verso una posizione di prestigio, dove “tornare indietro” è considerato «disdicevole»²⁰.

La magistratura avanza, a tal proposito, diverse soluzioni, come ad esempio, introdurre una temporaneità effettiva degli incarichi direttivi e semidirettivi, e cioè una durata massima e complessiva dell'incarico dirigenziale al cui termine si apre un periodo di non legittimazione per ulteriori incarichi (di raffreddamento si potrebbe dire, dell'idea che l'incarico sia tappa di una carriera), con ciò si eliminerebbe l'istituto della riconferma. Tale proposta si espone ad alcuni aspetti critici: è sì dispersiva delle esperienze organizzative maturate nel primo incarico ma al contempo appare ragionevole se valutata al fine di contrastare la corsa agli incarichi innescata dalla riforma del 2006 con tutte le degenerazioni conseguenti: eviterebbe la torsione della magistratura verso il modello passato, e riporterebbe al centro della vita del magistrato l'esercizio della giurisdizione.

v) Le medagliette. In relazione a quanto detto, si è parlato di corsa all'accumulo degli indicatori o “medagliette”²¹. Con la revisione del 2006, infatti, si è attribuito particolare rilievo alle pregresse esperienze direttive e semi-direttive, nonché a tutta una serie di altri indicatori sull'attitudine direttiva. L'insieme di tali elementi ha promosso nella mentalità del magistrato, secondo quanto osserva l'ANM, la corsa all'accumulo degli indicatori (o «medagliette»)- L'intervento riformatore interviene con l'art. 2 c. 2 lett. e) – h) non sembra risolvere il problema e, anzi, attribuisce rilievo alle pregresse esperienze direttive e semi-direttive ai fini degli indicatori generali e specifici.

²⁰ Così E. Riva Crugnola durante il dibattito «Gli incarichi direttivi e le carriere dei magistrati», 6 giugno 2020, v. sito www.radioradicale.it.

²¹ ANM, *La magistratura*, gennaio – marzo 2020, Anno LXVIII, 1, 43; R. De Vito, *Soggetti soltanto alla legge. I magistrati e le carriere*, 2017, 60: «dietro il meccanismo della selezione [...] agisce l'idea pericolosa che esista una magistratura superiore, dedicata a funzioni qualificate e di valore e una magistratura inferiore, buona soltanto per lo smaltimento degli affari giudiziari nelle aule di primo grado».

In dottrina si è osservato che: «la ricerca dei titoli da spendere nel curriculum per gli incarichi direttivi e semidirettivi, dispregiativamente denominati “le medagliette”, induce ad atteggiamenti di prudente ossequio dinanzi ai capi degli uffici, o di lungimirante costruzione del proprio futuro percorso professionale, o di esasperata coltivazione delle proprie domande, operando assidui contatti col CSM e talora con i componenti laici»²².

Su tali aspetti interviene il ddl in commento che mira, invece, a riformare gli indicatori generali e specifici per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi. Sul lato degli indicatori generali punta a introdurre tra gli elementi di valutazione la varietà delle esperienze maturate nel lavoro giudiziario, le esperienze di collaborazione e direzione nella gestione degli uffici e le esperienze negli organi di governo della magistratura, i risultati conseguiti in termini qualitativi e quantitativi nello svolgimento dell'attività giudiziaria e delle funzioni direttive, semidirettive o di collaborazione alla gestione dell'ufficio in atto o pregresse, le capacità relazionali dimostrate dall'aspirante all'interno dell'ufficio. Sul lato degli indicatori specifici inserisce le esperienze maturate e gli obiettivi raggiunti nella pregressa attività direttiva o semidirettiva, tenuto conto della specificità dell'ufficio in cui si colloca il posto da conferire; le pregresse esperienze direttive o semidirettive in uffici analoghi a quello dell'ufficio da conferire, tenendo conto anche della loro durata; la capacità di coinvolgimento dei magistrati nell'attività organizzativa²³.

Inoltre, sono previste una serie di modificazioni al decreto legislativo n. 109 del 2006 in materia di illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni: (v. art. 9 c. 2 lett. b) ddl Bonafede):

vi) I pacchetti di nomine

²² R. De Vito, *Soggetti soltanto alla legge. I magistrati e le carriere*, 2017, 44.

²³ Cfr. art. 2, lettere e) – h) ddl Bonafede.

Nel Progetto si introducono una serie di vincoli, a cominciare dal rispetto rigoroso dell'ordine cronologico nell'affrontare le nomine, per evitare che si arrivi ai famigerati “pacchetti”²⁴.

A tal riguardo, l'art. 2 c. 1 l. a) intervento riformatore prevede che: «1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il decreto o i decreti legislativi recanti modifiche alla disciplina delle funzioni direttive e semidirettive sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere espressamente l'applicazione dei principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto compatibili, ai procedimenti per la copertura dei posti direttivi e semidirettivi e prevedere, altresì, che i medesimi procedimenti siano avviati e istruiti secondo l'ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti, fatta eccezione per i procedimenti relativi alla copertura dei posti di primo presidente della Corte di cassazione e di procuratore generale presso la Corte di cassazione; prevedere che tutti gli atti dei procedimenti siano pubblicati sul sito istituzionale del Consiglio superiore della magistratura».

vii) La motivazione. I Giudici amministrativi hanno annullato alcune nomine per eccesso di potere e le SU della Corte di cassazione hanno escluso che il giudice amministrativo ecceda dalla propria competenza se chiamato a vagliare la legittimità di una deliberazione con cui il csm ha conferito un incarico direttivo si astenga dal censurare i criteri di valutazione adottati dall'amministrazione e la scelta degli elementi ai quali la stessa amministrazione ha dato peso, ma annulli la deliberazione per vizio di eccesso di potere desunto dall'insufficiente o contraddittorietà logica della motivazione. Tale orientamento esprime una sorta di dovere di rendere conto del percorso motivazionale²⁵, e cioè di una motivazione adeguata, come osservato

²⁴ M. Volpi, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, cit., 370-371.

²⁵ Cons. Stato, Sez. V, 28 ottobre 2016, n. 4552; Corte cass., SU, 4 febbraio 2014, n. 2403 (ex plurimis Corte cass., SU, 4 febbraio 2015, n. 19787, in *Foro it.*, 2015, I, 3440 con nota di Travi; M. Guglielmi, *La discrezionalità del Consiglio una prerogativa irrinunciabile dell'autogoverno o un peso insostenibile per la magistratura?*, in *Questione e giustizia*, 4, 2017, 30-36.

in dottrina²⁶. V. art. 2 c. 3 lett. f): «prevedere che, nella valutazione della capacità scientifica e di analisi delle norme, il parere della commissione di cui all'articolo 12, comma 13, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, abbia valore preminente e che possa essere disatteso dal Consiglio superiore della magistratura solo se supportato da prevalenti valutazioni di ordine tecnico».

viii) Nel procedimento di conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi e in quelli di conferma si punta a inserire l'audizione dei candidati (se lo chiedono tre componenti della Commissione incarichi direttivi del csm), e le informazioni contenute nei pareri dell'avvocatura, dei magistrati e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari di provenienza (v. art. 2 c. 1 lett. b) e l) ddl Bonafede).

Per favorire la trasparenza i componenti delle Commissioni del Csm saranno estratti a sorte, e chi fa parte della commissione disciplinare non potrà far parte delle Commissioni che si occupano di nomine, di valutazioni di professionalità e di trasferimento d'ufficio per incompatibilità dei magistrati: v. l'art. 21 (Modifiche concernenti la composizione delle commissioni):

ix) Il progetto all'art. 3 c. 1 lett. a) prevede modifiche al sistema di funzionamento dei consigli giudiziari e delle valutazioni di professionalità nel senso di introdurre la facoltà per i componenti avvocati e professori universitari di partecipare alle discussioni e assistere alle deliberazioni relative l'esercizio delle competenze del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari, attribuite rispettivamente dagli articoli 7. c. 1 l. b) e 15 c.

²⁶ M. Volpi, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, cit., 371.

1. lett. b del d. lgs. n. 25 del 2006, a norma dei quali tali organi formulano i pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 160 del 2006. ²⁷.

Col fine di realizzare un autogoverno diffuso della magistratura potrebbero essere ampliati i poteri dei consigli giudiziari e rivista persino la composizione nell'ottica di realizzare un giudizio partecipato di tutte le componenti che operano all'interno del servizio giustizia (come ad esempio gli avvocati e i funzionari di cancelleria) al fine di realizzare giudizio "partecipato" e "decentrato"²⁸.

Spunti per qualche riflessione conclusiva

²⁷Articolo 15, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25: «Il consiglio giudiziari esercitano le seguenti competenze: «formulano pareri sull'attività dei magistrati sotto il profilo della preparazione, della capacità tecnico-professionale, della laboriosità, della diligenza, dell'equilibrio nell'esercizio delle funzioni, nei casi previsti da disposizioni di legge o di regolamento o da disposizioni generali del Consiglio superiore della magistratura od a richiesta dello stesso Consiglio. A tali fini, il consiglio giudiziario acquisisce le motivate e dettagliate valutazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel luogo dove il magistrato esercita le sue funzioni e, se non coincidente, anche del consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto».

²⁸ A. Natale, *Quali consigli giudiziari*, in *Questione e giustizia*, 4, 2017, 79-90.