

Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi

Francesco Pallante e Livio Pepino *

Sommario: 1. Un'attività suscettibile di influire sull'autonomia e sull'indipendenza della magistratura. – 2. Quali e quanti sono gli incarichi direttivi e semidirettivi? – 3. La normativa vigente: riferimenti essenziali. – 4. La riforma prospettata dalla legge delega n. 71/2022. – 5. Le nomine dei dirigenti tra realtà e leggende metropolitane. – 6. Indicatori attitudinali: per quali dirigenti? – 7. Come accertare le attitudini? – 8. *Iter* delle nomine e temporaneità degli incarichi dirigenziali. – 9. Pubblicità e trasparenza. – 10. Una considerazione finale.

1. Un'attività suscettibile di influire sull'autonomia e sull'indipendenza della magistratura

Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi ai vertici degli uffici giudiziari è una delle più delicate questioni che possano interessare la magistratura. Trattandosi – come sancito dalla Corte costituzionale – di attività riconducibile, nello stesso tempo, all'ambito delle assegnazioni, dei trasferimenti e delle promozioni¹, la relativa competenza spetta, ai sensi dell'art. 105 Cost., al Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), tenuto a provvedervi sulla base di quanto stabilito dalle norme dell'ordinamento giudiziario (la cui definizione è riservata alla legge dall'art. 108 Cost.).

Anche al di là delle distorsioni penalmente rilevanti, che hanno fatto scandalo negli ultimi anni², non è necessario spendere molte parole per argomen-

* Francesco Pallante è autore dei paragrafi 1-4; Livio Pepino dei paragrafi 5-10.

¹ Così la sentenza n. 380 del 2003 della Corte costituzionale, in cui si legge che «il conferimento degli uffici direttivi incide sullo *status* di magistrato, attenendo ad un atto di “assegnazione” ad un ufficio, nonché ad un atto di “trasferimento” e di “promozione”» (punto 3 del Considerato in diritto).

² Sul generale contesto politico in cui si inserisce l'intervento del legislatore delegante qui in commento, cfr. V. MACCORA, *La dirigenza degli uffici giudiziari: luci e ombre della riforma*, in *Questione Giustizia*, n. 2-3, 2022, 59 ss.

tare quanto le scelte sull'attribuzione di tali incarichi possano incidere sull'autonomia e sull'indipendenza della magistratura: è sufficiente immaginare quel che inevitabilmente accadrebbe se il potere di compiere scelte tanto delicate sulla carriera dei magistrati fosse affidato, anziché all'organo di autogoverno, a un superiore gerarchico o al potere esecutivo.

2. Quali e quanti sono gli incarichi direttivi e semidirettivi?

Quali, in concreto, siano gli incarichi direttivi e semidirettivi è la legge a stabilirlo. L'art. 10 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 li classifica a seconda che riguardino le funzioni giudicanti o le funzioni requirenti, dando vita al quadro che segue.

Iniziando dalle funzioni giudicanti:

- funzioni semidirettive giudicanti di primo grado: sono quelle di presidente di sezione presso il tribunale ordinario, di presidente e di presidente aggiunto della sezione dei giudici unici per le indagini preliminari (Gip) (comma 7);
- funzioni semidirettive giudicanti elevate di primo grado: sono quelle di presidente della sezione dei Gip negli uffici aventi sede nelle città di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia (comma 8);
- funzioni semidirettive giudicanti di secondo grado: sono quelle di presidente di sezione presso la corte di appello (comma 9);
- funzioni direttive giudicanti di primo grado: sono quelle di presidente del tribunale ordinario e di presidente del tribunale per i minorenni (comma 10);
- funzioni direttive giudicanti elevate di primo grado sono quelle di presidente del tribunale ordinario negli uffici aventi sede nelle città di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia e di presidente dei tribunali di sorveglianza (comma 11);
- funzioni direttive giudicanti di secondo grado: sono quelle di presidente della corte di appello (comma 12);
- funzioni direttive giudicanti di legittimità: sono quelle di presidente di sezione della Corte di cassazione (comma 14);
- funzioni direttive superiori giudicanti di legittimità: sono quelle di presidente aggiunto della Corte di cassazione e di presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche (comma 15);
- funzioni direttive apicali giudicanti di legittimità: sono quelle di primo presidente della Corte di cassazione (comma 16).

Passando alle funzioni requirenti:

- funzioni semidirettive requirenti di primo grado: sono quelle di procuratore aggiunto presso il tribunale (comma 7);

- funzioni semidirettive requirenti di coordinamento nazionale: sono quelle di procuratore nazionale aggiunto (comma 7 *bis*);
- funzioni semidirettive requirenti di secondo grado: sono quelle di avvocato generale presso la corte di appello (comma 9);
- funzioni direttive requirenti di primo grado: sono quelle di procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario e di procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni (comma 10);
- funzioni direttive requirenti elevate di primo grado: sono quelle di procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario nelle città di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia (comma 11);
- funzioni direttive requirenti di secondo grado: sono quelle di procuratore generale presso la corte di appello (comma 12);
- funzioni direttive requirenti di coordinamento nazionale: sono quelle di procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (comma 13);
- funzioni direttive requirenti di legittimità: sono quelle di avvocato generale presso la Corte di cassazione (comma 14);
- funzioni direttive superiori requirenti di legittimità: sono quelle di procuratore generale aggiunto presso la Corte di cassazione (comma 15);
- funzioni direttive apicali requirenti di legittimità: sono quelle di procuratore generale presso la Corte di cassazione (comma 16).

Com'è evidente, tra incarichi direttivi e semidirettivi, giudicanti o requirenti, il numero dei posti in palio è significativo: secondo gli ultimi dati, gli incarichi direttivi ammontano a 490³, mentre quelli semidirettivi sono 832⁴, a fronte di un organico complessivo di 10.588 unità⁵. Inevitabile che un così

³ Legge 5 marzo 1991, n. 71, Tabella B sul ruolo organico della magistratura ordinaria (così come da ultimo modificata dall'art. 34, comma 2, del d.l. 1° marzo 2022, n. 17, convertito con modificazioni nella legge 27 aprile 2022, n. 34).

⁴ Così è calcolato nei Comunicati di Area Democratica per la Giustizia intitolati *Ripensare l'organico delle funzioni semidirettive* del 12 gennaio 2021 (www.areadg.it/areacsm/ripensare-l-organico-delle-funzioni-semidirettive) e *I ruoli dirigenziali come ripensarli* dell'11 aprile 2021 (www.areadg.it/areacsm/i-ruoli-dirigenziali-come-ripensarli).

⁵ Questo dato è tratto dalla *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022* del Primo Presidente della Corte di cassazione Pietro Curzio. La *Relazione*, che è stata presentata in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario svoltasi presso la stessa Corte il 26 gennaio 2023, è reperibile al seguente indirizzo: https://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/dettaglio_ecs.page?contentId=ECS27898.

Va segnalato che non tutti i posti in organico sono coperti. Stando ai dati contenuti nella stessa *Relazione*, risultano vacanti 1458 posti: la scopertura, attualmente, è quindi del 13,7%, ma è destinata a salire per la cessazione dal servizio dei magistrati che, prossimamente, saranno collocati a riposo.

consistente numero di incarichi da assegnare influisca, anche quantitativamente, sul lavoro del CSM.

3. La normativa vigente: riferimenti essenziali

Nelle sue linee essenziali – dettate dall'art. 11, commi 3 e 4, della legge 24 marzo 1958, n. 195⁶ – la procedura per l'assegnazione degli incarichi prevede che l'istruttoria sia affidata alla V Commissione referente del CSM (composta da sei magistrati, di cui quattro togati e due laici) e che la decisione finale sia assunta dal *plenum* del CSM, su proposta della Commissione formulata di «concerto» con il ministro della Giustizia limitatamente alle capacità del candidato in tema di organizzazione dei servizi (vale a dire, all'ambito delle residue competenze che l'art. 110 Cost. mantiene in capo al ministro: «l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia»)⁷.

Quanto ai requisiti richiesti ai candidati e ai criteri seguiti per il conferimento delle funzioni direttive e semidirettive, è all'art. 12 del d.lgs. n. 160/2006 che occorre fare riferimento; il Testo unico sulla dirigenza giudiziaria, adottato dal CSM con deliberazione consiliare del 28 luglio 2015⁸, procede quindi a dettagliare la normativa di rango primario⁹.

4. La riforma prospettata dalla legge delega n. 71/2022

A modifica della normativa sopra essenzialmente richiamata interviene ora la legge delega 17 giugno 2022, n. 71¹⁰, individuando, all'art. 2, comma 1,

⁶ Così come da ultimo modificato dall'art. 3-*quinquies*, comma 1, lett. a) e b), del d.l. 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24.

⁷ Sul «concerto» si è pronunciata la Corte costituzionale con la già ricordata sentenza n. 380 del 2003, stabilendo che «il concerto del Ministro sulla proposta iniziale» del CSM «implica solo un vincolo di metodo, e non di risultato» e che, in caso di contrasto insuperabile, «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» (punto 3 del Considerato in diritto). Sul tema vengono in rilievo anche le sentenze della Corte costituzionale n. 379/1992, n. 142/1973 e n. 168/1968.

⁸ Così come modificato dalle deliberazioni consiliari del 15 giugno 2016 e del 26 aprile 2018.

⁹ Il Testo unico è consultabile al seguente indirizzo Internet: <https://www.csm.it/documents/21768/87326/Testo+Unico+sulla+Dirigenza+Giudiziaria/c133668c-c288-41de-9ec6-feecc99d5b03>.

¹⁰ Sull'*iter* di approvazione di tale legge, v. V. MACCORA, *La dirigenza degli uffici giudiziari*, cit., 53 s. e, con riguardo al parere del CSM (reso ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge n. 195/1958), 57 ss.

una serie di principi e criteri direttivi che dovranno essere rispettati dal Governo nell'elaborare «il decreto o i decreti legislativi recanti modifiche alla disciplina delle funzioni direttive e semidirettive» (di queste ultime funzioni la *lettera n* della disposizione in commento prevede la riduzione del numero, grazie alla rivisitazione dei criteri attraverso cui sono attualmente individuate).

Quelli previsti dal legislatore delegante sono, in non pochi casi, principi e criteri abbastanza specifici, che, nel complesso, consentono di farsi un'idea quantomeno indicativa della normativa che potrà venire in esito all'approvazione dei decreti legislativi delegati da parte del Governo.

Indicazione di carattere generale è quella, contenuta alla *lettera a*, che prevede l'applicazione ai procedimenti di conferimento o conferma degli incarichi dei principi della normativa che disciplina lo svolgimento del procedimento amministrativo: dunque, economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza, divieto di aggravio (art. 1, commi 1 e 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241). Tra questi, rilievo particolare è attribuito ai principi di pubblicità e trasparenza, grazie alla previsione che tutti gli atti dei procedimenti relativi agli incarichi siano pubblicati (con protezione dei dati sensibili mediante oscuramento) sul sito Intranet del CSM.

Segue l'indicazione – anch'essa, curiosamente, contenuta nella stessa *lettera a* della disposizione, pur avendo un proprio peculiare oggetto – per la quale è vietato a uno stesso magistrato di avere pendenti più di due domande di conferimento d'incarichi (siano essi direttivi o semidirettivi). Inoltre, ai sensi della *lettera i*, è vietata la partecipazione ai concorsi ai magistrati che hanno svolto funzioni direttive o semidirettive (per un periodo d'incarico o, in seguito a conferma, per due periodi), qualora non siano passati cinque anni dall'assunzione delle funzioni (per la prima o la seconda volta) o dalla valutazione negativa dell'attività svolta.

È poi prevista – con indicazione ricorrente alla *lettera b* – la definizione di un ordine di priorità nella trattazione delle domande da parte del CSM: tolta la copertura dei posti di primo presidente e di procuratore generale presso la Corte di cassazione, che hanno la precedenza su tutto, le domande devono venire evase secondo l'ordine cronologico in cui i posti si sono resi vacanti, procedendo in parallelo tra incarichi direttivi e semidirettivi; eventuali deroghe a quest'ordine d'esame sono ammissibili solo in caso di gravi e giustificati motivi.

Definiti tali criteri di carattere preliminare, la successiva indicazione (*lettera c*) investe l'istruttoria per il conferimento dei soli incarichi direttivi. Gli adempimenti previsti in capo alla V Commissione sono piuttosto articolati. Occorre, anzitutto, acquisire il parere del Consiglio dell'ordine degli avvocati competente per territorio (evidentemente di provenienza del candidato, anche se non è specificato) e, in forma riservata ma non anonima, dei magistrati e dei dirigenti amministrativi dell'ufficio giudiziario da cui il candidato proviene; quindi, la Commissione dovrà procedere all'audizione di tutti i candidati (audizioni che saran-

no oggetto di specifica valutazione ai fini della valutazione comparativa dei concorrenti), a meno che il loro numero sia eccessivamente elevato, nel qual caso dovranno comunque essere auditi almeno tre richiedenti (individuati dalla Commissione tenendo conto delle indicazioni di tutti i suoi membri).

Ulteriori indicazioni, contenute nella *lettera d*, riguardano i criteri che devono guidare la valutazione comparativa dei candidati agli incarichi direttivi e semidirettivi. Criterio principe è la titolarità delle specifiche competenze inerenti agli incarichi per cui sia eventualmente prevista una particolare specializzazione; seguono (oltre a quanto già previsto dall'art. 12, commi 10-12, del d.lgs. n. 160/2006)¹¹: (1) la conoscenza dei servizi prestati dall'ufficio alla cui guida si concorre, (2) la capacità di analisi ed elaborazione dei dati statistici, (3) la conoscenza delle norme ordinamentali, (4) la capacità di organizzare il lavoro giudiziario in modo efficiente (ai sensi della *lettera e*, le attitudini organizzative possono altresì essere ricavate da esperienze maturate a seguito di collocamento fuori ruolo, ma a condizione che si tratti di esperienze foriere di competenze coerenti con l'incarico a cui si aspira) e (5) le risultanze delle ispezioni svolte negli uffici presso cui il candidato già svolge o ha svolto funzioni direttive o semidirettive. In caso di parità nella valutazione del merito e delle attitudini, la *lettera f* prevede che si faccia ricorso al criterio dell'an-

¹¹ I commi 10 e 11 dell'art. 12 del d.lgs. n. 160/2006 prevedono che:

– per il conferimento delle funzioni giudicanti e requirenti semidirettive di primo grado, elevate di primo grado (solo giudicanti), di secondo grado e delle funzioni giudicanti e requirenti direttive di primo grado e elevate di primo grado siano valutate: (1) le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e di coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti, (2) i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati, (3) ogni altro elemento, acquisito anche al di fuori del servizio in magistratura, che evidenzia l'attitudine direttiva;

– per il conferimento delle funzioni giudicanti e requirenti direttive di legittimità, superiori di legittimità e apicali di legittimità il candidato debba aver svolto, alla data della vacanza del posto da coprire, funzioni di legittimità per almeno quattro anni e che siano valutate: (1) le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e di coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti, (2) i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati anche prima dell'accesso alla magistratura, (3) ogni altro elemento che possa evidenziare la specifica attitudine direttiva.

Il comma 12 dell'art. 12 del d.lgs. n. 160/2006 precisa cosa debba intendersi per «attitudine direttiva», disponendo che, per tutti i conferimenti di funzioni, tale attitudine sia valutata in riferimento: (1) alla 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, (2) alla propensione all'impiego di tecnologie avanzate, (3) alla capacità di valorizzare le attitudini dei magistrati e dei funzionari, nel rispetto delle individualità e delle autonomie istituzionali, (4) alla capacità di operare il controllo di gestione sull'andamento generale dell'ufficio, (5) alla capacità di ideare, programmare e realizzare, con tempestività, gli adattamenti organizzativi e gestionali, (6) alla capacità di dare piena e compiuta attuazione a quanto indicato nel progetto di organizzazione tabellare.

zianità; se, tuttavia, dovesse risultare una «significativa sproporzione» (non meglio precisata) di genere, su base nazionale e distrettuale, per la copertura di posti direttivi e semidirettivi analoghi a quello oggetto di concorso, allora, anziché al più anziano, occorrerà dare precedenza al candidato appartenente al genere meno rappresentato.

Una serie di indicazioni specifiche riguardano, poi, i casi in cui la valutazione comparativa riguardi una domanda non di prima assegnazione, bensì di conferma, decorsi quattro anni dal conferimento iniziale (secondo quanto previsto dagli artt. 45 e 46 del d.lgs. n. 160/2006, espressamente richiamati dal legislatore delegante). In tali casi, ulteriori criteri di valutazione previsti dalla *lettera g* sono: (6) i pareri espressi dai magistrati dell'ufficio (da acquisirsi con modalità definite dal CSM), (7) il parere del presidente del tribunale, se la conferma riguarda il procuratore della Repubblica, o del procuratore della Repubblica, se la conferma riguarda il presidente del tribunale, (8) le osservazioni del Consiglio dell'ordine degli avvocati, (9) i provvedimenti tabellari e organizzativi redatti dal magistrato in valutazione (provvedimenti che sono sottoposti all'approvazione del CSM e la cui mancata approvazione sarà, ai sensi della *lettera l*, oggetto di specifica valutazione in caso di partecipazione a ulteriori concorsi) e (10) a campione, i rapporti redatti dal candidato alla conferma nei riguardi dei magistrati dell'ufficio o della sezione ai fini delle loro valutazioni di professionalità.

In caso si tratti di conferimento delle funzioni giudicanti e requirenti direttive di primo grado, elevate di primo grado (ma solo giudicanti), di legittimità, superiori di legittimità, apicali di legittimità e semidirettive di primo grado, elevate di primo grado, di secondo grado o di conferma nelle funzioni direttive è altresì previsto che sia oggetto di valutazione la capacità di dare piena e compiuta attuazione a quanto indicato nel progetto organizzativo redatto dal candidato (*lettera m*).

Due ulteriori indicazioni investono la valutazione dell'incarico direttivo o semidirettivo eventualmente già svolto. Secondo quanto stabilito dalla *lettera h*, la valutazione dell'attività svolta deve comunque essere effettuata, anche qualora il magistrato titolare dell'incarico non richieda di essere confermato, di modo che tale valutazione sia presa in considerazione in caso di successive richieste di conferimento di nuovi incarichi direttivi o semidirettivi. Inoltre, ai sensi della *lettera l*, la «reiterata mancata approvazione» da parte del CSM dei provvedimenti organizzativi predisposti dai magistrati titolari di incarichi direttivi è causa ostativa alla conferma nella funzione.

5. Le nomine dei dirigenti tra realtà e leggende metropolitane

Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi è, tra le attribuzioni del CSM, non solo – come si è detto in apertura – la più delicata ma anche

quella maggiormente spinosa e, in termini di risultati, la più problematica. Di qui le molte pressioni per un intervento legislativo in grado di rendere le nomine più trasparenti e, soprattutto, più razionali. Pressioni eterogenee ma con un riferimento costante alla *vulgata* secondo cui le (incontestabili) difficoltà e inadeguatezze riscontrate al riguardo sono un'emergenza recente, frutto della composizione del CSM e del cosiddetto "strapotere delle correnti" su cui occorre, conseguentemente, intervenire¹². Non è, questa, peraltro, la realtà. Negli ultimi decenni i magistrati e l'organo di governo autonomo ci hanno messo del loro per avvalorare tale tesi (basti ricordare l'*affaire* Palamara, triste spaccato di un metodo e di una cultura da Suburra¹³), ma le cause del fenomeno sono assai più profonde. Le protezioni e gli appoggi, richiesti e concessi, hanno, anche per i magistrati¹⁴, radici antiche se è vero che già oltre un secolo fa la legge n. 438/1908 vietava a giudici e pubblici ministeri di ricorrere alle raccomandazioni di politici o avvocati per ottenere facilitazioni in carriera o promozioni e che il divieto, pur ribadito, durante il fascismo, da una circolare del guardasigilli Rocco del febbraio del 1930, era sistematicamente violato, al punto che uno dei successori di Rocco, Dino Grandi, si sentì in dovere di richiamarlo con il telegramma-circolare n. 2473 del 7 maggio 1940 in cui si sottolineava la necessità (quantomeno) di evitare il flusso e la permanenza a Roma dei magistrati che assediavano i componenti del CSM per tutto il tempo in cui gli stessi erano impegnati negli scrutini o nelle promozioni. Né la situazione migliorò in epoca repubblicana, prima della istituzione del CSM e della na-

¹²Di questa impostazione si trova traccia finanche nella relazione introduttiva al già richiamato Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria approvato dal CSM il 28 luglio 2015 in cui si legge che tale *corpus* normativo «si pone in linea con le parole pronunciate dal Presidente della Repubblica emerito, Giorgio Napolitano, in occasione della cerimonia di insediamento dell'attuale Consiglio. Affermava il Presidente che "all'amplissima discrezionalità di cui il Consiglio gode nel valutare i requisiti attitudinali e di merito dei magistrati al fine del conferimento di posti direttivi e semidirettivi deve accompagnarsi una più netta "presa di distanze" dalle appartenenze, che rischiano di viziare di pregiudizialità le valutazioni"».

¹³Con *affaire Palamara* si intende l'emergere alla luce del sole – o, più esattamente, delle intercettazioni telefoniche e ambientali – degli incontri *indecenti* di Luca Palamara (già componente del CSM e uomo forte di Unità per la Costituzione, la corrente allora di maggioranza) e di alcuni componenti dell'organo di governo autonomo con i parlamentari Luca Lotti e Cosimo Ferri (magistrato in aspettativa, già componente del CSM e segretario della corrente di Magistratura indipendente) per condizionare le nomine dei procuratori della Repubblica di Roma e Perugia, uffici giudiziari non solo nevalgici ma – fatto ancor più grave – preposti a procedimenti a carico degli stessi Palamara e Lotti ...

¹⁴Non consola il fatto che pratiche analoghe siano seguite – come emerge dalla cronaca pressoché quotidiana – nelle nomine di prefetti o questori, di presidenti di aziende sanitarie o di direttori di telegiornali, di rettori di università e via seguitando, soprattutto ché il malcostume è doppiamente grave quando riguarda organi o istituzioni (come la magistratura) preposti al controllo sull'altrui correttezza.

scita delle *correnti*, almeno a giudicare dal grottesco ritratto dedicato da Dante Troisi (in *Diario di un giudice* del 1955) al collega in lacrime perché, non conoscendo né vescovi né cardinali, non poteva ambire alla “meritata promozione”. È bene precisarlo non per improprie concessioni al disincanto e alla rassegnazione, ma perché solo l’individuazione delle reali cause del fenomeno può produrre interventi idonei a estirparlo (o, quantomeno, ridurlo). Interventi che soltanto in parte si rinvengono nella legge delega in esame.

Per un’analisi rigorosa e realistica della situazione occorre partire da un punto fermo: quello secondo cui *non esistono, per individuare i dirigenti più adatti, criteri oggettivi. Il solo criterio oggettivo che la natura offre – quello dell’anzianità – è stato ampiamente utilizzato in passato (anche con il correttivo dell’assenza di demerito) – ma non ha dato, né poteva dare, buona prova di sé.* Così, con il suo (inevitabile) abbandono, le nomine sono diventate di necessità il frutto, nel bene e nel male, di scelte discrezionali. Non sono mancati i tentativi del Parlamento e del CSM (rispettivamente con leggi e con circolari) di *imbrigliare* la discrezionalità consiliare e di introdurre forme di controllo finalizzate a correggere devianze e abusi. A ben guardare, con scarso successo. Ma tant’è. E l’attuale delega si muove nella stessa direzione, concentrandosi in particolare – come risulta dalla sistemazione di elementi indicati, in verità, piuttosto alla rinfusa – sugli indicatori attitudinali, sulle modalità di *misurazione* delle capacità direttive, sull’*iter* di conferimento degli incarichi e sulla pubblicità e trasparenza della procedura.

6. Indicatori attitudinali: per quali dirigenti?

L’attuale sistema ordinamentale, risultante dal d.lgs. n. 160/2006 e dal Testo unico sulla dirigenza approntato dal CSM nel 2015 (con successive modifiche), già contiene – né potrebbe essere altrimenti – l’indicazione dei profili su cui fondare la valutazione degli aspiranti agli incarichi. Il riferimento generale è alle «attitudini direttive», cioè alla capacità del candidato di organizzare l’ufficio e di gestire le risorse, e al «merito», individuato in base ai parametri classici della capacità, della laboriosità, della diligenza e dell’impegno. E per la *misurazione* di tali requisiti soccorrono il percorso professionale dei candidati, la loro partecipazione a corsi di formazione e le «esperienze organizzative maturate anche al di fuori dell’attività giudiziaria». La delega non si discosta da questo modello, limitandosi per lo più a trasporre nel testo legislativo, con varianti essenzialmente terminologiche, previsioni oggi contenute nella normativa secondaria del CSM. Nulla di particolarmente innovativo, dunque, salvo due profili: la più marcata valorizzazione, nella copertura degli uffici specializzati, delle *competenze specialistiche* (che risolve drasticamente l’annosa questione della prevalenza, nella comparazione, delle conoscenze di settore o della pluralità di esperienze) e l’esclusione dal novero delle esperienze

oggetto di valutazione di quelle «maturate nel lavoro non giudiziario a seguito della collocazione fuori ruolo» (salvo il caso – in verità di latitudine tanto ampia da vanificare potenzialmente il criterio – in cui le stesse, «in relazione alla natura e alle competenze dell'amministrazione o dell'ente che conferisce l'incarico nonché alla natura dell'incarico, siano idonee a favorire l'acquisizione di competenze coerenti con le funzioni semidirettive o direttive»).

Non saranno questi (modesti) aggiustamenti a modificare e rendere più efficiente il sistema delle nomine. Soprattutto perché essi aggiungono tessere al mosaico delle attitudini ma, parallelamente, non sciolgono il nodo del ruolo del dirigente, essenziale per definirne lo spettro e il rilievo. La questione è nota e attraversa da anni il dibattito interno alla magistratura e non solo: il magistrato dirigente è il vertice organizzativo dell'ufficio, cioè un manager preposto all'organizzazione e alla gestione delle risorse e responsabile del servizio complessivamente inteso (anche oltre i profili strettamente giudiziari), o è un *primus inter pares* preposto essenzialmente a garantire l'indipendenza e le condizioni di lavoro dei colleghi, a coordinare la loro attività garantendone il carattere unitario e a controllare la correttezza del loro operato (con parallela attribuzione dei compiti di organizzazione e gestione delle risorse ad altre figure, dotate di specifica esperienza e formazione)? Superfluo dire che le doti richieste nell'uno e nell'altro caso sono assai diverse. E inutile aggiungere che, nel primo caso, i ruoli direttivi e semidirettivi si divaricherebbe in modo tale da renderne del tutto inadeguata una considerazione comune. Ma ad oggi la funzione del magistrato dirigente non è esplicitata nel nostro sistema, sì che la si deve desumere, oltre che dal collage di disposizioni sparse, dall'art. 12, comma 12, del d.lgs. n. 160/2006 che definisce cosa debba intendersi per «attitudine direttiva». Alla luce di tale disposizione il magistrato dirigente deve organizzare, programmare e gestire l'attività e le risorse in rapporto al tipo, alla condizione strutturale dell'ufficio e alle relative dotazioni di mezzi e di personale; assicurare l'impiego di tecnologie avanzate; valorizzare le attitudini dei magistrati e dei funzionari, nel rispetto delle individualità e delle autonomie istituzionali; operare il controllo di gestione sull'andamento generale dell'ufficio; ideare, programmare e realizzare, con tempestività, gli adattamenti organizzativi e gestionali; dare piena e compiuta attuazione a quanto indicato nel progetto di organizzazione tabellare. Competenze miste, dunque, con evidente prevalenza di quelle organizzative e di rilevanza esterna. Ma ciò – a tacere d'altro – rende insufficienti gli elementi presi in esame ai fini della nomina, essendo *ictu oculi* riduttivo, per limitarsi a un esempio, considerare sufficiente, per acquisire competenze manageriali complesse (ed estranee agli studi giuridici), la partecipazione a corsi formativi di pochi giorni o di una settimana presso la Scuola della magistratura ... La mancanza di chiarezza su questo punto è, inevitabilmente, fonte di incertezza e di approssimazione del sistema

delle nomine, con conseguente dilatazione impropria e incontrollata di una *discrezionalità priva di parametri di riferimento attendibili*.

7. Come accertare le attitudini?

Il secondo profilo su cui interviene la delega è quello relativo all'inserimento esplicito, tra le modalità previste per l'accertamento delle attitudini (in particolare con riferimento agli uffici direttivi), dell'audizione dei candidati (o almeno dei più titolati) e dell'acquisizione di informazioni e pareri del Consiglio dell'ordine degli avvocati, dei magistrati dell'ufficio e dei dirigenti amministrativi che hanno collaborato con il candidato. A ciò si aggiungono, come elementi da cui trarre utili elementi conoscitivi, l'esame dei provvedimenti tabellari, organizzativi e valutativi redatti dal magistrato (ovviamente nel caso di precedenti incarichi direttivi) e l'analisi delle relazioni ispettive o di precedenti interventi dell'autogoverno (tra l'altro con previsione, sempre nel caso di precedenti incarichi direttivi, dell'effetto ostativo alla nomina della reiterata mancata approvazione delle tabelle organizzative).

Anche qui si tratta di parametri già in uso, previsti in particolare dalla normativa secondaria, ma rispetto ai quali ci sono, come elementi di novità, il carattere obbligatorio e l'ampliamento del ventaglio dei pareri e/o delle informazioni da acquisire (rendendo costante, almeno per gli incarichi direttivi, l'intervento nella procedura del Foro e dei magistrati e funzionari dell'ufficio di provenienza del candidato). Si tratta di innovazioni importanti e foriere di possibili cambiamenti positivi e sono per questo affrettate le critiche contenute nel parere 23 marzo 2022 del CSM (espresso sul progetto di legge delega risultante dagli emendamenti governativi al precedente testo presentato nel settembre 2020 dall'allora guardasigilli Bonafede). Secondo tale parere, l'audizione obbligatoria di tutti i candidati (o almeno dei più titolati) comporta in molti casi un inutile dispiego di energie e la dilatazione dei tempi di definizione delle procedure, mentre l'acquisizione del parere del Consiglio dell'ordine degli avvocati rischia di introdurre «dei veri e propri giudizi valutativi (in ipotesi anche non collegati a fatti specifici), che paiono di difficile inquadramento nell'ambito del procedimento (connotato dall'acquisizione di fonti di conoscenza e da un conclusivo parere del Consiglio giudiziario), potenzialmente tali da generare un ampio contenzioso e tali da rischiare di introdurre inopportune ricerche di consenso presso il Foro locale»; a sua volta, il “parere” dei magistrati «suscita perplessità trattandosi di una previsione generica e tale da generare conflittualità all'interno dell'Ufficio giudiziario di provenienza del candidato» (oltre a confliggere, dato il suo carattere di riservatezza, con le esigenze di trasparenza della procedura) e quello dei dirigenti amministrativi «è fuorviante ed inutile potendo riguardare solo aspetti marginali

dell'attività giurisdizionale svolta dal magistrato». Spetterà ai decreti delegati assicurare coerenza sistematica alle nuove disposizioni. Tuttavia, mentre si può convenire sull'eccessiva rigidità del carattere obbligatorio delle audizioni, si deve ammettere che l'acquisizione di pareri e informazioni da chi è in diretto e continuativo contatto con i magistrati può fornire elementi di conoscenza circa la loro capacità di organizzare il lavoro e di rapportarsi con collaboratori e destinatari del servizio ed è auspicabile e necessaria al fine di valutazioni non viziate da corporativismo e spirito di colleganza (senza che la cosa rechi pregiudizio all'indipendenza, essendo comunque la decisione affidata in via esclusiva al CSM).

8. *Iter* delle nomine e temporaneità degli incarichi dirigenziali

La legge delega incide, poi, sulle misure organizzative tese a semplificare l'*iter* del conferimento degli incarichi, a renderlo più controllabile e a ridurre razionalmente la platea dei concorrenti. Tali misure consistono, essenzialmente, nella previsione che la copertura dei posti direttivi e semidirettivi avvenga (salvo il caso degli uffici apicali della Corte di legittimità e la possibilità di deroghe «per gravi e giustificati motivi») secondo l'ordine in cui gli stessi si sono resi vacanti, nel divieto di contemporanea pendenza di più di due domande e nella possibilità per i magistrati che hanno svolto funzioni direttive o semidirettive di partecipare a concorsi solo una volta decorsi cinque anni dall'assunzione o dalla conferma di tali funzioni.

La previsione della copertura dei posti secondo un ordine prestabilito è in linea di principio positiva e potenzialmente utile ad evitare opacità e scambio di favori. Non è, peraltro, una novità. Già ora, infatti, l'art. 68 del Testo unico sulla dirigenza prevede che «la regolarità delle procedure sia assicurata, salvo motivate ragioni che suggeriscano l'adozione di criteri diversi, trattando le stesse secondo l'ordine temporale delle vacanze», senza che ciò abbia eliminato scavalcamenti o ritardi, consentiti dall'ampiezza delle deroghe (che non sembra attenuata dalla diversa terminologia della delega). Nuovo, invece, è il (ragionevole) divieto di contemporanea pendenza di più di due domande e così la previsione del necessario decorso di cinque anni dall'assunzione di un incarico dirigenziale (o dalla conferma nello stesso) prima di poter presentare domanda per altro analogo ufficio.

Quest'ultima previsione, che comporta il necessario intervallo di almeno un anno tra incarichi dirigenziali svolti in successione, è motivata dai suoi fautori con ragioni di efficienza del servizio che sconsigliano la prematura cessazione dell'esperienza direttiva o semidirettiva in atto per assumere altro incarico: esigenza sacrosanta ma, in realtà, suscettibile di essere soddisfatta consentendo la possibilità di presentare nuove domande solo alla scadenza dell'incarico o nei

mesi immediatamente precedenti. L'innovazione ha peraltro, a ben guardare, un importante rilievo sistematico posto che essa tocca, seppur senza affrontarla in modo esplicito, *la questione fondamentale (e ignorata dalla delega) della temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi*. Anche questa – come la definizione del ruolo del magistrato dirigente – è una questione annosa e irrisolta. Antica rivendicazione di una parte della cultura ordinamentale come perno di una concezione ugualitaria dei magistrati (in applicazione dell'art. 107 Cost. che li vuole distinti tra loro solo «per diversità di funzioni») e antidoto contro le derive burocratiche e clientelari connesse con l'esistenza di una “carriera” interna al corpo giudiziario, essa è stata introdotta nel nostro sistema – con il d.lgs. n. 160/2006 – non come temporaneità di funzioni ma solo come temporaneità di sede, svuotandola del suo originario significato. La temporaneità attualmente prevista è, infatti, quella in forza della quale – come ebbe a dire nel 2001 un (allora) eminente uomo politico – «il presidente del Tribunale di Lucca non può passare l'intera vita professionale nella ridente città toscana, ma deve di lì prendere le mosse per diventare, sempre a termine, presidente del Tribunale di Firenze e poi ancora di quello di Roma», così *incentivando, anziché ridurre, calcoli e carrierismi*. La correzione di tiro non destò, allora, scandalo ché si era ormai fatta strada la convinzione che, trovato e preparato un buon dirigente, sarebbe irrazionale privarsi della sua professionalità, ma se ne sono poi viste le conseguenze negative in termini di rafforzamento della concezione della dirigenza come completamento di un *cursus honorum* sempre più autonomo e separato dalla funzione giudiziaria in senso proprio. Con l'effetto aggiuntivo di drammatizzare le nomine e di stimolare appetiti e pressioni di diversa natura.

Al riguardo, nel già citato parere del CSM si osserva che «le disposizioni introdotte [...] seppure in parte condivisibili, non appaiono idonee ad incidere in maniera effettiva sulla trasformazione del rapporto dei magistrati con la carriera, indotta dalla riforma del 2006, e delle conseguenti distorsioni in sede consiliare nelle procedure di nomina dei dirigenti. Ad avviso del Consiglio, al fine di porre un freno alle possibili derive carrieriste del sistema, sarebbe pertanto necessario introdurre una “effettiva temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi”, prevedendo l'obbligo di riprendere lo svolgimento delle attività giudiziarie ordinarie per un congruo periodo di tempo prima di poter aspirare ad un nuovo incarico». Superfluo dire che il “congruo periodo” non può essere limitato, come nella previsione della delega, a un anno. E che *la nuova normativa non si muove nell'ottica di una responsabilizzazione per un incarico inteso come servizio, ma in quella della acquisizione di uno status* (spesso, alla luce dell'esperienza, vissuto come posizione di privilegio).

9. Pubblicità e trasparenza

Con un'ulteriore serie di interventi la legge delega fa della pubblicità e della trasparenza una regola costante dell'azione consiliare prevedendo, in particolare, che alle procedure di nomina degli uffici direttivi e semidirettivi siano applicati i principi generali del procedimento amministrativo e che tutti gli atti di tali procedure siano pubblicati sul sito Internet del CSM (ferma la protezione dei dati sensibili mediante oscuramento). La scelta completa un percorso iniziato sin dagli anni Settanta con la previsione – nell'art. 12 del Regolamento interno approvato il 26 marzo 1976 – della pubblicità, salva diversa deliberazione del Consiglio, delle sedute del *plenum* (nelle quali, tra l'altro, si deliberano le nomine) e poi proseguito in maniera sempre più marcata, tanto che, ormai da decenni, tutte le sedute plenarie sono trasmesse in diretta da Radio radicale. Inoltre, il CSM ha ripetutamente ritenuto applicabili alle proprie procedure, in quanto compatibili, le norme generali del procedimento amministrativo e l'art. 5 della circolare del CSM del 2015 relativa al conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi dispone che, «al fine di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, nelle procedure di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, è facoltà degli aspiranti concedere il consenso alla pubblicazione sul sito». Il completamento di tale percorso è del tutto condivisibile perché la pubblicità e la trasparenza sono il principale veicolo di un controllo sulle decisioni (interno ed esterno alla corporazione) non incidente sulle prerogative del governo autonomo e sulle garanzie di indipendenza dell'ordine giudiziario.

10. Una considerazione finale

Il giudizio sulle modifiche apportate dalla legge delega al sistema del conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi è, alla stregua di quanto precede, univoco. Si tratta di un intervento sostanzialmente rispettoso delle prerogative del CSM e della sua discrezionalità (ben più di quello del testo originario della delega, predisposto dal ministro Bonafede), che riprende molte previsioni delle attuali circolari e prassi consiliari integrandole in modo (per lo più) razionale. *Un intervento non privo di utilità, ma marginale rispetto alle storture e ai problemi emersi dopo la riforma ordinamentale del 2006*, la cui soluzione richiederebbe profonde modifiche nell'approccio e nella cultura del CSM (nella sua componente togata e in quella laica) e degli stessi magistrati. Modifiche dipendenti da molti fattori, tra i quali un ruolo rilevante hanno una più precisa definizione del ruolo dei magistrati dirigenti e l'introduzione di una effettiva temporaneità delle funzioni direttive. Ma di esse, nella delega, non v'è traccia.