

Gli incarichi direttivi
Riflessioni comparate a partire dell'*affaire* CSM

Seminario dell'Associazione Gruppo di Pisa
Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma

23 ottobre 2020

di Simone Benvenuti*

BOZZA PROVVISORIA

Premessa. – 1. Le dimensioni della crescente importanza della figura del dirigente dell'ufficio giudiziario. – 1.1. La progressiva articolazione delle funzioni del dirigente giudiziario. – 1.2. Il tema del potere del dirigente giudiziario. – 1.3. segue: precisazioni riguardo all'ufficio requirente. – 2. Il conferimento degli incarichi direttivi. – 2.1. La discrezionalità nel conferimento. – 2.2. Dalla discrezionalità alla leggibilità. – 3. Brevi considerazioni conclusive.

Premessa

Il tema degli incarichi direttivi si presta a essere analizzato da più prospettive e richiede perciò di essere circoscritto. È utile a tal fine una breve premessa che meglio collochi l'ambito di questo intervento.

All'attenzione del seminario di oggi, che nasce dalle vicende della primavera 2019 chiuse almeno provvisoriamente dalla sentenza di rimozione del procuratore Palamara¹, viene in evidenza il tema generale del CSM. Il titolo parla infatti di "Snodi problematici e di prospettive di riforma" dell'organo costituzionale di garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura ordinaria. Così facendo, assume in partenza un'esigenza di riforma individuando nel CSM o in alcuni suoi elementi la radice degli attuali problemi. In effetti il tema della riforma del CSM², che ha già una lunga storia, si è subito imposto dando la stura a proposte le più varie in merito alla legittimazione elettorale dell'organo, alle procedure di selezione dei suoi membri, alla sua struttura, etc., che trovano anche accoglimento nel disegno di legge AC2681 presentato alla Camera lo scorso 28 settembre³.

Allo stesso tempo, la tematizzazione delle singole sessioni testimonia che vi sono visuali più specifiche, attinenti sì ad ambiti di azione del CSM, ma che oltre il CSM vanno e possono in parte prescindere da una messa in discussione dei caratteri dell'organo. Mi pare una scelta molto pertinente che aiuta anzitutto a "sdrammatizzare" e disinnescare un dibattito che rischia di condurre a riforme dell'organo di garanzia non opportunamente meditate. Tale scelta, inoltre, evidenzia sia la complessità del tema giustizia – non riducibile alla disciplina dell'organo costituzionale di garanzia – sia le dimensioni "macro" e "micro" dello stesso: sotto il primo profilo, Nello Rossi e altri hanno ad esempio parlato di emergenza etica, mostrando l'esistenza di un

* Università degli Studi Roma Tre.

¹ <https://www.radioradicale.it/scheda/617816/consiglio-superiore-della-magistratura-disciplinare-caso-palamara>

² Breve ricostruzione dal mio libro.

³ <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-14161/riforma-ordinamento-giudiziario-e-del-consiglio-superiore-della-magistratura.html> e <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01178010.pdf>.

problema magistratura di rilievo anche culturale; sotto il secondo più limitato profilo, rileva appunto, tra gli altri, il tema degli incarichi direttivi.

Il collegamento tra il tema generale (CSM) e il tema specifico (gli incarichi direttivi) risiede evidentemente nel fatto che la vicenda nota come affaire CSM o caos procure ha avuto scaturigine rispetto: a) a un potere del CSM, quello di nomina; b) a un destinatario di tale potere, un procuratore capo, dunque appunto un direttivo. Lo rilevava Daniela Cavallini in un articolo del dicembre scorso sulla Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile: «Dopo lo scandalo che ha coinvolto diversi magistrati (tra cui alcuni membri del Csm) in merito alla nomina dei vertici di alcune importanti procure non ci si può che interrogare sull'efficacia del sistema di conferimento degli incarichi direttivi attualmente in vigore»⁴.

Il tema degli incarichi direttivi, a prima vista non di ampio respiro bensì tecnico e connesso apparentemente ad aspetti puramente organizzativi, ha peraltro certo rilievo costituzionale – e non meramente politico – chiamando in causa il principio dell'indipendenza e più in generale il modello di magistratura e la funzione di questa nella società. Senza pretese di esaustività, e con molti *caveat* rispetto alle sue brevi e provvisorie conclusioni, questo intervento mira più modestamente a riflettere sul tema degli incarichi direttivi tenendo presenti le questioni sollevate dalle recenti vicende, al fine di mettere in evidenza alcuni aspetti.

Ciò premesso, passo brevemente al contenuto del mio intervento, che partendo dall'ordinamento italiano sviluppa alcune considerazioni di ordine comparato. Esso è diviso in due parti. Nella prima rifletto sulla crescente importanza degli incarichi direttivi e sulla necessità di qualificare tale importanza. Distinguo a tal fine l'espansione e la complicazione delle funzioni dei dirigenti degli uffici giudiziari quale fenomeno generale, dal tema del potere effettivo o influenza che il dirigente esercita all'interno e all'esterno del sistema giudiziario; opero inoltre a questo riguardo alcune precisazioni sulla dirigenza degli uffici requirenti. Nella seconda, mi soffermo sul conferimento degli incarichi direttivi, al fine di sottolineare i limiti di un dibattito che si concentri sulla questione della sua discrezionalità e l'esigenza di problematizzare il tema in termini di leggibilità e comprensibilità di scelte inevitabilmente discrezionali. Chiudo quindi con conclusioni che sono piuttosto spunti di riflessione o indicazioni sulle direzioni di ricerca da seguire.

1. *Le dimensioni della crescente importanza della figura del dirigente dell'ufficio giudiziario*

Storicamente, gli ordinamenti giudiziari di derivazione burocratica, francese in particolare, hanno individuato nei dirigenti (allora propriamente "capi") degli uffici dispositivi di trasmissione tra l'ambiente esterno – politico – e l'ambiente interno, e tra il vertice giudiziario – l'élite giudiziaria, di cui i capi degli uffici (o almeno una porzione di essi preposti alle circoscrizioni più importanti) facevano parte – e la magistratura inferiore⁵. Tali ordinamenti riservavano loro una posizione preminente in ragione dell'impostazione gerarchico-piramidale che li caratterizzava.

Dal secondo dopoguerra, il ruolo dei "capi" degli uffici ha subito una progressiva *diminutio*. Il contenimento di tale ruolo è andato di pari passo, da un lato, con l'attenuazione della verticalità dell'organizzazione giudiziaria⁶; dall'altro, con l'introduzione spesso per via costituzionale, o comunque l'istituzionalizzazione di

⁴ D. Cavallini, *La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari: problematiche e prospettive a confronto*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2019, 4, p. x.

⁵ L'ordinamento napoleonico è da questo punto significativo; mi permetto di rinviare a S. Benvenuti, *Il Consiglio superiore della magistratura francese. Una comparazione con l'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 2011, p. x.

⁶ Per l'Italia, si pensi, a titolo di esempio, a tre passaggi fondamentali (ma certo altri possono essere menzionati): la legge "Piccioni" n. 392 del 1951, la decisione della Corte costituzionale n. 143 del 18 luglio 1973 e il decreto legislativo n. 51 del 19 febbraio 1998, quest'ultimo in particolare con riferimento alla modifica degli articoli 42bis, 47 e 47 quater dell'ordinamento giudiziario.

organi di “autonomia” o di garanzia che includessero una rappresentanza elettiva dei magistrati ⁷. Ovviamente, questa *diminutio* si è realizzata con intensità differente a seconda dell’ordinamento che si consideri e, ragionando in termini non statici bensì di processo, essa si presta a precisazioni che non è possibile sviluppare in questa sede⁸. Basti qui rilevare che il caso italiano, sia per i contenuti delle disposizioni costituzionali⁹ sia per l’interpretazione che di tali disposizioni è stata data dal legislatore¹⁰ e dal giudice costituzionale¹¹ ma anche nella prassi dei rapporti interni alla magistratura – una sorta di costituzione materiale giudiziaria –, appare particolarmente significativo da questo punto di vista. Le poche analisi comparate sul tema¹², limitate peraltro ai dirigenti degli uffici giudicanti per evidenti motivi, indicano per l’Italia il debole (rispetto ad altri ordinamenti) potere dei presidenti di giurisdizione, assimilabili al modello del *primus inter pares* in opposizione al modello del “capo”. Partendo da queste considerazioni, mi sembra opportuno portare l’attenzione su tre aspetti.

1.1. La progressiva articolazione delle funzioni del dirigente giudiziario

Il primo riguarda la riemersione negli ultimi lustri della importanza – che potremmo definire strategica – della figura del dirigente rispetto alle funzioni che gli apparati giudiziari giocano nelle società contemporanee. Tale crescente importanza va però qualificata non potendosene dare una rappresentazione univoca e semplificata. Essa presenta infatti elementi di contraddittorietà; inoltre, si connette a molteplici fattori di “testo e contesto” – riguardanti cioè le funzioni e i poteri dei dirigenti ma anche il contesto ordinamentale e non entro cui questi operano; infine, funzioni e poteri e il loro concreto esercizio si differenziano dal punto di vista quantitativo e qualitativo a seconda della specifica figura dirigenziale esaminata.

È difficilmente confutabile che l’attività di direzione di un ufficio giudiziario sia divenuta sempre più complessa¹³. Come si può ben immaginare, non è questa una prerogativa dell’ordinamento italiano e la figura

⁷ Ovviamente il modello è qui l’Italia, senza però dimenticare il Consiglio francese della IV Repubblica. Hanno poi seguito nei decenni gli organi creati negli ordinamenti dell’Europa meridionale nel corso della seconda ondata di democratizzazione, il Belgio, etc. Come è noto, il modello dell’organo di garanzia collegiale si è imposto nell’area centro-orientale con la terza ondata di democratizzazione, seppure l’adesione al più generale modello di magistratura non piramidale sia stata incerta. In alcuni casi – come in Slovacchia – l’istituzione di un organo di autogoverno non ha eliminato il ruolo cardinale dei capi degli uffici, mentre in altri – penso alla Romania – il *legal transplant* sembra essere meno problematico. Non è comunque forse un caso che l’unico ordinamento europeo post-sovietico che non ha istituito un consiglio superiore – quello della Repubblica Ceca – veda una preminenza dei presidenti di corte nell’amministrazione del sistema. In argomento, si rimanda al numero speciale “Judicial Self-Government in Europe” del *German Law Journal*, 2018, 7, pp. 1567-2188.

⁸ Ciò non esclude ad esempio che alcuni dirigenti abbiano continuato a esercitare influenze indebite sull’esercizio della funzione giurisdizionale anche in Italia, dove fino ad almeno gli anni ’80 si davano casi di dirigenti di uffici giudicanti (e non solo requirenti) in grado di determinare la sorte di casi sensibili, E. Paciotti, *I dirigenti x*.

⁹ Articoli 101(2), 104(3) e soprattutto 107(3).

¹⁰ Sin dalla legge n. 392 del 24 maggio 1951 (c.d. legge Piccioni) che sostituì i gradi con le qualifiche, passando per le leggi n. 570 25 luglio 1966 (c.d. legge Breganze) sulle nomine a magistrato di Corte di appello e n. 831 del 20 dicembre 1973 (c.d. legge Breganzone) sulle promozioni in Cassazione e per le leggi per l’elezione dei membri togati del CSM n. 1198 del 18 settembre 1967 e n. 695 del 22 dicembre 1975, fino alle n. 357 del 25 maggio 1970 di abolizione dell’esame per aggiunto giudiziario, figura intermedia tra l’uditore e il magistrato di tribunale poi abolita con legge n. 97 del 2 aprile 1979.

¹¹ Decisione n. 143 del 18 luglio 1973.

¹² A. Blisa - D. Kosar, *Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance*, in *German Law Journal*, 2018, 7, pp. 2031-2076 (p. 2059).

¹³ C. Castelli, *La nomina dei dirigenti: problema dei magistrati o del servizio?*, in *Questione giustizia online*, 9 giugno 2020.

del dirigente giudiziario e più in generale la dirigenza degli uffici giudiziari sono infatti oggetto di discussioni più o meno vivaci anche in altri ordinamenti¹⁴.

Senza andare troppo lontano, in Francia nel 2006 il Ministro della giustizia aveva richiesto all'allora Primo presidente della Corte di cassazione Guy Canivet di riflettere sulla «architettura generale di un dispositivo volto a preparare specificamente alle loro future responsabilità i magistrati chiamati a esercitare le funzioni di dirigente giudiziario», sulla base della constatazione che l'aumento delle responsabilità amministrative e l'introduzione di nuovi metodi di gestione di bilancio hanno modificato in maniera sensibile i compiti dei dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti¹⁵. Più recentemente, sempre a Guy Canivet è stato affidato il compito di redigere un rapporto presentato il 2 settembre scorso in tema di valutazione dei presidenti di corte d'appello e dei procuratori generali, sino ad oggi non soggetti a valutazione specifica¹⁶. Il tema dei dirigenti degli uffici giudiziari e della complessità delle loro funzioni si è poi imposto a livello sovranazionale, con l'adozione il 10 novembre 2016 del Parere n. 19 sul ruolo dei presidenti di giurisdizione del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE)¹⁷, dal quale viene fuori una rappresentazione plastica della natura multiforme delle funzioni dei dirigenti. Su tali considerazioni si è basata la ristrutturazione globale avviata nel 2001 del sistema giudiziario olandese, oggi assunto tra i modelli di riferimento quanto ai profili della *governance* e della funzionalità¹⁸.

Riportando l'attenzione sull'ordinamento italiano, all'alba della Repubblica le funzioni dei dirigenti, certo importanti, erano essenzialmente interne, di natura prettamente giurisdizionale¹⁹, di amministrazione della giurisdizione²⁰, e attinenti alla valutazione e sorveglianza dei magistrati²¹ e alla nomina dei componenti gli uffici giudiziari. Era loro riconosciuto inoltre un ruolo in sede concorsuale nell'ambito della progressione carriera²² e di rappresentanza di fronte al potere esecutivo²³. A distanza di qualche decennio – si pensi ai

¹⁴ Se si allarga lo sguardo oltre l'ordinamento italiano, si riscontra il carattere controverso sul ruolo dei capi degli uffici giudiziari, e in special modo dei presidenti di corte e tribunale. Non è solo il caso di ordinamenti dell'area europea centro-orientale nel contesto del "democratic backsliding", come in Ungheria e Polonia. È il caso di Andras Baka e di Małgorzata Gersdorf, i cui casi hanno comunque rappresentano la punta dell'iceberg delle dimissioni forzate di numerosi altri presidenti di giurisdizione. Anche altri ordinamenti attraversati da controversie attorno alla figura dei presidenti di giurisdizione, sia nella suddetta area centro-orientale – Repubblica Ceca, Slovacchia, Croazia – ma anche negli ordinamenti consolidati dell'Europa occidentale – è il caso della nomina del presidente della corte suprema norvegese (Tutti gli esempi sono riportati in A. Blisa – D. Kosar, cit.). All'importanza crescente del tema corrisponde peraltro un'attenzione sorprendentemente scarsa da parte della dottrina comparatistica nell'ambito dei c.d. "judicial studies". Se si toglie l'interesse preminente per il Chief Justice della Corte Suprema USA, non ritroviamo analisi sistematiche; eppure storicamente, non solo (particolarmente come detto negli ordinamenti europei caratterizzati da magistrature di ascendenza burocratica e verticistica), i presidenti di giurisdizione hanno operato come cinghie di trasmissione tra il potere politico e il giudiziario, ma in alcuni ordinamenti specialmente di derivazione austro-germanica la loro posizione appare ancora oggi peculiare, A. Blisa – D. Kosar, cit., p. 2037.

¹⁵ *Préparation des magistrats de l'ordre judiciaire à l'exercice des fonctions de chef de juridiction et de parquet (Note de synthèse)*.

¹⁶ M. Babonneau, *Management au sein des juridictions : un organe ad hoc pour évaluer les chefs de cours*, in *Dalloz Actualité*, 10 settembre 2019.

¹⁷ [https://www.csm.it/web/csm-international-corner/partecipazione-ad-organismi-internazionali/consiglio-consultivo-dei-giudici-europei/documentazione?redirect=/web/csm-international-corner/partecipazione-ad-organismi-internazionali/consiglio-consultivo-dei-giudici-europei/documentazione&show=true&title=Parere%20N.%2019%20\(2016\)&show_breadcrumb=Parere%20N.%2019%20\(2016\)](https://www.csm.it/web/csm-international-corner/partecipazione-ad-organismi-internazionali/consiglio-consultivo-dei-giudici-europei/documentazione?redirect=/web/csm-international-corner/partecipazione-ad-organismi-internazionali/consiglio-consultivo-dei-giudici-europei/documentazione&show=true&title=Parere%20N.%2019%20(2016)&show_breadcrumb=Parere%20N.%2019%20(2016))

¹⁸

¹⁹ Ad esempio, l'articolo 53 del Regio Decreto n. 12 del 30 gennaio 1941-XIX.

²⁰ Ad esempio, gli articoli 92 e 97 del RD 12/1941.

²¹ Ad esempio, l'articolo 229 del RD 12/1941 e articoli 14 e 16 del Regio decreto legislativo n. 511 del 31 maggio 1946.

²² Ad esempio, l'articolo 182 del del RD 12/1941.

²³ Ad esempio, l'articolo 86 del RD 12/1941.

decreti legislativi n. 51 del 19 febbraio 1998 e n. 240 del 25 luglio 2006 n. 240, le cui norme in parte certificano un'articolazione che era andata maturando nella prassi – il panorama funzionale appare ben più eterogeneo.

L'articolazione delle funzioni dirigenziali riflette una serie di cambiamenti che si possono a ragione definire epocali: l'ampliamento del corpo giudiziario, di dimensioni doppie rispetto a quello di cinquant'anni fa, e conseguentemente delle strutture giudiziarie; l'emergere del paradigma della *judicialization*, che coinvolge non solo il rapporto con la politica ma la stessa funzione della giurisdizione nella società, con conseguenze anche sulla frammentazione delle forme giurisdizionali; in relazione a ciò, l'idea della giustizia come servizio pubblico e non solo come mera *fonction régalienn*e, con ciò che ne deriva in tema di efficienza (*rectius*: efficacia²⁴) quale valore che assume tenore costituzionale ex articolo 97 della Costituzione, nella misura in cui l'efficacia del servizio è suscettibile di impattare sui diritti degli "utenti" del servizio stesso²⁵; etc. In breve, la questione della dirigenza viene oggi a essere cruciale – strategica, come ho detto prima – per il complicarsi della realtà funzionale, personale e materiale che il dirigente si trova a coordinare e organizzare.

C'è chi ha parlato a questo riguardo anche di "polimorfismo delle funzioni dirigenziali"²⁶, con l'individuazione di almeno quattro aree: tecnico-giuridica, attinente essenzialmente alle funzioni giudicanti o requirenti, che sono proprie dei dirigenti nella loro qualità di magistrati²⁷; guida e controllo dei magistrati, pur qualitativamente riformulata da alcuni in chiave principalmente deontologica²⁸ e non gerarchica; tecnico-organizzativa, inclusiva non solo dei poteri in materia tabellare, ma più generale organizzativi fino alla interpretazione del proprio ruolo di organizzazione e coordinamento dell'attività dell'ufficio; prettamente amministrativa, con attinenza cioè alle funzioni di gestione dell'apparato amministrativo e delle risorse dell'ufficio (incluso il rapporto con le cancellerie, controllo di gestione, etc.). In un'ottica di sintesi, si può dire che le funzioni dirigenziali si siano dilatate in special modo, ma non in maniera esclusiva, con riguardo a quest'ultimo ambito.

Data la rilevanza del fenomeno, si sono tentate da più parti sistematizzazioni delle funzioni svolte dai dirigenti degli uffici (con particolare riguardo agli uffici giudicanti)²⁹. Al di là della congruenza e utilità di tali

²⁴ F. Contini – F. Viapiana, *Quanto costa la giustizia? I tribunali italiani tra efficacia ed efficienza*, in *Questione Giustizia online*, 17 febbraio 2020.

²⁵ Ciò ha portato alla creazione nel 2006 della figura del dirigente amministrativo per l'esercizio delle funzioni ministeriali coperte dall'articolo 110 della Costituzione, M. Orlando, *La gestione delle risorse dell'ufficio giudiziario e i rapporti tra Capo dell'ufficio giudiziario e dirigente amministrativo*, in *Questione giustizia online*, 14 gennaio 2020. Peraltro, si è imposto anche il tema dell'efficienza con la riforma costituzionale che ha introdotto il nuovo comma 1 dell'articolo 97 Cost.

²⁶ M. Cassano, *La selezione e i poteri dei dirigenti*, Intervento al Seminario "Le garanzie istituzionali di indipendenza della magistratura in Italia", Scuola Superiore della Magistratura, 6 novembre 2019.

²⁷ Con gli esoneri previsti per gli uffici di dimensioni più ampie.

²⁸ Sempre M. Cassano, *La selezione e i poteri dei dirigenti*, cot.

²⁹ Il già ricordato Parere n. 19 del CCJE distingue ad esempio funzioni propriamente giurisdizionali, funzioni attinenti all'organizzazione e alla performance amministrativa dell'ufficio, funzioni di rappresentanza. Ciascuna di queste funzioni richiede competenze e soprattutto capacità le più diverse, non ultime quelle di natura relazionale. Ad esempio, le funzioni attinenti all'organizzazione dell'ufficio non richiedono mere competenze in materia di organizzazione, ma anche capacità relazionali con i magistrati e lo staff amministrativo dell'ufficio stesso; le funzioni di rappresentanza includono i rapporti con molteplici soggetti (l'eventuale organo di garanzia dell'indipendenza, il Ministero della Giustizia, altri organi di amministrazione della giurisdizione e gli altri uffici giudiziari giudicanti e requirenti, l'avvocatura, i media, i cittadini e la società civile). Con un approccio che pare maggiormente concentrato sulle funzioni che più direttamente toccano l'indipendenza del singolo magistrato, c'è chi ha proposto una diversa tassonomia tra funzioni rilevanti per la carriera dei giudici, funzioni di amministrazione del lavoro dell'ufficio e dei suoi membri, funzioni giurisdizionali, funzioni economico-finanziarie, funzioni diplomatiche e funzioni di comunicazione, A. Blisa – D. Kosar, cit., p. 2042.

tassonomie³⁰, questi sforzi evidenziano in ogni caso la generalità degli sviluppi funzionali degli organi dirigenziali.

Se tale è la tendenza generale, a livello comparato questo vero e proprio *patchwork* funzionale si presta a modulazioni differenti in funzione sia dei caratteri strutturali del sistema giudiziario (la sua complessità) sia del contesto sociale ed economico entro cui il sistema giudiziario opera. Da questo punto di vista, mi pare opportuno evidenziare il fatto che il nostro contesto nazionale presenta un livello di complessità relativamente elevato rispetto ad altre esperienze. Ce lo ha ricordato Daniela Piana, allorché ha affermato che i «nostri magistrati che svolgono funzioni apicali sono abituati a fare fronte a situazioni di complessità molto maggiore rispetto ai colleghi stranieri. Si misurano quotidianamente, soprattutto nei grandi uffici, con gestioni di conflitti interni ed esterni che in molti Paesi europei non sarebbero possibili»³¹.

1.2. Il tema del potere del dirigente giudiziario

Il secondo punto che mi preme evidenziare è che alla riemersione della importanza strategica della figura del dirigente non corrisponde automaticamente e necessariamente una nuova centralità del suo ruolo laddove lo si configuri in termini di potere *tout court*. Vista sotto tale ottica, l'importanza del ruolo del dirigente va infatti opportunamente qualificata con riferimento a tre aspetti: al rapporto funzionale con gli organi centrali, siano essi di garanzia o ministeriali; al tema della *accountability*; alla posizione del dirigente nel sistema generale di amministrazione della giustizia.

Quanto al primo aspetto, la creazione di organi di garanzia ha assorbito – direttamente o per via di supervisione – parte dei poteri in materia di amministrazione della giurisdizione prima esercitati dai dirigenti degli uffici giudiziari. Ancora una volta, tale osservazione è particolarmente valida con riferimento al caso italiano, dove la vocazione espansiva delle competenze consiliari a fini di garanzia dell'esercizio indipendente della funzione giurisdizionale ha portato il CSM a delinearci come vertice dell'amministrazione della giurisdizione³².

In altri ordinamenti europei, i dirigenti giudiziari godono di ben maggiore discrezionalità – e autonomia rispetto all'organo di garanzia laddove previsto – nell'esercizio di tali funzioni. Ciò è particolarmente vero per alcuni ordinamenti dell'Europa centro-orientale, dove i presidenti di giurisdizione sono soggetti istituzionali particolarmente influenti³³; ma vale in parte anche per altri ordinamenti "occidentali": si pensi alla Francia, dove permangono elementi di gerarchizzazione e ai dirigenti è riconosciuta una posizione di rilievo anche istituzionale ad esempio attraverso la rappresentanza in seno al *Conseil supérieur de la magistrature*³⁴. Ovviamente, l'autonomia e la capacità di influenza del dirigente va misurata rispetto ai più vari ambiti di attività, ad esempio con riferimento alle funzioni che nell'ordinamento italiano al Ministro sono

³⁰ Fuoriesce dall'obbiettivo di questo scritto, ma una possibile tassonomia può essere quella che distingue tra poteri determinanti la funzione giurisdizionale, poteri sullo status dei giudici, poteri meramente organizzativi, e poteri extra-giudiziari (che includono la rappresentanza verso l'esterno – dalle relazioni per l'inaugurazione degli anni giudiziari, alla rappresentanza istituzionale alle funzioni di comunicazione con i media) –, e la funzione consultiva rispetto ad altri poteri dello Stato e specialmente nel processo di elaborazione di progetti di legge e normativa in generale (anche tramite partecipazione ai consigli superiori che hanno tali poteri).

³¹ D. Piana, *Capi, direttivi o funzioni apicali. Quale modello per quale magistratura?*, in *Questione giustizia*, 2013, 2-3, p. 110.

³² È il tema, ovviamente, della costruzione di un apparato di regole anzitutto con riguardo all'attuazione del principio del giudice naturale ex articolo 25(1) della Costituzione. Sul CSM come vertice organizzativo, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, p. 1284.

³³ D. Kosar, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge, CUP, 2016, p. 390.

³⁴ È la legge elettorale a riconoscere tale posizione, riservando un certo numero di seggi ai presidenti di corte d'appello e di tribunale, S. Benvenuti, *Il Consiglio superiore della magistratura francese*, cit., p. x.

costituzionalmente riconosciute dall'articolo 110 con riguardo all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Quel che però preme qui sottolineare è che nell'ordinamento italiano l'esercizio dei poteri riconosciuti ai dirigenti si muove entro i confini definiti da regole spesso molto dettagliate e da risorse limitate. Si è detto, perciò, che il dirigente di un ufficio rappresenta solo un anello periferico³⁵.

La nuova rilevanza assunta dai dirigenti degli uffici è poi controbilanciata dall'introduzione di forme di *accountability*, termine traducibile come rispondenza alle regole e ai valori che sono normativamente alla base del loro comportamento³⁶. Senza volerne trascurare le conseguenze indesiderate, in Italia l'introduzione di forme di *accountability* rappresenta in principio uno degli aspetti di maggior rilievo della riforma ordinamentale del decennio scorso. Tali forme consistono nella temporaneità dell'incarico³⁷ connessa alla valutazione ai fini di una eventuale riconferma e nell'apparato di criteri di valutazione – introdotto sia per via legislativa sia attraverso la normazione del CSM – che sostituiscono quello prima preminente, se non nei fatti pressoché esclusivo, dell'anzianità³⁸.

Sulla temporaneità del mandato dirigenziale l'ordinamento italiano si muove lungo una traccia percorsa anche da altre esperienze europee. Certamente, si contano almeno otto ordinamenti europei che non prevedono la temporaneità bensì la nomina fino al pensionamento: tra questi, tre ordinamenti nordici (Danimarca, Svezia e Finlandia), tre centrali (Germania, Austria e Lussemburgo) e due meridionali (Cipro e Grecia). In tutti gli altri ordinamenti la temporaneità è però prevista e in un paio di casi le è riconosciuta addirittura *status* costituzionale³⁹. Essa è modulata in maniera differente a seconda della durata, che varia tra i tre e i sette anni, della possibilità nuova nomina e dell'eventuale lasso di tempo che deve intercorrere tra una nomina e l'altra⁴⁰. Questo tema cruciale ha trovato inoltre accoglimento nel Parere n. 19 del CCJE, dove si evidenzia la necessità di bilanciare la costruzione dell'expertise e l'apertura a soluzioni innovative⁴¹.

³⁵ M. Cassano, cit. Non bisogna infine omettere un aspetto che chiama in causa la quantità e la qualità delle funzioni svolte. Se in linea di principio l'esercizio di una molteplicità di funzioni secondo la tendenza definitasi negli anni più recenti corrisponde a un maggiore potere istituzionale, il peso di funzioni può arrivare a soffocare la capacità di esercitarle effettivamente ed è dunque in grado di impattare negativamente sull'esercizio di altri poteri del capo degli uffici. [Interviste].

³⁶ F. Contini, *Le valutazioni di professionalità: la "carriera" dei magistrati tra indipendenza e merito*, Intervento al Seminario Le garanzie istituzionali di indipendenza della magistratura in Italia, 6 novembre 2019. Sul concetto di *accountability* in ambito giudiziario D. Kosar, *Perils of Judicial Self-Government*, cit., p. x, e S. Benvenuti, *The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, 2, pp. 369-393.

³⁷ Articolo 45 del Decreto Legislativo 5 aprile 2006, n. 160.

³⁸ Si dice spesso che l'introduzione della temporaneità degli incarichi si giustifica con l'esigenza di evitare la formazione di centri di potere

³⁹ Oltre alla riserva di legge di cui all'articolo 151 della Costituzione belga, la Costituzione della Bulgaria (articolo 129) impone un limite di cinque anni al mandato, con possibilità di un secondo mandato, per i dirigenti degli uffici giudiziari, a esclusione dei presidenti di Corte suprema il cui limite è fissato a sette anni senza possibilità di un secondo mandato.

⁴⁰ Troviamo dunque incarichi triennali (Romania, con rinnovo una volta ma sulla base di un nuovo concorso); quadriennali (Croazia, con rinnovo una sola volta e intervallo di quattro anni prima di una nuova nomina; Polonia, per i presidenti tribunali distretto, con rinnovo una volta e quattro anni di intervallo); quinquennali (Spagna, con rinnovo indefinito; Estonia, con rinnovo indefinito a seguito di una riforma che lo limitava a una volta; Lettonia e Lituania, entrambi con possibilità di un rinnovo; esaennale (Olanda, con rinnovo per altri tre anni; Ungheria, con rinnovo una sola volta, e le ulteriori dietro approvazione del Consiglio; Polonia, per i presidenti delle corti superiori, senza rinnovo immediato e sei anni di intervallo; Slovenia, con rinnovo indefinito sulla base di un nuovo concorso); settennali (Repubblica Ceca, senza rinnovo; Francia, senza rinnovo nello stesso ufficio ma con possibilità di passare in un altro tribunale come presidente; Irlanda, senza rinnovo).

⁴¹ Quanto alle procedure di riconferma, laddove previste, mi pare interessante menzionare il caso danese, dove il dirigente dell'ufficio giudiziario invia a tal fine una lettera di motivazione al Consiglio della magistratura, che decide sulla base del parere dei membri del consiglio di amministrazione dell'ufficio e dei riscontri ricevuti dagli altri membri della corte e a seguito di un colloquio tra il dirigente che chiede il rinnovo della carica e il presidente del Consiglio superiore

Bisogna per altro verso ricordare che, seppur anello periferico, il dirigente è proprio in quanto tale oramai elemento di giunzione nel sistema più generale dell'amministrazione della giustizia. Il dirigente non ha insomma come unico interlocutore il CSM, dove quest'ultimo è in posizione per così dire "sovraordinata" (o più esattamente di *supremitas*)⁴², o il Ministero, o come avveniva tradizionalmente il proprio capo gerarchico, bensì una pluralità di soggetti: interni all'ufficio (magistrati e impiegati amministrativi) ed esterni (avvocatura, altri uffici all'interno della circoscrizione giudiziaria, cittadini, etc.)⁴³. In quanto tale, secondo una tendenza definita anche nel Parere n. 19 del CCJE, assume un rilievo centrale tra le capacità del dirigente quella di coordinamento, mentre perdono rilievo quelle, alternativamente, di "esecutore" del volere di un superiore gerarchico o di "capo" dei magistrati assegnati all'ufficio. Ne deriva che la "forza" del dirigente non dipenda più dalle sole norme che assegnano poteri e impongono obblighi, ma anche dalle qualità della persona che ricopre l'ufficio.

1.3. segue: precisazioni riguardo all'ufficio requirente

Il terzo punto sui cui voglio portare l'attenzione – quale precisazione rispetto alle osservazioni ora svolte – è relativo alla direzione agli uffici requirenti: precisazione che vale particolarmente per l'ordinamento italiano, dove oltre all'incorporazione della figura requirente nel corpo dei magistrati (come avviene anche in Francia), si riscontra pure la tendenziale equiparazione di status al magistrato giudicante (diversamente invece da quanto avviene in Francia). Tale precisazione è particolarmente rilevante con riferimento all'affaire CSM⁴⁴.

⁴² G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 87, «nel limitato senso che [è l'ultimo] a pronunciarsi sulle questioni attinenti [...] all'amministrazione della giurisdizione, ma non possied[e] alcuno di quei poteri o facoltà che normalmente ineriscono ai vertici di una struttura», cit. in C. Salazar.

⁴³ Si pensi alle norme --- o anche alla rappresentazione che del dirigente fa l'articolo 14 del codice etico su "I doveri dei dirigenti": «Il magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario cura al meglio l'organizzazione e l'utilizzo delle risorse personali e materiali disponibili. in modo da ottenere il miglior risultato possibile in vista del servizio pubblico che l'ufficio deve garantire.

Assicura la migliore collaborazione con gli altri uffici pubblici, nel rispetto delle specifiche competenze di ciascuna istituzione.

Garantisce l'indipendenza dei magistrati e la serenità del lavoro di tutti gli addetti all'ufficio assicurando trasparenza ed equanimità nella gestione dell'ufficio e respingendo ogni interferenza esterna. Cura in particolare l'inserimento dei giovani magistrati ai quali assicura un carico di lavoro equo.

Si attiva per essere a tempestiva conoscenza di ciò che si verifica nell'ambito dell'ufficio, in modo da assumerne la responsabilità e spiegarne le ragioni e si dà carico delle questioni organizzative generali e di quelle che si riflettono sul lavoro del singolo magistrato.

Esamina le lagnanze provenienti dai cittadini, dagli avvocati e dagli altri uffici giudiziari o amministrativi, vagliandone la fondatezza e assumendo i provvedimenti necessari ad evitare disservizi. Anche a tal fine deve essere disponibile in ufficio.

Vigila sul comportamento dei magistrati e del personale amministrativo intervenendo tempestivamente, nell'esercizio dei suoi poteri, per impedire comportamenti scorretti.

Sollecita pareri e confronti sulle questioni dell'ufficio da parte di tutti i magistrati, del personale amministrativo e, se del caso, degli avvocati.

Cura l'attuazione del principio del giudice naturale.

Redige con serenità, completezza e oggettività i pareri e le relazioni sui magistrati dell'ufficio, così lealmente collaborando con coloro cui è rimessa la vigilanza sui magistrati, con il Consiglio giudiziario e con il C.S.M.

Il dirigente non si avvale della propria posizione per ottenere benefici o privilegi per sé o per altri».

⁴⁴ La realtà della dirigenza è infatti articolata e complessa e non esiste un concetto unitario della stessa. È opportuno sottolineare che incarico direttivo è termine che include 282 posizioni giudicanti e 203 requirenti: dunque un termine che racchiude una realtà non omogenea e quella di incarico direttivo è una nozione non unitaria dove la rilevanza della "posizione dirigenziale" è connessa a specifici poteri i quali si differenziano anche all'interno di un medesimo ordinamento. Esistono differenze tra le funzioni di un presidente di tribunale e un presidente di corte d'appello; esistono differenze tra le funzioni di un presidente di un tribunale di grandi dimensioni e un tribunale di dimensioni ridotte (Cosi,

Quanto dunque alla dirigenza degli uffici requirenti, è noto il processo di riverticalizzazione di tali uffici innescato con la riforma dell'ordinamento giudiziario (a partire dalla eliminazione del sistema tabellare per gli uffici della procura con l'abrogazione dell'articolo 7-ter del R.D. n. 12 del 1941), pur smussato in sede interpretativa dal CSM⁴⁵ e risoltosi in una sorta di gerarchia definita "temperata"⁴⁶. Senza indugiare qui sulla natura e l'intensità della gerarchizzazione dell'ufficio requirente, è utile sottolineare quanto acutamente messo in rilievo dall'Avvocato generale Pietro Gaeta riguardo al nesso tra la conformazione (più o meno) gerarchica dell'ufficio – in opposizione al modello di un potere requirente assolutamente diffuso e personalizzato – e l'implicito riconoscimento della discrezionalità delle funzioni requirenti – in opposizione a una interpretazione rigida del principio di cui all'articolo 112 della Costituzione⁴⁷. Del resto, anche prescindendo dall'esercizio dell'azione penale, la funzione requirente è delineata in maniera strutturalmente e proceduralmente differente rispetto a quella giudicante, e i suoi ambiti di discrezionalità sono delineati dalla legge in maniera certamente meno stringente rispetto alla funzione giudicante⁴⁸. Da questo punto di vista, l'attribuzione di maggiori poteri di coordinamento⁴⁹ in capo al dirigente dell'ufficio requirente – a prescindere da una sua valutazione positiva in ragione della più chiara imputabilità dei singoli atti⁵⁰ –, ha

riguardo alla direzione per dire del tribunale di Milano o più in generale degli uffici medi o grandi si pone una serie di problemi che, senza escludere la questione della nomina, attengono al riassetto organizzativo della governance di un'organizzazione molto complessa, sì che appare fallace rappresentare la realtà come quella di "un uomo solo al comando" e si ipotizza invece la creazione di veri e propri consigli di amministrazione per coadiuvare il dirigente, C. Castelli, *La nomina dei dirigenti*, cit.), e tra una giurisdizione dove vi sia un'incidenza di cause di particolare rilievo per la società e una giurisdizione dove tale incidenza sia di scarso valore (seppure, in un'ottica formale, la rilevanza della funzione giurisdizione è eguale a tutti i livelli); esistono, infine, differenze tra le funzioni e i poteri del capo di un ufficio giudicante e quelli del capo di un ufficio requirente (Per un ufficio della procura, il tema della nomina – del processo di nomina, inteso ampiamente e comprensivo della valutazione delle professionalità necessarie –, anche in considerazione delle nuove tendenze alla verticalizzazione sopra evocate, è probabilmente preponderante. (Non è forse un caso, come ho già avuto modo di notare, che l'affaire CSM nasce da un problema relativo alle nomine agli uffici requirenti, e infatti lo conosciamo come il c.d. "caos procure"). Si tratta peraltro di differenze che la normativa secondaria del CSM ha preso in considerazione, se si pone mente agli articoli 17 e 18 del Testo unico del CSM sulla dirigenza giudiziaria che individua indicatori specifici differenziati per la valutazione dei candidati agli uffici direttivi (giudicanti e requirenti) di primo grado di piccole e medie dimensioni e dei candidati agli uffici diretti di primo grado di grandi dimensioni. Sul punto anche D. Cavallini, *La selezione*, cit. p. x.

⁴⁵ Da ultimo, la Circolare sull'organizzazione degli Uffici di Procura" approvata, dopo due anni di lavoro, dall'organo di autogoverno il 16 novembre 2017e che fa ritenere sufficientemente stabilizzata l'interazione tra modello normativo del 2006 e prassi.

⁴⁶ P. Gaeta, *L'organizzazione degli uffici di procura*, in *Questione giustizia online*, 18 dicembre 2019. La reintroduzione con il d.lgs n. 106 del 20 febbraio 2006, così come modificato dalla legge n. 269 del 24 ottobre 2006, di forme di gerarchizzazione interna agli uffici delle procure e, in parte, tra singoli uffici e Procure generali presso le corti d'appello da un lato rispondeva all'esigenza di dare maggiore coerenza alle iniziative requirenti, eliminando elementi di schizofrenia in nome, tra l'altro, del principio costituzionale del buon andamento dell'ufficio; dall'altro mirava alla responsabilizzazione del dirigente «rispetto ai risultati e alle modalità di esercizio dell'azione penale». B. Deidda – M. Guglielmi, *Doveri e responsabilità del pubblico ministero "organo di giustizia, promotore di diritti"*, in *Questione Giustizia*, 2014, 4. S. Leone, *L'ufficio del pubblico ministero tra gerarchia e impersonalità: simul stabunt simul cadent?*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 3, pp. 554-557; F. Dal Canto, *Le trasformazioni della legge sull'ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 3, p. 682. Sul punto, si veda anche G. Di Federico, *Ordinamento giudiziario. Uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, Padova, CEDAM, 2012, p. 341 s.

⁴⁷ P. Gaeta, Intervento alla presentazione del libro di Nicolò Zanon, xxx.

⁴⁸ O. Dominioni, Intervento alla presentazione del libro di Nicolò Zanon, xxx; M. Fabri, *Discrezionalità e modalità di azione del pubblico ministero nel procedimento penale*, in *Polis*, 1997, 2, pp. 171-192. Sul punto, anche C. Guarnieri, *Pubblico ministero e sistema politico*, cit., pp. 32 e 37, F. Dal Canto, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 199-201 e N. Zanòn – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 176.

⁴⁹ Si noti come anche l'articolo 13 del codice etico ponga l'accento sulla nozione di coordinamento («Il pubblico ministero [...] Partecipa attivamente alle iniziative di coordinamento e ne cura opportunamente la promozione»).

⁵⁰ Il problema – come assai bene è stato detto – «non è tanto in sé il fatto di privilegiare l'uno piuttosto che l'altro procedimento, quanto [la] mancanza di programmazione, di obbiettività, di trasparenza e di uniformità nell'esercizio,

avuto l'effetto di spostare proprio sul dirigente la tensione tra la natura discrezionale della funzione requirente⁵¹ e l'assenza di meccanismi efficaci di responsabilizzazione⁵². Ciò ha finito per rendere ancor più sensibile politicamente la figura del dirigente. Non è un caso che l'*affaire* CSM sia declinabile come *affaire* procure, né che il ddl Bonafede si confronti con questo profilo.

2. Il conferimento degli incarichi direttivi

Il problema delle modalità di conferimento degli incarichi direttivi si connette inevitabilmente alla sopra evidenziata rilevanza – strategica e in termini di potere effettivo – dei dirigenti e delle loro funzioni. Tra i temi sollevati nel dibattito italiano più recente, quello della discrezionalità dell'autorità di nomina è venuto in particolare evidenza.

2.1. La discrezionalità nel conferimento

Il tema della discrezionalità nella nomina agli incarichi direttivi ha preso particolare vigore a seguito della riforma dell'ordinamento giudiziario, che sotto questo profilo ha senza dubbio rappresentato un importante punto di svolta. Tale riforma ha trasformato infatti il sistema di conferimento basato prevalentemente sull'anzianità di servizio, tendenzialmente automatico (ma che nella realtà non escludeva precise scelte), a un sistema di valutazione sostanziale che sarebbe corretto considerare non tanto fondato sul merito (acquisito) quanto piuttosto sulla idoneità e attitudine allo svolgimento di specifiche funzioni dirigenziali⁵³. La valutazione avviene infatti per mezzo di un apparato articolato di indicatori di merito e indicatori attitudinali generali e specifici.

Nel far ciò, la nuova disciplina ordinamentale ha cercato di contenere la discrezionalità dell'organo deputato al conferimento degli incarichi, e dunque alla valutazione di sintesi di tali indicatori, attraverso un approccio che è stato definito «quasi da disciplina secondaria» e che tale appare in misura ancor più evidente «se si pone mente alle norme di legge previgenti, che delineavano principi molto generali, rimettendo all'organo di amministrazione il loro sviluppo concreto»⁵⁴. Allo stesso tempo, la normativa si è trovata costretta a rinviare all'organo di garanzia la definizione più precisa – d'intesa con il Ministro della giustizia⁵⁵ – degli stessi

che rischia costantemente di diventare arbitrio», V. Pacileo, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*, Torino, UTET, 2011, p. 207.

⁵¹ Inclusi, ad esempio, l'assicurazione del «corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale e il rispetto delle norme sul giusto processo da parte del suo ufficio» (art. 1.2 d.lgs n. 106 del 20 febbraio 2006), la determinazione dei criteri di assegnazione procedimenti (art. 1.6[b-c]), il potere di revoca (art. 2.2). Entro tale quadro, il procuratore generale presso la corte d'appello ha il potere di verificare il corretto e uniforme esercizio dell'azione penale e dell'esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici, potendo anche acquisire dati e notizie dalle procure della Repubblica del distretto e inviando al Procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione annuale (art. 6). Tuttavia, la dottrina ha inquadrato i poteri del Procuratore generale non in un'ottica gerarchica, bensì funzionale all'esercizio della funzione disciplinare da parte del Procuratore generale della Corte di cassazione, N. Zanòn – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura* cit. p. 185. Anche Ma anche se così non fosse, permarrebbero in ogni caso problemi di carente *accountability* democratica dei procuratori generali e della struttura del pubblico ministero nel suo insieme.

⁵² C. Guarnieri, *Pubblico ministero e sistema politico*, cit., pp. 32 e 37.

⁵³ Nel nuovo quadro, l'anzianità ha carattere residuale come criterio di valutazione acquisendo il carattere principale di criterio di legittimazione.

⁵⁴ B. Giangiacomo, *Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce delle circolari del Csm e le conferme quadriennali*, in Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 2012, 1, p. 160.

⁵⁵ Articolo. La redazione delle circolari e del testo unico del CSM in che misura ha coinvolto il Ministro della giustizia?

indicatori. La materia è stata così integrata negli anni a venire da un'intensa attività di normazione secondaria che ha avuto come punto di arrivo il Testo Unico sulla dirigenza nella sua più recente versione del 2015⁵⁶.

Da questo corpus normativo secondario e dalla complessità degli indicatori ne è derivata la (ineliminabile?) carica discrezionale dell'esercizio del potere di nomina⁵⁷. Tale discrezionalità è peraltro rivendicata dallo stesso organo a livello di affermazione di principio e di prassi⁵⁸, è stata riconosciuta dal suo Presidente in occasione della cerimonia d'insediamento del Consiglio 2014-2018 – che ha parlato di «amplicissima discrezionalità di cui il Consiglio gode nel valutare i requisiti attitudinali e di merito dei magistrati al fine del conferimento di posti direttivi e semi direttivi»⁵⁹ – ed è da ultimo anche sancita dalla giurisprudenza amministrativa⁶⁰. Come scrive il Professor Mauro Volpi nella sua relazione, citando Vladimiro Zagrebelsy: «nelle decisioni del Consiglio deve esservi comunque un margine di discrezionalità che [...] consente al CSM di operare una scelta tra “magistrati non distinguibili sul piano del “merito” e tuttavia che promettono di agire...in modo diverso”».

Dunque, da un lato, la discrezionalità del Consiglio è, descrittivamente parlando, un dato di fatto da più parti riconosciuto; dall'altro, è normativamente collegata a considerazioni attinenti alla natura prettamente costituzionale dell'organo che non è necessario qui ricordare. La questione non appare però definitivamente risolta e si sono riaffacciate – ancor più a seguito dell'*affaire* CSM – proposte provenienti anche da settori della magistratura che riportano l'accento sul criterio dell'anzianità⁶¹. Da questo punto di vista, mi trovo concorde con chi esclude un ritorno alla situazione previgente⁶² o comunque alla rivalutazione del criterio dell'anzianità⁶³.

Se si allarga lo sguardo ad altri ordinamenti europei (in cinque dei quali, peraltro, una regolazione pur minima della nomina dei dirigenti degli uffici giudicanti o requirenti trova accoglimento addirittura in Costituzione)⁶⁴,

⁵⁶

<https://www.csm.it/documents/21768/87326/TestoUnico+dirigenza+giudiziaria+aggiornato+al+26+aprile+2018/c133668c-c288-41de-9ec6-feec99d5b03>. Una ricostruzione della vicenda in xxx.

⁵⁷ D. Cavallini, *La selezione e valutazione*, cit., p. 1453 e bibliografia riportata in nota 16.

⁵⁸ Si pensi anche alla ritrosia del CSM a sviluppare alcuni sistemi di valutazione sperimentali che quantificassero alcuni aspetti della valutazione dei candidati (Convegno MD) o alla introduzione di forme di valutazione da parte dei conigli giudiziari basate sulla sottoposizione di un questionario ai membri della giurisdizione, che è stata così rigettata dal CSM: «La ventilata introduzione di un apposito questionario, seppure ritenuta fonte di un positivo incremento delle fonti di conoscenza, apparirebbe, scrive il Csm, «inscindibilmente legata alla espressione, da parte dei magistrati interpellati, di veri e propri giudizi (positivo o carente) in relazione ai diversi indicatori presi in considerazione, con conseguente rischio di un appiattimento sulle posizioni del confermando o di un ampliamento dei conflitti tra i magistrati dell'ufficio», cit. in D. Cappuccio, *La conferma del dirigente: dall'analisi dei dati alla ricerca di una credibile prospettiva*, 2017, 4, p. x. (Peraltro, in questa occasione modo il CSM delinea l'idea di una magistratura come corpo coeso dove assume importanza centrale il coordinamento e la gestione del pluralismo interno, al di fuori di ogni approccio burocratico.)

⁵⁹ Relazione introduttiva al Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria, pp. 1 e 2.

⁶⁰

⁶¹ Mi riferisco alle proposte elaborate dal direttivo di Autonomia e indipendenza. La corrente fuoriuscita da Magistratura Indipendente ha proposto «l'attribuzione all'anzianità di un rilievo quale criterio autonomo di valutazione da affiancare ai parametri del merito e delle attitudini, e per la reintroduzione delle fasce di anzianità per la considerazione dei candidati» ma anche «Area prospetta nelle sue «Dieci ipotesi per cambiare le regole per le nomine» una valorizzazione dell'anzianità come indice dell'esperienza professionale acquisita, escluso però ogni automatismo valutativo», R. Sanlorenzo, *Le nomine dei dirigenti: banco di prova per la difesa dell'autogoverno*, in *Questione Giustizia*, 2017, 4, p. x.

⁶² F. Gianfrotta, *Direttivi e semidirettivi: indietro non si torna*, in *Questione Giustizia*, 2013, 2-3, pp. 33-43.

⁶³ Faccio peraltro notare a titolo di esempio che il 68% (291) degli direttivi nel quadriennio 2014-2018 è stato assegnato all'unanimità. Circa il 30%, per un totale di 137, ha invece dato luogo a divergenze con alcuni casi che sono stati particolarmente dibattuti ma non mi appaiono critici: si veda *La conferma del dirigente: dall'analisi dei dati alla ricerca di una credibile prospettiva*,

⁶⁴ È il caso del Belgio (articolo 151), della Francia (articolo 65), della Grecia (articolo 90), della Lituania (articoli 84 e 112) e del Lussemburgo (articolo 90).

una distinzione generale va operata tra i modelli ministeriali e i modelli c.d. dell'autogoverno, dove cioè è presente un organo collegiale di garanzia competente nella nomina dei giudici. Al primo modello appartengono ad esempio gli ordinamenti di area tedesca (Germania e Austria) o sottoposti alla sua influenza (Repubblica Ceca). Questi imputano la selezione dei giudici, e dunque dei dirigenti, a un organo politico e perciò discrezionale *par excellence*. Il conferimento avviene sulla base di criteri attitudinali definiti *ex lege*⁶⁵, ma fa eccezione la Repubblica Ceca, dove la discrezionalità dell'autorità politica di nomina⁶⁶ è particolarmente estesa e si pone in termini peraltro molto problematici arrivando a forme di piena discrezionalità politica e non solo tecnico-professionale⁶⁷. Ma ampia discrezionalità ritroviamo anche negli ordinamenti di matrice nordica⁶⁸ o meridionale⁶⁹ che imputino la selezione a organi collegiali (pur laddove, come nei primi, l'autorità di nomina sia formalmente politica), dove ormai il criterio dell'anzianità e la conseguente automaticità sono ampiamente recessivi.

Una precisazione può essere fatta con riguardo proprio agli ordinamenti nordici dove in effetti la *seniority* è su un piano generale elemento conformante il sistema giudiziario. Tuttavia, proprio per la specificità di tali ordinamenti – non ultimo l'accesso in magistratura dopo lungo tirocinio e la particolare rilevanza della

⁶⁵ In Germania in particolare, il quadro giuridico della nomina agli incarichi direttivi è costituito a livello generale dall'articolo 33(2) del Grundgesetz per il quale «Ogni cittadino tedesco ha, secondo le proprie attitudini, qualificazioni e specializzazione professionali, parità di accesso agli uffici pubblici». In maniera più specifica, per la nomina a presidente di giurisdizione sono richieste pregresse esperienze nell'amministrazione della giurisdizione (ad esempio come vicepresidenti o presidenti di sezione o quali magistrati distaccati presso il Ministro della giustizia) e costituiscono elementi di valutazione le capacità effettive di gestione e di leadership (capacità di adattamento e di accettare rilievi critici, flessibilità e apertura a innovazioni giuridiche e istituzionali, capacità di delegare i compiti e di lavorare in gruppo, di cooperare e risolvere conflitti, etc. In genere, i presidenti di giurisdizione in Germania non sono scelti all'interno dell'ufficio che sono chiamati a dirigere al fine di neutralizzare eventuali conflitti interni all'ufficio.

⁶⁶ Il Presidente della Repubblica per i presidenti di corte d'appello e il Ministro della giustizia per i presidenti di tribunale.

⁶⁷ La nomina del dirigente segue una procedura concorsuale ma è addirittura prevista la possibilità per l'autorità di nomina di discostarsi dagli esiti della stessa.

⁶⁸ In Danimarca, è formalmente il Ministro della giustizia a nominare i presidenti di giurisdizione (al pari degli altri giudici) sulla base della proposta motivata fatta dal Consiglio per le nomine giudiziarie. Particolare accento è posto sulle qualità di leadership spesso valutato attraverso una prova condotta da una società di consulenza privata, mentre non sono richieste preve esperienze in ambito organizzativo o gestionale e il criterio dell'anzianità non trova formale accoglimento.

In Olanda, dove pure è formalmente il Ministro della giustizia a nominare i presidenti di giurisdizione su proposta del Consiglio della magistratura a seguito di una procedura selettiva pubblica, è teoricamente possibile (e talvolta accade) che siano nominati presidenti di giurisdizione ex giudici che siano passati ad altre funzioni extragiudiziarie. È comunque richiesta una esperienza importante come giudice e in materia gestionale.

In Svezia, i presidenti di giurisdizioni sono nominate dal Ministro della giustizia a seguito di un concorso pubblico basato su criteri di merito e competenza gestito da un'autorità indipendente a maggioranza togata (Proposals Board). Pur non essendo previsti dal punto di vista formale requisiti specifici quali l'esperienza in ambito gestionale, l'aver ricoperto incarichi direttivi o semi-direttivi, l'anzianità di servizio, etc., questa tende di fatto a dare particolare enfasi alle capacità gestionali. Il Board propone con debita motivazione al Ministro una rosa di candidati più adatti alla posizione e il Ministro decide potendo anche orientarsi su una persona non presente nella proposta dell'autorità. In tal caso deve però comunque sottomettere nuovamente la questione al Board che deve dare il proprio assenso.

Le informazioni sono ricavate dalla documentazione di supporto per la preparazione del Parere n. 19 del CCJE - Questionnaire for the preparation of CCJE Opinion No. 19 (2016) : "The role of Court Presidents", <https://www.coe.int/en/web/ccje/avis-n-19-sur-le-role-des-presidents-de-tribunaux> .

⁶⁹ In Francia, dove la nomina è frutto di una codecisione *Conseil supérieur de la magistrature*-Ministro, il primo tiene conto di un insieme di capacità attitudinali (giuridiche, gestionali, caratteriali, etc.) il cui sviluppo trova particolare supporto nelle attività dell'*Ecole nationale de la magistrature*. Al contrario, la valutazione del Ministro è largamente discrezionale, pur tendendo egli a uniformarsi alle proposte provenienti dal Consiglio.

In Spagna, il CGPJ nomina i presidenti di giurisdizione TS a partire da una rosa di tre candidati definita da una sua commissione interna conformemente a criteri di merito e attitudinali predefiniti – in maniera invero piuttosto generica – dallo stesso *Consejo* (si vedano in particolare gli articoli 10 et 11 del Regolamento interno). Il criterio dell'anzianità costituisce criterio di legittimazione alle diverse funzioni.

formazione pratica, «la seniority corrisponde [...] a una reale acquisizione di competenze. Pertanto più che di seniority tout court si dovrebbe parlare di esperienza in servizio»⁷⁰. In altre parole, il concetto di anzianità assume dunque una connotazione differente rispetto agli ordinamenti meridionali, nei quali essa è anche all'origine di disfunzioni connesse alla minore coesione attorno a valori e principi (anche organizzativi) omogenei. Per dirla ancora con Daniela Piana, negli ordinamenti dell'Europa meridionale «chi occupa la posizione del direttivo [...] è obbligato a svolgere funzioni che non possono ridursi alla "direzione". Si dirige se la parte della piramide subordinata è coesa e allineata. Ma quando la coesione e l'allineamento non si danno, invece di dirigere si svolgono funzioni più articolate, che vanno dalla comprensione, mappatura, valutazione e adeguata allocazione delle risorse umane, alla tessitura di rapporti di collaborazione orientata al servizio per il cittadino con le istituzioni circostanti, al fund raising, alla gestione dei rapporti con i media, alla gestione – occorre dirlo – di conflitti interni alla organizzazione. Questi ultimi infatti sono ancora più possibili (non diciamo oggettivamente probabili) in quegli assetti organizzativi che non regolano ex ante il conflitto attraverso una socializzazione conforme a standard unici dettati da figure apicali legittime in quanto senior (modello nordico, di cui abbiamo detto)»⁷¹. Si tratta, in altre parole, di una complessità la cui gestione il criterio dell'anzianità non è in grado di garantire.

Da ultimo, rilevo che il Parere n. 19 del CCJE, nel suggerire la fissazione di criteri per la selezione dei dirigenti, include oltre al merito, alle competenze quali emergono anche dalle qualifiche pregresse, alle capacità organizzative, anche una nozione di larga interpretazione come la "integrity"⁷², senza menzionare l'anzianità. In breve, l'esistenza di forme di discrezionalità anche ampie mi pare incontrovertibile anche alla luce di un primissimo esame comparato.

2.2. Dalla discrezionalità alla leggibilità

A mio parere, l'attenzione andrebbe allora più correttamente spostata dall'esistenza/ammissione della discrezionalità dell'organo di nomina ai margini di tale discrezionalità, dunque agli strumenti che permettano una verifica della stessa e della sua congruenza: in altri termini, la chiarezza delle scelte⁷³. Questo aspetto può essere esaminato distinguendo due dimensioni. La prima attiene ai soggetti coinvolti nel processo di selezione o conferma del dirigente attraverso l'esercizio di funzioni di natura consultiva o giurisdizionale. Nel caso italiano, è previsto in effetti l'intervento di una pluralità di soggetti interni (ad es. il presidente uscente in caso di prima nomina, i consigli giudiziari, etc.) ed esterni (avvocatura, giustizia amministrativa in sede di impugnazione)⁷⁴. Questo quadro, pur migliorabile sotto certi profili⁷⁵, costringe il CSM a un esercizio del proprio potere entro binari definiti, e al limite comporta problemi nella durata del trattamento delle pratiche.

⁷⁰ D. Piana, *Capi, direttivi o funzioni apicali*, cit., p. 102, che così prosegue: «Il prestigio che caratterizza le posizioni apicali delle magistrature di tipo burocratico nordico è elevato. Ciò accade anche in ragione della esiguità del numero dei magistrati che raggiungono tali posizioni».

⁷¹ D. Piana, *Capi, direttivi o funzioni apicali*, cit. p. 109 che chiude chiedendosi: «In una magistratura che si è andata configurando come plurale e complessa quale configurazione deve avere la professionalità di chi si trova a occupare posizioni apicali?».

⁷² Punto 39.

⁷³ In questo senso D. Piana, *Capi, direttivi o funzioni apicali*, cit., p. 110.

⁷⁴ D. Cavallini, *La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti*, cit. di: A titolo di esempio, nel 2008 su oltre 320 delibere emanate ne sono state impuginate il 13% e annullate il 2%; nel 2009 su circa 400 delibere emanate ne sono state impuginate il 17% e annullate il 3%¹², V. Maccora, *La dirigenza degli uffici giudiziari nella esperienza del Consiglio superiore della magistratura negli anni 2006/2010*, in *Questione Giustizia*, 2013, 2-3, p. x.

⁷⁵ C'è ad esempio chi propone di creare un organismo consultivo indipendente di tecnici esterni di provenienza accademica per valutare i candidati, C. Castelli, *La nomina dei dirigenti: problema dei magistrati o del servizio?*, in *Questione Giustizia online*, 9 giugno 2020.

Sotto questo profilo, lo sguardo comparato ci stimola a riflettere sull'approccio diversificato in altri ordinamenti.

Nei già menzionati ordinamenti di area tedesca il quadro procedurale è assai debole, pur ponendosi in termini problematici per la sola Repubblica Ceca. Gli ordinamenti nordici danno luogo a loro volta a un modello articolato. Ad esempio, in Danimarca, per le nomine giudiziarie (per tutti i giudici), gioca un ruolo anzitutto il Consiglio per le nomine giudiziarie (CNG), organo misto composto per metà da giudici e per metà da membri esterni. Questo ha il compito di proporre al Ministro della giustizia un candidato per ogni posizione vacante; la proposta deve essere motivata e deve riportare anche i pareri contrari. Spesso il CNG richiede inoltre ai candidati di sottoporsi a un esame delle capacità direttive (*leadership*), conducendo audizioni. Inoltre, l'assemblea plenaria dei giudici della giurisdizione interessata redige a uso del CNG un parere motivato e per i tribunali distrettuali è previsto anche il parere del presidente uscente. Nella prassi, il Ministro ha sino ad ora sempre seguito le proposte del CNG, ma qualora intenda discostarsene ha l'obbligo di informare la commissione parlamentare per gli affari giuridici⁷⁶.

Una molteplicità di interventi, ma di natura perlopiù "passiva", è talvolta presente negli ordinamenti meridionali, dove tuttavia il processo tende a essere perlopiù centralizzato. Ciò vale particolarmente per la Francia, dove il *Conseil supérieur de la magistrature* esamina i dossier dei candidati i quali sono successivamente sottoposti ad audizione. Salvo l'audizione, le fonti di informazione sono perlopiù sganciate dalla concreta procedura di selezione⁷⁷, mentre la decisione finale è assunta congiuntamente con il Ministro della giustizia secondo la procedura cosiddetta della *double clef*, sotto forma di proposta del *Conseil*⁷⁸. Si tratta di una procedura a grandi linee simile a quella per la nomina degli altri giudici, per i quali però l'impulso rispetto alle candidature proviene dagli uffici interni al Ministero e il *Conseil* partecipa in una seconda fase esprimendo un parere conforme⁷⁹. Come si è detto, proprio l'esigenza di conformare la procedura alle specificità della dirigenza sono all'origine del rapporto Canivet del 2 settembre scorso.

Se il complicato quadro degli indicatori lascia aperti ampi e per taluni eccessivi spazi di discrezionalità, sarebbe probabilmente opportuno non tanto o non solo una loro semplificazione, ma piuttosto la costruzione di dispositivi che migliorino la leggibilità e la comprensibilità delle decisioni del Consiglio. In definitiva, è una piena leggibilità *ex post* della sintesi valutativa degli indicatori operata dall'organo competente che può aiutare a superare le attuali difficoltà. C'è chi ha posto l'accento sull'importanza della motivazione⁸⁰ o sulla opportunità di repertoriare la prassi consiliare, come si fa per la materia disciplinare⁸¹: attività a cui può validamente contribuire l'apporto degli specialisti⁸² (e viene qui in evidenza, sia detto per inciso, il ruolo "costituzionale" dell'accademia e della ricerca). Si tratta di sottolineature importanti e che non si escludono

⁷⁶ Interessante è anche il caso olandese, dove il Consiglio della magistratura, organo misto di nomina ministeriale per metà composto di giudici per metà di componenti esterni alla magistratura, propone la nomina dei presidenti di giurisdizione al Ministro della giustizia. La proposta del Consiglio risulta a sua volta da una procedura concorsuale curata da un comitato di selezione misto composto dal presidente del Consiglio della magistratura, da un altro suo membro e da due membri della corte, che procede anche ad audizioni dei candidati e delle commissioni consultive rappresentanti i magistrati e gli impiegati della corte.

⁷⁷ Non coordinate con essa: in questo senso ho usato il termine passivo

⁷⁸ In Grecia pure il sistema tende a essere centralizzato nel Consiglio supremo giudiziario, e in Spagna nel *Consejo General del Poder Judicial*. In Grecia, l'articolo 90 della Costituzione, nell'assegnare le decisioni sullo *status* dei giudici al Consiglio supremo, prevede che per la nomina alle funzioni di primo presidente di corte d'appello (al pari di altre categorie tra cui i consiglieri di corte suprema) tale organo sia integrato da membri aggiuntivi indicati dalla legge.

⁷⁹ In Francia (articolo 65 della Costituzione), la nomina dei primi presidenti di corte d'appello e dei presidenti di tribunale "de grande instance" (al pari dei consiglieri di cassazione) segue una proposta da parte del Consiglio superiore della magistratura, laddove per tutti gli altri magistrati la proposta è ministeriale e il Consiglio deve fornire un parere conforme.

⁸⁰ V, Maccora, *La dirigenza degli uffici giudiziari*, cit.

⁸¹ Gaetano Silvestri, Intervento al Seminario (?)

⁸² Cavallini, e articolo su *Questione giustizia*

a vicenda, anzi, e per il loro carattere apparentemente minore ma nella realtà essenziale mi pare significativo rimarcare la presenza nel dibattito attuale, riportandole a sistema. Entro tale solco si pone anche la proposta dell'audizione contenuta nel ddl Bonafede, che ha riscontrato generale apprezzamento e che è pure presente in altri ordinamenti⁸³ e si presta a integrare altri fattori di pubblicità già presenti⁸⁴.

3. *Brevi considerazioni conclusive*

Le riflessioni qui brevemente sviluppate partono dalle circoscritte vicende dell'affaire CSM per abbracciare il tema più ampio della funzione dei dirigenti degli uffici giudiziari negli ordinamenti contemporanei. Nella prima parte dell'intervento ho inteso porre l'accento sulla distinzione tra due dimensioni costituzionali: quella delle funzioni dei dirigenti e quella del loro potere. Entrambe chiamano in causa le caratteristiche dei processi di selezione, su cui mi focalizzo nella seconda parte per richiamare l'attenzione sul fatto che la discrezionalità è connaturata a tali processi e lo è in misura ancor maggiore laddove la complessità funzionale degli organi sia particolarmente elevata. Ho allo stesso tempo sottolineato che, in quanto tale, la discrezionalità la si esercita entro margini predefiniti a livello generale dal legislatore e, nella prassi, da una molteplicità di soggetti interni ed esterni alla magistratura. Infine, essa è sottoposta a verifica, tanto più efficace quanto più si consolida la sua leggibilità.

Le conclusioni che vorrei trarre in maniera molto sintetica riguardano sia le vicende contingenti dell'affaire CSM, sia il tema più ampio della dirigenza giudiziaria.

Quanto al primo aspetto, ritengo l'affaire CSM, al cuore, un problema di nomina di un dirigente dotato di "potere" effettivo nel senso descritto ai paragrafi 1.2 e 1.3. Ne deriva che disfunzioni di questo genere possono essere affrontate principalmente attraverso l'introduzione di controlli effettivi sull'esercizio di tale potere⁸⁵. Ciò rimanda, in definitiva, all'annosa questione dell'organizzazione del pubblico ministero e dei principi che devono sovrintendere all'esercizio della sua funzione a partire dal tema della fissazione di priorità nell'esercizio dell'azione penale.

È dunque a mio parere un grave errore di prospettiva chiamare nuovamente in causa il CSM in quanto tale. Il problema contingente che ha animato le cronache politico-giudiziarie dell'ultimo anno e mezzo non mi pare risolvibile attraverso uno svilimento dell'organo CSM e della sua discrezionalità, che possono anzi essere cause di mali ancor peggiori. Come si è detto, la discrezionalità del CSM va preservata senza temerla ed è anzi da ritenersi tanto più necessaria quanto più complesso è il quadro delle funzioni esercitate dal nominando. Essa deve certo assumere carattere prevalentemente tecnico-professionale, se vogliamo anche "politico" ma in senso molto ampio.

Su questo fronte, l'analisi qui condotta, sulla scorta di indicazioni ricavabili da altri ordinamenti, indica come la strada da seguire sia piuttosto quella di assicurare la congruenza di tale discrezionalità attraverso il rafforzamento della sua leggibilità e comprensione sia dagli addetti ai lavori e dagli operatori del settore, sia ovviamente dal cittadino. La discrezionalità è infatti tale (e non arbitrarietà), proprio in quanto finalizzata⁸⁶ a un preciso modello professionale di dirigente giudiziario che, pur collegandosi alle molteplici esigenze funzionali del dirigente, non è dato *a priori*. Esso piuttosto si costruisce progressivamente attraverso la disciplina legislativa, il corpo normativo secondario che specifica la prima e materialmente nel dialogo interno

⁸³ Fra quelli qui menzionati, in Francia e negli ordinamenti nordici.

⁸⁴ Ad esempio la seduta pubblica di discussione e votazione, V. Maccora, *La dirigenza degli uffici giudiziari*, cit.

⁸⁵ S. Benvenuti, *Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in Osservatorio AIC, 2020, 1, pp. 21-24

⁸⁶ M. Michelozzi Il fascino discreto della carriera. Dirigenza giudiziaria: proposte a confronto, in *Questione Giustizia*, 22 gennaio 2018.

alla magistratura (dove ha trovato una formalizzazione nell'articolo 14 del Codice etico approvato dall'ANM) ed esterno ad essa.

Si è detto che «nel passato il profilo del buon dirigente coincideva con quello del magistrato onesto, indipendente e capace professionalmente. Erano tempi in cui le modalità del lavoro giudiziario non erano né qualitativamente né quantitativamente paragonabili a quelle attuali, conseguentemente poteva reggere la presunzione che un buon magistrato era di per sé idoneo a essere un buon dirigente e conseguentemente si privilegiava l'anzianità nella scelta comparativa, da intendersi come maggiore esperienza professionale acquisita»⁸⁷. Oggi tale modello non è certo più valido. Quale che sia tale modello, mi pare però doveroso sottolineare oggi che «la riforma dello scorso decennio ha prodotto, secondo un'opinione largamente diffusa, una generazione di dirigenti la cui qualità media è complessivamente superiore rispetto al tempo in cui la scelta era orientata soprattutto a valorizzare l'esperienza, intesa alla stregua di mera anzianità di servizio ovvero come pregresso svolgimento di analoghi incarichi»⁸⁸.

⁸⁷ V. Maccora, *La dirigenza degli uffici giudiziari*, cit.

⁸⁸ D. Cappuccio, *La conferma del dirigente: dall'analisi dei dati alla ricerca di una credibile prospettiva*, in *Questione Giustizia*, 2017, 4, p. x.