

## APPUNTI PER UNA RIFORMA DELLA DIRIGENZA GIUDIZIARIA

di Pasquale Serrao d'Aquino

magistrato, addetto all'Ufficio studi del Consiglio superiore della magistratura

1. INTRODUZIONE. - 2. STORIA BREVE DEL CARRIERISMO GIUDIZIARIO: DAGLI SCRUTINI AL PARADISO PERDUTO DELLA MAGISTRATURA ORIZZONTALE. - 3. LE RAGIONI DELLA RIFORMA DEL 2006-2007 E LA FINE DELL'EDEN. - 4. LE DIVERSE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA CARRIERA DEI MAGISTRATI. - 4.1. IL D.D.L. BONAFEDE. - 4.2. LA TABELLARIZZAZIONE DEI PRESIDENTI DI SEZIONE. - 4.3. LE PROPOSTE DI AREADG DEL 2018. - 4.4. L'ANALISI DELL'ORGANIGRAMMA DEI SEMIDIRETTIVI DA PARTE DEL GRUPPO AREACSM E LA PROPOSTA DI REVISIONE DEI SEMIDIRETTIVI. - 4.4. LA DOPPIA PRESIDENZA ORGANIZZATIVA E GIURISDIZIONALE. - 4.5. LA PRESIDENZA TURNARIA DEGLI INCARICHI DIRETTIVI E SEMIDIRETTIVI. - 5. ELABORARE UNA PROPOSTA CONDIVISA. - 5.1. METODOLOGIA PER UNA RIFORMA. - 6. LE PROPOSTE SPECIFICHE. - 6.1. I CRITERI SELETTIVI - 6.2. LA TRASPARENZA DELLA PROCEDURA E L'AMPLIAMENTO DELLE FONTI DI CONOSCENZA. - 6.3. LE MODIFICHE NELL'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI. - 7. RIFLESSIONI CONCLUSIVE.

### **Abstract:**

*La riforma della dirigenza giudiziaria operata nel 2006-2007, nel prevedere un sistema di progressione in carriera meritocratico, ha innescato una deriva carrieristica nella magistratura che, coniugandosi alla crisi dell'istituzione consiliare, ha portato ad una grave delegittimazione della categoria. Non è con il ritorno all'anzianità senza demerito che può però restituirsì credibilità alla Magistratura e al Consiglio Superiore. Occorre un'attenta revisione tanto dei criteri selettivi, basati su fasce di anzianità, su esperienze giurisdizionali effettive quanto delle procedure di conferimento, assicurando maggiore trasparenza, coerenza degli obiettivi della procedura selettiva e dipanando alcune ambiguità del Testo unico sulla dirigenza giudiziaria. Solo in questo modo è possibile assicurare che il Consiglio riesca a designare presidenti e procuratori che coniughino capacità organizzative specifiche e una robusta esperienza giurisdizionale generale e specialistica idonee ad assicurare un servizio giustizia qualitativamente e quantitativamente soddisfacente.*

### **1. Introduzione**

La rivelazione dei fatti dell'Hotel Champagne e delle chat di Luca Palamara ha reso indifferibile una rivisitazione del quadro regolatorio della progressione in carriera dei magistrati.

Con una semplificazione eccessiva le cause delle disfunzioni dell'azione consiliare sono individuate nell'esasperata conflittualità, alimentata da una deriva carrierista dei

magistrati e innescata dalla riforma del 2006, e nella degenerazione correntizia, dovuta all'osmosi tra gruppi associativi e CSM. Si propone, pertanto, di curare la malattia con il ritorno al criterio selettivo dell'anzianità senza demerito e privando le correnti della signoria sulle nomine<sup>1</sup>.

La forza trascinatrice di questa onda di risacca verso il recente passato, dettata dall'emotività, non deve incidere sulla correttezza delle scelte da adottare nella attesa riforma dell'ordinamento giudiziario, portando a sottovalutare le loro ricadute sull'equilibrio dei poteri e sulla qualità della giurisdizione.

Diverse sono state le proposte e le idee maturate dai gruppi associativi, nel dibattito interno al Consiglio e nel d.d.l. Bonafede, pendente in Parlamento sia prevedendo sistemi alternativi di designazione dei semidirettivi, o anche dei direttivi (tabellarizzazione, presidenza turnaria) sia, più drasticamente, promettendo di liberare la Gerusalemme consiliare dagli Ayyubidi correntizi con l'ordalia del sorteggio.

In questa sede ci si propone di delineare i tratti essenziali di una riforma confrontando le proposte dei gruppi associativi e dal disegno di legge pendente in Parlamento con la prospettiva storica, con il richiamo ai valori costituzionali in gioco, alle fonti sovranazionali con gli studi comparatistici, per poi formulare alcune proposte alla luce dell'esperienza presso il Consiglio Superiore come componente dell'Ufficio Studi.

## **2. Storia breve del carrierismo giudiziario: dagli scrutini al Paradiso perduto della magistratura orizzontale.**

I problemi del carrierismo giudiziario sono vecchi quanto l'ordinamento giudiziario dello Stato liberale.

L'avvocato antifascista M. Berlinguer, in un libro pubblicato durante la seconda guerra mondiale<sup>2</sup>, denunciava la piaga del carrierismo in magistratura e indicava come i mali del sistema degli "scrutini anticipati", degli "incarichi speciali" e delle "classifiche distillate attraverso una così larga varietà di alambicchi, attraverso una dosatura del

---

<sup>1</sup> La stessa Relazione illustrativa alla riforma Bonafede, indica che la modifica delle regole sugli incarichi direttivi e semidirettivi sia attuata "allo scopo di porre un freno alla degenerazione che si è visto caratterizzare la delicatissima attività di selezione dei dirigenti degli uffici e dei presidenti delle sezioni"; tale degenerazione, continua ancora la predetta Relazione, presenta aspetti che sono negativi non "solo per la deviazione dei comportamenti di singoli" ma, altresì, per le pesanti ricadute sull'efficienza del sistema giustizia "sia perché comporta che la selezione dei magistrati addetti a gestire e organizzare gli uffici avviene senza alcuna reale valutazione del merito e delle capacità", sia perché "produce una serie di comportamenti dei singoli magistrati funzionali solo ad acquisire titoli per la carriera piuttosto che a dare pienamente il proprio contributo all'esercizio concreto ed effettivo della giurisdizione".

<sup>2</sup> M. BERLINGUER, *La crisi della giustizia nel regime fascista*, Roma Migliaresi, 1944.

*milligrammo dei meriti e più dei titoli*” avevano potuto minare l’indipendenza di giudizio dei magistrati.

La stessa Associazione generale dei magistrati italiani (Agmi) venne fondata nel 1909 su iniziativa dei “*giudici di sott’ordine*” per dare forza alle loro richieste di un più adeguato trattamento economico e di semplificazione della carriera e di *ruoli aperti*, oltre che per chiedere l’eleggibilità del Csm da parte di tutti i gradi della magistratura, e l’estensione delle guarentigie della magistratura giudicante anche al pubblico ministero <sup>3</sup>.

L’effetto combinato del potere di ingerenza del Ministero della giustizia e della gerarchia interna, del collegamento tra promozioni e retribuzione, nonché degli avanzamenti di carriera per esami, distraevano il magistrato dalla funzione giudiziaria. Risponde a verità la prassi della redazione della sentenza-trattato necessaria per accedere alla Corte di cassazione, da elaborare attenendosi ad uno stretto conformismo giudiziario.

L’esistenza di percorsi di carriera elitaria, di una alta e una bassa magistratura, di rapporti preferenziali dell’ambiente romano e gli incarichi speciali, furbizie e raccomandazioni non sono appannaggio delle ultime due contestate consiliature, ma sono purtroppo *costanti* dell’ordine giudiziario italiano a intensità variabile nei diversi momenti storici.<sup>4</sup>

E’ facile comprendere, quindi, come la *malerba* del carrierismo giudiziario non è, o non è solo, il frutto inedito di una mutazione genetica della magistratura dovuta all’abbandono del criterio dell’anzianità senza demerito, ma è un rischio connaturale derivante dal modello italiano di magistrato burocrate nominato attraverso un concorso pubblico, di cui tener necessariamente conto in occasione delle riforme.

Furono l’istituzione del Consiglio Superiore (1958) e, dopo il congresso di Gardone (1965), l’eliminazione degli scrutini e ruoli aperti con le leggi Braganze (legge 25 luglio 1966 n. 570) sulle nomine a magistrato di Corte di appello e Braganzone su quelle in

---

<sup>3</sup> Vedi diffusamente, A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna, 2012, E. PACIOTTI, *Breve storia della magistratura italiana, ad uso di chi non sa o non ricorda*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2018; v. anche per il periodo del Ventennio P. MOROSINI, O. MONACO, P. SERRAO D’AQUINO, “*La Magistratura nel Ventennio: l’involuzione ordinamentale e i suoi protagonisti*”, unitamente, in “*RazzaeIngiustizia*”, a cura di A. Meniconi e M. Pezzetti, Senato della Repubblica, Consiglio Superiore della Magistratura, Consiglio Nazionale Forense e UCEI, IPZS, 2018, p. 59.

<sup>4</sup> Già nel Congresso dell’Anm di Napoli dell’aprile 1957, in nome della «*condizione di assoluta parità*» di tutti i magistrati, fu proposta, nella sostanza, l’abolizione della carriera (sotto l’aspetto, in relazione all’allora vigente ordinamento, dell’abolizione di «*ogni forma di avanzamento*» e del collegamento dello sviluppo del trattamento economico all’anzianità e non alle funzioni esercitate). V. la mozione conclusiva approvata dal congresso negli stralci citati da G. MAMMONE, *1945-1969. Magistrati, Associazione e correnti nelle pagine de La Magistratura*, in *Cento anni di Associazione magistrati*, a cura di E. Bruti Liberati e L. Palamara.

cassazione (legge 20 dicembre 1973 n. 831)<sup>5</sup> ad attenuare la ricerca spasmodica di arrivare a gradi più alti della magistratura per ottenere migliori retribuzioni e far parte dell'élite giudiziaria e le preoccupazione economiche della massa dei magistrati, garantendo la parità retributiva a tutti i magistrati prescindendo dalle funzioni esercitate.

Il frutto fecondo di tali innovazioni fu anche la valorizzazione dei magistrati “relegati” al primo grado e nobilitati dall’opera dei pretori d’avanguardia e dei pubblici ministeri impegnati nelle indagini di terrorismo e di mafia.<sup>6</sup>

### **3. Le ragioni della riforma del 2006-2007 e la fine dell’Eden.**

Procedendo in direzione opposta a quella dei ruoli aperti, dell’anzianità senza demerito e della cancellazione degli scrutini, all’inizio del 2000, si intese superare quel quadro ordinamentale, assaporando il *frutto proibito* della carriera e, secondo la narrazione attuale, facendo dissolvere il mondo felice della magistratura orizzontale.

La spinta alle riforme della politica e del governo di centrodestra non fu dovuta solo alla crisi politico-giudiziaria di Mani Pulite e alle conseguenti spinte reazionarie della classe politica.

A questi “motivi soggettivi” di risentimento dei partiti si aggiungeva una legittima richiesta di risolvere il problema dell’arretrato cronico, di assicurare competenza e specializzazione, di orientare la giurisdizione verso la produttività, e, quindi, del maggiore impegno individuale, della creazione di vere e proprie figure di dirigenti.

Sottostante al progetto riformatore vi era anche la volontà di contenere il carattere fortemente diffuso della giurisdizione, che la rendeva incontrollabile, come dimostrato dal

---

<sup>5</sup> A cui aggiungere anche la legge 25 maggio 1970 n. 357, abolitrice dell’esame pratico per divenire aggiunto giudiziario, livello intermedio tra uditore giudiziario e magistrato di tribunale scomparso soltanto nel 1979 (l. 97/79).

<sup>6</sup> L’Anm, nel formulare le sue osservazioni alle proposte del governo di riforma dell’ordinamento giudiziario nel 2003, ricostruiva efficacemente quel passaggio storico: *l’”evoluzione tumultuosa della società italiana” portò “in prima linea (e non solo in senso metaforico) i magistrati di primo grado: pretori, sostituti, giudici istruttori, giudici di tribunale e poi giudici minorili, magistrati di sorveglianza, pretori del lavoro. La carriera cosiddetta a ruoli aperti e` stata una scelta imposta dalle nuove esigenze di giustizia. Il modello in cui ai più giovani ed inesperti spettavano le decisioni immediatamente incisive sulle libertà, sui beni dei singoli e sulla società nel suo complesso e ai più anziani ed esperti gli interventi correttivi in appello e cassazione era ormai non più adeguato. Occorreva assicurare una certa stabilità nelle funzioni di primo grado e la maturazione di specializzazioni in una con il sorgere del lavoro di equipe: insomma occorreva evitare la corsa alle funzioni di appello e di cassazione.” “Liberato dall’ansia e dall’angoscia, il magistrato può dedicarsi all’esame dei licenziamenti senza giusta causa degli operai, alla vigilanza nelle carceri e all’ascolto dei detenuti, all’indagine sulle cause della sparizione del carburante dal mercato, all’osservazione delle arance atrofizzate prodotte da terreni inquinati.”* (R. DE VITO, *Soggetti soltanto alla legge. I magistrati e le carriere*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 4/ 2017).

progetto, poi attuato, di gerarchizzazione delle Procure. Palpabile era anche l'insofferenza verso un potere che incideva sui destini delle persone per il solo fatto di essere esercitato e verso l'irresponsabilità che vi era collegata, anche in caso di chiara inadeguatezza professionale ed abusi (basti pensare al referendum sulla responsabilità civile dei magistrati).

I più accorti ricorderanno, tuttavia, che una revisione integrale dell'ordinamento giudiziario era comunque necessaria perché, imposta dall'attenuarsi della motivazione all'impegno dei singoli proveniente dalle spinte ideali e ideologiche (egalarie, di contrasto alla criminalità terroristica e mafiosa, di tutela dei lavoratori e delle categorie deboli come i conduttori, nonché di preservazione dell'ambiente contro l'inquinamento industriale), proprie del periodo 1970-1990 e, soprattutto, da una richiesta, non solo da parte del mondo imprenditoriale, ma dell'utenza complessiva di risposte tempestive e di qualità da parte di un giudice che, per ragioni storiche, era divenuto sempre più protagonista del contesto socio-economico generale.

Negli atti pubblicati nel 2003 del Congresso dell'ANM si ribadiva<sup>7</sup> che il cittadino, oltre ad avere diritto che il magistrato sia imparziale, senza vincoli gerarchici e possibilità di pressioni interne o avvicinamenti dall'esterno, ha anche diritto a che il magistrato cui si rivolge *“non solo lavori il più seriamente possibile - producendo quantitativamente il più possibile - ma anche che sia preparato e che studi e si aggiorni efficacemente”*.

Il documento era imperniato sulla conservazione dei ruoli aperti e sul ripudio del collegamento di indennità a determinate funzioni (direttive, di legittimità) quale presidio dell'indipendenza interna ed esterna.<sup>8</sup>

Svecchiamento della dirigenza, e temporaneità degli incarichi direttivi si dimostravano funzionali a garantire dirigenti più preparati e motivati ed a connotare le funzioni direttive come attività di servizio, e non come riconoscimento nella parte finale della carriera.<sup>9</sup>

Parallelamente si invocava una dissociazione dalla carriera in Cassazione da quella della dirigenza che, grazie anche al sistema della temporaneità<sup>10</sup> avrebbe consentito anche l'auspicabile accesso dei più giovani.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> M. MILLO *La riflessione dell'Anm sulla valutazione di professionalità*, in AAVV., a cura di E. Bruti Liberati, *I magistrati e la sfida della professionalità*, Ipsoa, 2003, cit., p. 55s.

<sup>8</sup> Ecco perché a conclusione di quel Convegno, l'ANM affermava che *“Il crescente rilievo nella società assunto, non solo in Italia, dall'intervento giudiziario ripropone con maggiore evidenza l'esigenza un elevato livello di professionalità dei magistrati (e di una deontologia rigorosa).”*

<sup>9</sup> D. CAVALLINI, *La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari: problematiche e prospettive a confronto*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2019, 4, p. x.

<sup>10</sup> Per gli incarichi direttivi veniva condivisa la temporaneità degli incarichi direttivi oggetto delle proposte di riforma in quanto coerente con la *“riflessione sul ruolo della funzione giudiziaria dirigenziale, vista piuttosto come servizio che come cursus honorum, nonché sul rapporto tra*

La riforma Castelli approvata tre anni dopo declinava la meritocrazia attraverso un sistema continuo di concorsi e valutazioni in base ai quali conferire le diverse funzioni e, con esse i miglioramenti economici, ritornando a quel passato faticosamente superato, con alcune modifiche peggiorative.

Abbandonata questa pessima prospettiva lesiva dell'indipendenza della magistratura e della parità retributiva, la felice intuizione della riforma Mastella fu delineare un modello di dirigenza giudiziaria con capacità manageriali senza creare gerarchie, attraverso una mediazione tra il passato remoto della carriera (la progressione anche economica per scrutini ed esami) e quello prossimo (l'anzianità senza demerito), attraverso la conservazione dei ruoli aperti con l'assegnazione degli incarichi dirigenziali, necessariamente temporanei, in base alle specifiche attitudini direttive.<sup>12</sup>

Per il conferimento degli incarichi direttivi il lungo tempo di latenza della risposta consiliare alla riforma è testimoniato dal fatto che il sistema delle fasce fu abbandonato solo nel 2013, non solo in ragione delle problematiche insorte nella sua applicazione (in particolare, l'eccezione alla fascia costituita dallo "spiccatto rilievo") ma, soprattutto, come indicato nella Relazione illustrativa al TU sulla dirigenza giudiziaria, perché non congruente con il ripudio dell'anzianità fatto proprio dalla riforma del 2006-2007.

La possibilità di abbreviare la carriera, conseguendo posti direttivi di prestigio e di potere (soprattutto nelle procure, riorganizzate in senso gerarchico) o, quanto meno, semidirettivi, con alleggerimento del sempre più forte carico di lavoro (grazie all'esonero

---

*dirigente magistrato e dirigente amministrativo.*”, Documento conclusivo dell'ANM riportato in AA.VV., *I magistrati e la sfida della professionalità*, Ipsoa, 2003 cit. p. 153.

Per la verità non molto altro era indicato in proposito a tali incarichi, se non la riduzione del numero dei direttivi in seguito all'istituzione del giudice unico in seguito al d.lgs. 51/1998 e il contributo dei semidirettivi all'organizzazione dell'ufficio nel complesso, piuttosto che a quello, più limitato, della sezione dagli stessi presieduta.

<sup>11</sup>Il testo rielaborato degli interventi svolti dalla delegazione dell'Anm nell'audizione dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato il 25 giugno 2002, indica: < “*Il maggiore difetto del vecchio sistema di concorsi abrogato nel 1973 era di scegliere con un esame i vertici della magistratura, quindi anche procuratori della Repubblica e presidenti di Tribunale. Il che non vuol dire che non vi debbano essere dirigenti giovani; anzi il maggior vantaggio della temporaneità delle funzioni direttive e' proprio di consentire di esser dirigenti da giovani (e magari non esserlo più da anziani). Intendo solo sottolineare che le due scelte, legittimità e dirigenza, sono autonome e rispondono a requisiti different*”.(p. 150.)

<sup>12</sup> E' importante anche considerare l'altro percorso della carriera costituito dalle funzioni di legittimità, per il cui conferimento veniva sostanzialmente confermata la ricerca di una attitudine scientifica e di analisi delle norme, coerente con la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione, da valutarsi attraverso la Commissione tecnica. E' significativa, riguardo a queste ultime, che la legge delega aveva escluso la rilevanza delle pubblicazioni scientifiche, impennandosi l'esame di tale attitudine solo sul lavoro giudiziario, mentre il Governo, nel dare attuazione alla delega diede rilevanza anche a tali titoli, tanto da ricever anche rilievo in sede parlamentare quanto al rispetto della delega.

generalizzato del 50% del carico di lavoro), ha però rapidamente innescato la competizione dei magistrati, incrementato la discrezionalità consiliare e, quindi, il potere dei componenti e delle correnti di cui sono espressione, mettendo in crisi la legittimazione del Consiglio, dei dirigenti nominati e, con essi, dell'intera giurisdizione.<sup>13</sup>

Non è però con un ritorno al passato che può garantirsi una nuova *accountability* della magistratura. Posto che la sua legittimazione dipende, infatti, non solo dall'indipendenza e imparzialità (principi indefettibili della Costituzione) ma, in un quadro costituzionale innovato dal principio della durata ragionevole del processo (art. 111 Cost.) e, in parte, dall'esigenza del buon andamento della funzione giudiziaria (art. 97 Cost.), occorre assicurare una tempestiva e qualitativamente soddisfacente risposta di giustizia.

Non può fare a meno di domandarsi se sia individuabile una valida alternativa alla avvilente dicotomia tra anzianità senza demerito/magistratura orizzontale e pacificata/inefficienza e avanzamento per merito/magistratura gerarchizzata e conflittuale/efficienza (almeno prospettica).

Come evitare di fare su un utopistico affidamento nella sola riafferzione al lavoro nelle aule dei tribunali di quella parte della magistratura distratta dalla carriera, in questo modo ripetendo errori analoghi a quelli compiuti venti anni fa, quando si ritenne sufficiente perché la riforma non sollevasse conflittualità interne, sganciare le retribuzioni della carriera?

#### **4. Le diverse proposte di riforma della carriera dei magistrati.**

Le proposte di cambiamento avanzate negli ultimi anni seguono diverse direttrici.

Una prima strada è quella della conservazione dei tradizionali moduli organizzativi degli uffici giudiziari (articolati in unità organizzative coordinate da presidenti di sezione ed aggiunti, diretti da presidenti e procuratori), modificando, invece, esclusivamente le modalità di progressione in carriera dei magistrati.

Il ritorno all'anzianità senza demerito pura, tuttavia, più che un autentico progetto innovatore, è soprattutto una diffusa declamazione generica, non seguita da una reale progettualità e analisi di impatto. Risulta peraltro chiaramente irragionevole, oltre che non conforme all'attuale assetto costituzionale, che si ripristini una gerontocrazia che assicurerebbe agli uffici giudiziari dirigenti demotivati, resusciti l'idea dell'incarico

---

<sup>13</sup> Sul tema, per una revisione anche critica dei propositi dell'Associazione Nazionale Magistrati v. G. CASCINI, *La crisi dell'associazionismo giudiziario tra caduta degli ideali e riemergere delle carriere, in questione giustizia.it, 2015, <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-crisi-dell-associazionismo-giudiziario-tra-caduta-degli-ideali-e-riemergere-delle-carriere> 297.php*

direttivo come coronamento finale della carriera e vanifici, nei fatti, il principio della temporaneità.

La proposta in ogni caso costituirebbe un ribaltamento totale del sistema di progressione in carriera attuale (art. 12 d.gls. 160/2006) nel quale l'anzianità rileva solo come requisito di mera legittimazione per l'accesso a determinate funzioni (direttive, direttive elevate, semidirettive, semidirettive elevate, nella legittimità, apicali, direttive superiori, direttive, presso la DNAA direttive e semidirettive di coordinamento nazionale), laddove le stesse sono assegnate in ragione della attitudine direttiva specificamente confermata a seconda della natura delle funzioni dirigenziali o, nel caso delle funzioni di legittimità, in ragione della *“capacità scientifica e di analisi delle norme”*.<sup>14</sup>

#### **4.1. Il d.d.l. Bonafede**

Sostanzialmente improntato ad una mera revisione delle regole attuali è il progetto di riforma dell'ex Ministro Bonafede (d.d.l. n. 2681, art. 2).<sup>15</sup>

Il testo pendente in Parlamento conserva l'attuale impostazione per il conferimento delle funzioni, come anche l'organizzazione degli uffici giudiziari sulla base del tradizionale modulo gestionale dell'architettura organizzativa piramidale dirigente-semidirigente-giudici/PM, intervenendo tanto sull'istituzione consiliare tanto sulle regole per l'assegnazione delle funzioni dirigenziali e di legittimità.

Quanto al governo autonomo, oltre a modificare il sistema elettorale, il testo fissa le regole di trasparenza della procedura (rispetto dell'ordine cronologico delle vacanze, pubblicità su internet degli atti della procedura, sorteggio delle commissioni, divieto di costituzione di gruppi associativi all'interno del consiglio), nonché limiti molto forti alla discrezionalità consiliare. Attraverso una meticolosa legiferazione degli attuali indicatori del TU sulla dirigenza, da un lato, conferma la validità dei parametri previsti dall'attuale Testo unico sulla dirigenza, dall'altro, con la massima sfiducia verso la discrezionalità consiliare e la sua capacità di autoriforma, impedisce ogni attività da parte del CSM di futuro indirizzo o di adattamento del quadro regolatorio sub primario alle nuove necessità della giurisdizione.

L'errore di metodo, o di “bersaglio”, sta nell'idea che in tal modo si possano evitare le spartizioni, a ben veder non impedito neppure dalle nuove regole, mentre, con le misure proposte, si finisce con il colpire chirurgicamente, in un momento di debolezza

---

<sup>14</sup> D. PIANA, *Note sul testo unico sulla dirigenza*, in [https://www.questionegiustizia.it/articolo/note-sul-testo-unico-sulla-dirigenza\\_11-12-2015.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/note-sul-testo-unico-sulla-dirigenza_11-12-2015.php).

<sup>15</sup> V. in proposito, M. PATARNELLO- E. MACCORRA, *La dirigenza descritta nella proposta di riforma del Ministro Bonafede*, [https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-dirigenza-descritta-dalla-proposta-di-riforma-del-ministro-bonafede\\_15-07-2019.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-dirigenza-descritta-dalla-proposta-di-riforma-del-ministro-bonafede_15-07-2019.php).

dell'istituzione consiliare, il *proprium* del Consiglio, consistente nell'adottare, nel quadro della riserva di legge di ordinamento giudiziario fissata dall'art. 108 Cost. e, quindi, delle opzioni legislative verso un determinato modello di ordinamento giudiziario e di selezione dei dirigenti giudiziari, le linee strategiche di governo autonomo nella gestione della magistratura e degli uffici.

Su tali aspetti è chiara la Relazione illustrativa: *“L'introduzione di fasce di anzianità, quale presupposto idoneo a delimitare la gamma degli aspiranti legittimati a concorrere, ha una funzione di moralizzazione (perché riduce lo spazio di discrezionalità del CSM e attenua le spinte carrieristiche dei magistrati più giovani) e si fonda sull'assunto che la più ampia esperienza professionale costituisca già un valore positivo”*.<sup>16</sup>

Senza discrezionalità effettiva resta però ben poco del *governo autonomo* previsto dalla Costituzione affermatosi in oltre 50 anni di attività consiliare, privando di ogni incisività l'azione del Consiglio attraverso atti di indirizzo nei suoi diversi settori di competenza.<sup>17</sup> Ridurre l'azione consiliare a quella un esaminificio dei magistrati, connotato da una revisione notarile della rispondenza dei loro profili agli indicatori fissati dal legislatore, svilisce il ruolo costituzionale del CSM, quale progressivamente affermatosi in un cinquantennio, e lo priva di ogni capacità di progressivo adattamento alle nuove necessità organizzative della funzione giudiziaria.

Quanto poi alle innovazioni di merito del d.d.l., la riforma della dirigenza giudiziaria è imperniata sulla maggiore rilevanza assegnata all'anzianità garantita elevando le valutazioni di professionalità necessarie per l'accesso alle diverse funzioni<sup>18</sup>, nonché

---

<sup>16</sup> Relazione illustrativa: *«L'introduzione di fasce di anzianità, quale presupposto idoneo a delimitare la gamma degli aspiranti legittimati a concorrere, ha una funzione di moralizzazione (perché riduce lo spazio di discrezionalità del CSM e attenua le spinte carrieristiche dei magistrati più giovani) e si fonda sull'assunto che la più ampia esperienza professionale costituisca già un valore positivo»*.

<sup>17</sup> Tesi a diversamente contemperare la pari dignità delle funzione con la necessaria organizzazione manageriale degli uffici e a tutto tondo, a garantire l'autonomia decisionale dei singoli con la circolarità delle decisioni, la condivisione delle buone prassi e di modelli organizzativi e decisionali condivisi nel network dei Consigli europei di giustizia, la ricezione degli input provenienti tanto da analisi compiute dalle articolazioni consiliari quanto, soprattutto, dagli organi sovranazionali (CEPEJ; Consiglio d'Europa, GRECO, ecc.), l'impegno nel presidiare la Rule of Law (caso Polonia) e nello sviluppo e rafforzamento delle istituzioni giudiziarie nei paesi candidati ad entrare nell'Unione europea.

<sup>18</sup> A seguito della modifica si impone, infatti, quale requisito minimo, quello rappresentato dal conseguimento di almeno la quarta valutazione di professionalità (per le funzioni direttive, giudicanti e requirenti, di primo grado contemplate all'art. 10, comma 10 del D.Lgs. n. 160/2006, per le quali l'attuale art. 12, comma 10, presuppone la sola terza valutazione di professionalità), stabilendosi un progressivo innalzamento del grado di anzianità richiesto, fino a pervenire alla settima valutazione di professionalità quale requisito di ammissibilità comune agli incarichi apicali di legittimità (per i quali era già prevista) ed a quelli direttivi superiori di legittimità (per i quali, ex art. 12, comma 8, D.Lgs. cit. è attualmente richiesta la sesta valutazione di professionalità).

reintroducendo le fasce di anzianità (sette anni per i semidirettivi e cinque anni per i direttivi) con alcuni correttivi.<sup>19 20</sup>

La previsione minuziosa di indicatori generali e speciali<sup>21</sup> è accentuata negli effetti limitativi della discrezionalità consiliare attraverso la previsione di precisi criteri *ponderali* sulla cui base valutare gli indicatori.<sup>22</sup>

Maggiori aperture riserva il d.d.l. sul tema della rilevanza delle esperienze fuori ruolo (che merita una riflessione autonoma, da fare in altra sede), molto osteggiata dalla base dei magistrati, ma rispetto alla quale sembra tracciata una linea di continuità.

Non risulta del tutto chiara la questione della rilevanza di alcune delle cd. *medagliette* (ufficio RID, Magrif, attività di collaborazione ad attività specifiche della dirigenza), mentre altre continuano ad assumere rilevanza nel quadro dell'esperienza ordinamentale (consiglio giudiziario, comitato pari opportunità, commissione flussi, etc., partecipazione alla STO, attività presso il CSM). Spetterà al legislatore delegato o al Consiglio regolarlo, ove il testo dovesse essere approvato.

Poco praticabile risulta l'audizione generalizzata di tutti gli aspiranti, se richiesta, e dei rappresentanti del Foro, valorizzata positivamente da parte della dottrina, in quanto forse non del tutto consapevole dei numeri degli incarichi conferiti, da moltiplicare per quelli corrispondenti al totale degli aspiranti. Il comprensibile tentativo di ampliare le fonti di conoscenza dei pareri attitudinali, tutti ugualmente elogiativi, anche con la visione non autoreferenziale dell'Avvocatura, viene a scontrarsi con l'impossibilità di disporre decine di audizioni per ciascuna procedura e con l'inopportunità che nei consigli giudiziari, specie di piccole dimensioni, prendano decisioni sulla carriera dei magistrati avvocati che, diversamente dai componenti laici del CSM (che devono cancellarsi dall'albo durante il mandato consiliare), fisiologicamente patrocinano in cause pendenti innanzi al magistrato in valutazione.

---

<sup>19</sup> Come quelle tesi ad impedire le domande “civetta” fatte per alterare il meccanismo delle fasce e di consentire comunque la scelta di un candidato fuori fascia se di “*spiccato ed eccezionale rilievo*”.

<sup>20</sup> Il disegno di legge, nel confermare la residualità del criterio dell'anzianità, si pone dunque nel solco delle riforme attuate nel biennio 2006-2007, in base alle quali l'anzianità non assume rilievo quale autonomo parametro di valutazione, bensì opera quale criterio residuale, facendo l'art. 24, comma 3° del Testo Unico sulla Dirigenza giudiziaria, applicazione della regola contenuta nell'art. 192, comma 4 del R.D. n. 12 del 31 gennaio 1941 (ord. giud.).

<sup>21</sup> Risultano analoghi ad alcune proposte nel recente passato dalla corrente di A&I. A riguardo v. anche l'analisi di M. MICHELOZZI, *Il fascino discreto della carriera. Dirigenza giudiziaria: proposte a confronto*, in [https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-fascino-discreto-della-carriera\\_dirigenza-giudiziaria\\_proposte-a-confronto\\_22-01-2018.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-fascino-discreto-della-carriera_dirigenza-giudiziaria_proposte-a-confronto_22-01-2018.php).

<sup>22</sup> Non mancano alcune incongruenze. Ad esempio, agli indicatori specifici si deve “*assegnare preminente rilievo a parità di attitudini generali*”.

Solo in apparenza convincenti, invece, appaiono le modifiche dei requisiti di accesso alle funzioni di legittimità, che non si affronta analiticamente in questa sede e che, in una prospettiva di restituire credibilità al Consiglio, va comunque rivista per assicurare coerenza all'intero sistema di progressione in carriera dei magistrati.

Risulta evidente, pertanto, che il disegno complessivo riformatore muove da alcune premesse corrette (l'età eccessivamente bassa di accesso alla dirigenza, la spinta carrierista insita nell'accesso degli juniores alla legittimità) e ricorre ad alcuni strumenti potenzialmente positivi (le fasce); risulta deficitario, invece sia nel confermare l'impianto precedente basato sugli indicatori senza incidere sui suoi limiti effettivi (come coordinare i vari indicatori) sia, soprattutto, nel non assicurare effettiva centralità all'esperienza giudiziaria effettiva. Per gli incarichi dirigenziali, infatti, il meccanismo delle fasce è basato sull'anzianità di ruolo con scarsa rilevanza della qualità e quantità dell'esperienza giudiziaria; per la legittimità rileva, anche troppo, paradossalmente l'anzianità. Ne è dimostrazione la previsione la maturazione di punteggi per l'accesso alla legittimità fino al 28° (vale a dire attualmente oltre i 60 anni), laddove attualmente il punteggio massimo per l'anzianità si matura al 22° anno) sia la capacità scientifica e di analisi delle norme, considerata "preminente".

#### **4.2. La tabellarizzazione dei presidenti di sezione.**

Più radicali sono le proposte, da più parti avanzate, di eliminare in vario modo i presidenti di sezione (ed eventualmente gli aggiunti).

E' nota la proposta formulata da parte della magistratura di *tabellarizzazione* degli uffici semidirettivi<sup>23</sup>. L'incarico di presidente di sezione (non si esamina il ruolo degli aggiunti), secondo la proposta successivamente ripresa anche da diversi gruppi associativi, non sarebbe più conferito dalla Quinta commissione del CSM, ma attraverso l'attribuzione tabellare dei compiti di coordinamento e organizzativi ad uno dei magistrati che compongono la sezione, con conseguente durata triennale e valutazione finale da parte della VII<sup>a</sup> Commissione.

In questo modo il magistrato propone di *far cessare la materia del contendere*, eliminando le figure attuali dei presidenti di sezione. Tale soluzione avrebbe numerosi altri vantaggi propri del coordinamento, quali l'assunzione della responsabilità circa le criticità dell'ufficio, il lavorare più degli altri, valorizzare e delegare i giudici, non adagiarsi sullo

---

<sup>23</sup>I. MANNUCCI PACINI, "La professionalità del presidente di sezione penale e la prospettiva di "tabellarizzare" le funzioni semidirettive" in *Questione giustizia*, n. 3-4, 2013, p. 148 s. Già prima nel 1986 Giuseppe Borrè proponeva di «trasformare gli attuali incarichi semidirettivi in posti tabellari», in G. Borrè, *C'è ancora una "carriera" in magistratura?*, saggio riportato, 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.

status quo, il coinvolgimento dei giudici, la diffusione delle competenze di coordinamento ed organizzative, l'acquisizione di un patrimonio di conoscenze sulle competenze dei magistrati idoneo a selezionare con accuratezza i direttivi, la possibilità di valutare i risultati in occasione del rinnovo delle tabelle<sup>24</sup>.

Il magistrato non nasconde le possibili critiche contro tale soluzione: rallentare l'innovazione per la perdita del contributo di magistrati che vengono da altri uffici giudiziari (superato secondo tale visione dal naturale *turn over* dei magistrati), il carattere endemico dei conflitti negli uffici giudiziari, la naturale ambizione personale, la deresponsabilizzazione e la dispersione di professionalità, la scarsa capacità di incidere del coordinatore, designato per tre anni e influenzato per tale ragione tanto dal presidente del tribunale quanto dai giudici della sezione<sup>25</sup>. Obiezioni che sono ritenute superabili in considerazione del fatto che un semidirettivo designato con una procedura condivisa (e avallata dal Consiglio giudiziario e CSM) eviterebbe la nomina di magistrati "sgraditi" ai giudici della sezione e renderebbe più "forte" il presidente di sezione rispetto ai progetti gestionali del dirigente, attraverso un temperamento tipico di organizzazioni non gerarchiche.

Si tratta di una ipotesi che, pur essendo densa di intuizioni, risulta a mio avviso poco praticabile, non solo per i rilievi critici passati in rassegna dello stesso magistrato promotore, ma anche: a) per l'inevitabile accentramento dei poteri direttivi in caso al presidente del tribunale, creando una ultracasta di poco più di 200 dirigenti a capo dell'intera magistratura; b) perché se tale attività rileva, come naturale, per il conferimento dei posti direttivi, la competizione resta e diviene interna alla sezione incrementando i conflitti; c) perché le tabelle diverrebbero terreno di scontro sul piano delle ambizioni personali; d) per l'inapplicabilità delle procure, dove verrebbe ancora più accentuato il potere gerarchico interno del procuratore<sup>26</sup>, nonché alla grande maggioranza degli uffici medio-piccoli<sup>27</sup>; e) infine, per la riconosciuta chiusura degli uffici giudiziari verso l'innovazione derivante dall'esterno, meno sentita nei grandi uffici, ma essenziale in quelli più ridotti.

---

<sup>24</sup> Eliminando i "vizi" del semidirettivo, quali presunzione e autoritarismo, l'incapacità di scontentare i magistrati della sezione, la convinzione che, occupato un determinato posto di presidente. (I. MANNUCCI PACINI, *op. cit.*, pp. 158-162.)

<sup>25</sup> I. MANNUCCI PACINI, *op. cit.*, pp.155-157.

<sup>26</sup> P. GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-organizzazione-degli-uffici-di-procura-18-12-2019.php>. Il magistrato, peraltro, osserva che Nondimeno, tale equilibrio, a mio avviso, si regge su di un elemento nascosto e sfuggente alle analisi di taglio esclusivamente normativo-ordinamentale: vale a dire che, presso la stessa magistratura inquirente, è progressivamente subentrata una sorta di accettazione/assuefazione culturale al principio di una gerarchia interna 'temperata'.

<sup>27</sup> Per un'analisi dei problemi della tabellarizzazione dei semidirettivi ipotizzata nel 2019 per la riforma Bonafede, v. M. PATARNELLO- E. MACCORÀ, *La dirigenza descritta nella proposta di riforma del Ministro Bonafede*, cit., <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-dirigenza-descritta-dalla-proposta-di-riforma-del-ministro-bonafede-15-07-2019.php>

#### **4.4. La doppia presidenza organizzativa e giurisdizionale.**

In forza del principio per il quale “i magistrati non hanno carriera”, allo scopo di recidere ogni legame di gratitudine concernente le nomine, si è recentemente proposto da parte di alcuni magistrati di eliminare i semidirettivi e di distinguere la presidenza giurisdizionale da quella organizzativa.

Le funzioni organizzative dovrebbero essere assegnate al magistrato più esperto nella materia, e non al più anziano. E' il primo a svolgere le funzioni di coordinamento della sezione (formazione dei calendari, piano ferie, assegnazione materiale degli affari, vigilanza sulla cancelleria, predisposizione dei turni), mentre al secondo compete, invece, la presidenza del collegio.

Almeno con riferimento alle sezioni ove si svolge (anche) lavoro collegiale, la tradizionale sovrapposizione tra le funzioni di presidente del collegio e le funzioni di presidente della sezione potrebbe quindi essere serenamente superata.<sup>28</sup>

Per risolvere il problema del carico di lavoro del presidente di sezione potrebbe prevedersi che i collegi siano sempre presieduti dal più anziano in ruolo tra i componenti, mentre le funzioni organizzative (predisporre il calendario giudiziario e il piano ferie, le sostituzioni, interloquire con il capo dell'ufficio, vigilare sulla cancelleria) siano svolte, a richiesta ed a rotazione tra i richiedenti, tra i magistrati della stessa sezione.

La perdita di utilità dei compiti organizzativi ai fini della carriera disincentiverebbe i più a chiedere l'assegnazione di tale ruolo.

La proposta, apprezzabile nel mettere a fuoco la polivalenza del ruolo del semidirettivo (e in parte del direttivo), si presta alle medesime critiche rispetto a quella della tabellarizzazione dei semidirettivi e, in particolare, parte del postulato dell'irrilevanza dell'esperienza della presidenza organizzativa ai fini della carriera. Resta peraltro irrisolto il nodo delle modalità di scelta dei magistrati dirigenti.

#### **4.5. La presidenza turnaria degli incarichi direttivi e semidirettivi**

Ancora più radicale è la tesi della rotazione all'interno dell'ufficio giudiziario degli incarichi dirigenziali, proposta dai magistrati della Lista 101 e imperniata sull'assoluta temporaneità dell'incarico e, soprattutto, sull'idoneità a tale compito di qualsiasi giudice della sezione.

---

<sup>28</sup> Peraltro, la legge sull'ordinamento giudiziario prevede che il presidente della sezione dovrebbe presiedere tutti i collegi, ma ciò non accade perché tabellarmente poi, di fatto, si lascia che a presiedere il secondo collegio sia il secondo in anzianità di ruolo, il terzo collegio il terzo in anzianità di ruolo e così via. Ciò viene solitamente giustificato ricordando il carico di lavoro organizzativo che grava sul presidente di sezione.

La formazione delle tabelle di un ufficio, l'assegnazione dei fascicoli le periodiche riunioni organizzative volte ad affrontare, le prassi virtuose, le inefficienze individuali e i protocolli, non esigono capacità manageriali specifiche che, peraltro, potrebbero essere meglio ricercate designando un vero "manager del tribunale", nominato attraverso un concorso nazionale (meglio ancora con bando europeo), esterno alla funzione giudiziaria *"ancorché non ci si nasconda i temibili riflessi sull'indipendenza della giurisdizione."*

Tali principi, comporterebbero la designazione per tutti gli incarichi, inclusi quelli apicali, tra i magistrati rispettivamente dell'Ufficio o della Sezione di appartenenza, con almeno la III<sup>^</sup> (o IV<sup>^</sup>) valutazione di professionalità, in servizio presso l'ufficio di appartenenza da almeno tre anni, partendo dal magistrato con la più alta valutazione di professionalità e con maggiore anzianità di servizio.

Requisiti, pertanto, sarebbero esclusivamente un'anzianità minima di ruolo e di servizio che, consentendo in rigorosa successione di anzianità, di svolgere tale incarico a tutti, salvo i più giovani e coloro che sono appena arrivati nell'ufficio, comporterebbe il fatto di poter svolgere tali compiti una sola volta.

I dichiarati presupposti ideologici di tale proposta si rinvengono nel fatto che l'abbandono del criterio dell'anzianità senza demerito in favore del modello attuale, non ha consentito la selezione del "bravo dirigente", ma di magistrati di modesto profilo, nominati esclusivamente in virtù di accordi spartitori come dimostrato dai ripetuti annullamenti delle nomine da parte del giudice amministrativo e, inoltre, che l'attitudine direttiva appartiene *naturaliter* ai tutti i magistrati, impegnati a dover organizzare e gestire il proprio ruolo, laddove l'attuale sistema *"escludendo a priori quasi il 90% dei magistrati dall'esercizio di quelle funzioni, li spinge a disinteressarsi da subito dell'autogoverno e, più in specifico, della cognizione del sistema regolamentare secondario (tabelle, circolari, programmi di gestione, D.O.G., etc.)"*, con *"le inevitabili mani libere dei dirigenti in carica"*. La spettanza della presidenza turnaria a tutti i magistrati incentiverebbe ciascuno ad una maggiore conoscenza delle regole dell'autogoverno.

#### **4.3. Le proposte di AreaDG del 2018.**

Nel 2018 AreaDG ha proposto diversi criteri per affrontare la materia degli incarichi direttivi e semidirettivi, esaminandone anche i risvolti problematici, riassunti schematicamente nei seguenti punti:

1. trasparenza totale dei procedimenti attraverso la pubblicazione degli atti e delle delibere on-line su di una sezione del sito CSM dedicata alle nomine, nei limiti del rispetto della privacy, calendarizzazione pubblica delle pratiche, da trattare secondo ordine

cronologico delle decisioni sui posti direttivi e semidirettivi, allo scopo di impedire i “pacchetti”, salvo deroghe pubblicamente giustificate;

2. per i posti direttivi e semidirettivi, valorizzazione dell’anzianità come indice dell’esperienza professionale acquisita con riferimento ai tempi in cui è stata svolta, ai risultati dello svolgimento dell’attività e dei vari incarichi, con varie opzioni, quali reintrodurre le fasce di anzianità; non valorizzare, o quanto meno, tipizzare e rendere trasparenti i criteri di assegnazione di incarichi vari, tenendo conto dei risultati;

3. assegnazione dei posti semidirettivi dei grandi Tribunali secondo la specializzazione (fallimentare, famiglia, imprese, riesame, prevenzione), prevedendo la pubblicazione preventiva della sezione da ricoprire; evitando, tuttavia, di separare le carriere;

4. marcata distinzione degli indicatori attitudinali per il conferimento di posti direttivi e semidirettivi e “tabellarizzazione” dei semidirettivi;

5. miglioramento delle procedure di conferma dopo il primo quadriennio introducendo come ulteriore fonte un’interlocuzione con i magistrati dell’ufficio su problematiche e gestione, nella consapevolezza del rischio di stimolare atteggiamenti di ricerca del consenso da parte del dirigente e di sudditanza da parte dei magistrati; inoltre, previsione di forme di “prelevamento a campione” di rapporti informativi dei valutati, nonché di documenti formati dal richiedente la conferma;

6. per il conferimento degli uffici di legittimità attribuire maggior peso alla valutazione tecnica della Commissione, estendere l’oggetto dell’indagine oltre i pochi titoli professionali, assegnare specifica rilevanza all’esperienza di secondo grado, incluso il riesame, conservare validità alle graduatorie per almeno 18 mesi, con assegnazione dei posti a scorrimento, tenendo conto del maturarsi delle legittimazioni dopo il bando e della necessità di indicare il periodo di validità della graduatoria.

#### **4.3. L’analisi dell’organigramma dei semidirettivi da parte del gruppo AreaCSm e la proposta di revisione dei semidirettivi.**

Dall’analisi dell’attuale organigramma dei semidirettivi elaborato dal gruppo AreaCSm emerge una irrazionalità nel loro numero e nella loro distribuzione di queste figure.

Sebbene l'art.47 ter Ord. Giud. preveda per gli uffici di primo grado un rapporto di 1 a 10 tra semidirettivi e magistrati, il rapporto medio tra magistrati ordinari e direttivi/semidirettivi risulta essere molto diverso.<sup>29</sup>

Nelle Corti di appello un totale di 220 presidenti di sezioni a fronte di 1.045 consiglieri (di cui 157 con funzioni lavoro); nei Tribunali un totale di 472 presidenti di sezione (di cui 12 presidenti GIP, 12 aggiunti GIP e 21 presidenti di sezione lavoro) a fronte di 4.637 giudici (di cui 447 con funzioni lavoro); nelle Procure di primo grado un totale di 117 procuratori aggiunti a fronte di 1.739 sostituti. Vanno aggiunti n. 2 semidirettivi in DNAA e n. 21 nelle Procure Generali di Corte d'Appello, **per un totale di 832 semidirettivi a fronte di 7.658 non semidirettivi.**

Al tempo stesso la nuova Circolare sulla tabelle ha introdotto alcune previsioni che mirano a valorizzarne la figura e le competenze organizzative in ragione delle quali devono essere selezionati, aumentandone gli oneri organizzativi e di coordinamento dell'attività dei magistrati della sezione cui sono destinati anche tramite il tendenziale sfavore verso le figure dei "coordinatori" di nomina dirigenziale proprio affinché - salvo le previste e motivate eccezioni - gli oneri di coordinamento possano/debbono essere assegnati esclusivamente ai semidirettivi.

---

<sup>29</sup> Sulla base dei dati antecedente la recente modifica dell'organico della magistratura emerge che il rapporto tra direttivi/semidirettivi e giudici è

negli Uffici Giudicanti:

- 1:4,04 nelle Corti d'appello (con una forbice che varia tra 1,75 giudici per ogni direttivo/semidirettivo previsto in organico nella sede di Sassari e il 5,22 nella sede di Firenze), con varianti intermedie che poco hanno a che fare con l'organico dei magistrati (per es. a Trieste (16 cons.) i semidirettivi sono 4, a Cagliari (17 cons.) sono 3; ma sono 3 anche Trento (10 cons.), Taranto (8 cons.), Sassari (7 cons.), Potenza (11 cons.); mentre a Caltanissetta (9 cons.) sono 4 mentre a Brescia (29 cons.) sono 5;

- il 1:7,76 nei Tribunali, senza che si registrino differenze significative nelle medie distinte per dimensione degli uffici; anche qui emerge una disomogeneità tra uffici in ragione dell'organico dei giudici, con un rapporto che varia tra i 5 giudici per ogni direttivo/semidirettivo a Nuoro, Trieste, Caltanissetta, Campobasso e i 12-13 giudici per ogni direttivo/semidirettivo nelle sedi di Parma e Reggio Emilia (entrambe 25 giudici 1 solo semidirettivo) e Spoleto (13 giudici nessun semidirettivo);e, tuttavia, a Biella, Caltagirone, Fermo, l'Aquila, Tempio Pausania, Sondrio, Rieti, sedi con 10 o 11 giudici, c'è un semidirettivo;

negli Uffici requirenti:

- 1:4,62 nelle Procure Generali presso le Corti d'appello, dove i semidirettivi sono 21 (compresi i 3 semidirettivi previsti nelle sezioni distaccate) ed in alcuni uffici non vi è la figura dell'Avvocato Generale (Ancona, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Messina, Perugia, Potenza e Trento);

- il 6,39 nelle Procure della Repubblica dove i semidirettivi (procuratori aggiunti) sono 117, presenti in 53 sedi mentre le restanti 87 procure non hanno figure semidirettive in organico, ma ciò senza che vi sia correlazione con il numero dei sostituti (per es. Castrovillari, Como, Lucca, Nocera Inferiore, Trento e Trieste con 10-11 sostituti non hanno alcun semidirettivo, presente invece con pari o minor numero di sostituti ad Ancona (10), Asti (9), Avellino (11), Bolzano (10), Busto Arsizio (10), Cuneo (9), Imperia (10), Palmi (9), Trani (10); a Venezia (21 sost.) gli aggiunti sono 3, mentre a Foggia (22 sost.) sono 2, e a Genova (30 sost.).

Alla luce di tali dati, il gruppo AreaCSM si interroga sulla possibilità di ripensare modalità di designazione e distribuzione dei semidirettivi.

Il criterio distintivo risiede nella dimensione degli uffici: negli uffici medi e piccoli i semidirettivi costituiscono un supporto necessario alla dirigenza, assumendo il coordinamento di interi settori.

Negli uffici più grandi, soprattutto quelli con molte sezioni specializzate, invece, si dovrebbe ridurre il numero di presidenti di sezione, ovvero di figure semidirettive di nomina consiliare, da selezionare in base ad attitudini specifiche e pertinenti e da valutare in base ai risultati della loro attività devono essere valutati per le ulteriori nomine per uffici direttivi. Ad essi dovrebbe essere attribuito il ruolo di effettivo supporto del dirigente nell'organizzazione dell'ufficio o anche di coordinamento dei settori fortemente specializzati, i quali costituirebbero il "gabinetto" del dirigente. Proprio per il pregnante contributo organizzativo che li rende partecipi del ruolo dirigenziale, la loro selezione deve essere rimessa al Consiglio superiore.

Per il coordinamento delle sezioni, penali e civili, che hanno una specializzazione solo per materia, potrebbe essere assegnato a magistrati da individuarsi all'interno degli Uffici, fra quelli con maggiore esperienza in quella materia, e con procedura tabellare o a rotazione per anzianità: costoro sarebbero un punto di riferimento per i colleghi, per la tendenziale uniformità della giurisprudenza sezionale, ma non avendo (se non minimi) compiti di organizzazione, né alcuna reale condivisione del ruolo e della responsabilità della direzione dell'ufficio, non sarebbe necessario valutarne a fondo le attitudini organizzative e ben potrebbero, quindi, essere scelti senza il coinvolgimento diretto del Consiglio.

Si ridurrebbe sensibilmente il numero dei semidirettivi di nomina consiliare, con relativo alleggerimento del lavoro del governo autonomo, che potrebbe procedere più speditamente in questo segmento della sua attività, e, nel contempo si recupererebbero funzioni di "coordinamento" dell'attività giudiziaria in una prospettiva funzionale, evitando, invece, la creazione da parte del dirigente di figure semidirettive "di fatto" (molto ambite e spesso non necessarie), che la nuova circolare sulle tabelle, ma anche sulla organizzazione delle procure, ha inteso limitare.

Si ridurrebbero, inoltre, i magistrati che godono di esonero dal lavoro giudiziario, così da recuperare internamente – senza alcun aumento di organico -quelle le risorse di cui tanto necessitano gli uffici giudiziari.

In tal modo potrebbe trovarsi una sintesi efficace fra le posizioni storicamente emerse in materia, appunto distinguendo le ipotesi di semidirettivi con funzioni organizzative scelti dal Consiglio e quelle di mero coordinamento scelti in modo diverso.

Inoltre, consentendo a ciascuno, a seconda delle sue inclinazioni, di dedicarsi alle funzioni di organizzazione complessiva dell'ufficio o di guida autorevole di un particolare settore o di un particolare tipo di contenzioso, verrebbero a ridimensionarsi le pulsioni carrieristiche di cui si discute.

Sintetizzando, gli elementi di convergenza delle varie proposte associative e legislative sono: il ridurre il potere consiliare sulle nomine dei direttivi e, soprattutto, dei semidirettivi stabilendo in modo più puntuale come operano gli indicatori e innalzando l'anzianità per l'accesso agli incarichi; dare trasparenza alla procedura mediante pubblicazione degli atti e rispetto dell'ordine cronologico delle vacanze; nelle proposte meno radicali, come nel d.d.l. Bonafede, procedere all'audizione degli aspiranti e introdurre fonti di valutazione esterne quali gli appartenenti all'ordine forense; ridimensionare la caccia alle "medagliette"; e secondo altri, invece, "smitizzando" le nomine dei semidirettivi attraverso la designazione tabellare, per rotazione o mediante sdoppiamento della presidenza organizzativa e giurisdizionale.

Singolarmente è estraneo al dibattito il tema della valutazione dell'operato degli oltre 1.000 direttivi e semidirettivi nominati nella consiliatura 2014-2018 e la comparazione qualitativa tra la "classe dirigente" attuale e quella precedente. Pur, con la difficoltà di una "misurazione" della qualità dei dirigenti, sembra indubbio che vi sia stato mediamente un progresso nella capacità di gestione degli uffici giudiziari, ovviamente non ascrivibile solo al merito dei dirigenti, ma anche allo sforzo compiuto dalla categoria e da una legislazione che ha disincentivato il contenzioso civile incrementandone i costi (basti pensare alla riduzione, in poco più di un decennio, da quasi 6 milioni di cause civili nel 2009 pendenti a poco più di 3 milioni nel 2019 ).

Ugualmente poco scandagliato è il tema della verifica preventiva, in sede di conferimento degli incarichi delle incompatibilità, delle pendenze disciplinari e di tutte le cadute deontologiche dei magistrati. Solo in tempi relativamente recenti si è posto il problema di un accertamento preventivo, nell'ambito della procedura di V<sup>^</sup> commissione, di condotte e situazioni che rendono inopportuna l'assegnazione del magistrato ad un determinato ufficio con funzioni direttive o semidirettive, e in modo indipendente da eventuali istruttorie di altre commissioni (es. prima, quarta o disciplinare), che richiedono tempi ordinariamente incompatibili con quelli necessari per la definizione delle procedure di conferimento degli incarichi. Il tema è divenuto di attualità con la rilevanza che hanno

assunto le chat trasmesse dalla Procura di Perugia, non solo in prima, ma anche in quarta e quinta commissione.

## **5. Elaborare una proposta condivisa.**

Per una ipotesi di revisione delle regole per il conferimento degli incarichi occorre a mio giudizio tener conto dei seguenti punti fermi:

I. *Non trascurare l'unitarietà del sistema di governo autonomo.* Nel riformare la dirigenza giudiziaria bisogna tener conto dell'interdipendenza dell'attività delle singole commissioni: promozioni, trasferimenti, organizzazione degli uffici giudiziari, valutazioni e conferme, legittimità, disciplinare, incompatibilità, competenze dei dirigenti, autogoverno locale dei consigli giudiziari, fascicolo personale del magistrato, statistiche e datawarehouse, ufficio del processo e governo della magistratura ordinaria e onoraria;

II. *Preservare la discrezionalità necessaria del CSM.* Non vanno cambiate le istituzioni, soprattutto di rilievo costituzionale, perché i loro componenti possono avere avuto comportamenti inadeguati. Quale che sia gravità delle prassi adottate e il potere delle correnti, occorre preservare per il futuro il ruolo del Consiglio nell'interesse dei cittadini e, secondariamente, delle future generazioni di magistrati;

III. *Collocare a monte dell'azione consiliare la "politicalità" del Consiglio.* Essa è stata spesso declamata in occasione delle scelte di dirigenti di uffici strategici. L'unica traccia scritta si ritrova nel riferimento del TU all'individuazione nelle procedure comparative del magistrato più idoneo a quel determinato ufficio, e non del più idoneo in astratto a quelle funzioni;

Se ci atteniamo strettamente alle delibere consiliari e, soprattutto, alla loro tenuta nel giudizio amministrativo, la politicalità delle scelte del governo autonomo si traduce, tuttavia, nel delineare diversi profili di direttivo o semidirettivo a seconda della tipologia di ufficio da ricoprire nel Testo unico, e non nello scegliere questo o quel magistrato nella singola procedura concorsuale sulla base di considerazioni metagiuridiche, giuste o sbagliate che siano.

IV. *Tener conto del giudice amministrativo come player del governo autonomo.*

Il doveroso controllo giurisdizionale dello sviamento della discrezionalità consiliare non dovrebbe incidere sui poteri normativi subprimari e nelle scelte di valore del CSM, se non in caso di contrasto con norme o principi di diritto.

L'attuale sindacato forte del giudice amministrativo lo rende, invece, impropriamente un protagonista indiretto della attuale politica consiliare, incidendo nelle scelte di merito del Consiglio.

La visione del giudice amministrativo dell'assetto del TU finisce progressivamente con il prevalere sulla filosofia che lo ha originariamente ispirato (intendere le funzioni direttive

e semidirettive come servizio temporaneo, finalizzando il procedimento selettivo alla realizzazione del migliore interesse dell'ufficio e non alle legittime ambizioni del magistrato), sebbene perseguito in modo non del tutto coerente nella redazione materiale delle relative norme.

Scompaiono, ad esempio, nell'interpretazione del GA il criterio della selezione del magistrato più idoneo per l'ufficio da ricoprire e non del migliore in assoluto; l'assenza di una progressione necessaria tra funzioni semidirettive e direttive; la rilevanza dell'esperienza giudiziaria ed extragiudiziaria come indice di attitudine direttiva, e non come dato curricolare da misurare in base alla durata; il carattere puramente accessorio di determinate esperienze come la formazione, il ruolo di magistrato collaboratore, il seguire corsi di formazione; la distinzione qualitativa e quantitativa tra determinate esperienze (comporre le Sezioni unite come consigliere e parteciparvi come sostituto procuratore generale, distinzione cancellata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato).

L'intervento del giudice, inoltre, preclude ovviamente la possibilità di ricorrere ad elementi conoscitivi extraprocedimentali, enfatizza la parità di accesso di tutti i magistrati agli uffici messi a concorso, negando ogni rilievo della conoscenza pregressa, non solo delle caratteristiche e delle criticità dell'ufficio, ma anche delle priorità di intervento del territorio; verticalizza il passaggio dalle funzioni semidirettive a quelle direttive; fissa un criterio "ponderale" basato sul possesso del maggior numero di indicatori.<sup>30</sup>

E' evidente, pertanto, che il Testo unico come interpretato dal giudice amministrativo si connota come un meccanismo concorsuale finalizzato esclusivamente ad offrire agli aspiranti la possibilità di essere designati dirigenti, secondo meccanismi nella sostanza di carattere ponderale: prevalenza del numero degli indicatori di speciale rilievo, della maggiore durata delle esperienze e solo secondariamente come strumento per la designazione dei dirigenti più idonei per le esigenze concrete di un determinato ufficio.

#### *V. Ribadire la necessità di una dirigenza manageriale.*

Dovendosi escludere che una qualsiasi organizzazione di persone non trovi un momento unificante in un organo rappresentativo, nessuna delle proposte associative descritte si spinge a negare l'accentramento del potere decisionale nel titolare dell'ufficio, o a ipotizzare che l'ufficio giudiziario possa essere diretto da tre figure, il dirigente amministrativo, il dirigente giurisdizionale e il dirigente "organizzativo".

Un ufficio giudiziario privo di una articolazione su più livelli o che decide secondo un metodo assemblearistico, non solo è inedito a livello comparatistico, ma risulta

---

<sup>30</sup> Si pensi ancora, per segnalare la diversità di approccio tra il giudice amministrativo e il CSM; alla recente affermazione del Consiglio di Stato per la quale il divieto di mutare funzioni giudicanti/requirenti (art. 13 d.lgs. 160/2006) oltre quattro volte al periodo anteriore all'entrata in vigore della riforma del 2006-2007, nel rispetto del principio dell'affidamento, va ritenuto applicabile solo ai cambiamenti effettuati successivamente l'entrata in vigore della riforma.

intrinsecamente conflittuale nell'esercizio delle funzioni organizzative da svolgere: l'organizzazione dell'ufficio tramite le tabelle e la mobilità interna dei magistrati, la priorità da darsi alla celebrazione dei dibattimenti o delle udienze di separazione, l'accesso all'utenza o le camere di consiglio.

L'idea della sostanziale inutilità delle funzioni manageriali o dell'attitudine direttiva in capo al dirigente si scontra, quindi, con l'esame concrete delle numerose competenze dei dirigenti: predisporre le tabelle, il programma di gestione ex art. 37 (ora anche per il settore penale), i progetti di smaltimento dell'arretrato, tutelare i dati dell'Ufficio giudiziario (non solo inteso come dati del personale e dei magistrati, ma anche di tutta la mole enorme di dati contenuta nei fascicoli giudiziari); organizzare i magistrati onorari e i programmi di tirocinio ex art. 73; dedicarsi al *fund rising* per assicurare risorse all'ufficio giudiziario; gestire automezzi, parcheggi, varchi di accesso agli uffici giudiziari, sportelli per il pubblico fisici e virtuali; naturalmente, curare i sistemi di assegnazione dei procedimenti alle sezioni e/o ai magistrati; la tenuta dell'Albo dei consulenti tecnici e dei periti; sviluppare i diversi progetti che vedono operare gli uffici giudiziari in networking con le istituzioni locali (ad esempio per le diverse forme di tirocinio e lavoro negli uffici giudiziari, d'intesa con il Ministero della Giustizia), redigere protocolli con le organizzazioni forensi, con gli enti locali<sup>31</sup>.

Naturalmente il dirigente non è solo un manager, ma è anche *primus inter pares* della giurisdizione esercitata dai magistrati dell'ufficio e in tale veste che deve dirimere i conflitti interni, decidere le impugnazioni indirizzate al dirigente, analizzare gli esposti, nonché riuscire ad essere accettato dai componenti dell'ufficio.

L'attitudine direttiva deve essere parametrata ai singoli uffici e misurata, almeno in modo prevalente, sull'esperienza giudiziaria, soprattutto se specifica in quel tipo di funzioni (requirenti, giudicanti, di primo o secondo grado, specialistiche).<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> I direttivi degli uffici di secondo grado devono curare, per le deleghe ricevute sempre dal Ministero a seguito della soppressione delle competenze degli enti locali la manutenzione degli uffici giudiziari, trovare le aule e le stanze necessarie per lo svolgimento dell'attività giudiziaria; i procuratori devono dirigere e coordinare la polizia giudiziaria, gestire i rapporti di coordinamento, l'archivio delle intercettazioni e la sala ascolto, oltre che tenere i rapporti con i media, e se, soprattutto, deve avere la responsabilità dei risultati complessivi dell'ufficio tramite i suoi poteri di impulso e vigilanza, nonché di una accorta valutazione di tutti i magistrati. Del carattere espansivo di tali competenze sono dimostrazione le misure organizzative (smart working, afflusso del pubblico, gestione delle udienze, rapporti con l'ASL e la Regione) rese necessarie per il contrasto al COVID.

<sup>32</sup> Ad esempio, in Procura, possono essere prevalenti gli aspetti dei rapporti con l'esterno, con le forze di polizia, con la stampa, con gli uffici giudicanti, la gestione di situazione che vedono intersecarsi la questione dell'ordine pubblico e della prevenzione dei reati con quella repressiva, la soluzione di problemi connessi a beni in sequestro o confiscati (si pensi alle discariche abusive, all'inquinamento in corso) e la gestione delle banche dati (intercettazioni, misure cautelari, atti dei procedimenti giudiziari) utili all'attività d'indagine; nei tribunali, ampio spazio deve essere dedicato all'organizzazione dei flussi di pubblico e a facilitare l'accesso di cittadini e avvocati alla

#### VI. *Valutare le diverse opzioni per il decentramento dei compiti dirigenziali.*

E' impossibile assegnare tali competenze ad un manager o a strutture esterne sia per la necessità sia di una piena conoscenza delle dinamiche del servizio giurisdizione reso sia per una condivisione dell'operato della dirigenza da parte dei magistrati, giustamente refrattari alla gerarchia e ancor a più ad una direzione esterna, in quanto non coerenti con l'art. 101 e 107, comma 3 Cost. sia per la stretta compenetrazione tra giurisdizione e organizzazione.

Acclarato che la titolarità dei poteri organizzativi e giurisdizionali spetta al dirigente giudiziario, occorre poi regolamentare la loro delega ad altri magistrati dell'ufficio giudiziario, attraverso una struttura segretariale, che risponde direttamente al dirigente (e di cui sono parte presidenti di sezione, aggiunti e giudici o pubblici ministeri), oppure a singoli magistrati, mediante deleghe specifiche.

#### VII. *I compiti dei presidenti di sezione.*

Le norme dell'ordinamento giudiziario e la circolare sulle tabelle (titolo II, capo III, sezione IV) delineano adeguatamente i compiti che spettano al presidente di sezione i quali sono<sup>33</sup>: *giudiziari*, quali la distribuzione del lavoro fra i giudici (assegnazione dei procedimenti, riassegnazione a seguito di astensione o ricusazione, riunione), l'indire riunioni periodiche e altri metodi di scambio informativo, ma anche altri metodi; *organizzativi*, come sorvegliare l'andamento dei servizi di cancelleria, vigilare sull'attività dei giudici, togati e onorari, coordinare le ferie, collaborare col presidente del tribunale nella direzione dell'ufficio, nel raggiungimento degli obiettivi del Dog (documento organizzativo generale adottato unitamente alle tabelle) nella predisposizione del progetto organizzativo *ex art 37*; *valutativi*, quali la redazione delle relazioni utili al rapporto del dirigente sulle valutazioni periodiche di professionalità dei giudici togati, sulla conferma dei giudici onorari.<sup>34</sup>

---

giustizia, interfacciandosi con RID, dirigente amministrativo, enti locali, Ministero, forze dell'ordine etc., oltre che, attualmente, all'organizzazione di tutti gli uffici del giudice di pace. Negli uffici di secondo grado ampia parte dell'attività del dirigente è dedicata alla vigilanza degli altri uffici, al Consiglio giudiziario, alla manutenzione dell'edilizia giudiziaria, agli ufficiali giudiziari, alle commissioni elettorali, alla sicurezza interna agli uffici.

<sup>33</sup> Così G. CIVININI, *Il presidente di sezione: ruolo e nomina*, [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it) n. 4 2017, p. 91 s.

<sup>34</sup> Nonché alla verifica delle statistiche trimestrali e al monitoraggio dei flussi di lavoro in entrata e in uscita con individuazione delle criticità e elaborazione di proposte per risolverle; al monitoraggio dei tempi di deposito dei provvedimenti e della complessiva durata dei giudizi con individuazione dei nodi di difficoltà, delle relative ragioni e dei modi per superarle; all'individuazione di obiettivi quantitativi e qualitativi sostenibili e alla loro verifica periodica; alla predisposizione delle proposte tabellari in occasione dell'adozione biennale delle tabelle e dei vari

Giuliana Civinini ha colto molto bene come le proposte di eliminazione dei semidirettivi provengano essenzialmente da magistrati appartenenti ad uffici medio gradi, con sezioni specializzate e con una struttura di coordinamento/segretariato del dirigente articolata, che rende superfluo il decentramento dei complessi compiti burocratici gestionali sui presidenti di sezione, mentre essa è inesistente nei tribunali medi e medio-piccoli, taglia della grandissima parte dei 163 tribunali italiani.<sup>35</sup>

Ebbene, se i tribunali medio grandi tendono a realizzare una struttura del primo tipo, assegnando ai presidenti di sezione compiti prevalentemente di organizzazione del lavoro dei giudici, oltre che di presidenza dei collegi e negli uffici piccoli la delega all'aggiunto o al presidente di sezione del settore costituisce il modello più utilizzato, la distinzione esistente nel TU tra uffici metropolitani, medio grandi e piccoli, con relativa differenziazione dei requisiti attitudinali richiesti per gli uffici direttivi, ha un suo fondamento sostanziale e potrebbe incidere anche sulla selezione dei presidenti di sezione, come messo in evidenza nell'analisi del gruppo AreaCSM.

*VI. Tener conto della ricognizione e delle valutazioni della dirigenza giudiziaria secondo il Consiglio Consultivo dei Giudici Europei.*

Il Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) con il parere n. 19 del 10 novembre 2016, emesso sulla scorta degli elementi forniti da singoli Stati nazionali, ha delineato un modello equilibrato di presidente di tribunale, imperniato, per quanto qui di interesse, su quattro principi: 1) la conservazione di un ruolo giurisdizionale da parte del dirigente, per non perdere il contatto con il lavoro svolto dai giudici<sup>36</sup>; 2) l'adozione di un modello di

mutamenti nella vita degli uffici giudiziari (trasferimenti, malattie, gravidanze, formazione di arretrato in settori limitati, flussi eccezionali di affari); all'informatizzazione del processo che, quanto al civile, ha visto le realizzazioni più rapide e efficaci del Pct negli uffici dove i presidenti delle sezioni civili (G. CIVININI, *Il presidente di sezione: ruolo e nomina*, cit. 2017 p. 91 s).

<sup>35</sup> Salvo i tribunali distrettuali e pochi altri (come Napoli Nord) dove al presidente di sezione è tendenzialmente assegnato il compito di coordinamento di un intero settore (Gip/Gup e dibattimento, monocratico collegiale e corte d'assise) o civile ordinario, famiglia e tutele, esecuzioni, fallimenti, lavoro, (tra 40 e 30 magistrati – con 3 presidenti di sezione –; tra 30 e 20 – con 2 presidenti di sezione –; e tra 19 e 15 – con un presidente di sezione), categorie nelle quali rientrano pressoché tutti i 163 tribunali italiani con l'eccezione dei tribunali che coincidono con le sedi delle corti d'appello e di pochi altri tribunali del Nord. G. CIVININI, *Il presidente di sezione: ruolo e nomina*, cit. 2017 p. 91 s

<sup>36</sup> Quanto al primo profilo (punto 14) “ È di essenziale importanza che i presidenti dei tribunali amministrino i tribunali in stretta conformità con i principi fondamentali del potere giudiziario. In generale, questo richiede che coloro che sono nominati come presidenti di tribunale dovrebbero avere una vasta esperienza nel giudicare i casi. 15. Il CCJE considera molto importante che i presidenti di tribunale, dopo la nomina, continuino a svolgere l'attività di giudice. Una pratica continua è importante non solo per permettere ai presidenti di assicurare la loro continua professionalità e il mantenimento dei contatti con gli altri giudici in accordo con il principio del *primus inter pares*, ma anche di svolgere al meglio il loro ruolo organizzativo attraverso la diretta consapevolezza delle questioni che sorgono nella pratica quotidiana. Il carico di lavoro dei presidenti di tribunale può essere ridotto tenuto conto dei loro compiti manageriali”.

dirigenza partecipata<sup>37</sup>; c) il possesso di capacità manageriali adeguate al tipo di ufficio da dirigere<sup>38</sup>; 4) la designazione attraverso un procedimento selettivo di tipo competitivo e trasparente.

Occorre naturalmente contestualizzare i principi espressi dal CCJE nel quadro eterogeneo dei modelli di *governance* della magistratura europea, che, come evidenziato negli studi comparatistici<sup>39</sup> oscillano tra il polo della magistratura professionale dei Paesi di cultura di *common law*, caratterizzati da contiguità tra magistratura e avvocatura, e quelli della magistratura burocratica, propria dei paesi di *civil law*, dove l'ordine giudiziario è una istituzione altamente proceduralizzata, distinta dall'assetto esterno e con governo gerarchico. L'Italia è ovviamente vicina a questo secondo polo, distinguendosi per una gerarchizzazione molto moderata e policentrica.

Riguardo alla progressione in carriera, nei paesi nordici prevale come criterio selettivo quello della *seniority*, in forza del quale i magistrati svolgono le funzioni giudiziarie nei diversi gradi di giudizio, con elevato prestigio delle posizioni apicali (salvo la Germania, che ha un numero molto vasto di magistrati), poteri valutativi dei magistrati,

<sup>37</sup> Quanto al coinvolgimento dei giudici, invece, il parere indica che “19. I tribunali sono essenzialmente organi collegiali. La CCJE incoraggia la creazione di organi composti da giudici del tribunale che svolgono un ruolo consultivo e che collaborano con il presidente del tribunale e forniscano consigli su questioni fondamentali. 20. I giudici possono sperimentare una certa "distanza" tra loro e i presidenti. È importante che questo "gap" sia colmato. Ciò può essere ottenuto se i presidenti hanno una stretta relazione con il lavoro giudiziario e se i giudici sono interessati e hanno una certa responsabilità per il funzionamento del tribunale nel suo insieme e delle questioni manageriali coinvolte.”(...) “ 31. I presidenti dei tribunali dovrebbero anche avere l'autorità di istituire unità organizzative o divisioni all'interno del tribunale, così come posti e posizioni individuali, al fine di rispondere a varie esigenze all'interno del funzionamento del tribunale. Quando i presidenti di tribunale intendono apportare cambiamenti significativi nell'organizzazione del tribunale, i giudici dovrebbero essere consultati.”.

<sup>38</sup> Quanto, infine, alle attitudini organizzative, “24. Il CCJE riconosce che il ruolo manageriale dei presidenti di tribunale negli Stati membri varia<sup>14</sup>. Esiste, tuttavia, una tendenza generale verso un più ampio ruolo manageriale dei presidenti di tribunale. dei presidenti dei tribunali. Questo è il risultato della richiesta di un miglior servizio agli utenti dei tribunali e alla società e riflette l'opinione generale che i presidenti che svolgono un ruolo manageriale possano migliorare le prestazioni dei tribunali. A questo proposito, il CCJE sottolinea che sono possibili vari modelli incentrati sulla funzione manageriale possibili. Qualsiasi modello manageriale deve servire a una migliore amministrazione della giustizia e non essere un obiettivo in sé. “. 35. Inoltre, dovrebbero avere capacità e competenze manageriali. Il CCJE ha già osservato che quando ai giudici viene data la responsabilità dell'amministrazione dei tribunali, essi dovrebbero ricevere una formazione adeguata e avere il sostegno necessario per svolgere il compito. 36. Pertanto, le qualifiche per la nomina a presidente di tribunale dovrebbero riflettere le funzioni e i compiti che dovranno svolgere. Le maggiori funzioni manageriali richiedono maggiori capacità e competenze manageriali.”

<sup>39</sup> V. D. PIANA, *Capi, direttivi o funzioni apicali? Quale modello per quale magistratura?*, in *Questione giustizia*, 2003, p. X; S. BENVENUTI, *Gli incarichi direttivi Riflessioni comparate a partire dall'affaire CSM*, in *Seminario dell'Associazione Gruppo di Pisa - Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma 23 ottobre 2020*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 1, pp. 21. D. PIANA, *Note sul testo unico sulla dirigenza*, in [https://www.questionegiustizia.it/articolo/note-sul-testo-unico-sulla-dirigenza\\_11-12-2015.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/note-sul-testo-unico-sulla-dirigenza_11-12-2015.php).

accentramento delle funzioni organizzative in capo al dirigente. Nel modello latino, invece, l'alto grado di indipendenza interna ed esterna e la soggezione dell'autogoverno del Consiglio di giustizia, rende molto ridotti i poteri gerarchici del dirigente.

Molto variegato è anche il tema della temporaneità degli incarichi.<sup>40</sup>

### **5.1. Metodologia per una riforma.**

Modificare le norme sui direttivi e semidirettivi è una operazione complessa, tentata già più volte, con vari esiti dei quali si dà una lettura di segno diverso, fortemente influenzata dai convincimenti di politica giudiziaria e associativa maturati.

Una difficoltà di contesto che porta i diversi *stakeholders* ad un dibattito poco flessibile su temi intrinsecamente divisivi.

Come si è visto, vi sono diversi elementi di convergenza, dei quali deve tenersi conto nel formulare delle proposte, da elaborare tenendo conto dei seguenti passaggi:

*a) per modellare sartorialmente il profilo dei direttivi e semidirettivi sui singoli uffici, evitare la caccia alle medaglie e l'eccessiva compartimentazione delle esperienze:*

1. riuscire a selezionare i magistrati a cui conferire le funzioni direttive e semidirettive assicurando che i prescelti coniughino una esperienza giudiziaria quantitativamente e qualitativamente adeguata al tipo di ufficio da ricoprire e siano altresì portatori di una capacità organizzativa tarata sui bisogni dello stesso;
2. migliorare la valutazione della qualità e quantità del lavoro svolto rispetto a pareri elogiativi e puramente descrittivi;
3. evitare che le singole esperienze rilevanti come indicatori possano essere acquisite indipendentemente dalla loro consistenza effettiva, dell'impegno realmente richiesto e dalla loro durata;
4. evitare, al tempo stesso, di differenziare eccessivamente i percorsi professionali dei diversi settori e nelle diverse funzioni;
5. impedire la creazione di una gerarchia vera e propria tra incarichi direttivi e semidirettivi che determini una necessaria progressione in carriera, evitando però anche l'ipocrisia di un ritorno indolore del magistrato alle funzioni ordinarie;

---

<sup>40</sup> S. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, p. 7, il quale indica che sulla temporaneità del mandato dirigenziale l'ordinamento italiano segue una traccia percorsa anche da altre esperienze europee. Almeno otto ordinamenti europei prevedono la nomina fino al pensionamento Danimarca, Svezia, Finlandia, Germania, Austria, Lussemburgo, Cipro e Grecia. In tutti gli altri ordinamenti la temporaneità è però prevista e in un paio di casi le è riconosciuta addirittura *status* costituzionale. Essa è modulata in maniera differente a seconda della durata, che varia tra i tre e i sette anni, della possibilità nuova nomina e dell'eventuale lasso di tempo che deve intercorrere tra una nomina e l'altra.

6. ridimensionare i vantaggi “competitivi” derivanti dall’esperienza fuori ruolo senza disincentivare eccessivamente l’accesso ad incarichi strategici per il diffondersi della cultura della giurisdizione e l’acquisizione di competenze utili al suo interno;

b) *assicurare trasparenza, funzionalità e leggibilità ai provvedimenti consiliari:*

7. conservare la discrezionalità del Consiglio nel *rule making*, assegnando, tuttavia, maggiore prevedibilità e certezza nell’attuazione dei criteri fissati escludendo o riducendo i punteggi ponderali, soprattutto se collegati al solo dato dell’anzianità o della durata delle singole esperienze;

8. assicurare maggiore trasparenza e leggibilità delle decisioni consiliari;

9. coordinare la pubblicazione dei posti semidirettivi con la mobilità interna agli uffici;

10. incrementare la fiducia interna e la legittimazione esterna del governo autonomo;

11. assegnare rilevanza ad esperienze alle quali il magistrato ha avuto accesso attraverso procedure trasparenti e aperte;

12. evitare che il giudice amministrativo, oltre ad esercitare un controllo di legittimità, finisca per svolgere, almeno in parte, un ruolo di indirizzo della policy della magistratura ordinaria.

c) *assicurare una maggiore legittimazione del dirigente negli uffici giudiziari:*

1. coniugare *seniority* e competenze manageriali in modo da assegnare agli uffici i dirigenti con notevole esperienza giudiziaria, pienamente legittimati nel contesto giudiziario, ma capaci di progettualità e verifica del rispetto degli obiettivi;

2. garantire procedimenti decisionali snelli, condivisi;

3. contemperare la conoscenza degli uffici e del contesto con la mobilità territoriale dei dirigenti;

4. attenuare la gerarchizzazione delle Procure;

5. sciogliere il nodo del conflitto tra l’esigenza della temporaneità effettiva dell’esperienza dirigenziale per evitare la creazione di una casta dirigenziale invisibile e quella di non disperdere le esperienze acquisite.

## **6. Le proposte specifiche.**

### **6.1. I criteri selettivi.**

Respinta l’idea di un ritorno all’anzianità senza demerito (principio seguito solo in organizzazioni oggettivamente meno articolate nei vari settori e interlocutori come quelle dei tribunali amministrativi), deve riconoscersi che la designazione di dirigenti eccessivamente giovani o con ridotta esperienza giudiziaria ha determinato: a) una ridotta

legittimazione del dirigente, da non leggersi come superabile riottosità dei magistrati a farsi dirigere da colleghi meno anziani ma, conformemente a quanto osservato in alti ordinamenti, come fattore culturale di cui tener conto per garantire che le scelte siano opportunamente condivise dall'ufficio; b) un'accentuazione della conflittualità tanto in ordine alla procedura concorsuale; c) una deriva carrierista dei magistrati più giovani, incentivati a fare incetta di incarichi e a ricercare tramite incarichi fuori ruolo la prematura acquisizione di esperienze organizzative che, nel percorso interno alla giurisdizione, possono essere ordinariamente acquisite dopo molti anni oppure attraverso scelte "scomode", come il recarsi nelle sedi meno ambite.

Certificato il fallimento di una sua imposizione autoritativa per il forte incremento della conflittualità che ne è derivato e per superare le criticità attuali conservando la ricerca di capacità manageriali che si affiancano a quelle giurisdizionali, è a mio avviso possibile adottare le seguenti soluzioni:

*I) Elevare l'anzianità di servizio come requisito di legittimazione*

Analogamente a quanto previsto dal d.d.l Bonafede, va elevata l'anzianità di servizio quale requisito di legittimazione per il conferimento delle diverse funzioni, lasciando la seconda valutazione per le funzioni di secondo grado, idonea ad assicurare la copertura in uffici poco richiesti, richiedendo, ad esempio, la quarta valutazione per i semidirettivi giudicanti, la quinta valutazione per gli aggiunti e per la DNAA, la sesta valutazione per i semidirettivi di secondo grado e i direttivi degli uffici medio-piccoli, la settima valutazione per tutti gli altri, vale a dire funzioni direttive elevate, di secondo grado e di legittimità, oltre che aggiunto DNAA; in tal modo è possibile garantire che gli uffici, le sezioni e i gruppi di lavoro siano diretti un dirigente con età anagrafica idonea ad essere accettato dai componenti dell'ufficio;

*II) Utilizzare l'esperienza giurisdizionale, generale e specialistica, come indicatore attitudinale*

Va accentuato l'indicatore della' esperienza di giurisdizione *effettiva*.

Il richiedere un plafond minimo di giurisdizione effettiva (con esclusione di fuori ruolo e di esonero integrale dell'attività giurisdizionale, includendo, invece, le astensioni per maternità per il rispetto della tutela prevista dalle direttive europee), come previsto dal d.d.l. Bonafede solo per l'accesso alla legittimità (14 anni) e al Massimario (dieci anni), assicura adeguata conoscenza della realtà giudiziaria ed accettazione da parte dell'ufficio e dei competitori della nomina.

Naturalmente, la sua misura dipende dalla natura degli uffici. Ad esempio può essere rivista per i semidirettivi una giurisdizione effettiva di almeno 12 anni per i semidirettivi di secondo grado giudicanti, 16 anni per gli aggiunti e quelli di secondo grado e la DNAA, 20

anni per i direttivi, 24 per le funzioni direttive elevate. La previsione attuale del TU, secondo cui “*Il 1. Il positivo esercizio delle funzioni giudiziarie per almeno dieci anni, anche se non continuativi, a parità di condizioni, costituisce, di regola, elemento preferenziale per il conferimento delle funzioni direttive e semidirettive*” (art. 35) ha avuto scarsa applicazione perché circoscritto nella durata e valevole solo a parità di condizioni.

Tale indicatore deve ulteriormente essere specificato, come segue:

a) *esperienza giurisdizionale settoriale*. Per assicurare competenza al magistrato designato nel settore dove deve operare, devono essere richiesti degli anni di esperienza maturata nel settore: 8 anni nel settore penale o civile a cui si riferisce il posto, 5 anni nelle funzioni specifiche (dibattimento, GIP/GUP, riesame).

b) *esperienza nelle funzioni giudicanti o requirenti*. Pur dovendo continuare a garantirsi una certa osmosi, sempre meno frequente nella pratica, tra funzioni giudicanti e requirenti, anche il conferimento dell’incarico presuppone esperienza e competenza specifica, non solo della materia, ma anche del tipo di lavoro da svolgere, per cui ulteriore indicatore deve essere costituito dallo svolgimento di funzioni omologhe (giudicanti o requirenti) per almeno 6 anni per le funzioni semidirettive e 8 per le funzioni direttive;

c) *esperienza nelle materie specialistiche*. Ulteriore criterio attitudinale specifico è il possesso di esperienza giurisdizionale nelle funzioni specialistiche: attualmente 5 anni negli ultimi 15 per le funzioni GIP/GUP, nonché minorili e di sorveglianza;

d) *fuori ruolo*. Il requisito attitudinale dell’esperienza giurisdizionale, generale e specialistica, porta a ridimensionare fortemente i vantaggi competitivi derivanti dal fuori ruolo, che consente di maturare determinate competenze prima dei colleghi di analoga anzianità e spesso sulla base di incarichi fiduciari. Raggiunto, tuttavia, un livello di robusta esperienza giudiziaria effettiva, non vi è ragione perché tale competenze non debbano essere portate nella giurisdizione, né può circoscriversi la cultura della giurisdizione ai soli uffici giudiziari.

Per garantire una conoscenza aggiornata delle dinamiche degli uffici può indurre a prevedere che l’allontanamento dagli uffici giudiziari per oltre 4 anni (perché in un tempo inferiore di certo non si perde la professionalità acquisita nel settore o nella materia), implica la necessità di svolgere almeno due anni di funzioni prima di poter proporre una domanda per uffici direttivi e per i semidirettivi in sezioni non specializzate e di un anno per gli uffici semidirettivi in sezione specializzate.

Nel caso di incarichi fiduciari il rischio di un passaggio diretto dalla diretta collaborazione con la “politica” alla giurisdizione può essere evitato disponendo che per determinate funzioni (soprattutto nelle procure debba attendersi comunque un periodo di almeno due anni).

### III) *Depotenziamento del valore degli incarichi vari.*

Il lungo elenco di esperienze rilevanti come indicatori (tra cui esperienze ordinamentali, organizzative, formative, di collaborazione e informatiche) deve essere razionalizzato in conformità ai seguenti principi: 1) qualsiasi esperienza diversa da quella giurisdizionale vale come indicatore solo generale; 2) l'esperienza ha rilevanza solo a condizione che sia svolta per almeno due anni e se assicurata attraverso procedure aperte (interpelli interni e bandi), incluse quelle svolte fuori ruolo, su incarico di organi diversi da quelli giurisdizionale, incluso il CSM; 3) nessuna rilevanza hanno l'aver seguito corsi di formazione, svolto l'incarico di relatore presso la SSM, CSM, incarichi universitari; magistrato collaboratore, tirocini ex art. 73; l'aver partecipato al Comitato pari opportunità (perché senza ipocrisie, organo importante, ma nel quale non si sviluppano particolari attitudini direttivi), né gli incarichi ex reg. contabilità del CSM (salvo quelli di redazione di circolari sulle tabelle e di verifica delle tabelle esistenti)<sup>41</sup>; 4) nessuna rilevanza hanno le deleghe specifiche del dirigente, mentre rileva l'aver partecipato all'Ufficio innovazione, la Segreteria della dirigenza, alla Commissione flussi, il lavoro svolto presso il CSM; la STO per almeno due anni, la elaborazione (e non partecipazione) di progetti organizzativi e di cooperazione che hanno avuto effettiva attuazione (indicando specificamente il ruolo, la durata e gli specifici risultati conseguiti), ecc.; 5) lo svolgimento in sé di tali attività non può essere valorizzato, se non sono specificamente indicate le attività specificamente svolte (con esclusione di incarichi istituzionali come il Consiglio giudiziario e lavoro svolto presso CSM e Ministero) e, soprattutto, senza una specifica indicazione dei risultati conseguiti.<sup>42</sup>

### IV) *Intervenire sugli indicatori di speciale rilievo.*

Agli attuali indicatori di speciale rilievo possono essere tendenzialmente conservati, con alcune modifiche tese a superare alcune criticità emerse nell'ambito della V<sup>a</sup> Commissione: confermare il principio della rilevanza delle pregresse esperienze direttive e semidirettive a condizione che si siano svolte per almeno un anno continuativo; chiarire che la mera presidenza di collegio non integra il requisito attitudinale, ma solo lo

---

<sup>41</sup> La necessità di un ridimensionamento è volta ad assicurare che si attenui la ricerca di tali titoli senza reale interesse al loro svolgimento ed a una semplificazione dell'onere motivazionale delle nomine sulle considerazioni che: a) in alcun caso le attività formative, di magistrato affidatario o collaboratore, di espletamento dei tirocini ex art. 73 o di relatore hanno una reale attitudine selettiva; b) in modo ricorrente le delibere sono impugnate anche per l'omessa esplicitazione di tali esperienze, espressamente menzionate nel TU (caso comune anche ai casi di partecipazione a tabelle e progetti ex art. 37).

<sup>42</sup> Resta di difficile soluzione il tema della rilevanza della collaborazione alla redazione delle tabelle e ai progetti ex art. 37 (ancor più nei casi limite di partecipazione alla "Commissione tabelle"), a cui attribuire eventualmente rilevanza solo ove sia specificato precisamente quale attività è compiuta, e quale sia stato il contributo di novità.

svolgimento di fatto delle funzioni di presidente di sezione, vicario del dirigente, coordinatore di gruppi di lavoro per vacanza del posto o malattia o esonero integrale dall'attività giudiziaria del titolare; dare espressa rilevanza esclusivamente ai risultati conseguiti<sup>43</sup>.

V) *Circoscrivere la durata temporale rilevante di determinate esperienze giurisdizionale e ancorarla ai risultati.*

Dal momento che l'anzianità è requisito di legittimazione e di accesso alla fascia e che il lavoro giudiziario ha rilevanza come indicatore in sé in tutti i casi se svolto per un arco temporale minimo ben preciso, deve essere chiarito, respingendo la logica ponderale adottata spesso dal GA, che superato il periodo indicato di rilevanza ai fini della maturazione, il surplus di durata dell'esperienza non assume più alcuna valenza, salvo che non si tratti delle funzioni minorili o di sorveglianza (per le quali, può darsi rilevanza ad scarto temporale tra le esperienze specifiche di oltre cinque anni, assorbito dall'esperienza in tale settore di almeno 10 anni o, al limite, che tale scarto sia notevolissimo).

Inoltre, considerato che si tratta sempre di indicatori dell'attitudine direttiva o semidirettiva, occorre esplicitare meglio che non può tenersi conto di alcuna esperienza senza una chiara indicazione dei risultati conseguiti, confermata o nel parere attitudinale (o nelle valutazioni di professionalità) o mediante idonea documentazioni (dati statistici, relazioni conclusive e quanto altro).

VI) *Attribuire rilevanza all'esperienza giurisdizionale svolta nelle sedi con elevata copertura o ad alta presenza mafiosa.*

Vi è sempre stato molto scetticismo nel dare rilevanza, soprattutto per le funzioni giudicanti, al servizio svolto nelle sedi difficili sull'argomento che nelle grandi sedi metropolitane si acquisisce una esperienza e competenza non inferiore rispetto a quella che si matura nelle sedi di frontiera.

L'effetto combinato della copertura attraverso la destinazione dei MOT, con conseguente elevato turn over degli uffici, del numero elevato di assenze per maternità dovuto a ragioni anagrafiche, della ridotta appetibilità dei ruoli semidirettivi e direttivi in tali uffici (dimostrata dal numero ridotto di domande, quasi sempre provenienti da magistrati che risiedono in tali aree) e, soprattutto, delle scoperture croniche di determinati uffici., deve indurre a prevedere come criterio attitudinale lo svolgimento del

---

<sup>43</sup> L'art. 9, comma 1, lett. c) del TU sulla dirigenza include tra gli indicatori generali il coordinamento di sezioni, mentre la presidenza di collegi non compare, eppure viene valorizzata nelle autorelazioni e nei pareri attitudinali, talvolta nelle delibere e spesso nelle sentenze del giudice amministrativo, che tende ad assimilarla alla presidenza dei fatto delle sezioni.

servizio in sedi che, al momento della domanda di trasferimento o che, dopo il maturarsi della legittimazione al trasferimento del magistrato che vi lavora, hanno i requisiti per essere dichiarate disagiate (o requisiti assimilabili). Naturalmente, per evitare “rendite di posizione” dei magistrati che risiedono nell’area e che, pertanto, già fisiologicamente prestano servizio in tali uffici; soprattutto, per garantire che arrivino effettivamente ulteriori magistrati rispetto a quelli che già sono nell’organico, dovrebbero esser pensati dei correttivi che evitino effetti “paradosso”, come quelli che si sono verificati per gli incentivi economici della legge 133/1988, con il “turismo” da una sede disagiata ad un’altra, che finisce con il garantire la copertura di una sede a scapito di altra in uguale difficoltà.

## **6.2. La procedura selettiva e la comparazione.**

### *I. Il sistema delle fasce e l’eliminazione dello “spiccato rilievo”.*

Sottesa al sistema delle fasce è la rilevanza della anzianità quale metodo per assicurare la condivisione della nomina e per contenimento di una eccessiva discrezionalità consiliare.

La fascia potrebbe essere contenuta in sette anni, delimitata dalle domande di magistrati ritenuti idonei e che non hanno revocato la domanda (per contenere il fenomeno delle domande civetta tese ad alterarne il meccanismo selettivo).

Per evitare eccessiva conflittualità deve essere sacrificata l’eccezione dello spiccato rilievo che consente di accedere agli aspiranti fuori fascia.

Per incentivare le funzioni o sedi meno richieste, potrebbe prevedersi che, ai fini della fascia, ogni anno svolto in appello o in sedi disagiate valga doppio, fino ad un numero massimo di a, inoltre, potrebbe essere derogata quanto il numero di magistrati idonei e che non hanno revocato è inferiore a tre, per assicurare una platea più ampia di richiedenti per uffici meno ambiti.

### *II. Il rapporto tra indicatori generali e speciali e la loro pesatura.*

Il principio generale del TU (art. 25) è quello secondo cui “*La valutazione comparativa degli aspiranti è effettuata al fine di proporre all’ufficio da ricoprire il candidato più idoneo per attitudini e merito, avuto riguardo alle esigenze funzionali da soddisfare ed, ove esistenti, a particolari profili ambientali*”. La norma sottende una precisa presa di posizione valoriale: la scelta deve ricadere sul profilo più idoneo rispetto alle esigenze funzionali dell’ufficio e a eventuali problematiche ambientali, e non il magistrato che ha astrattamente il profilo attitudinale contenente più indicatori. Sarebbe coerente con la

norma, pertanto, che tra X con maggiore esperienza ed Y con minore esperienza (pur sempre adeguata al tipo di incarico) possa prevalere Y se l'ufficio presenta criticità analoghe a quelle già risolte ed affrontate da Y (elevata conflittualità interna, ammodernamento informatico, ritardi nello smaltimento dell'arretrato, ecc.). Eppure, nella pratica ha essa ha un impatto modesto, assumendo una dimensione solo simbolica. Del resto, per una scelta argomentata in tal senso, per trasparenza sarebbe necessario conoscere ed analizzare le criticità dell'ufficio e, probabilmente, opportuno anche esplicitarle anticipatamente, salvo poi a non poter valorizzare particolari professionalità non conoscibili *ex ante*.

Il giudice amministrativo, inoltre, ha creato una gerarchia implicita tra indicatori di speciale rilievo e generali e ha dato preminenza alle funzioni direttive rispetto a quelle semidirettive, senza chiarire, peraltro, come operi la comparazione tra plurimi indicatori di speciale rilievo; inoltre,

Occorre regolamentare a livello di formazione primaria o secondaria i seguenti aspetti:

1) per consentire una nomina di magistrati che possano avere migliori qualità direttive come emergenti dal lavoro giudiziario e da altre esperienze, deve essere precisato che gli indicatori di speciale rilievo possono essere subvalenti sulla base di una motivazione rafforzata senza che ciò costituisca una eccezione assoluta, ad esempio sulla migliore qualità del lavoro svolto o sulla base degli specifici risultati conseguiti;

2) nel caso ricorrente nel quale i diversi aspiranti vantano ciascuno più indicatori di speciale rilievo, occorre rettificare la normativa secondaria indicando che gli indicatori non si cumulano.

Tale aspetto è già indicato dall'art. 26, comma 2 TU: *“Il giudizio attitudinale è formulato in maniera complessiva e unitaria, frutto della valutazione integrata e non meramente cumulativa degli indicatori”*. La questione, solo apparentemente tecnica è rimasto nell'ambiguità: cumulare gli indicatori equivale ad applicare punteggi ponderali, secondo una logica diversa da quella della profilatura unitaria dei curricula.

Per intenderci se un aspirante (x) vanta tre indicatori di speciale rilievo e un altro(y) un possono aversi tre diverse decisioni a seconda del metodo valutativo utilizzato: a) secondo una logica meramente ponderale delle esperienze prevale sempre X (3-1); b) secondo quella ponderale temperata dai risultati prevale X se ciascuna indicatore è validato sulla base di risultati obiettivi (quindi X non prevale se 2 o 3 delle sue esperienze non hanno avuto risultati apprezzabili, mentre quella di Y ha avuto risultati lusinghieri) ; c) secondo un criterio di tipo qualitativo imperniato sul valore dell'esperienza esclusivamente come indice di attitudine direttiva Y può prevalere rispetto a X se nell'unica esperienza svolta ha conseguito risultati più significativi (quindi, anche se X ha avuto risultati positivi in tutte e

tre le esperienze svolte). <sup>44</sup> E' evidente che la discrezionalità "a valle" del Consiglio è molto diversa nei tre casi: in a) nessuna; in b), limitata all'apprezzamento dell'esistenza dei risultati; in c), massima, laddove assegna rilevanza ad un tipo di risultati rispetto ad un altro;

3) quanto alle medagliette, una maggiore standardizzazione delle motivazioni deve consentire di evitare sia che il CSM effettui la scelta mediante un sistema inesperto di punteggi sia che possa utilizzare i diversi indicatori come "supermarket" dei punti di motivazione a seconda delle singole convenienze;

4) occorre chiarire la questione della progressione in carriera sia evoluzione naturale dalle funzioni ordinarie a quelle semidirettive e poi direttive, prendendo consapevolezza di tale visione del giudice amministrativo e riconoscendo che oggettivamente le funzioni direttive implicano competenze organizzative molto più ampie rispetto a quelle semidirettive; al tempo stesso, occorre evitare una volta conseguite le funzioni semidirettive o direttive il magistrato prevalga sempre e comunque sui colleghi. Va pertanto regolamentato, ad esempio, se in caso di risultati ugualmente lusinghieri, prevalga fisiologicamente l'esperienza direttiva, salvo che quella semidirettiva non si accompagni ad altri indicatori che la irrobustiscono e portino a farla prevalere. Le conforme devono essere ispirate ad un rigore maggiore rispetto ai semplici giudizi di professionalità.

### III. *I semidirettivi di sezioni specializzate.*

Per i posti semidirettivi in sezioni specializzate, tanto giudicanti quanto requirenti potrebbe essere previsto come ulteriore requisito attitudinale di speciale rilievo l'aver svolto almeno tre anni nella materia specialistica.

Certamente risultano condivisibili le analisi esposte in precedenza (Civinini, AreaCSM) che evidenziano come il criterio attitudinale preferibile per tali sezioni è quello basato sulla competenza nella materia rispetto alle doti manageriali, essendo la componente organizzativa limitata alle udienze, alla gestione dei consulenti e altri ausiliari, ai rapporti con la cancelleria.

Per i semidirettivi di sezioni specializzate si è diffusa la convinzione della possibilità di una nomina tabellare. Una maggiore accentuazione dei profili di competenza nella materia potrebbe portare a conservare la nomina consiliare, evitando, quanto ai compiti di semidirezione o coordinamento: (a) la "chiusura dei confini" degli uffici giudiziari ai

---

<sup>44</sup> Esemplicando, perché in ciascuna esperienza x si è ridotta la pendenza della sezione del 10% o l'esito di indagini complesse ha determinato una certa riduzione di determinati gruppi criminali, mentre nel caso di Y si è ridotto del 30% la pendenza o si è adottato un nuovo metodo di lavoro che, hanno portato ad azzerare un fenomeno criminale (es. spaccio di stupefacenti in una determinata zona).

magistrati di altri uffici, estremamente dannosa sia in quanto preclusiva della circolazione delle competenze sia in quanto ostativa ad rinnovamento delle dinamiche relazionali con il Foro; (b) l'accentramento dei poteri valutativi ex ante ed ex post in campo al dirigente, specialmente negli uffici requirenti; (c) ove non basata sull'anzianità di servizio nella sezione (l'anzianità di ruolo sarebbe del tutto incoerente con la specializzazione), fonte di conflitti interni alla sezione.

## **6.2. La trasparenza della procedura e l'ampliamento delle fonti di conoscenza.**

### *I. La pubblicità della procedura selettiva.*

Ampiamente condivisibili sono la pubblicità della procedura selettiva mediante pubblicazione on line degli atti della procedura, con esclusione dei dati personali di terzi e dei provvedimenti giudiziari, nonché, quanto alle pubblicazioni dei posti, il rispetto dell'ordine temporale delle vacanze<sup>45</sup> che include tendenzialmente la fase decisoria, e non solo per l'apertura della pratica, (sostanzialmente inutile) e sempre come motivate eccezioni, da rendere pubbliche, per evitare uno stallo di tutte le procedure per difficoltà istruttorie di alcune di esse (es. per accertamenti circa l'incompatibilità di alcuni degli aspiranti o per l'essenza di atti).

### *II. Schematizzazione degli atti.*

La motivazione delle delibere, in questo momento di tensione e di accentuazione del controllo giurisdizionale è divenuta un'operazione eccessivamente laboriosa e comunque insoddisfacente.

Tanto per maggiore trasparenza quanto per migliorare il percorso istruttorio e deliberativo delle scelte occorre rivedere in senso schematico l'intero quadro degli atti rilevanti: rapporto del capo dell'ufficio, parere attitudinale, autorelazione e motivazione della delibera, in modo da assicurare coerenza metodologica e uniformità stilistica a tali atti, con particolare attenzione alla oggettivizzazione dell'indicazione dei risultati.

Naturalmente non è possibile che la Quinta commissione si avvalga di collaborazioni esterne estemporanee, non consapevoli delle dinamiche del dibattito di commissione, dei vincoli posti dal giudice amministrativo, ecc., salvo avvalersi per i periodi di elevato turn

---

<sup>45</sup> Da intendersi, non come il d.d.l. Bonafede dei posti che "si sono resi vacanti", ma dei posti che "si rendono vacanti", onde consentire la tempestività della procedura e l'evitarsi di *vacatio* per qualsiasi posto direttivo o semidirettivo e con la precisazione che tale ordine va rispettato, come avviene attualmente per la "trattazione".

over della dirigenza di un gruppo di poche persone, preferibilmente con esperienza del lavoro consiliare, designato in base a procedura aperta.

### *III. Ruolo degli Ordini forensi e diritto di tribuna.*

Può esser consentito per assicurare trasparenza alla procedura valutativa il diritto di tribuna dei componenti laici del Consiglio, senza diritto di voto.

Per garantire un ampliamento delle fonti di conoscenza, riducendo il rischio di *captatio benevolentiae* da parte del magistrato o di possibili ritorsioni con riguardo all'esito dell'attività processuale compiuta dal componente laico del consiglio giudiziario, soprattutto in piccoli distretti, il Consiglio dell'Ordine può predisporre un rapporto sul magistrato ove abbia rilevato criticità nella professionalità. Il magistrato ha diritto può proporre le proprie controdeduzioni e a richiedere una istruttoria sui fatti dedotti.

La forma in cui il diritto di tribuna sembra essere stato declinato dal legislatore delegante riduce le preoccupazioni connesse al fatto che il membro laico continua a svolgere, nel corso del mandato consiliare, l'attività forense nello stesso distretto del magistrato in valutazione. Tale aspetto fisiologico può però sia incidere sul sereno svolgimento delle funzioni giudiziarie da parte di quest'ultimo sia dar luogo all'ingresso di valutazioni soggettive ed influenzate dal ruolo di parte del giudizio.<sup>46</sup>

Opportuno, per favorire eventuali rapporti informativi dell'Avvocatura, risulta il prevedere, come operato dal d.d.l. Bonafede che il C.S.M. ogni anno individui e comunichi ai Consigli dell'ordine interessati, l'elenco dei nominativi dei magistrati per i quali nell'anno successivo maturi uno dei sette quadrienni utili ai fini delle valutazioni di professionalità così da consentire per tempo al Consiglio giudiziario di acquisire le eventuali segnalazioni degli avvocati ai sensi dell'art. 11, co. 4, lett. f), D.Lgs. n. 160/06.

Le segnalazioni devono riguardare fatti specifici incidenti sulla professionalità con particolare riguardo alle situazioni concrete e oggettive di esercizio non indipendente delle funzioni e ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica.

### **6.3. Le modifiche nell'organizzazione degli uffici giudiziari.**

---

<sup>46</sup> L'art. 11, co. 4, lett. f) del D.Lvo 160/2006 prevede, infatti, che le segnalazioni provenienti dagli organismi di rappresentanza degli avvocati devono essere trasmesse ai Consigli Giudiziari dal Dirigente, unitamente alle sue considerazioni. In tal modo si è inteso sottoporre tali segnalazioni al filtro di un soggetto imparziale, che conoscendo il profilo professionale del magistrato e le vicende che interessano il suo ufficio, può fornire elementi di conoscenza che possano meglio orientare il Consiglio giudiziario in merito ai fatti oggetto della segnalazione.

Si è premesso che le regole sulle “promozioni” incidono su quelle dell’organizzazione degli uffici.

La necessità di individuare come indicatori l’esperienza specifica nel settore e nelle materie specialistiche richiede coerenza del quadro regolatorio precedente e successivo al conferimento dell’incarico:

a) favorendo la creazione di un ufficio organizzativo del dirigente nel quale designare magistrati, gli incarichi organizzativi, deleghe e collaborazione mediante procedure trasparenti e aperte (il che non vuol dire che non possano essere richiesti requisiti attitudinali o esperienze specifiche), da sottoporre ad approvazione del CSM, come peraltro già indicato nell’attuale Circolare sulle tabelle;

b) appena nota la vacanza del posto semidirettivo i dirigenti devono espletare il bando interno tra i presidenti o gli aggiunti, in modo da essere noto non solo il settore, ma anche la sezione o il gruppo di lavoro al quale deve essere assegnato il nuovo semidirettivo;

c) accedendo l’idea del conferimento del semidirettivo di sezioni specialistiche secondo criteri di esperienza specifica, appare poi conseguenza necessaria che il magistrato non possa essere, di regola successivamente assegnato su domanda ad altra sezione se non siano decorsi almeno quattro anni dal suo insediamento (salvo, quindi, che le altre sezioni siano rimaste vacanti e senza altri aspiranti e che vi siano prevalenti esigenze dell’ufficio);

d) il semidirettivo non può in ogni caso essere assegnato ad un settore (civile o penale) diverso da quello per cui è stato nominato, salvo che non abbia svolto in passato almeno cinque anni di funzioni nel diverso settore (con la possibilità, naturalmente, di applicarlo per prevalenti ragioni di ufficio in caso di vacanza e mancanza di aspiranti);

e) il parere per la valutazione di professionalità e attitudinale deve contenere un’esplicita indicazione e valutazione delle esperienze semidirettive, organizzative, di collaborazione svolte dal magistrato dell’ufficio con i risultati conseguiti; analogo rapporto deve formulare il RID per i Magrif e il Presidente della Corte per i RID;

f) il segretario del consiglio giudiziario predisporre la relazione finale, controfirmata dal presidente della corte dell’appello, con la quale viene indicata l’attività svolta dal consigliere giudiziario e dai componenti della commissione flussi.

Sul piano organizzativo occorre, inoltre, procedere ad una riorganizzazione dell’organigramma dei presidenti di sezione e degli aggiunti, nonché degli esoneri dall’attività giudiziaria ordinaria.

(g) Quanto al primo aspetto, deve essere assicurata, senza passaggi eccessivamente traumatici, omogeneità al rapporto semidirettivi-direttivi per tipologia di ufficio (requirente, giudicante, di primo e secondo grado, con competenze distrettuali o metropolitane, ecc.), evitando la presenza di semidirettivi destinati a coordinare pochi giudici o sostituti. Non sarei eccessivamente riduttivo, invece, quanto al numero dei semidirettivi totali, per la necessità che ci siano gruppi di lavoro che abbiano tutti un

coordinamento da parte di un magistrato con esperienza superiore, variabili a seconda delle materie (es. il numero di sei è corretto per le sezioni giudicanti, mentre un numero inferiore o superiore è errato per il settore penale in quanto determina il funzionamento di collegi “ballerini”; per l’Ufficio GIP, invece, il numero di GIP/GUP coordinati potrebbe essere superiore).

(h) Quanto al secondo aspetto, occorre che il CSM fissi in modo rigoroso l’esonero parziale dei presidenti di sezione, innanzitutto riducendo la percentuale di esonero. Ad esempio, del 30% per i presidenti che sono in sezioni collegiali pure, ove non siano costituiti più collegi, che devono leggere le sentenze di cinque giudici e del 15% nelle sezioni dove il lavoro è prevalentemente monocratico o sono costituiti più collegi, con la previsione del 30% solo ove il presidente sia anche coordinatore di un intero settore con oltre tre sezioni, con previsione di immediato riequilibrio dei ruoli.

In tal modo, considerando un esonero medio del 20-25% e il numero degli attuali presidenti di sezione (847), sarebbe possibile, in termini un recupero di magistrati in termini di FTE (Full Time Equivalent) di oltre 200 giudici.

Oltre tali misure occorrerebbe anche una riorganizzazione della attuale distribuzione dei posti di presidente di sezione, evitando i casi di inutile doppia dirigenza della sezione.

Infine, occorre accennare al tema della temporaneità degli incarichi semidirettivi e direttivi<sup>47</sup>, prevedendo sia un limite di durata massima degli incarichi, prevedendo ad esempio, che le funzioni semidirettive e direttive, ferma restando la durata di 4-4 anni per ciascun incarico, possano essere svolti per una durata massima cumulativa di 12 anni consecutivi e si possano ricevere ulteriori incarichi solo dopo due anni, disponendo, inoltre, che debbano essere garantiti da parte dei magistrati sempre almeno quattro anni nell’incarico, salvo esclusivamente i posti di Primo presidente, Presidente Aggiunto, Presidente del Tribunale per le Acque Pubbliche, Procuratore Generale della Cassazione e Avvocato Generale.

## **7. Riflessioni conclusive.**

Le proposte formulate necessitano di un intervento normativo primario non particolarmente incisivo, ma richiedono anche una certa flessibilità di utilizzo per poter ricalibrare nel tempo fasce e indicatori, allo scopo sia di rimediare alle inevitabili incongruenze che emergono durante la loro sperimentazione sia di adattare il sistema degli indicatori ad una ridefinizione degli obiettivi dell’organizzazione giudiziaria. Ad esempio,

---

<sup>47</sup> Lucia Vignale (L. VIGNALE, *Quale dirigenza? Le ragioni di una iniziativa (Le proposte della sezione ligure)*, in *Questione giustizia*, 2013, p. 44 s.) già indicava, per evitare che la dirigenza possa rappresentare una carriera separata, la necessità dell’unicità del conferimento dell’incarico direttivo e la esclusione della possibilità di passare da un semidirettivo ad altro semidirettivo.

favorire la specializzazione o valorizzare le competenze interdisciplinari, avvicinare o divaricare decisamente la progressione in carriera nel merito e nella legittimità, selezionare i dirigenti con maggiore esperienza in assoluto oppure favorire la copertura delle sedi meno ambite, puntare ad una maggiore esperienza organizzativa della dirigenza oppure richiedere anche una lunga esperienza giudiziaria. Altri input, attualmente di difficile valutazione, possono divenire in pochi anni meritevoli di specifico apprezzamento: l'evoluzione dei *datawarehouse* e il ricorso a software sempre più raffinati potrebbe consentire una verifica dei risultati delle attività di cui tenere conto (es. l'esito delle variazioni tabellari, l'andamento degli indici di smaltimento e di ricambio, il successo dei programmi di smaltimento dell'arretrato, l'andamento della percentuale delle prescrizioni, la verifica di significative anomalie nell'esito dei procedimenti trattati).

Ulteriori aspetti dell'organizzazione degli uffici sono destinati ad incidere sulla riuscita di una riforma della dirigenza e del suo sistema di conferimento. Basti pensare ad una autentica revisione dell'organizzazione gerarchica delle procure, solo in ridotta misura prevista dal d.d.l. Bonafede e che, ridefinendo la funzione requirente come potere meno accentratore nella persona del titolare dell'ufficio, potrebbe portare ad una "sdrammatizzazione" della nomina dei procuratori.

Se l'inizio del 2000 ha contrassegnato una svolta decisa verso la managerialità delle funzioni dirigenziali, abbandonando l'idea di una giurisdizione avanguardista ma poco attenta all'efficienza, al prezzo - allora incompreso - di una alta conflittualità interna della magistratura, venti anni dopo occorre, invece, avviare un nuovo percorso. Senza rinunciare ad una organizzazione adeguata degli uffici deve parallelamente perseguirsi l'obiettivo di nominare magistrati che, per l'esperienza e la qualità giurisdizionale di cui sono portatori, siano riconosciuti e accettati dai magistrati che compongono l'ufficio. Al tempo stesso, secondo le linee qui tracciate, e le altre che possano emergere da ulteriori elaborazioni, risulta imprescindibile dipanare le ambiguità, incoerenze e imprecisioni che sono attualmente contenute nel Testo unico sulla dirigenza, allo scopo di assicurare coerenza e trasparenza nelle scelte consiliari, senza accedere all'idea di un utopistico e, per molti versi non auspicabile, automatismo selettivo.