

Introduzione.

Una prospettiva è possibile per un compleanno difficile

di *Ezia (Vincenza) Maccora*

Un filo rosso lega tutti gli interventi che ospitiamo in questo numero: il ruolo insostituibile del Consiglio superiore delineato dalla Carta costituzionale per la tutela e l'indipendenza della magistratura e l'efficacia della giurisdizione; l'irrinunciabile discrezionalità che caratterizza il suo operato unita alla necessità che essa si snodi in un uso coerente, trasparente e responsabile, e sempre accompagnata dal dovere di renderne conto del proprio operato alla magistratura ed ai cittadini.

1. Perché festeggiare i 60 anni di attività del Consiglio superiore della magistratura?

I compleanni sono di solito momenti di allegria e positività. Non è questo il contesto in cui cade questo sessantesimo.

In questo numero ospitiamo interventi su punti qualificanti l'azione dell'organo di governo autonomo della magistratura che, nel ribadire la necessaria salvaguardia dell'Istituzione e della sua collocazione nell'ambito costituzionale dal rischio sempre presente di interventi riformatori ispirati anche da quel populismo giudiziario che sta attraversando il nostro Paese, non negano il contesto di sfiducia che oggi circonda il Consiglio superiore e le cause che lo hanno determinato, alcune delle quali degne della massima attenzione.

Scorrendo il volume si scoprirà che ci sono aree di operatività del Consiglio non sempre condivisibili e modalità di azione dell'associazionismo culturale da cui prendere decisamente le distanze.

Un compleanno quindi, che costituisce un'occasione preziosa per una riflessione approfondita anche delle dinamiche e delle prassi negative che stanno attraversando il circuito dell'autogoverno, che se non verranno velocemente superate e modificate, saranno deleterie anche per chi vuole difendere questa preziosa Istituzione e la stessa tenuta del quadro costituzionale.

Con tutti i suoi limiti questo lavoro di riflessione collettiva cerca di essere la testimonianza di quel

pensiero che partendo proprio dall'analisi critica, anche forte, di tutto ciò che non va, ribadisce che senza questa Istituzione, per come descritta nella Carta costituzionale, non ci potrà essere una magistratura veramente autonoma ed indipendente.

Ricorda Gaetano Silvestri, nel suo pezzo di inquadramento generale, che «*il Consiglio superiore della magistratura, nell'ambito delle attribuzioni previste dall'art. 105 Cost., esprime orientamenti destinati ad incidere sulla qualità della giurisdizione ordinaria intesa come servizio ai cittadini, condizione indispensabile perché l'indipendenza dell'ordine giudiziario e dei singoli magistrati non rimanga un insieme di prerogative personali e corporative, ma sia garanzia di una retta amministrazione della giustizia in tutte le pieghe di una società complessa, ovunque emerga la necessità della tutela dei diritti e l'adempimento dei doveri stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi*».

Così anche Mariarosaria Guglielmi quando sottolinea «*Le potenzialità democratiche espresse dal sistema di autogoverno hanno impedito la trasformazione dell'ordine giudiziario, perennemente tentato dai rischi di ripiegamento corporativo, in mera categoria professionale e hanno vivificato l'istituzione consiliare, rendendola partecipe della vita sociale e politica del Paese, rappresentativa della magistratura di fronte alla collettività e, come ogni istituzione, bisognosa del suo riconoscimento e della sua fiducia*».

Una funzione quindi insostituibile da difendere e preservare.

La disillusione e la sfiducia dei magistrati verso il proprio organo di governo autonomo, che caratterizzano questo momento storico, sono elementi di per se di grande pericolosità, ma lo saranno ancora di più se si fonderanno con le sempre in agguato “*insofferenze*” del mondo politico verso il Consiglio superiore, potendo dare vita ad un *cocktail* mortale per il sistema ordinamentale che abbiamo fin qui conosciuto.

Ed è per questo che se l’obiettivo di presentare un’analisi fortemente critica della realtà che ci circonda, ricercarne le responsabilità e tratteggiare i necessari cambi di passo, sarà in parte raggiunto, ricreeremo quella capacità di *resilienza*¹ indispensabile per far fronte a possibili futuri attacchi al Consiglio superiore della magistratura, al suo pluralismo istituzionale ed all’autonomia ed indipendenza della magistratura e nel contempo potremmo responsabilmente festeggiare questo sessantesimo compleanno augurando *una lunga vita all’autogoverno in cui dobbiamo ancora oggi trovare ragioni di orgoglio*.

2. Le principali questioni affrontate dagli autori

Questa introduzione, in linea con l’obiettivo di cui si è appena detto, non si propone di riassumere nel dettaglio il contenuto dei singoli interventi degli autori, che la *Rivista* ospita in questo numero monografico, ma di richiamarli in quelle parti in cui annodano quel filo rosso che li lega (ruolo costituzionale, discrezionalità, responsabilità politica, dovere di rendere conto) e che consente di accendere un faro sulle questioni aperte che la magistratura progressista, in questa fase di crescente sfiducia, deve affrontare in vista delle future elezioni dei componenti del Consiglio superiore e soprattutto per salvaguardare l’Istituzione delineata dalla Carta costituzionale.

2.1. Nei momenti di maggiore tensione tra magistratura e politica, è stato proprio il Consiglio supe-

riore a subirne le dirette conseguenze nel tentativo sempre più esplicito di normalizzarlo e depotenziarlo, da un lato attraverso attacchi scomposti che evidenziavano insofferenza per una parte della sua attività –pratiche a tutela e pareri-, dall’altro attraverso il tentativo di alterarne la natura di istituzione pluralista modificandone il sistema elettorale.

D’altra parte, come ricorda sempre Guglielmi, le tensioni che si registrano sul ruolo del Consiglio superiore non sono altro che le tensioni sul ruolo stesso del giudice e della giurisdizione.

I tentativi di riforma del Csm che si sono succeduti e quelli che ancora oggi fanno capolino nel dibattito politico mirano quasi tutti a mortificare le prerogative che la Costituzione assegna a questa fondamentale Istituzione, proponendo modifiche che difficilmente possono ritenersi compatibili con il disegno costituzionale che Gaetano Silvestri tratteggia nel suo scritto. Anche le presunte invasioni di campo, spesso agitate dal mondo politico ogni qual volta il Consiglio esercita la funzione che gli è espressamente attribuita dall’art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195², non trovano alcuna legittimazione se si considera che il disegno costituzionale ha voluto che i rapporti tra la magistratura e gli organi titolari della funzione di indirizzo politico non siano quelli della astratta separazione, bensì quelli del rapporto dialettico mediato dal Capo dello Stato, che infatti presiede il Consiglio superiore della magistratura³.

In 60 anni di vita sono state ben sei le proposte di modifica del sistema elettorale⁴, oltre alle numerose proposte di revisione costituzionale. Non vanno dimenticate le proposte⁵ avanzate all’epoca della Commissione bicamerale in coincidenza con l’attività giudiziaria portata avanti dalla magistratura milanese nella stagione di *Mani pulite*; quella del sorteggio dei componenti togati proposta nel 1971 dall’on. Almirante e invocata nell’attualità anche da alcuni magistrati, come rimedio necessario a bloccare le degenerazioni delle cd. correnti⁶; quella più recente della sottrazione al Consiglio della Sezione discipli-

1. Intesa come capacità di autoripararsi dopo eventi negativi e di riuscire a riorganizzarsi positivamente nonostante le situazioni difficili, mantenendo la propria identità.

2. Pareri e proposte su richiesta e d’iniziativa sui disegni di legge o anche, come da prassi consiliari, sulle conversioni dei decreti legge, riguardanti profili attinenti l’ordinamento giudiziario, l’organizzazione ed il funzionamento della giustizia, la disciplina dei diritti fondamentali costituzionalmente tutelati.

3. Così M. Luciani, *Le proposte di modifica del Consiglio superiore in Italia*, in *Magistratura e Consiglio superiore in Francia ed in Italia*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 115.

4. Cfr. *Una giornata calda per il Csm*, in questa *Rivista*, Franco Angeli, Milano, n. 4, 2008, p. 74.

5. Modifica del rapporto tra membri laici e togati, in favore dei primi, riduzione delle competenze del Consiglio, e divisione del Consiglio in una sezione per i giudici ed una per i pubblici ministeri.

6. G. Piziali, *Le ragioni di un sorteggio*, in *La Magistratura*, 12 giugno 2014 «... Perché se quel magistrato componente del Csm si qualifica come rappresentante di una corrente è legittimo credere, come effettivamente accade, che operi in conformità alla volontà della sua

nare avanzata tra gli altri da Luciano Violante⁷ per ritornare alla divisione del Consiglio, prevedendone uno proprio per i pubblici ministeri, invocata dall'Unione delle camere penali nell'ambito del *referendum* indetto per sostenere la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri.

Non vi è in realtà mai stato un periodo temporale esente da proposte o di modifica della legge elettorale per l'elezione dei componenti togati o di revisione costituzionale. Ed è presumibile che il tema riaffiori nuovamente in vista delle nuove elezioni del Parlamento italiano indette per il 4 marzo 2018 in considerazione della maggioranza di governo che uscirà dalle urne.

La volontà sempre presente, anche se latente, di modificare la struttura del Consiglio è testimoniata anche dal mancato sbocco legislativo del lavoro affidato dal Ministro della giustizia Orlando alla Commissione Scotti in tema di sistema elettorale del Csm⁸.

E ciò nonostante lo stesso Consiglio superiore, nell'assemblea plenaria del 7.9.2016, abbia espresso apprezzamento per i risultati prodotti dalla Commissione ed abbia evidenziato proprio la necessità di un superamento della attuale legge elettorale (legge 28 marzo 2002 n. 44) per le conseguenze dannose che si riscontrano ad oltre quindici anni dalla sua concre-

ta applicazione⁹. Una nuova legge elettorale è inoltre necessaria anche per prevedere meccanismi che assicurino la parità di genere¹⁰.

Deve concludersi quindi, che, al di là delle affermazioni pubbliche di alcuni esponenti politici, nella sostanza vi è un gradimento generalizzato da parte del mondo politico sugli effetti creati dalla attuale legge elettorale.

Tutto ciò, a fronte dell'orientamento della migliore cultura giuridica che ritiene, da sempre, indispensabile per il miglior funzionamento del Consiglio il confronto di competenze, sensibilità istituzionali, esperienze ed impostazioni ideali diverse senza che tale confronto venga compresso o soffocato da "maggioranze" stabilmente predeterminate. Per questo qualunque sia il meccanismo elettorale adottato per l'elezione dei togati, lo stesso deve rispettare alcune condizioni: deve trattarsi di un meccanismo tendenzialmente proporzionale, deve essere in grado di dare rappresentanza alle minoranze, deve poter selezionare i migliori rappresentanti, deve assicurare la parità di genere¹¹.

In ogni caso sarebbe sempre auspicabile investire su sistemi che inducano l'elettore a valutare all'atto del voto, unitamente, uomini ed idee, individualità e programmi¹².

corrente. È legittimo credere, come effettivamente accade, che in ogni scelta operi con un occhio di riguardo per chi appartiene alla sua corrente. È legittimo credere, come effettivamente accade, che in ogni decisione pensi al fatto che deve evitare che quella decisione possa far perdere consensi alla sua corrente».

7. L. Violante, *Magistrati*, Einaudi, Torino, 2009, p. 175, la proposta di una Corte disciplinare composta per un terzo da magistrati provenienti dalle rispettive magistrature, per un terzo da personalità elette dal Parlamento tra professori ordinari in materie giuridiche e avvocati con una significativa anzianità; e per un terzo da membri scelti dal Capo dello Stato tra coloro che abbiano rivestito particolari responsabilità istituzionali.

8. La Commissione è stata istituita dal ministro Orlando ed i lavori sono stati ultimati con la consegna della relazione conclusiva al Presidente Mattarella il 7.4.2016.

9. «... la relazione prospetta una serie di alternative che del tutto apprezzabilmente tentano di favorire l'emersione dal basso delle candidature. Trattasi di opzioni condivisibili in quanto da un lato meccanismi automatici come il sorteggio finiscono per svilire il governo autonomo della magistratura che al contrario richiede per potersi esprimere a pieno, una componente togata munita di piena rappresentatività, rispetto alla base magistratuale, secondo la prospettazione da parte dei candidati di un sistema assiologico ed una prospettiva progettuale che dia senso alla stessa categoria della "elettività". E non vi è dubbio peraltro che, tra individuo ed Istituzioni, le formazioni intermedie, di natura associativa (art. 2 Cost.), costituiscano uno dei momenti più positivi del dispiegarsi delle potenzialità democratiche del nostro ordinamento. Parallelamente si esprime pieno favore per le possibili soluzioni prospettate le quali muovono dalla finalità di esaltare quei meccanismi elettorali tesi a dar voce effettiva sia sotto il profilo attivo che passivo ai singoli componenti dell'elettorato magistratuale. Fermo restando, dunque, che il rapporto tra sistema di elezione della rappresentanza togata del Csm e ruolo delle componenti associative non può essere acriticamente e meccanicisticamente risolto demandando soluzioni taumaturgiche ai modelli elettorali, è evidente che non si può - ne sarebbe corretto - improntare la scelta del sistema elettorale al solo obiettivo di arginare l'apporto delle correnti organizzate. Occorre, invece, garantire massima rappresentatività e scongiurare gli straripamenti e i condizionamenti sulla volontà consiliare derivanti dal travisato ed eccessivo peso assunto, talvolta, dalle influenze di appartenenza correntizia».

10. Il Presidente Mattarella, nel discorso di fine anno al Paese del 2016, ricordando le figure di Fabiola Gianotti, di Samantha Cristoforetti e di Nicole Orlando, ha rivolto un pensiero di riconoscenza a tutte le donne italiane che devono fare ancora i conti con pregiudizi e arretratezze. Con una parità di diritti enunciata ma non sempre assicurata.

11. Cfr. risoluzioni Csm 26 luglio 2010 «Riflessione sulle modalità organizzative del governo autonomo in ordine alla presenza delle donne negli organismi di autogoverno e sulla conciliazione dei tempi di lavoro con le esigenze di cura» e 24 luglio 2014 «Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale che richiama la delibera del 2.4.2014 con l'introduzione di quote di risultato per infrangere il cd: tetto di Cristallo della presenza femminile negli organismi elettivi»

12. Cfr. parere ai sensi dell'art. 10 della L. 24 marzo 1958, n. 195 sullo schema del disegno di legge *Modifiche al sistema elettorale*

Ed è per questo che, pur nella consapevolezza che i meccanismi elettorali di per se non possano evitare distorsioni o forzature nell'organizzazione del consenso, ma che viceversa molto dipende dal senso di responsabilità e di autonoma determinazione del corpo elettorale, è impossibile negare gli effetti distorti che l'attuale legge elettorale ha prodotto nel corpo della magistratura¹³. Al riguardo coglie nel segno Giuseppe Cascini quando sottolinea che per una eterogeneità dei fini mentre nella prima applicazione la legge ha rafforzato ciò che voleva apertamente combattere (le cd. correnti) oggi, a distanza di 15 anni, ha invece raggiunto lo scopo di indebolire i gruppi organizzati valorizzando i singoli, e così facendo ha ridotto la responsabilità politica dei consiglieri, dato che «*i componenti togati del Csm per previsione costituzionale, non sono immediatamente rieleggibili e dunque la responsabilità politica del loro operato può ricadere solo sul gruppo che li ha indicati e sostenuti; e se questo viene meno, viene meno anche la responsabilità politica*».

Con l'ulteriore conseguenza che «*l'assenza, o la marginalizzazione, dei gruppi organizzati all'interno del Csm e la esaltazione del ruolo dei singoli e del loro rapporto diretto con l'elettorato, conduce inevitabilmente, e oggettivamente, ad una maggiore attenzione alle vicende amministrative e gestionali, soprattutto quelle che riguardano la carriera e le aspirazioni dei singoli, rispetto alle questioni generali (o ideali)*».

Ed infatti la disillusione che serpeggia tra i magistrati è direttamente collegata al modo in cui il Consiglio esercita la discrezionalità nella gestione degli affari che attengono alla vita professionale dei magistrati e non invece sulle modalità con cui il Consiglio si rapporta con il mondo politico e con il Ministro della giustizia, dove non può che esprimersi apprezzamento per i pareri e le proposte fornite ex art 10 legge 24 marzo 1958, n. 195.

Indipendentemente dal meccanismo elettorale che si considera più idoneo, occorre quindi da un lato modificare l'attuale legge elettorale per evitare che alle «*degenerazioni*» delle correnti si sostituiscano

gli interessi particolari dei singoli, delle cordate, dei territori, delle *lobby* ecc, dall'altro non può prendersi seriamente in considerazione l'idea del sorteggio, quale antidoto al correntismo, in quanto rappresenta l'antitesi del concetto stesso di elezione¹⁴.

Ancora una volta incisivo risulta l'argomentare di Cascini nell'evidenziare che «*solo la organizzazione del consenso sulla base di progetti ideali, di valori, di tutela di interessi generali può contrastare le degenerazioni del sistema. Insomma, per quanto possa apparire paradossale, l'unico antidoto al correntismo sono proprio le correnti. Solo le correnti, infatti, possono trovare la forza al proprio interno per contrastare le degenerazioni clientelari e corporative del sistema. È impossibile che lo facciano i singoli e ancor meno che lo facciano gruppi organizzati, di carattere locale o personale, finalizzati esclusivamente alla raccolta del consenso*».

A cui si aggiunge, completandola, la riflessione di Silvestri: «*Immaginare il Csm come centro produttore di singoli provvedimenti librati nel vuoto significherebbe darne una immagine del tutto corporativa, di organo attento soltanto alle guarentigie dei magistrati, coltivate e protette in un universo separato dai problemi e dalle contraddizioni della società*».

In assenza di un progetto collettivo, di un serio e condiviso patrimonio di valori e di idealità su cui fondare percorsi realistici per l'autogoverno, la presenza politica di cui può essere espressione il singolo consigliere rischia di essere di corto respiro ed esposta alle degenerazioni, anche in senso morale, del potere quotidiano.

Come ci ricordava Borrè «*l'indipendenza della magistratura presuppone un pluralismo ideale, diversamente si sarebbe in mano alle maggioranze politiche o alle forze economiche dominanti. Spetta al Consiglio superiore garantire il pieno esplicarsi di tale pluralismo-indipendenza, e ciò comporta necessariamente per tale Istituzione di assumere un ruolo politico*».

Quel ruolo che in Guglielmi ritrova «*la sua identità di istituzione dinamica, proiettata nella più*

del Consiglio superiore della magistratura, approvato dal Csm il 25.10.2001.

13. La magistratura associata da sempre ne chiede la modifica, cfr. ad esempio il comunicato della Gec, *L'Anm sul Ddl modifica sistema elettorale Csm*, del 10.6.2010.

14. Si legge proprio nella relazione della Commissione Scotti che «*il Costituente, fissando il principio della elettività dei componenti, ha inteso sia fondare la scelta su base fiduciaria perché, nell'esprimere il voto, l'elettore riconosce idoneità, capacità, valenza istituzionale all'eligendo, il che è incompatibile con una sua individuazione meramente casuale, sia valorizzare la caratteristica essenziale del Consiglio superiore che non è un semplice consiglio di amministrazione; è piuttosto una istituzione di garanzia nonché rappresentativa di idee, di prospettive, di orientamenti su come si effettua il governo della magistratura e su come si organizza il servizio di giustizia, anzi su quale sia il ruolo della magistratura e dello stesso Consiglio superiore. Insomma, anche sotto questo profilo il sorteggio suscita dubbi di costituzionalità. Senza dire che esso risulterebbe quantomeno distonico rispetto al parallelo meccanismo di elezione dei componenti laici*».

ampia dimensione della vita democratica del Paese dalla sua composizione, dalle sue competenze di interlocuzione e indirizzo sulle scelte di politica giudiziaria, dal suo ruolo di orientamento dei compiti di amministrazione della giurisdizione in funzione dei valori e dei principi costituzionali; le prerogative di discrezionalità, essenziali per conformare le scelte di amministrazione ed organizzazione a tale attività di orientamento, e attuare un bilanciamento “non neutro” di tutti gli interessi che vengono in rilievo in funzione di quelli generali della giurisdizione; la responsabilità rispetto alla coerenza fra le scelte, le opzioni culturali e politiche di fondo e i criteri che devono indirizzare l'esercizio della discrezionalità; il dovere di rendere conto, garanzia contro l'interferenza nei processi decisionali di logiche corporative e di appartenenza, interne alla magistratura, e tentativi di etero-direzione dell'attività consiliare».

Infine non bisogna mai sottovalutare l'indispensabile tensione etica che deve sempre accompagnare l'agire del componente del Consiglio; come si legge nella risoluzione del Consiglio del 20 gennaio 2010, «l'essenza della funzione ... impone di concepire il ruolo consiliare come servizio “alto” da rendere alla collettività». «Non corrisponderebbe quindi a tale modello ... il rendersi acritici interpreti di posizioni di gruppi politici o di singoli esponenti politici, nonché di gruppi dell'associazionismo giudiziario o di singoli magistrati anche solo per ragioni di appartenenza o di “debito” elettorale».

2.2. La preoccupazione di apparire distanti dall'accusa di essere, o anche solo sembrare, “correntisti” la ritroviamo anche in un'altra scelta di forte valore simbolico operata nelle ultime due consiliature.

Ci ricorda Marco Patarnello che «all'inizio della precedente consiliatura furono mutate, d'autorità, le posizioni di seduta dei consiglieri in seno al plenum¹⁵; l'imposizione verticistica fu un'umiliazione dell'Assemblea, che preferì rimuovere l'evento ed accettare il cambiamento imposto senza neppure discuterne. ... questo cambiamento è la cifra del cambiamento del Csm e ne segna, in qualche modo, lo spartiacque. È uno dei frutti della legge elettorale vigente».

Certe leggi con il passar del tempo si interiorizzano a tal punto da sottovalutare l'esigenza che anche piccoli gesti – come sedere in *plenum* – devono essere spiegati per essere compresi e non apparire gesti di acquiescenza a istanze non condivisibili.

Soprattutto se si considera che, sempre nelle ultime due consiliature, si è registrato un forte aumento del po-

tere del Comitato di presidenza unito ad una delega di fatto al vicepresidente a rappresentare all'esterno la volontà dell'organo collegiale.

Sempre Patarnello richiama l'attenzione sulla circostanza che «il Comitato di presidenza è composto dal Vice presidente che lo presiede e dai due componenti togati di diritto: Primo presidente e Procuratore generale della Corte di cassazione. Non è un organo previsto dalla Costituzione. È privo di rappresentatività, ma soprattutto contribuisce in modo determinante ad imprimere un'altra curvatura gerarchica al Csm, facendosi interprete di un ruolo di rappresentanza che non gli compete e che sottrae inevitabilmente all'Assemblea, sede della rappresentanza. Il ruolo del Comitato ha risentito molto della personalità e del peso del Vice presidente che di volta in volta lo presiedeva e poiché in questa materia la prassi ha un peso rilevante col tempo è divenuto impropriamente un organo di “governo” del Consiglio».

Ricorda Gaetano Silvestri da un lato come «il Comitato di presidenza, non può assumere la rappresentanza del Consiglio, che non è prevista da alcuna norma costituzionale e sarebbe, in sé e per sé, un controsenso, visto che è composto in maggioranza da membri non elettivi rispetto ad un organo in gran parte elettivo», dall'altro «che il Vice presidente è un organo “bifronte”; egli rappresenta il Consiglio presso il Presidente e il Presidente presso il Consiglio e svolge un ruolo di primo piano nella programmazione e nella direzione dei lavori del Consiglio».

Se viene meno la capacità politica dell'organismo collegiale elettivo, può accadere, come è avvenuto, che gli spazi politici lasciati vuoti siano coperti da altri con il rischio di sbilanciare quel sistema di pesi e contrappesi che la Costituzione assegna al Consiglio nel suo essere organismo collegiale, alimentando prassi improprie che possono di fatto espropriare le prerogative dell'Assemblea, svuotandone la valenza anche agli occhi dei cittadini.

Ed infatti osserva Guglielmi «Il peso politico e la rilevanza esterna (e mediatica) acquisiti dalla vicepresidenza e da tutto il Comitato di presidenza hanno delineato di fatto un nuovo sistema di governo improprio del Consiglio, che rischia di assegnare all'organo “di vertice” anche un ruolo di orientamento “culturale” della magistratura»¹⁶.

2.3. Riprendiamo ora il filo rosso ricordando cosa è accaduto all'indomani della attuazione nel 2006-2007 del nuovo sistema ordinamentale. La legge ha attuato molte delle richieste della magistratura associata a partire da quella storica della temporaneità degli incarichi direttivi fino alla valutazione, nella selezione degli incarichi diretti-

15. Fino ad allora i componenti sia laici che togati sedevano sulla base della aggregazione culturale in cui si riconoscevano, dopo invece il loro posto risulta assegnato in ordine di anzianità.

16. Particolarmente significativo in questo senso è l'intervento pubblico di “censura” del Comitato di presidenza sul corso di formazione sulla giustizia ripartiva, organizzato dalla Scuola della magistratura nel febbraio 2016.

vi e semidirettivi, del parametro dell'anzianità come mero requisito di legittimazione, valorizzando nella selezione degli incarichi, i parametri del merito e delle attitudini¹⁷.

Nel contempo ha sanato le principali storture dell'originario progetto Castelli - una strutturazione della carriera per concorsi e titoli, di carattere fortemente verticistico - introducendo il nuovo meccanismo quadriennale delle valutazioni di professionalità a cui molto ha lavorato anche l'Associazione nazionale magistrati¹⁸.

Riccardo De Vito nel suo scritto ci ricorda, inquadrando storicamente, i vari interventi del Legislatore sulla cd. *carriera* e la battaglia operata dall'associazionismo giudiziario per la «realizzazione di una magistratura orizzontale ed egualitaria, conforme al precetto costituzionale di distinzione soltanto per funzioni».

Occorre oggi interrogarsi, come fa De Vito, sulle modalità con cui la riforma del 2006-2007 è stata attuata nella normativa secondaria del Consiglio e su come è stata metabolizzata dalla stessa magistratura.

L'elaborazione consiliare e la sua attuazione da un lato e dall'altro la condivisione della stessa da parte della magistratura sono i due aspetti su cui incentrare la riflessione se si vuole guardare con occhi liberi alla realtà che oggi ci circonda, capirne i difetti e tracciare un'alternativa soddisfacente.

Avevo modo di scrivere¹⁹ all'indomani della riforma ordinamentale, quando mi sono trovata ad attuarla come componente del Consiglio superiore, che «l'intervento riformatore era stato un'occasione preziosa perché aveva spinto la magistratura ad una svolta culturale con l'abolizione nel senso tradizionale del termine *carriera* e il pieno riconoscimento del principio costituzionale della distinzione dei magistrati solo per funzioni ... la magistratura e il suo circuito dell'autogoverno deve ora dimostrare di essere in grado di coglierne la valenza positiva ed innovativa ...bisogna correggere gli errori, che esistono, e continuare a sperimentare nuove strade, soprattutto nell'ambito delle fonti di conoscenza, che rafforzino una cultura diffusa della responsabilità in tutti i settori in cui si opera, ed in grado di incrementare l'efficacia, l'efficienza, la trasparenza e la credibilità del governo autonomo della magistratura».

Nella stessa ottica anche Guglielmi ricorda nel suo scritto che «Chi ha vissuto la prima fase di attuazione della riforma dall'interno del Consiglio è stato testimone ... del ruolo trainante che il Consiglio ha svolto rispetto

a tutto il circuito del governo autonomo: vincendo le resistenze culturali al cambiamento provenienti da una parte della magistratura e, al suo interno, dalle componenti associative che più hanno sostenuto questa azione di resistenza, il Consiglio ha garantito il rapido adeguamento della normativa secondaria necessaria per operare il rinnovamento della dirigenza e consentire a Consigli giudiziari e dirigenti di fornire elementi di valutazione effettivi e attendibili. Una stagione di protagonismo culturale e di assunzione di responsabilità, dunque, che ha prodotto risultati tangibili in termini di rinnovamento della dirigenza e, nell'immediato, un impegno di tutto il circuito di autogoverno finalizzato a raccogliere la "sfida di professionalità"».

Oggi però occorre constatare che la magistratura ha interpretato la riforma ricercando nuovi modi per restaurare forme antiche di carriera ed il Consiglio non è riuscito ad instaurare quel clima di fiducia verso le sue decisioni che era indispensabile in un momento in cui allontanandosi il requisito rassicurante dell'anzianità aumentava l'ambito della discrezionalità.

«Un effetto, come evidenzia Guglielmi, *amplificato dalla scarsa attenzione ... anche alla comunicazione politica affidata ai gruppi*, momento centrale non solo per assicurare trasparenza alle scelte ma anche per il confronto fra le diverse opzioni politico-culturali e ideali che possono orientare le scelte discrezionali, di esaltazione del pluralismo e di crescita di questo valore anche nella percezione della magistratura».

Eppure il tema è sempre lo stesso ed è quello che richiamava Borrè cioè l'esigenza di «una crescita culturale e ideale» del Csm, che deve trovare «le sue espressioni e i suoi strumenti nella sempre maggiore valorizzazione del confronto, nella disponibilità a sentire le ragioni degli altri, nell'abitudine alla coerenza e alle motivazioni rigorose, nella pubblicità e nel voto palese» ed ancora «È necessario che il Csm sappia essere all'altezza del compito che, a ben vedere, è forse il più significativo fra quelli che gli spettano (la scelta dei dirigenti, ndr). Occorre capire che è in gioco non solo l'immagine ma la stessa sopravvivenza del sistema dell'autogoverno. Perché il giorno in cui si potesse dire (non per impeto polemico com'è già accaduto, ma con sicura coscienza) che c'era da avere più fiducia negli antichi strumenti di selezione generale e in una vecchia Commissione giudicatrice che non nella funzione valutativa dell'organo di autogoverno, si tornerebbe in-

17. Nel 1992 Elena Paciotti ad un seminario di Md dedicato all'organizzazione degli uffici, sottolineava proprio l'importanza della temporaneità dell'incarico e ribadiva che la scelta dei dirigenti doveva essere mirata da un lato a criteri di efficienza e buon andamento degli uffici e dall'altro che non poteva prescindere da un controllo serio della loro attività.

18. L'attività svolta dall'Anm è racchiusa nella pubblicazione all'interno della collana *Le proposte della Magistratura*, nel volume *I magistrati e la sfida della professionalità*, Ipsoa, Milano, 2003.

19. Sul punto mi permetto di rinviare a E. Maccora, *La dirigenza degli uffici giudiziari nella esperienza del Consiglio superiore della magistratura negli anni 2006/2010*, in questa Rivista, Franco Angeli, Milano, n. 2-3, 2013, pp.263-279.

commensurabilmente indietro nella storia del pluralismo e dell'indipendenza della magistratura»²⁰.

2.4. Nell'ambito dell'abolizione della carriera e della temporaneità delle funzioni, la funzione direttiva avrebbe dovuto rappresentare una delle molteplici e diverse funzioni che il magistrato può essere chiamato a svolgere nell'ambito del suo percorso professionale. Ma così non è stato ed infatti ci ricorda De Vito che «*sul ritorno in auge di una sorta di "diritto alla carriera" incide la fascinazione dell'incarico direttivo, ancora percepito in termini di prestigio personale più che di servizio. Nella tensione dialettica tra l'ideale di una dirigenza in grado di perseguire gli obiettivi dell'art. 97 Cost. e l'opposta visione del ruolo di vertice come punto di arrivo della costruzione del curriculum, quest'ultima opzione torna a prevalere*».

I magistrati hanno spasmodicamente cercato di conquistare in un'ottica personalistica tutti gli indicatori previsti dalla normativa secondaria nel tentativo di oggettivizzare il parametro delle attitudini, in modo del tutto sproporzionato rispetto al lavoro giudiziario, ed i loro fascicoli personali si sono riempiti delle cd. "medagliette" (referente per la formazione, referente informatico, componente della commissione flusso, delegato del presidente all'organizzazione di x,y,j, ecc) che hanno assunto sempre più un valore quantitativo e nominalistico piuttosto che qualitativo, non essendo accompagnate da una analisi seria su come tale compiti fossero in concreto svolti e sulla loro stessa compatibilità con le funzioni giudiziarie.

Le stesse valutazioni quadriennali di professionalità sono di fatto diventate dei momenti di valutazione del tutto burocratica della funzione esercitata e nonostante siano aumentate le fonti di conoscenza, ancora oggi si fa fatica a riscontrare effettivamente come il magistrato sottoposto a valutazione svolga effettivamente il proprio lavoro e quali sono i dati attitudinali che lo caratterizzano.

Ed in questa corsa alla costruzione del fascicolo personale si sono ripresentate vecchie forme di autoesclusione delle magistrature, non interessate a questa deriva carrieristica e burocratica della funzione, con conseguente passo indietro rispetto agli stessi incarichi.²¹

Non interessate soprattutto «*all'arte del chiedere*» come afferma Gabriella Luccioli «*rivendico con orgoglio di non aver mai salito le scale di palazzo Marescialli se*

non per motivi istituzionali e di non aver mai alzato il telefono per chiedere»²².

Nel contempo il Consiglio superiore non è riuscito a calmierare questa corsa alla nuova forma di carriera ed anzi in qualche modo l'ha rafforzata elaborando una normativa secondaria che prevede una serie infinita di indicatori generali ed altrettanti specifici, non "pesati", con l'obiettivo dichiarato di consentire ai magistrati di conoscere ed indirizzare il proprio percorso di carriera, ma di fatto sollecitando quella rincorsa a precostituirsi "titoli/medagliette" di cui si è detto.

Incisiva la considerazione di Donatella Stasio al riguardo «*Il cosiddetto Testo unico sulla nuova dirigenza tradisce – nonostante le correzioni volute a suo tempo dal Quirinale – un'idea burocratica e deresponsabilizzante dell'autogoverno nonché la fragilità di un Csm che, per recuperare credibilità, ha sostanzialmente preferito ingabbiarsi in un recinto invece che assumere la responsabilità di una discrezionalità necessaria a garantire la qualità del servizio e la tutela dei diritti. Tant'è che si è preferito mandare il messaggio di un percorso vincolato che assicura benefici di carriera a tutti, innescando aspettative che oggi si stanno rivelando una mina sul terreno dell'autogoverno»²³.*

A tale situazione, già all'evidenza problematica, si è accompagnata l'incapacità del Consiglio di mantenere il giusto raccordo tra la selezione operata sulla base dei parametri del merito e delle attitudini indicati in normativa secondaria, la motivazione delle decisioni che dovrebbe far comprendere le ragioni della scelta, ed il pubblico dibattito plenario dove le decisioni, soprattutto quelle derivanti da proposte contrapposte, trovano ulteriori spiegazioni.

Momenti indispensabili di trasparenza per far comprendere come si opera e mantenere salda la fiducia dei magistrati.

Il Consiglio è un organo collegiale e come tale legato alle regole della maggioranza. Il controllo del suo operato, oltre che in sede amministrativa, avviene soprattutto nel momento elettorale cioè nella sede qualificata per ogni organo elettivo. Ecco perché è indispensabile poter contare sul circuito della responsabilità politica e sul controllo da parte degli amministrati della motivazione della decisione, che deve essere basata su fonti di conoscenza affidabili ed incisive, sulla coerenza dei criteri adottati nelle diverse

20. *C'è ancora una carriera in magistratura?*, in *L'eresia di Magistratura democratica*, raccolta di scritti di Giuseppe Borrè a cura di Livio Pepino, pubblicato ne *I quaderni di Questione giustizia*, Franco Angeli, Milano, 2001.

21. Interessante il punto di vista esterno offerto al riguardo da D. Stasio, *L'esodo delle magistrature che cambia la giustizia*, pubblicato su *Il Sole 24 Ore* del 28.2.2017.

22. Così scrive G. Luccioli nel *Diario di una giudice. I miei cinquant'anni in magistratura*, Forum, Udine, 2016, entrata in magistratura nel 1965 (una delle prime otto donne vincitrici del primo concorso a cui furono ammesse le donne), nominata presidente di sezione civile della Corte di cassazione solo nel 2008, autrice di due importanti sentenze, quella sul caso di Eluana Englaro e quella sull'affidamento dei figli alle coppie gay.

23. D. Stasio, *Csm e nuovo carrierismo: una sfida sul "filo del rasoio"*, in *Questione Giustizia on line*, Rubrica Controcanto, 19.9.2017, www.questionegiustizia.it/articolo/csm-e-nuovo-carrierismo_una-sfida-sul-filo-del-rasoio_19-09-2017.php.

procedure e sulla seduta pubblica che raccoglie i voti e determina la decisione.

In assenza di tali momenti trasparenti di controllo il rischio di disillusione e sfiducia è sempre più alto, soprattutto se si considera che l'obiettivo a cui aspirava il Testo unico emanato nel 2015 era proprio quello, come ricorda Rita Sanlorenzo, di «*garantire esigenza di trasparenza, comprensibilità e certezza delle decisioni consiliari*».

Obiettivo non sempre realizzato²⁴ con grave danno per l'immagine del Consiglio e la tenuta delle sue decisioni. Risalgono al dicembre 2017 alcune decisioni del giudice amministrativo che hanno annullato delibere di conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi proprio per difetto di motivazione²⁵. Si legge in una di esse: «... *ne deriva una consequenziale compromissione dell'impianto motivazionale, non completo nei necessari passaggi logici, atteso che dalla lettura dell'atto non è dato capire se alcuni dati attinenti al curriculum siano stati analiticamente esaminati né per quali ragioni, ove valutati, siano stati ritenuti minusvalenti. Ed infatti, fermo restando il più volte richiamato principio secondo cui i giudizi di prevalenza in tema di incarichi direttivi da parte del Consiglio superiore devono essere formulati in termini complessivi e non analitici, resta indiscutibile il dato per cui il giudizio complessivo non può prescindere dall'analisi dei parametri dal medesimo individuati, tanto più laddove la carente analisi dei dati curriculari dei concorrenti trasformi la sinteticità del giudizio in una sostanziale omissione argomentativa. La sintesi, infatti, deve essere tale da consentire comunque di apprezzare l'avvenuta valutazione delle più importanti risultanze istruttorie, specie nei casi in cui i curricula dei contendenti in comparazione appaiano, come nel caso in esame, entrambi di alto profilo, così che, pur nella brevità delle argomentazioni, sia consentito all'interprete cogliere le reali ragioni dell'operato giudizio di prevalenza*».

Nonostante gli annullamenti siano quantitativamente poco significativi, non vi è dubbio che le motivazioni poste a base degli stessi rafforzano ulteriormente la sfiducia nell'operare dell'organo e l'idea che più che di discrezionalità si tratti di arbitrio.

D'altra parte, non si deve sottovalutare che questo clima di sfiducia trova sempre più linfa in una magistratura che, come ben sintetizza Sanlorenzo, «*non metabolizza ancora il dato qualificante della perdita di ogni decisività*

dell'anzianità di servizio, e non rientra ancora nella fisiologia della storia professionale del singolo né l'accettazione di essere pretermesso per il posto ambito in favore di un collega più giovane, né la perdita delle funzioni ricoperte allo scadere del tempo, che è vissuta come trauma che può evitarsi solo in un modo, ossia procurarsi altro, magari superiore, incarico».

Appare quindi improcastinabile essere consapevoli, per usare le parole di Sanlorenzo e Guglielmi, che «*solo attraverso il rispetto del dovere di trasparenza l'azione del Csm potrà legittimarsi nel rendere conto della propria fedeltà ad un preciso modello di dirigente, funzionale alla realizzazione del precetto dell'art. 97 Cost.; diversamente, sarà preclusa all'esame esterno l'individuazione di quella "cifra politica" capace di rendere "accettabili" le scelte "anche quando non condivisibili" e a differenziarle da quelle "arbitrarie", segnando il confine fra ciò che può rientrare in un uso non corretto della discrezionalità rispetto a una selezione per "accordo" o per "appartenenza"²⁶ ... Non si tratta allora di rimpiangere anacronistici meccanismi automatici basati sull'anzianità, e di agitare il malcontento in nome di una eccessiva discrezionalità riservata al Consiglio²⁷: ciò che è venuto meno, in molte occasioni, è innanzitutto l'esercizio faticoso, e necessariamente umile, del dovere di dare conto del potere che si esercita, in nome dell'istituzione. Davanti a queste opacità si fa vieppiù radicato il convincimento che dietro lo scudo della discrezionalità si cela invece un intollerabile arbitrio, che in alcuni casi non ci si perita nemmeno di dissimulare*».

Se questa analisi risulta corretta e condivisibile, appare chiara qual'è la vera posta in gioco che deve spingere al cambiamento e che lucidamente ritroviamo nelle conclusioni di Sanlorenzo «*Non si tratta solo della necessità per la magistratura di orientamento progressista, che si ritrova nel comune spazio ideale e politico della difesa dei valori dettati dalla nostra Costituzione, di trovare la spinta per distinguersi nel panorama associativo, e per ribellarsi ad ogni tentazione di omologazione ai gruppi interessati essenzialmente alla gestione del potere. Si tratta piuttosto, e più ambiziosamente, di mettere al centro dell'attenzione di tutta la magistratura, e delle sue componenti associative, l'urgenza di un cambio di passo, di un patto in nome del quale ritorni al centro l'orgoglio dell'autogoverno, la sua trasparenza, la sua capacità di coinvolgimento della magistratura tutta*».

24. Mi sia consentito rinviare per alcuni casi eclatanti a E. Maccora, *Il Consiglio superiore della magistratura, la magistratura, la discrezionalità ed il criterio attitudinale della specializzazione nelle funzioni per la selezione dei dirigenti degli uffici minorili*, in *Questione giustizia on line*, Rubrica Cronache fuori dal Consiglio, 11.9.2017, www.questionegiustizia.it/articolo/il-consiglio-superiore-della-magistratura_la-discr_11-09-2017.php.

25. Cfr. Sentenza Tar Lazio n. 12674/2017; Sentenza Tar Lazio n. 00305/18 e sentenza CdS n. 00271/2018.

26. M. Guglielmi, intervento in *Le Giornate di Napoli, I nodi critici dell'esercizio della responsabilità del Csm, i problemi sul tappeto e la necessità di un confronto*, in *Questione giustizia on line*, Rubrica Cronache fuori dal Consiglio, 25.7.2017, www.questionegiustizia.it/articolo/le-giornate-di-napoli-i-nodi-critici-dell-esercizi_25-07-2017.php.

27. Come sollecitano alcuni gruppi associativi, ad esempio quello di A&I.

Un cambio di passo si impone e non può più essere rimandato perché come osserva Guglielmi «*Assistiamo al ritorno di un soggettivismo in nome dell'indipendenza del singolo magistrato, quale valore da presidiare non più attraverso l'autogoverno ma anche nei confronti dell'autogoverno*».

2.5. D'altra parte ancora più forte è l'esigenza che attraverso una adeguata motivazione ed una seduta pubblica di discussione e formazione delle maggioranze si dia conto dell'operato del Consiglio superiore se riflettiamo, come ci propone Luca Geninatti Satè, sulla configurazione delle funzioni del Consiglio superiore come attribuzioni costituzionali da cui «*deriva una specifica conseguenza sulla natura degli atti che il Consiglio compie nell'esercizio di queste attribuzioni, che non sono ascrivibili alla categoria dei provvedimenti amministrativi, ma devono intendersi propriamente come atti costituenti immediato esercizio di attribuzioni costituzionali*».

Senza ovviamente che tale configurazione sottragga le delibere consiliari al controllo del giudice amministrativo, dato che, ricorda sempre Geninatti Satè, «*sicuramente esso include l'apprezzamento della violazione di legge, e questo non solo per l'esigenza di dare un contenuto al controllo giudiziario imposto dall'art. 24 Cost. (controllo che, come contenuto minimo essenziale, deve almeno pretendere che un atto sia conforme alla propria fonte sulla produzione, e dunque alla Costituzione e alle leggi prodotte conformemente ad essa), ma anche perché la necessità che i provvedimenti del Consiglio superiore siano conformi alla legge è testualmente richiamata dalla Costituzione quando stabilisce che le funzioni del Csm siano esercitate secondo le norme dell'ordinamento giudiziario (art. 105 Cost.), e della conseguente normativa secondaria*». In questo senso, le norme sull'ordinamento giudiziario e quelle attuative della normativa secondaria, costituiscono il limite di diritto oggettivo all'attività del Consiglio superiore, «*ed è sul rispetto di questo limite che si esplica il sindacato giurisdizionale*».

2.6. Il sistema di selezione dei dirigenti e della loro temporaneità si arricchiva nel disegno riformatore del 2006/2007 dell'ulteriore snodo importante della conferma alla scadenza del primo quadriennio di funzioni direttive e semidirettive esercitate (artt. 45 e 46 d.lgs n. 160/2006). Uno strumento essenziale per valorizzare ulteriormente professionalità valide

e rimuovere quelle inadeguate, oltre che per rendere tali funzioni sempre più strumenti attuativi del servizio da rendere.

Con tale istituto il Consiglio ha infatti ampi spazi di intervento a tutela del buon andamento dell'ufficio. Fin dall'entrata in vigore della norma i primi commentatori evidenziavano come proprio la procedura di conferma nell'incarico era un momento di concreta attuazione della temporaneità delle funzioni e del principio di responsabilità che sempre deve accompagnare le prerogative del dirigente²⁸.

L'analisi svolta da Daniele Cappuccio, riscontrata dai dati contenuti nel suo scritto²⁹, dimostra in realtà la sporadicità del controllo operato dal Consiglio superiore.

Dati che, analizzati con occhi neutri, dovrebbero portarci a concludere che il nuovo sistema di selezione avviatosi dal 2006 «*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*».

Ma è veramente così?

Una riflessione più approfondita richiede di non fermarsi solo a quanto consegue al dato statistico ma di interrogarsi anche sulla capacità del sistema, creato dalla normativa secondaria, di captare le eventuali situazioni di inadeguatezza.

Cappuccio correttamente introduce il tema, «*de iure condendo, dell'ampliamento delle fonti di conoscenza da utilizzare ai fini della conferma e, specificamente, dell'acquisizione di informazioni da parte dei magistrati che operano nell'ufficio o nella sezione diretta dal magistrato della cui conferma si discorre*».

Ma occorrerà anche ragionare «*a bocce ferme*» per migliorare il sistema e attribuire all'istituto della conferma il valore che l'impianto complessivo della riforma gli demandava.

Una prima risposta può arrivare dai Consigli giudiziari e dalle modalità con cui gli stessi operano e/o potrebbero operare. Andrea Natale nel suo scritto ben illustra come si tratta di valorizzare le impostazioni culturali di quei Consigli che già oggi agiscono come anello essenziale del vero circuito diffuso dell'autogoverno. L'esempio che ci offre è illuminante delle potenzialità che possono essere messe in campo «*c'è chi prova a valutare non solo la legalità tabellare di un*

28. M. Guglielmi, *Le conferme quadriennali*, in questa Rivista, Franco Angeli, Milano, n 2-3, 2003, pp. 248-262.

29. Dall'entrata a regime della riforma sino al luglio 2013, le delibere di non conferma avevano rappresentato una percentuale alquanto ridotta di quelle complessivamente adottate dal Csm (8 su 236 per i magistrati titolari di incarichi direttivi ed 8 su 261 per quelli investiti di funzioni semidirettive), nei successivi quattro anni e sei mesi – secondo le informazioni disponibili, aggiornate al 18 dicembre 2017 – sono state registrate appena 4 ulteriori delibere di conferma di direttivi e, addirittura, nessuna in relazione a titolari di incarichi semidirettivi.

progetto o di una variazione tabellare, ma prova ad immaginarne gli sviluppi, ipotizzare la sostenibilità e la adeguatezza di quel progetto tabellare, tenendo conto della domanda di giustizia riscontrabile in quello specifico circondario (posto che, per fare degli esempi, è in sede decentrata che si è maggiormente in grado di percepire se – in un circondario – la domanda di giustizia sia più urgente nel settore penale o in quello civile; nel settore commerciale o in quello della famiglia); con l'ulteriore rilievo che – ove si eserciti in modo responsabile (ma penetrante) tale dovere di controllo – si potrà rendere edotto il Consiglio superiore delle criticità rilevabili e, soprattutto, talora paralizzare l'immediata esecutività di una qualche variazione tabellare ritenuta improvvista (posto che alcune tipologie di variazione tabellare possono essere immediatamente esecutive solo in presenza di un unanime parere favorevole del Consiglio giudiziario)».

Acquisendo così anche elementi concreti di come quel dirigente esercita le proprie funzioni.

Nella consapevolezza, ben sottolineata da Natale, che «se nel circuito di autogoverno decentrato tutto tace, il Csm difficilmente potrà intervenire incisivamente ... E che i Consigli giudiziari non possono limitarsi a valutare la pura legittimità dei provvedimenti organizzativi, confidando nella sapienza dei dirigenti (e riservandosi di valutarne negativamente l'operato dopo quattro anni); ma al contrario, è precisa responsabilità istituzionale dei consiglieri giudiziari procedere alla valutazione – con prudenza, equilibrio e rispetto delle altrui prerogative e responsabilità – del merito delle questioni, intervenendo mentre le cose accadono e non quando, purtroppo, sono già accadute».

Sui Consigli giudiziari occorre quindi investire, anche perché la loro composizione e il loro sistema elettorale, consente di ritenerli strutture rappresentative di quel pluralismo culturale interno ed esterno alla magistratura che costituisce «un'ulteriore garanzia per l'esercizio di un intervento dell'autogoverno locale autenticamente rappresentativo e non auto-referenziale».

2.7. La disillusione e la sfiducia verso l'attività del Consiglio, accusato sempre più spesso di scegliere i dirigenti secondo criteri di "appartenenza" o secondo logiche di brutta "maggioranza", spesso anche stabile, ha portato ad avanzare, anche in questa *Rivista*³⁰, molte proposte di modifica delle modalità di selezione per il conferimento degli incarichi se-

midirettivi. In particolare si è sempre più affinata la prospettiva di una tabellarizzazione o rotazione degli stessi, come risposta ad un sistema che mostra oggi tutti i suoi difetti, sollecitando un mutamento anche culturale che possa disincentivare di fatto la cd. "carriera". La riflessione di Giuliana Civinini sottolinea l'esigenza di mantenere gli incarichi semidirettivi nell'ambito della competenza della V commissione del Csm, «riaffermando il loro ruolo fondamentale anche alla luce delle previsioni della circolare sulle Tabelle su benessere organizzativo e partecipazione, individuando nel contempo due possibili proposte migliorative del sistema di selezione: individuazione preventiva del peso del "fuori ruolo" e parere dell'assemblea dell'ufficio per le conferme».

Civinini constata anche come, molto spesso, la proposta di rotazione o tabellarizzazione dell'incarico semidirettivo provenga da magistrati che esercitano le loro funzioni nelle cd. sedi metropolitane, mentre completamente diversa è l'esperienza di chi opera nelle altre sedi giudiziarie, che peraltro sono maggioranza. In modo acuto si interroga sul perché il ruolo del «presidente di sezione è insopprimibile oltre a richiedere competenze specifiche e una certa vocazione. ... Né il binomio competenze-vocazione associato al "posto" semi-direttivo faccia storcere nasi o gridare al carrierismo! Tutti i 100 e più lavori in cui si sfaccetta la nostra prismatico e affascinante professione richiedono competenze e vocazione; alcuni più di altri, nel senso che richiedono uno specifico percorso di studio e esperienza e soprattutto la voglia (curiosità, disponibilità, predisposizione) per investirci. Questo vale per il giudice della famiglia (a quanti colleghi – che non hanno né la competenza né la vocazione - ho sentito dire: "io non posso ascoltare il minore!", "i coniugi mi esasperano!", "non perdiamo tempo con gli ascolti!"), per chi si impegna in prima fila per dare protezione internazionale ai migranti e proteggere i minori stranieri non accompagnati, per chi indaga gli abusi e le violenze in danno di donne e minori o la pedopornografia ... e la lista può continuare. Perché non dovrebbe valere per un mestiere con una larga componente di management come quello semi-direttivo?».

A tali interrogativi dovrebbe anche aggiungersi quello più generale del perché, a fronte di normative corrette applicate scorrettamente, debba necessariamente modificare la normativa piuttosto che la distorta prassi applicativa.

È questa la strada più efficace? O piuttosto è la via più semplice per aggirare un problema che esiste e

30. I. Mannucci Pacini, *La professionalità del presidente di sezione penale e la prospettiva di "tabellarizzare" le funzioni semidirettive* in questa *Rivista*, Franco Angeli, Milano, n. 3-4, 2013, pp. 148-164; C. Castelli, *La dirigenza degli uffici giudiziari: una riforma da completare a livello culturale e normativo*, in questa *Rivista*, Franco Angeli, Milano, n. 3-4, 2013, pp. 21-32.

con cui la magistratura deve confrontarsi: l'etica delle regole e dei comportamenti deve appartenere a tutti, agli amministrati ed ai loro amministratori. Se essa manca non sarà la modifica normativa a restituirla.

2.8. La riforma ordinamentale del 2007 ha investito in modo particolare gli uffici requirenti, abolendo la disposizione di cui all'art. 7 *ter* ordinamento giudiziario ed accentuando il carattere di gerarchizzazione dell'ufficio. Valeria Fazio ripercorre «*l'importante opera del Consiglio superiore con le risoluzioni emanate in questo settore, in particolare con l'ultima del 16 novembre 2017³¹ che rafforza i precedenti interventi dell'organo di autogoverno (risoluzioni del 12.7.2007 e 21.7.2009) diretti a disciplinare il potere organizzativo dei procuratori, ponendo vincoli a garanzia dell'autonomia professionale dei magistrati e della trasparenza della gestione, con il dichiarato obiettivo di "recuperare le Procure alla giurisdizione"*». Lo scritto è particolarmente stimolante perché identifica proprio all'interno dell'ufficio requirente quell'*humus* naturale che consente al *virus* del careerismo di attecchire e svilupparsi «*che ha fornito a ciascun magistrato, anche piuttosto precocemente, una serie di ambizioni personali che rendono più difficile la solidarietà nel gruppo di lavoro e che, per converso, li inducono a spendere le proprie energie non nella partecipazione alla vita di ufficio, ma nella costruzione del curriculum*», oltre alla dipendenza di fatto della valutazione di professionalità dal rapporto del dirigente dell'ufficio.

Tutto ciò in un contesto in cui si è sempre più dato valore al dato quantitativo con la conseguenza che se «è la "gestione dei flussi" che fa far carriera, aggiunti e procuratori, nonché aspiranti tali, si preoccupano tutti quanti soprattutto dello smaltimento delle quantità ed organizzeranno il proprio ufficio o la propria scrivania al fine di produrre quantità; mentre i risultati del dibattito (e cioè la qualità dell'esercizio dell'azione penale) risulteranno marginali, sino a diventare indifferenti per tutta l'organizzazione di Procura».

La nuova risoluzione, evidenzia Fazio, offre una prospettiva importante laddove sposta l'attenzione sugli esiti dei giudizi. Un fattore importante perché un'organizzazione di Procura «*diretta anche a produrre qualità ha bisogno del contributo di più voci,*

e non può essere pensata dal solo procuratore; la significatività degli "esiti" e la necessità di una seria applicazione delle priorità dovrebbe accentuare l'interdipendenza tra progetti organizzativi e tabelle, e sollecitare un dialogo continuo tra dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti; i sostituti, chiamati a misurarsi più seriamente con le prove e la loro valutazione, dovrebbero essere meno tentati da modalità burocratiche di lavoro».

Ancora una volta si riannoda il filo rosso. La responsabilità del singolo e quella del dirigente, unitamente a quella di un autogoverno diffuso, può rappresentare la svolta per un'interpretazione corretta di una normativa primaria problematica, che peraltro si era avviata verso una china pericolosa. Occorre però esserne pienamente consapevoli: «*il Consiglio superiore ha fatto un ottimo lavoro nel predisporre questa ultima Circolare, ma solo con la coerenza del suo operato in tema di valutazioni, conferme e nomi potrà realizzare i risultati che si è proposto.*

2.9. Nella vita del Consiglio superiore una particolare rilevanza ha avuto l'istituto dell'art. 2 delle legge guarentigie. Istituto da sempre controverso³² e di cui Gabriele Fiorentino ripercorre le vicende principali alla luce delle modifiche operate dal Legislatore. Acutamente offre al lettore una ricostruzione della vita dell'Istituto «*che oscilla tra istanze di garanzia – da un lato – dell'effettività ed esclusività del governo autonomo da parte del Csm sancito dall'art. 105 della Costituzione e, dall'altro, della integrità delle prerogative di autonomia ed indipendenza (art. 104) e di inamovibilità (art. 107 Cost.) di ciascun singolo magistrato*». ³³

Ci propone un'analisi che considera l'attuale situazione ordinamentale come punto di un possibile equilibrio raggiunto.

Rimane però sospeso, in termini di oggettiva esigenza, il giudizio sull'opportunità/necessità per il Consiglio di avere uno strumento che di fronte a fatti particolarmente eclatanti, che colpiscono la credibilità della giurisdizione o il buon andamento di un ufficio giudiziario, gli consenta di intervenire per rimuoverli.

Problematica di cui si è fatta carico la proposta elaborata dalla Commissione ministeriale per la Riforma dell'ordinamento giudiziario presieduta dall'on. Michele Vietti, che ad oggi non ha avuto alcu-

31. Per un primo commento cfr A. Ardituro, *La nuova circolare del Csm sulle Procure*, in *Questione Giustizia on line*, 16 novembre 2017, www.questionegiustizia.it/articolo/la-nuova-circolare-del-csm-sulle-procure_15-11-2017.php.

32. Così E. Bruti Liberati, *Articolo 2. Perché SI nell'interesse della giustizia e quindi di tutti i cittadini*, in *Questione giustizia online*, Rubrica *Cronache fuori dal Consiglio*, 18 maggio 2017, www.questionegiustizia.it/articolo/articolo-2_perche-si-nell-interesse-della-giustizia-e-quindi-di-tutti-i-magistrati_18-05-2017.php.

33. Sul punto si veda anche S. Erbani, *Trasferimento di ufficio per incompatibilità ambientale e sistema disciplinare*, in questa *Rivista*, Franco Angeli, Milano, n.25, 2010, pp. 113- 122.

no sbocco legislativo, ma che ha riaperto il dibattito sulla valenza dell'istituto.

Il Consiglio in particolare, nella seduta del 13 settembre 2016, evidenziava come «*il ridimensionamento dei poteri di ufficio del Consiglio priva, di fatto, l'autogoverno di strumenti incisivi di intervento proprio nelle situazioni più delicate e nelle "zone grigie" (caratterizzate dalla compresenza di comportamenti di diversa rilevanza), il cui permanere mina (o rischia di minare) la credibilità della giurisdizione ... riguardando tutte le ipotesi non comprese nel catalogo delle fattispecie disciplinari e che, in quanto ascrivibili a condotta cosciente e volontaria del magistrato, non consentirebbero un intervento amministrativo, rimanendo prive di qualunque rimedio, pur a fronte di una concreta lesione dei valori dell'indipendenza ed imparzialità nello svolgimento della funzione giudiziaria*».

2.10. Qualsiasi analisi sui sessanta anni del Consiglio superiore non può infine prescindere da uno sguardo sull'operato della Sezione disciplinare. Anche su questo versante nel tempo si sono succedute moltissime proposte legislative volte al cambiamento dell'attuale situazione ordinamentale³⁴ che non possono essere condivise.

Claudio Castelli, che ne evidenzia la pericolosità, traccia anche la strada di quello che costituisce oggi il processo disciplinare a 10 anni dall'ultima riforma sottolineando come esso costituisce «*uno dei contrappesi all'ampia autonomia ed indipendenza riconosciuta alla magistratura. Il rispetto delle regole chiesto a tutti i cittadini deve essere difatti ancora più vincolante per chi rappresenta il centro di questo rispetto ovvero i magistrati*».

Inoltre occorre sempre ricordare che non siamo di fronte ad una giustizia domestica.

I dati, spesso poco conosciuti, dimostrano tutt'altro³⁵ e sono particolarmente significativi anche nel rapporto con il contesto europeo, dato che proprio la comparazione a livello europeo vede i magistrati italiani tra quelli più colpiti per quantità e qualità di sanzioni³⁶.

Nell'ambito dei comportamenti rilevabili a livello disciplinare deve però osservarsi come il dato più rilevante attiene al ritardo nel deposito dei provvedi-

menti, un dato che è aumentato in modo esponenziale dal 2009 al 2013 tanto da radicare l'idea nei magistrati di una particolare inutile pervasività dell'azione disciplinare, ingenerando paura e spingendo verso comportamenti difensivi. A fronte di una giurisprudenza disciplinare particolarmente ed ingiustificatamente severa (i ritardi ultra annuali erano di per sé considerati ingiustificabili) che non dava attenzione al carico di lavoro ed alle condizioni personali ed ambientali in cui il magistrato si trovava ad operare, si è fatta breccia, soprattutto nelle nuove generazioni di magistrati, l'idea che, per non correre rischi, bisogna prestare particolare attenzione al rispetto dei termini anche a scapito della qualità del lavoro.

Risalgono a quell'epoca alcuni interventi dell'Associazione nazionale magistrati che evidenziavano come «*la concentrazione dell'iniziativa disciplinare verso violazioni di carattere formale rispetto a quelle inadeguate rivolte alla cd. questione morale, spingevano a creare un modello di magistrato burocrate, pavido, attento ai numeri ed agli aspetti formali del proprio lavoro piuttosto che all'esigenza di rendere giustizia*».

Negli ultimi anni si è assistito ad una positiva inversione di tendenza e come giustamente sottolinea Castelli «*un salto di qualità che porta al tramonto di una stagione punitiva si è avuto con la fondamentale sentenza della Cassazione sezioni unite n. 2948/2016, Minniti. La Cassazione ha abbandonato completamente l'orientamento precedente, annullando qualsiasi automatismo investendo sul concetto di responsabilità nella gestione degli affari che deve coinvolgere, il magistrato, il suo dirigente e lo stesso circuito dell'autogoverno*».

Tale mutato orientamento consente di poter avere più fiducia in un sistema che provocava molta diffidenza risultando capace di sanzionare violazioni formali ma per lo più inerti rispetto a cadute deontologiche e professionali gravissime».

3. Un autogoverno migliore è necessario e possibile

Non si tratta solo di essere ottimisti, ma di avere chiaro che in assenza del modello ordinamentale di

34. Da ultimo quella di sostituire alla Sezione disciplinare del Consiglio un'alta Corte di giustizia composta anche da provenienti dalle altre magistrature o seguendo lo schema della Corte costituzionale (un terzo di eletti dai magistrati, un terzo dal Parlamento ed un terzo nominati dal Presidente della Repubblica).

35. Significativi quelli indicati da Castelli nel suo scritto, che completano quanto risultava da tempo cfr. G. Salvi, *L'iniziativa disciplinare: dati e valutazione*, in questa Rivista, Franco Angeli, Milano, n. 5, 2010, pp. 69-92; E. Cesqui *Osservazioni sistematiche sul primo quadriennio di applicazione del nuovo sistema disciplinare*, in questa Rivista, Franco Angeli, Milano, n. 5, 2010, pp. 93-111.

36. Cfr. Il Rapporto, *European judicial systems: efficiency and quality of justice*, della European Commission for the efficiency of justice dal 2008 ad oggi.

autogoverno che delinea la nostra Carta costituzionale non sarà possibile avere una magistratura autonoma ed indipendente ed una giurisdizione libera ed imparziale.

Questa consapevolezza deve spingerci ad operare collettivamente per costruire un sistema di governo autonomo migliore nella sua operatività restituendo a tutti i magistrati l'orgoglio di difenderlo e di sentirsi parte di esso.

Come sollecita, nell'editoriale di questo numero, Renato Rordorf, occorre ricostruire quel rapporto di fiducia tra il Consiglio superiore ed i magistrati, «*che devono innanzitutto sentirsi responsabili delle scelte che compiono nell'eleggerne i componenti*».

E per far sì che questo processo di rilegittimazio-

ne riparta occorre che ognuno di noi senta il peso della discrezionalità come caratteristica imprescindibile di un organo di rilievo costituzionale e nel contempo si senta parte di quell'autogoverno diffuso che richiede, in ogni suo anello, responsabilità politica e dovere di render conto.

Di questo in fondo si nutre ogni Democrazia, che è faticosa sia per gli eletti sia per gli elettori, ma che non vorremmo perdere.

Quanto sta avvenendo in Turchia, con epurazioni massicce di magistrati, e in Polonia ed in Romania, in tema di riforme ordinamentali, dovrebbe farci capire qual è oggi la vera posta in gioco e perché occorra rifondare un patto etico e culturale nell'associazionismo giudiziario³⁷ e nell'autogoverno.

37. M. Guglielmi, *Un impegno comune per rifare noi stessi*, intervento al 33° Congresso dell'Anm, Siena 21 ottobre 2017, www.magistraturademocratica.it/articolo/siena-33-congresso-anm-un-impegno-comune-per-rifare-noi-stessi_21-10-2017.php.