

QUESTIONE GIUSTIZIA

Trimestrale promosso
da Magistratura democratica

L'orgoglio
dell'autogoverno:
una sfida possibile
per i 60 anni
del Csm

2017

4

QUESTIONE GIUSTIZIA

Trimestrale fondato da Giuseppe Borrè

Direttore

Renato Rordorf

Vicedirettore

Giovanni (Ciccio) Zaccaro

Comitato di redazione

Silvia Albano, Roberto Arata, Giuseppe Battarino, Marco Bignami, Francesco Buffa, Daniele Cappuccio, Anna Maria Casadonte, Giuseppe Cascini, Stefano Celentano, Maria Giuliana Civinini, Piero Curzio, Linda D'Ancona, Carlo De Chiara, Riccardo De Vito, Donatella Donati, Gabriele Fiorentino, Maria Elena Gamberini, Alfredo Guardiano, Mariarosaria Guglielmi, Antonio Lamorgese, Vincenza Maccora, Isabella Mariani, Luca Minniti, Andrea Natale, Maria Eugenia Oggero, Marco Patarnello, Egle Pilla, Luca Poniz, Carla Ponterio, Giuseppe Salmè, Rita Sanlorenzo, Enrico Scoditti, Sergio Sottani, Anna Luisa Terzi, Glauco Zaccardi.

Comitato scientifico

Perfecto Andrés Ibañez, Remo Caponi, Sergio Chiarloni, Maurizio Converso, Beniamino Deidda, Mario Dogliani, Massimo Donini, Luigi Ferrajoli, Paolo Ferrua, Antonio Gialanella, Gianfranco Gilardi, Glauco Giostra, Francesco Macario, Luigi Marini, Federico Martelloni, Luca Masera, Silvia Niccolai, Elena Paciotti, Mauro Palma, Livio Pepino, Marco Pivetti, Roberto Romboli, Vincenzo (Enzo) Roppo, Agnello (detto Nello) Rossi.

Segretaria di redazione

Fernanda Torres

QUESTIONE GIUSTIZIA - Rivista trimestrale è una pubblicazione online editata dalla Associazione Magistratura democratica, codice fiscale 97013890583
ISSN 1972-5531

direttore editoriale:	Renato Rordorf
direttore responsabile:	Andrea Meccia
sede:	c/o Associazione Nazionale Magistrati, Palazzo di Giustizia Piazza Cavour 00193 - Roma
segretaria di redazione:	Fernanda Torres
contatti:	3497805555 - fernanda.torres@alice.it
indirizzo di posta elettronica:	redazione@questionegiustizia.it
sito web:	www.questionegiustizia.it
service provider:	Aruba

IV trimestre 2017 - chiuso in redazione in febbraio 2018

Sommario

Editoriale

di Renato Rordorf Pag. 3

Introduzione. Una prospettiva è possibile per un compleanno difficile

di Vincenza (Ezia) Maccora ” 6

Il modello ordinamentale delineato dalla Carta costituzionale

Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale

di Gaetano Silvestri ” 19

La discrezionalità del Consiglio: una prerogativa irrinunciabile dell'autogoverno o un peso insostenibile per la magistratura?

di Mariarosaria Guglielmi ” 30

60 anni di vita: la struttura e le nostre rughe

di Marco Patarnello ” 37

Il dovere di rendere conto

di Giuseppe Cascini ” 45

Il sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm: una questione politico-costituzionale

di Luca Geninatti Satè ” 49

Discrezionalità e responsabilità: la “carriera”

Soggetti soltanto alla legge. I magistrati e le carriere

di Riccardo De Vito ” 58

Le nomine dei dirigenti: banco di prova per la difesa dell'autogoverno

di Rita Sanlorenzo ” 66

La conferma del dirigente: dall'analisi dei dati alla ricerca di una credibile prospettiva

di Daniele Cappuccio ” 71

Responsabilità ed organizzazione degli uffici

Responsabilità ed organizzazione degli uffici

Quali Consigli giudiziari

di *Andrea Natale*

” 79

Il presidente di sezione: ruolo e nomina

di *Maria Giuliana Civinini*

” 91

Uffici inquirenti, autogoverno e ruolo politico del Csm: non è mai troppo tardi?

di *Valeria Fazio*

” 97

Articolo 2 legge guarentigie

L'articolo 2 della legge delle guarentigie: lo stato della legislazione, dell'interpretazione e le prospettive di riforma

di *Gabriele Fiorentino*

” 105

Disciplinare

Un bilancio del sistema disciplinare a 10 anni dalla riforma

di *Claudio Castelli*

” 114

Gli autori

” 125

Editoriale

Questo numero di *Questione giustizia* è dedicato al Consiglio superiore della magistratura. Le ragioni della scelta dipendono non solo e non tanto dal fatto contingente che nell'anno 2018 scade il quadriennio dell'attuale consiliatura e si terranno perciò le elezioni per il rinnovo del Consiglio, ma soprattutto dalla coincidenza di due anniversari fondamentali nella storia della Repubblica, che cadono entrambi nello stesso anno 2018 ed interessano il Consiglio superiore. Mi riferisco ai settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, che ha dato al Consiglio superiore il rango di organo costituzionale disegnandone i lineamenti, ed ai sessant'anni dalla emanazione della legge 24 marzo 1958, n. 195, che, sia pure con grave ritardo, istituì il Consiglio nella veste giuridica che conosciamo dando finalmente attuazione al dettato costituzionale.

È appena il caso di avvertire che il Consiglio superiore della magistratura concepito dai Costituenti ha ben poco a che spartire con l'omonimo organismo istituito dalla legge 14 luglio 1907, n. 511 (poi ripetutamente modificata in epoca fascista), che per larghi tratti della sua esistenza non fu di nomina elettiva ed esplicava prevalentemente funzioni consultive per il Ministro della giustizia. Nell'impianto costituzionale il Consiglio superiore è parte di un più ampio disegno, che vede nella magistratura il garante fondamentale dello stato di diritto e ne assicura l'indipendenza come condizione essenziale perché essa possa svolgere la funzione di amministrare la giustizia in nome del popolo.

Se i giudici – tutti e ciascuno – sono soggetti soltanto alla legge, come enuncia il secondo comma dell'art. 101 della Costituzione, occorre garantirne l'indipendenza da ogni potere, pubblico o privato, che ne potrebbe condizionare l'operato; ed è appunto per questo che il primo comma del successivo art. 104 solennemente proclama l'autonomia e l'indipendenza della magistratura da ogni altro potere. Non solo l'indipendenza – si badi – ma anche l'autonomia, perché l'indipendenza funzionale del magistrato non potrebbe davvero realizzarsi pienamente se il modo

in cui concretamente si esplica la sua attività negli uffici giudiziari e le sue pur legittime aspettative di vita personale e professionale dipendessero da scelte e disposizioni provenienti da altri poteri. Nasce da questa consapevolezza l'esigenza di autogoverno della magistratura, che lo stesso citato art. 104 della Costituzione ha inteso soddisfare mediante l'istituzione del Consiglio superiore, facendone il baluardo imprescindibile dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

L'indipendenza non è però sinonimo di separatezza, e tanto meno di incomunicabilità con gli altri apparati dello Stato e con la società civile. Di questo i Costituenti erano ben consapevoli, e ciò spiega la scelta d'introdurre all'interno dell'organo di autogoverno della magistratura una componente minoritaria cd. laica: professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati con almeno quindici anni di attività, eletti dal Parlamento in seduta comune.

La qualifica professionale dei componenti laici attesta la loro appartenenza a quei diversi settori del mondo giuridico, l'accademia ed il foro, che con la magistratura debbono costantemente dialogare perché, al pari di essa, sono indispensabili al buon funzionamento della giustizia. La loro partecipazione al governo dei magistrati esprime la necessità che il corpo giudiziario non si chiuda in se stesso ma sia invece aperto anche ad uno sguardo esterno, non però estraneo.

La nomina parlamentare dei componenti laici, in una logica che per certi versi richiama quella che ha ispirato la composizione della Corte costituzionale, testimonia della valenza politica (nel senso più lato e più alto del termine) del Consiglio superiore, che infatti è certamente chiamato ad esprimere un proprio indirizzo politico in materia giudiziaria, come lucidamente dimostra Gaetano Silvestri nello scritto a sua firma su questo stesso numero della *Rivista*. L'esercizio della giurisdizione è una delle funzioni essenziali di qualsiasi società umana, ed il modo in cui questa funzione è organizzata e gestita non è mai riducibile ad una dimensione meramente tecnico-amministrativa, perché coinvolge scelte che, pur trovando nella

Carta costituzionale gli essenziali criteri di orientamento, sono sempre in qualche misura espressione del programma ideale di chi le compie. Basta porre, per non fare che un esempio, ai criteri di formazione delle tabelle degli uffici giudiziari ed a come si esplica il ruolo del dirigente, nel rispetto dei principi costituzionali di precostituzione del giudice naturale, di subordinazione del giudice soltanto alla legge e di buon funzionamento dell'amministrazione, per intendere immediatamente quante e quali diverse opzioni si diano in questo campo e quanto esse possano dipendere dal diverso approccio ideale di chi ha il compito di decidere.

Nei termini in cui la Costituzione lo ha disegnato, il Consiglio superiore si presenta dunque innegabilmente come un modello assai apprezzabile di equilibrio tra esigenze diverse ed, in definitiva, come un efficace strumento di garanzia dell'autonomia ed indipendenza dell'ordine giudiziario. Nel panorama internazionale esso ha contribuito alla diffusa convinzione che la magistratura italiana sia tra quelle che godono di un maggior tasso d'indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato, e credo si possa dire che per molti anni i magistrati italiani, pur non facendo mai mancare le loro critiche al modo di funzionamento dell'organo di autogoverno, ne sono stati intimamente persuasi.

Ho però l'impressione che negli ultimi decenni qualcosa sia mutato e che l'insoddisfazione per il modo di essere e di operare del Consiglio superiore sia andata man mano crescendo sin quasi a rischiare forme di vera e propria delegittimazione. Vi hanno probabilmente concorso anzitutto fattori esterni. Nel contesto di generale contrapposizione tra mondo politico e mondo giudiziario, che ha caratterizzato la stagione detta di "tangentopoli" ed i cui echi non sono ancora affatto sopiti, ha preso piede nell'opinione pubblica l'idea che il Consiglio superiore fosse troppo politicizzato, che costituisse uno degli strumenti mediante i quali la magistratura tendeva ad ampliare il proprio potere a scapito delle istituzioni rappresentative e che il suo operato rispondesse a logiche di tipo corporativo.

L'accusa di politicizzazione mi è sempre parsa assai poco fondata. Che l'organo di autogoverno della magistratura abbia, nel settore di sua competenza, anche una valenza *lato sensu* politica lo si è già ricordato, ed è insito nella sua stessa funzione. È poi francamente paradossale che questa accusa sia spesso venuta proprio da ambienti politici in cui si sosteneva la necessità di modificare il rapporto numerico tra membri laici e membri togati del Consiglio incrementando la componente dell'organo di provenienza politica. L'autogoverno è a fondamento dell'autonomia della magistratura, voluta dalla Costituzione, e non si comprende come il Consiglio superiore possa essere

un organo di autogoverno dei magistrati se composto in maggioranza da non magistrati designati dal Parlamento. Non può certo escludersi che anche nei magistrati facenti parte del Consiglio superiore, come in qualsiasi altra categoria professionale, si manifestino talvolta spinte corporative, che in quanto tali vanno certamente combattute, ma non le si deve confondere con l'esercizio della funzione di tutela dell'indipendenza della magistratura che è a fondamento dell'autogoverno.

L'accusa di politicizzazione ha però anche un significato diverso, che tocca aspetti interni al mondo stesso della magistratura. Alludo a quel fenomeno, comunemente definito con valenza spregiativa "correntismo", che solo alla lontana si ricollega all'agone politico generale ed è insito invece nella politica associativa dei magistrati. La contesa per il potere tra le diverse correnti associative troverebbe nel Consiglio superiore il proprio terreno di elezione e ne condizionerebbe pesantemente le scelte.

In questa accusa c'è del vero: sarebbe ipocrisia negare che non di rado le correnti della magistratura associata hanno assunto il carattere di vere e proprie cordate tese a favorire i propri aderenti mediante logiche di scambio poco commendevoli. Da questo peccato il Consiglio superiore non è andato esente. Ma non si deve buttare via il bambino con l'acqua sporca. Proprio perché il modo in cui si organizza e si dirige il funzionamento della giustizia, come già sottolineato, non è affatto neutro, ma esprime un mondo di valori ed un insieme di opzioni ideali in cui ciascuno di noi si riconosce, è naturale che intorno a quei valori ed in vista di quelle opzioni si raggruppino coloro che li condividono, ed è opportuno che ciò avvenga in modo trasparente così che ognuno possa consentire o dissentire dalle linee programmatiche espresse da un determinato gruppo. Rinunciare a questa possibilità e pretendere che l'autogoverno della magistratura sia affidato alla somma di scelte meramente individuali di magistrati concepiti come monadi non comunicanti più ancora che un'utopia appare un'ipocrisia. Non sono le correnti il male assoluto; il male è la loro degenerazione, il loro trasformarsi – quando accade – da luogo di condivisione di progetti e di ideali in gruppi di gestione del potere e di reciproco supporto degli aderenti sia nell'ambito associativo sia in quello consiliare. È questo che va combattuto, sapendo che, per fortuna, non sempre è così e che occorre saper distinguere contrastando la pigrizia mentale di chi pone sempre tutto e tutti sullo stesso piano.

Ma, se non m'inganno, la disaffezione verso il Consiglio superiore sta crescendo nel corpo stesso della magistratura anche sotto un altro profilo. Lo si guarda talvolta con un senso di diffusa diffidenza e di sostanziale estraneità, se non addirittura di fastidio. È come se tra l'organo di autogoverno e la base della

magistratura (o almeno una parte di essa) si stesse scavando un solco, che per alcuni versi ricorda quello sempre più evidente che oggi allontana i cittadini dalla classe politica, che pure dovrebbe rappresentarli e che viene invece percepita come una casta separata e privilegiata. Forse ciò è espressione di un fenomeno più generale di crisi che in questa fase storica attraversano le classi dirigenti di tutti i Paesi del mondo occidentale, ma in un ambiente ristretto e professionalmente qualificato, quale è quello dei magistrati, la tendenza assume un carattere singolare. Ed è una distorsione grave quella che si produce se il magistrato medio vede nel Consiglio superiore non tanto la garanzia della propria indipendenza e l'espressione e dell'autogoverno del corpo giudiziario di cui egli stesso fa parte ed al cui buon funzionamento concorre, quanto piuttosto un vertice burocratico che vagamente lo opprime, che lo controlla e dal quale all'occorrenza deve magari anche difendersi.

Si capisce che di queste distorsioni lo stesso Consiglio superiore porta una quota di responsabilità. Il rischio di una progressiva burocratizzazione della funzione giudiziaria, cui pure in parte si ricollega l'atteggiamento psicologico del magistrato medio cui prima alludevo, è stato certamente accresciuto dall'approccio, del pari talvolta alquanto burocratico, col quale il Consiglio superiore ha affrontato molti aspetti del governo della magistratura. Senza poter entrare qui in dettagli, va detto che non è facile trovare il giusto punto di equilibrio tra la rigorosa pre-

determinazione delle regole ed il pur indispensabile esercizio della discrezionalità. Ho l'impressione che, talvolta, un eccesso di regole e di criteri formali abbia nuociuto all'effettiva trasparenza delle scelte compiute dal Consiglio finendo per oscurarne le motivazioni. Un certo numero di regole ovviamente occorre, ma non tali e tante da impedire che i rappresentanti di un corpo elettorale ristretto, quale quello dei magistrati, esercitino responsabilmente e coscientemente la discrezionalità che gli elettori hanno loro confidata, rendendone conto in piena trasparenza.

Il dovere di rendere conto del modo in cui si esercita la discrezionalità, contrapposto ad una pretesa applicazione meccanica di criteri burocraticamente stabiliti, è appunto uno dei principali fili conduttori degli scritti ospitati da questo numero della *Rivista*. Ed è giusto che lo sia, perché è proprio con questo filo che bisogna cercare di ricostruire un legame forte tra i magistrati italiani e l'organo di autogoverno, facendo sì che essi tornino a sentire il Consiglio superiore come espressione di loro stessi, pur nelle diverse e legittime articolazioni ideali, e si sentano a propria volta pienamente responsabili delle scelte che compiono nell'eleggerne i componenti.

È null'altro che un esercizio di democrazia; e la democrazia, si sa, spesso è faticosa e frustrante, ma sarebbe un guaio doverne fare a meno.

Febbraio 2018

Renato Rordorf

Introduzione.

Una prospettiva è possibile per un compleanno difficile

di Ezia (Vincenza) Maccora

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una funzione quindi insostituibile da difendere e preservare.

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

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

2. Le principali questioni affrontate dagli autori

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

23. D. Stasio, *Csm e nuovo carrierismo: una sfida sul "filo del rasoio"*, in *Questione Giustizia on line*, Rubrica Controcanto, 19.9.2017, www.questionegiustizia.it/articolo/csm-e-nuovo-carrierismo-una-sfida-sul-filo-del-rasoio-19-09-2017.php.

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

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

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

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

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

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

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

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

24. Mi sia consentito rinviare per alcuni casi eclatanti a E. Maccora, *Il Consiglio superiore della magistratura, la magistratura, la discrezionalità ed il criterio attitudinale della specializzazione nelle funzioni per la selezione dei dirigenti degli uffici minorili*, in *Questione giustizia on line*, Rubrica Cronache fuori dal Consiglio, 11.9.2017, www.questionegiustizia.it/articolo/il-consiglio-superiore-della-magistratura-la-discr-11-09-2017.php.

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

26. M. Guglielmi, intervento in *Le Giornate di Napoli, I nodi critici dell'esercizio della responsabilità del Csm, i problemi sul tappeto e la necessità di un confronto*, in *Questione giustizia on line*, Rubrica Cronache fuori dal Consiglio, 25.7.2017, www.questionegiustizia.it/articolo/le-giornate-di-napoli-i-nodi-critici-dell-esercizi-25-07-2017.php.

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

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

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

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

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

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

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

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

Dati che, analizzati con occhi neutri, dovrebbero portarci a concludere che il nuovo sistema di selezione avviatosi dal 2006 *«ha prodotto, secondo un'opinione largamente diffusa, una generazione di dirigenti la cui qualità media è complessivamente superiore rispetto al tempo in cui la scelta era orientata soprattutto a valorizzare l'esperienza, intesa alla stregua di mera anzianità di servizio ovvero come pregresso svolgimento di analoghi incarichi»*.

Ma è veramente così?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7. La disillusione e la sfiducia verso l'attività del Consiglio, accusato sempre più spesso di scegliere i dirigenti secondo criteri di "appartenenza" o secondo logiche di brutta "maggioranza", spesso anche stabile, ha portato ad avanzare, anche in questa Rivista³⁰, molte proposte di modifica delle modalità di selezione per il conferimento degli incarichi se-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Un autogoverno migliore è necessario e possibile

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

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

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

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

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

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

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

E per far sì che questo processo di rilegittimazio-

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

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

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

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

Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale

di Gaetano Silvestri

Il Consiglio superiore della magistratura e il Ministro della giustizia non sono due organi contrapposti, neppure potenzialmente, poiché indipendenza della magistratura ed efficienza del servizio giustizia sono un tutt'uno. Il Csm è un organo costituzionale, poiché si pone come indefettibile rispetto al nucleo fondamentale della Costituzione che va sotto il nome di "principi supremi". Il Csm ha, e deve avere, un suo indirizzo politico-giudiziario, allo scopo di non esercitare in modo casuale e disordinato le proprie funzioni, con conseguente aumento del corporativismo. Il potere normativo del Csm è insito nella sua natura di organo costituzionale; al rispetto dei suoi limiti sono preposte la giurisdizione comune e costituzionale. Sembra necessario un nuovo sistema elettorale per la componente "togata", ispirato a quello in vigore per il Senato prima della riforma maggioritaria. Il Presidente della Repubblica, il Vicepresidente e il Comitato di presidenza sono organi equilibratori di un sistema complesso.

1. La *summa divisio* tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia

La Costituzione italiana del 1948 ha introdotto un organo di garanzia dell'indipendenza della magistratura del tutto svincolato dalla struttura verticale-gerarchica del sistema giudiziario di stampo europeo continentale, mantenendo tuttavia l'inserimento dei giudici nell'apparato dello Stato persona. Rispetto ad una eventuale introduzione del modello anglosassone, storicamente contrapposto a quello continentale del giudice-funzionario, l'Assemblea costituente ha scelto di costruire un modello del tutto nuovo – anche rispetto ad esperienze italiane prefasciste – fondato su un equilibrato temperamento di autonomia, democrazia e integrazione nel sistema costituzionale.

Tralascio di ripercorrere ancora una volta il dibattito sviluppatosi in Assemblea costituente, oggetto di

numerose ricostruzioni¹, per analizzare invece i tratti salienti che caratterizzano il Consiglio superiore della magistratura e che ne hanno fatto un esempio seguito, con diverse varianti, in molti altri ordinamenti.

Il fine principale del nuovo organo è quello di "sterilizzare", nei limiti del possibile, tutti i provvedimenti riguardanti lo *status* dei magistrati dalle potenzialità corruttive o intimidatorie che sempre hanno accompagnato simili atti nell'ambito della pubblica amministrazione. L'importanza e la delicatezza di tali atti è tale da indurre il Costituente ad enumerarli esplicitamente in un articolo della Carta (art. 105), ove sono menzionati «le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari», che vengono sottratti al Ministro della giustizia, cui spettavano secondo il precedente assetto costituzionale e legislativo. A quest'ultimo sono attribuiti «l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.» (art. 110 Cost.).

Sono possibili due letture del combinato disposto degli artt. 105 e 110 della Costituzione.

1. Cfr. D. Piana - A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 14 ss., e ivi bibliografia anteriore sul punto. Per il più ampio dibattito di quegli anni, anche al di fuori dell'Assemblea costituente, cfr. A. Meliconi, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 275 ss.

La prima è quella che, valorizzando la dizione letterale dell'art. 110, considera le competenze del Csm frutto di uno "scorporo" dalla complessiva e potenzialmente onnicomprensiva sfera di attribuzioni del Ministro della giustizia. L'espressione «Ferre le competenze del Consiglio superiore della magistratura», se isolata dal contesto del sistema costituzionale, potrebbe in verità far pensare ad un "ritaglio" di compiti, che, tali e quali, passano all'organo collegiale, più adatto, per la sua composizione, ad adottare i relativi provvedimenti, senza che gli stessi esercitino forza di condizionamento sui magistrati.

La seconda possibile lettura inquadra le due disposizioni nel sistema costituzionale e induce a tracciare una *summa divisio* tra quella che è stata felicemente denominata «amministrazione della giurisdizione»² e le funzioni ministeriali, non puramente strumentali ed esecutive, ma destinate ad assicurare, ai sensi dell'art. 97, secondo comma Cost., il «buon andamento», ossia l'efficienza degli uffici giudiziari. Questi ultimi sono destinatari del suddetto principio al pari di quelli amministrativi, come ha ripetutamente affermato la Corte costituzionale³. Si deve constatare che, negli ultimi anni, è aumentata la consapevolezza del valore dell'efficienza del servizio giustizia, quale parte integrante della tutela dei diritti dei cittadini. Ciò rende necessaria una sempre più intensa cooperazione tra Ministero e Csm, ciascuno nelle rispettive sfere di competenza.

L'aumentata rilevanza, nella percezione sociale e istituzionale, del principio di buon andamento dovrebbe diminuire le occasioni di contrapposizione ed aumentare quelle di collaborazione positiva tra Ministro e Consiglio. In passato si sono verificati contrasti, sfociati persino in conflitti di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, sulla natura e le modalità della cooperazione, specie in un settore "di cerniera" tra la tutela dell'indipendenza della magistratura e la cura dell'efficienza: la nomina dei capi degli uffici giudiziari. La Corte, con la sentenza n. 379 del 1992, al di là dello specifico caso deciso in quell'occasione, ha stabilito che i rapporti tra i due poteri debbano essere improntati al principio della "leale collaborazione", che implica ripetute attività di concertazione, con decisione finale, in caso di persistenza del disaccordo, del Consiglio superiore⁴.

Dalla giurisprudenza costituzionale possiamo trarre due conseguenze di ordine sistematico:

a) Tra i due organi esponenziali di altrettanti poteri dello Stato non esiste un rapporto né di gerarchia e neppure di generica sovrapposizione, totale o parziale, dell'uno sull'altro. Difatti la competenza sulla decisione finale riguardo agli incarichi direttivi, spettante in ogni caso al Csm, non è indice di un diverso livello dei medesimi nel sistema costituzionale, ma della prevalenza, nei casi estremi, con riguardo a quella funzione, del principio di indipendenza su quello di efficienza. Se fosse consentita, con argomentazioni basate sull'efficienza, l'interferenza paralizzante del potere governativo (politico) nelle scelte dell'organo di garanzia della magistratura, non si realizzerebbe un ragionevole bilanciamento tra gli artt. 105 e 110 Cost., ma un prevalere di fatto del potere ministeriale di organizzazione. Quest'ultimo paradossalmente si ritorcerebbe contro lo stesso principio di efficienza, rendendo, se non impossibile, quanto mai difficile superare le situazioni di stallo. Quasi - ma non del tutto, visti i tempi - inutile dire che un'eventuale attribuzione del potere finale di decisione al Ministro ribalterebbe tutta la costruzione costituzionale dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

È appena il caso di precisare che la distinzione concettuale tra indipendenza ed efficienza ha solo valore sistematico, giacché da essa non scaturiscono le due equazioni: csm=indipendenza, ministro=efficienza. Ben può accadere, nella prassi, che l'indipendenza sia messa in pericolo da manovre correntizie all'interno dell'organo di garanzia, e l'efficienza sia compromessa da interventi errati o inerzie ministeriali. Da singoli casi del genere - purtroppo reali e frequenti - non sarebbe corretto trarre conclusioni generali, in contrasto con la *summa divisio* voluta dalla Costituzione, quasi che l'inosservanza di principi e regole non imponesse la correzione delle prassi distorte, ma rendesse paradossalmente accettabile lo stravolgimento del sistema.

b) L'equilibrio non è "dato", con formule astratte e fisse, dal testo della Carta, ma emerge dalla dinamica dei rapporti tra poteri, informata sì ai principi costituzionali, ma definita nei suoi contorni tutte le volte in cui eventuali punti di frizione impongano al legislatore ordinario e alla Corte costituzionale di riempire i vuoti di volta in volta constatati. Questi ultimi sono inevitabili e si palesano sovente, specie se si considera la dinamicità della società e della politica contemporanee, che si riflette nelle istituzioni.

2. A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, Einaudi, 1990, pp. 95 ss.

3. Cfr. sentenze n. 86 del 1982 e n. 18 del 1989.

4. Il principio ed i metodi per attuarlo sono stati confermati da tutta la giurisprudenza successiva: cfr. sentenze n. 419 e 435 del 1995, n. 380 del 2003.

Lo stesso Montesquieu, più di due secoli addietro, distingueva la separazione dei poteri in stato di quiete dall'assetto degli stessi poteri in condizioni di moto e ne traeva la conclusione che il loro "concerto" si potesse ottenere, per necessità, solo nel momento dinamico⁵. Sarebbe assurdo sostenere il contrario in un periodo storico caratterizzato da una complessità e dinamicità enormemente superiori a quelli della metà del XVIII secolo. Il senso della divisione dei poteri si può cogliere quindi nell'operare concreto delle istituzioni e deve trarsi da una visione sistemica dell'ordinamento costituzionale.

Per ritornare ai rapporti tra Csm e Ministro della giustizia, gli artt. 105 e 110 Cost. ci danno soltanto il punto di partenza per successive, e continue, operazioni di bilanciamento, giacché gli equilibri sono sempre provvisori, una volta posta l'invarianza del nucleo fondamentale di funzioni attribuite a ciascun organo dalla Costituzione.

2. La controversa natura giuridica del Consiglio superiore della magistratura

Un recente conflitto di attribuzione – non ancora definito dalla Corte costituzionale, al momento in cui scrivo queste riflessioni – ha riproposto l'annosa disputa sulla natura giuridica del Consiglio superiore della magistratura.

Non ripercorrerò un dibattito dottrinale lungo, complicato e, in buona parte, nominalistico⁶. È stato sostenuto, in modo persuasivo, che tutti i tentativi teorici di enunciare criteri certi per individuare gli organi costituzionali, e conseguentemente distinguerli da quelli che non lo sono, hanno fatto riferimento ad elementi vaghi, se non addirittura contraddittori, con esiti classificatori insoddisfacenti per eccesso o per difetto⁷. La ricerca di un elemento essenziale di identificazione per ciascun organo, allo scopo di includerlo in una categoria in sé non chiara, si è risolta in ripetuti sforzi di dimostrare *obscurum per obscurius*.

Il problema reale è quello di valutare il peso e l'incidenza di ciascun organo, previsto e disciplinato direttamente dalla Costituzione, sul complesso degli equilibri necessari a mantenere operante la separa-

zione e l'incontro tra i poteri dello Stato costituzionale. La sua posizione, il suo ruolo e le sue garanzie si traggono dalla *ratio* rinvenibile nelle sue funzioni, considerate sia in situazione statica che dinamica, e nelle interrelazioni con altri organi volute dalla Costituzione.

Tutto il complesso meccanismo di *checks and balances*, che contrassegna la vita delle istituzioni dello Stato costituzionale, per non girare a vuoto, deve essere orientato alle finalità fondamentali per cui è stato predisposto. Ciò significa che la stessa esistenza necessaria, o non, di un dato organo dipende dalla sua destinazione ad attuare o mantenere operante un principio costituzionale. Se tutti gli organi dello Stato devono essere riconducibili, direttamente o indirettamente, ad un principio costituzionale, non tutti lo sono in rapporto al nucleo fondamentale dei "principi supremi", intangibile anche da parte del potere di revisione costituzionale, come ha affermato il giudice delle leggi nella ormai classica sentenza n. 1146 del 1988. L'appellativo di "costituzionali" dovrebbe spettare quindi solo a quegli organi che devono necessariamente esserci, pena la lesione di quel nucleo essenziale, la cui integrità è la vera ragion d'essere della Repubblica democratica e pluralista nata dopo il crollo del regime autoritario preesistente.

Organo costituzionale – se si vuol proprio mantenere questa categoria – è, in definitiva, quello, la cui eventuale mancanza incide, con effetti disgreganti, sul nucleo essenziale dei principi costituzionali; esso è, in altre parole, indefettibile rispetto ad essi. Questo criterio di individuazione non è soltanto diverso dai tradizionali e insoddisfacenti criteri della collocazione al vertice del sistema o dell'indefettibilità rispetto alla forma di governo, ma è frutto di un vero e proprio rovesciamento di prospettiva derivante dall'avvento di una Costituzione, come quella italiana del 1948, – e, dopo di essa, di tante altre costituzioni del secondo dopoguerra del XX secolo – che ha sostituito il fondamento di valore al fondamento di autorità. Tutta la costruzione si sposta dal piano soggettivo dei poteri e degli organi dotati di forza coattiva a quello dei valori fondamentali accolti dalla Costituzione vigente e trasformati in altrettanti principi aventi natura giuridica e potenzialità normative sempre vive. Nessun soggetto istituzionale è detentore esclusivo della so-

5. Montesquieu (Charles-Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu), *Lo spirito delle leggi*, ed. it. a cura di S. Cotta, Torino, Utet, 1978 (rist. II ed.), L.XI, cap. VI, p. 288.

6. Cfr. S. Bartole, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, Cedam, 1964, pp. 63 ss. Una recente sintesi delle diverse proposte teoriche avanzate dalla dottrina nel corso degli ultimi decenni si può trovare in V. De Santis, *Interrogativi "antichi" su "nuovi" conflitti tra poteri: l'autonomia del Consiglio superiore della magistratura e la giurisdizione contabile della Corte dei conti*, in AIC – Osservatorio costituzionale, fasc. 1/2017.

7. Cfr. T. Martines, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o, forse, inutile)*, (1996), ora in *Opere*, Milano, Giuffrè, 2000, vol. I, pp. 607 ss.

vranità, e neppure partecipe *pro quota* di essa, ma è solo strumento per la conservazione e lo sviluppo dei valori-principi contenuti nella Costituzione. Ciascun potere o organo esercita l'autorità nella misura strettamente necessaria a conseguire le finalità che ad esso sono state assegnate dalla Carta, e che segnano, nel contempo i suoi limiti invalicabili.

Se si applica il metodo prima brevemente delineato, si possono sciogliere nodi teorici – con rilevanti effetti pratici – difficilmente risolvibili per mezzo dei criteri di stampo soggettivistico propri della tradizione legata all'idea di sovranità-autorità.

Ad esempio – per ciò che riguarda il Consiglio superiore della magistratura – la risalente controversia sulla sua natura giuridica si risolve con una certa facilità, se si pensa che il Costituente lo ha voluto – come tanti altri Costituenti successivi di altri Paesi – a presidio del principio fondamentale dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, da ritenersi, senza alcun dubbio, tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano e facente parte dei valori fondamentali dell'Unione europea, di cui all'art. 2 Tue⁸.

La conseguenza di quanto detto è che l'introduzione del Csm può essere considerata «un “punto di non ritorno” nel disegno costituzionale, non oltrepassabile neanche da una legge approvata secondo la procedura prevista dall'art. 138 Cost.»⁹.

È appena il caso di aggiungere che non è preclusa la possibilità di modificare, con legge costituzionale, la struttura e le funzioni del Csm, mentre è radicalmente da escludere la sua soppressione o la sua trasformazione in modo tale da porre di fatto l'ordine giudiziario sotto il controllo del potere politico. Quest'ultima eventualità è la più insidiosa, in quanto potrebbero sorgere infinite discussioni sul limite estremo di modificabilità, ad esempio, delle proporzioni interne tra

“togati” e “laici”¹⁰. La forte opinabilità sui diversi rapporti numerici possibili consiglierebbe di non avventurarsi sulla strada del mutamento della proporzione fissata, con saggezza e lungimiranza, dal Costituente.

3. Si può parlare di “indirizzo politico” del Consiglio superiore della magistratura?

Nelle polemiche quotidiane della politica e in alcuni contributi dottrinali si discute di una presunta tendenza del Csm ad oltrepassare i limiti del suo *status* costituzionale, per approdare nell'area della direzione politica dello Stato, usurpando (o tentando di usurpare) il ruolo del Parlamento, del Governo o di entrambi.

Anche questa è una discussione risalente, come risalente è l'accusa al Consiglio di essere il “parlamentino” dei giudici. Tuttavia potrebbe essere utile qualche riflessione preliminare

La nozione di indirizzo politico è in gran parte uscita dall'attenzione della dottrina costituzionalistica non tanto per un sopravvenuto scarso interesse dell'argomento, quanto piuttosto per il venir meno del suo oggetto. Vediamo perché.

Secondo la costruzione più accreditata, l'indirizzo politico, dal punto di vista costituzionalistico, consta di tre fasi fondamentali: a) l'individuazione dei fini; b) la predisposizione dei mezzi per il loro conseguimento; c) l'attuazione. È stato pure precisato che non di “funzione” si può parlare, a proposito dell'indirizzo politico, ma di “attività”, giacché, in tutte le tre fasi, concorrono a determinarlo, concretizzarlo ed attuarlo organi appartenenti a poteri diversi, nell'esercizio di differenti funzioni dello Stato¹¹.

8. La Commissione europea ha approvato, l'11 marzo 2014, una Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo «Un nuovo quadro dell'Ue per rafforzare lo Stato di diritto», nella quale si riafferma la tutela dello Stato di diritto e, nel suo ambito, la «indipendenza e imparzialità del giudice»; si prevede altresì una procedura atta a far rispettare i principi propri di tale forma di Stato di fronte a «minacce sistemiche». Tale procedura può arrivare sino all'estremo limite dell'applicazione dell'art. 7 Tue, con le gravi misure da esso previste, che possono comportare la sospensione di alcuni diritti derivanti dai Trattati allo Stato membro responsabile delle infrazioni. Sullo stesso tema è stata approvata, il 25 ottobre 2016, dal Parlamento europeo una Risoluzione con la quale si prospetta l'adozione di un accordo interistituzionale sulle misure concernenti le procedure di monitoraggio e seguito sul rispetto della democrazia e dello Stato di diritto e i diritti fondamentali. Sulla base della Comunicazione di cui sopra, è sorta una controversia tra la Commissione e lo Stato polacco, dopo l'emanazione, da parte di quest'ultimo, di alcune leggi miranti a portare i giudici sotto il controllo del potere esecutivo, anche mediante riforma dell'organo di garanzia della magistratura previsto in quell'ordinamento. La riforma attribuisce la nomina dei componenti di tale organo alla Camera dei deputati a maggioranza semplice.

9. C. Salazar, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2007.

10. L'incertezza sui rapporti numerici traspare dalla sentenza n. 16 del 2011 della Corte costituzionale – resa però sul Consiglio di presidenza della Corte dei conti che non gode di copertura costituzionale specifica – che ha lasciato aperto il problema per le magistrature speciali, affidate parzialmente alla competenza del legislatore ordinario e, ancor più, per la magistratura ordinaria, di competenza del legislatore costituzionale.

11. Ci si riferisce alla ormai classica trattazione di T. Martines, *Indirizzo politico* (1971), ora in *Opere*, I, cit., pp. 408 ss. In passato l'ar-

Nelle democrazie pluraliste contemporanee la funzione di direzione politica non è più concentrata nei poteri e negli organi tradizionalmente politici, per un doppio ordine di motivi:

- 1) L'individuazione dei "fini ultimi" delle istituzioni non è più attribuita in via esclusiva al Parlamento e al Governo, poiché, in regime di Costituzione rigida, gli organi che tradizionalmente avevano (ed hanno tuttora) tale compito trovano, allo stesso tempo, limiti ed impulsi nei principi costituzionali.
- 2) Le moderne teorie (e tecniche) dell'interpretazione giuridica hanno fatto tramontare l'illusione illuministica di una mera applicazione letterale delle leggi – che si volevano poche e chiarissime – ad opera di un potere giudiziario "nullo".

Le conseguenze costituzionali di queste trasformazioni epocali sono state: a) la "detronizzazione" della legge formale nazionale dovuta all'emergere di una congerie di altre fonti - nazionali, sovranazionali e sub-nazionali – che tendono spesso ad allinearsi alla tradizionale fonte primaria, erodendo spazio al classico principio di gerarchia; b) l'attivazione di un moto "circolare" nelle istituzioni, per l'inevitabile coinvolgimento, nelle varie fasi dell'indirizzo politico, degli organi costituzionali di garanzia (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura).

Alcuni decenni addietro, Paolo Barile introdusse nel dibattito scientifico la nozione di "indirizzo politico costituzionale", «tendente ad attuare i fini costituzionali permanenti»¹². Nonostante il diluvio di critiche che si è abbattuto su questa proposta teorico-sistemica, mi sembra che la stessa conservi un valore ancora attuale. Di fronte ad un serie di principi costituzionali espressi necessariamente in formule indeterminate – ma non per questo prive di efficacia giuridica – si deve ritenere fortemente attenuata la barriera tra individuazione dei fini, da incorporare nelle norme, e applicazione delle stesse nei casi con-

creti. Da una parte l'attività legislativa non è più "libera nel fine", nel senso che il legislatore dello Stato costituzionale è vincolato, sia in senso negativo che positivo, dai principi costituzionali; dall'altra, la giuridicità immediata degli stessi principi – non riducibili a mere proposizioni politiche ottative, come dimostra la giurisprudenza costituzionale sin dal 1956 – impone al giudice di incorporarli in tutte le norme da applicare nei singoli processi, avvalendosi, ove non siano sufficienti gli ordinari strumenti interpretativi, delle possibilità offerte dal giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Come incide questo profondo mutamento di prospettiva sul ruolo degli organi costituzionali nel sistema?

La *legis latio* e la *legis executio* continuano ad essere concettualmente distinte – per la vitalità dello Stato di diritto, "cuore antico" dello Stato costituzionale – ma nella prassi, normativa e attuativa, delle istituzioni si susseguono, quasi si inseguono, nei diversi cicli funzionali in cui si articola la dinamica dell'ordinamento¹³. I rapporti tra normazione, amministrazione e giurisdizione perdono la rigidità *a priori* della teoria liberale classica (peraltro mai inveratasi del tutto nella realtà) e, per così dire, si fluidificano, mantenendo tuttavia ben netti i confini in ciascun ciclo funzionale. La fertilizzazione costante operata dai principi costituzionali (oggi, a loro volta, integrati da quelli della Ue e della Cedu) su tutte le norme, primarie e secondarie, da applicare fa ruotare velocemente il circolo della produzione-attuazione del diritto, ben al di là di quanto si potesse supporre sino alla metà del XX secolo.

Le democrazie contemporanee basate soltanto sul dato elettorale, inteso come pura prevalenza del numero, sono "fragili" e rischiano gravi crisi di sopravvivenza, se non sorrette – rispetto a minacce autoritarie e lesive dei diritti fondamentali, che traggono forza da un consenso di massa – da istituzioni in grado di tutelare il nucleo invariante di principi posti a base dello stesso sistema democratico. È indispensabile un forte impianto di garanzie, che trovi il suo apice nelle

gomento è stato trattato con intensità dalla dottrina costituzionalistica, dal famoso saggio di V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico* (1939) ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 1 ss., alle approfondite trattazioni di E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1968; M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985. Con il passare degli anni, le riflessioni sul tema si sono rarefatte, quasi a rispecchiare il pessimismo della teoria giuridica di fronte alla crescente incapacità delle forze politiche di elaborare programmi coerenti e di attuare confuse e generiche promesse elettorali. Ciò non rende tuttavia inutile l'utilizzazione di questa categoria concettuale, giacché spetta al giurista – ed al costituzionalista in particolar modo – tenere vivo l'interesse sul "dover essere", senza appiattirsi sulla rilevazione acritica dell'esistente. Sembra quasi che, con l'accusa alla magistratura, specie al Csm, di avere un indirizzo politico, la *politique politicienne* voglia far carico ad altri di ciò che essa stessa non è più in grado di fare.

12. P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica* (1958), riprodotto in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1967, p. 271.

13. Su questo punto, mi sia consentito di rinviare a G. Silvestri, *La separazione dei poteri*, II, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 262 ss.

corti costituzionali. La democrazia deve essere messa in condizione di non aver paura di se stessa¹⁴.

Come risolvere allora – sulla scorta di quanto detto sinora – il problema dell’indirizzo politico di un organo come il Consiglio superiore della magistratura?

Scartata la meccanica successione di “fasi” radicalmente disomogenee e separate, ogni istituzione che contribuisce agli equilibri di potere della Repubblica – finalizzati all’attuazione pratica dei principi fondamentali, italiani ed europei – ha il potere-dovere di adottare un indirizzo, che può qualificarsi “politico” nella misura in cui contribuisce alla *concordia discors* della democrazia pluralista nei suoi momenti dinamici.

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

In questa prospettiva svanisce la distinzione tra organo costituzionale e di rilevanza costituzionale. La definizione di «organo tecnico titolare dei soli poteri di alta amministrazione che la Costituzione o la legge gli attribuiscono»¹⁵ non vale ad escludere un indirizzo politico del Csm, giacché tutti i suoi poteri, considerati nel loro insieme, non sono la sommatoria di competenze frazionate, generatrici di atti isolati, privi di criteri ordinatori, ma si inseriscono in una *policy* di settore, i cui confini sono tracciabili a partire dal dettato costituzionale e dalle leggi attuative. La stessa controversia sui poteri normativi del Consiglio – di cui si parlerà al paragrafo seguente – deve essere risolta in questo quadro e non in un’astratta ripartizione di poteri, sganciata dalla collocazione contestuale di norme ed atti da esse derivanti.

Immaginare il Csm come centro produttore di singoli provvedimenti librati nel vuoto significherebbe darne una immagine del tutto corporativa, di organo attento soltanto alle garantigie dei magistrati, coltivate e protette in un universo separato dai problemi e dalle contraddizioni della società. Del resto, i canali di comunicazione con la politica sono prefigurati dalla stessa Costituzione, in cui è previsto che un terzo dei componenti venga eletto dal Parlamento.

Se poi si vuol semplicemente dire che il Csm deve tenersi lontano dalla politica partitica, ciò si evince dall’avversione manifestata dalla Costituzione per i magistrati militanti di partito e dalle stesse attribuzioni di tale organo. L’art. 98, terzo comma, Cost., stabilisce che si possono, con legge, stabilire limiti al diritto di iscriversi a partiti politici per i magistrati. L’art. 3, comma 1, lettera b) del d.lgs n. 109 del 2006 stabilisce che costituiscono illecito disciplinare, al di fuori dell’esercizio delle funzioni, «l’iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici». La Corte costituzionale, nel dichiarare non fondata una questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione, sollevata dalla Sezione disciplinare del Csm, ha osservato che la stessa «mira a salvaguardare l’indipendente e imparziale esercizio delle funzioni giudiziarie, dovendo il cittadino essere rassicurato sul fatto che l’attività del magistrato, sia esso giudice o pubblico ministero, non sia guidata dal desiderio di far prevalere una parte politica» (sentenza n. 224 del 2009).

Siamo, a questo punto, in condizione di sciogliere un equivoco: l’indipendenza dell’ordine giudiziario e la soggezione dei magistrati soltanto alla legge implica non soltanto il divieto di abbracciare posizioni politiche partitiche, per definizione “di parte”, ma comporta la restrizione alla materia giudiziaria dell’inevitabile – ed auspicabile! – coordinato e armonico esercizio delle funzioni di amministrazione della giurisdizione affidategli dalla Costituzione. La soggezione alla legge così come opera nei confronti del singolo magistrato, allo stesso modo caratterizza il Consiglio superiore della magistratura, organo di garanzia dell’intero ordine giudiziario.

La conseguenza del ragionamento sinora sviluppato è duplice: a) il Csm non può pretendere di esprimere un indirizzo politico fuori dal campo proprio dell’amministrazione della giustizia civile e penale; b) lo stesso Consiglio può e deve invece esprimere un proprio indirizzo politico in materia giudiziaria – che vale a formare l’indirizzo politico costituzionale – nel rispetto, beninteso, delle riserve di legge contenute nella Costituzione e nell’ovvio riconoscimento della superiorità della fonte legislativa, sottoposta soltanto alle norme costituzionali.

Le funzioni propositive e consultive previste dall’art. 10, comma 2, della legge n. 195 del 1958 e dell’art. 23 del Regolamento interno, nonché la Relazione sullo stato dell’amministrazione della giustizia, prevista dall’art. 43 del citato Regolamento interno, tutte rivolte al Ministro della giustizia, non possono

14. S. Issacharoff, *Fragile Democracies. Contested Power in the Era of Constitutional Courts*, New York, Cambridge University Press, 2015, p. 35.

15. N. Zanon - F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Zanichelli, IV ed., 2014, p. 44.

che essere espressioni di orientamenti coerenti e organici, che, superando i confini dell'attività interna del Consiglio, investono problematiche generali riguardanti la giurisdizione. Sarebbe ben strano che queste funzioni potessero esplicarsi solo in modo casuale e disordinato, e non invece in coerenza di orientamenti (indirizzi appunto) derivanti da uno sforzo di progettualità. Queste proiezioni esterne dell'attività del Csm si saldano con la predisposizione e l'attuazione di linee di indirizzo sull'esercizio di funzioni specifiche del Consiglio, formando un tutt'uno. In altre parole, il Csm auspica modifiche e riforme dell'ordinamento giudiziario ed esprime pareri su questioni riguardanti il diritto sostanziale e processuale, sul presupposto che queste siano condizioni per migliorare la qualità del servizio giustizia, che rappresenta il risvolto positivo dell'indipendenza della magistratura.

Tradizionalmente è prevalsa una concezione "difensiva" dell'indipendenza; la Costituzione del 1948, le normative europee e l'evoluzione dei tempi impongono invece che si adotti una visione "attiva" dello stesso principio. Il che implica che il Consiglio superiore della magistratura abbia un "indirizzo politico", nei limiti sinora precisati e per le finalità proprie della sua sfera di competenze complessivamente e unitariamente considerate.

4. I poteri normativi del Consiglio

Anche sull'estensione dei poteri normativi del Csm è fiorita un'abbondante letteratura e sono sorte controversie interpretative, della Costituzione e delle leggi ordinarie pertinenti, dalle quali emerge non tanto l'obiettivo di trovare una soluzione "esatta" al problema (che non esiste), ma di espandere o restringere il ruolo nel sistema dell'organo di garanzia della magistratura ordinaria,

Sin dalla Relazione della Commissione Paladin – molto rigorosa sul ruolo penetrante delle riserve di legge previste dalla Costituzione in materia di ordinamento giudiziario – si riconosceva che «l'esistenza di un organo quale il Csm rischierebbe di non avere senso, se i provvedimenti ad esso spettanti fossero del tutto vincolati alla necessaria e meccanica applicazione di previe norme di legge»¹⁶. La Corte costituzio-

nale, dal canto suo, ha precisato – a proposito della nomina dei titolari degli uffici direttivi – che «dalla riserva di legge discende la necessità che sia la fonte primaria a stabilire i criteri generali di valutazione e di selezione degli aspiranti e le conseguenti modalità della nomina. La riserva non implica, invece, che tali criteri debbano essere predeterminati dal legislatore in termini così analitici e dettagliati da rendere strettamente esecutive e vincolate le scelte relative alle persone cui affidare la direzione degli [...] uffici, annullando di conseguenza ogni margine di apprezzamento e di valutazione discrezionale, assoluta o comparativa, dei requisiti dei diversi candidati» (sentenza n. 72 del 1991).

Sugli spazi lasciati liberi dalla legge e potenzialmente idonei ad essere riempiti dalla normazione autonoma del Consiglio sono stata espresse negli anni diverse e contrastanti opinioni, che non mi sembra necessario oggi riprendere in dettaglio. Nonostante i ripetuti tentativi, dottrinali, politici e legislativi (si veda, in proposito, la cd. riforma Castelli) tesi a restringere al massimo l'attività "paranormativa"¹⁷ del Csm, quest'ultima – ad onta del nome che qualcuno le ha affibbiato – deborda da tutte le parti, con la curiosa conseguenza che in dottrina si sostiene addirittura che «le norme costituzionali "sulla" produzione giuridica in materia di ordinamento giudiziario sono state implicitamente modificate in via di prassi [...]»¹⁸.

Mi sembra eccessivo ipotizzare una consuetudine *contra constitutionem*, che avrebbe legittimato una prassi affermatasi nei decenni. Preferirei, più semplicemente, parlare di utilizzazione intensa di una facoltà già insita nel sistema costituzionale e scaturente proprio dalle funzioni e dal ruolo del Consiglio. Anche chi parla di «progressivo svuotamento della riserva di legge posta dall'art. 108 Cost.», riconosce che non è sempre facile distinguere il caso in cui il Csm fissa criteri di delimitazione della propria discrezionalità nell'esercizio di una competenza che la legge gli attribuisce, dalla diversa ipotesi in cui esso inserisce regole nuove (*praeter legem*, si potrebbe dire) nelle pieghe della disciplina legislativa primaria»¹⁹.

Proprio in tema di conferimento degli uffici direttivi, il Csm ha prodotto uno sforzo notevole di razionalizzazione, oltre che di riduzione, della propria discrezionalità, applicando due principi fundamenta-

16. Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 992.

17. Il termine è poco rigoroso sul piano teorico, giacché una funzione o un'attività produce norme o non le produce. Il prefisso "para" crea ulteriore confusione, senza dare alcun contributo a risolvere il problema della natura giuridica delle discipline contenute negli atti consiliari.

18. A. Pace, *I poteri normativi del Csm*, in *Rivista AIC*, 2010.

19. N. Zanon - F. Biondi, *op. cit.*, pp. 46 e 49.

li nel nuovo «Testo unico sulla dirigenza giudiziaria» del 2015: meritocrazia ed efficienza²⁰. Il Consiglio ha voluto così dare seguito alle sollecitazioni provenienti dai Presidenti Napolitano e Mattarella, che avevano sottolineato sia l'esigenza di anteporre i requisiti attitudinali e di merito alle «appartenenze» dei magistrati aspiranti ad incarichi direttivi, sia la necessità di snellire e accelerare i procedimenti volti a coprire i posti vacanti. Si tratta di principi ben presenti nella Costituzione: basti pensare all'art. 34, secondo comma, e all'art. 97, secondo e quarto comma, dai quali emerge l'applicabilità in tutti campi del principio di eguaglianza, del criterio del merito come unico indice di distinzione in una Repubblica democratica e della necessaria efficienza della pubblica amministrazione, ivi compresa quella posta a ridosso delle funzioni giurisdizionali. L'affermarsi di un indirizzo politico di attuazione di principi costituzionali dovrebbe evitare che le nomine avvengano disordinatamente e in obbedienza a criteri corporativi o, peggio, «di cordata», che trovano maggior spazio in una prassi sregolata sul piano sostanziale e procedurale.

L'esperienza ci dirà quanto questa opportuna razionalizzazione normativa servirà a superare la pernicioso prassi dei «pacchetti» nelle nomine, contrari sia al criterio del merito che a quello dell'efficienza, giacché da una parte subordina la valutazione di professionalità e di attitudini all'equilibrio tra le correnti e dall'altra rallenta la copertura delle vacanze anche in importanti uffici giudiziari. L'esperienza futura dirà pure se sono fondate le speranze che il nuovo Regolamento interno del Consiglio, ridefinendo i rapporti tra Commissione e *plenum*, possa eliminare la prassi dei «pacchetti» anche nel settore dei trasferimenti e delle assegnazioni di sedi²¹.

Più delicato è il settore dell'organizzazione interna delle procure e dei criteri per l'esercizio dell'azione penale, qualificata, come è noto, obbligatoria dall'art. 112 della Costituzione.

Il Csm ha deliberato, in data 16 novembre 2017, una «Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura», caratterizzata da un notevole sforzo di organicità, in cui si mira, come chiarito dalla Relazione introduttiva, alla «procedimentalizzazione dei percorsi decisionali». Quando ancora la suddetta circolare era in corso di approvazione era stato notato che la stessa conferma la tendenza del Csm ad allentare i vincoli gerarchici all'interno delle procure rispetto alle norme primarie contenute nel d.lgs n. 106 del

2006. La conferma di tale orientamento porrebbe – pur nella condivisibilità degli obiettivi perseguiti dal Consiglio – in forme diverse rispetto al passato, il problema dell'individuazione dei confini tra legislatore e Csm nella disciplina dell'ordinamento giudiziario²².

Questo problema è destinato a riproporsi sempre, se non si tiene conto dell'insegnamento della citata sentenza n. 72 del 1991 della Corte costituzionale. Il d.lgs n. 106 del 2006 pone una serie di principi e regole generali molto sinteticamente enunciati, che, per essere concretamente applicabili, richiedono specificazioni procedurali e organizzative più dettagliate.

Non sembra che vi sia un contrasto tra norme primarie e normativa di dettaglio del Csm, anche per quanto riguarda il campo, molto delicato, dei rapporti tra procuratori della Repubblica e Consiglio, giacché nello stesso atto legislativo è previsto che i provvedimenti dei primi, adottati sull'organizzazione dell'ufficio, sull'assegnazione dei procedimenti e sulle tipologie di reati per i quali si preveda l'assegnazione automatica, siano «trasmessi» al Csm. Poiché l'organo di garanzia della magistratura ordinaria non è un ufficio statistico, la trasmissione implica, come naturale conseguenza, un'interlocuzione, anche per porre le condizioni di realizzare, almeno nelle grandi linee, una certa uniformità in tutta Italia, in ossequio al principio di eguaglianza. Le osservazioni e i rilievi del Csm non hanno un effetto vincolante per i procuratori, ma servono al Consiglio per una più documentata valutazione dei capi delle procure in occasione di altri incarichi o di rinnovo di quelli in scadenza.

Assetto gerarchico degli uffici del pubblico ministero non significa signoria assoluta dei procuratori, che sono invece tenuti ad attivare canali continui di comunicazione, interlocuzione e coordinamento all'interno degli uffici e a tener conto delle osservazioni del supremo organo di garanzia. Tali osservazioni potranno essere consapevolmente disattese se, a giudizio dei procuratori, siano tali da introdurre elementi di disturbo nell'indipendente e imparziale esercizio dell'azione penale o prescrivano misure irrazionali dal punto di vista organizzativo. Non sembra che l'interlocuzione prevista dalla citata circolare sia di natura gerarchica, ma che risponda invece alla necessità di raccordo, sostegno e coordinamento senza dubbio spettante al Consiglio, nel rispetto delle norme di legge vigenti.

Quanto ai rapporti con le fonti primarie, è fin troppo chiaro che il legislatore può sempre attrarre

20. Circolare n. P-14858 del 28 luglio 2015 – Delibera del 28 luglio 2015 e successive modifiche.

21. Cfr. D. Piccione, *Il Consiglio superiore della magistratura attraverso il prisma del suo regolamento*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

22. F. Dal Canto, *Le trasformazioni della legge sull'ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 692.

a sé le discipline di dettaglio oggi oggetto del potere normativo del Csm. Tale potere non può ovviamente incidere in modo riduttivo sulla competenza normativa generale del Parlamento, anche perché non esiste in Costituzione una riserva in favore del Csm, salvo forse riguardo al Regolamento interno, data la natura costituzionale dell'organo (o di "sicuro rilievo costituzionale"; il che, come abbiamo visto prima, è la stessa cosa).

In definitiva, il Consiglio, come ogni altra pubblica istituzione chiamata all'applicazione della legge, deve dare di quest'ultima un'interpretazione costituzionalmente orientata e ciò deve fare, sino a quando lo stesso legislatore non impone una diversa disciplina con norme di rango superiore. I confini tra i due tipi di normazione sono mobili e sono stabiliti, esplicitamente o implicitamente, dal legislatore stesso, ovviamente, a sua volta, nel rispetto della Costituzione. È appena il caso di aggiungere che il rispetto di entrambi i confini è affidato, come per tutti gli atti dei pubblici poteri, alla giurisdizione comune e costituzionale. Al di là delle "deplorazioni" – che talvolta appaiono venate di pregiudizi politici – esistono nell'ordinamento i rimedi per le eventuali esorbitanze.

5. Il sistema elettorale e il ruolo delle correnti

Il problema del sistema elettorale più "adatto" alla selezione dei componenti "togati" del Consiglio superiore della magistratura non è questione tecnica da lasciare agli specialisti del settore (che peraltro, negli ultimi decenni, non hanno dato prove brillanti), ma si pone al centro della discussione, giacché ogni proposta è legata ad una certa concezione dell'organo.

Comincio subito con il dichiarare che mi sembrerebbero da scartare i sistemi maggioritari, puri o attenuati che siano. È strano che il sostegno ai sistemi maggioritari – come quello attualmente in vigore – provengano, in alcuni casi, da osservatori critici delle prassi del Csm, accusato di essersi trasformato nel "parlamentino" dei giudici. Il sistema maggioritario, invero, serve (o, meglio, dovrebbe servire) a garantire una maggioranza stabile e precostituita dagli elettori. Tutto il contrario rispetto alla natura del Consiglio, che dovrebbe sviluppare il proprio indirizzo politico-giudiziario secondo maggioranze non precostituite in blocchi contrapposti, ma legate ai convincimenti personali dei componenti. Che poi vi possano essere convergenze o divergenze non pu-

ramente occasionali, ma derivanti da comuni orientamenti ideali e culturali, non solo non contraddice lo "spirito" dell'organo di garanzia della giurisdizione ordinaria, ma lo esalta, poiché il pluralismo delle idee è certamente più conforme allo "spirito" della Costituzione di quanto lo possano essere momentanee aggregazioni opportunistiche. Ciò che conta è spezzare impropri "vincoli di mandato", che darebbero al Csm un'impronta rappresentativa – senza peraltro un art. 67 Cost. per attenuarla – che esso non deve assumere, a pena di pericolosi slittamenti verso una politicizzazione in senso deteriore.

Non mi soffermo più di tanto sul sistema del sorteggio – per la cui introduzione sarebbe necessaria una legge di revisione costituzionale – che mi sembra il più irrazionale di tutti, giacché sottrarrebbe gli eletti ad ogni valutazione di capacità da parte degli elettori e non contribuirebbe peraltro ad evitare le trattative correntizie, ma solo di affidarle al caso, aggiungendo una forte componente personale di chi, sentendosi svincolato da ogni responsabilità, potrebbe regolarsi – com'è avvenuto in ambito universitario – sul motto "ora o mai più".

I sistemi proporzionali presentano in effetti l'inconveniente di privilegiare, in caso di scrutinio di lista, le correnti organizzate, che, da anni ormai, sono andate incontro ad una pericolosa degenerazione. È stato giustamente osservato che il processo involutivo delle correnti deriva «dal fatto che si sono progressivamente attenuati i riferimenti ideali e politico-programmatici delle associazioni, soppiantati da una logica corporativo-sindacale, che tende a premiare il singolo magistrato non sempre, come dovrebbe essere, per i suoi meriti, ma spesso per la sua appartenenza e per la fedeltà al rispettivo gruppo di appartenenza»²³.

Il sistema proposto dalla Commissione Scotti, che ha ultimato i suoi lavori nel 2016, tenta di mettere insieme maggioritario e proporzionale, prevedendo sia collegi territoriali che un collegio nazionale. Le votazioni dovrebbero essere articolate in due turni, il primo maggioritario, su base territoriale, il secondo, proporzionale a liste concorrenti, su base nazionale. È stato giustamente osservato che il sistema proposto, pur partendo da lodevoli intenti, risulta farraginoso e non garantisce una diminuzione di influenza delle correnti organizzate nelle elezioni²⁴.

Detto questo, bisogna riconoscere che non esiste, per l'elezione dei membri del Csm, un sistema ottimale esente da inconvenienti, così come non esiste per qualunque tipo di elezioni. Si tratta di vedere

23. M. Volpi, *Il Consiglio superiore della magistratura tra modello costituzionale e ipotesi di riforma*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, Torino, Giappichelli, 2016, III, p. 2625.

24. Cfr. G. Marra, *La proposta di riforma della legge elettorale del Csm secondo la Commissione Scotti*, in *La Magistratura*, 2017, n. 1-2.

quale potrebbe essere una soluzione più equilibrata (o meno squilibrata) rispetto alle diverse esigenze in gioco.

Il bilanciamento fondamentale è quello tra conservazione del pluralismo ideale e culturale - esistente nel corpo della magistratura e non esorcizzabile, per fortuna, con marchingegni elettorali - e valorizzazione delle capacità e dell'indipendenza dei singoli magistrati.

In varie sedi, sin da anni ormai lontani²⁵, ho proposto di utilizzare come traccia ispiratrice il vecchio sistema elettorale del Senato, che coniugava visibilità dei singoli candidati e sistema proporzionale temperato nell'assegnazione dei seggi. Tralasciata ovviamente la dimensione regionale, da escludere per ovvi motivi nel caso del Csm, si potrebbe dividere il territorio nazionale in tanti collegi quanti sono i magistrati da eleggere, esclusi quelli di legittimità, da concentrare in collegio apposito. I candidati singoli, non raggruppati in liste, dovrebbero collegarsi con almeno due candidati di altri collegi, al fine di costituire un gruppo, punto di riferimento in sede di distribuzione dei seggi, da effettuarsi, su scala nazionale, con il sistema proporzionale, metodo d'Hondt. Come è noto, questo metodo non produce resti e quindi, pur rimanendo proporzionale, evita la frantumazione estrema del proporzionale puro.

Sorvolo su ulteriori aspetti tecnici, che potrebbero trovare approfondimento in una trattazione specifica.

I vantaggi di un sistema come quello ora proposto mi sembrano fondamentalmente tre.

Esso:

- a) manterrebbe il ruolo delle correnti, da non demonizzare, anche di fronte alle rilevate degenerazioni;
- b) escluderebbe la formazione di liste concorrenti nello stesso collegio, evitando la "caccia alle preferenze" dei candidati della stessa lista;
- c) metterebbe in primo piano la personalità dei candidati nei collegi uninominali - tutti territoriali, tranne quello riservato ai giudici di legittimità - senza sfociare nel sistema maggioritario, non adatto al Csm e peraltro inefficace rispetto agli aspetti peggiori del correntismo giudiziario.

Nella prospettiva di un sistema come quello proposto, mi sembrerebbe da abolire la distinzione tra requiranti e giudicanti, non prevista dalla Costituzione

e introdotta dalla legge vigente come pallido surrogato della auspicata - da talune parti politiche - separazione delle carriere. Il riferimento dell'art. 104, quarto comma, Cost. ai magistrati appartenenti alle varie categorie non andrebbe inteso, a mio parere, come prescrizione di una rappresentanza ipercorporativa dei magistrati secondo categorie predeterminate dalla legge elettorale, ma, al contrario, la eleggibilità di tutti magistrati, a qualunque "categoria" appartenano e quali che siano le funzioni che svolgono. Ciò rappresenta la vera cesura con il passato "gerarchico" dell'ordine giudiziario.

L'unica eccezione è - s'è già detto - rappresentata dai giudici di legittimità, cui deve essere riservata una quota di seggi in ossequio alla peculiare posizione della Suprema Corte, emergente dallo stesso testo costituzionale (artt. 106, terzo comma; 111, settimo comma; 135, primo e secondo comma) e come stabilito in una pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 87 del 1982).

Mi rendo conto che si possono avanzare critiche e riserve di varia natura sulle quali, per brevità, non mi dilungo in questa sede. L'idea di fondo - conciliazione del sistema proporzionale e della valorizzazione della personalità dei candidati, anche al di fuori delle correnti - mi sembrerebbe però da coltivare.

Recentemente è stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge mirante ad introdurre la doppia preferenza di genere (n. 4512, Ferranti e altri). La chiusura della legislatura ha impedito che tale proposta proseguisse nel suo iter. Si tratta di un problema serio, di attuazione dell'art. 51, primo comma, Cost., a proposito di un organo elettivo, come il Csm, che ha visto nei decenni una bassissima percentuale di donne tra i suoi componenti. La proposta è calibrata sul sistema elettorale vigente. Ove quest'ultimo cambiasse nel senso prima auspicato, i collegi da uninominali dovrebbero diventare binominali - riducendoli da 15 a 8 ed aumentando di due unità l'attuale composizione numerica del Consiglio - con possibilità per gli elettori di esprimere due voti per candidati di sesso diverso non necessariamente facenti parte dello stesso gruppo di candidati collegati sul piano nazionale. Ciò non solo avrebbe una funzione promozionale verso la realizzazione delle pari opportunità donna-uomo, ma potrebbe ulteriormente contribuire ad allentare i vincoli correntizi.

Nessuna riforma del sistema elettorale potrà prendere il posto di uno sforzo culturale della ma-

25. Cfr. G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 180; Idem, *L'indipendenza della magistratura come ordine. Il Csm e le sue funzioni "politiche". Il problema della sua composizione e quello del vincolo sostanziale di mandato nei confronti del Parlamento, dei partiti e delle correnti della magistratura*, in *Magistratura e politica*, a cura di S. Merlini, Bagno a Ripoli, Passigli, 2016, pp. 136 ss.

giustizia italiana in direzione di una riconduzione delle correnti nell'ambito del pluralismo ideale e politico-istituzionale. La loro definitiva trasformazione in centri di potere, che trovano nel Csm uno snodo fondamentale per pratiche clientelari e spartitorie, sarebbe una sciagura per l'indipendenza dell'ordine giudiziario. Non siamo ancora a questo punto, ma sarebbe frutto di miopia negare il problema anziché tentare di risolverlo.

6. Gli organi equilibratori

Un organo a struttura complessa, come il Csm, ha necessità di trovare molteplici equilibri al suo interno, allo scopo di non tradire la funzione di garanzia assegnatagli dalla Costituzione.

Sulla dialettica tra componente "togata" e componente "laica", voluta dal Costituente, non mi soffermo, giacché molto si è scritto e poco vi è da aggiungere alla fondamentale considerazione che l'inserimento di membri eletti dal Parlamento serve ad evitare la chiusura autoreferenziale dell'ordine giudiziario.

Mi sembra più utile una sintetica visione d'insieme dell'incrocio "virtuoso" che dovrebbe verificarsi all'interno dell'organo tra il suo Presidente, che è il Capo dello Stato, il Vicepresidente, eletto dal Consiglio tra i membri "laici", e il Comitato di presidenza, costituito dal Vicepresidente e dai due membri di diritto, Primo presidente della Corte di cassazione e Procuratore generale presso la stessa Corte.

Senza entrare nei particolari delle singole funzioni e degli specifici rapporti, mi sembrano da mettere in rilievo alcuni punti fondamentali:

- a) Il Presidente della Repubblica svolge, all'interno del Csm, la stessa funzione di stimolo e moderazione che la Costituzione gli attribuisce in generale nel sistema. Non può identificarsi con nessuno schieramento, di maggioranza o di minoranza, anche momentaneo e parziale, né far valere il suo peso istituzionale per far prevalere una proposta o un'altra nella dialettica consiliare. Al Presidente è inoltre

attribuita la fondamentale funzione di raccordo tra la magistratura ordinaria e tutti gli altri poteri dello Stato, sia allo scopo di difendere l'indipendenza della prima contro attacchi o interferenze, da qualunque parte provengano, sia allo scopo di contenerne le esorbitanze, ovviamente al di fuori dell'esercizio delle funzioni giudiziarie.

- b) Il Vicepresidente è un organo "bifronte"; egli rappresenta il Consiglio presso il Presidente e il Presidente presso il Consiglio e svolge un ruolo di primo piano nella programmazione e nella direzione dei lavori del Consiglio.
- c) Il Comitato di presidenza, come precisa l'art. 8, comma 1, del Regolamento interno, «promuove le attività del Consiglio e dà attuazione alle relative decisioni.» Esso si pone – in quanto organo collegiale e indipendentemente dalle facoltà di cui dispongono individualmente i suoi membri – a monte e a valle dei lavori del Consiglio, ma non ne può assumere la rappresentanza, che non è prevista da alcuna norma costituzionale e sarebbe, in sé e per sé, un controsenso, visto che è composto in maggioranza da membri non elettivi rispetto ad un organo in gran parte elettivo.

L'armonico funzionamento dei suddetti organi equilibratori dovrebbe assicurare l'assorbimento non traumatico nel sistema degli inevitabili, e fisiologici, conflitti, che sorgono in un collegio essenzialmente democratico, basato, come tutte le istituzioni della Repubblica, sull'integrazione continua dei due principi fondamentali di libertà e uguaglianza. Nulla tuttavia può sostituire quella "saggezza" (*wisdom*) che, sin dai primordi della Costituzione degli Stati Uniti d'America, consente il funzionamento di un meccanismo complesso di pesi e contrappesi creato per impedire che qualunque potere, organo, autorità possa assumere il predominio sugli altri e diventare così "tiranno", seppur in nome del popolo sovrano. Ciò vale per tutti i poteri dello Stato, ivi compreso quello giudiziario.

La discrezionalità del Consiglio una prerogativa irrinunciabile dell'autogoverno o un peso insostenibile per la magistratura?

di *Mariarosaria Guglielmi*

La discrezionalità è una prerogativa irrinunciabile per l'autogoverno e lo strumento per conformare le scelte di amministrazione ai valori costituzionali e alle esigenze della giurisdizione.

La rinuncia alle prerogative di discrezionalità delinea una nuova fisionomia del Csm, funzionale ad una ristrutturazione in senso verticistico e burocratico dell'ordine giudiziario, e riduce il suo ruolo politico nella difesa e nella promozione dei valori che sono a fondamento della giurisdizione.

In questa consapevolezza la magistratura deve ritrovare il senso dell'appartenenza all'istituzione consiliare e l'aspirazione ad un autogoverno all'altezza delle aspettative di giustizia della collettività

1. L'istituzione "inquieta" e l'onere della discrezionalità

«Un esperimento molto avanzato di *istituzionalità democratica*, una soluzione istituzionale molto raffinata che può dare corpo ad istanze profonde di democrazia» e che, «pur tra incertezze e contraddizioni, ha mostrato non solo di poter vivere ma anche di poter incidere»¹.

Con queste parole Salvatore Senese descriveva il Consiglio superiore e la sua vitalità democratica: alimentata dalla "politicità" e dal "pluralismo", questa vitalità ha fatto del Csm un luogo di crescita della magistratura e della sua capacità di partecipazione attiva al dibattito culturale e politico nel Paese.

Nelle varie fasi della sua evoluzione, il Consiglio superiore è sempre stato un'«*istituzione inquieta, animata da una volontà di presenza e di assunzione di responsabilità*»². E come istituzione inquieta si è fatta interprete delle contraddittorie istanze riversate al suo interno dalla magistratura, in perenne alternanza fra spinte al cambiamento e resistenze in favo-

re dell'assetto esistente, apertura al confronto critico e all'interlocuzione esterna e chiusura verso la difesa di categoria.

Attraverso i percorsi travagliati che queste istanze hanno prodotto e la costante dialettica fra le componenti di diversa estrazione ed orientamento culturale, obbligata ad assumere sempre anche "il diverso punto di vista", nell'autogoverno la magistratura ha acquisito maggiore consapevolezza di sé, della ricchezza del suo pluralismo e, al tempo stesso, dell'importanza della sua identità *unitaria* di soggetto collettivo, costruita sulla base di valori comuni e di una diversa visione dell'indipendenza: non prerogativa del «giudice-individuo» ma della «magistratura-comunità», posta a presidio dell'«autonomia complessiva dell'istituzione»³.

Le potenzialità democratiche espresse dal sistema di autogoverno hanno impedito la trasformazione dell'ordine giudiziario, perennemente tentato dai rischi di ripiegamento corporativo, in mera categoria professionale e hanno vivificato l'istituzione consiliare, rendendola partecipe della vita sociale e politica

1. S. Senese, *Il Consiglio superiore della magistratura: difficoltà dell'autogoverno o difficoltà della democrazia?*, in questa Rivista, Franco Angeli, Milano, 1983, pp. 526-527.

2. Senese, cit.

3. G. Borrè, *Csm e Presidente della Repubblica. Il messaggio alle Camere del 26 luglio 1990*, in L. Pepino (a cura di), *L'eresia di Magistratura democratica*, Quaderni di Questione Giustizia, Franco Angeli, Milano, 2001, pp. 173 ss..

del Paese, rappresentativa della magistratura di fronte alla collettività e, come ogni istituzione, bisognosa del suo riconoscimento e della sua fiducia.

Ma il Consiglio non è stato solo il luogo dove si è sviluppata l'identità *in senso democratico* della magistratura come soggetto plurale ed aperto.

Il governo autonomo è *assunzione di responsabilità* e il suo valore risiede nella capacità di mettere le prerogative di indipendenza e di autonomia dell'ordine giudiziario al servizio della giurisdizione e di tutte le esigenze che una giurisdizione in evoluzione esprime: la salvaguardia delle condizioni per un esercizio indipendente delle funzioni, che richiede non solo la "difesa" dei singoli da interferenze e attacchi, ma, sempre più, la credibilità dell'intera magistratura quale condizione della fiducia che questa deve ricevere dalla collettività⁴; le scelte di organizzazione e di amministrazione conformi ai fondamenti costituzionali della giurisdizione e funzionali alla trasparenza e al buon andamento degli uffici; la promozione di una professionalità adeguata dei singoli e della consapevolezza di ciascuno del proprio ruolo e della propria responsabilità culturale per i provvedimenti adottati; lo sviluppo di una diffusa cultura dei diritti e delle garanzie.

E il rapporto di costante simmetria che attraverso l'autogoverno si realizza fra esercizio delle attribuzioni del Consiglio e le esigenze della giurisdizione, impone oggi alla magistratura di farsi carico del ruolo "forte" assunto dalla giurisdizione, investita da aspettative crescenti di tutela dei diritti e della legalità, e di operare, con gli strumenti a disposizione dell'autogoverno per le condizioni di una sua piena legittimazione sociale: la capacità di far fronte a tali aspettative e l'attitudine a rendere conto del proprio operato.

L'autogoverno può assumere su di sé questa "complessità" che caratterizza i compiti di amministrazione della giurisdizione e sostenerne il peso solo rivendicando funzioni, prerogative e responsabilità altrettanto complesse: la funzione "politica" del Consiglio, insita nella sua identità di istituzione *dinamica*, proiettata nella più ampia dimensione della vita democratica del Paese dalla sua composizione, dalle sue competenze di interlocuzione e indirizzo sulle scelte di politica giudiziaria, dal suo ruolo di orientamento dei compiti di amministrazione della giurisdizione in funzione dei valori e dei principi costituzionali; le prerogative di discrezionalità, essenziali per conformare le scelte di amministrazione ed organizzazione a tale attività di orientamento, e

attuare un bilanciamento "non neutro" di tutti gli interessi che vengono in rilievo in funzione di quelli generali della giurisdizione; la responsabilità rispetto alla coerenza fra le scelte, le opzioni culturali e politiche di fondo e i criteri che devono indirizzare l'esercizio della discrezionalità; il dovere di rendere conto, garanzia contro l'interferenza nei processi decisionali di logiche corporative e di appartenenza, interne alla magistratura, e tentativi di eterodirezione dell'attività consiliare.

La sfida per il futuro dell'autogoverno è nella sua capacità di continuare a farsi carico di questa "complessità" nell'interesse della giurisdizione e, in questa prospettiva, di rivendicare la discrezionalità come strumento irrinunciabile di conformazione della sua attività ai valori politici sottostanti al ruolo che la Costituzione assegna alla giurisdizione.

Una sfida che pone oggi l'autogoverno di fronte alla necessità di ripristinare e mantenere attivo quel circuito nel quale deve inserirsi l'esercizio della discrezionalità: recuperando il ruolo e il senso politico della rappresentanza, come indispensabile veicolo di idealità ed opzioni politico-culturali diverse all'interno del Consiglio; operando per una piena assunzione di responsabilità rispetto alla trasparenza delle scelte di amministrazione e alla loro rispondenza ai bisogni della giurisdizione.

Una sfida dagli esiti incerti per il Consiglio che verrà, erede di una nuova, difficile stagione di inquietudini per la magistratura e per il Paese.

2. Una nuova stagione di inquietudini: crisi della discrezionalità, crisi dell'autogoverno, crisi della magistratura

Il quadriennio che volge al termine ci consegna un Consiglio profondamente mutato nella percezione che ha di sé e in quella che ne hanno la magistratura e il Paese, nelle sue aspirazioni e nelle sue prospettive, negli assetti interni e nel ruolo assunto rispetto all'evoluzione del rapporto con la sfera politica, sempre più avvertito come funzionale agli equilibri imposti dalle esigenze di governo del Paese.

In altri contributi di questo numero ritroviamo un'analisi più approfondita dei cambiamenti strutturali prodotti nella fisionomia consiliare dal progressivo spostamento dell'asse di "direzione politica" dalla dimensione collegiale dell'assemblea plenaria

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

a favore del Comitato di presidenza, e dal ruolo determinante assunto dalla componente laica⁵. Il peso politico e la rilevanza esterna (e mediatica) acquisiti dalla vicepresidenza e da tutto il Comitato di presidenza hanno delineato di fatto un nuovo sistema di governo improprio del Consiglio, che rischia di assegnare all'organo "di vertice" anche un ruolo di orientamento "culturale" della magistratura⁶. Alla perdita della centralità della dimensione collegiale e alla verticalizzazione interna delle funzioni di indirizzo e di rappresentanza esterna, fortemente avvertita e sofferta dalla magistratura, hanno contribuito le dinamiche interne alla componente togata, la scarsa coesione dei gruppi, la loro difficoltà a ritrovare una posizione di egemonia culturale facendosi interpreti di un'organica e condivisa linea politico istituzionale e di un comune progetto di governo della magistratura.

La trasformazione della capacità di protagonismo politico e culturale del Consiglio in quella di direzione e di governo del suo "vertice" organizzatorio e della componente laica si è realizzata nel contesto di una generale crisi del sistema delle rappresentanze e di una profonda mutazione della funzione rappresentativa del pluralismo giudiziario prodotta, come sottolineato in altri contributi di questo numero⁷, dai *frutti avvelenati* portati in dono dalla riforma elettorale. Un processo che è giunto a compimento attraverso il progressivo svuotamento del contenuto di "politicalità" e di "idealità" nel legame dei singoli eletti con le articolazioni della magistratura associata e la trasformazione della rappresentanza politica in una rappresentanza di interessi, di categorie e di territori, che privilegia «il singolo rispetto al gruppo»⁸.

Con l'indebolimento della rappresentanza e della sua funzione di veicolare nell'autogoverno le idealità, i valori e i risultati dell'elaborazione collettiva affidata all'associazionismo giudiziario si è insterilito il ruolo di orientamento culturale che questa elaborazione deve svolgere nell'autogoverno rispetto all'esercizio delle sue prerogative di discrezionalità.

Si sono così create le premesse per il venir meno di quelle potenzialità democratiche del Consiglio insite nella *politicalità* del suo ruolo e delle sue funzioni, a vantaggio di forme di subalternità alla sfera *politica*.

In parallelo a questo cambiamento strutturale si è avviato da tempo un insidioso processo di erosione della credibilità e della legittimazione del sistema di

autogoverno dal suo interno, che sembra pericolosamente avvicinarsi ad un punto di non ritorno.

Un nuovo senso comune attraversa oggi il "corpo inquieto" della magistratura che sempre più si sente estraneo al suo sistema di autogoverno e avverte l'istituzione consiliare come un vertice decisivo, permeabile e funzionale agli obiettivi più generali di etero-direzione della politica e di una marcata gerarchizzazione interna dell'ordine giudiziario.

L'istituzione consiliare è stata sempre rappresentativa della magistratura, delle sue contraddizioni e delle sue inquietudini. E sempre controverso è stato il suo rapporto di organo *governante* con la magistratura *governata*: un rapporto fatto di consapevolezza dell'insostituibile ruolo del Consiglio nel presidiare l'indipendenza della giurisdizione, di senso di appartenenza all'istituzione che ha contribuito alla tenuta democratica del Paese nei momenti più drammatici della sua storia, di critica consapevole delle sue cadute e dei suoi cedimenti alle logiche corporative e a quelle di potere interno ed esterno all'ordine giudiziario, ma anche di generica diffidenza e atteggiamenti di pura rivendicazione.

Contraddizioni che non hanno fatto venire meno quella immedesimazione fra Consiglio e magistratura che, pur attraversando fasi di crisi e momenti di caduta, ha garantito la tenuta del sistema di "rappresentanza", attraverso quel percorso circolare di fiducia che lega l'istituzione consiliare alla magistratura e che deve sorreggere il difficile esercizio delle sue prerogative consiliari.

Nello spazio vuoto che oggi separa la magistratura dal Consiglio si diffondono atteggiamenti di diffidenza e di critica generalizzata verso l'esercizio della discrezionalità: da strumento essenziale del governo complesso della giurisdizione, la discrezionalità è diventata nella percezione comune assenza di regole e di responsabilità per le scelte. E in questa percezione comune rischia di diventare un peso insostenibile per la magistratura e il suo sistema di autogoverno.

3. La riforma ordinamentale del 2007 e la sua attuazione: storia di un percorso interrotto

La "crisi" della discrezionalità rappresenta il punto di approdo del percorso a ritroso che ha caratteriz-

5. Il riferimento è a M. Patarnello, *60 anni di vita: le nostre rughe*, in questo numero, pp. 37 ss.

6. Particolarmente significativo in questo senso è l'intervento pubblico di "censura" del Comitato di Presidenza sul corso di formazione sulla giustizia ripartiva, organizzato dalla Scuola della Magistratura nel febbraio 2016.

7. M. Patarnello, cit.; G. Cascini, *Il dovere di rendere conto*, in questo numero, pp. 37 ss..

8. G. Cascini, cit.

zato in questi ultimi anni il processo di autoriforma cominciato nel 2007.

Un processo che, nell'avvio della nuova stagione aperta dall'approvazione della grande riforma ordinamentale, è stato caratterizzato dal forte protagonismo del Csm e dalla spinta verso il nuovo corso che ha "imposto" ad una magistratura non pienamente consapevole del cambiamento culturale richiesto dalla rinuncia alle "certezze" di carriera.

Raccogliendo con determinazione la sfida lanciata dal legislatore, il Consiglio ha operato un forte investimento sulle due principali "leve" del cambiamento rappresentate dall'attuazione del principio di temporaneità degli incarichi direttivi e dal nuovo sistema di valutazione della professionalità.

All'origine di questa scelta vi è stata, per usare ancora le parole di Salvatore Senese, una piena assunzione di responsabilità politica e culturale del Consiglio rispetto alla sua capacità di gestire gli spazi di ampia discrezionalità aperti dal superamento del sistema di selezione dei dirigenti per anzianità e di operare per un innalzamento del livello di tutto il sistema di governo autonomo, necessario per un corretto e trasparente esercizio di tali prerogative.

Chi ha vissuto la prima fase di attuazione della riforma dall'interno del Consiglio è stato testimone dello slancio con il quale è stato intrapreso questo nuovo percorso e del ruolo trainante che il Consiglio ha svolto rispetto a tutto il circuito del governo autonomo: vincendo le resistenze culturali al cambiamento provenienti da una parte della magistratura e, al suo interno, dalle componenti associative che più hanno sostenuto questa azione di resistenza, il Consiglio ha garantito il rapido adeguamento della normativa secondaria necessaria per operare il rinnovamento della dirigenza e consentire a Consigli giudiziari e dirigenti di fornire elementi di valutazione effettivi e attendibili.

Una stagione di protagonismo culturale e di assunzione di responsabilità, dunque, che ha prodotto risultati tangibili in termini di rinnovamento della dirigenza e, nell'immediato, un impegno di tutto il circuito di autogoverno finalizzato a raccogliere la "sfida di professionalità".

Iniziato il periodo di "gestione" del cambiamento con la consiliatura 2010/2014, proprio rispetto al nuovo sistema di selezione della dirigenza si è registrata una "forte reattività" di una parte della magistratura, «primo segnale di uno scollamento forte, mai registrato prima, tra la magistratura e l'istituzione consiliare»⁹.

Una reattività cresciuta negli anni successivi, fino a diventare critica esplicita alle scelte del Consiglio, che oggi attraversa trasversalmente una vasta parte della magistratura e che mette a rischio il valore e la credibilità dell'autogoverno.

E la discrezionalità rischia di diventare il vero punto di rottura del "sistema". Il tema ha assunto un ruolo centrale nel confronto associativo e non appare più confinato al dibattito sulle *mailing list*: con le prese di posizioni dei singoli gruppi¹⁰ e di tutta la magistratura associata, il tema della discrezionalità ha acquisito una rilevanza politica e le sue "criticità" sono a fondamento dell'esplicita rivendicazione di interventi di normativa primaria e secondaria idonei a restituire peso all'anzianità e a "rafforzare il carattere oggettivo" dei parametri di valutazione previsti nel Testo unico sulla dirigenza (e per il conferimento delle funzioni di legittimità), ponendo limiti stringenti anche all'apprezzamento nel giudizio di comparazione del valore di esperienza fuori ruolo e in incarichi politici¹¹.

Quello che oggi la magistratura invoca è, di fatto, una riduzione di quell'ampiezza di prerogative discrezionali attribuite al Consiglio dalla riforma del 2007.

Una scelta "rinunciataria" imputabile ad una pluralità di fattori che si presentano oggi come un groviglio inestricabile nel quale è difficile distinguere gli effetti della crisi dalle cause che l'hanno prodotta.

E non è un caso che l'ambito rispetto al quale la rivendicazione di questo passo indietro viene portata avanti è quello del conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi.

Non vi è dubbio che l'ampliamento della discrezionalità attuato con l'abolizione del criterio oggettivo dell'anzianità e l'assunzione a requisiti di selezione del merito e delle attitudini avrebbe richiesto un deciso consolidamento del nuovo sistema di valutazione della

9. F. Cassano, *Il procedimento di nomina dei direttivi e dei semidirettivi e il Consiglio superiore*, in questa Rivista, Franco Angeli, Milano, nn. 3-4, 2015, p. 238.

10. Si fa in particolare riferimento alla nota del coordinamento di AreaDG per la richiesta di revisione del Testo unico della dirigenza con l'introduzione di "criteri vincolanti" (come la fasce di anzianità per valorizzare la durata dell'esperienza giudiziaria) e per la previsione di "criteri selettivi trasparenti e verificabili" nei tramutamenti ordinari verso gli uffici di legittimità e al Massimario, e alla nota del coordinamento di Autonomia & Indipendenza del 10.7.2017 che ha avviato una consultazione on line sulle proposte di modifica delle circolari del Csm in materia di nomine dei dirigenti, per la Cassazione e per i magistrati addetti all'ufficio studi e alla segreteria del Csm. Dedicata una analisi approfondita alle proposte messe a confronto M. Michelozzi, *Il fascino discreto della carriera. Dirigenza giudiziaria: proposte a confronto* in *Questione giustizia online*, 22 gennaio 2018, www.questionegiustizia.it/articolo/il-fascino-discreto-della-carriera-dirigenza-giudiziaria-proposte-a-confronto-22-01-2018.php.

11. La richiesta di interventi di modifica della normativa primaria e secondaria in questa direzione si legge nel deliberato approvato a maggioranza il 7 luglio 2017 dal Comitato direttivo centrale dell'Anm.

professionalità e delle verifiche quadriennali: anche in questo ambito, dopo i primi segnali di cambiamento, si è registrata una battuta d'arresto, testimoniata dal numero esiguo di valutazioni negative e dal ritorno ad un approccio burocratico dei Consigli giudiziari e dei dirigenti nella redazione di rapporti e pareri, di cui lo stesso Consiglio si è fatto interprete, assecondando le reazioni di chiusura della magistratura verso possibili apporti conoscitivi esterni¹². La perdurante assenza di fonti di conoscenza adeguate e affidabili ha posto l'esercizio della discrezionalità su un piano conoscitivo e di valutazione sempre più inclinato, rendendo arduo il compito di un giusto bilanciamento fra il contenuto della scelta "migliore" e la trasparente esternazione dei criteri che devono sorreggerla, affidata alla motivazione e al dibattito di *plenum*. Nel vuoto di elementi di conoscenza e di valutazione spendibili si è rafforzata la percezione di scelte legate a logiche personalistiche e di appartenenza correntizia o territoriale. E, dunque, di una discrezionalità sinonimo di "arbitrio" e di "imprevedibilità".

Nell'ambito della selezione dei dirigenti, il "difficile esercizio" della discrezionalità ha incrociato le più forti resistenze culturali di una magistratura che, di fronte al venir meno delle "certezze" rappresentate dal criterio dell'anzianità, ha riscoperto il valore della carriera e la dimensione della "corporazione". Messa di fronte ai cambiamenti prodotti dalla riforma del 2007, la magistratura non ha saputo ritrovare un suo "baricentro" e accettare fino in fondo la sfida culturale imposta dal superamento dal rassicurante criterio "oggettivo" di selezione rappresentato dall'anzianità, che garantiva a tutti maggiori prospettive di carriera.

Nel comune sentire di un uso *arbitrario* del potere discrezionale hanno guadagnato forza gli atteggiamenti "antisistema", diffusi in quella parte della magistratura che ha impugnato la bandiera dell'anticorrentismo per una "battaglia moralizzatrice" condotta contro l'autogoverno e la sua istituzione centrale, accusata di celare dietro l'insindacabilità delle sue scelte un metodo di governo improntato a logiche di *spartizione* e di *lottizzazione*.

Ma dietro l'avversione e l'insofferenza della magistratura verso la discrezionalità del Consiglio si agi-

ta molto altro: le pulsioni contraddittorie di una più generale regressione culturale che, accanto al ritorno di una visione funzionariale ed impiegatizia della funzione, fondata sull'intangibilità delle certezze di *status* e di carriera garantite dal criterio dell'anzianità, vede avanzare una nuova forma di carrierismo che si è riprodotta nel sistema riformato, e insegue "il sogno verticale"¹³ attraverso la costruzione di percorsi "mirati" alla dirigenza e la *cura* del fascicolo personale; l'attitudine difensiva e di chiusura verso l'esercizio delle prerogative che affidano al Consiglio il difficile compito di bilanciare la tutela dei singoli con quella di interessi generali della giurisdizione.

Assistiamo al ritorno di un "soggettivismo in nome dell'indipendenza del singolo magistrato", quale valore da presidiare non più attraverso l'autogoverno ma anche nei confronti dell'autogoverno¹⁴.

Ne abbiamo avuto una chiara dimostrazione in occasione del dibattito associativo originato dall'annuncio di un intervento del Consiglio per sollecitare una riforma della procedura per il trasferimento d'ufficio ex articolo 2 della legge sulle guarentigie: la posizione di netta chiusura prevalsa nelle liste e sollecitata con una petizione contro la modifica della norma è stata raccolta dall'Anm che si è espressa contro la proposta avanzata dalla commissione Vietti per restituire a questo strumento l'ambito di operatività che aveva prima della riforma del 2006¹⁵. L'atteggiamento difensivo della magistratura che ha dominato il dibattito sul tema dell'art. 2 non ha lasciato spazio alcuno alla riflessione sulla importanza di più ampie prerogative affidate all'autogoverno per intervenire a tutela della credibilità della giurisdizione e rimuovere le situazioni che compromettono la fiducia dei cittadini¹⁶: è emersa la rivendicazione di una tutela dell'indipendenza «*afferma non tanto come un valore di cui il governo autonomo è naturale garanzia, quanto piuttosto come un patrimonio da difendere anche contro il Consiglio*»¹⁷.

Il dato di preoccupante novità rispetto ad altre difficili stagioni vissute dall'autogoverno è rappresentato dalla combinazione di tali fattori che ha prodotto una caduta verticale della fiducia della magistratura verso l'operato del Consiglio, e ha assunto i caratteri

12. Si fa riferimento in particolare alle proposte, sostenute anche da alcune iniziative dei Consigli giudiziari, per inserire fra le fonti di conoscenza per le valutazioni quadriennali l'apporto degli avvocati e le cd. valutazioni incrociate e, per le procedure di conferma di semi-direttivi, le informazioni raccolte dai magistrati degli uffici.

13. Così R. De Vito, che analizza il tema in maniera approfondita e critica in *Soggetti soltanto alla legge. I magistrati e le carriere*, in questo numero, pp. 58 ss.

14. G. Borrè, cit.

15. Si fa riferimento al deliberato del Comitato direttivo centrale sull'art. 2 della legge sulle guarentigie del 7 luglio 2017.

16. V. E. Bruti Liberati, cit.

17. G. Borrè, cit.

di una crisi “sistemica” nella quale, insieme al senso di appartenenza all’istituzione consiliare, la magistratura rischia di perdere consapevolezza del valore stesso dell’autogoverno e delle potenzialità che discendono dalle prerogative discrezionali di cui è depositario.

Un processo in fase avanzata, che si può tentare di arrestare solo associando alla riaffermazione del valore irrinunciabile della discrezionalità una presa d’atto delle criticità che ne hanno caratterizzato l’esercizio, un nuovo “patto” che impegni tutta la magistratura a ritrovare una visione alta e “l’orgoglio”¹⁸ del suo sistema di autogoverno, e l’ambizione ad una assunzione di responsabilità per un esercizio corretto e trasparente delle sue forti prerogative.

4. Le criticità emerse nell’esercizio della discrezionalità

È innegabile il *deficit* di trasparenza che ha caratterizzato molte decisioni consiliari, censurato anche da recenti decisioni di annullamento di nomine per incarichi direttivi: casi di inadeguatezza delle motivazioni relative al giudizio di comparazione fra i candidati, ma anche di palese incoerenza delle scelte rispetto a criteri più stringenti di selezione previsti dalla normativa secondaria. Così è accaduto per alcune nomine di dirigenti di uffici specializzati che hanno visto recedere magistrati in possesso dell’esperienza specifica nel settore minorile, senza una adeguata motivazione sulle ragioni della preferenza accordata a candidati privi del requisito previsto dalla normativa secondaria¹⁹.

La difficoltà di esplicitare in maniera adeguata le ragioni delle scelte, unita alla sostanziale svalutazione del rilievo *politico* della motivazione come momento di assunzione di responsabilità rispetto alle scelte, testimoniata anche dall’affidamento delle motivazioni a numerosi magistrati collaboratori esterni (anche senza pregressa esperienza in Consiglio), ha contribuito non poco ad avallare la percezione di scelte arbitrarie e, di conseguenza, alla caduta di credibilità della istituzione consiliare.

Un effetto amplificato dalla scarsa attenzione al dibattito di *plenum*, e alla comunicazione politica affidata ai gruppi, momenti centrali non solo per assicurare trasparenza alle scelte ma anche per il confronto fra le diverse opzioni politico-culturali e ideali che possono orientare le scelte discrezionali, di esal-

tazione del pluralismo e di crescita di questo valore anche nella percezione della magistratura.

Il mancato investimento su tutti i passaggi nei quali si deve esprimere e dar conto della “complessità” delle scelte discrezionali, rappresentati dalle motivazioni, dal dibattito di *plenum* e dalla comunicazione, ha fortemente indebolito tutto il circuito di responsabilità che deve sostenere l’esercizio della discrezionalità, e che consente “l’accettazione” delle scelte anche quando non condivise.

L’assenza nel momento conclusivo dei percorsi decisionali discrezionali di una trasparente ed adeguata esternazione dei criteri e di confronto sulle opzioni di fondo che li hanno guidati è stata l’effetto, ma in parte anche la causa, della svalutazione del rilievo intrinsecamente “politico” del contenuto della discrezionalità e della sua attitudine a dare rappresentanza a prospettive, visioni, e idealità diverse, al confronto fra la pluralità di interessi sottostanti e alla rilevanza che ciascuno di questi riveste nel caso concreto.

Un vuoto che si è spesso avvertito come rinuncia alla rivendicazione di posizioni diverse o persino di netto dissenso rispetto a scelte concrete, e che ha lasciato di fatto “senza rappresentanza” nell’ambito consiliare e nel dibattito associativo le posizioni di “minoranza” e l’esigenza di una chiara presa di distanza dalle cadute dell’autogoverno.

Anche nei casi che lo avrebbero imposto, è mancato un bilancio politico generale sulle dinamiche e sugli equilibri consiliari: ciò ha contribuito ad accrescere la percezione di una gestione “consociativa” che si fonda sul quieto vivere, e sulla sostanziale accettazione di una politica di breve respiro, fatta di scelte contingenti e di accordi variabili, basata sul governo della maggioranza numerica.

5. Quale futuro per l’autogoverno. Una nuova consapevolezza

Occorre risalire rapidamente la china. Ed è per questo necessaria una *nuova consapevolezza*.

In tutti i luoghi di elaborazione collettiva, la magistratura deve ritrovare l’aspirazione comune ad un autogoverno all’altezza delle sfide che lo attendono e la spinta ideale alla difesa di una visione alta delle funzioni del Consiglio e della pienezza delle sue prerogative.

18. Così R. Sanlorenzo, *Le nomine dei dirigenti: banco di prova per la difesa dell’autogoverno*, in questo numero, pp. 66 ss.

19. Il tema della rilevanza della specializzazione nella valutazione comparativa per la selezione dei dirigenti di uffici minorili è stato affrontato, prendendo spunto da recenti delibere, da E. Maccora, *Il Consiglio superiore della magistratura, la magistratura, la discrezionalità ed il criterio attitudinale della specializzazione nelle funzioni per la selezione dei dirigenti degli uffici minorili*, in *Questione giustizia on line*, Rubrica Cronache fuori dal Consiglio, 11. 9. 2017, www.questionegiustizia.it/articolo/il-consiglio-superiore-della-magistratura-la-discr-11-09-2017.php.

Occorre prendere atto delle criticità e delle cadute con l'ambizione di ritrovare il senso di un impegno collettivo per la giurisdizione e per una magistratura "responsabile", fortemente legittimata nei confronti della collettività, capace di un esercizio consapevole e trasparente delle difficili prerogative di autogoverno.

Scelte rinunciarie e difensive in nome di maggiori certezze e prevedibilità delle decisioni dell'autogoverno rischiano di riportarci alla dimensione della corporazione che mette in primo piano la tutela degli interessi dei singoli e che dal Csm si attende solo una risposta alle aspettative individuali.

Un arretramento culturale per la magistratura e per l'autogoverno, che può diventare terreno fertile per progetti di cambiamento strutturale della fisionomia e del ruolo del Consiglio, finalizzati a sterilizzare quelle specificità che ne hanno fatto una esperienza unica nel panorama europeo e la garanzia dell'assetto forte del nostro sistema di autogoverno.

Come dimostra la storia di questa istituzione, «le tensioni che si riversano sul Csm sono, in linea ge-

nerale, il puntuale riflesso sull'organo di autogoverno delle tensioni che investono nella nostra società ... il ruolo del giudice» e quando nel dibattito pubblico e politico si ripropone il tema della "crisi" del Csm, «è il ruolo del giudice ad essere messo in tensione e in discussione»²⁰.

Una nuova fisionomia del Consiglio come organo di amministrazione e di governo del personale è funzionale ad una ristrutturazione in senso verticistico e burocratico dell'ordine giudiziario; la neutralizzazione della "politicità" del suo ruolo e delle sue funzioni, con l'espropriazione delle prerogative di discrezionalità essenziali per l'esercizio dell'autogoverno, è la premessa per renderlo subalterno alle logiche e al controllo della sfera politica esterna.

Occorre dunque ritrovare consapevolezza del valore insostituibile dell'autogoverno e della posta in gioco.

Nel difficile scenario che si va delineando per la nostra democrazia non ci resta molto tempo per invertire la rotta. E anche di questo dobbiamo essere consapevoli.

20. E. Bruti Liberati, *Crisi del Csm, indipendenza della magistratura, modifica del sistema elettorale*, in questa Rivista, Franco Angeli, Milano, n. 1, 1990, pp. 18 ss.

60 anni di vita: la struttura e le nostre rughe

di *Marco Patarnello*

Da quando, sessanta anni addietro, è stata varata la legge istitutiva, il Csm è sempre stato al centro di tentativi di cambiarne le funzioni e di “controllarne” l’attività. Se sul piano delle funzioni non vi sono stati stravolgimenti che ne abbiano svuotato il ruolo, sul fronte della legge elettorale e dei comportamenti concreti le cose sono andate diversamente. Anche la via dell’autoriforma, pur toccando alcuni punti nevralgici, non sembra spostare significativamente il baricentro politico dell’organo, che fatica ad essere percepito solidamente come il presidio di indipendenza della magistratura

1. Buon Compleanno!

Quello dei 60 anni è un compleanno importante: è un’età di bilanci. Complessivamente ho trascorso col Consiglio dieci di questi sessant’anni. Non una relazione breve o fugace, dunque. Né per me né per lui, visto che molte delle sue delibere, circolari e pareri portano anche il mio segno. Dieci anni di entusiasmi e di contrasti, di soddisfazioni e di frustrazioni, di vittorie e di sconfitte, anche molto brucianti. Comunque dieci anni importanti. In oramai ventotto anni da magistrato ho mutato spesso opinione sul Consiglio e sulla sua attività e l’ho sempre osservato con attenzione, come non ho mai smesso di osservarne i protagonisti: talvolta grandi magistrati e uomini delle istituzioni e della politica, con una bella e limpida visione della giustizia e dello Stato, talaltra piccoli uomini dagli orizzonti limitati e senza occhi che per sé. Idealisti, concreti, illusi, meschini, intelligenti, colti, ignoranti. Con o senza un prezzo. Abbiamo votato di tutto. Talvolta senza saperlo, perché è in Consiglio che viene fuori al naturale la sostanza di ciascuno. Durante quei quattro anni trascorsi ad amministrare discrezionalmente interessi importanti in una convivenza strettissima per ore e ore e giorni e mesi e anni, in un unico e piccolo ambiente composto da un manipolo di persone, sempre le stesse.

Ma se una lezione ho imparato è che gli individui contano fino ad un certo punto. Non perché ciascuno di noi non possa fare la differenza ed essere in una

singola vicenda quel piccolo sassolino che fa saltare l’intero ingranaggio o quella leva che solleva il macigno. Ma perché in questa materia non si tratta di impartire assoluzioni o condanne individuali. Certo, anche quelle contano, ma non sono il punto. Ciascuno di quegli uomini qualche volta ha votato bene, qualche altra male e spesso senza seguire la logica che gli aggettivi che ho snocciolato indurrebbe a credere. Molti di loro, dal mio punto di vista, hanno votato per lo più bene o per lo più male, ma ancora una volta senza che ciò corrisponda necessariamente alla logica delle loro qualità individuali. Il punto è che in questo campo conta soprattutto il lavoro comune, il risultato finale complessivo. Il costume, l’etica, l’amministrazione, la politica, sono il frutto di un lavoro collettivo. Un lavoro che facciamo anche noi che lo eleggiamo, che ne dibattiamo, che lo stimoliamo con le nostre richieste o aspettative. Che crediamo o non crediamo alla carriera, alla distinzione solo per funzioni, al bene comune. Se il Csm ha le rughe, sono anche le nostre rughe, ovviamente ciascuno secondo le proprie responsabilità. È per questo che - oltre alla cultura e all’aggiornamento tecnico - aggregarsi per idee e confrontarsi intorno ad esse sarà sempre l’unico strumento di crescita disponibile per una società, un potere, un ordine professionale. Finché si crederà nella democrazia. La democrazia siamo noi. La politica siamo noi. L’associazionismo siamo noi. Il Consiglio siamo noi. Ovviamente non siamo tutti uguali e neppure tutti ugualmente responsabili. Ma è solo

confrontandoci gli uni con gli altri in modo schietto e senza sconti che possiamo cercare la strada. Quindi Buon compleanno Csm! Che tu possa restare quel presidio di indipendenza per cui sei stato pensato!

2. Sei decenni di “attenzioni”

Da sempre sotto esame di detrattori e difensori, il Csm ha costantemente alimentato il dibattito politico, mediatico, accademico, giuridico. Il desiderio o “la brama” di riformarlo o di “cambiargli i connotati” è stato costante. Fra tutte le iniziative volte a “riformarlo” mi piace ricordare la più “autorevole”, quella del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, il quale nel 1990 nominò la Commissione Paladin con l’incarico di realizzare uno studio sul Csm e le sue competenze: l’intento dichiarato era quello di mettere in evidenza i travalicamenti del Consiglio dalle sue funzioni ed “accusarlo” al Parlamento perché lo “riformasse”¹. Tuttavia, siccome il diavolo fa le pentole, ma non i coperchi, la relazione della Commissione Paladin confermò l’aderenza del Csm al ruolo disegnato nella Costituzione e nella legge e quella relazione rimane oggi una pietra miliare per chiunque voglia studiare questo organo e conoscerne le effettive competenze e prerogative.

Non essendo, finora, riuscito a cambiarne abbastanza profondamente le funzioni e le prerogative, il Legislatore ha trovato più utile cambiarne più volte la legge elettorale, alla ricerca di quella che meglio rispondesse ai suoi *desiderata*. L’odierno e consolidato punto di arrivo è sotto gli occhi di tutti: abolizione della competizione fra liste e collegi distinti per funzioni. Presa da questo versante la riforma del Csm sta in tutta evidenza dando i suoi frutti avvelenati. Il tema della legge elettorale si lega a quello delle cd. “correnti” e meriterebbe una trattazione autonoma in quanto costituisce lo snodo centrale dell’associazionismo giudiziario del terzo millennio. In questa occasione mi preme sottolineare che la attuale legge elettorale aveva il compito di eliminare dal Consiglio l’influenza delle correnti e - checché se ne pensi - lo sta centrando in pieno, pur con i tempi e i modi che i cambiamenti culturali richiedono. Vale la pena sottolineare che in assenza di un ruolo autorevole delle associazioni di magistrati, assumono

chiaramente significato e peso altro genere di circuiti o di meccanismi di aggregazione del consenso intorno alle scelte del Csm. Il più forte e subdolo, in quanto poco osservabile ed identificabile, è senza dubbio quello dei legami e rapporti personali: la logica dell’amico/nemico tende a spostarsi dal terreno delle idee a quello della conoscenza, diretta o indiretta, senza ulteriori mediazioni. Ma molto comune ed evidente è senza dubbio anche quello legato alla provenienza territoriale, invero già riscontrabile nel passato ed oggi ancora più evidente. Infine acquista peso lo specifico professionale: i mestieri del giudice sono molteplici e talvolta molto specialistici e creano anch’essi aggregazioni. Ho sempre trovato molto “istruttivo” e spiacevole osservare come, ad esempio, intorno ad una nomina o ad una vicenda giudiziaria palermitana, piuttosto che barese o fiorentina (ma nessuna area territoriale ne è immune, neppure la capitale) si muovessero al Csm aggregazioni inaspettate e francamente incomprensibili, se slegate dalla chiave territoriale. Ma ciò che più conta, a mio giudizio, è che in assenza di un ruolo autorevole dei gruppi di magistrati acquistano peso e capacità di penetrazione tutti gli interessi diversi che si muovono intorno al Consiglio: la politica dei “laici”, le cordate di interessi o “potentati” di varia natura, locali, personali, accademici, partitici, economici. Il consigliere privo di un tessuto ideale e di un gruppo autorevole di riferimento è più solo, più vulnerabile, più raggiungibile. Meno soggetto alla necessità di un confronto, di un render conto, di un obbligo di rappresentanza ideale. Ovviamente non basta una legge elettorale a conferire o a sottrarre autorevolezza al dibattito ed allo spessore “politico” di qualsiasi aggregazione associativa. Purtroppo le correnti hanno già fatto da sé buona parte del lavoro, seguendo una crisi che investe la politica nel suo complesso e l’intera società. Però la legge elettorale – come ben sa chi queste leggi le scrive – conta e molto. Scollegare la competizione elettorale dal legame con liste e idee diverse, di magistratura e di giustizia, significa inaridire o, peggio, avvelenare la sorgente da cui si alimenta la democrazia e, in definitiva, mettere al centro la gerarchia e (quando va bene) il tecnicismo sterile e fine a sé stesso. Anche la natura del collegio elettorale, collegata alle funzioni svolte dal candidato, contribuisce ad imprimere un’idea di

1. «...Ho il dovere di informare il Consiglio superiore di avere costituito nell’ambito della Presidenza della Repubblica, avvalendomi dei miei poteri autonomi di organizzazione, una Commissione di studio presieduta dal prof. Livio Paladin, della quale fanno parte eminenti giuristi, con il compito di accertare, attraverso l’analisi dell’attività compiuta, quali attribuzioni e attività il Consiglio superiore abbia esercitato sul piano effettivo e sulla base di quale fondamento normativo positivo o consuetudini o prassi interpretative o modificative. Questa Commissione presidenziale agirà in modo totalmente indipendente. Sulla base della relazione che sarà redatta da detta Commissione ed in cui verrà dato conto integrale anche delle eventuali opinioni dissenzienti, investirà il Parlamento, nelle forme e nei modi che saranno ritenuti più idonei...». Indirizzo di saluto del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga per l’insediamento del Consiglio superiore della magistratura – Quadriennio 1990-1994 – Roma, 26 luglio 1990.

magistratura gerarchica e a compartimenti stagni e ad irrigidire il meccanismo della competizione di un corpo elettorale già molto piccolo. Complessivamente un danno non troppo diverso, quindi, da quello del sorteggio, invocato anche da qualche voce interna alla magistratura e apoteosi del “tafazzismo”. Chi non crede nella democrazia non crede in sé stesso. E chi non crede in sé stesso non ha più molto da dare, sebbene possa avere ancora da prendere.

In assenza di una specifica e complessiva riforma², il Consiglio ha costantemente tentato la via dell'autoriforma e si può dire che non ci sia stata consiliatura che non abbia varato qualche intervento riorganizzativo o di riscrittura, magari parziale, del Regolamento interno. Sulla versione *on line* di questa Rivista, il 26 maggio 2015³, in attesa di conoscere i risultati di quest'ultima – allora in gestazione – approvata nel settembre 2016, indicavo alcuni punti che a mio giudizio era indispensabile rivedere, fra i quali spiccava senza dubbio il nodo del Comitato di presidenza. Oggi che è passato più di un anno dalla riscrittura del Regolamento interno del Csm, muovendo dai temi che indicai nell'articolo *on line* citato, possiamo fare qualche breve riflessione per cercare di capire se sono stati fatti dei passi avanti e quali.

3. “Sedersi in *plenum*”

Una prima constatazione scoraggia: all'inizio della precedente consiliatura furono mutate, d'autorità, le posizioni di seduta dei consiglieri in seno al *plenum*; l'imposizione verticistica fu un'umiliazione dell'Assemblea, che preferì rimuovere l'evento ed accettare il cambiamento imposto senza neppure discuterne. Con la stessa logica, a me sembra, il nuovo Regolamento interno ha accuratamente evitato di affrontare la questione.

Cerco di essere più chiaro. Da sempre i componenti del Consiglio, sul presupposto di poter scegliere liberamente la posizione in cui sedere, sedevano in Assemblea secondo i propri orientamenti ideali

o, se preferite, ideologici: i consiglieri dei gruppi di Md, Unicost, Mi e Movimento per la giustizia-Art. 3 sedevano fra loro vicini e allo stesso modo sedevano vicini per consonanze ideali i rappresentanti eletti dal Parlamento. Inopinatamente, con l'inizio della consiliatura 2010-2014, fu posto il problema di come dovessero sedere in seno all'Assemblea plenaria i componenti del Consiglio.

Non so se in realtà l'espressione “fu posto” sia quella giusta, perché se si effettua una ricerca nei verbali consiliari il tema non fu mai esplicitamente e pubblicamente dibattuto. Fatto sta che dai “vertici” del Csm⁴ si sostenne che l'articolo 8 del Regolamento interno impedisse di sedere liberamente in *plenum* e men che meno secondo l'innominabile criterio “correntizio”; quindi si cambiarono di modo e di fatto le posizioni dei “cavalieri” con i nomi dei consiglieri, secondo un più “maschio” criterio di anzianità, come si conviene ad un gerarchico ordine militare quale da molte parti si auspica per la magistratura. Inutile dire che l'art. 8 non esprimeva alcuna indicazione di questo genere⁵.

Comunque nessuno obiettò nulla; neppure obiezioni banali tipo: «ma l'art. 8 non dice questo», oppure «è solo un Regolamento, il Csm siamo noi, possiamo comunque cambiarlo»; tutti sedettero secondo il nuovo ordine senza batter ciglio: quando si dice “l'irresistibile forza della legge”! Stupì vedere come magistrati attrezzati, abituati a prendere decisioni delicatissime e sotto pressioni enormi e a farsi rispettare in tutte le occasioni possano avere subito l'umiliazione – anche personale, ma soprattutto – istituzionale, di non decidere autonomamente come sedere in seno al *plenum*, lasciando che tale scelta fosse calata dall'alto senza discuterne.

Si potrebbe dire che quel modo di sedere era la consacrazione e formalizzazione del dominio delle tanto vituperate “correnti” e che i consiglieri accettarono il cambiamento semplicemente perché era giusto e lo condividevano. Si può dire anche (e non senza argomenti) che il modo di sedere in *plenum* fosse allora – e sia ancora oggi – una piccola cosa, irrilevante

2. Il Csm è stato marginalmente lambito dai molteplici interventi normativi sull'ordinamento giudiziario e meno marginalmente da alcuni interventi legislativi sulla legge istitutiva maturati nel corso degli anni, fra cui va ricordato quello operato con la legge n. 44/2002, che ne ha ridotto il numero dei componenti elettivi da 30 a 24

3. M. Patarnello, “Autoriformare” il Csm?, in *Questione Giustizia on line*, 26 maggio 2015, www.questionegiustizia.it/articolo/autoriformare-il-csm_26-05-2015.php.

4. Presidente della Repubblica era Giorgio Napolitano, il Vice presidente del Csm era Michele Vietti, il Primo presidente era Ernesto Lupo e il Procuratore generale era Gianfranco Ciani.

5. «1. I componenti del Consiglio partecipano ai lavori e alle deliberazioni del Consiglio stesso e delle sue Commissioni in condizioni di parità. 2. Al Presidente seguono, nelle manifestazioni ufficiali, il Vicepresidente e, quindi, il Primo presidente della Corte di cassazione, il Procuratore generale presso la stessa Corte e tutti gli altri componenti in ordine di età. 3. Le stesse norme valgono anche per la elencazione dei componenti del Consiglio nei suoi atti, nelle sue sedute ed in ogni altro caso nel quale venga osservato un ordine di precedenza».

rispetto all'obiettivo di fare buona amministrazione giudiziaria.

Ma non sarebbe sincera (né vera!) alcuna delle due considerazioni. Il Csm andava avanti secondo quell'assetto da molti e molti lustri; era così già nella consiliatura 1986–1990 e non saprei dire esattamente quando fu introdotto, ma sono certo che fu il frutto di battaglie nella direzione opposta, cioè dalla gerarchia alla democrazia, perché di questo si tratta. Cambiarlo era in realtà una scelta delicata ed importante ed estremamente sensibile sul piano politico; era una scelta precisa; posso anche capire che fosse inevitabile o – per qualcuno addirittura – giusto metterla in discussione, ma non si poteva – e doveva – farlo senza esplicitare ed affrontare tutti i nodi ed i significati che erano dietro quella scelta, accettando che fosse semplicemente imposta dall'alto. Anche questo significa tenere la schiena dritta, o non tenerla. A mio avviso questo cambiamento è la cifra del cambiamento del Csm e ne segna, in qualche modo, lo spartiacque. È uno dei frutti della legge elettorale vigente.

Ebbene, la riforma del Regolamento interno varata da questo Consiglio con delibera del 26 settembre 2016 sotto questo profilo ha cambiato la successione numerica dell'art. 8, divenuto articolo 10; il dettato normativo si è arricchito di aspetti importanti; ma in relazione alla questione segnalata il testo è rimasto identico al precedente. Come, del resto, la seduta dei consiglieri in seno al *plenum*. Sedersi secondo l'ordine di anzianità pare che piaccia. E, se mi è consentito, si vede.

4. Comitato di presidenza

La vicenda segnalata ci aiuta ad introdurre un altro tema importante, in fondo collegato, meno simbolico, ma assai più concreto: quello del ruolo e dei confini del Comitato di presidenza, divenuto centro nevralgico dell'equilibrio dei poteri e delle competenze in seno al Csm.

Il Comitato di presidenza è composto, com'è noto, dal Vice presidente che lo presiede e dai due componenti togati di diritto: Primo presidente e Procuratore generale della Corte di cassazione. Non è un organo previsto dalla Costituzione. È privo di rappresentati-

vità, ma soprattutto contribuisce in modo determinante ad imprimere un'altra curvatura gerarchica al Csm, facendosi interprete di un ruolo di rappresentanza che non gli compete e che sottrae inevitabilmente all'Assemblea, sede della rappresentanza.

Esso era stato introdotto e disciplinato in modo a dir poco essenziale dalla legge istitutiva del Csm e dal dPR n. 916/58. La norma di legge primaria che ne costituisce l'architave è l'art. 2 della legge 24 marzo 1958 n. 195, il quale ne definisce lapidariamente i compiti precisando che «*Il Comitato promuove l'attività e l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio e provvede alla gestione dei fondi stanziati in bilancio ai sensi dell'art. 9*». Su questo architave di legge primaria si regge oggi un intero palazzo. A cominciare dal ruolo nevralgico di proposta al Presidente del Csm – e Capo dello Stato – in ordine al numero, alla composizione, alla presidenza ed alle attribuzioni di ciascuna delle Commissioni consiliari, come disposto dall'art. 31 del dPR n. 916 del 1958. A fronte di questa scarna, ma significativa, disciplina normativa, il Regolamento interno del Csm precedente a quello attuale varato con la citata delibera consiliare del 2016, ampliava l'ambito delle competenze assegnate a questo organo interno attribuendogli le delicate e importanti *deliberazioni sulle funzioni della Segreteria*, demandando al Vice presidente la concreta regolazione delle stesse⁶.

Il ruolo del Comitato ha risentito molto della personalità e del peso del Vice presidente che di volta in volta lo presiedeva e poiché in questa materia la prassi ha un peso rilevante col tempo è divenuto impropriamente un organo di “governo” del Consiglio, con potestà valutativa anche della opportunità o meno di apertura delle pratiche – e, dunque, di trattazione o meno di un determinato argomento o questione – oltre che con una capacità di indirizzo sempre maggiore anche in ordine alla struttura amministrativa e della Segreteria, alla gestione del contenzioso, alla utilizzazione dell'Ufficio studi, alla rappresentatività esterna. L'autorevolezza e pervasività di questo organo è andata crescendo soprattutto nella consiliatura a presidenza Vietti (la stessa che ha mutato la seduta dei consiglieri nell'aula del *plenum*), assumendo un peso politico che gli consente oramai di gestire il delicato capitolo della composizione e presidenza delle

6. Così recitava, all'art. 6, il precedente Regolamento: «*1. Il Comitato di presidenza delibera validamente con la presenza del Vice presidente e di almeno un componente. In caso di impossibilità di sua convocazione, provvede, per gli affari di ordinaria amministrazione, il Vice presidente, sentiti i due presidenti magistrati, più anziani in ruolo, delle Commissioni permanenti. 2. Delle riunioni del Comitato di presidenza viene redatto processo verbale, del quale ogni componente del Consiglio può prendere visione. Delle più rilevanti determinazioni il Vice presidente informa tempestivamente il Consiglio nella sua successiva riunione. 3. Il Vice presidente regola, in conformità delle deliberazioni del Comitato di presidenza, le funzioni della Segreteria*». Come si vede, a fianco del già rilevante potere di proposta al Presidente della Repubblica in ordine ad un segmento così importante come quello del numero, composizione, attribuzioni e presidenza delle Commissioni consiliari, assegnato al Comitato espressamente dal citato articolo 31 del dPR n. 916, il precedente Regolamento inseriva il riferimento alla regolazione delle funzioni della Segreteria.

Commissioni con scelte di larga autonomia dai *desiderata* della componente elettiva, tanto togata quanto laica. Cosa, nel passato, del tutto impensabile.

Non v'è dubbio che in questo campo pesa chi conta e chi ha filo da tessere. Ma è altrettanto indubbio che quello del “potere” del Comitato costituisce uno dei nodi nevralgici e dei nervi scoperti che disciplinano gli assetti di funzionamento e di linea politica del Csm, tanto in senso positivo (la prossimità al Presidente della Repubblica, suprema magistratura, ne costituisce certamente un punto di forza e di vitalità), quanto in senso negativo (la mancanza di rappresentatività lo isola ed imprime una pericolosa curvatura “gerarchica” al suo ruolo).

Il nuovo Regolamento interno, essendo una riscrittura integrale, affronta anche questo tema e mostra una certa consapevolezza del problema. Nel riproporre, sostanzialmente, l'impostazione e la disciplina precedente, effettua alcuni interessanti interventi, certamente diretti nella direzione di una maggiore attenzione al riequilibrio, in senso costituzionale, delle conoscenze e dei poteri fra Comitato e consiglieri. Meno, rispetto al Consiglio nel suo complesso.

In particolare stabilisce che il verbale delle sedute del Comitato venga comunicato a tutti i componenti, laddove in precedenza era previsto che ciascun componente potesse semplicemente chiedere di prenderne visione (e si badi che per “prendere visione” si era anche inteso “leggere ma non estrarne copia”). Prevede, altresì, che ciascun componente possa chiedere ed ottenere che il Comitato espliciti la motivazione di una o più deliberazioni. Prevede, inoltre, che su richiesta di almeno un quarto dei componenti elettivi si possa indurre il Comitato di presidenza a riesaminare una deliberazione già varata. Ma soprattutto il nuovo Regolamento prevede anche che alle riunioni del Comitato, per l'esame di specifiche pratiche, possano chiedere di partecipare, senza prendere parte alle deliberazioni, uno o più presidenti di Commissione o, in casi particolari (non precisati e dunque rimessi alla valutazione del Comitato), uno o più componenti, salvo che non sia necessario deliberare d'urgenza. Qualche ulteriore timida correzione nella mappa della distribuzione dei poteri in seno al Csm il nuovo Regolamento ha dettato anche con riferimento alla procedura per la nomina del Segretario generale e del Vicesegretario generale: il potere di proposta al *plenum* resta in capo al Comitato di presidenza, ma la nuova disciplina prevede che il Comitato acquisisca l'*intesa* della Terza commissione e che sia quest'ultima ad effettuare l'audizione dei candidati, laddove nel testo previgente non era prevista alcuna *intesa*, ma semplicemente alla Terza commissione potevano essere delegate competenze istruttorie.

È qualcosa. Sotto certi profili è molto ed è facile immaginare che non sarà stato facile intervenire su questa parte del Regolamento.

In particolare è abbastanza rispetto alla circolazione delle conoscenze e delle informazioni e dunque rispetto alla trasparenza delle scelte del Comitato, ma va detto che sarebbe stato utile estendere il diritto di partecipazione, a richiesta, a ciascuno dei componenti e non limitarlo ai soli presidenti di Commissione, peraltro nominati, com'è noto, dallo stesso Comitato. Non è una differenza da poco, anche solo sul piano dei principi.

Manca, invece, anche il solo tentativo di affrontare il delicato tema dell'apertura delle pratiche. Non si tratta di un aspetto secondario o banale. Il sindacato sull'opportunità o meno di aprire una pratica su un certo argomento e dunque la possibilità di *stoppare* in radice la trattazione di un determinato tema non appartiene al Comitato e costituisce una *deviazione* dall'assetto costituzionale, maturata solo per la assenza di consapevolezza “politica” del Csm da alcune consiliature a questa parte. Intendiamoci, da sempre l'organizzazione del lavoro interno ha previsto che la posta o l'arrivo di documentazione controversa nella destinazione fosse sottoposta all'esame preventivo del Comitato, che ne determinava il destino, ma l'uso di tale potere è stato sempre prudente, al più orientato a valutare tecnicamente se l'atto dovesse essere trasmesso alla competenza di una piuttosto che di un'altra Commissione o di entrambe, ma quasi mai ad archiviare un atto dotato di un certo rilievo politico o addirittura una specifica richiesta di apertura di una pratica su un certo argomento avanzata da uno o più componenti. Sul punto nulla è stato chiarito neppure nel nuovo Regolamento.

Allo stesso modo è rimasta pressoché invariata la disciplina relativa ai rapporti fra Comitato e Ufficio studi, sulla carta circoscritti ad eventuali richieste di relazioni e pareri. Anche in questo caso tocca intendersi: la disciplina attualmente vigente non è mutata nel corso del tempo e nei tempi meno recenti ha anche dato buona prova di sé. Il punto è che la normativa non è mai solo quella scritta, ma è soprattutto quella che vive nelle prassi concrete. Sotto questo profilo sono alcuni anni che la tradizionale autonomia dell'Ufficio studi e soprattutto la sua collocazione tutta all'interno del perimetro elettivo del Consiglio (direttore dell'Ufficio studi, Commissioni, consiglieri, Vice presidente) è stata messa in discussione, avendo il Comitato di presidenza instaurato di fatto un crescente rapporto diretto con tale articolazione, che ad esempio prescinde dallo stesso direttore dell'Ufficio studi, con mandati specifici e diretti, anche nel segmento del contenzioso, che pure non gli appartiene.

Ma soprattutto sarebbe stato utile – e forse capace di riequilibrare il peso “politico” delle diverse artico-

lazioni interne al Consiglio – inserire anche l'attività del Comitato fra quelle oggetto della Sessione annuale sullo stato delle attività del Csm previste e disciplinate dall'art. 41 dell'attuale Regolamento interno: una riflessione annuale su questi temi (invero spesso trascurata, quando non del tutto rimossa), che toccherà tutte le principali articolazioni consiliari, non dovrebbe prescindere da una riflessione sull'attività annuale del Comitato. Tale accorgimento sarebbe stato il corollario ineludibile del ruolo centrale e del potere concreto che tale organo ha assunto nella prassi consiliare.

5. La struttura amministrativa: segreteria e ufficio

Nel già citato articolo di *Questione giustizia on line* pubblicato il 26 maggio 2015 segnalai il tema della struttura amministrativa del Consiglio ed in particolare della Segreteria e dell'Ufficio studi, quale tema potenzialmente “caldo” di una autoriforma all'epoca in gestazione. Non vogliamo dimenticare che molteplici erano le preoccupazioni che segnalai motivatamente, rispetto ai rischi di un intervento peggiorativo su questo terreno. È giusto riconoscere che quelle preoccupazioni sembrano essersi dimostrate destituite di fondamento, se si eccettuano dal bilancio le potenziali ricadute, di difficile valutazione, dell'introduzione della figura dell'assistente di studio non magistrato, su cui ci soffermeremo a breve. Sul tema specifico della Segreteria e dell'Ufficio studi il nuovo Regolamento ha conservato tutto il positivo impianto precedente, che lascia interamente alla magistratura la copertura di questi gangli vitali del Csm, talvolta precisandone ed arricchendone i contenuti.

Tuttavia, non può dirsi che l'intervento abbia sciolto i delicati e difficili nodi che attengono alle modalità di selezione e scelta dei magistrati che compongono questi due importanti uffici, rispetto ai quali si è limitato ad un modesto – ma positivo – intervento, assegnando alla Terza commissione il potere di proporre al Consiglio la nomina per questi incarichi, *d'intesa* con il Comitato, diversamente da quanto stabilito – e sopra ricordato – rispetto alla nomina del Segretario e del Vicesegretario generale, per il quale la geometria dei ruoli è opposta (propone il Comitato, *d'intesa* con la Terza commissione). Non si comprende gran che il senso di dettare una disciplina differente per la nomina del Segretario e Vicesegretario generale, da una parte, e per la nomina – quanto meno – dei magistrati segretari, dall'altra: la struttura è unica e forse sarebbe bene che tale unicità fosse sottolineata, non sfumata o confusa, quasi che tali figure rispondano a interlocutori diversi.

Ma sul punto il tema vero è capire se per la nomina a questi incarichi si debba andare verso un'accentuazione della prospettiva tecnico-concorsuale o se sia significativa anche la componente “fiduciaria” (e quindi “politica”) della scelta, avendo presente che le funzioni del Csm sono essenzialmente di natura amministrativa, non giurisdizionale (con la sola eccezione della Sezione disciplinare, rispetto alla quale, però, il ruolo del magistrato segretario è del tutto differente e meriterebbe un discorso a parte).

Nel valutare questo aspetto non è secondario ricordare che il fronte tecnico-giuridico coinvolto nell'attività della segreteria e dell'Ufficio studi del Csm è soprattutto quello dell'ordinamento giudiziario, nonché del diritto amministrativo e del diritto pubblico in generale. Si tratta di branche del diritto che si caratterizzano per una rilevante pregnanza culturale e politica. Ciò non solo per la loro natura direttamente connessa a valori costituzionali e politici (in una certa misura tutto il diritto risente di ciò), ma perché – soprattutto per l'ordinamento giudiziario – è raro osservare un interesse ed una competenza in tale disciplina che non si accompagni ad un impegno o ad un interesse politico o associativo, non essendo tale disciplina il *proprium* dell'attività giurisdizionale.

Sullo sfondo di tali considerazioni, per trovare il miglior criterio di selezione a mio giudizio potrebbe risultare utile tenere distinte le due funzioni: segreteria e ufficio studi.

Il ruolo della segreteria del Csm (intendendo per tale l'intera struttura, dal magistrato segretario al Segretario generale) è strettamente connesso con quello delle scelte amministrative, con l'esercizio dell'amministrazione, e si interfaccia in modo molto stretto con il lavoro dei componenti del Consiglio. In questi incarichi la componente fiduciaria della scelta, sebbene non sia e non debba essere l'unica, è certamente significativa.

Il lavoro dell'Ufficio studi è considerevolmente diverso. Il magistrato addetto all'Ufficio studi è chiamato a rendere un parere o a predisporre una relazione su una questione giuridica che, anche quando nasce da un caso concreto (e spesso non è neppure così), prescinde da esso e se ne tiene distante: illustra la linea di indirizzo giuridico seguita dal Consiglio sulla questione di diritto posta e pone soluzioni interpretative possibili o opportune. Si tratta di un ruolo più distante dal caso concreto, che anzi deve tenersi ben distante dall'amministrazione. Ed infatti il parere non è vincolante e neppure di rilievo o conoscibilità esterna. Per questo la struttura dell'Ufficio studi ha bisogno di maggiore autonomia e indipendenza e quindi di maggiore distanza dall'*agone* e dai relativi protagonisti.

Pur non essendo questa l'occasione per approfondire soluzioni, ritengo che la migliore disciplina dei

criteri di selezione per tali incarichi debba muoversi sulla base di queste differenze. Una certa analogia sussistente fra incarichi all'Ufficio studi e incarichi presso uffici di legittimità potrebbe far ritenere opportuno imprimere una curvatura di tipo più concorsuale a questa specifica scelta, andando non tanto verso un impraticabile ed inopportuno concorso scritto, quanto magari verso l'inserimento, nella procedura di nomina, del giudizio della commissione tecnica sui titoli scientifici prevista per gli incarichi presso la Corte di cassazione. So che anche le nomine presso gli uffici giudiziari di legittimità sono al centro di polemiche e dubbi, ma non direi che sia stato il giudizio della Commissione tecnica ad aver fatto parlare male di sé.

6. Assistenti di studio e segreteria del consigliere

Qualche parola merita l'introduzione della figura degli assistenti di studio del componente del Consiglio, figura - per come strutturata - attualmente non centrale e di dubbia utilità, ma potenzialmente problematica. Bisogna dire che da molto tempo la legge ha introdotto figure di supporto ed ausilio al componente, consentendone la scelta fiduciaria con incarico contrattuale quadriennale non prorogabile, o con distacco da altre amministrazioni, o individuando il collaboratore all'interno del personale in ruolo presso il Consiglio. Ma mentre sinora si era trattato di collaboratori di segreteria, di rango non elevato e con un taglio amministrativo e operativo, il nuovo articolo 10 del Regolamento interno ha introdotto la possibilità per il componente di ottenere, in alternativa al "segretario", un "assistente di studio non magistrato", scelto fra gli abilitati alla professione forense o fra laureati in giurisprudenza con il titolo di dottore di ricerca o con il diploma di specializzazione per le professioni legali. Come si vede si tratta di una figura con un profilo professionale "elevato" e "giuridico".

A prescindere dalle perplessità di ordine generale su tutte le "assunzioni" (ancorché precarie o a tempo determinato) senza concorso e da quelle connesse con le esigenze di contenimento della spesa e della sua moralizzazione, che pure sono imprescindibili, va detto che l'introduzione di queste ulteriori figure non convince ed anzi sembra inopportuna, anche sotto il profilo della effettiva utilità.

Il Csm è già dotato di una sua autorevole e qualificata burocrazia, composta innanzitutto dai magistrati segretari, quindi dai funzionari e collaboratori amministrativi in pianta organica. Vi è poi l'Ufficio studi. I componenti del Csm - tanto laici quanto togati - sono ben supportati nello svolgimento della loro attività istituzionale con

una struttura che è pienamente in grado di fornirgli tutto il supporto necessario, tanto amministrativo quanto giuridico. Del resto per decenni l'attività dei consiglieri non ha avuto alcun supporto individuale, ma al più unità centralizzate a supporto di "gruppi" consiliari o di singoli consiglieri, per esigenze operative: prenotazioni e acquisti di biglietti, fissazione di appuntamenti, tenuta dell'agenda, ecc..

È ben vero che l'attività in seno al Csm è cresciuta, che oggi è molto intensa ed assorbente, che talvolta diventa totalmente assorbente e che quindi vi sono esigenze di tipo organizzativo, amministrativo e personale, connesse con l'incarico, che hanno favorito la creazione di un supporto individuale fiduciario, introdotto con la riforma legislativa del 2000. Ma mentre un supporto di segreteria può avere una sua giustificazione (tenere in ordine le pratiche assegnate al componente, verificarne la completezza del materiale per la decisione, seguire gli spostamenti del consigliere con prenotazioni ed acquisti di biglietti, tenere l'agenda e i contatti telefonici, ecc.), nessuna concreta utilità deriva dall'ausilio di assistenti di studio, se non quella di ampliare il *parterre* di soggetti gravitanti intorno al Consiglio e che pesano sulle sue casse.

L'istituto è chiaramente mutuato dalla Corte costituzionale. Ma in quella sede costituisce un elemento di assoluta utilità, trattandosi di attività giurisdizionale di elevatissimo livello tecnico-giuridico, rispetto alla quale gli assistenti di studio costituiscono l'unico presidio di supporto giuridicamente qualificato e del resto si tratta di un organo centrale nella vita dello Stato, con esigenze e attività del tutto differente e che giustifica anche uno *status* individuale particolarmente elevato. Nel caso del Csm questa figura non risponde a nessuna delle esigenze segnalate e la sua introduzione può solo appagare soddisfazioni o aspirazioni personali ed economiche. Creare confusione. E magari costituire un precedente.

7. Proposte a pacchetto

La riforma del Regolamento interno varata con la delibera del 26 settembre 2016 ha inteso affrontare anche quello che, soprattutto nel dibattito della *mailing list*, è considerato un punto nevralgico del *potere delle correnti*: le cc.dd *proposte a pacchetto*, vale a dire quelle delibere per trasferimenti (solitamente ad incarichi di legittimità o presso la Dna) che, governando con un'unica pubblicazione concorsuale - e dunque un'unica delibera finale - un insieme omogeneo di posti, consentono o favoriscono "accordi" complessivi fra le correnti, che escludono dall'accesso a questi incarichi i magistrati più bravi e non "schierati", determinati a non chiedere "favori".

Oggi si potrebbe dire che il problema è risolto: è stata introdotta la possibilità regolamentare di “spacchettare” le delibere e votare nominativo per nominativo.

Ma va detto che in questo primo anno di applicazione i pochi e isolati⁷ tentativi di “spacchettare” sono naufragati innanzi al voto del *plenum*.

Indubbiamente il problema è essenzialmente politico, mentre quello tecnico regolamentare, apparentemente risolto, è in realtà molto più complesso e di difficile soluzione e la soluzione adottata dall'attuale regolamento non convince, anche se la sua tenuta non si è ancora potuta sperimentare in concreto perché, appunto, nessuna delibera “spacchettata” è stata sinora approvata.

Il problema politico è serio, ma la sua serietà non è data dallo strumento (una sola delibera per più posti, cui si poteva solo votare complessivamente a favore o contro o astenersi). Anche per le delibere su incarichi direttivi è possibile osservare accordi o “pacchetti” confezionati in modo complessivo.

Ma restiamo ancora un momento sul problema tecnico. La necessità di una delibera complessiva nasce innanzitutto dalla pubblicazione contestuale di più posti omogenei a concorso. In linea teorica ben sarebbe possibile pubblicare ed effettuare singoli concorsi per ciascun posto, ad esempio, presso la Corte di cassazione. Il punto è che sarebbe inaccettabilmente disfunzionale ed allungherebbe a dismisura i già lunghissimi tempi di copertura. Trattandosi per lo più di decine di posti cui aspirano gli stessi candidati per ciascun posto, spesso nell'ordine di centinaia di domande, le posizioni e le delicate comparazioni si intersecano irrimediabilmente ed essendo limitato fortemente il valore dell'anzianità le motivazioni sono – oltre che estremamente opinabili – estremamente complesse. “Spacchettare” è quindi praticamente impossibile. Il nuovo Regolamento, in realtà, cercando di dare riscontro alle promesse elettorali fatte da gruppi e da singoli consiglieri sul punto, ha stabilito che è consentito lo “spacchettamento” e dunque la votazione nominativo per nominativo, risolvendo i connessi problemi di motivazione nell'unico modo

possibile, vale a dire con un obbligo di motivazione successiva, assegnato alla Commissione. L'idoneità di questo sistema, come ho detto, non è stata sperimentata, dal momento che nessuna proposta individuale è stata approvata. Ma se ciò fosse accaduto sarebbe stato interessante osservare la tenuta innanzi al giudice amministrativo di una delibera motivata da un organo (la Commissione) che dovrebbe motivare una delibera che non condivideva e che lo smentisce. Insomma, il tentativo di consentire lo “spacchettamento”, varato con il nuovo Regolamento è apprezzabile nell'intento, ma non credo che possa dare frutti concreti.

Resta, comunque, il problema politico, che, in definitiva, è un problema di etica politica e soprattutto di responsabilità politica. È inevitabile che in un organo collegiale la decisione debba trovare i voti e quindi il consenso di una maggioranza. E mi rendo conto che individuare i migliori in un contesto di centinaia di colleghi aspiranti è molto difficile e inevitabilmente opinabile. Vi sono, tuttavia, dei limiti anche all'opinabilità delle scelte e questi limiti troppo spesso vengono travalicati. È a questo che serve la responsabilità politica. Come è stato già pertinentemente osservato⁸, se da un organismo strutturato in chiave elettorale e quindi democratica si elimina il legame coi gruppi o le liste elettorali e si affida la selezione elettorale interamente alla competizione fra individui (per di più non immediatamente rieleggibili) si elimina il principio di responsabilità politica. Sappiamo – per averlo osservato anche da cittadini nel circuito politico collettivo – che il principio di responsabilità politica non è la panacea che risolve i problemi di gestione della società: anche la democrazia ha dei limiti e dei difetti. Ma al momento non si conoscono sistemi migliori. Ed è velleitario e, in definitiva, molto ingenuo credere che sarà la tecnologia con le sue consultazioni capillari e perenni a toglierci le castagne dal fuoco. Tocca vigilare. Discutere, confrontarsi e vigilare. Insomma tocca faticare e non ci sono scorciatoie, perché il bianco ed il nero non esistono, ci si può avvicinare a distinguerli solo con la fatica e il confronto. Quindi buona sudata a tutti.

7. A quanto mi consta sono state formulate solo due proposte dei cons. Ercole Aprile, per incarichi di legittimità, bocciate dall'Assemblea.

8. Al proposito, si vedano le considerazioni di Giuseppe Cascini e Rita Sanlorenzo, *Il ruolo politico del Csm*, in *Questione Giustizia online*, Rubrica *Cronache fuori dal Consiglio*, 28 dicembre 2017, www.questionegiustizia.it/articolo/il-ruolo-politico-del-csm_29-12-2017.php.

Il dovere di rendere conto

di Giuseppe Cascini

La riforma della legge elettorale per il Consiglio superiore della magistratura introdotta nel 2002 dal ministro Castelli sta rischiando di trasformare la rappresentanza consiliare in una rappresentanza fondata su interessi, locali o individuali, piuttosto che su valori e progetti ideali e di realizzare il progetto del legislatore di ridurre il peso politico delle correnti all'interno del Consiglio. Il rischio è quello di ridurre il ruolo politico e costituzionale del Consiglio superiore della magistratura e di confinarlo in un ruolo di amministrazione del personale della magistratura.

Recuperare la *fiducia* dei magistrati nel governo autonomo è possibile, ma richiede uno sforzo formidabile in termini di *trasparenza* e di *responsabilità*.

Comunicare e *rendere conto*, sia sul piano istituzionale che sul piano politico, è l'unico modo per riallacciare i fili della rappresentanza nel sistema di autogoverno, per fare in modo che i magistrati ritornino a vivere e a sentire il Consiglio superiore della magistratura come la propria casa, la casa di tutti noi.

1. Csm. Sistema elettorale e ruolo politico del Csm

La riforma della legge per la elezione dei componenti togati del Csm fu approvata nel 2002 su iniziativa del Ministro della giustizia dell'epoca, Roberto Castelli, con il dichiarato intento di ridurre il peso delle correnti all'interno del Csm. Lo scopo della riforma, si legge nella relazione ministeriale al disegno di legge, era quello «di valorizzare il rapporto diretto di stima e fiducia tra elettori e candidato, stemperando invece il peso della mediazione esercitata dalle diverse correnti di pensiero dell'associazionismo dei magistrati. Il sistema proposto ha, infatti, il pregio di "premiare" le singole personalità e quindi di impedire ai vari raggruppamenti di dominare la competizione elettorale mediante la semplice ma cogente logica di lista, esaltando le qualità personali, la storia, il curriculum e, in definitiva, le capacità dei singoli candidati ... si tratta di un sistema che esalta la persona, l'immagine, la figura, la statura del candidato ... appare opportuno privilegiare l'instaurazione di un rapporto di stima e conoscenza

personale tra elettore e candidato che superi, pertanto, la mediazione dei gruppi di organizzazione del consenso elettorale».

Nella prima fase di attuazione la legge sembrò produrre, per una sorta di eterogenesi dei fini, un effetto opposto a quello proposto. Le correnti della magistratura associata, infatti, si organizzarono in chiave "difensiva", presentando "liste bloccate" di candidati in numero corrispondente ai seggi attesi e organizzando una distribuzione del voto su base territoriale tra i candidati designati. In questo modo il numero di candidati per i collegi uninominali finiva per essere pari, o di poco superiore, ai seggi disponibili, con il risultato che l'elettore non aveva praticamente margini di scelta e gli eletti erano in realtà, di fatto, nominati dalle correnti. Per contrastare tale distorsione e restituire agli elettori un potere di selezione degli eletti, alcuni gruppi, all'epoca Magistratura democratica e il Movimento per la giustizia-Articolo 3, organizzarono, in occasione delle elezioni del 2010, una consultazione *primaria* tra i propri elettori, e nella tornata successiva, 2014, il meccanismo della consultazione *primaria* fu fatto proprio dalla Anm ed esteso a tutte le correnti.

Nel medio periodo, però, la legge sembra aver raggiunto, almeno in parte, quell'obiettivo di «*privilegiare l'instaurazione di un rapporto di stima e conoscenza personale tra elettore e candidato che superi ... la mediazione dei gruppi di organizzazione del consenso elettorale*». Anche in ragione di alcune dinamiche già storicamente presenti nell'associazionismo giudiziario italiano, infatti, il sistema ha finito per privilegiare il *singolo* rispetto al *gruppo*, e per esaltare la organizzazione del consenso su base individuale, o territoriale, a scapito di quella basata su idee e programmi, che era (o almeno avrebbe dovuto essere) la ragion d'essere dei gruppi organizzati.

E ciò ha consentito di realizzare quello che era il reale obiettivo della riforma: ridurre il peso delle correnti all'interno del Csm significava, infatti, ridurre il ruolo politico del Consiglio, ridimensionarne la natura di organo di rilevanza costituzionale, relegandolo al ruolo di un ufficio di gestione del personale di magistratura.

Non è un caso, infatti, che qualche anno dopo la introduzione della riforma il Comitato di presidenza impose ai componenti togati di prendere posto nel *plenum* in ordine di anzianità di ruolo e non per gruppo di appartenenza, come era sempre stato fino ad allora. In questo modo si voleva certificare, anche su di un piano simbolico, che i gruppi organizzati erano *fuori* del Consiglio e che i membri eletti vi sedevano *uti singuli*, in ragione delle proprie *qualità personali*, come scriveva il Governo nella relazione alla legge, e non in ragione della loro *appartenenza* ad un gruppo organizzato.

Il risultato, apparentemente paradossale, ma anch'esso conseguente nel disegno riformatore, è stato quello di eliminare di fatto ogni forma di *responsabilità politica*. I componenti togati del Csm, infatti, per previsione costituzionale, non sono immediatamente rieleggibili e dunque la responsabilità politica del loro operato può ricadere solo sul *gruppo* che li ha indicati e sostenuti. E se questo viene meno, viene meno anche la responsabilità politica.

In questo modo la politica sembra aver realizzato, almeno in parte, il reale obiettivo della riforma, cioè quello di ridimensionare il ruolo politico del Consiglio superiore della magistratura. L'assenza, o la marginalizzazione, dei gruppi organizzati all'interno del Csm e la esaltazione del ruolo dei singoli e del loro rapporto diretto con l'elettorato, infatti, conduce inevitabilmente, e oggettivamente, ad una maggiore attenzione alle vicende amministrative e gestionali, soprattutto quelle che riguardano la carriera e le aspirazioni dei singoli, rispetto alle questioni generali (o ideali).

Occorre essere consapevoli del fatto che in ogni organismo elettivo la rappresentanza può formarsi soltanto in due modi, anche variamente combinati

tra loro, che schematicamente si possono definire per *ideali* da un lato o per *interessi* dall'altro.

È del tutto evidente che le correnti della magistratura sono, chi più chi meno, un *mix* di entrambi. Ma nessuna corrente, nemmeno la più dichiaratamente e spudoratamente votata alla tutela del singolo, rinuncerà mai ad una vocazione e ad una aspirazione ideali, ad una attenzione a principi e valori di carattere generale.

E per quanto possa apparire fastidiosa e stucchevole la distanza che spesso si registra tra le dichiarazioni di principio e le pratiche concrete, non va sottovalutato che la virtù dell'ipocrisia è la vergogna, che comunque presuppone il riconoscimento, e la consapevolezza, di ciò che è giusto e di ciò che è sbagliato.

Per questo ogni proposta di riforma finalizzata a ridurre il peso delle correnti all'interno del Csm, in ossequio ad un *mantra* sempre più diffuso, non può far altro che aumentare il peso della rappresentanza per *interessi*. I detrattori del sistema delle correnti tendono sempre a sottovalutare questo dato. La ricerca del consenso attraverso *l'instaurazione di un rapporto di stima e conoscenza personale tra elettore e candidato*, per richiamare ancora le parole della illuminante relazione ministeriale al disegno di legge del Governo, è *sovente l'anticamera del clientelismo*, della tutela di interessi particolari, mentre *la mediazione dei gruppi di organizzazione del consenso elettorale* che la legge intende superare in realtà è un *antidoto*, o almeno una *remora*, rispetto alle pratiche più deteriori.

Piaccia o no, solo la organizzazione del consenso sulla base di progetti ideali, di valori, di tutela di interessi generali può contrastare le degenerazioni del sistema. Insomma, per quanto possa apparire paradossale, l'unico antidoto al *correntismo* sono proprio le *correnti*. Solo le correnti, infatti, possono trovare la forza al proprio interno per contrastare le degenerazioni clientelari e corporative del sistema. È impossibile che lo facciano i singoli e ancor meno che lo facciano gruppi organizzati, di carattere locale o personale, finalizzati esclusivamente alla raccolta del consenso.

Insomma, parafrasando W. Churchill, verrebbe da dire che il sistema delle correnti è il peggior sistema al mondo, *ad eccezione di tutti gli altri*.

2. Responsabilità politica e dovere di rendere conto

Occorre, però, essere consapevoli che solo un drastico cambiamento nel modo di essere dei gruppi organizzati e nel loro rapporto con il *potere di gestione* all'interno del Csm può consentire la sopravvivenza

del modello di governo autonomo disegnato dal costituente.

La crisi di *fiducia* che attraversa una larga parte del corpo della magistratura nei confronti del *sistema di autogoverno* è un gravissimo segnale di allarme che non può essere in alcun modo sottovalutato. Certo, siamo un corpo di alti funzionari, culturalmente attrezzati, e dunque è più difficile che soffi, al nostro interno, quel *vento dell'antipolitica* che oggi attraversa gran parte delle democrazie occidentali.

Ma questo non deve consolare o rassicurare. Le tentazioni della politica di ridurre gli spazi di autonomia e di indipendenza della magistratura, in primo luogo attraverso la riduzione del ruolo del governo autonomo della magistratura, sono sempre attuali. Ne è prova evidente la recente iniziativa delle Camere penali di raccolta di firme su una proposta di riforma costituzionale, che, pur essendo intitolata solo alla separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti, contiene in realtà, al suo interno, una ben più ampia revisione del modello costituzionale della magistratura, ed in particolare del sistema di governo autonomo.

La proposta, infatti, da un lato introduce la possibilità per il governo di nominare magistrati ordinari, in deroga alla regola del concorso, e dunque la possibilità di incidere pesantemente sulla composizione del corpo della magistratura, dall'altro istituisce due Csm per i quali prevede una composizione paritaria tra componenti eletti dai magistrati e componenti eletti dal Parlamento. In sostanza la fine dell'autogoverno e la creazione di un sistema *misto* nel quale la politica assumerebbe un ruolo determinante.

È molto probabile che questi temi tornino di attualità già con la prossima legislatura. Ma è del tutto evidente che per contrastare queste iniziative è essenziale che il corpo della magistratura si riconosca e abbia *fiducia* nel sistema di autogoverno e che sia pronto a lottare per difenderlo.

Se pensiamo a quello che è avvenuto solo una decina di anni fa, dobbiamo con sincerità domandarci se tutti i magistrati oggi sarebbero disposti a partecipare alle inaugurazioni dell'anno giudiziario in toga e con la Costituzione in mano per difendere la funzione costituzionale dell'organo di governo autonomo della magistratura, per difendere il Consiglio superiore della magistratura.

Recuperare la *fiducia* dei magistrati nel governo autonomo è possibile, ma richiede uno sforzo formidabile in termini di *trasparenza* e di *responsabilità*.

Comunicare e *rendere conto*, sia sul piano istituzionale che sul piano politico, è l'unico modo per riallacciare i fili della rappresentanza nel sistema di autogoverno, per fare in modo che i magistrati ritornino a vivere e a sentire il Consiglio superiore della magistratura come la propria casa, la casa di tutti noi.

Trasparenza vuol dire incidere sui meccanismi di accesso dei magistrati alle informazioni provenienti dal Csm. Oggi tutti noi riceviamo, sulle *mailing-list*, informazioni sulle pratiche consiliari, prevalentemente se non esclusivamente in materia di nomine, dai gruppi rappresentati in Csm. Alcuni gruppi continuano poi a coltivare la comunicazione individuale, via sms e quasi in tempo reale, su pratiche di interesse del singolo (con messaggi del tipo: *Ciao, sono XY, sono lieto di informarti che la Commissione ha espresso parere positivo alla tua IV valutazione di professionalità*).

Se, però, queste informazioni fossero accessibili, in maniera agevole e in tempo reale, sul sito del Csm probabilmente non ci sarebbe bisogno di queste forme di comunicazione, che confondono il piano della informazione istituzionale con quella della comunicazione politica e che fanno apparire come un *favore personale* la legittima comunicazione di una notizia istituzionale.

Direi di più: ogni informazione ostensibile su una pratica consiliare, dunque tutte le informazioni diverse da quelle che rientrano nella sfera di riservatezza della persona, dovrebbero essere agevolmente accessibili per i magistrati interessati.

Il Csm deve essere, per tutti i magistrati, una *casa di vetro* e noi tutti, in quanto magistrati e *condomini* di quella casa, dobbiamo accettare di buon grado che le informazioni sul nostro conto, ovviamente quelle che riguardano il nostro ruolo e la nostra funzione e non certo quelle di carattere privato, siano accessibili agli altri magistrati.

Se tutti i magistrati avessero *eguale* possibilità di accesso a tutte le informazioni ostensibili di una pratica, nessuno avrebbe bisogno di rivolgersi a qualcuno per ottenere *informazioni legittime* a titolo di *favore*.

È questo un tema antico nel nostro Paese, e che riguarda anche il nostro piccolo mondo. Rendere difficile l'esercizio di un diritto favorisce le pratiche clientelari, la ricerca di un amico o di un conoscente, al quale chiedere il *favore*. È la logica della protezione *individuale*, della tutela degli interessi del *singolo*, che caratterizza la formazione di un consenso su base *clientelare*. A questa logica si può contrapporre, con forza e determinazione, una logica di protezione *generale*, di tutela degli interessi di *tutti*, che, invece, caratterizza la formazione di un consenso su base *ideale*. E bisogna farlo, non solo perché è più *giusto*, ma anche perché è più *conveniente*, più *vantaggioso* per tutti.

Responsabilità istituzionale del Csm vuole dire comunicazione all'esterno, in un linguaggio accessibile e comprensibile, delle ragioni delle scelte del Csm, ovviamente nei casi che richiedono una comunicazione all'esterno. Oggi la comunicazione isti-

tuzionale del Csm è affidata, nei fatti, al Vice-presidente, ai presidenti delle Commissioni o ai singoli consiglieri, attraverso comunicati, dichiarazioni alla stampa, articoli, interviste. Non esistono, però, regole, né formali né informali, e anche in questo caso il piano della comunicazione istituzionale e quello della comunicazione politica tendono a confondersi.

Servirebbe un ufficio per i rapporti con l'esterno del Csm, non del Vice-presidente o del Comitato di presidenza, al quale affidare, secondo regole predefinite, la comunicazione istituzionale esterna del Csm. Poi, ovviamente, ognuno dei componenti del Csm potrà dire ciò che vuole, ma sarà comunque chiara e visibile la differenza rispetto alle comunicazioni di carattere istituzionale.

Vi è, infine, il profilo della *responsabilità politica* dei gruppi rappresentati al Csm, nel quale assume un ruolo determinante la *comunicazione politica*.

Rendere conto delle ragioni delle proprie scelte non può, però, significare soltanto una cronaca, più o meno articolata, delle vicende consiliari e una illustrazione, più o meno interessante, delle posizioni del gruppo. La *responsabilità politica* dei rappresentanti al Csm passa anche attraverso la costruzione, nel dia-

logo e nel confronto con il gruppo, di regole condivise di azione e di scelta, rispetto alle quali misurare la *coerenza* delle singole scelte.

E soprattutto richiede un costante confronto con i territori interessati dalle scelte, con i componenti eletti nei Consigli giudiziari e con le diverse articolazioni del gruppo.

Non si tratta certo di mettere in discussione l'autonomia dei consiglieri eletti, che deve restare piena, né di pensare ad anacronistiche forme di *etero-direzione* delle rappresentanze consiliari da parte delle dirigenze dei gruppi, ma di creare luoghi e forme di interlocuzione e di confronto costanti, tali da assicurare la piena *responsabilità* delle scelte.

La creazione di una *rete* di dialogo e di confronto, dal basso verso l'alto e viceversa, che coinvolga il gruppo in tutte le sue articolazioni, infatti, riduce i rischi di *autoreferenzialità* delle rappresentanze consiliari e garantisce loro il sostegno e la solidarietà del gruppo in tutte le sue articolazioni.

In definitiva si tratta di tornare ad una idea di democrazia non come semplice *delega* da conferire ogni quattro anni con il voto, ma come *partecipazione* attiva di tutti alla vita delle istituzioni rappresentative.

Il sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm: una questione politico-istituzionale

di Luca Geninatti Satè

L'articolo esamina il tema del sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm come questione politico-costituzionale, ossia come tema che non può essere ridotto al problema di diritto amministrativo della soggezione degli atti del Consiglio al sindacato del giudice amministrativo (come se fossero provvedimenti amministrativi *tout court*), ma deve fondarsi sul riconoscimento del ruolo costituzionale del Csm.

Sono quindi ricostruite le caratteristiche essenziali di questo ruolo, conducendo a delineare la funzione del Csm come rivolta alla garanzia della funzione giurisdizionale; ed è da questo ruolo costituzionale del Consiglio superiore che sono ricavati i limiti al sindacato giurisdizionale sui suoi atti.

1. Il sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm come questione politico-costituzionale

Il tema del sindacato giurisdizionale sugli atti del Consiglio superiore della magistratura ha assunto le caratteristiche di un problema soprattutto perché è stato tradizionalmente ridotto a una questione di diritto amministrativo, trascurandone l'essenziale componente politico-costituzionale.

L'origine di questa distorsione sta nell'aver assimilato i provvedimenti del Csm ai provvedimenti amministrativi *tout court*, configurandone perciò il sindacato in termini del tutto analoghi al giudizio sugli atti degli organi amministrativi (sia con riguardo alla giurisdizione, sia con riferimento al procedimento e – soprattutto – ai vizi deducibili).

Questa assimilazione è dovuta al fatto che il problema del sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm

è stato assorbito nel quesito sulla loro giustiziabilità: e poiché dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 44/1968¹ (estensore Mortati) si è consolidato l'orientamento secondo cui l'art. 24 Cost. determina il necessario assoggettamento di tutti gli atti dell'ordinamento a forme di controllo giurisdizionale (attuando quella caratteristica dello Stato di diritto contemporaneo puntualmente identificata da Leopoldo Elia nella tendenza a «*dissolvere, quanto alla tutela dei diritti, gli ordinamenti particolari nell'ordinamento generale*»²), si è ritenuto che l'aver sancito la giustiziabilità dei provvedimenti del Csm esaurisse il problema del sindacato giurisdizionale sui suoi atti.

In realtà, questo problema riguarda l'identificazione dei limiti cui il sindacato giurisdizionale è sottoposto, e dunque la delimitazione dei suoi confini (o, secondo i termini più d'uso nella dottrina amministrativista, della sua ampiezza e profondità)³, mentre le teorie che si sono sviluppate nel periodo post-costituzio-

1. Corte cost., 30 aprile 1968, n. 44.

2. L. Elia, *Postilla alla sent. n. 44 del 1968*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 709.

3. Cfr., in questo senso, già M. Midiri, *Deliberazioni del Csm e sindacato giurisdizionale*, in S. Mazzamuto (a cura di), *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Torino, 2001, p. 220; v. anche L. Pepino, *Riforma dell'ordinamento giudiziario e Consiglio superiore della magistratura*, *ivi*. In argomento, e per la connessione fra il ruolo costituzionale delle funzioni del Csm e l'esercizio del controllo giurisdizionale sui relativi atti, F. Sorrentino, *Governo dei giudici e giustizia amministrativa*, in G. Campanelli (a cura di), *Controllare i giudici? (Chi, come, cosa, perché)*, Torino, 2009.

nale (anche successivamente alla citata sentenza della Corte costituzionale), unitamente alla giurisprudenza amministrativa affermata al riguardo, si sono concentrate sul primo segmento della questione, trascurandone il secondo.

Questa riduzione del problema più ampio a solo una delle sue componenti ha anche generato alcuni errori nella soluzione dell'altra, con la conseguenza che il tema dei limiti al sindacato giurisdizionale non solo non è stato affrontato in termini analitici precisi, ma si è talora ritenuto di risolverlo come semplice corollario della necessaria giustiziabilità.

Dalla necessaria soggezione a controllo giudiziario dei provvedimenti del Consiglio superiore si è così dedotta la loro assimilazione ai provvedimenti amministrativi, con la conseguenza che, anche a causa di una impropria sovrapposizione fra l'art. 24 Cost. (come fonte della necessaria giustiziabilità di tutti gli atti dell'ordinamento) e l'art. 113 Cost. (fonte, invece, della soggezione al giudice di tutti i provvedimenti amministrativi), «è sembrato passaggio obbligato l'affermazione del ... carattere amministrativo [dei provvedimenti del Csm] per sostenerne la impugnabilità»⁴.

Questo nesso ha perciò ostacolato una ricostruzione autonoma dei limiti al sindacato giurisdizionale, fondata essenzialmente sul ruolo costituzionale del Consiglio superiore della magistratura.

La riduzione degli atti del Csm alla generalità dei provvedimenti amministrativi, come presupposto dell'estensione ai primi del sindacato giurisdizionale tipico dei secondi, è d'altra parte avvenuta prescindendo dal fatto che il controllo giudiziario degli atti dell'Amministrazione fu concepito in un contesto (storico, giuridico e culturale) cui era estraneo il problema di sottoporre a giudizio gli atti degli organi costituzionali, riportando sostanzialmente l'attività del Consiglio superiore al periodo in cui essa si configurava come segmento dell'amministrazione della giustizia⁵, degradandone il ruolo costituzionale.

Il problema del sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm deve quindi essere ricondotto all'analisi dei limiti cui è sottoposto il controllo giudiziario (con particolare riguardo ai vizi deducibili in giudizio e, dunque, all'estensione del sindacato stesso), elidendo l'errato

presupposto – sulla base del quale si ritiene risolto questo problema semplicemente affermando la giustiziabilità dei provvedimenti consiliari – che la soggezione all'art. 24 Cost. comporti anche l'applicazione dell'art. 113, e dunque superando l'assimilazione fra i provvedimenti del Consiglio e la generalità dei provvedimenti amministrativi come condizione essenziale per garantire l'attuazione del diritto di difesa in giudizio (essendo i primi sindacabili, ex art. 24 Cost., anche se non identificabili nei secondi⁶).

In questa prospettiva, il problema del sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm si fonda sulla individuazione dei limiti che il ruolo costituzionale del Consiglio genera sull'ampiezza del sindacato, anziché sulla trasposizione di questi limiti da quelli che riguardano i provvedimenti amministrativi in generale.

2. Il ruolo costituzionale del Csm e il governo della magistratura come strumento per la garanzia della funzione giurisdizionale

Le attribuzioni del Csm sono state tipicamente ricondotte a una forma di riserva, stabilita dalla Costituzione a favore dell'organo consiliare, funzionale a sottrarre la magistratura ordinaria dall'indirizzo politico dell'Esecutivo⁷ e, di qui, a precostituire le condizioni essenziali per l'esercizio della giurisdizione in modo indipendente e imparziale.

È nitida, in questo senso, la posizione della giurisprudenza costituzionale, secondo la quale «la Costituzione riserva, e vuole sia riservata, per quanto attiene allo stato giuridico dei magistrati dell'ordine giudiziario» una «disciplina diversificata», «sia garantendo loro direttamente l'inamovibilità, nei sensi e alle condizioni di cui all'art. 107, comma primo, sia sottraendoli, anche per quel che concerne tutte le vicende del predetto stato, ad ogni dipendenza da organi del potere esecutivo»: «strumento essenziale di siffatta autonomia, e quindi della stessa indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, che essa è istituzionalmente rivolta a rafforzare, sono le competenze attribuite al Consiglio superiore dagli artt. 105, 106 e 107 Cost., nelle quali deve rien-

4. F.G. Scoca, *Atti del Consiglio superiore della magistratura e loro sindacato giurisdizionale*, in Riv. Proc. Amm., 1987, p. 25.

5. Sia consentito rinviare a L. Geninatti Satè, *Il ruolo costituzionale del Csm e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, Giappichelli, Torino, 2012.

6. Cfr. F.G. Scoca, *Atti del Consiglio superiore della magistratura e loro sindacato giurisdizionale*, cit., p. 26.

7. Cfr. G. Landi, voce *Magistrato (diritto vigente)*, in Enc. dir., v. XXV, Milano, 1975, p. 203; F. Bonifacio-G. Giacobbe, *Art. 104 Cost.*, in G. Branca-A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1992, p. 28 ss.; M. Devoto, *Il pubblico ministero potere autonomo dello Stato*, in Dir. pen. e proc., 1996, p. 376.

trare ogni provvedimento che direttamente o indirettamente possa menomarla»⁸.

Sebbene le competenze del Consiglio superiore siano storicamente originate da un contesto essenzialmente rivolto alla conservazione delle prerogative di ceto della magistratura, piuttosto che all'attuazione del disegno costituzionale⁹, i modelli descrittivi del ruolo costituzionale del Csm quale organo di garanzia dei principi di autonomia e indipendenza hanno accompagnato l'evoluzione dei suoi caratteri verso la configurazione di un organo preposto alla garanzia della magistratura.

Per definire il ruolo costituzionale del Consiglio, infatti, è opportuno considerare la correlazione tra le attribuzioni ad esso riservate dalla Costituzione e i principi di autonomia e indipendenza dalla magistratura, come avviene quando il Csm, data la funzione attuativa del principio costituzionale di autonomia e indipendenza cui è chiamato, viene rappresentato come organo di garanzia, destinato ad assicurare le garanzie della magistratura attraverso compiti «di attuazione immediata dei principi costituzionali»¹⁰, senza con ciò configurarsi né come vertice organizzativo dell'ordine giudiziario, né come organo di autogoverno¹¹, dovendosi invece considerare come «un organo di governo autonomo rispetto agli altri poteri dello Stato secondo i principi contenuti nell'art. 104 comma 1 della Costituzione»¹², con la conseguenza che l'autonomia dell'organo di governo tutela «direttamente l'autonomia dell'ordine governato»¹³.

L'elemento costitutivo del ruolo costituzionale del Csm diventa quindi la natura delle sue attribuzioni, che si possono configurare come lo strumento co-

stituzionale per la garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, distinguendosi – in forza di tale caratteristica – dalle ordinarie funzioni amministrative per il fatto che esse perseguono il fine costituzionale «di garantire l'autonomia dell'ordine giudiziario e l'indipendenza del singolo» magistrato, attuando «l'imparzialità della giurisdizione»¹⁴.

È dalla natura delle funzioni del Csm che si deduce, quindi, il suo ruolo costituzionale, ricavando dalla strumentalità delle prime in funzione attuativa della Costituzione (in quanto meccanismi per la garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura), la natura del Consiglio quale organo preposto alle stesse garanzie costituzionali.

Questo rapporto strumentale va colto anche nelle funzioni che il Consiglio superiore esercita in materia di formazione e, soprattutto, nei compiti ad esso spettanti in relazione alla carriera dei magistrati, dato il «rapporto tra indipendenza e “valutazione” di professionalità»¹⁵ dei magistrati stessi.

Il fenomeno per cui «nell'esperienza istituzionale italiana il controllo sulla professionalità dei magistrati (a cominciare dal tirocinio sugli uditori è stato, fino alla metà degli anni '60 del secolo scorso, assorbito all'interno dei meccanismi di immissione di avanzamento in carriera e delle correlative valutazioni»¹⁶ non presenta, quindi, soltanto il versante indicativo della lacuna che l'ordinamento giuridico avrebbe registrato nell'introdurre istituti – normativamente disciplinati – per la carriera dei magistrati, ma contiene anche una componente che si radica nella connessione fra regole della progressione di carriera e garanzie dell'indipendenza¹⁷.

8. Cfr. Corte cost., 18 luglio 1973, n. 142, in *Giur. cost.*, pp. 1413 ss.

9. Anche se, com'è stato notato, in Assemblea costituente si volle estromettere il Ministro della giustizia dal governo della magistratura, pur trascurando parzialmente di regolare i conseguenti rapporti fra Csm e Guardasigilli: cfr. S. Sicardi, *Il conflitto di attribuzione tra Csm e Ministro della giustizia*, Giappichelli, Torino, 1993, pp. 31 ss.

10. L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Jovene, Napoli, 1973, p. 294.

11. Corte cost., n. 142/1973, cit., ove si precisa che «il cosiddetto autogoverno» è espressione «da accogliersi piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica». Sulla preferibilità del termine “governo autonomo” dell'ordine giudiziario, anziché “autogoverno”, per indicare il nesso fra l'autonomia del Csm e la garanzia dell'autonomia dell'ordine giudiziario v. V. Onida, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 21 ss.

12. L. Daga, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 290.

13. *Ibidem*. Cfr. anche A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 298.

14. F. Bonifacio-G. Giacobbe, *Art. 104 Cost.*, cit., pp. 28 ss.

15. N. Zanon-F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2011, p. 70.

16. S. Sicardi, *Formazione, promozioni e controlli dopo le riforme dell'ordinamento giudiziario del 2005/2007*, in Id. (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, Esi, Napoli, 2010, p. 185.

17. In argomento, T. Giovannetti, *La valutazione della professionalità dei magistrati nel quadro dei principi costituzionali*, in F. Dal Canto-R. Romboli (a cura di), *Contributo al dibattito sull'ordinamento giudiziario*, Torino, 2004, pp. 149 ss.; S. Sicardi, *Reclutamento e carriera dei magistrati in Italia, tra disciplina costituzionale e modifiche alla legge di ordinamento giudiziario*, in Id. (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, cit., pp. 57 ss.

In questo senso, dal fatto che la disciplina contenuta nella Costituzione dava «*per presupposto un qualche meccanismo di progressione in carriera all'interno dell'ordine giudiziario*»¹⁸, attribuendo le relative funzioni «*alla competenza del Csm*»¹⁹, e dal fatto che l'interpretazione teleologica (se non quella psicologica) dell'art. 105 Cost., nella parte in cui assegna al Consiglio superiore il compito di deliberare sulle «promozioni», induce a ritenere che la volontà costituente era «*rivolta ad assicurare non solo l'indipendenza verso l'esecutivo (cosiddetta esterna), ma anche verso i magistrati superiori (cosiddetta interna)*»²⁰, deriva il fondamento del ruolo costituzionale del Csm, proprio in ragione della correlazione strumentale tra i compiti del Consiglio in materia di progressione di carriera e l'attuazione dei principi di autonomia e indipendenza della magistratura (per quanto questa correlazione si sia affermata, verosimilmente, attraverso la stessa «astuzia della storia» che ha condotto il Csm, da organo volto alla difesa delle prerogative storiche «di casta», a strumento per l'attuazione dei principi costituzionali²¹).

È vero che, nel corso dell'attuazione delle norme costituzionali del Titolo IV, e soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge n. 195/1958, la progressiva assunzione da parte del Csm di una funzione centrale in materia di carriera e promozioni avvenne principalmente attraverso i discussi poteri «paranormativi» del Consiglio²², e che questo contribuì ad affievolire la percezione di questo nesso, conducendo alla svalutazione dei suoi fondamenti costituzionali, ma ciò è accaduto nel più ampio contesto delle molte distorsioni cui hanno condotto le tormentate vicende interpretative e applicative della stessa legge istitutiva del Csm.

Si può dunque affermare che: (a) nel vigente ordinamento costituzionale il Csm è l'organo preposto alla garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura; (b) esso ha dunque un ruolo costituzionale, nel senso che è chiamato a svolgere compiti strumentali all'attuazione della Costituzione e, in particolare, di quella sua parte volta ad assicurare le prerogative della magistratura e, per questo tramite, ad attuare il principio di imparzialità della giurisdizione²³, come attività rivolta all'attuazione della Costituzione²⁴; (c) questo ruolo costituzionale del Consiglio superiore risulta, anzitutto, dal testo della Costituzione italiana del 1947, perché ricostruendo la natura delle attribuzioni che il titolo IV assegna al Consiglio, e le caratteristiche dei rapporti che la Costituzione disegna fra esso, il Ministro della giustizia e lo stesso corpo giudiziario, si può ricavare una configurazione delle funzioni del Consiglio superiore come strumenti per attuare l'imparzialità della giurisdizione, garantendo l'autonomia dell'ordine giudiziario e l'indipendenza del singolo magistrato²⁵.

Va però riconosciuto che il ruolo assegnato dal testo della Costituzione al Csm non consente ancora di completare il passaggio da un organo destinato a svolgere di compiti di organizzazione amministrativa a un soggetto dotato di funzioni complessivamente rivolte alla garanzia dell'intero sistema costituzionale²⁶.

Il processo non lineare che ha condotto dalla concezione del Csm come organo di natura essenzialmente amministrativa alla sua configurazione come garante dell'autonomia e indipendenza della magistratura si è fondato sulla capacità (propria soprattutto della cultura giuridica e accademica) di valorizzare la Costituzione e pretenderne l'attuazione²⁷, ed è lungo questo processo che si è potuta costruire la saldatura culturale

18. S. Sicardi, *Formazione, promozioni e controlli dopo le riforme dell'ordinamento giudiziario del 2005/2007*, in Id. (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, cit., p. 186.

19. cit.

20. Ivi, p. 187; G. Neppi Modona, *Commento agli artt. 101, 102, 104-107, 111 (L'indipendenza della Magistratura ordinaria)*, in Id. (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1998, pp. 426 ss.

21. Cfr. M. Dogliani, *Garanzie d'indipendenza della Magistratura*, in F. Lanfranchi (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1997.

22. V., sul punto, M. Bertuzzi, *Progressione delle funzioni ed incarichi direttivi negli uffici di merito*, in D. Carcano (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, 2006, pp. 50 ss. Cfr. anche, al riguardo e più ampiamente, L. Geninatti Satè, *Il ruolo costituzionale del Csm e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, cit., pp. 114 ss.

23. Cfr. Corte cost., sent. n. 497/2000.

24. Cfr. A. Pizzorusso (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, 1974, pp. 279 ss.

25. Cfr. L. Geninatti Satè, *Il ruolo costituzionale del Csm e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, cit., pp. 57 ss.

26. Cfr. cit.

27. M. Dogliani, *Garanzie d'indipendenza della Magistratura*, cit., p. 77.

tra la magistratura di formazione positivista e il costituzionalismo²⁸, rendendo la stessa garanzia dell'autonomia la condizione organizzativa che ha consentito lo sviluppo del corpo giudiziario come attore dell'evoluzione dell'ordinamento costituzionale²⁹.

Ma questo passaggio (molto approfondito rispetto alla trasformazione del potere giudiziario da "potere nullo" a "custode della legge"³⁰ e meno studiato con riguardo a quella componente della "amministrazione della giustizia" che si traduce nel governo della magistratura³¹) possiede delle implicazioni anche sulla percezione della natura costituzionale delle funzioni relative all'organizzazione della funzione giudiziaria, perché se, da un lato, la collocazione del Csm nel contesto delle garanzie di autonomia e indipendenza ha costituito il presupposto per l'evoluzione in senso costituzionale della magistratura, dall'altro, simmetricamente, questo ruolo ha indotto, lungo il percorso attuativo del modello costituzionale, la valorizzazione delle attribuzioni del Consiglio superiore, rendendole funzionali alla tenuta complessiva dell'assetto costituzionale.

È in questo senso che il ruolo del Csm definito dall'Assemblea costituente si può considerare l'antecedente del ruolo costituzionale che esso assume in forza dell'attuazione della Costituzione, attuazione che quello stesso ruolo ha consentito e della quale è stato presupposto.

Se, dunque, nel testo della Costituzione il riconoscimento dell'autonomia e indipendenza della magistratura è concepito come il fondamento di un obiettivo di garanzia della funzione giudiziaria non destinato ad esaurirsi solo nelle funzioni del Csm (essenzialmente per evitare che ciò implicasse una separazione del governo della magistratura dall'ordinamento generale, e quindi un governo autonomo

di essa³²), è stato grazie al processo di stratificazione delle interpretazioni e trasformazioni della Costituzione (approdate al progressivo affermarsi della sua applicazione diretta e del suo uso giudiziario³³) che ha potuto compiersi la sostanziale discontinuità rispetto al ruolo del Consiglio superiore nell'ordinamento pre-costituzionale.

Questo processo alimentato dall'evoluzione che hanno conosciuto le concezioni della Costituzione, e i dibattiti sull'effettività stessa della Costituzione (intesa come il problema del fondamento della validità delle Costituzioni in termini politici complessivi³⁴), ha generato una comprensione del ruolo costituzionale del Consiglio superiore della magistratura che risente intimamente delle condizioni storiche, culturali, intellettuali e politiche in cui esso è maturato³⁵.

In questo senso, se il legame con le vicende istitutive del Csm riuscì progressivamente ad affievolirsi a partire dalla fine degli anni '60, lasciando spazio alle ricostruzioni che hanno valorizzato il ruolo costituzionale del Consiglio come strumento per l'attuazione dei principi di autonomia e indipendenza della magistratura, ciò non è avvenuto (o, almeno, non compiutamente) per le interpretazioni della disposizioni contenute nella legge istitutiva (e, quindi, per le discussioni intorno alla portata precettiva di quelle disposizioni), che hanno invece continuato a conservare un attaccamento molto stretto con quelle vicende³⁶.

Il ruolo costituzionale del Csm, come espressione della sua funzione di garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura (fattori necessari all'attuazione della giurisdizione come garanzia del principio democratico³⁷) lo distingue dalla fisionomia che esso aveva nell'ordinamento pre-costituzionale, allorché la funzione giudiziaria si configurava essen-

28. Cfr. S. Senese, *La magistratura italiana nel sistema politico e nell'ordinamento costituzionale*, in *Atti del Seminario su «La magistratura italiana nel sistema politico e nell'ordinamento costituzionale»*, Milano, 1978, pp. 46 ss.

29. M. Dogliani, *Garanzie d'indipendenza della Magistratura*, cit., p. 76.

30. Cfr., per tutti, A. Di Giovine, *Potere giudiziario e democrazia costituzionale*, in S. Sicardi (a cura di), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, cit.

31. Cfr. L. Geninatti Satè, *Il ruolo costituzionale del Csm e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, cit., pp. 1 ss.

32. Cfr. G. Verde, *Garanzie, controlli costituzionali e conflitti nell'esercizio della giurisdizione*, in *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012; A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano, dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, Milano, 1999.

33. Sui cui v., in generale, S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione Repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.

34. M. Dogliani, *Validità e normatività delle costituzioni (a proposito del programma di "costituzionalismo.it")*, in www.costituzionalismo.it/articoli/157.

35. Cfr. S. Senese, *La magistratura nella crisi degli anni Settanta*, cit.; A. Cerri, *La giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2004; D. Piana-A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Il Mulino, Bologna, 2012.

36. V., sul punto, L. Geninatti Satè, *Il ruolo costituzionale del Csm e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, cit., pp. 93 ss.

37. Cfr. L. Elia, *Politica e costituzione, Lectio Magistralis* in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico 2002-2003 della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università della Calabria, Soveria Mannelli, 2003; A. Di Giovine, *Potere giudiziario e democrazia costituzionale*, cit.

zialmente come mezzo per concorrere all'attuazione dell'indirizzo politico attraverso l'applicazione delle leggi³⁸ (e, conseguentemente, l'interpretazione assumeva il carattere di una deduzione meccanica volta a tradurre nel caso concreto l'indirizzo politico sotteso alla legge).

Si può quindi concettualmente tracciare una simmetria fra, da una parte, la trasformazione della giurisdizione, da strumento di raccordo fra potere legislativo ed esecutivo a limite del potere politico e garanzia del principio democratico, e, dall'altra, la trasformazione del ruolo del Csm, da organo amministrativo preposto all'organizzazione del corpo burocratico dei magistrati a organo costituzionale chiamato ad assicurare le prerogative della magistratura in quanto corpo avviato ad adottare le decisioni giudiziarie in funzione attuativa dell'ordinamento costituzionale.

Mentre nel modello antecedente alla Costituzione italiana la funzione giudiziaria era destinata a garantire il raccordo fra potere esecutivo e potere legislativo, avendo essa il compito di dare attuazione all'indirizzo politico sotteso alla legislazione (e quindi assicurando che l'indirizzo politico delle leggi si perpetuasse nella loro applicazione), e veniva quindi rafforzata dal puntuale e rigoroso isolamento delle funzioni di governo della magistratura da quelle di controllo sull'attività di governo e dell'amministrazione (le prime concentrate nel sistema di Cassazione³⁹, le seconde sottratte al contenzioso amministrativo), nell'ordinamento costituzionale la configurazione della funzione giurisdizionale come limite all'esercizio del potere politico⁴⁰, elevando la giurisdizione, dalla semplice applicazione della legge (come attività ancillare al potere esecutivo), alla garanzia del principio democratico (nella sua duplice valenza di fondamento rappresentativo del potere e di limitazione del suo esercizio), ha indotto a una concezione delle funzioni di governo della magistratura come attività non più ridotte all'amministrazione di un corpo di funzionari, ma rivolte alla garanzia e all'attuazione dei principi costituzionali (e dello stesso principio democratico).

3. Le conseguenze del ruolo costituzionale del Csm sulla natura delle sue funzioni

La diversità sostanziale fra questi ruoli (il Csm come organo preposto alla tutela delle prerogative

della magistratura volte alla garanzia del principio democratico, anziché come organo amministrativo strumentale all'applicazione delle leggi in funzione dell'affermarsi del relativo indirizzo politico) determina una divergente natura delle funzioni del Consiglio superiore, che non sono riducibili a mere funzioni amministrative, ma si configurano come attribuzioni costituzionali.

Dalla configurazione delle funzioni del Csm come attribuzioni costituzionali deriva una specifica conseguenza sulla natura degli atti che il Consiglio compie nell'esercizio di queste attribuzioni, che non sono ascrivibili alla categoria dei provvedimenti amministrativi, ma devono intendersi propriamente come atti costituenti immediato esercizio di attribuzioni costituzionali.

Da una parte, quindi, al tempo dell'unificazione italiana la saldatura fra governo della magistratura e azione amministrativa (e la identificazione degli atti di organizzazione del sistema giudiziario con gli atti amministrativi *tout court*) era una conseguenza puntuale della riconducibilità della funzione giurisdizionale all'attività di esecuzione delle leggi (di cui la sottrazione dei provvedimenti amministrativi al controllo giurisdizionale era il necessario contraltare).

Dall'altra parte, nell'ordinamento costituzionale del secondo dopoguerra la correlazione tra governo della magistratura e imparzialità della funzione giudiziaria (e il riposizionamento della giurisdizione come limite all'esercizio del potere politico) comporta una discontinuità fra l'attrazione dei poteri del Csm nell'azione amministrativa (caratteristica di un modello, come quello pre-costituzionale, in cui essi non costituivano espressione di una funzione di garanzia, ma rappresentavano strumenti per attuare un modello di amministrazione della giustizia fondato sulla sua legittimità politica) e la loro configurazione come strumenti per l'attuazione dei principi costituzionali.

4. I limiti al sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm come implicazione del suo ruolo costituzionale

In questo quadro, il problema del sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm va ricostruito innanzitutto risolvendo in senso affermativo la questione della sottoposizione di essi a controllo giudiziario, essendo ciò imposto dall'art. 24 Cost. e risultando

38. Cfr. L. Geninatti Satè, *Il ruolo costituzionale del Csm e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, cit., pp. 11 ss.

39. Su cui v. G. Caberlotto, voce *Cassazione e Corte di Cassazione*, in *Dig. it.*, v. VII, Torino, 1887-1896; S. Satta, voce *Corte di Cassazione* (diritto processuale civile), in *Enc. dir.*, v. X, Milano, 1956.

40. Cfr. L. Elia, *Politica e costituzione*, cit.

coerente con l'integrazione del Consiglio superiore nell'ordinamento costituzionale (di cui rappresenta, anzi, uno strumento attuativo) e, più in generale, con la tendenza dei modelli costituzionali contemporanei (felicitemente descritta da Elia) a dissolvere gli ordinamenti particolari in quello generale⁴¹.

La garanzia di giustiziabilità dei provvedimenti consiliari vale anche, in questo senso, a neutralizzare i rischi, che lungamente occuparono l'Assemblea costituente⁴², di configurare la magistratura come un corpo separato e di mantenere autonomo (e dunque separato rispetto all'ordinamento costituzionale generale) il suo governo.

La soggezione, in particolare, degli atti del Csm alla giurisdizione amministrativa, e segnatamente alla competenza esclusiva del Tar per il Lazio, costituisce semplicemente una scelta del legislatore attuativa del principio costituzionale (e ritenuta non lesiva delle prerogative costituzionali, né del principio di uguaglianza, dalla Corte costituzionale⁴³), scelta che dunque resta reversibile per il legislatore ordinario a favore di altre soluzioni organizzative idonee a garantire l'inderogabilità della generale giustiziabilità degli atti dell'ordinamento.

Con riguardo, invece, del problema di stabilire l'ampiezza del sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti del Csm occorre chiarire che sicuramente esso include l'apprezzamento della violazione di legge, e questo non solo per l'esigenza di dare un contenuto al controllo giudiziario imposto dall'art. 24 Cost. (controllo che, come contenuto minimo essenziale, deve almeno pretendere che un atto sia conforme alla propria fonte sulla produzione, e dunque alla Costituzione e alle leggi prodotte conformemente ad essa⁴⁴), ma anche perché la necessità che i provvedimenti del Consiglio superiore siano conformi alla legge è testualmente richiamata dalla Costituzione quando stabilisce che le funzioni del Csm siano esercitate secondo le norme dell'ordinamento giudiziario (art. 105 Cost.).

In questo senso, le norme sull'ordinamento giudiziario costituiscono il limite di diritto oggettivo all'attività del Consiglio superiore, ed è sul rispetto di questo limite che si esplica il sindacato giurisdizionale.

Non può invece il medesimo sindacato giurisdizionale estendersi alla valutazione dell'eccesso di potere, perché l'eccesso di potere sindacabile dal giudice amministrativo è un vizio che riguarda l'esercizio di funzioni amministrative; siccome, invece, il Csm non ha funzioni amministrative, ma attribuzioni costituzionali, non è possibile la configurazione stessa dell'eccesso di potere (nei termini in cui questo vizio è apprezzabile dal giudice amministrativo).

Questa distinzione va rimarcata come presupposto necessario ad evitare l'assimilazione dei provvedimenti del Csm riguardanti i magistrati a meri provvedimenti amministrativi, assimilazione che si è invece consolidata (oltre che a causa del fatto che il ruolo costituzionale del Csm non è stato valorizzato sino al punto da trarne la distinzione tra funzioni amministrative e attribuzioni costituzionali) in conseguenza di una superficiale sovrapposizione fra l'art. 24 e l'art. 113 Cost., presumendo che la necessità di sottoporre gli atti del Csm al controllo giudiziario, imposta dalla prima norma, comportasse anche l'applicabilità della seconda, che invece disciplina l'impugnazione degli atti della pubblica amministrazione.

Distinguendo l'art. 24 dall'art. 113 Cost. si può elidere uno degli ostacoli formalisti che hanno concorso a ricostruire in termini problematici la questione della profondità del sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm⁴⁵, questione che trova nella configurazione del ruolo costituzionale del Consiglio gli elementi per sostenere che, se da una parte i provvedimenti del Csm sono certamente suscettibili di controllo giudiziario, ai sensi dell'art. 24 Cost., dall'altra essi non sono sindacabili ai sensi dell'art. 113 Cost., e che in ogni caso un sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità che il Consiglio superiore impiega nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali è incompatibile con il ruolo costituzionale del Csm, sia perché la verifica sulla correttezza nell'esercizio di funzioni strumentali alla garanzia delle prerogative della magistratura sfugge al giudizio del Consiglio di Stato, sia perché l'oggetto del sindacato amministrativo in ordine al corretto esercizio di un potere è necessariamente circoscritto ai poteri amministrativi (e dunque all'apprezzamento dell'eccesso di potere come vizio dell'atto amministrativo)⁴⁶.

41. L. Elia, *Postilla alla sent. n. 44 del 1968*, cit.

42. Cfr. A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano, dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, cit.

43. Corte cost., sent. n. 44/1968.

44. Cfr. H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, tr. it. Torino, 1966, pp. 225 ss.

45. V., sul punto, F.G. Scoca, *Atti del Csm e loro sindacato giurisdizionale*, cit.

46. Accogliendo questa impostazione potrebbe quindi diventare superfluo il ricorso a una modifica legislativa al fine di sottrarre dal sin-

5. Verso il controllo sull'attività del Csm come strumento per l'attuazione della Costituzione

Questa ricostruzione non comporta che resti sprovvista di tutela l'eventualità in cui il Csm, nell'esercizio delle attribuzioni costituzionali che ad esso spettano, ecceda, arbitrariamente o irragionevolmente, i limiti delle proprie funzioni, assumendo perciò in modo obliquo decisioni riguardanti i magistrati.

L'ipotesi dell'incorretto esercizio delle proprie funzioni da parte del Consiglio superiore resta infatti attratta nel conflitto di attribuzioni fra il singolo magistrato e il Csm, posto che questa fattispecie, laddove ritenuta fonte di lesione a danno di un altro organo titolare di funzioni costituzionali, rientra tipicamente nel conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato (nella forma del conflitto cd. "da menomazione"⁴⁷).

Il magistrato che ritenga una decisione del Csm che lo riguarda afflitta da irragionevolezza dovrà quindi (non ricorrere al giudice amministrativo deducendone l'eccesso di potere, ma) sollevare conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale sostenendo che l'incorretto esercizio delle proprie funzioni da parte del Consiglio superiore incide sull'adeguato esercizio della funzione giurisdizionale, di cui egli è costituzionalmente titolare.

Questa soluzione (che offre quindi al magistrato due rimedi distinti a fronte delle decisioni del Csm: il ricorso giurisdizionale per violazione di legge, il conflitto di attribuzioni per i vizi di incorretto esercizio del potere) richiede almeno due presupposti: da una parte, la legittimazione del magistrato a sollevare conflitto di attribuzioni in quanto potere dello Stato, presupposto che già sussiste nell'ordinamento costituzionale, in quanto la titolarità della funzione giurisdizionale rende il singolo magistrato organo in grado di esercitare in forma definitiva la funzione giudiziaria, risultando perciò incluso nel novero dei "poteri dello Stato"⁴⁸; dall'altra, che l'incorretto esercizio da parte del Csm delle proprie funzioni in materia di governo della magistratura si riverberi sulla menomazione della funzione giurisdizionale svolta dal magistrato.

Questo secondo presupposto costituisce anche l'elemento che serve a completare l'evoluzione verso la con-

cezione del governo della magistratura come funzione rivolta alla garanzia e all'attuazione dei principi costituzionali: perché ammettendo che le attribuzioni del Csm si configurano come strumenti per l'attuazione delle prerogative della magistratura si può affermare che un esercizio inadeguato di esse è in grado di menomare lo svolgimento della funzione giudiziaria.

Il riconoscimento del ruolo costituzionale del Csm è quindi al tempo stesso condizione e conseguenza dell'identificazione dei limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti, perché il modello che consente di circoscrivere il giudizio amministrativo alla violazione di legge, affidando al conflitto di attribuzioni la verifica del corretto esercizio delle attribuzioni costituzionali del Consiglio, induce anche a consolidare la concezione del governo della magistratura in grado di far superare le rappresentazioni del Csm come organo amministrativo (preposto alla gestione della funzione giurisdizionale intesa quale segmento dell'attività esecutiva) e di valorizzarne il ruolo costituzionale come organo di garanzia della autonomia e indipendenza della magistratura ordinaria.

Concorre del resto a valorizzare il ruolo costituzionale del Csm anche l'asimmetria che, in questo modello, s'instaura fra i requisiti di legittimazione del magistrato che intende ricorrere al giudice amministrativo per eccepire la violazione di legge e i presupposti per l'instaurazione del conflitto di attribuzioni: mentre, infatti, nel primo caso il magistrato agisce sulla base dell'interesse legittimo, di cui è personalmente titolare, all'adozione di provvedimenti conformi alle norme sull'ordinamento giudiziario, nel secondo egli agisce in quanto organo costituzionale per dedurre la menomazione che deriva alla funzione giurisdizionale dall'incorretto esercizio delle funzioni da parte del Consiglio superiore.

Questa asimmetria contribuisce a spogliare la verifica sull'esercizio dell'attività del Csm da possibili ragioni corporative, evitando l'ambiguo intrecciarsi delle aspettative sulla progressione di carriera con l'esercizio delle funzioni di garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura, perché condizione per il conflitto di attribuzioni non è l'asserita compressione di un interesse (di carriera o di ceto), ma la supposta lesione delle prerogative costituzionali.

In questo senso, il riconoscimento dei limiti al sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm come conseguenza della valorizzazione del suo ruolo costituzionale non è

dacato giurisdizionale la valutazione dell'eccesso di potere, come discusso in passato dal Parlamento; cfr. Camera dei Deputati, X Legislatura, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, 31 gennaio 1990, n. 546, pp. 12-13.

47. Su cui v., in generale, P. Veronesi, *I poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999.

48. Cfr., per gli antecedenti della ricostruzione del carattere diffuso del potere giudiziario, A. Pizzorusso, *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, in P. Barile - E. Cheli - S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982. Sulla giurisprudenza costituzionale, v. L. Pesole, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Giappichelli, Torino, 2002.

solo funzionale a garantire l'indipendenza del Consiglio superiore nei confronti degli altri poteri dello Stato⁴⁹: affidando alla Corte costituzionale, in sede di giudizio sul conflitto di attribuzioni, la verifica sul corretto esercizio delle funzioni del Csm la questione riguarda (non più un'aspirazione individuale *versus* una decisione

organizzativa, ma) il difettoso esercizio di una funzione costituzionale a danno di un'altra, e così il controllo sull'attività del Consiglio superiore si trasforma da un'occasione di conflitto fra il magistrato e l'organo di governo della magistratura in uno strumento per l'attuazione della Costituzione.

49. Dato che esso «non può essere sottoposto a limiti nell'esercizio delle attribuzioni ad esso costituzionalmente spettanti: possono essere prefigurati meccanismi di "controllo" affinché non ecceda dall'ambito delle proprie attribuzioni, ma non possono essere posti vincoli e condizioni al momento dell'esercizio delle attribuzioni previste dalla Costituzione»: V. Onida, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri dello Stato*, cit., p. 21.

Soggetti soltanto alla legge. I magistrati e le carriere

di *Riccardo De Vito*

Riemergono le carriere all'interno del corpo professionale e, con queste, l'imprinting verticale della magistratura. Ne risentono l'autonomia della giurisdizione e, al dunque, l'uguaglianza delle persone davanti alla legge. Occorre studiare la patologia per formulare prognosi e trovare antidoti.

1. Umori

Anche i corpi collettivi manifestano istinti, esattamente come gli individui. Non fa eccezione l'ordine giudiziario, all'interno del quale, a distanza di oltre dieci anni dalla riforma dell'ordinamento, soffiano di nuovo gli umori del carrierismo; come se, per dirla con le parole di Franco Cordero, l'antica struttura piramidale avesse ripreso «a orientare il codice genetico»¹ della magistratura.

Dal discorso su questi temi è bene subito allontanare ogni pretesa di estraneità: *nessuno si senta offeso, nessuno si senta escluso*, ammoniva un brano della musica d'autore italiana, i cui versi andrebbero collocati in esergo a queste brevi osservazioni.

All'origine delle nuove derive carrieristiche, trasversali a tutte le componenti culturali della magistratura, si leggono oggi paure e speranze simili a quelle degli anni Cinquanta e Sessanta e queste, a loro volta, generano gli stessi frutti avvelenati. Si chiamano conformismo, mimetismo, clientelismo. Ne fanno le spese l'uguaglianza delle funzioni, l'indipendenza interna ed esterna dell'ordine giudiziario, la qualità e il rinnovamento della giurisdizione, l'attenzione ai diritti (soprattutto quelli dei sottoprotetti).

A un pericoloso *sogno verticale* si lega a doppia mandata un diffuso sentimento di svalutazione del lavoro giudiziario quotidiano, reputato avvilente, poco

gratificante e fonte di rischi professionali. La crisi di ruolo è evidente e si coagula, oltre che in aspettative di carriera, in fughe dal ruolo e dalla toga.

In quest'ultima direzione, norme intensamente simboliche agiscono a fondo sull'immaginario del corpo professionale e dell'opinione pubblica. Si segnala, da ultimo, il comma 469 della legge di Bilancio per il 2018, che, attraverso una prosa anonima di numeri e riferimenti legislativi, cancella il divieto per i componenti togati del Consiglio superiore di assumere incarichi direttivi e fuori ruolo per l'intervallo temporale di un anno dalla scadenza del mandato. La novella è emblematica e la dice lunga sul (dis)valore attribuito al “rientro nei ranghi”.

La politica, dal canto suo, non rimane a guardare. Se da un lato appare tonante contro la degenerazione del sistema delle correnti, dall'altro si dimostra pronta a coltivare a proprio vantaggio le aspirazioni dei giudici a salire velocemente i gradini di una scala che, non dovrebbe più esistere, seppellita dalla Costituzione sotto parole lapidarie: «*i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni*» (art. 107, comma 3, Cost.).

Paga un prezzo altissimo l'autogoverno, posto che, come è stato autorevolmente osservato, «l'attenzione del Csm, al suo interno e anche nella percezione esterna, sembra concentrata quasi esclusivamente sulle nomine e sulla gestione della carriera dei magistrati»².

1. F. Cordero, *I poteri del magistrato*, in *L'indice penale*, 1986.

2. G. Cascini, R. Sanlorenzo, *Il ruolo politico del Csm*, in *Questione giustizia on line*, 29 dicembre 2017, [www.questionegiustizia.it/articolo-il-ruolo-politico-del-csm_29-12-2017.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-ruolo-politico-del-csm_29-12-2017.php).

Cosa è successo? Perché il sogno costituzionale di un potere giudiziario diffuso e orizzontale, in nome del quale si è battuto con successo l'associazionismo giudiziario di sinistra, non esercita più il suo *appeal*?

È possibile invertire la rotta, a partire da un serio investimento sul governo autonomo e sulla responsabilità politica di chi vi verrà eletto, o sono all'opera fattori destinati a schiacciare nuovamente la figura del magistrato su quella del funzionario?

Cosa può raccontare e prospettare la magistratura progressista ad una nuova generazione di magistrati che, nonostante un sistema concorsuale che spinge in avanti l'età di accesso, si dimostra pronta a recuperare valori e orizzonti ideali?

Domande alle quali è impossibile offrire risposte esaurienti e univoche, ma che impongono di indagare con scrupolo i significati nascosti dietro le parole e di porre attenzione alle metamorfosi storiche.

2. Dietro la carriera

L'espressione “carriera dei magistrati” è nozione quasi pigliatutto, tanti essendo i possibili significati riconducibili al suo ombrello semantico.

Senza alcuna intenzione connotativa, il termine viene spesso impiegato quale sinonimo di percorso professionale del magistrato togato. Si rassegna a questo uso persino il sito del Consiglio superiore della magistratura, che con riferimento all'accesso nell'ordine giudiziario discorre di «fasi iniziali della carriera del magistrato: concorso pubblico e tirocinio».

Non è certo quel significato a interessare la prospettiva di questo approfondimento, benché appaia certamente sintomatico che si continuino a utilizzare, nel linguaggio comune e nel gergo tecnico, vocaboli in grado di alimentare ideali lontani anni luce dal disegno costituzionale.

Quando intendiamo fotografare la ricomparsa di quello che è stato definito “nuovo carrierismo giudiziario”³, tuttavia, vengono in gioco altre declinazioni del concetto di carriera, che hanno a che fare con fenomeni quali l'accesso a funzioni giudiziarie ambite, la tensione competitiva verso l'ufficio semidirettivo e direttivo, la rincorsa all'incarico fuori ruolo particolarmente prestigioso.

Tali manifestazioni del modo di intendere la professionalità, assai diverse tra loro, operano però all'unisono, in modo tale da testimoniare il ritorno a un passato fatto di svilimento del prestigio del lavoro giudiziario in sé, ripiegamento burocratico su ciò che

è utile alle proprie aspettative di progressione, rassegnazione ad orientamenti giurisprudenziali dominanti e difensivi, compiacimento dei capi degli uffici, distinzione tra *magistratura alta* e *magistratura bassa*.

Si tratta di un clima oggettivo, che spesso supera la buona fede e l'impegno di quanti lo subiscono o tentano di combatterlo e che rappresenta il precipitato di riforme – in primo luogo quella dell'ordinamento giudiziario – che hanno fallito lo scopo dichiarato di professionalizzazione e crescita dell'intera magistratura.

L'orologio è stato riportato indietro, a un tempo che sembrava superato da lotte politiche che hanno provato – in parte sono riuscite – ad avvicinare l'impronta della magistratura al suo profilo costituzionale.

Conviene fare memoria di quelle lotte, se si vuole assumere la responsabilità di immaginare un futuro diverso.

3. Un esercizio di memoria

La battaglia culturale contro la gerarchia nell'ordine giudiziario culmina nella legge 25 luglio 1966 n. 570 (cd. legge Breganze) sulle nomine a magistrato di Corte di appello e nella legge 20 dicembre 1973 n. 831 (cd. “Breganzone”) sulle promozioni in Cassazione.

L'introduzione dei “ruoli aperti” realizzata con quegli strumenti – a distanza di un notevole lasso temporale dalla legge 24 maggio 1951 n. 392, che aveva eliminato i gradi sostituendoli con le qualifiche di magistrato di tribunale, appello e cassazione –, costituisce un passo in avanti deciso nel percorso di abbattimento della carriera. Niente più concorsi ed esami di merito interni, ma passaggio automatico da una qualifica all'altra (con i conseguenti effetti giuridici ed economici) a seguito del raggiungimento di un certo livello di anzianità e di una apposita valutazione di professionalità, in maniera del tutto irrelata dal conferimento delle funzioni.

Non si può fare a meno di menzionare, in questo ordine di ragionamenti, 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).

Il quadro delineato da quelle novità legislative, di primo acchito, potrebbe sembrare il trionfo di spinte corporative interessate a sbarazzarsi del problema del merito. È vero l'esatto contrario, dal momento che

3. D. Stasio, *Csm e nuovo carrierismo: una sfida sul filo del rasoio*, in *Questione giustizia on line*, Rubrica Controcanto, 19 settembre 2017, www.questionegiustizia.it/articolo/csm-e-nuovo-carrierismo_una-sfida-sul-filo-del-rasoio_19-09-2017.php.

si tratta di una tappa fondamentale nel processo di rottura con un passato ingannevolmente meritocratico e di realizzazione di una magistratura orizzontale ed egualitaria, conforme al precetto costituzionale di distinzione soltanto per funzioni.

È stato magistralmente sottolineato che «la meritocrazia, tesa com'è a dispensare riconoscimenti, economici o di carriera, a chi ne viene ritenuto meritevole, è la proiezione di una magistratura organizzata gerarchicamente che punta sulla *selezione*»⁴, disinteressata, pertanto, al perseguimento della crescita dell'intera categoria. Dietro al meccanismo della selezione, infatti, agisce l'idea pericolosa che esista una magistratura superiore, dedita a funzioni qualificate e di valore, e una magistratura inferiore, buona soltanto per lo smaltimento degli affari giudiziari nelle aule di primo grado.

Per vedere appieno gli effetti deleteri del sistema meritocratico sono consultabili con vantaggio i giudizi negli scrutini degli esami di merito interni, analizzati da par suo da un giurista campione della demistificazione⁵. Ci si rende conto facilmente che ad essere privilegiati non sono realmente i migliori, ma gli omogenei allo stile e alle idee dominanti delle commissioni giudicatrici, composte per intero da rappresentanti della magistratura di legittimità, a sua volta maggiormente omologata agli indirizzi culturali dell'*establishment* politico. In quelle prove, infatti, resta al palo l'infedele alle massime, lo *storico-motivante* (appellato con l'epiteto di “fattista”), il disattento alla selezione dei processi in ragione della produzione di titoli, il giudice di frontiera. La selezione premia il conformismo, che cresce sui lieviti costituiti dalla speranza di progredire in prestigio e risorse economiche e dalla paura di rimanere indietro.

Gli interventi riformatori prima citati, viceversa, agiscono in direzione opposta e plasmano culture conformi alla Costituzione. Non accade d'un tratto, ma man mano si liberano energie per il lavoro giudiziario quotidiano, si restituisce pari dignità alle funzioni giudiziarie – tutte involgenti profili vitali e diritti fondamentali della persona –, si riporta in auge la centralità del lavoro al banco (con buona pace dei famigerati titoli) e, con esso, l'autonomia della giurisdizione.

Senza questa ridefinizione del percorso professionale non sarebbe stato possibile vedere lo sviluppo del giudice del lavoro, del “pretore d'assalto”, del magistrato di sorveglianza. Le loro materie e i loro interessi culturali erano fuori del recinto del proficuamente spendibile nella costruzione della carriera.

Libero 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.

Tutti episodi, questi appena citati, da cui scaturiranno processi importanti non solo nell'ottica di una storiografia minuta del giudiziario – dalla analisi di quelle arance, ad esempio, nascerà il primo processo in materia di inquinamento da reflui industriali in Sardegna, mentre al carburante è legato il celebre scandalo del petrolio⁶ –, ma per la dimostrazione di ciò che significa un'organizzazione giudiziaria orizzontale in termini di controllo di legalità ed emancipazione degli interessi dei soggetti deboli e sottoprotetti.

All'esito del processo riformatore, tensioni agonistiche permangono soltanto nella corsa agli uffici direttivi, ma la regola dell'anzianità, benché spesso abbandonata in favore di criteri politici più che attitudinali, calмира la competizione.

Questo ideale di potere diffuso, tuttavia, è andato in crisi, in ragione di molteplici fattori che è bene provare a esaminare.

4. Normalizzazione e autonormalizzazione

La tendenziale realizzazione di una “magistratura di uguali” ha comportato maggior efficacia nel controllo di legalità dell'azione dei poteri pubblici e dell'iniziativa economica di larghi settori del mercato e dell'imprenditoria. Ne è scaturita, in epoca successiva al disfacimento della cd. “prima Repubblica”, una fase di reazione all'intervento giudiziario, plasticamente consolidatasi nella narrazione, tanto sugge-

4. L. Pepino, *Forti con i deboli*, Bur Rizzoli, Milano, 2012, p. 49.

5. L'analisi proposta si deve ancora a F. Cordero, *Procedura penale*, Milano, 1995, p. 120. Il paragrafo dedicato ai giudizi negativi negli scrutini nel periodo 1964/1965 è significativamente intitolato *Tecnocrazia della parola*, per descrivere «lo stile della Corte». Viene riportato un esempio di alto valore istruttivo: l'*incipit* della sentenza che, sulla base di una lettura distorsiva dell'art. 51 cod. proc. pen., «aveva alterato le competenze nell'affare delle bombe milanesi a Piazza Fontana».

6. La vicenda delle arance è in M. Almerighi, *La storia si è fermata. Giustizia e politica. La testimonianza di un magistrato*, Roma, 2014. Di questa storia dei primi anni Settanta, che ha interessato importanti industrie del distretto del sud Sardegna, è interessante anche notare i rilevanti tentativi di interferenza, falliti, posti in essere dai capi degli uffici, commentati con eccezionale efficacia polemica da C. Brusco, in *Quale Giustizia*, 31/1975.

stiva quanto poco veritiera, dello scontro tra magistratura e politica e del “governo dei giudici”.

In questa delicata contingenza storica si assiste ai primi tentativi di ripristino di una organizzazione giudiziaria verticale e gerarchica, più facilmente addomesticabile attraverso il semplice controllo dei livelli superiori.

L'idea di riproposizione dei gradi (sotto l'aspetto di classi stipendiali) e dei concorsi interni per titoli ed esami è coltivata nella riforma ordinamentale promossa dal ministro Castelli negli anni compresi tra il 2002 e il 2006 e soltanto una ferma opposizione della magistratura associata, rimbalzata nell'opposizione politica, è riuscita a ottenere il congelamento della legge approvata dal Parlamento e la sua sostituzione.

Tra prove di spallate e tentativi di autoriforma espressi dalla stessa magistratura – quest'ultima con l'intento di presidiare la propria indipendenza, perseguire una crescita della credibilità professionale dell'intera categoria e prevenire nuovi assalti dall'esterno – si giunge, così, alla riforma dell'ordinamento del 2007.

Il cambiamento, per diversi motivi, si colloca al di sotto delle aspettative, ma opera comunque trasformazioni importanti.

All'abbandono del previgente sistema basato sull'attribuzione di qualifiche si accompagna l'introduzione della vigente disciplina, basata su valutazioni quadriennali di professionalità che segnano il percorso professionale sin dall'ingresso in magistratura e si arrestano al ventottesimo anno di servizio con la settima valutazione.

Si trattava, in origine, di un impianto basato sullo scardinamento del rapporto tra valutazione di idoneità periodica e attribuzione della qualifica (le valutazioni in passato erano in sostanza tre e coincidevano con il passaggio di qualifica) e, dunque, di un intervento riformatore mirato al monitoraggio della professionalità dei magistrati nella logica dello svuotamento del concetto stesso di carriera e nel rispetto delle prerogative di indipendenza. Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, si sottolinea il mantenimento del complesso meccanismo di valutazione all'interno del sistema di autogoverno.

Inutile, in questa sede, prendere in esame tutte le caratteristiche del sistema. È sufficiente ricordare che le valutazioni, basate sui parametri della capacità, della laboriosità, della diligenza e dell'impegno (definiti dalla legge e meglio specificati nella normazione secondaria del Consiglio), sono affidate al circuito

rappresentato dai dirigenti degli uffici, dai Consigli giudiziari, dal Consiglio superiore della magistratura. Tre le valutazioni possibili: positiva, non positiva, negativa; la reiterazione di quest'ultima conduce all'esonero del magistrato.

Il riferimento politico e giuridico della nuova disciplina è senza dubbio negli artt. 107, comma 3 e 97, comma 1, della Costituzione e l'idea di fondo «è quella secondo cui l'esistenza di magistrati neghittosi, impreparati, privi del necessario equilibrio – pochi o molti che siano – mina gravemente l'efficienza del servizio e richiede, conseguentemente, interventi puntuali e drastici⁷».

L'intento sotteso alla riforma, dunque, è quello di favorire una crescita di qualificazione professionale e culturale dell'intera categoria, al fine di contrastare ogni tentativo di delegittimazione della magistratura (favorito da cadute gravi di professionalità, soggettivismi, protagonismi) e di presidiarne l'indipendenza.

Fin qui tutto bene, al netto di un giudizio critico sulla quasi totale oblitterazione del “punto di vista esterno” nelle fonti di conoscenza utilizzabili nelle verifiche.

Accade, però, che il sistema, rimasto identico nella forma, ha lentamente modificato la sua sostanza e, di pari passo, il suo impatto sulla magistratura, ridefinendone il profilo in ottica non conforme alle aspettative riformatrici, né al progetto costituzionale.

Balzano agli occhi alcuni di questi mutamenti effettivi, sui quali l'analisi deve necessariamente soffermarsi.

5. *Sine spe ac metu?*

È indubbio che su questo modellarsi del sistema del controllo di professionalità secondo schemi distanti dall'intenzione riformatrice abbiano inciso in maniera negativa due fattori: la logica statistico-quantitativa applicata alla valutazione del lavoro giudiziario e l'emersione del valore preponderante della relazione del capo dell'ufficio nei giudizi.

Il combinarsi di questi due elementi ha fatto crescere a dismisura un vasto e capillare meccanismo burocratico/formale di controllo del lavoro dei magistrati e della loro stessa attività provvedimentale; un meccanismo del tutto inadatto a setacciare i realmente non idonei (le valutazioni negative si contano sulle dita di una mano), ma che in compenso ha rafforzato il potere dei capi degli uffici e ha creato di nuovo un clima di timore e speranza nei valutati⁸.

7. L. Pepino, *Quale giudice dopo la riforma dell'ordinamento giudiziario?*, in questa *Rivista*, Franco Angeli, Milano, n. 4, 2007, p. 13.

8. Sviluppano in maniera approfondita e critica questi argomenti L. Ferrajoli, *Associazionismo dei magistrati e democratizzazione dell'ordine giudiziario*, in questa *Rivista* trimestrale, 4/2015, pp. 178-184, www.questionegiustizia.it/rivista/pdf/QG_2015-4_24.pdf e G.

Se a questi motivi di fondo uniamo la ristrutturazione in senso gerarchico e verticistico di alcuni uffici (in particolare quelli di procura) e l'oppressione generata da carichi di lavoro imponenti e mal distribuiti, i risultati sono presto tratti: le statistiche comparate esigono tempi di lavoro veloci e standardizzati; questi, a loro volta, agevolano conformità alle massime e affossano lo scandaglio critico; i rischi della valutazione negativa inoculano nell'organizzazione giudiziaria condiscendenza al capo dell'ufficio e ai suoi progetti organizzativi e tabellari.

Non sono trascurabili, poi, gli effetti pericolosi di un altro spezzone della riforma dell'ordinamento giudiziario, inerente alla tipizzazione degli illeciti disciplinari. Ben lungi dal garantire un maggior controllo dell'iniziativa disciplinare e dal favorire una migliore e più efficace difesa degli incolpati, la tassatività degli illeciti ha finito per costruire macchine formali inesorabili nel colpire le negligenze lievi e i ritardi nel deposito dei provvedimenti, e del tutto farraginose e inutilizzabili nel perseguire opacità e scadimenti di professionalità.

In questo stato di cose, la rappresentanza politica della magistratura, a tutti i livelli del governo autonomo, o finisce per prestarsi a un progetto di protezione corporativa (diffusa o riservata agli aderenti) o tende ad essere percepita automaticamente come parte e causa del problema.

Battersi per uscire dalle secche di quest'alternativa è il compito difficile che spetta alla futura componente consiliare della magistratura progressista.

Occorre in primo luogo prendere consapevolezza del fatto che la trasformazione e l'estensione di quei meccanismi di controllo burocratico-formale, ai quali si è accennato, hanno asfissiato l'autonomia della giurisdizione e ridotto il tasso di indipendenza interna dell'ordine giudiziario. Di frequente ciò è avvenuto senza che si manifestasse alcun significativo vantaggio in termini di descrizione e valorizzazione di alcune delicate esperienze giudiziarie – ascolto dei minori, colloqui con i detenuti, tentativi di conciliazione, tanto per citarne alcune –, le quali spariscono dall'orizzonte della valutazione quantitativa.

Non si tratta, dunque, di aprire ora le porte a un progetto corporativo e di difesa dei non meritevoli, ma di ricreare le condizioni per un esercizio meno esposto a rischi di condizionamento della giurisdizione. In altre parole, l'imperativo dovrebbe essere quello di restituire la scena all'importanza e alla gratificazione del lavoro giudiziario quotidiano e di

rigenerare un'autentica capacità attrattiva della toga.

Ne trarranno benefici gli orientamenti critici, il dialogo con le giurisdizioni sovranazionali, il coraggio interpretativo, l'attività di rimessione alla Corte costituzionale.

Sul tema peculiare della proposizione delle questioni di legittimità costituzionale è opportuno soffermarsi. Si tratta, infatti, di un punto di vista strategico per osservare il cambiamento del panorama e della fisionomia della magistratura.

La riflessione non nasce da analisi statistiche, ma qualitative, e dunque potrà scontare un certo livello di imprecisione. È innegabile, tuttavia, che gli incidenti di costituzionalità più rilevanti, negli ultimi tempi, vengano sollevati dalle “giurisdizioni superiori”, in particolare dalla Corte di cassazione. Non è una colpa del magistrato di primo grado, ma certamente questo slittamento verso l'alto del controllo di costituzionalità rappresenta il portato di quel ripiegamento (talvolta inevitabile) del lavoro giudiziario su posizioni di smaltimento dei carichi e della domanda di giustizia in modo tendenzialmente indifferente ai valori.

E dire che proprio la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale – con ordinanza non impugnabile, dunque non soggetta al controllo e alle interferenze delle istanze superiori – aveva agito quale strumento di democratizzazione dell'ordine. Riecheggia l'argomentare di Giuseppe Borrè: «La azionabilità del giudizio di legittimità costituzionale ha dunque operato come fattore di forte accentuazione del carattere diffuso della funzione giurisdizionale, come elemento di *perifericità democratica*, e quindi come una delle ragioni di messa in crisi della vecchia concezione piramidale della magistratura. Non è casuale la coincidenza storica fra la stagione della fioritura delle grandi questioni di legittimità costituzionale sollevate dai pretori (anni '60) e l'avvio della lotta associativa contro la carriera⁹». Parole cristalline, ma che ora spiegano *a contrario* la loro efficacia descrittiva, per testimoniare la ripresa dell'*imprinting* verticale.

È sempre più urgente, pertanto, la necessità di invertire la rotta, nella consapevolezza che tutto quello che non faremo sul piano politico e culturale creerà le condizioni per l'avanzamento di chi propone soluzioni basate sul piano del favore personale, del privilegio, del clientelismo.

Gli strumenti di azione, al di là dell'intervento sulla leva legislativa – con la quale pure un Consiglio che voglia recuperare a tutto tondo il suo ruolo di orientamento politico dovrà saper interagire – potranno

Cascini, *La crisi dell'associazionismo giudiziario tra caduta degli ideali e riemergere delle carriere*, sempre in questa Rivista trimestrale, 4/2015, pp. 185-190, www.questionegiustizia.it/rivista/pdf/QG_2015-4_25.pdf.

9. G. Borrè, *Indipendenza e politicità della magistratura*, in P.L. Zanchetta (a cura di), *Governo e autogoverno della magistratura nell'Europa occidentale*, Milano, 1987, p. 148.

essere i più diversi, e non è questa certo la sede per indicarli.

Certamente, appare indifferibile il soddisfacimento dell'esigenza di un allentamento dei criteri statistici di controllo del lavoro giudiziario, attraverso una ridefinizione dei parametri di valutazione che si discosti finalmente dalla logica di *performance*. Allo stesso tempo, è improcrastinabile un intervento volto a ridurre l'aumentato peso del parere del capo d'ufficio nella procedura di valutazione, al fine di garantire una più libera interlocuzione dei magistrati dell'ufficio con i dirigenti e un esercizio meno preoccupato e, per così dire, “trattenuto” delle funzioni.

Del resto, il peso dei vertici e la ristrutturazione in senso gerarchico di alcuni uffici costituisce l'altra faccia della minaccia all'uguaglianza dei magistrati. Su questi argomenti dovrà ora convergere il discorso.

6. Dirigenti o capi?

Sul ritorno in auge di una sorta di “diritto alla carriera” incide la fascinazione dell'incarico direttivo, ancora percepito in termini di prestigio personale più che di servizio. Nella tensione dialettica tra l'ideale di una dirigenza in grado di perseguire gli obiettivi dell'art. 97 Cost. e l'opposta visione del ruolo di vertice come punto di arrivo della costruzione del *curriculum*, quest'ultima opzione torna a prevalere.

Le prassi, infatti, hanno preso una piega diversa dagli orientamenti culturali che hanno innervato la riforma ordinamentale del 2006/07 in tema di accesso, struttura e funzione degli incarichi direttivi.

Non è questa la sede per ripercorrere l'itinerario politico che è culminato nell'abbandono dell'anzianità senza demerito quale parametro prevalente di scelta dei dirigenti e nel superamento della loro tendenziale inamovibilità. Altri approfondimenti di questo obiettivo della Rivista trattano in maniera rigorosa e stimolante la questione, la sua evoluzione storica e gli esiti distanti dalle ragioni sottese alla riforma¹⁰.

La traiettoria analitica che qui interessa evidenziare, piuttosto, ha ad oggetto il complesso di fattori che hanno ancora una volta fatto della dirigenza qualcosa di temuto e di agognato allo stesso tempo. Qualcosa che agisce sia conformando in senso gerarchico la magistratura sia instillando l'aspirazione di salire i gradini della piramide.

L'opinione ancora dominante è che alle posizioni apicali sia indissolubilmente connesso uno *status* superiore rispetto a quello del magistrato che esercita funzioni giudiziarie. Superiore, non diverso: qui sta il punto di crisi non risolto dalle riforme, dalle scelte normative di secondo grado e dall'agire dell'autogoverno.

La diffusione e la popolarità di un tale modo di guardare ai capi degli uffici sono ascrivibili a motivi diversi e tra loro sovrapposti.

Agisce in questa direzione, senza dubbio, l'emersione di un vero e proprio circuito separato della dirigenza. La rivoluzione normativa della temporaneità degli incarichi – conferma dopo il primo quadriennio e permanenza massima di otto anni nell'incarico presso lo stesso ufficio – si è di fatto assestata sulla versione della temporaneità di sede. È regola, ormai, che il dirigente di un ufficio, al termine del proprio incarico (in molti casi anche prima), passi ad altro e di frequente superiore ruolo apicale e che dalla dirigenza non si torni indietro. Questo punto di arrivo è a sua volta favorito da due circostanze: il considerevole fallimento delle procedure di conferma e l'imbrigliamento della discrezionalità del Consiglio in regole tendenzialmente rigide di valutazione comparativa tra aspiranti.

La sostanziale inefficacia delle verifiche intermedie non è soltanto ascrivibile al dato numericamente esiguo delle mancate conferme, ma anche ad altre cause. Nella traiettoria di questo approfondimento è importante segnalarne almeno una, inerente alla carenza e alla scarsa eloquenza delle fonti di conoscenza. Ancora oggi – salvo un parziale intervento riequilibratore del Testo unico dirigenza del 2015¹¹ – il parere è incentrato su materiali conoscitivi più idonei a verificare il profilo quantitativo dello smaltimento della domanda di giustizia (aspetto di cui non si vuole mettere in ombra l'essenzialità), che a testimoniare l'autorevolezza culturale, l'indipendenza da condizionamenti e il positivo coordinamento dei magistrati¹².

In relazione a questi aspetti si sente la mancanza di una seria valutazione dal basso, vale a dire proveniente dai magistrati dell'ufficio. Questi ultimi da un lato scontano il paradigma quantitativo, che plasma la verifica dei dirigenti (oltre che la loro) e che, in un effetto a cascata, li chiama a rispondere dei numeri che il capo deve esibire; dall'altro perdono ogni serio diritto di parola sull'andamento dell'ufficio, sul ruolo servente del dirigente, sull'adozione di prassi di partecipazione e interlocuzione.

10. Il riferimento è a R. Sanlorenzo, *Le nomine dei dirigenti: banco di prova per la difesa dell'autogoverno*, in questo numero, pp. 66 ss.

11. Il riferimento, in particolare, è alla Parte IV, dedicata alla *Procedura di conferma quadriennale* e al comma 2 dell'art. 87, che prevede la facoltà del Csm di assumere ulteriori elementi di conoscenza oltre a quelli previsti specificamente dal comma 1 del medesimo articolo.

12. Per un approfondimento esteso sulle procedure di conferma si rinvia a M. Guglielmi, *Le conferme quadriennali*, in questa *Rivista trimestrale*, Franco Angeli. Milano, n. 2-3, 2013, pp. 248-262.

La sterilizzazione delle procedure di conferma – in aggiunta a quanto detto a proposito delle valutazioni di professionalità – rende poi un pessimo servizio al testo unico dirigenza e a quell’irrigidimento della discrezionalità del Consiglio in regole di comparazione poco flessibili. Se la sperimentazione in un incarico semidirettivo o direttivo di un ufficio di piccole e medie dimensioni diviene titolo preferenziale per il conferimento di incarichi via via più importanti, è decisivo che questa sperimentazione in sede comparativa venga valutata a tutto tondo, nella sua effettiva portata.

E qui viene il punto dolente. Lo “speciale rilievo” accordato in sede di nomina alle pregresse esperienze semidirettive e direttive, nonché a tutta una serie di altri indicatori dell’attitudine direttiva (esperienze di collaborazione nella gestione degli uffici, deleghe organizzative, esperienze ordinamentali, tanto per citarne alcuni), rischia di promuovere nelle mentalità del corpo professionale la spinta a una sorta di corsa all’accumulo di tali indicatori, come fossero mattoni fondamentali della carriera. Fatto tanto più grave nel momento in cui questi mattoni, come detto, vengono semplicemente contati e non pesati nel loro valore. La strada per il *cur-sus honorum* è tracciata in maniera indelebile.

Da queste considerazioni scaturisce un’altra, strettamente collegata. Le più rigorose regole che guidano il giudizio di comparazione tendono a ricostruire i gradini della carriera, ma dovrebbero bilanciare questo effetto con un vantaggio: favorire la leggibilità, la comprensione e la trasparenza del percorso motivazionale che sorregge la scelta del dirigente. Tale leggibilità, tuttavia, svanisce nel momento in cui le fonti di conoscenza rimangono mute, il vaglio sulla reale portata degli indicatori è obliterato e il Consiglio può adottare scelte difformi da quelle indicate nei parametri di comparazione senza oneri motivazionali adeguati¹³. La sensazione diffusa, in questi casi, è quella di un esercizio arbitrario della discrezionalità, legato a logiche clientelari, spartitorie e politiche e non alla selezione del più adeguato, con buona pace (ancora una volta) della meritocrazia invocata nella relazione introduttiva al Testo unico del 2015. Il poco trasparente esercizio della discrezionalità, a sua volta, oltre che innescare sfiducia nell’autogoverno e tentazioni clientelari, getta ombre sull’indipendenza e sull’autorevolezza delle nomine.

L’analisi sin qui condotta, come visto, prende in esame alcune ragioni dell’incremento di potere dei capi degli uffici riconducibili al circuito dell’autogoverno e al tradimento della svolta culturale promessa dalla riforma ordinamentale degli anni 2006 e 2007.

Vi sono, tuttavia, altri fattori che operano nella metamorfosi del dirigente.

Uno è senza dubbio legato alla ristrutturazione in senso verticistico di alcuni uffici, in particolare quelli di Procura e di Procura generale¹⁴.

A questo proposito non si può fare a meno di sottolineare che alle soluzioni gerarchiche adottate dal decreto legislativo 106/2006 – in parte temperate da un successivo intervento legislativo dello stesso anno e ora ancor più attenuate dalla circolare del Consiglio del novembre 2017 – si accordano scelte legislative delicate.

L’attualità induce a spostare l’attenzione dai procuratori della Repubblica ai procuratori generali e porre lo sguardo su una costellazione di norme: i riformati articoli 407, comma 3-bis e 412 cod. proc. pen., in materia di avocazione obbligatoria, e l’articolo 6 del d.lgs 106/2006, in tema di vigilanza dei procuratori generali sul corretto e uniforme esercizio dell’azione penale, possono agire quali strumenti per rendere più efficiente e conforme al precetto costituzionale l’esercizio dell’azione penale, ma possono anche costituire un potente fattore di verticalizzazione nella determinazione dei criteri di priorità e nel controllo dell’attività dei sostituti delle Procure.

In relazione all’obiettivo di queste note sulla carriera dei magistrati, la complessa tematica dell’organizzazione degli uffici può essere soltanto accennata, meritando un ben diverso livello di approfondimento. Deve essere rimarcato, tuttavia, che il peso del dirigente non è variabile indipendente dal disegno organizzativo dell’ufficio.

Fatte tali considerazioni, è il momento di ipotizzare qualche rimedio alla deriva verticale e carrieristica che torna a pervadere la magistratura.

7. Antidoti

Sono stati proposti solo alcuni tentativi di lettura, indubbiamente parziali e limitati, del fenomeno del carrierismo di ritorno e della riproposizione della distinzione tra una *magistratura alta* e una *magistratura bassa*.

13. Alcuni casi eclatanti sono analizzati in maniera approfondita in E. Maccora, *Il Consiglio superiore della magistratura, la magistratura, la discrezionalità ed il criterio attitudinale della specializzazione nelle funzioni per la selezione dei dirigenti degli uffici minorili*, in *Questione giustizia on line*, Rubrica Cronache fuori dal Consiglio, 11 settembre 2017, www.questionegiustizia.it/articolo/il-consiglio-superiore-della-magistratura-la-discr-11-09-2017.php.

14. Riflessioni più articolate sul tema si trovano in questo numero di questa *Rivista* e in particolare in V. Fazio, *Uffici inquirenti, autogoverno e ruolo politico del Csm: non è mai troppo tardi?*, pp. 97 ss.

Più arduo è provare a ipotizzare antidoti, azioni positive che muovano in direzione contraria rispetto a quella criticata.

Qualche tassello di un possibile progetto di cambiamento è stato esaminato nello svolgimento di questo approfondimento, a partire dall'esigenza di ridefinire il sistema di valutazione della professionalità secondo impostazioni più adeguate alla valorizzazione delle esperienze giudiziarie e meno assoggettate alla logica produttivistica e alla centralità del parere del capo dell'ufficio. Restituire dignità al lavoro giudiziario, senza cedimenti alla difesa a priori della corporazione, è l'arduo bilico sul quale devono incamminarsi la magistratura progressista e le sue componenti in autogoverno.

Se questo obiettivo sarà raggiunto, ne trarranno beneficio il vitalismo dell'associazionismo giudiziario e – in stretto rapporto di causalità – la capacità di iniziativa politica del Consiglio. Urge, infatti, la ripresa di impulso sul terreno della politica giudiziaria e del diritto e la fuoriuscita dal recinto – pur essenziale – delle nomine e della scelta dei capi degli uffici.

Certamente abbiamo ancora di fronte, intatto, il problema della selezione della “buona dirigenza”. Non è possibile esaminare tutte le proposte in campo, a partire da quelle volte a restituire ai magistrati degli uffici un maggior potere di scelta, almeno nel settore dei semidirettivi.

Una considerazione, tuttavia, appare importante: la “buona dirigenza” contribuisce in maniera essenziale al funzionamento del servizio giustizia, ma la “cattiva dirigenza” – quella che rischia di apparire condizionata e governabile – lo uccide in culla. L'impegno nella trasparenza dei percorsi motivazionali, nel miglioramento dello spettro, dell'efficacia e dell'accessibilità delle fonti di conoscenza deve servire anche a questo: evitare nomine che possano essere o sembrare il portato di logiche di compromesso, di cedimenti alla politica, di spartizione. Sarebbe già un risultato sostanzioso.

Un'ulteriore riflessione, in ultimo, deve essere affrontata.

Incrementare l'autogoverno diffuso non vuol dire soltanto ricostruire la credibilità del circuito della rappresentanza. Questo è certamente un passaggio decisivo e non può che essere intrapreso attraverso la rivitalizzazione della cultura della responsabilità politica. È un *leit motiv* che percorre tutto questo numero ed è il vero banco di prova del prossimo Consiglio. È

indispensabile anche uno slancio ulteriore, che può venire soltanto da quello che, in termini emotivi più che politici, si potrebbe definire “valore dell'esempio”. La riconquista dei dirigenti a una funzione servente passa inevitabilmente attraverso le prassi e le dimostrazioni sul campo dei dirigenti; allo stesso modo, la rinnovata capacità attrattiva del lavoro giudiziario scaturisce dalla riscoperta dell'importanza dell'impegno negli uffici di primo grado e di frontiera. È una questione realmente strategica per la magistratura progressista, che deve avere chiara la decisività della sfida.

Ogni ipotesi di trasformazione dello stato delle cose, infatti, non può che prendere le mosse dalla consapevolezza dei rischi ai quali le derive sopra descritte espongono l'autonomia del potere giudiziario.

Molti rilievi sono stati effettuati con riferimento al profilo interno, ma è evidente che anche l'indipendenza esterna viene messa a repentaglio dalle ambizioni di carriera e dalla ristrutturazione in senso piramidale della magistratura. Per forza di cose questi fattori agiscono in modo da cambiare le modalità e il livello di interlocuzione con il ceto politico. La pervasività della componente laica del Consiglio in sede di nomine è l'esempio di un tale cambiamento di paradigma e, sullo stesso piano, si possono collocare il trattenimento in servizio con decreto legge del primo presidente e del procuratore generale, nonché la norma della legge di stabilità che elimina il divieto per i componenti togati del Consiglio di assumere incarichi direttivi e fuori ruolo. Sono avvisaglie di una preoccupante centralizzazione del potere e su tali argomenti, quando si parla del timore di non essere e apparire imparziali, occorrerebbe ragionare. Di qui, dunque, deve partire la spinta per costruire un credibile programma di innovazione.

Vi è una nuova generazione di magistrati che manifesta di credere fortemente nella struttura democratica del potere giudiziario, così come sancita dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza sui conflitti di attribuzione, sulla quale è bene tornare: «i singoli organi giurisdizionali, esplicitando le loro funzioni in situazione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita, sono da considerarsi legittimati – attivamente e passivamente – ad essere parte dei conflitti di attribuzione» (tra le tante, Ord. 228 e 229 del 17 luglio 1975)¹⁵.

Si deve restituire a questi magistrati il fascino della mobilitazione che scaturisce dal sogno di una magistratura con *un solo padrone*¹⁶: la Costituzione.

15. La rilevanza della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di conflitti di attribuzione sul piano della definizione di una magistratura corrispondente ai precetti costituzionali di cui agli artt. 101, comma 2 e 107, comma 3, Cost. è sottolineata, proprio con riferimento alle ordinanze citate nel testo, in G. Silvestri, *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente*, in *Diritto pubblico*, 2/2003.

16. *Un solo padrone* è il titolo di un articolo di Marco Ramat: compare nel primo numero di *Quale giustizia*, La Nuova Italia, Firenze, 1970, e con parole indelebili traccia una via. Da riprendere.

Le nomine dei dirigenti: banco di prova per la difesa dell'autogoverno

di Rita Sanlorenzo

Attraverso l'uso coerente e trasparente del potere di scelta discrezionale dei dirigenti passa la difesa dell'indipendenza della magistratura e dell'orgoglio del suo autogoverno

1. Storia (in pillole) di una transizione

La questione dell'individuazione e della scelta del “miglior dirigente” per l'ufficio da parte del Csm non è sorta certo a seguito della riforma dell'ordinamento giudiziario portata a termine nel 2006. La consapevolezza della centralità della questione si è rafforzata nel corso degli anni, e poi dei decenni, via via che andava crescendo una cultura comune che vedeva nella migliore organizzazione del servizio, e dunque nella sua resa più efficiente, un obiettivo imprescindibile al fine della realizzazione del dovere costituzionale dell'art. 97. Il nodo sensibile si è rivelato espressamente a partire dagli anni '90, grazie in particolare all'elaborazione della magistratura associata¹, non più tanto nell'attenzione specifica verso le ipotesi di gestione opaca ed insindacabile del fronte più genuino dell'attività giurisdizionale, ma nel rilievo da dare alla necessità di organizzare e dirigere le risorse materiali e umane dell'ufficio, nell'ottica del perseguimento del buon andamento dello stesso².

Le elaborazioni che hanno preso le mosse da questa comune presa d'atto hanno portato all'acquisizione di alcuni dirompenti capisaldi capaci di sovvertire lo *status quo*: l'abbandono della prevalenza del criterio dell'anzianità nella scelta del dirigente,

e l'attribuzione all'autogoverno della responsabilità sia dell'individuazione del candidato più idoneo per il posto specifico, sia del controllo successivo del suo agire sino al compiersi dell'incarico, temporalmente delimitato. Su questi criteri regolativi si sarebbe potuta reggere la costruzione della funzione dirigenziale non più come attribuzione di *status*, ma come tassello del più ampio quadro ispirato alla nozione della giurisdizione come servizio.

A seguire, la storia degli anni più recenti: la riforma legislativa del 2006 (d.lgs n. 160) ha accolto l'impianto generale delle proposte attribuendo al Consiglio superiore, ed anzi al circuito complessivo dell'autogoverno, la responsabilità di una scelta che si affida alla valutazione del singolo secondo i parametri del merito e delle attitudini. La normazione secondaria ha conosciuto poi una veloce e rapida evoluzione, attraverso l'emanazione di “Testi unici” susseguirsi a non lunga distanza di tempo, segno della ricerca di aggiustamenti capaci di superare, o di ridurre, le criticità introdotte dall'applicazione del nuovo sistema.

Se il Testo unico del 2010 in realtà mirava alla razionalizzazione della produzione di normativa secondaria sin lì generata dalla necessità di dare attuazione alle linee dettate dalla legge di riforma, nonché ad una semplificazione delle procedure per il conferimento degli incarichi³, il nuovo Tu del 2015 dichiara maggio-

1. Ed in specie di Md. V. tra gli altri, E. Paciotti, *La questione dei dirigenti degli uffici giudiziari*, in *La professione del giudice*, Milano, 1985, pp. 173 ss.; della stessa A., *I dirigenti degli uffici giudiziari*, in *L'organizzazione della giustizia: servizio o disservizio?*, Milano, 1994, pp. 207 ss.

2. C. Viazzi, *I quadri dirigenti oggi, tra giurisdizione e organizzazione*, in questa Rivista, Franco Angeli, Milano, n. 2-3, 2013, p. 168.

3. G. Campanelli, *Nuovo Testo unico sulla dirigenza giudiziaria: possibili effetti sul limite del sindacato giurisdizionale*, in www.que-

ri ambizioni. Premessa l'intenzione di «garantire esigenza di trasparenza, comprensibilità e certezza delle decisioni consiliari» nell'esercizio di quell'ampia discrezionalità attribuita legislativamente al Consiglio, procede alla ridefinizione degli indicatori di idoneità direttiva, specificandone la tipologia e introducendo differenziazioni a seconda della natura dell'incarico, mirando anche a «porre nuove e chiare regole del giudizio di comparazione tra aspiranti». Ribadisce il principio secondo cui l'anzianità non rileva quale parametro di valutazione ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali, ma la durata della positiva esperienza professionale deve valere quale criterio di “validazione” dei requisiti delle attitudini e del merito, dei quali attesta lo specifico valore. Solo nel caso in cui la valutazione comparativa fra due o più aspiranti al medesimo incarico si concluda con giudizio di equivalenza dei rispettivi profili professionali, alla maggiore anzianità nel ruolo della magistratura è dato rilievo, dunque in via meramente residuale.

Fra le molte accuse che vengono mosse alla normativa secondaria di più recente approvazione vi è quella di legittimare (di sollecitare, anzi) il magistrato che ambisca a ricoprire nel corso della carriera funzioni direttive o semidirettive, a procedere sin dai primi passi alla costruzione del proprio percorso personale, spendendosi nell'acquisizione di incarichi di collaborazione nella gestione degli uffici, quali le deleghe organizzative ricevute, le attività di magistrato di riferimento per l'informatica, quella di coordinamento di settori o sezioni, nonché la collaborazione con la dirigenza su specifici progetti.

Ispirato dunque dall'intento di tarare l'incarico direttivo sulle necessità dell'ufficio a cui il magistrato è preposto, e quindi di funzionalizzare la dirigenza alle esigenze del servizio secondo il perseguimento del buon andamento degli uffici, il nuovo sistema ha invece determinato fenomeni di opposta natura: la carriera diventa, per molti magistrati, oggetto di aspettative e di proiezioni che condizionano sin dall'inizio l'iter professionale; la questione della “dirigenza” assume importanza nodale per come è vissuta non solo per la storia del singolo, ma agli occhi dell'intera magistratura.

2. I magistrati di fronte al cambiamento

L'aumentato potere discrezionale del Consiglio ha indubbiamente influito sul rapporto anche ideale con l'organo e con il suo agire da parte dei magistrati, ma

non può negarsi che abbia influito pesantemente e prepotentemente sulla stessa idea di carriera e di dirigente. Non si metabolizza ancora il dato qualificante della perdita di ogni decisività dell'anzianità di servizio, e non rientra ancora nella fisiologia della storia professionale del singolo né l'accettazione di essere pretermesso per il posto ambito in favore di un collega più giovane, né la perdita delle funzioni ricoperte allo scadere del tempo, che è vissuta come trauma che può evitarsi solo in un modo, ossia procurarsi altro, magari superiore, incarico. In altre parole, si può affermare che il precetto costituzionale di cui all'art. 107, co. 3, per cui «*I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni*» ha perso ogni capacità conformativa, e sembra davvero che in esso e nel modello che esprime, il corpo della magistratura oggi non si riconosca più.

L'investimento operato dal Legislatore del 2006 sulla figura del dirigente dell'ufficio, come garante e responsabile di un impegno complessivo per il miglioramento del servizio, su cui per vero si imperniava il disegno di ammodernamento e di sburocratizzazione, ha costituito invece il punto di svolta, l'occasione di un vero e proprio “mutamento antropologico” di negativa portata.

Sia chiaro, l'ambizione del singolo può operare come potente leva di miglioramento se ad essa si associa indissolubilmente l'idea di un sindacato serio e penetrante sui risultati dello svolgimento delle funzioni direttive o semidirettive a cui si aspira; se il pregresso svolgimento di incarichi organizzativi costituisce occasione di apprendimento e di acquisizione di competenze mirate, e non rappresenta invece l'espletamento di un *cursus* rivolto ad uno scopo preciso e preordinato; se nell'avanzare la propria disponibilità per la direzione di un ufficio si intende mettere in gioco proprie specifiche attitudini a quel particolare tipo di attività, che non coincidono sempre e necessariamente con quelle allo svolgimento della funzione giurisdizionale. Occorrerebbe innanzitutto rinforzare presso i magistrati, soprattutto i più giovani, il concetto che l'attribuzione di incarichi di natura dirigenziale non è il portato di un *diritto alla carriera* del singolo: secondo questo schema operava piuttosto il regime passato, che è stato abbandonato dopo decenni di inefficienze dovute alla deresponsabilizzazione ed alla visione corporativa che lo ispirava. Solo un profondo cambiamento nella coscienza collettiva del corpo professionale – insieme con un robusto richiamo all'etica individuale – potrà invertire il senso di marcia, che dopo poco più di un decennio ha profondamente segnato il modo di essere magistrato.

3. L'autogoverno di fronte al cambiamento

Giungiamo al punto: occorre verificare gli effetti della riforma alla luce della sua attuazione da parte dell'autogoverno. Il quadro non è semplice né monocromatico. Dopo il 2006 si è effettivamente affermata una generazione nuova di dirigenti, il superamento del criterio dell'anzianità senza demerito ha concretamente dato modo al Consiglio di operare scelte adeguate ad una visione più moderna del servizio e delle sue esigenze. Non sembra proponibile un ritorno al passato, anche se una componente associativa, Autonomia & Indipendenza, ha recentemente proposto un *referendum* tra i magistrati per l'attribuzione all'anzianità di un rilievo quale criterio autonomo di valutazione da affiancare ai parametri del merito e delle attitudini, e per la reintroduzione delle fasce di anzianità per la considerazione dei candidati, ed anche Area prospetta nelle sue «Dieci ipotesi per cambiare le regole per le nomine» una valorizzazione dell'anzianità come indice dell'esperienza professionale acquisita, escluso però ogni automatismo valutativo.

Le proposte esprimono un reale disagio, che molti colleghi avvertono, di fronte all'esercizio di una discrezionalità molto ampia, ma che soprattutto sembra non volersi attenere al doveroso compito di rendere trasparenti i criteri adottati nell'operare le scelte, e di utilizzare questi stessi in termini coerenti e saldamente ancorati a dati quanto più oggettivi.

Qui sta il problema. Ha sicuramente un solido fondamento l'affermazione per cui la considerazione del ruolo costituzionale del Consiglio dovrebbe implicare una qualificazione della sua attività secondo uno schema che non può ridursi a quello dello svolgimento delle funzioni meramente amministrative⁴, e dunque il sindacato di legittimità nei suoi atti dovrebbe tener conto della particolare collocazione costituzionale dell'organo: ma non può trascurarsi, per contro, che gli annullamenti anche di recente espressi dagli organi di giustizia amministrativa di alcune nomine per eccesso di potere, colpiscono in realtà proprio l'assenza di motivazione delle delibere rispetto alle ragioni della scelta.

Le sentenze si rifanno proprio alle premesse della relazione al già citato Testo unico della dirigenza che, come si legge nelle premesse della relazione introduttiva, ha inteso «garantire le esigenze di trasparenza, comprensibilità e certezza delle decisioni consiliari»

attraverso la ridefinizione degli indicatori di idoneità direttiva, diversificandoli secondo le tipologie di incarico e, soprattutto, porre «nuove e chiare regole del giudizio di comparazione tra aspiranti», con la finalità di «far sì che la meritocrazia non rimanga un'affermazione di principio, ma rappresenti realmente il valore fondante di ogni scelta selettiva, ... che deve sempre orientarsi alla scelta del migliore dirigente da proporre al posto da coprire, nel rispetto del superiore interesse pubblico».

Secondo questa giurisprudenza, i principi enunciati nel nuovo Testo unico «non concernono il contenuto delle valutazioni del Csm, che appartiene al merito insindacabile in giustizia (...), salvi manifesti aspetti di irragionevolezza, sproporzione o arbitrarietà», ma «precisano e intensificano un dovere procedimentale di valutazione del merito tecnico (...) che si riflette, tra l'altro, nella necessità di una particolare chiarezza e di una particolare comprensibilità della formazione lineare della decisione», la quale, ferma la non necessità di una motivazione significativamente diffusa, deve essere tale da «esternare l'essenziale apprezzamento tecnico e non presentare salti logici, così che lo sviluppo procedimentale si deve manifestare non solo come una sequenza formale di atti, ma anche come un autentico, coerente e logico percorso elaborativo della determinazione» (Consiglio di Stato, sezione V, 28 ottobre 2016, n. 4552).

Ora, sono note le obiezioni che vorrebbero limitare il sindacato sugli atti del Csm per vizi di violazione di legge, escludendo invece quello relativo ai vizi sintomatici dell'eccesso di potere, in ragione di una valorizzazione della discrezionalità consiliare che ne accentuerebbe così «la responsabilizzazione rispetto alla corretta attuazione dei principi costituzionali di autonomia ed indipendenza, ma anche di governo effettivo della politica di amministrazione della giurisdizione»⁵.

Nella realtà dei fatti, le stesse Sezioni unite della Corte di cassazione escludono che il giudice amministrativo ecceda dalla propria amministrazione se, chiamato a vagliare la legittimità di una deliberazione con cui il Csm ha conferito un incarico direttivo, si astenga dal censurare i criteri di valutazione adottati dall'amministrazione e la scelta degli elementi ai quali la stessa amministrazione ha inteso dare peso, ma annulli la deliberazione per vizio di eccesso di potere desunto dall'insufficienza o dalla contraddittorietà logica della motivazione in base alla quale il Csm ha dato conto del modo in cui, nel caso concreto,

4. L. Geninatti Saté, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti del CSM: una questione politico – costituzionale*, in questo numero di questa Rivista, pp. 49 ss.

5. E. Cesqui, *Fenomenologia di un rapporto difficile: Csm, giudice amministrativo, sezioni unite*, in questa Rivista, Franco Angeli, Milano, n.6, 2012, p.11.

gli stessi criteri da esso enunciati sono stati applicati per soppesare la posizione di contrapposti candidati⁶.

L'orientamento, peraltro, ha un suo condivisibile fondamento giuridico, ed uno, forse ancora più rilevante, di principio: il dovere di rendere conto del percorso motivazionale che ha determinato una scelta dovrebbe essere particolarmente avvertito in un consesso che rappresenta proprio chi, professionalmente, esercita quotidianamente una funzione il cui esercizio presenta ampi margini di discrezionalità, e che assolve al proprio compito ritenendo ad esso fisiologicamente connesso quello di esplicitare i motivi delle proprie decisioni.

Il ritmo serrato che ha seguito il Csm negli anni a partire dal 2006 nell'operare le nomine per incarichi direttivi e semidirettivi⁷, non ha sicuramente favorito il perfezionamento di una tecnica motivazionale “a tenuta di ricorso”, considerato anche il vertiginoso ricorso alla collaborazione di magistrati esterni alla struttura consiliare cui viene affidata la sola stesura delle motivazioni (di decisioni che non sono state da loro assunte).

A prescindere da ciò, è pur vero che alla discrezionalità che il Legislatore ha voluto attribuire al Consiglio al fine di poter meglio perseguire l'obiettivo di una migliore individuazione delle risorse più idonee a ricoprire i ruoli di vertice, dovrebbe corrispondere una simmetrica responsabilità che riguarda il perseguimento del buon governo degli uffici.

Solo attraverso il rispetto di dovere di trasparenza l'azione del Csm potrà legittimarsi nel rendere conto della propria fedeltà ad un preciso modello di dirigente, funzionale alla realizzazione del precetto dell'art. 97 Cost.; diversamente, sarà preclusa all'esame esterno l'individuazione di quella “cifra politica” capace di rendere “accettabili” le scelte «anche quando non condivisibili e a differenziarle da quelle “arbitrarie”, segnando il confine fra ciò che può rientrare in un uso non corretto della discrezionalità rispetto a una selezione per “accordo” o per “appartenenza”⁸.

D'altronde, è sempre più difficile l'affermazione di un principio di responsabilità in ordine al cattivo uso del potere discrezionale, visto il progressivo depotenziamento della presenza dei gruppi associati nel Consiglio operato dalle modalità di elezione dei singoli candidati. La personalizzazione del consenso

stabilisce un rapporto diretto con l'elettorato che in realtà vanifica o comunque attenua ogni responsabilità per le scelte compiute dagli eletti, non rieleghibili. Questa esplosiva miscela di fattori è stata sin qui gestita dall'associazionismo, e dai singoli, senza la dovuta attenzione alle ricadute che le opacità, le incoerenze, a volte l'evidente rispondenza a mere logiche di spartizione possono avere non solo e non tanto sulla credibilità della scelta nell'occasione compiuta, quanto sulla stessa tenuta dell'intero sistema di autogoverno, e sulla difesa dell'indipendenza della magistratura tutta. Le minacce che si profilano all'orizzonte, quale la presentazione del disegno di legge per la separazione delle carriere e la costituzione di due Csm, entrambi a pari composizione di laici e togati⁹, rendono tutt'altro che remota la necessità di una mobilitazione. Il recupero della fiducia di tutta la magistratura deve impegnare l'associazionismo, e soprattutto quello di orientamento progressista, non solo nello spazio di una campagna elettorale, ma guardando all'orizzonte, ben più vasto, della tenuta del quadro costituzionale.

4. Il nuovo rapporto con la politica

Un capitolo a sé meritano indubbiamente le nuove modalità con cui si esplicita la presenza dei consiglieri eletti dal Parlamento all'interno del Consiglio.

Il crescente protagonismo della componente laica, e la decisiva capacità di aggregazione al fine di rendere determinante il proprio schieramento su alcune nomine, rappresentano la novità che ci ha regalato l'esperienza del Csm in corso. Effetto che non può essere letto disgiuntamente dalla disgregazione della capacità di iniziativa politica della rappresentanza togata, e dall'evidente venir meno del protagonismo del Consiglio nel dibattito sulle politiche giudiziarie. Allo spostamento di interesse che, dicevamo, ha segnato il corpo professionale dei magistrati, sempre meno attratti dall'impegno critico collettivo sul piano della proposta, e ancor più della protesta, per il miglioramento del servizio, e viceversa tentati dalla ricerca individuale di un soddisfacente percorso di carriera, ha corrisposto la strategia di una inedita alleanza che ha scavalcato le diverse originarie provenienze e che

6. Cass., sez. un. 4 febbraio 2014, n. 2403; v. anche Cass., sez. un., 2 ottobre 2015, n.19787, in *Foro it.*, 2015, I, 3440, con nota di A.Travi.

7. Nell'ultima consiliatura, sono stati nominati 339 direttivi e 449 semidirettivi.

8. M. Guglielmi, *Nomine e tentazioni conformiste: il difficile ma necessario esercizio della discrezionalità*, intervento in *Le Giornate di Napoli, I nodi critici dell'esercizio della responsabilità del Csm, i problemi sul tappeto e la necessità di un confronto*, in questa Rivista on line, Rubrica *Cronache fuori dal Consiglio*, 25 luglio 2015, www.questionegiustizia.it/articolo/le-giornate-di-napoli-i-nodi-critici-dell-esercizi_25-07-2017.php.

9. Il testo del disegno di legge si trova alla pagina www.separazionedellecarriere.it/doc/Proposta_di_legge_costituzionale_CSC.pdf.

è stata capace di fare blocco su molte delle scelte più importanti e significative.

Il mutamento di scenario si fa più sensibile in alcune vicende, dove esplicita è stata la centralità dello schieramento della componente laica. La vicenda della nomina del presidente del Tribunale di Firenze risulta per molti versi emblematica. La comparazione si poneva tra due candidate, il profilo di una delle quali rispondeva a moltissimi degli indicatori previsti dal Testo unico, per la pluralità di esperienze professionali (anche direttive), per la specifica conoscenza dell'ordinamento giudiziario nonché per la peculiare esperienza di carattere internazionale.

La preferenza verso l'altra candidata, magistrato di indubbie qualità ma con un'esperienza ben più circoscritta, è stata rivendicata in dichiarazioni ad organi di stampa da componenti laici del Csm in quanto ritenuta «più adatta alla gestione pratica»: una valutazione di natura meramente soggettiva, priva di ogni oggettività e trasparenza, lontana da ogni minima considerazione di quei criteri di merito dalla cui considerazione le decisioni del Consiglio non possono prescindere, pena la violazione della normativa specifica.

Non si tratta allora di rimpiangere anacronistici meccanismi automatici basati sull'anzianità, e di agitare il malcontento in nome di una eccessiva discrezionalità riservata al Consiglio: ciò che è venuto meno, in molte occasioni, è innanzitutto l'esercizio faticoso, e necessariamente umile, del dovere di dare conto del potere che si esercita, in nome dell'istituzione. Davanti a queste opacità si fa vieppiù radicato il convincimento che dietro lo scudo della discrezionalità si cela invece un intollerabile arbitrio, che in alcuni casi non ci si perita nemmeno di dissimulare.

Il tema è però ancora più ambiguo e insidioso, e ri-

porta al tema del nuovo rapporto tra la magistratura e la politica¹⁰. La recente vicenda dell'“emendamento a sorpresa” alla Legge di stabilità che ha abrogato del tutto la norma che poneva limiti temporali all'assunzione di incarichi dirigenziali e di fuori ruolo agli ex consiglieri, dimostra che la logica dello scambio si è ormai radicata e non ha remore a rendersi palese, né ha timore di suscitare scandalo. La modifica legislativa sarà operativa peraltro proprio rispetto ai futuri destini professionali degli attuali consiglieri, una volta cessati dall'incarico. Inutile dire che la nuova disciplina viene letta come un oggettivo favore ai componenti del Consiglio, a partire da quelli in carica, e fomenta la diffidenza e l'avversione (ma anche il *metus*) verso l'istituzione stessa.

La tendenza in atto meriterebbe un'analisi più approfondita dello scontato stigma contro il populismo dell'antipolitica, e una riflessione che parta dalla responsabilità a cui tutti chiama la difesa dell'indipendenza della magistratura, divisa all'interno da una competizione perenne e facilmente condizionabile sulla base delle ambizioni individuali.

Non si tratta solo della necessità per la magistratura di orientamento progressista, che si ritrova nel comune spazio ideale e politico della difesa dei valori dettati dalla nostra Costituzione, di trovare la spinta per distinguersi nel panorama associativo, e per ribellarsi ad ogni tentazione di omologazione ai gruppi interessati essenzialmente alla gestione del potere. Si tratta piuttosto, e più ambiziosamente, di mettere al centro dell'attenzione di tutta la magistratura, e delle sue componenti associative, l'urgenza di un cambio di passo, di un patto in nome del quale ritorni al centro l'orgoglio dell'autogoverno, la sua trasparenza, la sua capacità di coinvolgimento della magistratura tutta.

10. Sia consentito richiamare alcune riflessioni ancora attuali, *Il Manifesto*, 15 settembre 2017, *La magistrata: «Cantone e i tecnici garanti del potere»*, www.ilmanifesto.it/la-magistrata-cantone-e-i-tecnici-garanti-del-potere.

La conferma del dirigente: dall'analisi dei dati alla ricerca di una credibile prospettiva

di *Daniele Cappuccio*

La conferma quadriennale è uno dei pilastri su cui si regge il modello ordinamentale scaturito dalla riforma del 2006, basato sulla tendenziale temporaneità di tutte le funzioni giudiziarie e sulla concezione della dirigenza come servizio. Negli ultimi anni però, ancor più che in quelli di prima applicazione dell'istituto, i casi di non conferma sono divenuti del tutto sporadici. È un fenomeno fisiologico? Quali ne sono le cause? E quali i suggerimenti, in chiave di interpretazione delle disposizioni vigenti così come *de iure condendo*, per un suo più efficace utilizzo?

1. La conferma quadriennale all'interno del sistema: cenni

Nelle intenzioni del legislatore del 2006, il giudizio di conferma del dirigente alla scadenza del primo quadriennio di esercizio delle funzioni direttive o semidirettive avrebbe dovuto rappresentare una delle architravi su cui edificare il rinnovato sistema ordinamentale.

Connaturato al concetto di temporaneità, esso costituisce il portato di una rinnovata concezione dell'assunzione e dello svolgimento dell'incarico apicale o semiapicale: una disciplina volta a contrastare il formarsi di centri di potere ed a riaffermare congruamente la natura di “servizio” della funzione di direzione dell'ufficio giudiziario, nella prospettiva di consentire l'avvicendamento non traumatico di dirigenti non rivelatisi pienamente all'altezza del compito e di stimolare il ricorso ad apporti nuovi e sempre diversi.

Con la temporaneità degli incarichi, cioè, si persegue la duplice finalità di responsabilizzare i magistrati investiti di compiti di direzione o di collaborazione direttiva, sottoponendoli ad una valutazione per accertare, sulla base del servizio prestato e dei risultati conseguiti, la loro idoneità a continuare a svolgere la relativa funzione, e al contempo di limitare la possibilità di svolgimento della relativa funzione nel medesimo ufficio.

A fronte di un dato di legislazione primaria (artt. 45 e 46 d.lgs n. 160/2006) alquanto scarno perché

riferito esclusivamente all'oggetto della valutazione da parte del Csm ed agli effetti del giudizio negativo circa l'attività svolta dal magistrato, è stato il Csm a dettare le regole, sia procedurali che di merito, oggi contenute nella Parte IV del Testo unico sulla dirigenza giudiziaria, che presiedono alla verifica periodica, intesa ad accertare (art. 71, rubricato «*Oggetto della valutazione*») «*la capacità organizzativa, di programmazione e di gestione dell'ufficio ovvero dei singoli settori affidati al magistrato, alla luce dei risultati conseguiti e di quelli programmati, nonché l'attività giudiziaria espletata dal magistrato, nella diversa misura in cui essa rilevi in relazione alla natura dell'incarico svolto di direzione o di collaborazione, alla funzione direttiva e alle dimensioni dell'ufficio*», precisandosi peraltro, nel seguente art. 72, che «*La capacità organizzativa deve essere valutata con riferimento ai risultati conseguiti nella gestione dell'ufficio e nel coordinamento dei magistrati e alla capacità di efficace risoluzione dei problemi dell'ufficio, tenuto conto della relativa dimensione e delle risorse umane e finanziarie disponibili*» e che «*La verifica deve altresì riguardare la competenza tecnica, l'autorevolezza culturale e l'indipendenza da impropri condizionamenti, espresse nell'esercizio delle funzioni direttive o semidirettive*».

Tangibile appare la scelta di campo operata dal Csm nell'ancorare il vaglio propedeutico alla decisione sulla conferma ad indicatori che, lungi dall'attestare l'abilità del magistrato nella mera gestione

delle risorse, intendono saggiarne la specifica professionalità, per come già rilevato nel recente passato su questa *Rivista*¹, «con riguardo a tutti quei profili che denotano un approccio al ruolo autorevole e non autoritario, modalità trasparenti di esercizio delle prerogative che ne discendono, attenzione alla valorizzazione e al rispetto della professionalità dei magistrati e di ciascun componente dell'ufficio, capacità di creare coesione al suo interno in vista di comuni obiettivi di efficienza e di qualità della giurisdizione».

È questa una delle tappe dell'itinerario attraverso il quale trovano concreta attuazione i principi ispiratori della riforma ordinamentale, che consistono, innanzitutto, nella visione del conferimento dell'incarico direttivo o semidirettivo nell'ottica del “servizio” da garantire anziché delle pur legittime aspirazioni individuali al riconoscimento delle loro attitudini organizzative e nell'attribuzione al dirigente, in uno alle prerogative connesse alla funzione, delle relative responsabilità, connesse al conseguimento degli obiettivi previamente individuati ed agli strumenti a tal fine attivati.

2. Uno sguardo alle statistiche: *todos caballeros?*

Questione giustizia si è già occupata, alcuni anni orsono², di come, nel circuito del governo autonomo della magistratura, sia stata data attuazione alle previsioni normative in materia di conferma.

L'analisi delle statistiche, aggiornate al luglio 2013, e dell'interpretazione fornita dal Csm in ordine all'ambito applicativo della procedura di conferma ed ai suoi effetti ha preceduto, in quell'occasione, l'esame dei più rilevanti casi di non conferma, grazie al quale sono state tratte indicazioni in relazione sia agli elementi che, di volta in volta, sono stati considerati decisivi per l'esito della verifica che al percorso da seguire in vista di uno sviluppo e di un consolidamento dell'istituto coerenti con la *ratio* ad esso sottesa ed alle esigenze al cui soddisfacimento è preposto.

Quel lavoro funge, oggi, da punto di partenza per una indagine che, prendendo le mosse da quanto accaduto nell'arco del quadriennio nel frattempo decorso, si sforzi di fornire, da un canto, la chiave di lettura, sul piano ordinamentale e della politica giudiziaria, delle decisioni assunte e di individuare, dall'altro, il terreno da battere nella prospettiva di una più completa funzionalità dell'istituto.

Il primo elemento di interesse attiene senza dubbio al profilo statistico e quantitativo: se, invero, nel periodo oggetto dello studio citato – cioè dall'entrata a regime della riforma sino al luglio 2013 –, le delibere di non conferma avevano rappresentato una percentuale alquanto ridotta di quelle complessivamente adottate dal Csm (8 su 236 per i magistrati titolari di incarichi direttivi ed 8 su 261 per quelli investiti di funzioni semidirettive), nei successivi quattro anni e sei mesi – secondo le informazioni disponibili, aggiornate al 18 dicembre 2017 – sono state registrate appena 4 ulteriori delibere di conferma di direttivi e, addirittura, nessuna in relazione a titolari di incarichi semidirettivi.

Un dato, almeno a prima vista, eclatante che legittima, a primo acchito, più di una perplessità sul funzionamento del meccanismo disegnato dal legislatore ed evidenzia la sproporzione tra risorse impiegate e risultati conseguiti ed al quale, tuttavia, è bene riservare un approccio laico e scevro da pregiudizi.

La delibera di non conferma non costituisce, infatti, l'unica alternativa alla positiva deliberazione della sussistenza delle condizioni affinché il magistrato interessato eserciti le funzioni per il secondo quadriennio, dovendosi considerare le ipotesi, tutt'altro che teoriche, in cui la procedura di conferma non abbia luogo – ovvero si concluda con una mera “presa d'atto” o con un “non luogo a provvedere” – in considerazione della rinuncia dell'interessato, attestata dall'omessa trasmissione, nei termini previsti, della autorelazione, ovvero del venir meno, per circostanze anche sopravvenute alla scadenza del quadriennio ma anteriori alla decisione consiliare (quale, ad esempio, la cessazione di appartenenza all'ordine giudiziario), della titolarità delle funzioni.

L'assoluta modestia percentuale delle decisioni di “non conferma” – così come di procedure connotate da più o meno spiccata problematicità e che, nondimeno, si concludono in senso favorevole al magistrato interessato – si presta, inoltre, ad essere letta quale benefico frutto del sistema di selezione della dirigenza giudiziaria introdotto nel 2006.

Ed invero, per quanto acceso sia – all'interno della magistratura, tra gli addetti del settore e nell'opinione pubblica – il dibattito sulla capacità di regole, metodi e prassi di garantire il miglior risultato in chiave di affidabilità, efficienza e trasparenza, la riforma dello scorso decennio ha prodotto, secondo un'opinione largamente diffusa, una generazione di dirigenti la cui qualità media è complessivamente superiore rispetto al tempo in cui la scelta era orientata soprattutto a va-

1. M. Guglielmi, *Le conferme quadriennali*, in questa *Rivista*, Franco Angeli, Milano, n. 2-3, 2013, p. 248.

2. M. Guglielmi, *cit.*, p. 250.

lorizzare l'esperienza, intesa alla stregua di mera anzianità di servizio ovvero come pregresso svolgimento di analoghi incarichi.

Ne discende, allora, che meno frequente sia l'affidamento di incarichi direttivi o semidirettivi a magistrati che, alla prova dei fatti, si rivelino non idonei al proficuo svolgimento dei compiti loro affidati.

Sotto altro aspetto, può ipotizzarsi che la sempre più generalizzata consapevolezza della necessità di informare la conduzione degli uffici giudiziari e delle loro articolazioni interne ai canoni descritti dalla normativa di riferimento abbia indotto nei diretti destinatari un effetto conformativo complessivamente virtuoso e tale da rendere marginali i casi di conclamato deficit organizzativo e gestionale.

Ciò che, è evidente, sposta il fuoco dell'attenzione verso la disamina critica dei parametri utilizzati per l'accertamento della ricorrenza delle condizioni per disporre la conferma e di quelle che, viceversa, vi ostano e stimola il confronto - la cui vivacità, negli anni a noi più prossimi, non è, a dire il vero, mai scemata - sulle fonti di conoscenza allo scopo compulabili in un contesto procedimentale caratterizzato, come di consueto in materia di autogoverno, da un elevato tasso di incompressibile discrezionalità³.

L'opportunità di agganciare ogni considerazione a precise realtà fattuali, oltre che a dati di carattere generale o di comune esperienza, consiglia di avviare la riflessione a partire dalle più recenti - e tuttavia risalenti al 2016 - delibere con cui il Csm ha deciso di non confermare per il secondo quadriennio due dirigenti di uffici, rispettivamente, giudicanti e requirenti.

3. Il caso del Tribunale di Asti

La delibera di non conferma del presidente del Tribunale di Asti, adottata dal *plenum* del Csm il 19 ottobre 2016, offre notevoli spunti per un utile approfondimento.

A fronte della rivendicazione, da parte dell'interessato, dei risultati conseguiti in termini di definizione dei procedimenti e contenimento dell'arretrato, il Consiglio rileva che le qualità richieste al dirigente attengono, vieppiù, alle «*capacità gestionali nel rispetto dell'autonomia dei singoli giudici cui il procedimento è stato assegnato*», alla «*assoluta trasparenza nell'assegnazione dei procedimenti e, in genere, nell'organizzazione dell'ufficio in modo da*

rispettare non solo criteri di efficienza ma anche di precostituzione e rispetto del giudice naturale (non a caso presiedute da un complesso sistema tabellare)» ed alla «*capacità di relazionarsi con varie componenti di un ufficio: magistrati, avvocati, personale di cancelleria*».

L'organo di autogoverno ascrive, in particolare, al dirigente di avere posto in essere scelte e comportamenti costituenti «*espressione di un modo di intendere ed esercitare le funzioni direttive contrastante con i valori e principi fondamentali fissati dalla normazione in materia*».

Tanto gli si contesta di avere fatto, tra l'altro, per avere egli interferito nella gestione di un determinato procedimento penale sindacando, senza averne titolo alcuno ed in forme del tutto irrituali, le determinazioni processuali di uno dei giudici in servizio presso l'ufficio da lui diretto, instaurando una interlocuzione, del pari assolutamente impropria, con altri uffici giudiziari e tentando, infine, di influire sulla destinazione del fascicolo al fine di evitarne l'assegnazione a magistrato a lui sgradito, pure prevista in ossequio al principio del giudice naturale.

Tali condotte, prosegue il Csm, rappresentano «*la più autentica espressione dell'incapacità di contenere le prerogative direttive in un alveo di legittimità che consenta il fondamentale rispetto della sfera di autonomia professionale dei magistrati dell'ufficio, e, più in assoluto, dei magistrati con i quali si interagisce*».

Tanto, in un contesto che vede il magistrato incapace di governare la situazione di tensione venutasi a creare all'interno dell'ufficio e percepita diffusamente anche al suo esterno, al punto da cagionare anche il deterioramento delle relazioni con il ceto forense, e, sotto altro aspetto, tutt'altro che tempestivo e preciso nell'adempimento dei doveri connessi alla conduzione dell'ufficio, dall'adozione degli opportuni provvedimenti tabellari ed organizzativi al rispetto delle regole che presiedono alla distribuzione dei carichi di lavoro, spesso assente dall'ufficio e poco disponibile a farsi carico dei problemi di quotidiana insorgenza.

La vicenda è interessante sia per le modalità di accertamento dell'inidoneità che per la natura delle considerazioni poste a fondamento della decisione.

Sotto il primo versante, il Csm ha avuto agio a fondare la propria valutazione - peraltro in piena conformità al parere unanime del Consiglio giudiziario piemontese - sulla convergenza di plurime fonti di conoscenza, dalle dichiarazioni dei magistrati dell'uf-

3. Sicché, va incidentalmente notato, il nucleo centrale della valutazione della conferma non può essere sindacato - ove non si voglia incorrere nel vizio di eccesso di potere giurisdizionale ex art. 111, comma 8, Cost. - in sede di contenzioso innanzi al giudice amministrativo, secondo quanto precisato, in questa materia, da Consiglio di Stato, 24 novembre 2016, n. 4958, ove è peraltro ribadito a chiare lettere come la decisione di non conferma non trovi ostacolo, in linea di principio, nel riconoscimento delle concorrenti qualità professionali del magistrato che abbia palesato carenze sul piano della conduzione dell'ufficio.

ficio a quelle dei vertici distrettuali della giurisdizione sino al contributo dei rappresentanti istituzionali della classe forense, che hanno agevolato una ricostruzione del quadro fattuale confortata, sul piano obiettivo, dalle riscontrate irregolarità nell'adozione dei provvedimenti organizzativi e dalle accertate violazioni alle regole tabellari.

Dal punto di vista, poi, della *ratio* della decisione, il Csm enuncia a chiare lettere come il raggiungimento di appaganti *standard* di produttività, ove pure conseguenza, almeno in parte, dell'abile conduzione dell'ufficio da parte chi, in un certo lasso temporale, è stato chiamato a dirigerlo, non elide la decisiva rilevanza, in vista della conferma, di fattori concorrenti e non meno importanti, quali quelli che attengono al rispetto dell'autonomia dei magistrati dell'ufficio e del principio del giudice naturale, alla gestione equa e trasparente delle risorse, al rifiuto di ogni deriva personalistica, al mantenimento di un clima di fiducia e collaborazione pur al cospetto di divergenze, dissapori e contrapposizioni personali.

4. Il caso della Procura della Repubblica di Matera

Indicazioni solo parzialmente sovrapponibili si traggono dalla delibera, risalente al 23 marzo 2016, con cui il Csm ha deciso di non confermare nell'incarico direttivo per il secondo quadriennio il procuratore della Repubblica di Matera.

Al cospetto, invero, di indicazioni complessivamente confortanti in ordine alla conduzione dell'ufficio sotto il profilo genericamente organizzativo ed ai risultati conseguiti, anche grazie ad un impegno diretto e costante nell'attività giurisdizionale, sul piano della produttività e dell'efficiente sfruttamento delle risorse umane, logistiche e tecnologiche, il Consiglio ha addebitato al dirigente gravi carenze, sotto il duplice profilo dell'omessa informazione e della violazione del protocollo d'intesa, nell'interlocuzione con la Direzione distrettuale antimafia e la Direzione nazionale antimafia.

Tale interlocuzione, in specie, sarebbe stata condizionata dalla personale interpretazione fornita dal magistrato in ordine a manifestazioni criminali verificatesi sul territorio dell'ufficio e ritenute – in contrasto con quanto ipotizzato dagli organi investigativi – avulse da fenomeni di delinquenza di matrice mafiosa e, quindi, prive di interesse per gli uffici aventi competenza in materia di criminalità organizzata.

Il Consiglio sottolinea, al riguardo, che le ravvisate difficoltà comunicative si sono protratte per più anni

sebbene tempestivamente segnalate e che vano si è rivelato financo il ricorso ad apposite – ed ampiamente partecipate – riunioni di coordinamento, sicché l'esaltazione dell'autonomia del dirigente si è tradotta in una ferma riluttanza alla collaborazione, palesata anche in occasione dell'audizione innanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di mafia, e, di conseguenza, nella parcellizzazione delle indagini e nella dispersione degli elementi informativi acquisiti.

Considerato, d'altro canto, che il dirigente risultava avere, in qualche occasione, intessuto una non corretta dialettica processuale con alcuni avvocati, il Consiglio giunge ad avallare il parere espresso dalla maggioranza del Consiglio giudiziario lucano sulla premessa, innanzitutto, che la verifica quadriennale ai fini della conferma esige – in quanto diretta ad accertare se la prevalente e maggiore “idoneità” riconosciuta al dirigente designato all'esito di una selezione comparativa, si sia in concreto espressa ad un livello di professionalità adeguato ed appropriato alle esigenze dell'incarico che gli è stato conferito – una valutazione particolarmente pregnante dei requisiti di “professionalità” del dirigente, che abbia riguardo ai risultati ottenuti e alle specificità della posizione organizzativa occupata.

Il modello di dirigente delineato dalla riforma, rispondente a quello del magistrato investito di una funzione al “servizio” dell'ufficio, impone dunque – si legge nella delibera del Csm – che, in sede di conferma, si valutino non solo le carenze di requisiti “tecnici”, ma anche tutte le “inadeguatezze” manifestatesi in relazione all'insieme delle qualità che definiscono “l'attitudine direttiva”, come la capacità del dirigente di rendere, il più possibile, partecipate e condivise le scelte organizzative, di favorire la coesione interna all'ufficio in vista del perseguimento di obiettivi comuni di efficienza e funzionalità del servizio, e di promuovere e valorizzare – attraverso il confronto e la partecipazione – il contributo di ciascuno dei magistrati al buon andamento dell'ufficio.

La rilevanza che, ai fini della conferma, assume l'attività di “positivo coordinamento” dei magistrati appare – continua il Csm – del tutto coerente con il particolare rilievo che la normativa primaria e secondaria, nel definire l'attitudine direttiva, ha attribuito al rispetto «*delle individualità e delle autonomie istituzionali*» e della «*sfera di autonomia professionale del giudice o del pubblico ministero*», in quanto «*proiezione, nell'ambito della organizzazione degli uffici giudiziari, dei principi della indipendenza e della imparzialità, correttamente intesi quali condizioni indefettibili per l'esercizio della giurisdizione*»⁴.

4. Cfr. risoluzione Csm del 10 aprile 2008 sulla individuazione degli indicatori dell'attitudine direttiva.

La valutazione di tale aspetto dell'idoneità organizzativa esige, per gli uffici di Procura, una particolare attenzione alle modalità di esercizio delle prerogative del dirigente e dei suoi poteri di intervento e di controllo per assicurare il «*corretto, puntuale ed uniforme esercizio*» dell'azione penale, che debbono salvaguardare l'autonomia professionale e l'indipendenza del sostituto⁵.

Proprio l'accentuazione della posizione di sovraordinazione che la riforma ha attribuito al dirigente degli uffici di Procura conferisce una particolare rilevanza, nella valutazione dell'«adeguatezza professionale» del dirigente, alla capacità di esercitare le sue prerogative nel rispetto delle regole imposte a tutela dell'autonomia professionale e della dignità dei magistrati dell'ufficio, e di favorire, attraverso l'interlocuzione ed il confronto, una gestione dell'ufficio condivisa e partecipata.

In questa prospettiva, aggiunge ancora il Csm si è mossa la normativa secondaria, valorizzando fortemente il ruolo del dirigente nei rapporti con gli altri magistrati e la sua capacità di favorire «*positive relazioni all'interno dell'ufficio*», allo scopo sia di «*garantire l'autonomia e l'indipendenza dei sostituti*» sia di «*stimolare una nuova cultura della dirigenza che operi verso una gestione trasparente ed efficiente dell'ufficio, capace – all'interno di un corretto rapporto tra potere e responsabilità – di coniugare la cultura delle garanzie a quella dei risultati*»⁶.

5. Un tentativo di lettura. Le proposte

Questi, dunque, i più recenti casi di non conferma, che hanno interrotto una sequela di centinaia di provvedimenti di segno opposto, adottati dal Consiglio in esito al positivo riscontro dell'attitudine del dirigente dell'ufficio o della sua articolazione interna ad assicurare, in chiave prognostica, un'adeguata conduzione per un ulteriore quadriennio.

Al cospetto di simili emergenze, il tema nevralgico investe l'effettiva capacità del sistema di intercettare, al momento della conferma, tutte le ipotesi connotate da deficienze più o meno marcate in capo al dirigente della cui conferma si discute.

La questione va posta, è bene chiarire, in termini problematici ed al precipuo fine di comprendere se e quali iniziative possano essere adottate, a quadro normativo vigente ed in chiave di riforma, per rendere più agevole l'emersione di eventuali elementi critici.

Si tratta di un obiettivo che si pone in linea di

perfetta coerenza con il vigente impianto normativo che, tanto nella sua filosofia di fondo quanto nella disciplina di dettaglio, assegna all'opzione – chiaramente espressa dal legislatore e ribadita dal Consiglio in circolari e provvedimenti – per la temporaneità degli incarichi il ruolo di volano per una più efficace conduzione degli uffici giudiziari e, prima ancora, la qualifica come autentica e moderna concretizzazione del principio costituzionale (art. 107, comma 3) che vuole i magistrati distinti fra loro «*solo per diversità di funzioni*».

Ed è confortante notare come il Csm, nelle delibere sopra indicate ed in quelle precedenti di analogo contenuto (esaminate nel già citato articolo pubblicato sul numero 2-3\2013 di questa *Rivista*), non abbia esitato a cimentarsi nella concreta declinazione del concetto di «*modello di dirigente*», inteso alla stregua di complesso delle qualità che devono imprescindibilmente caratterizzare l'attività di chi è chiamato – in esito, va ricordato, ad una selezione comparativa – a condurre una determinata unità organizzativa, e che ciò abbia fatto assicurando la preponderante rilevanza di fattori distinti ed ulteriori rispetto a quelli ispirati ad una nozione di «efficienza» connotata in senso quantitativo e burocratico e non mancando di tener presente, più a monte, che la nozione di buon dirigente non coincide per necessità con quella di buon magistrato né ad essa si sovrappone.

Rifuggendo, allora, da un approccio radicalmente critico e cercando, piuttosto, di comprendere se e come sia possibile esaltare gli aspetti più convincenti della soluzione ordinamentale adottata dal legislatore del 2006, conviene spostare il mirino dell'indagine verso l'enucleazione delle basi di conoscenza su cui la decisione inerente alla conferma viene adottata e, più in generale, verso l'analisi della procedura adottata e delle prassi seguite.

Ciò, muovendo dal timore che l'irrisorio numero di delibere di non conferma – e, comunque, la bassissima percentuale di casi di non immediata soluzione – derivi, oltre che dai fattori sopra enunciati (dal fatto, cioè, che i dirigenti meno adeguati, davanti alla concreta possibilità di non guadagnare la conferma, si sottraggono alla verifica, ad esempio non presentando l'autorelazione ovvero addirittura lasciando l'ordine giudiziario, e che la prospettiva di essere sottoposti ad un giudizio induce, di per sé, maggiore attenzione e scrupolo nell'esercizio delle funzioni direttive o semidirettive), dalla mancata emersione, nel corso del procedimento, di circostanze che, nondimeno, potrebbero orientarne l'esito.

5. Cfr. risoluzione del Consiglio superiore del 12 luglio 2007 in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero.

6. Punto 2.1. risoluzione del Consiglio superiore del 12 luglio 2007 in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero.

Eppure, a leggere le disposizioni del Testo unico sulla dirigenza giudiziaria, si trae l'impressione che l'iter della conferma si snodi attraverso passaggi che garantiscano la completezza di acquisizione delle informazioni rilevanti.

Premesso, invero, che già la relazione introduttiva chiarisce che «il dato qualificante della procedura di conferma è quello dell'effettività della valutazione sulla base di quanto concretamente svolto dal titolare delle funzioni», nel senso indicato si pone, tra gli altri, l'art. 75, che prevede la richiesta di informazioni al presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati in merito ad eventuali fatti specifici e a situazioni oggettive rilevanti per la valutazione delle attitudini direttive riguardanti l'incarico oggetto di valutazione, informazioni estese ad una serie di profili, analiticamente dettagliati ed afferenti ai temi di più diretto rilievo ai fini della conferma nell'incarico.

All'autorelazione del magistrato della cui conferma si discute devono essere, poi, allegati, tra l'altro, i provvedimenti organizzativi di cui all'art. 77 ed il documento programmatico previsto dal successivo art. 78, nel quale il magistrato deve offrire un panorama completo di ciò che ha fatto, di quali risultati ha ottenuto, degli obiettivi che si prefigge per il secondo quadriennio e di come intenda realizzarli.

Di particolare utilità si rileva, inoltre, l'allegazione al rapporto informativo dei prospetti indicati all'art. 81, attinenti alla produttività dell'ufficio e dei singoli magistrati e ad eventuali ritardi nel deposito dei provvedimenti, e la previsione, pure inserita nell'art. 81, della necessità di illustrare, tra l'altro, quali misu-

re siano state adottate dal dirigente per far fronte ad eventuali ritardi.

Ancora più penetranti sono i poteri riconosciuti al Consiglio giudiziario in vista della espressione del parere sulla conferma, che presuppone l'obbligatoria e preliminare acquisizione del vastissimo catalogo di atti e documenti elencati all'art. 83⁷ destinato a mettere in chiaro la storia professionale del magistrato e, specificamente, ad apprezzarne, tramite l'esame dei provvedimenti adottati nell'espletamento della funzione organizzativa (cfr., in specie, le lettere d, i e l) e della considerazione loro riservata dal Csm, le modalità con cui egli ha esercitato l'incarico conferitogli.

Purtuttavia, se sul piano teorico non pare possa seriamente dubitarsi del fatto che la normativa primaria e secondaria garantisca valutazioni complete ed approfondite, l'esame della prassi consiliare, evincibile già dalla semplice lettura degli ordini del giorno del *plenum*, consiglia un approccio meno ottimista sulla effettiva circolarità delle informazioni acquisite all'interno del circuito dell'autogoverno in ordine all'esercizio delle funzioni direttive e semidirettive.

Il riferimento attiene non solo alle evenienze di più immediata lettura – quali quelle che attengono a precedenti e pendenze disciplinari – quanto, piuttosto, a quelle di minore evidenza perché concernenti, ad esempio, non approvazione o formulazione di rilievi su provvedimenti tabellari, di destinazione dei magistrati, assegnazione degli affari, applicazioni o supplenze ovvero le iniziative poste in essere (cc.dd. “piani di rientro”) per recuperare o contenere i ritardi

7. Questo il testo dell'articolo, rubricato «Istruttoria preliminare all'adozione del parere»:

1. Per la redazione del parere per la conferma dei titolari degli incarichi direttivi e semidirettivi il Consiglio giudiziario e il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, entro due mesi dalla scadenza del quadriennio, devono acquisire:

a) i precedenti pareri sulle progressioni in carriera e sulle valutazioni di professionalità del magistrato;
b) l'autorelazione del magistrato e i relativi documenti allegati;
c) le eventuali statistiche del lavoro svolto, comparate con quelle degli altri magistrati dell'ufficio o della sezione in cui il magistrato sottoposto a valutazione espleta o ha espletato l'attività giudiziaria nel quadriennio. Il dato statistico deve essere accompagnato dall'indicazione dell'eventuale percentuale o settore di esonero dal lavoro giudiziario previsti nelle tabelle, in ragione dell'incarico rivestito;
d) tutti i provvedimenti redatti dal dirigente dell'ufficio relativi al progetto tabellare o al programma organizzativo, alla destinazione dei magistrati, all'assegnazione degli affari, alle variazioni tabellari, ai decreti di applicazione e supplenza e qualsiasi altro provvedimento organizzativo dell'ufficio, avuto riguardo agli esiti della loro approvazione da parte del Consiglio superiore della magistratura;
e) le informazioni acquisite dal Consiglio dell'ordine degli avvocati sulle circostanze indicate all'articolo 74;
f) le eventuali segnalazioni al Ministro della giustizia effettuate nell'ambito dell'esercizio del potere di vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. d) del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25;
g) i fatti oggetto di eventuali procedimenti penali e disciplinari a carico del magistrato in valutazione;
h) l'attività di formazione sia a livello centrale che decentrato seguita dal magistrato, con particolare riguardo a quella concernente la direzione e l'organizzazione degli uffici e la materia dell'ordinamento giudiziario;
i) tutti i provvedimenti redatti dal dirigente dell'ufficio requirente relativi al rispetto delle pari opportunità al fine di garantire l'equilibrio fra i generi nel programma organizzativo, nelle assegnazioni dei fascicoli, nel turno di udienza, nel turno esterno, nella partecipazione ad attività di formazione con la polizia giudiziaria, nel conferimento di deleghe organizzative, nell'attribuzione del coordinamento di settori o gruppi di lavoro;
j) tutti i provvedimenti redatti dal dirigente dell'ufficio giudicante relativi al rispetto delle pari opportunità e al fine di garantire l'equilibrio fra i generi nel progetto tabellare, alla destinazione dei magistrati, all'assegnazione degli affari, alle variazioni tabellari, ai decreti di applicazione e supplenza, nel conferimento di deleghe organizzative, nell'attribuzione del coordinamento di settori o sezioni, e qualsiasi altro provvedimento organizzativo dell'ufficio, avuto riguardo agli esiti della loro approvazione da parte del Consiglio superiore della magistratura.

o, ancora, tempestività e diligenza nella redazione dei rapporti informativi.

Un fenomeno, questo, che merita attenzione ancor maggiore ove si rifletta sul fatto che la previsione dell'art. 83 trova perfetto *pendant* in quelle delle circolari in materia, tra l'altro, di formazione delle tabelle degli uffici giudicanti⁸ (cfr. artt. 17, 23, 42, 88, 104, 110), valutazione della professionalità dei magistrati⁹ (cfr. Capi XIV, comma 5, e XV) ed organizzazione degli uffici requirenti¹⁰ (cfr. artt. 8, comma 7, e 15, comma 8) che, in vista del giudizio sulla conferma, attribuiscono espressa rilevanza a determinati comportamenti e/o omissioni del dirigente ovvero al giudizio espresso dal Csm sui provvedimenti da lui adottati.

In qualche caso, del resto, è stato il legislatore ad introdurre analoghe previsioni, ad esempio con l'art. 81-bis, comma 2, disp. att. cpc, in relazione al rispetto dei termini fissati nel calendario del processo, ed in materia di programmi di gestione ex art. 37 dl n. 98/2011.

Per quanto, sul punto, debbano evitarsi aprioristiche prese di posizione, non pare peregrino propugnare un ulteriore affinamento della capacità degli organi di autogoverno di sfruttare appieno, all'atto di decidere sulla conferma, l'intera gamma delle informazioni disponibili.

Un'esigenza, quella che si sta cercando di delineare, il cui soddisfacimento postula, innanzitutto, l'adeguatezza, non sempre garantita, delle strutture, di supporto e decisionali (si pensi, quanto alle prime, alla situazione di cronica difficoltà, solo alleviata dai recenti innesti di forze fresche, in cui versa l'intero apparato dell'amministrazione della giustizia e, in ordine alle seconde, alla virtualità che, nelle sedi afflitte da carichi più pesanti, colora l'esonero dal lavoro ordinario spettante ai componenti del Consiglio giudiziario), chiamate ad acquisire e valutare una ponderosissima congerie di documenti, ma che richiede, altresì, il consolidamento di un approccio, in primo luogo culturale, che guardi realmente alla funzionalità del servizio anziché alle individualità coinvolte.

Ormai sostanzialmente alle spalle lo sforzo straordinario richiesto a Consigli giudiziari e Quinta commissione del Csm in conseguenza dell'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio e della riduzione dell'età di collocamento a riposo dei magistrati ordinari, che ha determinato una forte accelerazione nel ricambio dei vertici degli uffici giudiziari, sarebbe,

pertanto, auspicabile la destinazione delle risorse e delle energie così liberatesi all'attività propedeutica al giudizio sulla conferma, che potrebbe ricevere impulso attraverso, tra l'altro, un preventivo e più completo e tempestivo monitoraggio del coacervo di informazioni, relative al magistrato interessato, disponibili presso le varie articolazioni dell'autogoverno, nonché con il più frequente ricorso, all'occorrenza, all'audizione dell'interessato da parte della Commissione consiliare, strumento rivelatosi, in passato, assai utile per le letture di situazioni non univoche in cui l'organo chiamato alla decisione finale aveva, a differenza di quello di “prossimità”, conoscenze meramente cartolari.

Un altro profilo critico attiene più direttamente all'oggetto della verifica della *leadership* del dirigente, la cui abilità va apprezzata, si è detto, con riferimento non solo e non tanto alla formale correttezza dei procedimenti adottati ed al raggiungimento di positivi risultati statistico-quantitativi, ma anche e soprattutto al talento nel valorizzare tutte le componenti dell'ufficio, mantenere la pace al suo interno, gestirlo in ossequio a canoni di partecipazione democratica, garantire il coordinamento con distinti uffici giudiziari e le altre istituzioni.

Caratteristiche e qualità il cui *deficit*, è facile osservare, è di più difficile emersione, dovendosi fare affidamento, in ultimo, su contributi dichiarativi e documentali allo stato non procedimentalizzati e la cui acquisizione resta, dunque, del tutto eventuale.

Si introduce, per questa via, il tema, *de iure condendo*, dell'ampliamento delle fonti di conoscenza da utilizzare ai fini della conferma e, specificamente, dell'acquisizione di informazioni da parte dei magistrati che operano nell'ufficio o nella sezione diretta dal magistrato della cui conferma si discorre: proposta, questa, che, di recente è stata sottoposta al dibattito interno alla magistratura e prospettata quale oggetto di una plausibile modifica della normativa secondaria.

Nel 2014, peraltro, il Csm, rispondendo al quesito sollevato da un Consiglio giudiziario in merito alla possibilità, a normazione vigente, di utilizzare un questionario da sottoporre ai magistrati appartenenti all'ufficio in occasione della conferma nelle funzioni semidirettive, al fine di acquisire elementi in merito agli indicatori delle attitudini dirigenziali non desumibili da produzioni documentali, ha fornito risposta negativa.

8. Circolare n. P-1318 del 26 gennaio 2017 e successive modifiche sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017/2019.

9. Circolare n. P-20691 dell'8 ottobre 2007 e successive modifiche in materia di *Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati a seguito della Legge 30 luglio 2007, n. 111, recante Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario*.

10. Circolare n. P-20458 del 17 novembre 2017 sulla organizzazione degli uffici di Procura.

La ventilata introduzione di un apposito questionario, seppure ritenuta fonte di un positivo incremento delle fonti di conoscenza, apparirebbe, scrive il Csm, *«inscindibilmente legata alla espressione, da parte dei magistrati interpellati, di veri e propri giudizi (positivo o carente) in relazione ai diversi indicatori presi in considerazione, con conseguente rischio di un appiattimento sulle posizioni del confermando o di un ampliamento dei conflitti tra i magistrati dell'ufficio»*.

Né, aggiunge l'organo di autogoverno, *«appare opportuno consentire che, attraverso un questionario destinato a tutti i giudici coordinati dal magistrato, il semidirettivo in valutazione venga sottoposto ad una sorta di giudizio diffuso, che potrebbe anche rappresentare il pretesto per far valere eventuali rimostre nei confronti del dirigente»*, sic-

ché appare *«preferibile che le esigenze conoscitive del Consiglio giudiziario vengano soddisfatte potenziando gli ordinari “strumenti istruttori” previsti dalla Circolare in tema di conferma, senza il ricorso a modalità capaci di sottoporre il magistrato da scrutinare ad un giudizio direttamente espresso dai destinatari delle sue attribuzioni; giudizio che, come noto, è riservato al Consiglio superiore della magistratura»*.

Al di là dell'apparente “chiusura” rispetto ad una proposta che, in effetti, presupponeva una interpretazione tutt'altro che piana della attuale disciplina, il tema resta, comunque, sul campo perché intercetta lo snodo, fondamentale nella materia delle conferme, del governo degli uffici tra autorità, partecipazione e consenso, sul quale la riflessione è senza dubbio suscettibile di ulteriori sviluppi.

Quali Consigli giudiziari

di *Andrea Natale*

Quale che sia stato il sistema di governo della magistratura (auto o etero-governo), storicamente si è sempre previsto l'intervento di un organo decentrato, più vicino alle realtà territoriali (pur nella differenza di attribuzioni e di composizione di tali organi). Il presente contributo indaga allora su quale ruolo possano oggi giocare i Consigli giudiziari nel sistema di autogoverno, rilevando come tali istituzioni siano oggi da considerare «compartecipi nell'esercizio della amministrazione della giurisdizione», tanto da entrare in rapporti talora dialettici con i dirigenti degli uffici giudiziari. Le diversità di interpretazione del ruolo dei Consigli giudiziari emergono – più che sul piano normativo – soprattutto sul piano delle prassi, ove le diverse interpretazioni e concezioni del ruolo dell'autogoverno decentrato si confrontano, essendo influenzate dalle diverse impostazioni culturali emergenti nel corpo della magistratura.

1. L'irrinunciabilità di un livello decentrato nel sistema di governo della magistratura

Sin dagli albori dell'Italia unita, le leggi in materia di ordinamento giudiziario hanno sovente previsto articolazioni decentrate, variamente denominate, ma, comunque, collocabili «in una linea di sostanziale continuità¹» con gli odierni Consigli giudiziari.

Era, dunque, ben presente – sin dall'origine dell'esperienza unitaria – l'importanza di prevedere articolazioni decentrate nel sistema di governo della magistratura².

Le attribuzioni di tali organi erano essenzialmente consultive e risultavano ancillari a deliberazioni

demandate per lo più al sostanziale potere decisionale del potere esecutivo; le competenze dei progenitori dei Consigli giudiziari avevano principalmente ad oggetto lo *status* e la *carriera* dei magistrati, perché era anzitutto attraverso quelli snodi – *status* e *carriera* – che si *governava* la magistratura.

La previsione di un livello di “governo decentrato” della magistratura – in parte composto da magistrati – ha probabilmente rappresentato un primo passo nel cammino verso l'affermazione di un minimo di autonomia della magistratura dal potere esecutivo (con una punta piuttosto avanzata nel 1907, con la previsione di una – minoritaria – componente elettiva nei Consigli giudiziari istituiti presso i tribunali e presso ciascuna corte di appello)³. Ma – ad

1. Il giudizio è di C. Azzali, *I Consigli giudiziari*, Cedam, Padova, 1988, p. 5.

2. Si passa dalle cd. Commissioni di sindacato (Rd 25 ottobre 1864), composte dai dirigenti degli uffici, con il compito di informare il Ministro guardasigilli sul modo in cui i magistrati dell'ufficio esercitavano la loro funzione per giungere – con il Rd 3 ottobre 1873, n. 1595 – all'istituzione di commissioni locali, composte da alti magistrati e in diretta interlocuzione con il Ministro della giustizia, con competenze in materia di proposte di nomina, promozione e trasferimento di magistrati (e poi abolite con Rd 5 gennaio 1879, n. 4686). Con Rd 7 gennaio 1904, vengono istituiti organi denominati Consigli giudiziari; ma anche tali organi hanno una limitata autonomia rispetto alle prerogative ministeriali e avevano per lo più competenze in materia di carriera dei magistrati. Per un *excursus storico* (ed ulteriori riferimenti bibliografici), cfr. P.F. Bazzega, *I Consigli giudiziari dopo la riforma dell'Ordinamento giudiziario*, tesi di laurea, Università di Padova, anno accademico 2011-2012, pp. 10 ss., www.movimentoperlagiustizia.org/filedload/Bazzega.pdf.

3. Con legge n. 511/1907 furono istituiti – presso i Tribunali e le Corti di appello – i Consigli giudiziari, composti da presidente, procura-

esser franchi – il livello di autonomia di tali organi restava comunque modesto: le leggi in materia di ordinamento giudiziario, nella neonata Italia unita, riflettevano pur sempre lo *spirito dei tempi* e il dettato statutario: la giustizia emanava dal Re e il corpo della magistratura era composto da funzionari dello Stato con un'impronta culturale fortemente burocratica; la magistratura era poi significativamente *influenzabile* dal potere esecutivo che aveva rilevanti poteri sulla nomina e sulla carriera dei magistrati⁴.

Con il tramonto dello stato liberale e con l'avvento del fascismo, ovviamente, si registra un'ulteriore gerarchizzazione nel corpo della magistratura e si accentuano i profili di subordinazione della funzione giudiziaria al potere esecutivo. Per quanto ora di nostro interesse, i *Consigli giudiziari presso i tribunali* (più diffusi sul territorio e dunque più pericolosi, poiché periferici e meno "controllabili" dal potere centrale), vengono soppressi; i *Consigli giudiziari presso le Corti di appello* non vengono soppressi, ma, ovviamente, viene esclusa la eleggibilità dei suoi componenti, *designati* dal primo presidente della Corte di appello (che, però, veniva *nominato* con decreto reale, sentito il Consiglio dei ministri, con la conseguenza che i presidenti di Corte di appello erano inseriti a pieno titolo in un circuito fiduciario che li legava al potere politico); tali organi conservano funzioni per lo più burocratiche e consultive in materia di *status* e carriera dei magistrati⁵.

È del tutto evidente che – in quella temperie sto-

rica – tali organi non potevano costituire un presidio per l'*autonomia* della magistratura, quanto piuttosto uno degli anelli della catena di controllo che veniva esercitato sulla stessa.

Caduto il regime fascista, nel periodo transitorio, viene emanato il Rd.lgs 31 maggio 1946 n. 511 (cd. *Legge sulle guarentigie*). Alcuni degli aspetti più odiosi del previgente assetto dell'ordinamento giudiziario vennero rimossi o temperati; per quanto di interesse in tema di autogoverno decentrato, con la legge sulle guarentigie si prevede l'istituzione di Consigli giudiziari presso ciascuna corte di appello, con competenze essenzialmente consultive rispetto alle determinazioni che sarebbero state demandate al Consiglio superiore della magistratura e per lo più in materia di *status* e *carriera* dei magistrati (con qualche marginale competenza anche in materia disciplinare). È però indicativo del mutato spirito dei tempi il fatto che la legge sulle guarentigie abbia reintrodotta l'elettività di alcuni dei componenti del Consiglio giudiziario⁶ e abbia previsto una qualche forma di partecipazione al procedimento da parte del magistrato interessato ad un parere del Consiglio giudiziario⁷.

A margine dei lavori dell'Assemblea costituente e nel corso dei lavori della stessa (principalmente nell'ambito dei lavori della cd. *Commissione dei settantacinque*, seconda sottocommissione) si ragionò anche sulla possibilità di inserire nel testo della Carta un qualche riferimento ad organismi decentrati di autogoverno; infine – come è noto – prevalse l'opinio-

tore del Re, il presidente "anziano" di sezione e da due giudici eletti dall'Assemblea generale; anche tali *Consigli giudiziari* avevano essenzialmente competenze in materia di carriera dei magistrati, non diversamente dai Consigli giudiziari previsti dal Rd 14 dicembre 1921, n.1978. Cfr. P.F. Bazzega, *cit.*, pp. 17 ss.

4. Cfr. art. 68 dello Statuto albertino: «La Giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo Nome dai Giudici ch'Egli istituisce»; art. 69 Statuto albertino: «I Giudici *nominati* dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono *inamovibili dopo tre anni* di esercizio». Per un'analisi storica della composizione e della cultura del corpo della magistratura, della sua suddivisione in una magistratura *alta* e una *bassa*, dei legami tra magistratura e potere esecutivo nel periodo post-unitario e prima dell'avvento del fascismo, v. A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna, 2012, capitoli 1-3.

5. Rd 30 dicembre 1923, n. 2786. L'ordinamento Grandi Rd 30 gennaio 1941, n. 12 – tuttora formalmente ancora vigente, benché largamente novellato – non introdusse particolari novità con riferimento ai Consigli giudiziari, confermandosi l'esclusione del metodo elettivo.

6. Cfr. art. 6 Rd.lgs 511 del 1946: «(1) Presso ogni Corte di appello è costituito un Consiglio giudiziario, presieduto dal primo presidente della Corte, e composto dal procuratore generale nonché da cinque membri, di cui due con funzioni di supplente, di grado non inferiore a consigliere di Corte di appello o equiparato, eletti ogni due anni da tutti i magistrati degli uffici giudiziari del distretto, con le modalità da stabilirsi con regolamento. (2) In caso di mancanza od impedimento, il primo presidente ed il procuratore generale sono sostituiti dal magistrato che ne esercita le funzioni. (3) I magistrati che, per il numero dei suffragi raccolti, seguono quelli risultati eletti, vengono, nell'ordine e in numero non superiore a tre per effettivi e a due per i supplenti, chiamati a sostituire quelli che cessano dalla carica nel corso del biennio. (4) Alla scadenza del biennio cessano dalla carica anche i membri che abbiano sostituito altri durante il biennio medesimo. (5) Il Consiglio giudiziario costituito presso la Corte di appello è competente anche per i magistrati appartenenti alla circoscrizione della sezione distaccata. (6) Le funzioni di segretario del Consiglio giudiziario sono esercitate da un magistrato designato dal primo presidente della Corte di appello».

7. Cfr. art. 4 Rd.lgs 511 del 1946: «(1) Quando viene richiesto il parere del Consiglio superiore della magistratura o del Consiglio giudiziario ai sensi dei precedenti artt. 2 e 3, della richiesta e dei motivi è data comunicazione all'interessato, il quale ha diritto di prendere visione e copia degli atti trasmessi al Consiglio superiore o al Consiglio giudiziario, e può presentare deduzioni e chiedere di essere sentito personalmente. (2) Il Consiglio superiore e il Consiglio giudiziario non possono provvedere se non decorsi trenta giorni dalla data della comunicazione di cui al precedente comma».

ne negativa⁸ e nessun riferimento ai Consigli giudiziari fu introdotto in Costituzione (sebbene vi sia chi ha comunque ritenuto che la VII disposizione transitoria⁹ abbia attribuito un «indiretto riconoscimento di rilievo costituzionale»¹⁰ ai Consigli giudiziari)¹¹.

L'assetto dei Consigli giudiziari rimase poi immutato sino all'approvazione della legge 12 ottobre 1966, n. 825, che rideterminò le modalità di composizione dei Consigli giudiziari. Nel cinquantennio successivo – con una non sempre organica serie di interventi di normazione primaria e di normazione secondaria di matrice consiliare – i Consigli giudiziari vennero via via investiti di ulteriori competenze: in materia di formazione dei magistrati (soprattutto degli uditori giudiziari); di formulazione di pareri in materia di valutazioni di professionalità per l'attribuzione delle qualifiche ed in materia di pareri per il conferimento di uffici direttivi e semi-direttivi; in materia di magistratura onoraria, e via seguitando.

Nel contesto di un *excursus storico* sull'esperienza dei Consigli giudiziari, non può, però, tacersi che essi vennero anche investiti – infine con fonte di rango primario – di rilevanti funzioni consultive in materia di organizzazione degli uffici giudiziari.

Con legge n. 479 del 1987 si introduce nella legge istitutiva del Csm l'art. 10 *bis* (Formazione delle tabelle degli uffici giudiziari); l'art. 10 *bis* inserisce – nel procedimento di approvazione delle tabelle – anche un intervento dei Consigli giudiziari, posto che le tabelle degli uffici vengono approvate «in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, assunte sulle *proposte* formulate dai presidenti delle Corti di appello, *sentiti i Consigli giudiziari...*»¹². Anche in materia tabellare, le attribuzioni e il ruolo dei Consigli giudiziari sono stati poi

disciplinati dal Csm con maggior grado di dettaglio attraverso abbondanti interventi di normazione secondaria¹³.

La rassegna – non breve, benché inevitabilmente superficiale – che precede è funzionale a mettere in luce un aspetto: la previsione di un sistema di *governo della magistratura* che passi attraverso un livello territorialmente decentrato rappresenta una costante abbastanza significativa delle leggi in materia di ordinamento giudiziario.

Degli antenati dei Consigli giudiziari sono mutati – nel tempo – le denominazioni, le strutture, le composizioni, i criteri di selezione, le funzioni e gli interlocutori. Soprattutto, nel tempo, si sono trasformati i livelli di autonomia o di dipendenza dal potere politico del circuito decentrato di amministrazione della giustizia. Ma non si è (quasi) mai rinunciato ad un organo di prossimità che esercitasse funzioni ausiliarie rispetto a quelle di chi esercitava il governo della magistratura (sia che si trattasse di etero-governo della magistratura da parte del contingente potere politico, sia che si trattasse – come ora – di governo autonomo della magistratura).

Occorre allora chiedersi *quale ruolo* debbano avere *oggi* i Consigli giudiziari e *quale senso* debba avere oggi la loro azione.

2. Le “riforme” del triennio 2005-2007: i Consigli giudiziari oggi

Gli sviluppi più recenti sono certamente noti e di essi si darà qui conto in modo estremamente sintetico¹⁴: nel corso del triennio 2005-2007, l'ordinamen-

8. Anche per il prevalere – in seno ai costituenti – di una cultura che vedeva con sfavore il decentramento nel settore dell'amministrazione della giustizia.

9. «Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità alla Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente».

10. Così C. Pedrelli, *I Consigli giudiziari*, in E. Albamonte - P. Filippi (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Utet giuridica, Milano, 2009, p. 91.

11. Per la ricostruzione del dibattito svoltosi sull'opportunità di inserire un riferimento ai Consigli giudiziari nella Carta costituzionale – con un'interessante ricostruzione delle diverse posizioni emerse, precisi riferimenti agli atti parlamentari ed ulteriori indicazioni bibliografiche – v. sempre P.F. Bazzega, cit., pp. 26-34.

12. Per una acuta riflessione sull'evoluzione del «diritto tabellare» dall'Italia post-unitaria ai giorni nostri, si rimanda a F.A. Genovese, *Ordinamento giudiziario e diritto tabellare (dalle previsioni ordinarie del 1865 all'ordinamento Grandi; dalla Costituzione alla disciplina vigente)*, in questa *Rivista* trimestrale, Franco Angeli, Milano, n.2, 2003, pp. 242 ss. I riferimenti all'introduzione dell'art. 10 *bis* menzionato nel testo si trovano a pp. 258 ss.

13. Oltre all'inevitabile richiamo alle varie circolari sulle tabelle periodicamente emanate dal Csm, è doveroso il richiamo alla fondamentale *Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari*, approvata il 20 ottobre 1999 dal Csm.

14. Per un'analisi meno superficiale, si rimanda alla lettura dell'*obiettivo La controriforma dell'ordinamento giudiziario alla prova dei decreti delegati*, pubblicato in questa *Rivista* trimestrale, Franco Angeli, Milano, n. 1, 2006, con contributi di L. Pepino, G. Santalucia, C. Castelli, P. Morosini, G. Gilardi, S. Erban, L. Marini, B. Giangiacomo (quest'ultimo con un intervento specifico sul tema de *I Consigli giudiziari*, pp. 93 ss.). Si rimanda altresì a B. Giangiacomo, *Le competenze dei Consigli giudiziari in materia tabellare*, in questa *Rivista*.

to giudiziario subisce una profonda trasformazione (con l'approvazione della legge delega n. 150 del 2005 e l'approvazione dei decreti delegati nel corso del 2006, poi emendati – in parti non trascurabili – nel corso del 2007).

Per quanto di rilievo sul tema dei Consigli giudiziari, ci si limita a ricordare che essi sono stati *rimodulati* dal decreto legislativo n. 25 del 2006 (“regnante” il ministro Castelli), poi modificato con legge n. 111 del 2007 (sotto il Ministero della giustizia presidiato dall'on. Mastella).

Gli aspetti maggiormente significativi di tali interventi normativi sono – in sintesi – rappresentati: (a) dalla istituzione del *consiglio direttivo della Corte di cassazione*; (b) dalla composizione dei Consigli giudiziari allargata anche a membri non togati (avvocati nominati dal Consiglio nazionale forense e professori universitari)¹⁵; (c) dall'istituzione presso il Consiglio giudiziario di una sezione autonoma per la magistratura onoraria, composta anche da magistrati onorari individuati su base elettiva; (d) dalla previsione di una composizione dei Consigli giudiziari «a geometria variabile» (allargata ai membri non togati per la trattazione degli affari attinenti questioni di organizzazione degli uffici; ristretta ai soli membri togati per tutti gli altri affari)¹⁶; (e) dalla previsione di un sistema elettorale per i membri togati strutturato come competizione elettorale articolata su due categorie – giudicante e requirente – e disciplinata da un sistema elettorale di

carattere proporzionale a liste contrapposte (con superamento del previgente sistema elettorale di tipo maggioritario); (f) dalla previsione di nuove competenze, in precedenza non previste¹⁷.

Nell'esercizio della loro autonomia regolamentare¹⁸ tutti i Consigli giudiziari hanno – con diversità di accenti – colto l'importanza della loro collocazione nel sistema del governo autonomo della magistratura; ne è testimonianza la cura dedicata – nei vari regolamenti – a delineare un sistema di regole di funzionamento che garantisca la trasparenza del funzionamento dell'organo collegiale: prevedendo la previa pubblicazione e comunicazione degli ordini del giorno delle sedute ai magistrati (e talora anche ai Consigli dell'ordine degli avvocati del distretto); prevedendo la pubblicazione dei verbali delle sedute consiliari; prevedendo la pubblicità delle sedute dei Consigli giudiziari (con possibilità di assistervi per magistrati ed avvocati e, in un caso, anche per gli organi di informazione)¹⁹; prevedendo, in taluni distretti, un *diritto di tribuna* per i componenti non togati, con possibilità di assistere anche alle sedute del Consiglio giudiziario che delibera in composizione “ristretta” (valutazioni di professionalità, pareri attitudinali *et similia*); prevedendo una rigorosa (talora più, talora meno) declinazione dei criteri di assegnazione degli affari ai singoli consiglieri giudiziari²⁰.

Si tratta di un dato comune ai regolamenti dei diversi Consigli giudiziari che è indicativo del fatto che

sta trimestrale, Franco Angeli, Milano, n. 5, 2008, pp. 103 ss. e a S. Perelli, *Quale consiglio giudiziario? Quattro anni dopo la riforma*, in questa *Rivista* trimestrale, Franco Angeli, Milano, n. 1, 2011, pp. 92 ss. Varie delibere del Csm potrebbero essere menzionate; qui non si può omettere la menzione della delibera del Csm, 18 marzo 2009, *Funzionamento dei Consigli giudiziari: risoluzione di indirizzo in relazione ad alcune problematiche comuni*.

15. Nell'originario testo dell'art. 9 d.lgs n. 25/2006 era previsto che tra i componenti dei Consigli giudiziari figurassero anche due membri nominati – con maggioranze qualificate – dai consigli regionali. È degno di nota il fatto che la norma nemmeno prevedeva la necessità che i membri nominati dai consigli regionali avessero una qualche qualificazione professionale in materia di amministrazione della giustizia; su tale ultimo aspetto, B. Giangiacomo, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 99. Con la legge n. 111/2007 il riferimento ai membri di nomina puramente politica fu abrogato.

16. Cfr. art. 16 d.lgs 25/2006, che – richiamando l'art. 15, comma 1, lett. a, d, f, d.lgs 25/2006 – prevede la partecipazione dei componenti non togati alle sedute dei Consigli giudiziari in cui si discuta di questioni organizzative (esame progetti tabellari e progetti organizzativi, anche degli uffici del giudice di pace) o di vigilanza sull'andamento degli uffici.

17. Si rimanda al testo dell'art. 15 del d.lgs. 25/2006; di particolare rilievo l'attribuzione ai Consigli giudiziari – nella loro composizione allargata ai membri non togati – di competenze in materia di *vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto* (art. 15, comma 1, lett. d, d.lgs 25/2006); al riguardo si rimanda alla fondamentale risoluzione del Csm approvata in data 1 luglio 2010 sui *Poteri di vigilanza dei Consigli giudiziari*.

18. Si discuteva, in dottrina, se i Consigli giudiziari avessero o meno autonomia regolamentare; tale autonomia è stata viceversa ripetutamente e nettamente riconosciuta dal Consiglio superiore della magistratura; si vedano, sul tema, la *Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari*, approvata il 20 ottobre 1999 dal Csm e la delibera sul *Funzionamento dei Consigli giudiziari: risoluzione di indirizzo in relazione ad alcune problematiche comuni* (delibera del Csm del 18 marzo 2009); in tale ultima delibera si ancora il fondamento della potestà regolamentare dei Consigli giudiziari direttamente al dettato dell'art. 97 Cost.

19. Si allude alla previsione contenuta nel regolamento del Consiglio giudiziario presso il distretto di Corte di appello di Torino. Per inciso: tale possibilità non è mai stata *coltivata* dagli organi di informazione.

20. Per ulteriori riflessioni sui regolamenti dei Consigli giudiziari, si rimanda, ancora, a S. Perelli, *Quale consiglio giudiziario?*, cit., pp. 92 ss. Si segnala che pressoché tutti i regolamenti dei Consigli giudiziari sono oramai pubblicati sul sito web di ciascun distretto di Corte di appello.

ciascuno di tali organi – nell'esercizio della propria autonomia regolamentare, ma anche nella propria prassi²¹ – ha colto il valore cruciale della trasparenza come prima condizione di legittimazione del governo autonomo della magistratura; l'amministrazione della giustizia – in ciascuno dei suoi passaggi – deve vivere in una casa di vetro; la trasparenza è infatti la preconditione per l'esercizio di un qualche controllo democratico sull'operato dei Consigli giudiziari, che sono pur sempre organi collegiali composti (almeno in parte) da persone *elette*.

3. I Consigli giudiziari nel cuore dell'autogoverno

I Consigli giudiziari sono tradizionalmente intesi come *organi ausiliari* del Csm, a questo *funzionalmente subordinati* e chiamati essenzialmente ad esprimere meri *pareri*, spesso *necessari*, ma *non vincolanti per i componenti non togati*²².

Sennonché, una simile visione del ruolo dei Consigli giudiziari, seppure giuridicamente corretta, appare eccessivamente schematica²³, ove si guardi alla *realtà effettuale*.

È stato acutamente – quanto schiettamente – osservato che «il contributo conoscitivo [offerto dai Consigli giudiziari] costituisce ormai la fonte presupposto pressoché immancabile e determinante di ogni provvedimento del Csm, il cui controllo, in assenza di specifiche doglianze dell'interessato o di controinteressati, ovvero di dati informativi *aliunde* acquisiti di segno contrario o comunque non del tutto omogenei, si riduce in pratica “a zero”; con il che la sostanziale *ratifica del parere* dell'organo ausiliare rende tale atto decisivo ai fini della delibera finale»²⁴.

Del resto, già il Consiglio superiore della magistratura aveva constatato una «realtà evidente»: per una moltitudine di fattori – tra essi «il numero delle decisioni e delle scelte amministrative e operative da compiere a diretto contatto con le situazioni locali», con conseguente «costante sovraccarico del Consiglio» – «il modello di autogoverno della magistratura sin qui sperimentato, imperniato su un centro unico ed assolutamente preminente – il Csm – non è più sufficiente, da solo, a soddisfare le molteplici esigenze di una moderna ed efficiente amministrazione della giurisdizione»²⁵.

Le attribuzioni assegnate ai Consigli giudiziari pongono dunque questi ultimi al “centro” del sistema del governo autonomo della magistratura, i cui contenuti si sono – nel corso dei decenni – arricchiti: se un tempo il *governo della magistratura* si esprimeva soprattutto nell'esercizio di competenze in materia di *status* e carriera dei magistrati (e, come visto, queste erano le principali funzioni esercitate dai Consigli giudiziari sino ai tardi anni sessanta del secolo scorso), ora il governo autonomo della magistratura si esprime anche – e forse soprattutto – con l'esercizio di relevantissime competenze in materia di organizzazione degli uffici giudiziari con ricadute immediate sui contenuti stessi della funzione giurisdizionale.

Ne è conferma il fatto che lo stesso Consiglio superiore giunge ad affermare che «i Consigli giudiziari realizzano una *forma di compartecipazione* nell'esercizio della funzione valutativa rimessa al Consiglio superiore della magistratura» e a ritenere – ancor più nettamente – che «i Consigli giudiziari siano in grado di fornire al Consiglio superiore della magistratura, nell'ambito della *compartecipazione nell'esercizio della amministrazione della giurisdizione*, un sempre più analitico e conferente contributo di

21. Si allude, per esempio, alla delibera del Consiglio giudiziario di Genova del 3 dicembre 2013, con la quale il Consiglio giudiziario – con un atto di indirizzo rivolto a tutti i magistrati del distretto – ha esplicitato i criteri che avrebbe adottato nel valutare la tecnica redazionale dei provvedimenti giudiziari in caso di uso della funzione “copia-incolla”; si tratta di delibera di rilievo perché – proprio nella direzione di una accentuata trasparenza – ha esplicitato *ex ante* i criteri che avrebbe adottato nell'esercizio della sua funzione valutativa; sulla questione, v. D. Cappuccio, *Copia e incolla e valutazioni di professionalità*, in *Questione giustizia online*, 16 gennaio 2014, www.questionegiustizia.it/articolo/copia-e-incolla-e-valutazioni-di-professionalita_16-01-2014.php.

22. «La relazione intercorrente tra i Consigli giudiziari e il Consiglio superiore rientra nello schema giuridico della funzione ausiliaria; non appare configurabile un rapporto di sovraordinazione gerarchica, ma solo funzionale, tra il Consiglio superiore della magistratura e gli organi collegiali decentrati»; Csm, delibera 18 marzo 2009, *Funzionamento dei Consigli giudiziari*, cit., 3 (corsivo nel testo).

23. Il giudizio è di A. Rossi, *Il consiglio giudiziario: natura, struttura, rapporti con il Csm. I poteri di autoregolamentazione dei Consigli giudiziari e i suoi limiti. I poteri del presidente del Consiglio giudiziario. Lo Status dei suoi componenti. La sindacabilità degli atti del Consiglio giudiziario*, relazione all'incontro di studio sul tema *I Consigli giudiziari*, Ostia, 25-27 maggio 1995, p. 6, ripreso quasi testualmente anche nella già citata *Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari*, § 4.2 (sebbene con riferimento al tema delle valutazioni di professionalità).

24. L'osservazione riportata nel testo proviene da un ex componente del Csm: C. Viazzi, *Il consiglio giudiziario: struttura e funzionamento. Autoregolamentazione e rapporto con il Consiglio superiore della magistratura*, relazione all'incontro di studio sul tema *Le competenze e le attività dei Consigli giudiziari*, Roma, 19-20 maggio 2003; il passaggio riportato nel testo è a p. 19.

25. Delibera del Csm 20 ottobre 1999, *Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari*, cit., pp. 2 ss.

conoscenza sulle diverse realtà giudiziarie locali»²⁶; si badi: *compartecipazione nell'esercizio dell'amministrazione della giurisdizione*.

Se – nei fatti – le cose stanno così (e, effettivamente, stanno proprio così), appare chiaro che non può in alcun modo essere condivisa una *lettura minimalista* del ruolo dei Consigli giudiziari nel sistema di governo autonomo della magistratura. Al pari dell'esercizio della giurisdizione, anche l'attività svolta nei Consigli giudiziari – lungi dall'essere attività puramente tecnica, come talora la si vuole dipingere – non può che essere influenzata dalle diverse – e in confronto tra loro – impostazioni culturali in materia di autogoverno emergenti nel corpo della magistratura e, dunque, da un inevitabile tasso di *politicalità*.

3.1. I pareri attitudinali e le valutazioni di professionalità

La manifestazione di diverse matrici culturali e di diverse idee sul *modo* di esercitare le funzioni di consigliere giudiziario si rileva – solo per fare un esempio *facile* – già dal modo di redigere una bozza di parere in una valutazione di professionalità²⁷: un profluvio di aggettivi oppure la faticosa ricerca di dati oggettivi²⁸? il mero recepimento – il copia incolla – dei rapporti informativi del “capo” dell'ufficio²⁹, oppure la lettura critica del rapporto informativo e la autonoma valutazione dei dati obiettivi risultanti dal fascicolo? l'elaborazione di una valutazione di professionalità estremamente sintetica (quasi a fotografare, come un tempo, una progressione in carriera con

anzianità senza demerito), oppure una più minuziosa fotografia della professionalità del magistrato (si da accumulare nel tempo elementi informativi sulla sua capacità; elementi, evidentemente, da riutilizzare allorché il magistrato in questione formulerà domande per posti direttivi o semidirettivi)³⁰?

Ancora, quanto alla redazione di pareri attitudinali (oltre ai quesiti retorici sopra segnalati): snocciolare acriticamente l'elenco di *medagliette* accumulate dall'aspirante dirigente nel corso della sua *carriera* o provare a verificare *come* egli abbia esercitato i ruoli di responsabilità organizzativa a lui attribuiti nel corso del tempo³¹? limitarsi ad “offrire una *chance*” all'*aspirante dirigente diversamente bravo* (tacendo eventuali criticità e confidando che – nella valutazione comparativa – il Csm agisca con saggezza), oppure spingersi sino ad offrire una *chance* all'ufficio che egli aspira a dirigere (riportando le criticità rilevabili dal fascicolo e risparmiando dunque a quell'Ufficio l'esperienza di esser organizzato da un dirigente non adeguato)? valutare il progetto organizzativo che l'aspirante dirigente predispone per l'ufficio che egli chiede di poter dirigere o lasciare che esso sia un mero elemento decorativo della domanda che valuterà – se lo vorrà – il Csm³²?

L'esperienza insegna che vi sono molti modi di “scrivere un parere” e, purtroppo, insegna soprattutto che viene ora affermandosi una modalità di redazione dei pareri largamente – quando non integralmente – recettizia dei rapporti informativi dei dirigenti degli uffici; si tratta di un'opzione che esprime una certa matrice culturale, istintivamente fiduciosa

26. Csm, delibera 18 marzo 2009, *Funzionamento dei Consigli giudiziari*, cit., pp. 1 e 3 (*corsivo nel testo*).

27. Sul tema delle valutazioni di professionalità, si rimanda all'obiettivo *Le valutazioni periodiche di professionalità dopo la riforma del 2007*, pubblicato in questa *Rivista* trimestrale, Franco Angeli, Milano, n. 6, 2013, con contributi di R. Sanlorenzo, D. Cappuccio, M.G. Civinini, A. Zamagni, M. Malerba, V. Borraccetti; in quello stesso obiettivo – con riferimento specifico al ruolo dei Consigli giudiziari nel sistema delle valutazioni di professionalità – cfr. E. Chinaglia, *Il ruolo dei Consigli giudiziari nella realizzazione del sistema di valutazione delle professionalità: attualità, criticità, sfide*, in questa *Rivista* trimestrale, Franco Angeli, Milano, n. 6, 2013, pp. 162 ss. Sul tema delle valutazioni di professionalità, v. anche G. Zaccaro, *Valutazioni di professionalità dei magistrati: lacune del sistema e soluzioni*, in *La magistratura*, nn. 1-2/2017, pp. 82-90, www.associazionemagistrati.it/doc/2639/valutazioni-di-professionalita-dei-magistrati-lacune-del-sistema-e-soluzioni.htm.

28. E nei fascicoli e negli atti trasmessi per i pareri attitudinali e per le valutazioni di professionalità – a volerli leggere e valutare – ve ne sono...

29. Ci si ostina a chiamarli “capi” (anche nei modelli di parere predisposti dal Csm), anche se sarebbe preferibile “il dirigente dell'Ufficio”, “il responsabile dell'Ufficio” o altre formule meno connotate gerarchicamente.

30. Come, peraltro, sembra imporre la lettura del capo 2 della *circolare sulle valutazioni di professionalità (approvata l'8 ottobre 2007, oggetto di numerose modifiche, il 25 ottobre 2017)*, secondo cui «il parere deve ricostruire con completezza le qualità del magistrato, al fine di consentire al Consiglio superiore la conoscenza dettagliata delle caratteristiche professionali, del tipo di lavoro effettivamente svolto e delle reali attitudini del magistrato medesimo, *anche ai fini delle valutazioni per il tramutamento di funzioni, per il conferimento delle funzioni semidirettive e direttive* – salvo quanto previsto dal capo XXI, punto 1 –, nonché per il conferimento delle funzioni di legittimità».

31. Sul punto, v. A. Natale, *Incarichi di collaborazione: non tutto ciò che è legittimo è opportuno*, su *Questione giustizia online*, del 6 novembre 2017, www.questionegiustizia.it/articolo/incarichi-di-collaborazione-non-tutto-cio-che-e-legittimo-e-opportuno_06-11-2017.php.

32. È già capitato, per esempio, che il Consiglio giudiziario di Torino abbia espresso pareri attitudinali che, pur complessivamente positivi, mettevano in luce alcune criticità rilevabili proprio dalla lettura del progetto organizzativo predisposto dall'aspirante dirigente.

nella *sapienza di giudizio* “dei capi” e che, almeno in parte, “tradisce” la missione assegnata ai Consigli giudiziari in tema di valutazione della professionalità e delle attitudini dei magistrati.

Anche qua, dunque, si tratta di diverse impostazioni culturali.

3.2. I Consigli giudiziari e l'organizzazione degli uffici

Ma il terreno ove maggiormente si manifesta il rilievo dei diversi orientamenti culturali in materia di “compartecipazione alla amministrazione della giurisdizione” – verrebbe da dire: il tasso di *politicalità* dell'azione istituzionale dei Consigli giudiziari (e dei suoi componenti) – è quello dell'organizzazione degli uffici giudiziari.

Il sistema tabellare – nel corso dei decenni – si è via via arricchito di contenuti sempre più pregnanti; schematicamente: se, in origine, esso era deputato a garantire l'indipendenza *interna* del singolo magistrato, la sua *libertà* da influenze gerarchiche nell'esercizio della giurisdizione, il rispetto del principio costituzionale della precostituzione del *giudice naturale*, in seguito esso si è progressivamente spinto a considerare – via via in misura preponderante e sotto la spinta del *debito giudiziario* accumulato nel corso dei decenni – gli aspetti di *efficienza* ed *efficacia* del sistema giustizia³³.

Si tratta allora di vedere *quale ruolo* debbano rivestire i Consigli giudiziari nell'ambito dell'attività di formazione e approvazione delle tabelle degli uffici giudiziari.

Come è noto, soprattutto a seguito delle riforme legislative del triennio 2005-2007, vi è stato un forte investimento sulla figura dei dirigenti degli uffici giudiziari: magistrati investiti della alta responsabilità di direzione e organizzazione di un ufficio giudiziario all'esito di una – sulla carta penetrante – procedura di valutazione (anche comparativa) dei requisiti attitudinali a rivestire quella funzione; magistrati che devono redigere un progetto, *sentendo* i magistrati

di quell'ufficio e interloquendo con il Foro, considerando i bisogni dell'ufficio, analizzando quantitativamente e qualitativamente la domanda di giustizia, fissando *obiettivi di risultato*³⁴, da verificare all'esito del triennio di vigenza delle tabelle; magistrati che – ove abbiano svolto il loro ufficio in modo non adeguato – vedranno il loro lavoro valutato negativamente e verranno *non confermati* nell'incarico direttivo per il successivo *quadriennio*.

Sennonché...

Sennonché, il forte investimento operato sulle figure dirigenziali presenta luci ed ombre. Da un lato, si deve prendere atto del fatto che, successivamente alla “riforma”, la *qualità* dei dirigenti, la loro consapevolezza e il loro tasso di cultura organizzativa, possono dirsi sicuramente migliorati (quantomeno nella larga parte dei casi). Dall'altro lato, si deve però considerare che il forte investimento sulle figure dirigenziali ha partorito numerosi figli illegittimi: in primo luogo, la forte attribuzione di responsabilità – quantomeno sul piano formale – ai dirigenti comporta che, sempre più spesso, essi tendano ad assumere modalità organizzative estremamente (quando non eccessivamente) penetranti; lo sforzo di razionalizzazione di un servizio rischia così di scivolare progressivamente in una nuova gerarchizzazione degli uffici giudiziari; in secondo luogo, la forte attribuzione di responsabilità ai dirigenti comporta talora il rischio che costoro si trovino a sollecitare “pieni poteri”, a chiedere “atti di fede”, ad evocare – talora abusando dei concetti – situazioni di necessità ed urgenza che rendono altrimenti inevitabile il tracollo degli uffici (almeno nelle prospettazioni)³⁵.

A tale “caricatura” della figura dirigenziale (non sempre ricorrente, ma nemmeno rara), si obietta osservando che i dirigenti sono assoggettati al vaglio degli organi del governo autonomo nel contesto dei procedimenti di conferma quadriennale al quale sono sottoposti i magistrati con incarichi direttivi e semi-direttivi. Ma è un'obiezione francamente poco persuasiva. In primo luogo, perché il tasso di non conferme di dirigenti è talmente modesto da far pensare

33. Ciò anche per effetto della costituzionalizzazione – nel 2001 – del principio della *ragionevole durata del processo*: «è proprio su questo principio – osserva F.A. Genovese, *Ordinamento giudiziario e diritto tabellare*, cit., p. 254 (in nota 22) – che si diffonde la premessa alla Circolare sulle tabelle per il biennio 2002-2003, secondo la quale “Prioritaria appare – anche alla luce del principio ora anche formalmente enunciato dall'art. 111 della Costituzione – l'esigenza di assicurare la ragionevole durata dei processi .. Le proposte tabellari dovranno pertanto farsi carico di indicare i programmi organizzativi previsti per la definizione degli arretrati, a partire dai processi di più vecchia durata; quelli previsti per assicurare la trattazione degli affari più urgenti; i rimedi proposti per il riallineamento dei tempi di trattazione dei procedimenti”».

34. Si pensi al tasso di complessità delle circolari sulle tabelle o ai programmi di gestione ex art. 37 dl n. 98/2011 che, annualmente, i dirigenti debbono predisporre (obbligatoriamente, per il settore civile; volendolo, per il settore penale); sui programmi di gestione, si veda Csm, delibera 2 maggio 2012 e s.m., *Nuova normativa prevista dall'art. 37 dl 98/2011, commi 1, 2 e 3 in materia di gestione dei procedimenti civili per la definizione del “carico esigibile” di lavoro per i magistrati*.

35. Sulle variazioni tabellari – e sulla disciplina delle variazioni tabellari urgenti – si rimanda direttamente alla lettura degli artt. 37-40 della Circolare sull'acquisizione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2017-2019.

che il controllo operato al momento delle conferme negli incarichi sia non troppo incisivo³⁶. In secondo luogo – e soprattutto – per il fatto che, talora, i guasti che un dirigente inadeguato può procurare al suo ufficio sono tali da non poter attendere quattro anni e più per poi dovere solo prendere atto del fatto che – per quattro anni – quel dirigente ha fatto danni.

Detto in termini più espliciti: vi è il rischio che – aderendo alle *richieste di atti di fede* – progressivamente si ridisegni una magistratura piramidale, con – in ciascun ufficio – *un capo* che comanda e non un *dirigente* (che deve dirigere e coordinare), un *responsabile* dell'ufficio (che deve rispondere e rendere conto).

E qui si fa cruciale il ruolo dei Consigli giudiziari (prima ancora di quello del Consiglio superiore, se sono ancora vere – come è da temere – le parole di Viazzi citate in esordio di questo paragrafo, per cui il controllo concretamente effettuato dal Csm – in assenza di un qualche “campanello d'allarme” – «si riduce in pratica “a zero”; con il che la sostanziale ratifica del parere dell'organo ausiliare rende tale atto decisivo ai fini della delibera finale»³⁷).

Ed ecco allora che vengono a contare le differenze di approccio culturale nel sistema di autogoverno, anche a livello locale. Forse soprattutto a livello locale, ove è più immediata la percezione dei problemi, più agevole l'interlocuzione con i dirigenti, ma anche con i magistrati dell'Ufficio e il Foro.

A fronte di un progetto tabellare, si può, per esempio, *prendere atto* del fatto che la procedura di approvazione è stata rispettata e che tutti i servizi “sono coperti”; oppure si può considerare *quali servizi* (magari quelli che incidono su diritti fondamentali) abbiano maggiori necessità e, magari, provare a sindacare le scelte di *distribuzione delle risorse umane* ai vari settori o alle varie sezioni. A fronte di una variazione tabellare immediatamente esecutiva, ci si può chiedere se sussistano davvero i requisiti di urgenza o se, invece, non sarebbe stato possibile (e doveroso) provvedere alle variazioni con procedura ordinaria³⁸. A fronte di un bando di concorso per tramutamenti interni ci si può chiedere – e (perché no?) si può chiedere ad un dirigente – la ragione per cui determinate posizioni vacanti non siano state messe a concorso o perché determinate posizioni tabellari di un ufficio risultino cronicamente scoperte.

Ecco allora che emerge il rilievo delle diversi-

tà culturali che si possono praticare nell'esercizio dell'autogoverno.

Schematicamente: da un lato, chi *si accontenta* – in modo notarile – del rispetto delle regole di normativa secondaria e si accontenta del fatto che siano state effettuate le riunioni preparatorie in vista dell'approvazione delle tabelle, che siano stati disciplinatamente raccolti i dati dei flussi o che siano ritualmente computate le percentuali di esonero dal lavoro giudiziario spettanti a presidenti di sezione, componenti del Consiglio giudiziario, formatori, Mag.Rif. e Rid; dall'altro lato, chi prova a *valutare* non solo la *legalità tabellare* di un progetto o di una variazione tabellare, ma prova ad immaginarne gli sviluppi, ipotizzare la sostenibilità e la adeguatezza di quel progetto tabellare, tenendo conto della domanda di giustizia riscontrabile in quello specifico circondario (posto che, per fare degli esempi, è in sede decentrata che si è maggiormente in grado di percepire se – in un circondario – la domanda di giustizia sia più urgente nel settore penale o in quello civile; nel settore commerciale o in quello della famiglia); con l'ulteriore rilievo che – ove si eserciti in modo responsabile (ma penetrante) tale dovere di controllo – si potrà rendere edotto il Consiglio superiore delle criticità rilevabili e, soprattutto, talora paralizzare l'immediata esecutività di una qualche variazione tabellare ritenuta improvvida (posto che alcune tipologie di variazione tabellare possono essere immediatamente esecutive solo in presenza di un unanime parere favorevole del Consiglio giudiziario).

3.3. I Consigli giudiziari come possibili promotori di dialogo tra gli uffici

Gli uffici giudiziari non sono isole sperdute nel grande Oceano. Gli uffici giudiziari – specie nel settore penale – costituiscono una *filiera*, in cui ciascun ufficio (i casi più evidenti: la Procura per il Tribunale; il Tribunale per la Corte di appello) entra in relazione con gli altri, alimentandone i flussi di lavoro e influenzando – con le proprie determinazioni organizzative – le scelte e i comportamenti degli altri uffici (“a monte” o “a valle”).

È una constatazione apparentemente banale, ma è muovendo da essa che il Consiglio superiore è riuscito a ritagliare residuali spazi di controllo del circuito di autogoverno sui progetti organizzativi delle procure

36. Sulle procedure di conferma quadriennali, v. M. Guglielmi, *Le conferme quadriennali*, in questa *Rivista* trimestrale, Franco Angeli, Milano, 2-3, 2013, pp. 248-262.

37. V. *supra*, nota n. 24.

38. Segnalava una tendenza ad eccedere nel ricorso a variazioni tabellari immediatamente esecutive già B. Giangiacomo, B. Giangiacomo, *Le competenze dei Consigli giudiziari in materia tabellare*, cit., p. 107.

della Repubblica, dopo l'abrogazione dell'art. 7 *ter* del Rd n. 12 del 1941 (legge ordinamento giudiziario)³⁹. La recente circolare sugli Uffici di Procura non è al centro di questa riflessione; qui ci si limita ad evidenziare che – anche in tale ambito – il Consiglio superiore ha previsto un coinvolgimento – a più livelli – dei Consigli giudiziari: prima consentendo al procuratore che redige il progetto organizzativo della Procura di avvalersi della *Commissione flussi* istituita presso il Consiglio giudiziario⁴⁰, poi prevedendo che i progetti organizzativi siano trasmessi ai Consigli giudiziari per una formulazione di un parere; anzi, nell'ambito dell'*iter* di adozione del progetto organizzativo – che si conclude con una presa d'atto del Csm (eventualmente con rilievi ed osservazioni) – il passaggio al Consiglio giudiziario è definito lo *snodo centrale*⁴¹.

Anche qui, dunque si manifesteranno le diversità di approccio culturale nell'affrontare le questioni di organizzazione degli uffici giudiziari, contrapponendosi visioni più ossequiose delle prerogative e responsabilità dei dirigenti a visioni che aspirano ad un controllo maggiormente penetrante da parte del circuito di autogoverno; con l'ulteriore complessità legata al fatto che l'organizzazione degli Uffici di Procura non può essere valutata avendo riguardo solo all'organizzazione *interna* della stessa, ma deve necessariamente estendersi alla considerazione delle conseguenze che determinate scelte organizzative rivestono sugli "uffici a valle". È evidente che la considerazione delle interconnessioni tra i due uffici (Procura e Tribunale) trova la sua sede più adeguata proprio nel contesto delle attività del Consiglio giudiziario, organo di prossimità del sistema di governo autonomo della magistratura.

La questione dell'intensità (maggiore o minore) dell'intervento del circuito di autogoverno si ripresenta in modo non troppo dissimile allorché si volga lo sguardo ad un altro tema di enorme rilievo che impatta sulla interrelazione tra diversi uffici: la declinazione dei criteri di priorità in ambito penale⁴²;

qui – per evidenziare il ruolo che i Consigli giudiziari possono esercitare in tale materia – ci si limita a riportare un passaggio della delibera in materia di *Linee guida in materia di criteri di priorità*: «...in linea con l'approccio complessivo formulato alla questione nelle presente delibera, *deve richiedersi il parere del Consiglio giudiziario (indicazione necessaria per la diversa sensibilità mostrata al tema dai Consigli giudiziari)* anche per i provvedimenti in materia di priorità che non rivestano la forma tabellare (non incidano cioè sull'assegnazione dei giudici e sulla distribuzione degli affari); in linea con la delibera del 9 luglio 2014 che ha indicato la strada della conferenza distrettuale con la partecipazione anche di componenti esterne alla magistratura, *appare utile ed opportuno a maggior ragione che l'organo locale di governo autonomo, arricchito anche da presenze di non togati*, possa fornire ulteriori elementi di conoscenza e valutazione sia ai dirigenti che al Consiglio, la cui valutazione sarà correttamente di presa d'atto, con la possibilità di formulare però significativi rilievi, da destinare eventualmente alle valutazioni in altre sedi del dirigente»⁴³.

Tale indicazione, peraltro, si pone in linea di coerenza con altre precedenti affermazioni del Consiglio superiore della magistratura.

Trattando dei poteri di vigilanza dei Consigli giudiziari⁴⁴, il Csm ha sganciato tale attribuzione dell'autogoverno locale da una visione puramente *sanzionatoria*, tentando di proporre una interpretazione del potere di vigilanza in chiave promozionale; si legge nella delibera sui poteri di vigilanza: «si tratta di una vigilanza connotata dal carattere della *collegialità*, che si rivela *funzionale anche alla diffusione di buone prassi* ed alla verifica periodica dell'andamento degli uffici giudiziari, in una prospettiva che è *non più soltanto di mero controllo ma è, soprattutto, di promozione di modelli organizzativi efficienti*. In altri termini, ai Consigli giudiziari spetta, oltre che la verifica in ordine ad eventuali disfunzioni verificatesi nei singoli uffici, anche l'attivazione di meccanismi idonei a

39. Si rimanda alla fondamentale Risoluzione del Csm del 12 luglio 2007 e, oggi, alla *Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura* (delibera Csm del 16 novembre 2017).

40. Art. 3 *Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura*.

41. Si legge nella relazione introduttiva che la circolare sull'organizzazione degli uffici di procura «procedimentalizza l'*iter* di adozione del progetto organizzativo, il cui snodo centrale è costituito dal coinvolgimento dei Consigli giudiziari, organo di prossimità del governo autonomo, prima ancora che del Consiglio superiore della magistratura».

42. Sul punto, si vedano: *Criteri di priorità nella trattazione degli affari penali*, risoluzione Csm del 9 luglio 2014 e *Linee guida in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi di affari - rapporti fra uffici requirenti e uffici giudicanti*, Csm, risposta a quesito del 11 maggio 2016. V. anche R. Arata, *Una nuova primavera per le priorità dopo l'approvazione del decreto legislativo sulla non punibilità per particolare tenuità del fatto?*, su *Questione giustizia online*, 17 marzo 2015 www.questionegiustizia.it/articolo/una-nuova-primavera-per-le-priorita-dopo-l-approva-17-03-2015.php.

43. Csm, delibera 11 maggio 2016, *Linee guida in materia di criteri di priorità*, cit., paragrafo 4.

44. Per cui v. Csm, risoluzione 1 luglio 2010, *Poteri di vigilanza dei Consigli giudiziari*.

prevenire situazioni di disservizio, come pure la prospettiva di soluzioni possibili. (...) . Nell'esercizio della delicata attività in esame, i Consigli giudiziari devono valorizzare la loro dimensione distrettuale, che costituisce l'ottica attraverso la quale leggere ed inquadrare le peculiari condizioni di ciascuna realtà territoriale; ciò comporta anche favorire l'adozione di soluzioni organizzative "distrettuali", che consentano ai singoli uffici giudiziari di superare la ristretta visuale della circoscrizione per accedere ad una visione d'insieme delle problematiche e delle risorse presenti nel distretto»⁴⁵.

4. Un filo rosso e qualche conclusione

La riflessione che si è qui proposta muove da alcune constatazioni, che qui ci si limita a ricordare in modo riassuntivo: (a) le competenze del sistema di governo autonomo della magistratura si sono via via arricchite: non più mero governo della "carriera", ma anche "governo" ed organizzazione degli uffici; (b) anche il sistema tabellare si è progressivamente arricchito di contenuti: non più sistema di regole volto a preservare il principio della precostituzione del giudice naturale, ma sistema di regole che è anche e anzitutto funzionale ad una efficiente organizzazione degli uffici giudiziari; (c) l'organizzazione degli uffici giudiziari non può più muovere da una considerazione atomistica di ciascun ufficio giudiziario, ma – necessariamente – deve considerare le interdipendenze esistenti tra essi (non essendo per esempio razionale che, per esempio, un ufficio di Procura adotti criteri di priorità incoerenti con quelli adottati da un Tribunale e che quest'ultimo ne adotti alcuni che, per ipotesi, risultano incoerenti con quelli adottati dalla Corte di appello).

Come detto, ciascuno di questi snodi cade nel fuoco di controllo del governo autonomo della magistratura; ma si è anche detto che è un dato della realtà effettuale quello per cui si deve riconoscere che il Consiglio superiore ha una scarsa possibilità di operare in modo esauriente e pienamente consapevole il proprio approfondimento su questioni così complesse da poter essere meglio e più compiutamente apprezzate anzitutto da chi sta a contatto con la quotidiana esperienza degli uffici interessati.

Il fatto è che – se nel circuito di autogoverno decentrato – tutto tace, il Csm difficilmente potrà intervenire incisivamente.

Nei paragrafi che precedono si sono schematizzati diversi possibili approcci che il circuito di autogover-

no – specie quello locale – può coltivare nell'esercizio delle sue funzioni; si tratta di partizioni forse eccessivamente schematiche e probabilmente manichee. Ma esse riflettono per davvero gli approcci che i consiglieri giudiziari manifestano – con diversità di sfumature – nell'esercizio del loro mandato.

La scelta che il circuito di autogoverno – di cui l'autogoverno decentrato è il primo snodo, spesso quello più consapevole – deve operare è se affidarsi ai "capi" o se chiedere ai dirigenti di rendere conto (sempre) dell'esercizio della loro discrezionalità organizzativa (alla quale si contrappone, inevitabilmente, la discrezionalità valutativa anzitutto dei Consigli giudiziari); qui sta la centralità del circuito di autogoverno; centralità che – è stato detto – «è ascrivibile al fatto che gli organi democratici di amministrazione della giurisdizione (Csm e Consigli giudiziari, la cui sostituzione è, allo stato inimmaginabile, ma che si accrescono o potrebbero accrescersi di nuove istanze, in sede locale) interagiscono con quelli che restano i poteri autocratici di cui sono titolari i capi degli uffici giudiziari (...), secondo linee dialettiche che sono e saranno il sale dell'organizzazione giudiziaria presente e futura»⁴⁶.

Attenzione: non si tratta di teorizzare una visione dei Consigli giudiziari come *contropotere* rispetto alle responsabilità e alle prerogative dei dirigenti degli uffici, né di sostituire le sensibilità organizzative emergenti in sede consiliare con le determinazioni di un dirigente. Si tratta piuttosto di interpretare il ruolo dei Consigli giudiziari come *contrappeso* alle prerogative dei dirigenti; si tratta di non "vivere" l'autogoverno locale come semplice *passacarte* dei dirigenti.

Qui sta una scelta culturale di fondo che diventa una scelta di politica dell'amministrazione della giustizia.

I Consigli giudiziari non possono limitarsi a valutare la pura legittimità dei provvedimenti organizzativi, confidando nella sapienza dei dirigenti (e riservandosi di valutarne negativamente l'operato dopo quattro anni); al contrario, è precisa responsabilità istituzionale dei consiglieri giudiziari procedere alla valutazione – con prudenza, equilibrio e rispetto delle altrui prerogative e responsabilità – del merito delle questioni, intervenendo *mentre le cose accadono* e non quando, purtroppo, sono già accadute.

I Consigli giudiziari non sono un Tar chiamato a valutare la legittimità dell'esercizio di un potere amministrativo; essi – come ricordato dal Csm in più occasioni – sono *compartecipi nell'esercizio della amministrazione della giurisdizione*; sicché anche il merito può e deve essere considerato nelle valutazioni

45. Csm, risoluzione 1 luglio 2010, *Poteri di vigilanza dei Consigli giudiziari*, paragrafo 2, p. 6 (corsivi di chi scrive).

46. F.A. Genovese, *Ordinamento giudiziario e diritto tabellare*, cit., p. 255.

dei Consigli giudiziari; certo: una simile penetrante valutazione dovrà essere esercitata con il necessario *self-restraint*, con garbo istituzionale, con rispetto per le prerogative dirigenziali, con ascolto degli orientamenti provenienti da diverse impostazioni culturali; ma senza timidezza e, anzi, con serietà e, se necessario, con fermezza; anche perché non si può dire – come invece talora si dice – “aspettiamo di vedere come va questa variazione tabellare e, al limite, ce ne ricorderemo al momento della conferma del dirigente”; perché i dati ci dicono che – al momento della conferma – ce ne saremo dimenticati.

In questa prospettiva, i Consigli giudiziari – ove esercitino il loro ruolo in modo attivo – possono, da un lato, scongiurare disfunzioni; dall'altro, addirittura, promuovere il dialogo tra Uffici tra loro interconnessi, sì da promuovere soluzioni efficienti e con positivi effetti dell'esercizio della giurisdizione su scala distrettuale (e non solo circondariale).

L'essere poi il consiglio giudiziario un organismo collegiale – composto pluralisticamente dalle diverse sensibilità culturali che si esprimono nel corpo della magistratura e aperto alla partecipazione di esponenti di avvocatura e accademia – sembra costituire un'ulteriore garanzia per l'esercizio di un intervento dell'autogoverno locale autenticamente rappresentativo e non auto-referenziale.

Resta da chiedersi se – non tanto gli organi istituzionali, ma – i singoli consiglieri giudiziari abbiano la concreta possibilità di esercitare simili compiti di penetrante controllo in modo sufficientemente sereno. Già il Csm – nella circolare sul decentramento – aveva colto la questione, segnalando che «non vi è dubbio che la “vicinanza” alle situazioni (di volta in volta professionali, organizzative, gestionali) su cui pronunciarsi è un fattore ambivalente. Da un lato, essa garantisce la piena conoscenza della realtà effettuale e la massima aderenza ai bisogni da soddisfare; dall'altro lato genera il rischio di lassismo, di compiacenze, di indebite indulgenze»⁴⁷.

Si tratta di un aspetto che attiene alla deontologia e alla struttura personale di ciascun membro di un Consiglio giudiziario e che, talora, effettivamente fa emergere qualche problematicità.

Certo è che ciascun consigliere giudiziario – ove partecipi all'istituzione non come singolo, come espressione di sé, ma come componente di un gruppo, come esponente di una linea culturale elaborata in modo collettivo – sarà maggiormente responsabilizzato e, dunque, meno incline a lasciarsi andare ad indebite indulgenze, compiacenze o lassismo.

Di qui il rilievo di un'articolazione del Consiglio

giudiziario rappresentativa delle diverse sensibilità culturali e, dunque, del sistema elettorale di natura proporzionale a liste contrapposte previsto dall'attuale legislazione. Tale sistema, da un lato, offre un'ampia legittimazione al singolo consigliere (e introduce vincoli di coerenza tra prassi e programma elettorale); dall'altro lato, consente ai Consigli giudiziari di vedere composte nella discussione collegiale le diverse sensibilità e sfumature culturali.

Scriveva anni fa Nello Rossi – polemizzando con l'allora vigente sistema elettorale (maggioritario) dei Consigli giudiziari – che «se il Consiglio giudiziario è organo che valuta la professionalità di tutti i giudici, organizza la formazione dei giovani magistrati, concorre a garantire il rispetto del principio del giudice naturale; se il Consiglio giudiziario è organo che concorre all'amministrazione della giurisdizione attraverso la formulazione di giudizi informati, veritieri, persuasivi e controllabili sul lavoro professionale dei magistrati; se ciò è vero, allora, comporlo secondo criteri rigorosamente maggioritari, privarlo di quel pluralismo delle idee e delle culture che in magistratura ha ancora una cittadinanza e una dignità significa depotenziarlo e comprometterne la funzione. La professionalità non si valuta a colpi di maggioranza, ma tramite una discussione che tenga conto dei fatti e dei dati, delle sensibilità, dei punti di vista, delle specificità professionali; e una tale discussione può meglio svolgersi tra *rappresentanti* di diversi orientamenti ideali e culturali»⁴⁸.

Si tratta di considerazioni ancora attuali e vere; soprattutto in un momento storico in cui si tende a contestare in radice la stessa idea di *rappresentanza nel circuito del governo autonomo della magistratura* e in cui si tende a proporre una visione dell'ambito di intervento dei Consigli giudiziari ridotto a semplice controllo della “mera legalità tabellare”.

Il filo rosso che lega le varie questioni affrontate in questo – sin troppo lungo – contributo è dunque ora dipanato: la questione cruciale è la discrezionalità, il dovere di rendere conto.

Si allude alla discrezionalità dei dirigenti; ma si allude anche all'esercizio della discrezionalità da parte dei Consigli giudiziari nell'esercizio della funzione valutativa (in cui inevitabilmente si manifestano le diverse sensibilità culturali in tema di autogoverno).

Si allude al dovere che i dirigenti hanno di rendere conto del loro operato agli organi del circuito di autogoverno ai quali fa da contrappunto il dovere di rendere conto che i Consigli giudiziari – e i singoli consiglieri – hanno nei confronti dei magistrati che li hanno investiti di funzioni così importanti: rendere

47. Csm, *Risoluzione sul decentramento*, cit., in premessa.

48. A. Rossi, *Il consiglio giudiziario: natura, struttura, rapporti con il Csm*, cit., p. 8.

conto con la trasparenza dell'azione, con la pubblicità delle decisioni, con la leggibilità dei criteri, e, infine, con la fedeltà agli impegni proclamati prima della competizione elettorale (*responsabilità elettorale*).

Il tessuto di normazione primaria e secondaria legittima diversi modi di intendere il ruolo dei Con-

sigli giudiziari e del ruolo di consigliere giudiziario; si tratta, allora, di tentare di inverare nei comportamenti tenuti nei luoghi istituzionali le proclamazioni che risuonano parlando di *autogoverno diffuso*, di *autogoverno dal basso*, di *magistratura orizzontale*.

Il presidente di sezione: ruolo e nomina

di *Maria Giuliana Civinini*

Nell'articolo si esaminano le cause della svalutazione della figura del presidente di sezione da cui nascono proposte di tabellarizzazione o rotazione nel sistema di nomina; se ne riafferma il ruolo fondamentale anche alla luce delle previsioni della Circolare sulle Tabelle su benessere organizzativo e partecipazione; vengono formulate due proposte migliorative del sistema di selezione: individuazione preventiva del peso del "fuori ruolo" e parere dell'assemblea dell'ufficio per le conferme.

«il mutevole cuore del giudice che ... comanda nel margine di scelta
che l'esegesi delle leggi lascia all'interprete»
(P. Calamandrei, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, 1935)

«La libertà non è star sopra un albero
non è neanche un gesto un'invenzione
la libertà non è uno spazio libero
libertà è partecipazione»
(G. Gaber, *La libertà*, 1973)

1. Premessa

La figura del presidente di Sezione è divenuta, nel breve volgere di alcuni anni, sempre più controversa. Il fenomeno era già stato segnalato sulle pagine di questa *Rivista*, nell'ambito di un numero monografico dal titolo *Quali dirigenti servono alla giustizia?* (n. 2-3 del 2013, edizione cartacea, Franco Angeli ed.); parlando di selezione e valutazione dei cd. semi-direttivi, si sottolineava come, da un lato, la critica al sistema di selezione del Consiglio superiore della magistratura e, dall'altro, la critica al "carrierismo" avessero portato alla formulazione di proposte tese a ridurre la discrezionalità consiliare nelle procedure di nomina attraverso sistemi di selezione interni all'ufficio: procedura tabellare, elezione, rotazione. A quattro anni di distanza la situazione appare addirittura peggiorata se, nei congressi della magistratura associata e nei dibattiti che corrono sulle *mailing-list*, a questi sistemi, e in alternativa o in aggiunta ad essi, si propone un ritorno all'anzianità

senza demerito o addirittura la riduzione drastica (e finanche l'abolizione nel caso di uffici di dimensioni piccole e medio-piccole) del numero delle sezioni e quindi dei presidenti (in modo da limitare le occasioni di cattivo esercizio del potere).

Hanno condotto a questo risultato almeno tre fattori convergenti: varie nomine, in nessun modo giustificabili alla luce dei criteri della relativa circolare consiliare, che hanno fomentato i sospetti di clientelismo; la critica, risalente ma sempre più accesa, al sistema del "fuori ruolo" e alle sue ricadute in termini supposti premiali al momento del rientro in giurisdizione; la percezione del formarsi di carriere separate tra quei magistrati che la Costituzione vuole distinguersi solo per funzione. Il tutto condito a tratti dall'epopea del magistrato spalatore di fascicoli contrapposta alla narrazione del magistrato bieco carrierista e dall'idea che i presidenti di sezione siano pericolosi nemici, intenti a spingere i propri colleghi in un vortice produttivistico, e di cui in fondo potrebbe farsi a meno. Si tratta di un *cocktail* esplosivo di ra-

gioni e motivazioni, che può avere effetti nefasti sulla qualità e sulla tenuta democratica dell'autogoverno, in sé, nella relazione con gli altri poteri dello Stato e nell'esercizio quotidiano della giurisdizione.

È legittimo ritenere che i drammatici toni della fotografia, proiettata in particolare dalle mailing-list, siano nella realtà più sfumati e molto più positivi di quel che appare, in specie se si guarda ai risultati di una «indagine su identità, ruolo e immagine sociale dei magistrati italiani», promossa dalla Scuola superiore della magistratura, condotta nel 2015 e pubblicata, in *open access*, col titolo «*Magistrati e cittadini*»: i magistrati italiani sono spinti da una forte motivazione – intreccio tra valore ideale della giustizia da perseguire, valenza istituzionale del ruolo e spinta vocazionale –, sono soddisfatti di aver scelto di essere magistrati, rifarebbero la medesima scelta, la consiglierebbero ai propri figli e ai giovani in generale».

Ciò nonostante l'estensione e la gravità delle critiche impongono che le stesse siano «prese sul serio».

In quest'ottica, si offre al dibattito l'opinione di chi scrive, frutto di esperienza (come membro del Csm e come presidente di Sezione civile e poi penale) e riflessione. Essa si sintetizza nell'affermazione del ruolo fondamentale del semi-direttivo giudicante, che si riassume all'interno delle due citazioni che aprono lo scritto. L'importanza di questo ruolo richiede meccanismi di selezione oggettivi e sostenuti dalla fiducia degli amministratori. Dopo aver (cercato di) spiegare il perché di tale importanza, verrà posto l'accento su alcuni accorgimenti metodologici e possibili innovazioni che possono contribuire, fin da subito, a una progressione nel senso indicato.

2. Il ruolo gestionale del presidente di sezione in base all'ordinamento giudiziario e alla circolare sulle tabelle

L'idea dell'indistinzione dei ruoli e della tabellarizzazione o rotazione degli uffici semi-direttivi poggia sulla convinzione che funzione giudiziaria e funzione organizzativa siano equivalenti (e chiunque quindi possa svolgerle), che il ruolo principale del presidente di sezione sia (o debba essere) quello giudiziario, che la funzione organizzativa e/o gestionale

sia limitata, che il soggetto che se ne fa carico sia in sostanza fungibile, che essa sia equiparabile a uno dei tanti incarichi che possono essere attribuiti dal capo dell'ufficio (come il coordinatore dei tirocinanti, il delegato alle relazioni col Consiglio dell'Ordine, il delegato alle convenzioni con le Pa o con le Università, il coordinatore dei Got, l'ausiliario per l'ufficio del giudice di pace ...).

La lettura delle norme dell'ordinamento giudiziario e della circolare sulle tabelle (titolo II, capo III, sezione IV) induce a una riflessione più approfondita.

Sono funzioni giudiziarie del presidente di sezione: lo svolgimento del lavoro giudiziario (in genere in quantità ridotta – spesso attestata sulla metà – rispetto ai magistrati della sezione), la distribuzione del lavoro fra i giudici (assegnazione dei procedimenti, riassegnazione a seguito di astensione o recusazione, riunione ...), l'assicurazione dello scambio di informazioni (attraverso riunioni periodiche ma anche altri metodi, dalle cartelle condivise alla creazione di archivi giurisprudenziali all'utilizzo delle varie potenzialità del processo telematico). Accanto a queste attività, numerose sono le funzioni organizzative; il presidente di sezione: sorveglia l'andamento dei servizi di cancelleria; vigila sull'attività dei giudici, togati e onorari; coordina le ferie; collabora col presidente del tribunale nella direzione dell'ufficio; collabora al raggiungimento degli obiettivi del Dog (documento organizzativo generale adottato unitamente alle tabelle); coadiuva il presidente del tribunale nella predisposizione del progetto organizzativo *ex art* 37 del 98/2011 (del 2 maggio 2012 e successive integrazioni e modifiche). Soltanto per ricordare alcuni degli impegni gestionali ricorrenti di maggior importanza, si pensi: alla redazione delle relazioni sulla cui base il presidente del tribunale predispone (spesso con un semplice «copia e incolla» o i soli aggiustamenti necessari per assicurare coerenza e parità di trattamento) le valutazioni periodiche di professionalità dei giudici togati e ora anche dei giudici onorari; 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 quantitativi¹ e qualitativi² sostenibili e

1. Si pensi nel settore civile all'eliminazione dell'arretrato ultra-triennale; nel settore penale all'efficace smaltimento dell'arretrato del giudice unico o alla gestione tempestiva delle richieste di archiviazione.

2. Si pensi a una organizzazione della Volontaria giurisdizione che tenga conto delle particolarità di un'utenza debole, alla gestione degli affari di famiglia che metta al centro i valori del superamento del conflitto e della tutela nell'interesse superiore del minore (e dei suoi diritti procedurali a cominciare dal diritto ad essere ascoltato dal giudice), alla predisposizione di modelli organizzativi nel campo della protezione internazionale.

alla loro verifica periodica; alla predisposizione delle proposte tabellari in occasione dell'adozione biennale delle tabelle e dei vari 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 (ovviamente con il Rid e il Magrif) se ne sono fatti promotori e precursori e, quanto al penale, richiede un enorme sforzo organizzativo in questa fase ancora pionieristica della digitalizzazione degli affari e della gestione dell'udienza tramite l'applicativo Giada.

Non è un caso che le maggiori critiche al sistema della semi-dirigenza provengano da magistrati che operano in grandi e medio-grandi uffici giudiziari, organizzati in più sezioni civili e penali specializzate o semi-specializzate. L'organizzazione di tali uffici fa perno di regola su un ufficio di presidenza del tribunale molto strutturato (con segretari generali e coordinatori vari, scelti dal presidente – non sempre – all'esito di un interpellato, tutti supportati da un apparato dirigenziale-amministrativo consistente) che – a fronte di un aumento vertiginoso delle competenze amministrativo-burocratico-contabili del presidente – riduce l'esigenza di questi di distribuire buona parte del peso gestionale sui presidenti di sezione. La strutturazione in sezioni specializzate fa poi sì che i relativi presidenti diano un contributo spesso settoriale alla costruzione e gestione del progetto organizzativo che riguarda tutto l'ufficio. Molto diversa è la situazione dei tribunali medi e medio-piccoli (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. In questi uffici, vari fattori trasformano il presidente del tribunale in una sorta di *“general manager”*, che adotta le scelte organizzative fondamentali e armonizza il lavoro dei presidenti di sezione, cui è in sostanza affidata l'ideazione del disegno organizzativo e la gestione di una quota consistente del lavoro giudiziario. A ciò concorrono: il dato dimensionale, l'aumento degli adempimenti amministrativi del presidente del tribunale sia nella

relazione con il Csm (nonostante l'opera meritevole di eliminazione di attività e di rapporti ripetitivi o troppo frequenti effettuata con l'ultima circolare sulle tabelle) che in quella con il Ministero della giustizia, l'aumento delle attività di monitoraggio in chiave conoscitiva e/o di verifica del raggiungimento degli obiettivi, l'assenza in un numero di casi rilevante del dirigente amministrativo (con concentrazione delle relative competenze sul presidente del tribunale). Nei tribunali che hanno due sezioni (e un numero di magistrati variabile tra 25 e 30, dimensione ottimale per bilanciare efficienza e prossimità), un presidente di sezione gestisce l'intero settore civile (civile ordinario, famiglia e tutele, esecuzioni, fallimenti, lavoro) e l'altro il settore penale (Gip/Gup e dibattimento, monocratico collegiale e corte d'assise³). Per quanto concerne poi gli uffici grandi e medio-grandi, deve sottolinearsi che, accanto a sezioni la cui alta specializzazione fa sì che l'attività più rilevante del presidente di sezione sia quella relativa allo scambio giurisprudenziale e alla diffusione di buone prassi, alcune sezioni (in particolare la sezione Gip/Gup e le sezioni penali che trattano per la più parte affari monocratici o che trattano affari complessi per numero di imputati, imputazioni e prove da assumere in dibattimento) richiedono un rilevante sforzo di organizzazione del lavoro giudiziario per assicurarne qualità e tempi ragionevoli.

Basterebbe quanto appena sottolineato per poter affermare che il ruolo organizzativo del presidente di sezione è un ruolo insopprimibile, che richiede competenze specifiche e una certa vocazione.

Né il binomio competenze-vocazione associato al “posto” semi-direttivo faccia storcere nasi o gridare al carrierismo! Tutti i 100 e più lavori in cui si sfaccetta la nostra prismatica e affascinante professione richiedono competenze e vocazione; alcuni più di altri, nel senso che richiedono uno specifico percorso di studio e esperienza e soprattutto la voglia (curiosità, disponibilità, predisposizione) per investirci. Questo vale per il giudice della famiglia (a quanti colleghi – che non hanno né la competenza né la vocazione – ho sentito dire: «io non posso ascoltare il minore!», «i coniugi mi esasperano!», «non perdiamo tempo con gli ascolti!»), per chi si impegna in prima fila per dare protezione internazionale ai migranti e proteggere i minori stranieri non accompagnati, per chi indaga gli abusi e le violenze in danno

3. Per quanto la natura delle funzioni rispettivamente esercitate dall'ufficio Gip/Gup (non organizzato in sezione autonoma) e dall'ufficio dibattimento impongano un certo livello di autonomia del primo e del suo coordinatore, è indubbio che la responsabilità finale nella distribuzione e nell'utilizzo delle risorse umane e materiali, inclusi gli strumenti informatici, della sezione faccia capo al presidente che, deve quindi poter coordinare le aree organizzative di comune interesse, tenere riunioni di sezione su questioni organizzative buone prassi e filoni giurisprudenziali, promuovere protocolli e progetti che interessano tutti i magistrati del settore penali (ad es. sul patrocinio a spese dello Stato, sulle misure alternative alla detenzione, sul trattamento degli imputati malati psichiatrici e sull'applicazione provvisoria delle misure di sicurezza, ...).

di donne e minori o la pedopornografia ... e la lista può continuare. Perché non dovrebbe valere per un mestiere con una larga componente di *management* come quello semi-direttivo?

3. La qualità gestionale dell'organizzazione "Giustizia"

Un presidente di sezione competente e motivato è (se non ostacolato da una gestione non trasparente e non collaborativa del presidente del tribunale) uno snodo strategico nella realizzazione della qualità gestionale dell'ufficio giudiziario.

L'amministrazione della giustizia presenta la caratteristica (che condivide con altre professioni, come la sanità, la diplomazia, l'alta amministrazione) per cui gran parte delle decisioni da adottare si basano sull'esercizio di un potere discrezionale coniugato (e questo distingue la giustizia da altri settori) a garanzie di imparzialità e (quindi) di indipendenza.

Dato questo connotato, vari sono i fattori che favoriscono la qualità gestionale: il fatto che vi siano pochi livelli gerarchici (legati ad aspetti specifici dell'organizzazione e non all'esercizio della giurisdizione, così come vuole l'art. 107 della Costituzione); l'orario di lavoro non pre-definito e la permanenza in ufficio sostanzialmente auto-organizzata; il fatto che – nel perimetro degli obiettivi adottati col Documento organizzativo generale e con gli specifici progetti organizzativi per il settore civile e per quello penale – il giudice sia autore/creatore di un modulo gestionale del ruolo e responsabile del suo funzionamento; che il lavoro del singolo e dell'ufficio rispecchi e si sostanzzi in un alto livello professionale e si realizzi in un ambiente dove le idee e le informazioni sono circolari e patrimonio comune e dove gli obiettivi sono per lo più condivisi, tutti elementi fonte di soddisfazione lavorativa.

D'altro canto, soprattutto in relazione alle tensioni provocate negli ultimi anni da una forte richiesta sociale e politica di efficienza del sistema, non mancano gli elementi negativi o quanto meno problematici: la doppia dirigenza, la relazione con l'avvocatura, la gestione delle risorse da parte del Ministero della

giustizia, la mancanza cronica di risorse adeguate, le riforme percepite come penalizzanti (dalle ferie alla responsabilità civile), l'insufficienza o l'inadeguatezza di (alcuni, troppi) capi, i carichi di lavoro diseguali, la pressione verso il produttivismo, l'inquietudine di fronte al disciplinare. Tutto questo provoca malessere lavorativo ma anche un rapporto ambiguo col (poco ma amplificato) potere del "capo", altalenante tra diffidenza e rifiuto della funzione organizzativa/valutativa/di vigilanza in senso lato e mellifluo consenso o prona accettazione di una novella gerarchia (in chiave di "carriera": mi comporto "bene" col capo nella speranza di avere buoni pareri o incarichi che favoriranno una buona carriera). Ciò porta altresì, e sul lato opposto, a quella idea egualitaria delle funzioni e dell'indistinzione dei ruoli, che mette sullo stesso piano giurisdizione e organizzazione, e apre la porta alla proposta della tabellarizzazione o rotazione dei semi-direttivi, di cui si diceva all'inizio.

I fattori positivi hanno peraltro la forza di essere prevalenti e di agire come anti-corpi, grazie a un elemento fondante dei processi decisionali di tipo organizzativo e gestionale nell'amministrazione della giustizia: il loro carattere partecipativo. Orbene, la partecipazione dei magistrati alla gestione si realizza soprattutto attraverso il canale del presidente di sezione.

4. Favorire la partecipazione, creare benessere

In proposito, alcune nuove norme della Circolare sulle Tabelle per il biennio 2017-2019 possono giocare un ruolo chiave, finora non sufficientemente messo in luce⁴. Ci si riferisce ai capi I, II e III del Titolo IV, *Del benessere organizzativo, della tutela della genitorialità e della salute*.

L'art. 271 afferma il principio generale per cui «L'organizzazione dell'ufficio deve garantire il benessere fisico, psicologico e sociale dei magistrati» e apre finalmente la porta alla realizzazione del benessere organizzativo e della prevenzione dello *stress-lavoro* correlato anche per il personale della magistratura⁵. L'art. 274 specifica che: «È compito del dirigente

4. L'importanza delle nuove norme non è sfuggita a *Giudicedonna*, che ha pubblicato nel numero 1 del 2017 un intervento: R D'Onofrio, *Il benessere organizzativo e la tutela della genitorialità e della salute*.

5. V. d.lgs n. 81/2008 e legge n. 183/2010 che ha modificato il d.lgs n. 165/2001; Codice di condotta per la tutela del diritto delle Pari opportunità, per la valorizzazione del benessere di chi lavora e per il contrasto alle discriminazioni nei luoghi di lavoro adottato dal Ministero della salute www.salute.gov.it/imgs/C_17_minpag_815_documenti_documento_4_fileAllegatoDoc.pdf in generale sul tema v. S Laforgia, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità, interconnessioni organizzative e giuridiche*, in DSL, 2016, n. 1, <http://ojs.uniurb.it/index.php/dsl/article/view/579>; M Velletti, *Pari opportunità, antidiscriminazione e tutela del benessere organizzativo nelle Pubbliche Amministrazioni. Principi e strumenti di lavoro per i CUG*, http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoRegionaleAutonomieLocaliFunzionePubblica/PIR_PersonaleAffariGenerali/PIR_ComitatoUnicodiGaranzia/PIR_CUGAllegati/Principi%20e%20strumenti%20lavoro%20per%20il%20CUG.pdf.

dell'ufficio attivarsi, oltre che per raggiungere obiettivi di efficacia e di produttività, anche per mantenere il benessere fisico e psicologico dei magistrati, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della loro vita professionale». L'art. 275 si occupa poi della partecipazione: i magistrati hanno diritto di partecipare alle scelte organizzative, all'informazione, a formulare proposte; a fronte di tali diritti vi sono altrettanti doveri dei dirigenti che devono valorizzare le competenze dei singoli coinvolgendoli in modo trasparente (vale a dire tramite interpellazioni e con decisioni motivate da inserirsi nel sistema tabellare) nei progetti e nelle attività. L'art. 276 (intitolato in modo invitante "clima relazionale") richiede al dirigente di «mantenere un clima relazionale sereno, attraverso la valorizzazione delle competenze, la partecipazione ai progetti di innovazione e l'equa distribuzione dei carichi di lavoro». Se è evidente che questi compiti non possono essere adempiuti senza una sostanziosa collaborazione del presidente di sezione, questa si riempie di contenuto specifico ai commi 2 e 3: «2. Il dirigente dell'ufficio, avvalendosi della collaborazione dei presidenti di sezione, risolve la presenza di situazioni conflittuali. 3. il presidente di sezione ha il dovere di segnalare al dirigente dell'ufficio le situazioni di conflitto che non possono essere risolte all'interno della sezione». Infine il capo III disciplina la tutela della genitorialità e della malattia introducendo principi di ampia flessibilità organizzativa.

Tutti i momenti gestionali dell'ufficio devono passare per un processo partecipativo: adozione del Dog e del progetto tabellare, modifiche tabellari (in specie quelle dirette a tutelare maternità e paternità o situazioni di malattia), programmi organizzativi annuali, modalità di utilizzo dei tirocinanti e dei giudici onorari, organizzazione dell'ufficio del processo, interventi in supporto a colleghi in difficoltà (accumulo arretrato, rischio ritardi, ritardi in atto), adozione di protocolli con le Università, i Consigli degli ordini e le Asl per limitarsi alle questioni più rilevanti. La partecipazione può realizzarsi nei modi più vari ma, dovendo accompagnarsi a trasparenza, non può prescindere da riunioni a più livelli (ufficio ma soprattutto sezione o gruppo materie, ad es. gruppo famiglia e soggetti deboli ...) e dalla costituzione di "tavoli o gruppi di lavoro" per elaborare proposte che siano condivise al massimo grado. Più l'ufficio è grande e più la messa in atto degli strumenti partecipativi rientrerà nei compiti di collaborazione del presidente di sezione. Questi dovrà essere anche, e forse soprattutto persona in attitudine di ascolto, capace di empatia, pronta a individuare soluzioni che rimuovano i conflitti, i problemi, i rischi (*in primis* disciplinari). La relazione dialogante, la costruzione partecipata del processo decisionale, lo spazio per risolvere le

difficoltà momentanee che tutti possiamo incontrare nella nostra lunga carriera, sono il potente antidoto alla distruttiva visione negativa da cui siamo partiti.

È evidente a questo punto che un presidente di sezione, per interpretare la sua impegnativa funzione, deve avere competenza e motivazione e che il Csm deve selezionare magistrati che ne siano dotati al di là di ogni ragionevole dubbio.

5. Qualche proposta di semplice realizzazione

Per iniziare un percorso di ri-valorizzazione dei processi di nomina e conferma dei semi-direttivi, alcuni correttivi potrebbero essere introdotti facilmente, già in apertura della nuova consiliatura. Questi vanno individuati in rapporto a quelli che sembrano nodi critici forti:

5a) il peso dell'esperienza "fuori ruolo"

Molte contestazioni all'operato consiliare vengono dalla "valorizzazione" dell'esperienza dei candidati fuori dalla giurisdizione, soprattutto quando questi si confrontano con magistrati che hanno svolto l'intera loro carriera all'interno di uffici giudiziari. Le critiche nascono certamente dal sospetto che l'aver lavorato "vicino" al potere (ad es. nei Ministeri) faciliti fulminanti carriere, ma anche dall'incoerenza dimostrata dal Csm nel valutare il peso specifico delle esperienze. È opinione di chi scrive che un approccio luddista al fuori ruolo sia suicida; essere presenti nelle posizioni dirigenziali del Ministero della giustizia, supportare il Csm come magistrati segretari o i giudici costituzionali come assistenti di studio, avere magistrati nelle giurisdizioni e in generale nelle organizzazioni internazionali è vitale per l'affermazione di una cultura delle garanzie e la sua realizzazione concreta in gangli essenziali dei sistemi nazionale ed europeo. È vero peraltro che non tutte le molte posizioni fuori ruolo hanno la stessa importanza in termini di ricadute collettive, alcune non sembrano averne proprio.

Per evitare arbitri, scoraggiare carriere parallele inconsistenti e valorizzare il "ritorno" per la magistratura di determinati incarichi, il Csm potrebbe individuare in modo generale e astratto: quali posizioni fuori ruolo sono equiparabili a quelle di esercizio delle funzioni giurisdizionali (ad es. giudice in Corti internazionali o Corti ibride, magistrati distaccati presso la Corte costituzionale o Corti internazionali o ibride in funzione di referendari), quali posizioni possono essere valutate con riferimento a posti di giudice o pubblico ministero nei diversi gradi e quali con riferimento a posti direttivi e semi-direttivi (e non esi-

terei a dire che l'esperienza di direttore generale del Ministero della giustizia è significativa rispetto a una posizione decisionale in magistratura e che posizioni ministeriali di tipo impiegatizio o in ministeri stravaganti non sono valutabili), in quale modo deve avvenire la valutazione. A tale ultimo fine potrebbe essere richiesta una autorelazione che indichi in modo analitico i compiti espletati fuori ruolo e supporti con specifica documentazione le varie affermazioni. Per magistrati che, lavorando fuori ruolo, abbiano avuto come supervisore o superiore gerarchico un magistrato (è il caso del Ministero della giustizia ma può verificarsi in altre amministrazioni pubbliche o in posizioni all'estero), questi potrà redigere un parere secondo le regole generali consiliari (con eventuale specifica integrazione dei moduli di parere); per i magistrati che operano in organizzazioni internazionali (Eu, Un, missioni Csdp, corti internazionali o ibride) potrebbe acquisirsi l'“*evaluation sheet*”, avendo tutte quelle organizzazioni meccanismi interni collaudati di valutazione. Un elemento di valutazione importante sarà anche la modalità con cui il magistrato è stato selezionato per il fuori ruolo, in particolare se vi è stata pubblicazione del posto e una procedura di selezione con elementi di obbiettività.

Infine il Consiglio, se vuole eliminare (o almeno grandemente ridurre) i sospetti che una determinata posizione fuori ruolo costituisca una rampa di lancio per una successiva posizione decisionale in magistratura, dovrà affrontare il tema del periodo di “raffreddamento” successivo al termine dell'incarico e pervenire ad una proposta normativa, *ex art. 10 ord. giud.*, di introduzione di una norma generale che preveda per tutti i magistrati fuori ruolo il rientro obbligatorio nel posto di provenienza (anche in sovrannumero) e un periodo di permanenza prima di poter parteci-

pare a concorsi per posti direttivi o semi-direttivi. Può sembrare un'idea contraddittoria, visto che con un tratto di penna è appena stata eliminata la previsione della permanenza di un anno nel posto di provenienza per i consiglieri uscenti del Csm (un nuovo colpo alla sua credibilità), ma si tratta di una riflessione a cui il nuovo Consiglio non potrà sottrarsi.

5b) valutazione e partecipazione

L'ampia partecipazione dei magistrati alle scelte organizzative dell'ufficio dovrebbe essere allargata alla possibilità di valutare il presidente di sezione (così come il presidente del tribunale); senza necessità di modifiche al quadro normativo, il Csm può prevedere che, in vista del procedimento di conferma, l'assemblea della sezione (o dell'ufficio) esprima un parere motivato sull'operato della persona da confermare, parere da adottarsi a maggioranza (dei magistrati della sezione o dell'ufficio). Una pratica di questo tipo responsabilizzerebbe sia il destinatario della valutazione che i magistrati che con lo stesso lavorano, i quali, in modo aperto e trasparente potrebbero esprimere motivati critica o apprezzamento. Un'alternativa può essere una valutazione individuale “da pari a pari”, riservata a ogni membro della sezione, da realizzarsi mediante un modulo di valutazione predisposto dal Consiglio e ovviamente firmato. Per i presidenti delle sezioni penali, anche una valutazione (guidata tramite modulo) dell'assemblea della Procura apparirebbe di grande utilità.

Non si tratta certo di innovazioni rivoluzionarie ma potrebbero incidere in modo sensibile sul sistema di nomine e conferme rafforzando i legami di trasparenza, partecipazione e fiducia tra magistrati e Csm indispensabili per avere un autogoverno forte.

Uffici inquirenti, autogoverno e ruolo politico del Csm: non è mai troppo tardi?

di Valeria Fazio

La Circolare sull'organizzazione delle Procure del Csm del 16 novembre 2017 rafforza i precedenti interventi dell'organo di autogoverno, diretti a disciplinare il potere organizzativo dei procuratori, ponendo vincoli a garanzia dell'autonomia professionale dei magistrati e della trasparenza della gestione. Si apprezza, tra l'altro, per una "forma" normativamente più solida, per la previsione del parere dei Consigli giudiziari sul programma organizzativo del procuratore, per l'estensione delle regole alle Procure generali.

Il dichiarato obiettivo del Consiglio di "recuperare le Procure alla giurisdizione" deve fare tuttavia i conti con l'intervenuta progressiva burocratizzazione di tali uffici, dovuta a più fattori, tra i quali l'aver privilegiato la produzione quantitativa. La nuova regola della Circolare, che finalmente dà rilievo anche agli esiti del dibattito, e quindi alla qualità dell'esercizio dell'azione penale, unitamente alla capacità di partecipazione dei sostituti ed alla futura coerenza delle nomine fatte dal Consiglio con i valori espressi nella nuova Circolare saranno indispensabili per assicurare effettività all'auspicio.

1. La nuova circolare sulle Procure ed i suoi obiettivi

In un recente intervento sulla versione *on line* di questa *Rivista*¹ e nel suo appassionato intervento al *plenum* del Consiglio superiore Antonello Ardituro, co-relatore della pratica, prima ancora di affrontare i contenuti nella nuova Circolare, sottolinea che il lavoro preparatorio – gestito dalla Settima commissione secondo un metodo di ampia condivisione – ha finalmente centrato l'attenzione sulla questione delle Procure, riportandola al centro delle riflessioni dell'autogoverno e riattivando un meccanismo che per lungo tempo si era inceppato. Passa poi ad esaminare le innovazioni che ritiene più importanti. Preliminarmente, rivendica il rilievo della scelta di intervenire con una Circolare, e quindi con una "forma normativa", anziché con strumenti di *soft law* (come era avvenuto per le risoluzioni del 2007 e del 2009). Quanto ai contenuti, sottolinea l'introduzione di uno "statuto" per

i procuratori aggiunti; la previsione di un parere dei Consigli giudiziari sui criteri organizzativi predisposti dal procuratore; la procedimentalizzazione degli strumenti più significativi di dialogo e confronto tra sostituti e dirigente (formazione del progetto organizzativo, assenso, visto, revoca della assegnazione); l'estensione alle Procure generali della necessità di un progetto organizzativo, con previsione di criteri specifici per l'esercizio del potere di avocazione.

Ho citato con un qualche dettaglio l'intervento del consigliere Ardituro, perché esplicita con chiarezza sia l'importante investimento, in termini di impegno politico, fatto dalla Commissione consiliare, sia le aspettative che i promotori collegano all'innovazione normativa: la Circolare, in questa lettura, non costituisce un risultato raggiunto, ma piuttosto un "nuovo inizio" per l'autogoverno in tutte le sue articolazioni; rappresenta, cioè, uno strumento messo a disposizione dei Consigli giudiziari e prima ancora dei magistrati inquirenti, per consentire loro di partecipare al

1. La nuova circolare del Csm sulle Procure, in *Questione Giustizia on line*, 16 novembre 2017, www.questionegiustizia.it/articolo/la-nuova-circolare-del-csm-sulle-procure_15-11-2017.php.

“governo” delle Procure di primo e di secondo grado, e per reagire alle tentazioni di separatezza e burocratizzazione che, negli ultimi anni, hanno pericolosamente toccato questi uffici.

Ritengo che questo rischio di separatezza ed apatia costituisca il nodo centrale della questione.

La scelta del Csm di intervenire con un atto di natura precettiva, individuando una regolamentazione completa della Procura nelle poche “tracce normative” costituite dalle norme primarie, rappresenta indubbiamente uno sforzo generoso; il metodo utilizzato, che ha coinvolto nel dibattito della Settima commissione tutti i procuratori generali e molti procuratori della Repubblica, ha costituito una scelta saggia e prudente, utile per costruire una condivisione attorno all’ambizioso progetto di normazione secondaria: saranno più difficili reazioni di indifferenza o rigetto di fronte ad una serie di regole che davvero sono state discusse, criticate e modificate insieme ai destinatari delle stesse.

Ma è anche vero che i risultati della riforma – in termini di partecipazione dell’Ufficio alle scelte organizzative del procuratore, di trasparenza, razionalità e condivisione delle scelte, di parità di occasioni professionali per tutti i magistrati – dipenderanno soprattutto dalla vitalità che i destinatari delle garanzie sapranno imprimere agli strumenti disegnati dalla Circolare: in breve, potranno essere vincenti non le norme da sole, ma il bisogno e la capacità di autogoverno che i sostituti degli uffici di Procura (ed in seconda battuta i componenti dei Consigli giudiziari) sapranno esprimere e mettere in campo.

Saranno in grado, in magistrati inquirenti, di mettere a frutto le opportunità offerte dalla nuova Circolare? Riusciranno le diverse articolazioni dell’autogoverno a dialogare con la dirigenza delle Procure, diventandone un interlocutore autorevole? Nei dieci anni successivi alla riforma, quali cambiamenti sono maturati negli uffici inquirenti, per spiegare i rischi di separatezza e burocratizzazione che molti segnalano?

Tento, da osservatrice interna, di suggerire qualche risposta, sperando che voci più autorevoli, e capaci di una visione più completa, diano vita ad una analisi sulle Procure non convenzionale e, all’occorrenza, severa quanto serve.

Inizio dalla riforma del 2006 e dai primi interventi del Csm.

2. La riforma Castelli; le correzioni della legge n. 269/2006 (la cd. legge Mastella); la “resistenza” del Csm e le delibere del 2007 e del 2009

Il testo originario del d.lgs 106/2006 accentua marcatamente il carattere gerarchico dell’organizza-

zione delle Procure, attribuendo al procuratore una serie di qualità e poteri che ne fanno una sorta di monarca assoluto: è titolare esclusivo dell’azione penale, può formulare criteri generali per l’impostazione delle indagini in determinati settori; può trattare gli affari personalmente o delegarli ad un sostituto, cui può anche delegare il compimento di singoli atti; non è più vincolato dall’art. 3 del d.lgs 271/89 – norma che disponeva la tendenziale unicità del sostituto delle indagini e del dibattimento; non è più soggetto alla procedura tabellare. Insomma, il legislatore ipotizza un organizzatore solitario ed autosufficiente, che provvede alla gestione dell’ufficio con decisioni non condivise con alcuno; che non deve rendere conto in alcun modo al Csm delle proprie scelte; e che non trova nessun vincolo alla sua discrezionalità organizzativa.

Ricordo bene la viva preoccupazione dell’Anm e di tutta la magistratura che aveva accompagnato la riforma, ed il sollievo con cui era stato accolto il parere contenuto nella risoluzione urgente del Csm del 5.7.2006. Il documento segnalava profili di illegittimità, sollecitando un intervento normativo che restituisse al Consiglio competenze costituzionalmente previste; metteva in risalto le prevedibili ricadute negative della nuova disciplina sull’efficienza degli uffici; si riservava comunque di procedere ad una «*articolata analisi dei provvedimenti organizzativi dei procuratori, al fine di valutarne razionalità e congruità*», così rivendicando per sé un preciso ruolo di intervento, anche nel merito.

Il cambio di maggioranza politica ha successivamente consentito una variazione (molto parziale, ma rilevante) del testo normativo. A distanza di dieci anni mi pare di poter dire che quella nuova maggioranza politica, con quella limitata modifica, intendeva “sminare” il campo dei rapporti con la giurisdizione, togliendo di mezzo le previsioni più rozze, ma certamente non rinunciava all’intervenuta accentuazione della struttura verticistica delle Procure, mantenendo norme che riteneva idonee a rassicurare il ceto politico.

In effetti, la legge 269/2006 ha operato modifiche soprattutto terminologiche o di dettaglio: i procedimenti sono assegnati, e non più delegati al sostituto; la titolarità dell’azione penale è del solo procuratore, ma non si parla più di “esclusiva responsabilità” di questi; il sostituto cui è stata revocata una assegnazione può presentare osservazioni.

Tali modeste modifiche sono state tuttavia abilmente valorizzate dal Consiglio, che grazie anche ad una ricostruzione accurata del quadro normativo di riferimento, ne ha tratto una lettura ben “più attenuata” della riforma.

Il Csm, infatti, con una prima risoluzione del 12.7.2007, fissa alcuni “paletti” che rimarranno fermi

fino ad oggi: riafferma l'esistenza di garanzie costituzionali a presidio della autonomia e della dignità professionale dei sostituti; rivendica per se stesso il ruolo di "vertice organizzativo" dell'ordine giudiziario, con conseguenti poteri di indirizzo nei confronti dei procuratori; si ritaglia un ruolo nella valutazione dei progetti organizzativi, di cui terrà conto anche ai fini della conferma nelle funzioni: il Consiglio, insomma, pone con una certa decisione dei contorni al potere discrezionale dei procuratori, e "fa la voce grossa", ricordando loro i suoi poteri in fase di conferma.

Con la successiva risoluzione del 21 luglio 2009 il Consiglio continua l'opera di delimitazione dei poteri dei procuratori, attribuendosi il ruolo di "diffusore di buone prassi" (formula che entrerà nel "gergo" di molte successive risoluzioni), ed introducendo per la prima volta esplicitamente l'obiettivo di omogeneizzazione dei modelli organizzativi delle Procure: un obiettivo che, forse utile come grimaldello per intervenire su soluzioni ritenute incongrue, in realtà non merita a mio parere tutta quell'enfasi che il Csm vi ha riservato. Dico questo perché ho il timore che l'accento posto ormai da molti anni dal Consiglio sulla necessaria similitudine delle soluzioni organizzative, unitamente all'attenzione prestata normalmente dai procuratori ad una favorevole valutazione dei propri programmi da parte dell'organo di autogoverno in vista della futura carriera, abbia portato ad una sorta di conformismo organizzativo: un modello di organizzazione tutto centrato sulla quantità prodotta che, a mio parere, sta contribuendo all'erosione della valenza giurisdizionale del magistrato pubblico ministero. Ma di questo parlerò in seguito.

La delibera del 2009 meriterebbe una maggiore attenzione, in omaggio allo sforzo che compie per arginare la discrezionalità dei procuratori. Nell'economia di questo scritto, tuttavia, basta ricordare brevemente alcuni spunti, nuovi o accentuati rispetto alla delibera del 2007: si introduce per la prima volta l'idea che le regole organizzative possano indicare criteri di priorità; viene proceduralizzato l'esame da parte dei Consigli giudiziari e del Csm del progetto (che si conclude con una mera "presa d'atto" che consente, tuttavia, richiesta di chiarimenti ed osservazioni critiche); viene individuato, in caso di revoca dell'assegnazione, un potere del Consiglio di «verifica dell'esistenza, ragionevolezza e congruità della motivazione»; viene ribadita l'esigenza che il progetto del procuratore sia contemporaneo del progetto tabellare dei Tribunali, spendendo una formula dai riflessi quasi emotivi («rivolge un vivo invito ai procuratori»): una calda raccomandazione, peraltro

"irrobustita" dall'usuale richiamo alla futura procedura per la conferma.

Assoluta novità della risoluzione del 2009 è una rapida ma significativa attenzione dedicata alle procure generali, che il legislatore del 2006 non aveva per nulla considerato: evidentemente quest'ultimo non era interessato a modificare l'assetto di un ufficio che non faceva indagini ..., ma certamente l'omissione creava una disparità irrazionale.

Infine, la delibera inaugura il collegamento tra il tema dell'organizzazione degli uffici di Procura ed i poteri/doveri di vigilanza del procuratore generale presso la Corte di appello, ricostruendo un circuito conoscitivo interno tra Procure di primo e di secondo grado (le quali ultime devono ricevere copia dei progetti organizzativi delle prime), al fine di verificare, come previsto dall'art. 6 d.lgs 106/2006, il «*puntuale esercizio dei poteri di direzione controllo ed organizzazione degli uffici cui sono preposti*».

3. Il Csm cede alla forza delle cose, disinteressandosi della gestione ordinaria delle procure?

Riproduco in forma di interrogativo il giudizio che è stato formulato, per sottolineare il "silenzio" del Consiglio sul tema delle Procure, dal relatore Ardituro, il quale ha osservando che il Csm si è limitato, negli ultimi anni, ad intervenire nei momenti patologici o di crisi; atteggiamento, questo, che avrebbe contribuito a far maturare una «*mutazione del profilo del magistrato di Procura, sempre più demotivato dalla impossibilità di incidere sull'assetto organizzativo dell'ufficio e sulle scelte della dirigenza*». In definitiva, l'assetto delle Procure sarebbe uscito per lungo tempo dal *focus* di attenzione dell'autogoverno: una disattenzione finalmente emendata dalla edizione della Circolare del 2017, un evento che consentirebbe al Consiglio di riappropriarsi del potere di fissare le regole portanti dell'ufficio inquirente, della sua organizzazione e dei suoi rapporti interni.

Recentemente, sempre sulla versione *on line* di questa Rivista, Giuseppe Cascini e Rita Sanlorenzo, nel loro articolo «*Il ruolo politico del Csm*»², hanno formulato osservazioni, sul tema del mutamento per così dire "ontologico" dei magistrati di Procura, che ritengo molto centrate, soprattutto laddove osservano che l'attenzione del Consiglio pare concentrata soprattutto sulle nomine e sulla carriera dei magistrati e che vi è il rischio di una «*perdita verticale di indipendenza di una magistratura divisa all'interno da*

2. Giuseppe Cascini e Rita Sanlorenzo, *Il ruolo politico del Csm*, in *Questione Giustizia on line*, 29 dicembre 2017, www.questionegiustizia.it/articolo/il-ruolo-politico-del-csm_29-12-2017.php.

una competizione perenne e facilmente condizionabile sulla base delle ambizioni personali».

Condivido queste valutazioni e provo a suggerire ancora più esplicitamente una possibile lettura di ciò che è accaduto nelle Procure nei dieci anni di vigenza della riforma dell'ordinamento giudiziario, scusandomi fin d'ora per l'apoditticità delle mie osservazioni, dovuta allo spazio limitato. Intendo soltanto suggerire alcuni possibili collegamenti tra fatti diversi, proporre alcuni spunti sul "cosa è cambiato", anche sulla base della esperienza in Consiglio giudiziario.

Non credo sia stata la pausa "normativa" da parte del Csm ad aver avuto un rilievo negativo così rilevante: la "perdita di presa" sugli uffici requirenti da parte del Consiglio mi pare originata non dalla carenza di ulteriori interventi di normazione secondaria (le due delibere del 2007 e del 2009 già contenevano una serie di indicazioni e principi sufficientemente profonda dei magistrati inquirenti e del loro lavoro. Provo a spiegarli brevemente.

Le nuove regole sul passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa hanno di fatto limitato estremamente quel transito, in passato fisiologico, dall'una all'altra funzione, e con ciò reso più difficile la maturazione di esperienze e di professionalità naturalmente unitarie. Questo dato storico ha ovviamente reso molto stabile l'appartenenza dei magistrati alla categoria degli inquirenti (e dei giudicanti).

E, per gli inquirenti, a mio parere è sovente intervenuta, per molteplici ragioni, una sorta di "apatia" di fronte al potere dei procuratori: forse gli strumenti di garanzia approntati dal Csm con le due risoluzioni del 2007 e del 2009 erano deboli e di esito incerto; ma mi pare di poter aggiungere che proprio i destinatari delle regole di tutela non hanno azionato, se non raramente, la strumentazione elaborata dal Consiglio al fine di rendere effettiva la loro autonomia.

Rammento le valutazioni che, a proposito della "riforma Mastella", alcuni colleghi esprimevano: la tutela della indipendenza professionale dei sostituti avrebbe dovuto puntare, per il futuro, sulla loro capacità di esprimere, all'interno degli uffici, una posizione unitaria, razionale e motivata, che potesse indurre il procuratore a partecipare le sue decisioni ed a rendere trasparente la sua gestione. È proprio così: anche i dirigenti più "potenti" non possono prescindere da un certo tasso di condivisione, perché le comunità di lavoro, tanto più le nostre formate da professionisti specializzati, non possono funzionare solo in base al principio di autorità; e perché la democrazia di una organizzazione non è mai un dato acquisito, ma costituisce il risultato di una presenza attiva, critica e capace di coagulare maggioranze.

Ora, a me pare che, per i motivi più diversi, sia diminuita questa capacità di fare politica giudiziaria all'interno degli uffici di Procura.

Certamente alcune ragioni stanno al di fuori della magistratura e riguardano in generale l'assetto della nostra società ed i suoi mutamenti.

Altre, a mio avviso, sono specifiche della concreta struttura degli uffici inquirenti e dei cambiamenti in questa intervenuti, ed hanno agito come moltiplicatori della tendenziale inerzia dei sostituti di fronte al potere organizzativo del procuratore.

Il primo dato è quello già citato da Cascini e Sanlorenzo: il carrierismo, che ha fornito a ciascun magistrato, anche piuttosto precocemente, una serie di ambizioni personali che rendono più difficile la solidarietà nel gruppo di lavoro e che, per converso, li inducono a spendere le proprie energie non nella partecipazione alla vita di ufficio, ma nella costruzione del *curriculum*.

E ciò, a mio parere, è tanto più vero per i magistrati che operano nelle Procure.

Il carico di lavoro, l'appartenenza ad un gruppo di lavoro ritenuto "prestigioso", l'assegnazione del procedimento che dà visibilità, sono tutte variabili che dipendono fortemente dalle scelte del procuratore.

Ma anche la valutazione di professionalità periodica è, per il sostituto, una variabile ben più dipendente dal dirigente del suo ufficio, di quanto avvenga per i giudici: l'esperienza in Consiglio giudiziario evidenzia che il giudizio per il magistrato-giudice si costruisce in base alla lettura delle sentenze, ai dati sugli eventuali ritardi, ai numeri dei provvedimenti riformati in appello, tutti elementi che riscontrano la valutazione del presidente. Per il magistrato inquirente, invece, sovente i provvedimenti sono meno significativi; l'unico dato a disposizione, quello della produzione quantitativa, nulla dice sulla qualità e, in epoca di "Servizi di Definizione Affari Semplici" popolati da operatori di Polizia giudiziaria e vpo, neppure sulla diligenza. Sicché -in definitiva- il più rilevante elemento di giudizio è costituito appunto dal rapporto del Procuratore.

4. Il Csm e l'organizzazione delle Procure; l'analisi dei flussi

Ma c'è, a mio avviso, un'ulteriore fattore che contribuisce a spiegare la "perdita di terreno" del Consiglio superiore rispetto alla potestà organizzatoria dei procuratori e la conseguente burocratizzazione degli uffici. Questa ragione non sta nel "silenzio" del Csm, ma nel fatto che, quando ha parlato delle (ed alle) Procure, il Consiglio ha parlato sempre e solo di efficienza quantitativa: un approccio miope, che ha indotto gli uffici inquirenti a diventare, per certi aspetti, "produttori di numeri", e sottratto ai sostituti il senso della loro appartenenza alla giurisdizione.

A mio parere si è trattato di una scelta che, nei fatti, ha privilegiato una prospettiva di politica delle istituzioni asfittica, che sarebbe importante correggere.

Certamente vi sono serie ragioni che hanno indotto il Csm a puntare l'attenzione sulla capacità di smaltimento delle sopravvenienze da parte degli uffici: la crisi di efficienza delle Procure presso le Preture e la riforma del giudice unico, con la conseguente unificazione delle Procure, hanno necessariamente posto l'accento sulla necessità di una efficace gestione delle pendenze come primo strumento per rispondere alla domanda di giustizia dei cittadini.

Tuttavia, per troppo tempo l'organo di autogoverno ha ritenuto di misurare la bontà di una organizzazione ed il valore del suo dirigente esclusivamente dalla solerzia nello smaltire pendenze, insistendo sulle parole magiche "analisi dei flussi" e "buone pratiche" che, da sole, parevano soddisfare ogni esigenza di efficienza e di modernità.

E infatti. Sin dalla risoluzione del luglio 2007 il Csm, rivendicando a sé la funzione di "vertice organizzativo" dell'ordine giudiziario, poneva al centro delle linee guida formulate per orientare l'azione dei procuratori, la «*valorizzazione in primo luogo delle risultanze delle analisi dei flussi*», come base di partenza per la confezione dei progetti organizzativi.

La risoluzione del 2009 con ancora maggiore forza indicava come strumento per assicurare una ragionevole durata del processo una «*attenta, costante e particolareggiata analisi dei flussi e delle pendenze dei procedimenti*».

Ma altrettanto e forse più incisivi – nell'orientare verso la quantità le modalità di lavoro delle Procure – hanno operato i criteri previsti ed utilizzati dal Csm per la selezione di direttivi e semidirettivi, criteri ora sanciti dal Tu sulla dirigenza: è evidente che le attitudini più efficaci ai fini della carriera sono quelle vincenti, rispetto a tutte le altre "doti" astrattamente necessarie.

Ed è significativo che il citato Tu definisca all'art. 8 le esperienze che "assumono rilievo" facendo riferimento ai «*risultati conseguiti in relazione alla gestione degli affari, desumibili anche dall'indice di ricambio e di smaltimento*» e che all'art. 18, elencando tra gli "indicatori specifici" lo svolgimento di funzioni direttive o semidirettive, precisi che tali funzioni vengono valutate «*con riferimento ai concreti risultati ottenuti nella gestione dell'ufficio o del settore affidato al magistrato in valutazione, desunti dalla gestione dei flussi del lavoro e delle risorse*».

Se, allora, è la "gestione dei flussi" che fa far carriera, aggiunti e procuratori, nonché aspiranti tali, si preoccuperanno tutti quanti soprattutto dello smaltimento delle quantità ed organizzeranno il proprio ufficio o la propria scrivania al fine di produrre

quantità; mentre i risultati del dibattimento (e cioè la qualità dell'esercizio dell'azione penale) risulteranno marginali, sino a diventare indifferenti per tutta l'organizzazione di Procura.

Non credo che la mia valutazione sia troppo estrema: non mi risulta che, dopo anni di vigenza dell'art. 6 d.lgs 106/2006, sia mai stato chiesto dai procuratori generali, nell'espletamento del loro dovere di vigilanza, ai procuratori della Repubblica un qualche dato sull'esito dei procedimenti al dibattimento; né che un Consiglio giudiziario abbia ritenuto di dover conoscere questo dato, nel valutare un dirigente di Procura.

Insisto sulla rilevanza del dato costituito dall'esito dei procedimenti, perché sono convinta che l'analisi, riferita ad un intero ufficio ed estesa ad una congruo numero di anni, indichi delle tendenze molto significative; se le assoluzioni nel merito sono percentualmente assai elevate, e se sono cresciute negli ultimi anni, siamo di fronte ad un fatto, che fornisce elementi di valutazione importanti: dimostra che il risultato del lavoro giurisdizionale prodotto dall'ufficio di Procura non dipende dal livello professionale dei singoli sostituti, ma dall'organizzazione dell'ufficio decisa dal procuratore.

È infatti evidente che sussista una forte interdipendenza tra i moduli organizzativi adottati e la qualità del lavoro giudiziario svolto: sempre più di frequente nelle Procure vengono costituiti gruppi di lavoro (composti da operatori di pg e vpo), destinati allo "smaltimento veloce" di denunce ripetitive e/o di procedimenti ritenuti non abbinabili di istruttoria; strutture che sfornano numeri elevati di decreti di citazione a giudizio, anche in materie non prioritarie; e tutto ciò, senza che sia stata rafforzata la professionalità dei componenti di tali gruppi, siano state dedicate risorse alla loro formazione, siano stati approntati validi meccanismi di controllo degli atti ad opera di sostituti o aggiunti che sottoscrivono le minute dei collaboratori.

Ne risultano procedimenti privi di qualsiasi istruttoria e nei quali non è mai stata fatta una prognosi adeguata sulla possibilità di pervenire in giudizio ad una condanna; procedimenti che talvolta – grazie alla velocità ed alla poca fatica con cui vengono prodotti – acquisiscono nei fatti una priorità assolutamente non giustificata: con la conseguenza che il dibattimento monocratico di primo grado per una percentuale rilevante viene utilizzato, a seguito delle scelte organizzative degli uffici inquirenti, per trattare fascicoli che avrebbero dovuto essere archiviati, con conseguente allungamento dei tempi complessivi in primo grado e con aumento dei rischi di prescrizione in appello.

Una sommaria ricerca di dati segnala che, per i giudizi monocratici provenienti da decreto di citazio-

ne a giudizio, è crescente, anno dopo anno, il numero delle assoluzioni nel merito, quasi sempre superiore al 50% e sovente al 60%; per converso, le richieste di archiviazione dei pubblici ministeri ai gip diminuiscono progressivamente, anno dopo anno, con riduzioni rilevate dal 55% al 39%; al contrario, e significativamente, i risultati dei giudizi collegiali appaiono più stabili e con percentuali assolutorie marcatamente inferiori; inoltre, nei procedimenti derivanti da decreto di citazione a giudizio, l'esito non viene mai impugnato dal pm, il quale normalmente non conosce neppure la sorte del "suo" esercizio dell'azione penale, essendo massivo l'utilizzo dei vpo, anche talvolta per materie specialistiche.

Questo fenomeno ha riflessi molto gravi non solo sul piano dell'efficienza dell'intera giurisdizione penale, della durata del giudizio monocratico di primo grado e dei costi per i cittadini e per l'erario, ma anche sul piano culturale.

È evidente che un ufficio che si cura, per una significativa quota del suo lavoro, soltanto di produrre citazioni a giudizio, senza procedere ad indagini e senza preoccuparsi della sufficienza delle prove, tradisce il ruolo di controllore della polizia giudiziaria e rinuncia alla propria appartenenza alla giurisdizione; l'attivazione dell'azione penale perde il suo valore di esercizio del potere giudiziario, per diventare l'atto burocratico finale di una produzione di massa, gestita sovente in sub-appalto. Viene meno l'impegno del sostituto nella valutazione e nella ricerca delle prove (anche a vantaggio dell'indagato) e nella prognosi richiesta dall' art. 125 disp. att. cpp: tutte attività che costituiscono le ragioni essenziali della unitarietà delle nostre carriere.

Il distacco delle Procure da una visione complessiva della giurisdizione deriva dall'indifferenza, nei giudizi del Consiglio giudiziario e del Csm sull'operato dei procuratori, per gli esiti dibattimentali delle iniziative degli uffici inquirenti.

Le scelte organizzative del procuratore non sono più lette come uno strumento diretto ad assicurare un esercizio dell'azione penale attento a tutte le fasi del processo, e quindi a fare buon uso della (limitata) risorsa dibattimentale, e quindi ancora a garantire davvero i diritti dei cittadini, ma solo ad assicurare la fuoriuscita dalle Procure, in un modo "qualsiasi", delle sopravvenienze.

Voglio a questo punto introdurre due precisazioni.

La prima: la fosca descrizione che ho appena proposto non riguarda certamente il tipo di gestione, da parte delle Procure, di tutti i procedimenti; sappiamo però che queste modalità di lavoro, che "convivono" con ottime indagini preliminari gestite diligentemente da sostituti professionali per fatti complessi, concernono comunque una percentuale rilevante di fascicoli.

La seconda: non intendo neppure mettere in discussione – quasi fossi una luddista – quelle modalità di lavoro che hanno consentito alle Procure di eliminare gran parte del loro arretrato e di aumentare la quantità di procedimenti trattati; certamente, però, una serie di aggiustamenti e miglioramenti sono possibili, per rimettere al centro dell'attenzione la qualità: dal garantire un "ritorno" all'ufficio di Procura dei dati sugli esiti dibattimentali, al monitoraggio degli stessi; ad una maggiore presenza dei sostituti nelle udienze per materia specialistiche o di una certa complessità; alla verifica seria della produzione dei gruppi "di smaltimento veloce"; alla formazione specifica di pg e vpo; all'effettivo rispetto dei criteri di priorità.

Detto questo, voglio tuttavia ribadire che c'è un rischio di deriva, se questo metodo di lavoro si stabilizza: se il sostituto, nel caso di indagini di media o limitata complessità, non ascolta la vittima del reato; se non legge le memorie difensive; se di fatto rinuncia alla prognosi sull'esito del dibattimento; se viene valutato dal suo dirigente e poi dal Consiglio giudiziario e dal Csm soprattutto sulla base dei numeri prodotti: perché mai questo magistrato dovrebbe continuare a far parte della stessa carriera dei giudici?

5. La Circolare del novembre 2016 ed il possibile recupero delle Procure alla giurisdizione

Ho proposto sino ad ora una lettura dell'esistente severa e senz'altro ho estremizzato (anche per ragioni di chiarezza) alcune caratteristiche negative. Penso peraltro che la Circolare sulle Procure del novembre 2017 costituisca un buon segnale, perché potrebbe segnare un cambio di passo ed offrire l'occasione per "recuperare", come è già stato detto, gli uffici inquirenti alla pienezza della giurisdizione.

Nella parte iniziale del mio scritto ho ricordato sommariamente alcune importanti innovazioni della delibera. A queste aggiungo la nuova norma sulla "designazione" in udienza che, reintroducendo a livello di normativa secondaria la regola già prevista dall'art. 3 del d.lgs 271/1989, traccia dei vincoli organizzativi (la tendenziale identità del pm in indagini preliminari ed in udienza) motivati da una visione unitaria della giurisdizione e dall'esigenza del buon risultato al dibattimento; la disciplina della "rinuncia" all'assegnazione da parte del sostituto, con previsione di comunicazione al Csm del provvedimento motivato: una previsione che, all'evidenza, vuole fornire al Consiglio l'occasione di "guardare dentro" l'ufficio di Procura, nel caso in cui emergano sintomi di dissonanza.

Anche le norme dedicate alle Procure generali (artt. 19 e 20, che concernono l'attività di vigilanza) introducono profili nuovi.

L'art. 19 da specificità, a mio parere al fine di rafforzarla, alla previsione dell'art. 6 del d.lgs 106/2006, laddove riferisce il potere del procuratore generale di acquisire dati dalle Procure sugli «*assetti organizzativi ed ordinamentali*» degli stessi ed aggiunge il dovere dello stesso procuratore generale di «*favorire soluzioni organizzative ed interpretative condivise*».

L'art. 20 prevede che il procuratore generale presso la Cassazione, acquisite dai procuratori generali presso le Corti di appello le notizie ed i dati sulle Procure di primo grado, li elabori in un documento da trasmettere al Csm “per una presa d'atto”: se nelle ultime parole sta tutta l'attenzione dell'organo di autogoverno a non inserire “supervisioni” non previste dalla legge, certamente la trasmissione al Consiglio certifica la volontà di quest'ultimo di ribadire il suo ruolo di vertice organizzativo, e quindi di collettore di informazioni e valutazioni qualificate, provenienti da quel procuratore generale presso la Cassazione che le ha acquisite da tutti i procuratori generali dei distretti e, quindi, da tutte le Procure.

Ma la vera e, a mio parere, più energica novità della Circolare è contenuta nell'art. 3 1° comma, comma che vincola il procuratore della Repubblica, allo scopo di garantire la ragionevole durata del processo, a compiere «*un'attenta e particolareggiata analisi dei flussi (...), nonché dei dati acquisiti dai presidenti dei tribunali sul ricorso ai riti speciali e sugli esiti delle diverse tipologie di giudizio*», collegando così l'obiettivo (ragionevole durata del processo), di valenza costituzionale, ad una analisi degli esiti delle azioni penali esercitate e quindi della qualità della organizzazione di Procura e della giurisdizione prodotta nell'ufficio.

È la prima volta, credo, che il concetto di “esito” riferito all'ufficio inquirente entra nel vocabolario del Csm: queste due righe scalfiscono, finalmente, quello che era sino ad oggi un vero e proprio *tabù* del tutto immotivato: non vi è mai stato, infatti, un qualche ostacolo normativo alla valorizzazione dei risultati dell'azione penale (peraltro – nel caso di cui sto parlando – riferita non tanto al singolo magistrato, quanto all'intero ufficio): si pensi che l'art. 11, 2° c., legge 111/2007, prevede addirittura che, nelle valutazioni periodiche dei giudici, debbano essere presi in considerazione anche gli esiti delle impugnazioni dei loro provvedimenti.

Insomma, la Circolare supera quella sorta di barriera culturale che paradossalmente separava l'ufficio inquirente dai suoi risultati; risultati la cui scarsa qualità non può che danneggiare i cittadini, scalfire la credibilità della nostra istituzione e gravare sull'erario.

Ora può aprirsi una nuova sfida, che richiede alle Procure delle buone organizzazioni, bisognose della

partecipazione di più componenti; l'ufficio inquirente dovrà confrontarsi con un obiettivo più ambizioso, ma anche più stimolante, rispetto alla mera esigenza di smaltire la sopravvenienza, ed il Consiglio e le Procure generali avranno un nuovo terreno su cui mettere alla prova la loro capacità di promotori di “buone prassi”, e di valutare in modo più rigoroso i dirigenti delle Procure.

In particolare, l'inaugurazione di questa nuova prospettiva da parte del Consiglio potrebbe suggerire ai procuratori generali presso le Corti di appello l'opportunità di procedere, d'intesa con i procuratori della Repubblica, all'analisi di una serie storica di dati acquisiti dai Tribunali, e di un confronto di questi dati con i modelli organizzativi dei singoli uffici, al fine di iniziare un lavoro approfondito, diretto ad individuare prassi organizzative davvero virtuose.

Questa “apertura” della Circolare sul versante degli esiti dei giudizi potrebbe introdurre positive correzioni alla deriva, fatta di separatezza e di deresponsabilizzazione, verso la quale gli uffici inquirenti parevano avviati: un'organizzazione diretta anche a produrre qualità ha bisogno del contributo di più voci, e non può essere pensata dal solo Procuratore; la significatività degli “esiti” e la necessità di una seria applicazione delle priorità dovrebbe accentuare l'interdipendenza tra progetti organizzativi e tabelle, e sollecitare un dialogo continuo tra dirigenti degli uffici giudicanti equirenti; i sostituti, chiamati a misurarsi più seriamente con le prove e la loro valutazione, dovrebbero essere meno tentati da modalità burocratiche di lavoro.

Un libro dei sogni? Forse sì, se pensassimo di affidare tutte queste trasformazioni alla sola buona volontà di procuratori e magistrati di Procura: è evidente che i cambiamenti, soprattutto culturali e non solo, e tanto più quando richiedono una dose di fatica, hanno bisogno di molti interpreti.

Ho già detto che un contributo potrebbe essere fornito da una lettura dei poteri di vigilanza dei procuratori generali presso le Corti di appello e dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, di cui all'art. 6 d.lgs 106, che puntasse soprattutto sulla collaborazione organizzativa e sullo scambio di esperienze; aggiungo che potrebbe essere utile anche la collaborazione delle strutture della nostra formazione, anche decentrata, per assicurare una formazione dei vpo adeguata ai nuovi e più ampi compiti loro affidati dalle Procure.

Ma il discorso decisivo è un altro.

In astratto, non dovrebbe essere difficile dare forza al concetto di «*analisi degli esiti dei diversi tipi di giudizio*», se davvero i Consigli giudiziari nei propri pareri (sui progetti organizzativi, sulle conferme, sulle progressioni di carriera dei capi delle Procure)

acquisissero, analizzassero e tenessero conto di tali dati e delle loro variazioni, come criterio decisivo per valutare la sapienza organizzativa del procuratore.

Ed ancora più facilmente (e rapidamente ...) il parametro degli “esiti” diventerebbe forte, fortissimo, se il Consiglio superiore, nelle procedure di selezione dei direttivi e semidirettivi, con coerenza tenesse seriamente conto di tali dati e della loro variazione nel periodo rilevante per le sue valutazioni, e se rendesse

da subito chiara la serietà del proposito, per esempio apportando le necessarie e semplicissime variazioni al Tu sulla dirigenza, aggiornando gli artt. 8 e 18 che prima ho citato.

In poche parole: il Consiglio superiore ha fatto un ottimo lavoro nel predisporre questa Circolare, ma solo con la coerenza del suo operato in tema di valutazioni, conferme e nomine potrà realizzare i risultati che si è proposto.

L'articolo 2 della legge delle guarentigie: lo stato della legislazione, dell'interpretazione e le prospettive di riforma

di *Gabriele Fiorentino*

Nel procedimento amministrativo di trasferimento di ufficio per incompatibilità ambientale e/o funzionale si scaricano le opposte istanze di garanzia – da un lato – dell'effettività ed esclusività del governo autonomo da parte del Csm sancito dall'art. 105 della Costituzione e, dall'altro, della integrità delle prerogative di autonomia ed indipendenza (art. 104) e di inamovibilità (art. 107 Cost.) di ciascun singolo magistrato. Nel tempo si sono succedute soluzioni legislative e proposte di modifica oscillanti tra i due poli di tutela, a seconda dell'opinione di politica giudiziaria prevalente. Dopo la riforma del 2006 è stato raggiunto un soddisfacente ed equilibrato assetto interpretativo finalizzato a separare gli ambiti dell'accertamento amministrativo e quello disciplinare.

Le possibili tensioni pratiche applicative meritano di essere affrontate, più che con ulteriori modifiche legislative dei presupposti, con un esercizio rigoroso e trasparente della ineludibile discrezionalità dell'organo di governo autonomo della magistratura e con una disciplina procedimentale che garantisca in concreto la separazione delle valutazioni di funzionalità obbiettiva da quelle di responsabilità colpevole individuale, nonché la tempestività della procedura, la partecipazione e la difesa dell'interessato.

1. Il procedimento ex art 2 legge Guarentigie

Il 26 luglio del 2017 il Consiglio superiore della magistratura ha approvato la *Circolare, prevista dall'art. 42 del Regolamento interno del Consiglio approvato con deliberazione del 26 settembre 2016, sul procedimento di trasferimento di ufficio per incompatibilità ambientale e/o funzionale di cui all'art. 2, comma 2, del Rd.lgs 31 maggio 1946, n. 511. (Circolare n. P. - 14430 del 28 luglio 2017)*. Come recita lo stesso titolo dell'elaborato, essa è stata adottata in attuazione della previsione dell'articolo 42 del nuovo regolamento interno del Consiglio superiore della magistratura, a sua volta approvato in epoca recente, specificamente riferito alla procedura di cui all'art. 2, comma 2, del Rd.lgs. 31 maggio 1946, n. 511. La norma regolamentare prescrive l'elaborazione di una apposita circolare, in cui siano articolate le fasi del procedimento, improntate a criteri di efficienza e rispetto dei principi del giusto procedimento, e con la quale siano stabiliti i termini perentori entro i quali

ciascuna fase del procedimento deve trovare conclusione e gli effetti della loro scadenza, nonché il termine ultimo di definizione.

Sono introdotte numerose e rilevanti novità procedurali specifiche, quali il diritto di accedere agli atti del fascicolo successivamente all'apertura del procedimento e non solo al termine della istruttoria, come era previsto dalla circolare previgente, risalente al 1991; l'individuazione degli elementi da prendere in considerazione nella motivazione dei provvedimenti che concludono le varie fasi del procedimento; il diritto dell'interessato alla comunicazione del provvedimento di archiviazione dopo l'apertura del procedimento; l'individuazione di termini perentori entro i quali le singole fasi si devono concludere, con la conseguente archiviazione del procedimento per estinzione in caso di inutile superamento degli stessi.

Si chiarisce nel testo che ai fini ed agli effetti del trasferimento d'ufficio ex art 2 Rd.lgs 31 maggio 1946, n. 511 non può essere preso in considerazione il merito delle decisioni adottate dal magistrato nell'esercizio dell'attività giudiziaria, che il procedimento non

può essere iniziato o proseguito qualora, a seguito di trasferimento a domanda ad altra sede o ad altro ufficio, siano venute meno le ragioni di incompatibilità, che la Commissione può disporre la sospensione del procedimento di trasferimento d'ufficio, in pendenza di una domanda di trasferimento, mentre l'applicazione ad altro ufficio può provocare la sospensione del procedimento soltanto se, nella situazione concreta, costituisca rimedio temporaneo adeguato alla situazione di incompatibilità verificatasi, tenuto anche conto della durata e dell'Ufficio giudiziario di destinazione.

Sono fissate dall'art. 2 le fasi in cui si articola il procedimento. Esso inizia con una prima fase conoscitiva ed istruttoria, condotta dalla commissione referente – allo stato la trattazione della materia è affidata alla prima commissione consiliare –. Essa comprende la valutazione preliminare, in assenza di contraddittorio e di pubblicità, in ordine alla sussistenza di elementi idonei a giustificare l'apertura del procedimento, che può concludersi con l'archiviazione o con l'apertura del procedimento, che sarà senza ritardo comunicata all'interessato con avvertimento in ordine alla sue facoltà di informazione e di difesa. All'apertura segue l'istruzione del procedimento in forma libera, con l'acquisizione delle evidenze ritenute utili. All'esito dell'istruttoria la Commissione provvede al deposito degli atti relativi alle prove acquisite ed a quelle costituite, con avviso dell'interessato, e provvede inoltre all'audizione dell'interessato con l'eventuale assistenza di un difensore. La commissione procede quindi alla formulazione della proposta al Consiglio che potrà essere di archiviazione motivata succintamente, con avviso all'interessato, ovvero di trasferimento di ufficio. In tal caso deve essere dato avviso all'interessato della data fissata per la seduta dell'assemblea plenaria nel corso della quale ha diritto di essere sentito con l'eventuale assistenza di un difensore subito dopo la relazione e prima della discussione. Segue la fase deliberativa, in cui il Consiglio con decisione motivata delibera sull'accoglimento o meno della proposta di Commissione; la parte ed il difensore sono convocati per la data della riunione e, ove ne facciano richiesta, sono sentiti. La circolare disciplina i rapporti tra procedimento ex art. 2 e azione disciplinare recependo la regola formatasi e consolidatasi nella prassi amministrativa del Consiglio secondo cui qualora per i medesimi fatti oggetto del procedimento ex art. 2 Legge Guarentigie sia esercitata l'azione disciplinare o l'azione penale, il procedimento è sospeso.

Di particolare rilievo la determinazione di termini perentori per la definizione delle diverse fasi del procedimento: secondo l'art. 4 della circolare la fase conoscitiva ed istruttoria non può superare sei mesi decorrenti dalla data fissata dal Presidente per lo

svolgimento della relazione, e può essere prorogato per non più di una volta e per un periodo di massimo mesi tre. Decorso tale termine la commissione deve deliberare una proposta al Consiglio nei successivi quindici giorni.

La fase deliberativa presso l'assemblea plenaria deve concludersi entro mesi tre dalla avvenuta trasmissione della proposta da parte della Commissione.

Ove l'assemblea ravvisi l'assoluta necessità di ulteriore istruttoria, rimette gli atti alla Commissione indicando specificamente gli atti da espletare entro i successivi tre mesi.

I termini sono sospesi, oltre che nel periodo feriale, anche quando vi sia rinvio su richiesta dell'interessato. La sanzione per il mancato rispetto dei termini è l'archiviazione del procedimento per estinzione, senza possibilità di riapertura, salvo elementi sopravvenuti, in presenza dei quali decorrono nuovamente i termini di cui sopra.

La circolare si conclude con la disciplina intertemporale dei suoi effetti – che ne limita l'applicazione ai procedimenti aperti dopo la sua entrata in vigore, e con l'abrogazione per sostituzione della procedura precedentemente vigente del 18 dicembre 1991 recante: *“Applicazione della procedura dell'art. 2 Legge Guarentigie”*.

2. L'art. 2 comma 2, del Rd.lgs 31 maggio 1946, n. 511

2.1. Il tema

Può apparire singolare la scelta di iniziare la trattazione di un tema quale il procedimento di trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale e/o funzionale di cui all'art. 2, comma 2, del Rd.lgs 31 maggio 1946, n. 511 dall'esposizione delle regole procedurali recentemente approvate dal Consiglio superiore della magistratura. Si tratta invero di un tema che direttamente interpella alcuni dei valori fondanti dell'intera disciplina costituzionale relativa all'esercizio della funzione giurisdizionale. Si contrappongono nella materia interessi diversi e potenzialmente confliggenti. Da un lato l'esigenza espressa nell'articolo 105 della Costituzione di garantire al Consiglio superiore in via integrale ed esclusiva il governo della magistratura, consentendogli di rimediare in maniera efficace e tempestiva ad ogni criticità funzionale che minacci il buon andamento della funzione giurisdizionale, anche ove tale criticità dipenda da condotte di un magistrato. Dall'altro la necessità di tutelare l'autonomia e l'indipendenza di ciascun magistrato stabilita dall'art. 104 della Carta, di cui è espressione diretta la regola della inamovibilità sancita dall'art. 107.

Dal punto di vista ordinamentale può dirsi che il procedimento *ex art. 2* è l'unico strumento amministrativo a disposizione dell'organo di governo autonomo della magistratura, per intervenire in maniera rapida ed officiosa in situazioni che, per la loro consistenza obbiettiva, possano mettere in discussione la credibilità dell'esercizio della funzione giudiziaria in uno specifico contesto.

In assenza di esso, nelle ipotesi in cui le difficoltà funzionali siano collegate a condotte di magistrati, il rimedio è affidato alla azione disciplinare, e quindi in un'ottica solo repressiva, dipendente dall'iniziativa di organi e poteri dello Stato – il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ed il Ministro della giustizia – estranei al Consiglio. In un regime di tipicità degli illeciti disciplinari, quale è quello vigente, possono ricorrere condotte pregiudizievoli del buon andamento dell'esercizio della funzione giurisdizionale non rientranti in alcuna delle fattispecie sanzionate dalla legge, e rimanere senza rimedio.

Sull'altro fronte, sotto il profilo della tutela delle prerogative del singolo magistrato, l'allargamento del potere del Consiglio di assumere iniziative di verifica dell'operato di magistrati e di disporre addirittura il trasferimento di sede o di funzioni per motivi connessi alle loro condotte in sede amministrativa – e quindi al di fuori delle rigorose garanzie processuali difensive proprie del procedimento giurisdizionale quale è quello disciplinare – introduce il rischio, più volte paventato e spesso apertamente denunciato, di utilizzo strumentale di una procedura deformalizzata, allo scopo di danneggiare o intimidire magistrati che, nell'esercizio delle funzioni non si conformassero alle attese della maggioranza dei componenti del Csm. A ciò si aggiunga che in assenza della formalizzazione di rigorose garanzie procedurali in relazione ai presupposti, agli atti ed ai tempi del procedimento, la stessa sola apertura e la pendenza di una iniziativa amministrativa, pur in ipotesi infondata e pur non approdando a determinazioni operative concrete, possono avere l'effetto di minare senza rimedio ed a tempo indeterminato la credibilità e l'immagine di un magistrato interessato.

Come un pendolo tra le diverse istanze contrapposte, privilegiando l'una o l'altra secondo le stagioni politiche, si è mosso il legislatore.

2.2. Il testo originario

Il trasferimento d'ufficio del magistrato ai sensi dell'articolo 2, Rd.lgs 31 maggio 1946, n. 511 cd. "legge sulle guarentigie", fino all'entrata in vigore della riforma dell'Ordinamento giudiziario del 2006 era previsto per i magistrati «*quando per qualsiasi causa, anche indipendente da loro colpa, non possono, nella sede che occupano, amministrare giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'Ordine giudiziario*».

In ragione dell'ampiezza del contenuto dei termini utilizzati, e della assenza di limiti espliciti all'oggetto delle valutazioni, lo strumento ha finito per sovrapporsi all'azione disciplinare, estendendosi alla valutazione di qualsiasi condotta individuale e connotandosi per i suoi effetti afflittivi, pur essendo nelle sue finalità prevalentemente orientato alla tutela della "credibilità" della funzione giudiziaria, in un'ottica di svalutazione della dimensione soggettiva del magistrato¹.

Tale sovrapposizione era tanto più evidente e significativa se si considera che prima dell'entrata in vigore del d.lgs 109/2006 il sistema disciplinare era connotato dalla atipicità delle fattispecie rilevanti, e per definirne i confini dell'intervento erano utilizzate locuzioni altrettanto ampie quale quella riferita al prestigio del magistrato, cosicché gli ambiti di indagine in concreto, pur se con finalità diverse, finivano spesso per coincidere². Lo strumento amministrativo ha finito così per essere utilizzato in maniera oggettivamente suppletiva rispetto ad un esercizio dell'azione disciplinare rimesso alla discrezione di autorità estranee al Consiglio³.

Da ciò le reiterate pronunce del giudice amministrativo sul punto, che ha posto sempre più l'accento sulla necessità di assicurare una garanzia difensiva adeguata al magistrato sottoposto alla procedura *ex art. 2*, Rd.lgs n. 511 del 1946. In risposta a tali sollecitazioni il Csm, pur in assenza di una piena giurisdizionalizzazione, ha disciplinato un procedimento rigoroso e garantito per assicurare, a norma dell'art. 107 della Costituzione, le "garanzie di difesa" del magistrato a tutela del principio di inamovibilità dei magistrati (l'applicazione della procedura era disciplinata dalla circolare del 18 dicembre 1991).

1. In tal senso S. Erban, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati*, in *Il nuovo Ordinamento giudiziario* a cura di D. Carcano, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 322 ss.

2. Per il riconoscimento in giurisprudenza della possibile coesistenza degli istituti in presenza di comportamenti colpevoli, in ragione della differenza di natura e funzione degli istituti, tra le altre Cass. sez. un. n. 1994/2003, S. Mazzamuto, *L'incompatibilità ambientale e funzionale in Il Consiglio Superiore della Magistratura, aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Torino 2001, pp. 103 ss.

3. Si rinvia sul punto alla approfondita analisi di S. Erban, *Trasferimento di ufficio per incompatibilità ambientale e sistema disciplinare*, in questa Rivista trimestrale, Franco Angeli, Milano, n. 2, 2010, pp. 113 ss.

2.3. La riforma

Il decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109 «*Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150, pubblicato nella Gu 21 marzo 2006, n. 67*» ha modificato sostanzialmente l'articolo 2, secondo comma, del Regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, conducendo ad una formulazione per la quale la fattispecie è integrata «*quando, per qualsiasi causa indipendente da loro colpa [i magistrati n.d.r.] non possono, nella sede occupata, svolgere le proprie funzioni con piena indipendenza e imparzialità*».

Le innovazioni principali sono state la nuova definizione del presupposto del trasferimento d'ufficio, che viene delineato con esclusivo riferimento alle cause indipendenti da colpa del magistrato, e la descrizione dell'oggetto della tutela, che non contiene più il richiamo, più ampio e generico, al prestigio dell'ordine giudiziario, ma viene riferito ai valori dell'indipendenza ed imparzialità nell'esercizio delle funzioni.

Per ciò che riguarda la seconda innovazione, sul piano letterale, la lesione della indipendenza (intesa come la capacità di svolgere le proprie funzioni con piena libertà da condizionamenti) e/o imparzialità (che si atteggia come lo svolgimento di funzioni qualificato da una assoluta obiettività rispetto agli affari da trattare) rinvia ad una situazione più specifica rispetto alla perdita di «prestigio»: ai fini del trasferimento di ufficio *ex art. 2 legge guarentigie* non è sufficiente il fatto che il magistrato abbia leso con la sua condotta il prestigio dell'Ordine giudiziario, ma è necessario che siano venute meno le condizioni che gli consentono di svolgere le proprie funzioni nella sede occupata con piena indipendenza e imparzialità, anche sotto il profilo della percezione esterna da parte dell'ambiente giudiziario e dell'intera cittadinanza.

D'altra parte, come chiarito fin dalla sentenza della Corte costituzionale 8 giugno 1981 n. 100, il prestigio è il valore che «si concreta nella fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria e nella credibilità

di essa», la quale affonda le sue radici nel terreno dei valori di indipendenza ed imparzialità sanciti dagli art. 101, comma 2, e 104 della Costituzione. I principi di indipendenza ed imparzialità sono quindi volti a preservare anche la considerazione di cui il magistrato deve godere, non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali, ma anche in relazione alla proiezione esterna del prestigio dell'intero ordine giudiziario. Nessuno iato logico concettuale pare quindi sussistere tra il concetto di prestigio utilizzato precedentemente e quello risultante dall'introduzione dei due termini coordinati utilizzati nel testo introdotto dalla novella.⁴

Più problematica la prima innovazione, relativa alla definizione del presupposto del trasferimento d'ufficio e dell'ambito della sua applicazione.

Il Consiglio superiore ha esaminato gli effetti delle modifiche legislative in diversi interventi regolamentari ed interpretativi⁵. Tra questi, la risoluzione del 6 dicembre 2006 in cui ha osservato che «*il presupposto del trasferimento d'ufficio ai sensi dell'art. 2 legge guarentigie ricorre, pertanto, quando la situazione comportante l'impossibilità di svolgere le funzioni giudiziarie con piena indipendenza e imparzialità a1) non risulti sussumibile in alcuna delle fattispecie disciplinari delineate dal decreto legislativo n. 109/2006 ovvero a2) non risulti riconducibile a comportamenti del magistrato*».

Si è quindi segnalata la volontà del legislatore di promuovere la netta distinzione tra procedimento disciplinare giurisdizionale e procedura amministrativa di trasferimento, affidando solo al primo la sanzione dei comportamenti rilevanti disciplinarmente a titolo di dolo o colpa, riservando al secondo solo le situazioni obbiettive incidenti sulla funzionalità dell'attività giudiziaria al di fuori di ogni sindacato di colpevolezza del magistrato.

In ragione di tale nuova definizione riduttiva dei propri poteri di intervento amministrativo l'Organo di governo della magistratura nella delibera adottata il 24 gennaio 2007 ha rilevato che «*tale ridimensionamento dei poteri di ufficio del Consiglio priva, di fatto, l'autogoverno di strumenti incisivi di intervento proprio nelle situazioni più delicate e nelle "zone grigie" (caratterizzate dalla compresenza di comportamenti di diversa rilevanza), il cui perma-*

4. In questi termini M. Arcuri, *L'immovibilità dei magistrati*, Egea, 2014, pp. 29-30.

5. Oltre a quelli citati nel testo si segnala la risoluzione approvata nella seduta del 19 luglio 2006, contenente il primo e urgente intervento mirato ad affrontare prevalentemente le questioni relative alla fase transitoria e alla relativa disciplina (art. 26, comma 2 decreto legislativo n. 109/2006). In particolare il Consiglio ha disposto nel senso che la Prima Commissione, doveva procedere all'esame delle singole pratiche pendenti all'entrata in vigore del d.lgs 23 febbraio 2006 n. 109, verificando, al fine delle valutazioni concernenti la segnalazione al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, a) l'astratta riconducibilità della fattispecie concreta alle diverse ipotesi di illecito disciplinare previste dalla normativa e b) che la condotta ascritta al magistrato non appaia incolpevole *ictu oculi* ovvero all'esito di un accertamento preliminare. All'esito di tale valutazione, la Commissione doveva quindi assumere le necessarie determinazioni al fine di adottare i provvedimenti di competenza del Consiglio.

nere mina (o rischia di minare) la credibilità della giurisdizione, e che a tale carenza non pongono sufficiente rimedio le nuove disposizioni relative alle misure cautelari adottabili in sede di procedimento disciplinare, sia per la diversità dei relativi presupposti che per la più ristretta area di applicazione di queste ultime».

Il Consiglio ha segnalato al Ministro della giustizia l'opportunità di reintrodurre strumenti attivabili d'ufficio idonei ad attribuire al Consiglio, in sede di amministrazione della giurisdizione, un potere di intervento su situazioni oggettivamente pregiudizievoli della «*fiducia dei cittadini verso la funzione e nella credibilità di essa*» (secondo l'espressione della Corte costituzionale nella sentenza n. 100 del 1981) più incisivo e di maggiore portata di quello configurato dall'attuale art. 2 legge guarentigie.

2.4. Il nuovo assetto interpretativo

Sul piano dell'elaborazione pratica applicativa il Consiglio superiore ha teso ad affermare la radicale cesura tra il trasferimento per incompatibilità ambientale e funzionale ed i comportamenti disciplinarmente rilevanti – ormai tipizzati – segnalando in relazione al primo istituto l'assoluta irrilevanza dell'elemento soggettivo della condotta del magistrato. In sostanza, l'area delle situazioni rilevanti ex art. 2 legge guarentigie, è stata definita in funzione anche del comportamento individuale del magistrato coinvolto, ma con riferimento esclusivo alla lesione obbiettiva della indipendenza e imparzialità dell'esercizio delle funzioni giudiziarie che ne sia derivata. In concreto, in occasione di fattispecie in cui venissero in considerazione comportamenti volontari dei magistrati, è stato lasciato fuori dall'indagine per l'accertamento dei presupposti del trasferimento ex art. 2 l'elemento soggettivo della rilevanza dell'elemento psicologico colposo.

L'approdo descritto è stato, ad esempio, sviluppato nella delibera del 16 giugno 2011, con la quale è stato deliberato il trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale di un magistrato dirigente di un ufficio giudiziario requirente.

In quella sede l'organo di governo autonomo della magistratura⁶ ha ritenuto che il trasferimento officioso, «*volto ad assicurare la salvaguardia del valore primario dell'indipendenza della funzione giurisdizionale, del prestigio di cui essa gode nella comunità e dell'ordinato funzionamento degli uffici giudiziari*», si deve fondare su una valutazione oggettiva del comportamento del magistrato e della ricaduta dello stesso sull'ambiente esterno, indipendentemente da qualsivoglia giudizio sulla colpa dell'autore del comportamento. Ciò perché esso non mira a sanzionare un contegno lesivo del prestigio dell'Ordine giudiziario, avente carattere di illecito e sanzionato sul piano disciplinare, e prescinde del tutto dall'accertamento di profili soggettivi di responsabilità avendo soltanto lo scopo di rimuovere sopravvenuti impedimenti al regolare funzionamento degli uffici giudiziari. Per tali ragioni al procedimento amministrativo in questione non si applica la disciplina prevista per il procedimento disciplinare, avente natura giurisdizionale⁷.

La ricostruzione dell'istituto di cui all'art. 2 come riformata dalla novella del 2006 è stata condivisa dal giudice amministrativo. Dopo, infatti, una pronuncia di contenuto opposto del Tar del Lazio⁸, il Consiglio di Stato, nel medesimo contenzioso⁹, dopo avere ribadito che la *ratio legis* della novella del 2006 era quella di circoscrivere il trasferimento alle sole ipotesi di incompatibilità "incolpevole", tracciando una demarcazione netta tra i trasferimenti che conseguono a veri e propri procedimenti disciplinari e i trasferimenti amministrativi, ha affermato che «*Ne risulta ridimensionata la questione, su cui è contrasto fra le parti del presente giudizio, se il termine "colpa" nella disposizione de qua debba essere interpretato come un richiamo all'elemento soggettivo dell'illecito (la "colpevolezza" in senso lato, a sua volta suscettibile di atteggiarsi in dolo o colpa) ovvero nel senso generico di trasgressione di qualsiasi dovere etico o deontologico: è infatti evidente, alla luce dei rilievi che precedono, la ratio legis di ancorare la possibilità di trasferimento a situazioni oggettive, se del caso anche riconducibili a condotte del magistrato inte-*

6. Si legge nella delibera la premessa «*la riforma del 2006, proprio al fine di separare in maniera più marcata le competenze giurisdizionali da quelle amministrative in tema di trasferimento d'ufficio e nell'ottica di giurisdizionalizzare, quanto più possibile, una procedura che incide fortemente sulla garanzia costituzionale dell'immobilità, ha per un verso codificato e circoscritto le ipotesi di trasferimento d'ufficio in sede disciplinare, estendendole anche in sede cautelare (art. 13 d.lgs n. 109/2006) e, per altro verso, ha ridotto l'ambito di applicazione dell'art. 2 legge guarentigie. Il chiaro obiettivo perseguito dalla norma è, infatti, quello di creare un confine netto e senza possibili duplicazioni fra la procedura paradisciplinare e la procedura disciplinare*».

7. Su queste premesse di principio nella delibera di trasferimento si è, quindi, verificato che i fatti accertati a carico del magistrato sottoposto a procedimento fossero in rapporto di diretta causalità con la compromissione della piena indipendenza ed imparzialità nello svolgimento della funzione giurisdizionale, ragion per cui il trasferimento d'ufficio è stato ritenuto indispensabile per il ripristino della credibilità, dell'autorevolezza e dell'imparzialità dell'amministrazione della giustizia.

8. Si tratta di Tar del Lazio, sezione I, sentenza 29 aprile 2009 n. 4454.

9. C. Stato. IV, 13 giugno 2011, n. 3587.

ressato, ma comunque al di fuori di ogni giudizio di "riprovevolezza" di esse. (...)»

La sentenza – nel criticare la motivazione di un precedente provvedimento del Csm – conclude quindi nel senso che la condotta volontaria del magistrato, *«riguardata in sé come mero fatto materiale e indipendentemente da qualsiasi giudizio che se ne dia (di liceità o illiceità, di apprezzamento o di riprovazione etc.)»* possa in astratto essere suscettibile di integrare il presupposto fattuale per l'applicazione della procedura di trasferimento per incompatibilità ambientale. Ancora più esplicita la sentenza n. 6972/2012 del Tar del Lazio, che, premesso che sotto il profilo soggettivo il trasferimento d'ufficio va ora circoscritto alle sole ipotesi di incompatibilità "incolpevole", ha precisato che *«le situazioni oggettive cui è stata ancorata la possibilità di trasferimento d'ufficio del magistrato possono risultare anche riconducibili a condotte del magistrato interessato, anche se le stesse devono comunque essere valutate al di fuori di ogni giudizio di "riprovevolezza" delle stesse (C. Stato, n. 3587 del 2011)»*.

Il giudice amministrativo di primo grado ha, quindi, affermato che il ricorso al rimedio del trasferimento d'ufficio presuppone, quanto al profilo soggettivo, *«non l'assenza di una condotta volontaria, ma l'assenza di una condotta volontaria colpevole»*, osservando che, *laddove la locuzione "qualsiasi causa" potesse essere ritenuta riferibile esclusivamente a circostanze esterne alla sfera personale del magistrato, ovvero escludere i suoi comportamenti volontari, la successiva precisazione della necessità dell'indipendenza da colpa sarebbe del tutto priva di senso»*.

È stato quindi ribadito che il rimedio del trasferimento d'ufficio del magistrato può conseguire anche a condotte volontarie dell'interessato.

Emblematica di tale impostazione ormai recepita dal Consiglio superiore, è la vicenda verificatasi negli anni 2011-2013 relativa al procedimento di trasferimento per incompatibilità nei confronti del dirigente di un ufficio di Procura, ritenuto responsabile di condotte pregiudizievoli dell'attività in generale e di specifiche indagini condotte da sostituti del medesimo ufficio. Il procedimento è stato archiviato alla fine del 2011 a seguito dell'inizio dell'azione penale e dell'azione disciplinare nei confronti del medesimo magistrato per i medesimi fatti. Il procedimento penale è pervenuto alla formulazione di specifiche imputazione nei confronti di quel procuratore della Repubblica interessato per i reati di cui all'art. 323 cp commessi in danno di sostituti del suo ufficio, e di cui all'art. 378 cp per favorire gli indagati di alcune importanti indagini.

Il Consiglio, condotta una nuova istruttoria, sentiti il procuratore generale e numerosi magistrati

dell'ufficio, ha deliberato una nuova procedura ex art. 2 legge guarentigie nei confronti del medesimo magistrato, osservando come, a prescindere dalla fondatezza delle accuse che gli venivano mosse, che sarebbero state scrutinate nelle sedi appropriate, il fatto che il Capo dell'ufficio fosse sottoposto a processo per reati commessi in danno di componenti del medesimo ufficio, creava inevitabilmente delle difficoltà di funzionamento dell'ufficio e ledava l'immagine di imparzialità ed indipendenza dell'esercizio della funzione giudiziaria nel territorio. Sono stati su questa base ravvisati i presupposti per il trasferimento d'ufficio. Il nuovo procedimento si è concluso con l'archiviazione in data 9 ottobre 2013, a seguito dell'accoglimento della domanda di trasferimento in prevenzione proposta dal magistrato interessato.

Ancora, nel più recente dei – invero sporadici – casi di trasferimento di ufficio (delibera del 10 maggio 2017), il Consiglio ha disposto la misura nei confronti di un magistrato a seguito di comportamenti che erano stati oggetto di procedimento disciplinare e che avevano anche motivato la già disposta non conferma nell'incarico direttivo di presidente del Tribunale. Nella relativa delibera l'assemblea ha osservato come il provvedimento di non conferma non fosse sufficiente ad elidere i rischi di lesione dell'immagine di indipendenza ed imparzialità dell'esercizio della giurisdizione nel distretto, atteso che le condotte del magistrato interessato, oggettivamente e senza alcuna valutazione in ordine al grado di rimproverabilità delle stesse, avevano creato un clima di grave conflittualità e di conseguente stabile disagio, sia nei rapporti con il Foro, che in quelli con i colleghi.

2.5. Le proposte di riforma

L'assetto interpretativo consolidato descritto nel paragrafo che precede, è stato in epoca recente messo in discussione da proposte e progetti di modifica normativa dell'art. 2 succedutisi in tempi ravvicinati, e di segno opposto.

In primo luogo è stato presentato in data 15 marzo 2013 al Senato della Repubblica d'iniziativa del senatore Nitto Palma, il disegno di legge in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati e di trasferimento d'ufficio (n. 112 Senato della Repubblica XVII legislatura). Detto disegno, tra l'altro, prevedeva la modifica del testo dell'art. 2 nel senso di sostituire, alle parole contenute nell'attuale formulazione *«per qualsiasi causa indipendente da loro colpa»*, la dizione *«per qualsiasi situazione non riconducibile ad un comportamento volontario del magistrato»*.

Esso, come si vede, aveva l'oggetto e l'effetto di ridurre lo spazio d'intervento del Consiglio superiore della magistratura, con lo strumento di cui si parla, limitandolo alle sole ipotesi in cui la perturbazione

della funzionalità della funzione giudiziaria dipenda da situazioni non riconducibili da comportamenti di magistrati.

Il Consiglio superiore ha esaminato la proposta di legge nella risoluzione ai sensi dell'art. 10 l. 195 del 1958 approvata il 6 marzo 2014.

In essa, ricostruito il quadro normativo ed interpretativo esistente, ha rilevato che: *«La modifica proposta con il disegno di legge in commento si presenta come del tutto distonica ed incoerente con l'evoluzione normativa ed interpretativa illustrata, frutto di una elaborazione progressiva, orientata alla ricostruzione di un disegno equilibrato di composizione sistematica degli istituti di governo della funzionalità degli uffici giudiziari e di disciplina dei magistrati»*¹⁰.

In direzione del tutto opposta si è mossa, invece, la proposta elaborata dalla Commissione ministeriale per la riforma dell'Ordinamento giudiziario presieduta dall'on. Michele Vietti secondo la quale i magistrati possono essere trasferiti per incompatibilità *«quando, per qualsiasi causa (...), non possono nella sede che occupano, amministrare la giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario»*.

La proposta elimina del tutto il limite della incolpevolezza della condotta, sostanzialmente ammettendo l'uso dello strumento per qualsiasi comportamento, anche considerato nella sua dimensione soggettiva di rimproverabilità. Inoltre viene riproposta la più ampia nozione di *prestigio dell'ordine giudiziario* in luogo del riferimento alla *«piena indipendenza e imparzialità nell'esercizio delle funzioni»*.

La proposta, nella relazione allegata al testo, è motivata sull'assunto che: *«L'esperienza di questi anni ha evidenziato come la ripartizione adottata nel 2006 tra procedura amministrativa di incompatibilità ambientale, sostanzialmente incolpevole e il procedimento disciplinare cautelare, evidentemente colpevole, non abbia funzionato. Tale separazione per i tempi della procedura cautelare, pienamente garantita, ha fatto sì che in troppi casi il Csm non dispone di strumenti di intervento urgente a tutela degli uffici giudiziari e della stessa immagine e credibilità della giurisdizione»*. Si è proposta così la eliminazio-

ne della restrizione ai casi incolpevoli, optando per la garanzia del pieno contraddittorio con la previsione di un termine perentorio di tre mesi dall'apertura della procedura entro cui il Csm deve pronunciarsi e con la esplicita statuizione che l'apertura di un procedimento disciplinare con richiesta cautelare sospenda la procedura, che potrà riprendere il suo corso in caso di definizione dello stesso.

Il Csm, nella seduta del 13 settembre 2016, ha adottato la *Risoluzione sulla relazione della Commissione ministeriale per il progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario*, riconoscendo come la modifica proposta dalla Commissione ministeriale in relazione all'art. 2 si muovesse nella direzione conforme alle istanze ed alle attese manifestate dall'organo di governo autonomo della magistratura.

Sintomo di tale diffusa convinzione, ma anche della persistenza di un dibattito sul tema nel circuito del governo autonomo della magistratura è l'apertura di una pratica in Consiglio, deliberata dal Comitato di presidenza il 15 febbraio 2017 in ordine ad una *«proposta di modifica dell'art. 2 legge sulle guarentigie della magistratura»* nel senso dell'eliminazione della restrizione del suo ambito ai casi di condotta incolpevole e del ritorno, quale oggetto della tutela di legge, al prestigio dell'ordine giudiziario, in luogo del riferimento alle condizioni di esercizio della giurisdizione da parte del singolo magistrato. L'esistenza di tale pratica è stata svelata al pubblico a seguito del suo inserimento, per errore materiale, nell'ordine del giorno della seduta plenaria del 12 aprile 2017 pubblicato sul sito internet del Csm.

3. Le attuali prospettive

Come si è detto, in relazione al tema del trasferimento officioso per incompatibilità ambientale e funzionale, le soluzioni legislative via via proposte, e le prassi applicative nel tempo adottate dal Consiglio superiore, involgono in primo luogo la materia del ruolo che a quest'ultimo può essere affidato nell'organizzazione della funzione giurisdizionale.

In tal senso, sotto il profilo ordinamentale, atteso che il sistema costituzionale assegna al Consiglio

10. La delibera prosegue osservando che *«L'esclusione dal novero delle evenienze che giustificano l'intervento del Consiglio superiore di tutte le situazioni riconducibili a comportamenti volontari dei magistrati realizzerebbe una formidabile limitazione dell'istituto, in quanto non consentirebbe di considerare gli effetti, sulla concreta funzionalità degli uffici giudiziari, anche solo con esclusivo riferimento al profilo obbiettivo della complessiva immagine di indipendenza ed imparzialità, di evenienze ricollegabili a condotte di magistrati che siano provviste del mero coefficiente della coscienza e volontà. L'art. 2 troverebbe applicazione solo in relazione a circostanze del tutto esterne alla volontà del magistrato, quali situazioni ambientali, oggettive, non dipendenti dal comportamento volontario. Ogni volta che fossero in discussione gli effetti di un comportamento di un individuo, a prescindere da ogni connotazione soggettiva, l'organo di governo autonomo della magistratura dovrebbe invece arrestarsi, rinunciando al suo ruolo di tutela e garanzia dell'andamento indipendente ed imparziale della funzione giurisdizionale. L'unico spazio di intervento residuo sarebbe quello disciplinare, qualora ne ricorrano i presupposti. Occorre peraltro notare che il sistema disciplinare in vigore è ispirato ad una tendenziale tipizzazione tassativa, ma è privo di clausole di chiusura che potrebbero mettere il sistema al riparo da possibili zone franche determinate da impotenza»*.

superiore della magistratura, in via esclusiva, la responsabilità della tutela della credibilità, dell'indipendenza ed imparzialità della giurisdizione, è stata prospettata la illegittimità costituzionale di una norma che limiti i concreti strumenti di intervento per l'esercizio delle proprie prerogative¹¹. Né tale obiettiva impotenza potrebbe essere colmata dal riferimento alla funzione disciplinare, pure prerogativa esclusiva del Csm. Ed invero, lo strumento disciplinare, per la dipendenza da catalogo tipizzato di fattispecie rilevanti, non è intrinsecamente idoneo a coprire tutto il novero delle condotte in grado di frapporre ostacoli al regolare funzionamento degli uffici giudiziari. Esso è per definizione settoriale e limitato, concentrato come è sulla sola repressione del comportamento antidoveroso del singolo magistrato, indifferente al diverso valore dell'attuazione delle finalità e degli interessi della funzione giudiziaria nel suo complesso. D'altra parte, come è noto, lo stesso intervento disciplinare è subordinato all'iniziativa di poteri diversi ed autonomi – Ministro della giustizia e procuratore generale presso la corte di Cassazione –. Potrebbe così accadere che, pur in presenza dell'accertamento presso il Csm di una situazione obbiettiva di patologia funzionale di un ufficio, tale da mettere in discussione l'imparzialità e l'indipendenza della funzione giudiziaria, così da minarne la stessa credibilità agli occhi degli utenti, ove essa derivi da condotte poste in essere da magistrati, il Consiglio non avrebbe alcuno strumento di intervento riparatore immediato. La esclusiva centralità del disciplinare, insomma, altera, e quasi neutralizza le caratteristiche proprie di un efficace governo della magistratura che impone, al di là della punizione o meno dell'incolpato, di rimuovere con tempestività le cause di una compromessa funzionalità dell'ufficio giudiziario.

Sotto il profilo poi della tutela delle prerogative individuali del singolo magistrato, il riconoscimento di un così ampio potere al Csm è senz'altro conforme all'impostazione costituzionale che, a tutela dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione, assegna in via esclusiva al Consiglio superiore l'esercizio del potere di regolare in sede amministrativa ogni aspetto del percorso professionale dei magistrati – assunzioni, assegnazioni di sede, trasferimenti, valutazioni di professionalità, conferimento di incarichi ecc. – sul presupposto che per la sua particolare natura e composizione, esso sia idoneo a scongiurare i rischi di utilizzo strumentale o intimidatorio dei poteri amministrativi.

Certo, è necessario sull'opposto fronte assicurare ai magistrati che, in concreto, le iniziative nel settore,

obbiettivamente in grado di porre in discussione l'immagine e la responsabilità professionale del singolo interessato, non siano il risultato di un atteggiamento pregiudizialmente ostile al suo operato giurisdizionale, secondo le variabili maggioranze culturali e politiche in cui si può articolare il consenso consiliare.

D'altra parte, come si esamina in altri contributi del presente volume, la discrezionalità del governo autonomo da parte del Consiglio superiore è un patrimonio di inestimabile valore per la magistratura italiana; deve essere disciplinata, controllata e coerentemente esplicitata, ma non può essere rinunciata. In primo luogo ed al di là di tutto per la banale considerazione che il governo della magistratura – per ragioni che in questa sede è impossibile esaminare – in tutte e ciascuna delle sue espressioni è tema di ineludibile politicità intrinseca. La sottrazione degli strumenti di esercizio al Consiglio superiore ha come effetto ineluttabile il trasferimento delle funzioni ad organi diversi, espressivi di istanze istituzionali alternative, potenzialmente distoniche ed addirittura confliggenti. Con un margine di discrezionalità e di rischio di strumentalità non certo inferiore a quello di cui si teme l'esercizio da parte del Csm.

È necessario d'altra parte che l'ambito di intervento amministrativo sia seriamente e riconoscibilmente separato da quello coperto dalla funzione disciplinare, per evitare inammissibili confusioni o duplicazioni ed impedire allo strumento di esorbitare dall'ambito della responsabilità organizzativa e di tutela della effettività della funzione giurisdizionale, trasmodando nella impropria sanzione dei comportamenti del singolo magistrato.

Potrebbero in questo senso rivelarsi pericolosi quei propositi di modifica legislativa orientati ad eliminare ogni limite all'ambito oggettivo degli accertamenti consentiti dall'art. 2, permettendo di sindacare sotto ogni profilo, anche colpevole, le condotte ascritte a magistrati. Esse finirebbero per rendere il procedimento per incompatibilità ambientale e funzionale strumento di illimitata ed indiscriminata indagine sui comportamenti dei magistrati, al di fuori delle garanzie sostanziali e processuali offerte dal sistema disciplinare, e quindi con innegabili rischi di condizionamento e pregiudizio dell'autonomia e dell'indipendenza della funzione. Deve quindi essere scongiurata l'attribuzione, già in passato denunciata, di una funzione paradisciplinare al procedimento ex art. 2.

In tal senso appare equilibrato e ragionevole l'assetto interpretativo, descritto sopra, raggiunto nella prassi del Csm e nelle pronunce del giudice ammi-

11. Nel senso della incompatibilità con il sistema costituzionale di tale soluzione: Carluccio, *Il trasferimento dei magistrati per incompatibilità ambientale e funzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2010, pp. 1 ss.

nistrativo, per il quale l'art. 2 è mezzo di garanzia dell'imparzialità e della indipendenza della funzione obbiettiva esercitata dagli uffici giudiziari. Esso rientra quindi tra gli strumenti di carattere organizzativo orientati al perseguimento dell'effettività del funzionamento dei presidi giurisdizionali, analogamente alle regole e prescrizioni afferenti la materia tabellare¹², ed ha lo scopo di eliminare ogni motivo di turbamento obbiettivo del buon andamento della relativa attività. Qualora il turbamento derivi da condotte individuali volontarie di magistrati, esse possono essere riguardate soltanto sotto il profilo di tale incidenza obbiettiva, e ne possono essere investigate le ricadute solo sul piano dell'organizzazione del servizio. Nessun intento e nessun profilo censorio o sanzionatorio può essergli ascritto. Per questo motivo è preclusa qualsiasi indagine sulla rimproverabilità e colpevolezza della condotta.

È molto difficile, nella prospettiva descritta – come in molte delle prospettive attinenti l'esercizio del potere di governo autonomo della magistratura – stabilire in maniera preventiva automatismi e limiti generali che diano corpo e sicura affidabilità alla distinzione descritta, definita secondo un modello teorico di cui possono sfuggire o divenire estremamente opinabili le ricadute concrete.

Così è possibile che la separazione tra funzione amministrativa di garanzia del buon andamento degli uffici, e responsabilità di repressione delle condotte individuali illecite disciplinarmente, chiara nell'elaborazione teorica, soffra ampi margini di controvertibilità nella pratica, consentendo in concreto incertezze ed ambiguità, anche dolose o strumentali.

Come accade sovente quando si tratta di declinare in vicende specifiche prescrizioni formali astratte, le insufficienze e le genericità delle regole possono essere ovviate attraverso la procedimentalizzazione rigorosa del percorso della loro applicazione.

La analitica procedimentalizzazione, in sede legislativa o consiliare, risponde quindi alla necessità di evitare che, nella sostanza, l'art. 2 sia utilizzato direttamente quale mezzo di repressione di condotte ritenute censurabili di magistrati, ma anche che il trasferimento officioso, motivato con riferimento alle esigenze di tutela della funzionalità dell'ufficio, diventi una sorta di automatico e scontato *pendant*

dell'inculpazione disciplinare – introducendo peraltro problemi di coordinamento con le fattispecie di trasferimento d'ufficio cautelari e definitive previste dal d.lvo 109/2006.

La procedimentalizzazione dettagliata ha inoltre lo scopo di garantire al magistrato che ne sia interessato una definizione tempestiva della procedura, per evitare che la pendenza indefinita leda la sua immagine di indipendenza, imparzialità ed autonomia, e alimenti nel circuito del governo autonomo ed all'esterno presso la pubblica opinione perplessità pregiudizievoli in relazione al suo profilo professionale, non giustificate da alcun accertamento effettivo.

Ed è per tale motivo che nella redazione del presente contributo si è iniziato proprio dal dare conto della recente iniziativa del Consiglio superiore della magistratura di aggiornare e dettagliare attraverso la previsione di condizioni e termini rigorosi la procedura ex art. 2. Nella convinzione che la materia non necessiti di radicali modifiche nella configurazione astratta dei presupposti – in relazione ai quali è stato aggiunto un equilibrato assetto interpretativo – ma piuttosto di regole precise di definizione dei confini operativi ed un robusto apparato di garanzie della tempestività, conoscenza e partecipazione di chi vi sia coinvolto. Se le concrete previsioni contenute nella circolare Csm del luglio 2017 non sono esenti da critiche per mancanze ed insufficienze¹³, che non è questa la sede per esaminare in dettaglio, la sua adozione manifesta una commendevole presa di coscienza che la strada per garantire la compatibilità dell'art. 2 con le diverse ed opposte istanze di tutela in gioco è quella della strutturazione procedimentale, piuttosto che la – ennesima – iniziativa di modifica legislativa dei presupposti.

Occorre quindi stabilire regole di esclusione per garantire la sua non sovrapponibilità, né materiale, né concettuale, con l'ambito disciplinare, ed occorre garantire termini perentori rapidi e certi per la sua definizione, nonché informazione e partecipazione dei magistrati interessati.

A queste condizioni, ad opinione di chi scrive, è possibile perseguire l'effettività del governo autonomo della magistratura, senza intaccare le garanzie dell'integrità delle prerogative costituzionali del singolo magistrato.

12. Ed in effetti, come è noto, nella materia tabellare rientrano interventi organizzativi anche fortemente incidenti sulle prerogative individuali del singolo magistrato – si pensi al trasferimento interno officioso per motivi organizzativi, alle assegnazioni di posti e di ruoli, alle prescrizioni in materia di limiti cronologici alla permanenza nelle funzioni etc.

13. A titolo di esempio bisogna segnalare che il senso e l'effettività dei termini perentori stabiliti – invero tutti piuttosto lunghi – perde di effettività una volta che si stabilisca, come fa l'art. 4 del nuovo testo che essi inizino a decorrere dalla *data fissata dal Presidente per lo svolgimento della relazione*, suscettibile di determinazione del tutto discrezionale ed anche arbitraria in assenza di ogni vincolo in merito.

Un bilancio del sistema disciplinare a 10 anni dalla riforma

di *Claudio Castelli*

Il sistema disciplinare dei magistrati viene spesso vissuto come un nemico, ma è una necessità ed un requisito coesistente all'indipendenza della magistratura. La riforma del 2006, con le correzioni in positivo della legge n. 269/ 2006, era in senso punitivo con un maggiore rigore sulla base del binomio obbligatorietà–tipizzazione. L'esito che si è avuto è un aumento comunque limitato delle azioni disciplinari. Ciò è in particolare derivato dal fortissimo incremento di azioni disciplinari per ritardi nel deposito di provvedimenti che è stata per anni la tipologia di procedure percentualmente prevalenti, al di là del limitato numero di condanne (circa 20 l'anno). A una stagione di grande rigore, secondo cui era pressoché impossibile giustificare i ritardi ultra annuali è subentrato di recente un orientamento che elimina ogni automatismo e valorizza la responsabilizzazione del magistrato, la sua produttività e capacità organizzativa nella gestione del ruolo. Si sono rivelati fondamentali i due istituti introdotti come temperamento dalla legge n. 269/2006: l'archiviazione diretta da parte della Procura generale e l'art. 3 *bis* che ha introdotto la scarsa rilevanza del fatto. I dati aggiornati della Sezione disciplinare testimoniano la serietà dei giudizi con un 40% di sentenze e ordinanze di non luogo a procedere ed il 30% di condanne. Le proposte della Commissione Vietti si limitavano ad una risistemazione di codice e procedura. Le proposte possibili riguardano ridisegnare il recinto degli illeciti disciplinari limitandoli a comportamenti patologici eliminando le violazioni di sistema e non dei singoli e rendere adeguato l'organo inquirente e le sue strutture ovvero la Procura generale ai nuovi compiti

1. Il disciplinare: un nemico o una necessità

Il sistema disciplinare ha un'immagine del tutto schizofrenica: corporativo e lassista secondo molti commentatori esterni, ostile e pericoloso per molti magistrati. È evidente la sgradevolezza della funzione, diretta ad accertare violazioni gravi della deontologia e a irrogare sanzioni, ma è altrettanto evidente che ogni attività professionale di rilievo impone una vigilanza sul rispetto delle regole dell'arte proprio per tutelare la stessa categoria. Ciò avviene ed è avvenuto sin dalle corporazioni medioevali per arrivare agli attuali ordini professionali. Ma è ancora più rilevante

per quanto concerne i magistrati. Il sistema disciplinare, per come è stato conformato dalla stessa Carta costituzionale, è difatti uno dei contrappesi all'ampia autonomia ed indipendenza riconosciuta alla magistratura. Il rispetto delle regole chiesto a tutti i cittadini deve essere difatti ancora più vincolante per chi rappresenta il centro di questo rispetto ovvero i magistrati.¹

In un sistema come quello italiano, nel quale la legittimazione all'esercizio dell'attività giudiziaria trova il suo fondamento esclusivo nel superamento di un concorso, la responsabilità disciplinare costituisce un requisito coesistente all'indipendenza della magistratura, nella ricerca di un punto di equilibrio

1. Elena Ficociello, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, in *www.iusinitinere*, luglio 2017, www.iusinitinere.it/la-responsabilita-disciplinare-dei-magistrati-4126.

tra autonomia della funzione e garanzia del servizio reso². La garanzia assicurata dalla Costituzione è data dal fatto che il sistema disciplinare è parte integrante del sistema di governo autonomo della magistratura. Per cui il magistrato incolpato viene giudicato, come in tutti gli ambiti professionali che si autotutelano, da propri “pari”, da un organo giurisdizionale eletto (con elezione di secondo grado), parte del Consiglio superiore della magistratura. Questa garanzia è fondamentale per difendere il magistrato da azioni temerarie e persecutorie ed è a sua volta un contrappeso rispetto all'azione disciplinare riconosciuta al Ministro della giustizia, ovvero ad un organo dell'esecutivo prettamente politico. La diffidenza che accompagna l'attività disciplinare anche all'interno della magistratura deriva, oltre che da un utilizzo eccessivo e sbagliato che questa ha avuto, dalla sfiducia che permea come altre istituzioni l'organo di autogoverno. Ma anche dal fatto che per la prima volta in questi ultimi anni la paura verso l'intervento disciplinare è diventato motivo di dibattito interno e di propaganda *lato sensu* politica nella magistratura³. Questi aspetti mutuano ed assimilano sempre più la realtà della magistratura alla più complessiva realtà italiana e non in senso positivo: sfiducia verso le istituzioni e perdita di autorevolezza, demagogia e populismo, la paura come strumento di governo.

2. Le modifiche del 2006

Come è noto fino al 2006 il codice disciplinare sostanziale si riduceva ad una norma, l'art 18 Legge sulle guarentigie che testualmente diceva: «Il magistrato che manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario, è soggetto a sanzioni disciplinari secondo le disposizioni degli articoli seguenti.» Dizione quanto mai generica e tutta incentrata sul prestigio dell'ordine giudiziario e non sulla funzionalità del servizio. Dizione anche quanto mai pericolosa per la sua astrattezza, che però era stata man mano riempita dalla casistica e dai precedenti, avvicinandosi ad un'impostazione di “*common law*”. L'intervento del legislatore con il decreto legislativo n. 109 del 2006 era parte di una stagione politica punitiva e ritorsiva contro i magistrati e puntava anche ad una razionalizzazione del sistema, ma principalmente ad uno spostamento dell'equilibrio preesistente in favore del Ministro e ad una maggiore severità contro i magistrati incolpati.

La vulgata diffusa era “cane non mangia cane” e che il sistema disciplinare fosse del tutto inoffensivo nei confronti dei magistrati. Vulgata del tutto falsa perché a partire dal 2000 il numero di procedimenti instaurati l'anno arrivava a circa 150. Nei dodici anni tra il 1990 ed il 2012 su 524 richieste di proscioglimento in ben 125 casi (il 23,8%) la sezione disciplinare non aveva accolto la richiesta e disposto di farsi luogo al dibattimento. A fronte di 412 assoluzioni (il 40%) si erano avute 27 casi di decadenza dell'azione, 24 di chiusura per morte dell'incolpato e di ben 202 per cessata appartenenza all'ordine giudiziario (per evitare procedimento e condanna), ovvero il 19,6% e 365 (35,4%) condanne.

L'intervento originario della legge delega e del decreto legislativo si basava su sei assi:

- un doppio regime dell'azione disciplinare, obbligatorio per il procuratore generale e discrezionale per il ministro della giustizia;
- la tipizzazione degli illeciti disciplinari;
- l'applicazione al procedimento disciplinare del codice di procedura penale del 1989 (precedentemente veniva ancora utilizzato il codice inquisitorio garantito del 1941);
- l'allargamento dei poteri cautelari della sezione disciplinare, in parallelo con la sterilizzazione dell'art. 2 legge guarentigie (trasferimento di ufficio) limitato a situazioni incolpevoli;
- l'aumento dei poteri e della presenza del ministro della giustizia nelle diverse fasi del procedimento disciplinare;
- la ricorribilità contro le sentenze della Sezione disciplinare del Consiglio avanti alle Sezioni unite penali e non più civili della Cassazione.

Il messaggio ideologico era chiaro: obbligatorietà e tassatività come risposta alla pretesa indulgenza da parte della sezione disciplinare del Consiglio, più poteri al Ministro e meno al Csm., parificazione del procedimento disciplinare (come obbligatorietà, codice, ricorso) a quello penale.

Questo nuovo sistema veniva corretto in corsa con un intervento parlamentare. La legge n. 269 del 2006, direttamente elaborata in Parlamento, sospendeva tutti i vari decreti legislativi emanati in materia di ordinamento giudiziario, salvo due, quello sul pubblico ministero e quello sul disciplinare che venivano direttamente modificati. Questa scelta evidenziava una volontà propria dell'intero Parlamento, più che di uno schieramento politico, di mantenere una gerarchizzazione degli Uffici di procura e un forte controllo disciplinare. Anche se alcuni dei temperamenti

2. Gianfranco Ciani, *Responsabilità civile e responsabilità disciplinare*, in *Foro it.*, III, 2015, p. 334.

3. Vedi il manifesto di Magistratura Indipendente, *I magistrati sotto la morsa del disciplinare*, 10 maggio 2012.

adottati sul sistema disciplinare ne correggevano e mitigavano grandemente l'impostazione punitiva e "ministeriale".

In particolare andavano in tal senso sia la drastica riduzione del ruolo e della presenza del Ministro nelle diverse fasi del procedimento, l'abrogazione di diverse ipotesi incriminatrici (alcune delle molteplici relative ai rapporti con la stampa, ma in particolare le disposizioni finali aperte che sanzionavano genericamente ogni altra violazione dei diversi doveri del magistrato), il temperamento all'obbligatorietà dell'azione. Queste ultime norme erano fondamentali e riequilibravano (oltre che rendere praticabile) il sistema: da un lato veniva prevista la possibilità di autonoma archiviazione da parte della Procura generale, dall'altro veniva introdotta la clausola della scarsa rilevanza del fatto.

Le incongruenze del sistema rimanevano e rimangono. In particolare un sistema di incolpazioni (mutuato dalla casistica, dal codice deontologico dei magistrati e dalle norme sulla responsabilità civile) discutibile e con una graduazione delle sanzioni che appare francamente irrazionale e casuale, una procedura falsamente accusatoria in cui tutti gli atti acquisiti dall'inquirente entrano nel fascicolo del dibattimento.

Un sistema comunque sperimentabile ed in cui gli aspetti maggiormente penalizzanti erano stati eliminati o ridimensionati.

3. L'espansione del sistema disciplinare: giustizia disciplinare percepita e reale

Nel primo periodo di attuazione della nuova normativa si è avuto un forte aumento delle azioni disciplinari, frutto del coniugarsi dell'obbligatorietà da un lato e di un clima culturale ostile alla magistratura e totalmente difensivo dall'altro. Clima che ha incentivato la denuncia del magistrato ai titolari dell'azione disciplinare e al Csm come quarto grado di giudizio e come ritorsione a fronte di decisioni sgradite.

Anche se a dire il vero l'obbligatorietà dell'azione disciplinare ha avuto effetti molto meno dirompenti di quanto si paventava. Si è passati dalle 137 azioni disciplinari di media del decennio 1999-2008, alle

159 di media dei quadrienni 2009-2012 e 2013-2016.

Si tratta comunque di un aumento contenuto che oscilla tra il 5 ed il 35%⁴.

Ciò è dovuto anzitutto all'azione di filtro che la Procura generale svolge rispetto alla mole di notizie di illecito che pervengono ogni anno (dalle 1780 del 2011 alle 1340 del 2017), con una capacità di archiviazione diretta significativa (dall'89,6% al 93,5%).

Ma quanto ha inciso sull'espansione del sistema è stato almeno nel periodo iniziale il forte aumento di azioni disciplinari per il ritardo nel deposito dei provvedimenti. Difatti delle azioni disciplinari promosse ben il 33% nel 2010 e nel 2013 riguardavano questo illecito, risultando poi in progressivo calo (17% nel 2014 e nel 2015, 12% nel 2016, 11,9 % nel 2017). Per il resto gli illeciti più diffusi erano i provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori (dal 14,2% del 2014 al 2,6% del 2016, allo 0,8 % del 2017), l'ingiuria, diffamazione e/o altri reati (dall'11,5% del 2014 al 6,7% del 2016 e del 2017), la tardiva o mancata scarcerazione (dal 15% del 2013 al 2,6% del 2016 al 4,1 % del 2017), la violazione di norme processuali penali e civili (dal 3,1% del 2013 all' 11,5% del 2015 al 16,7 % del 2017), la scorrettezza (dal 7,6% del 2015 al 14,6% del 2016 e del 2017). Come si vede al di là della fattispecie dei ritardi vi è estrema varietà delle contestazioni e una forte variazione nel tempo dei diversi illeciti.

Del resto il Decreto Legislativo n. 109/2006 con l'introduzione della tipizzazione degli illeciti avrebbe dovuto essere molto più garantista del vecchio e generico art. 18 R.lgs 31 maggio 1946 n.511.

In realtà la percezione di un'azione disciplinare pervasiva e tale da incutere paura e comportamenti difensivi a molti magistrati è derivato dal vero e proprio boom avutosi dal 2009 al 2013 dei procedimenti per ritardo nel deposito dei provvedimenti⁵.

4. I procedimenti disciplinari per ritardo nel deposito dei provvedimenti

Indubbiamente per una lunga fase il problema dei ritardi nel deposito dei provvedimenti era stato sottovalutato, sottostimando sia il costo che ciò rappresentava per le parti, sia il costo economico vivo (nel penale per le notifiche). Una crescente attenzione

4. Per questi ed altri dati sono fondamentali le statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare pubblicate ogni anno allegate all'intervento del procuratore generale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario rinvenibili nel sito della Corte di cassazione.

5. Sul tema v. M. Fresa, *La responsabilità disciplinare per ritardi nella gestione del processo*, SSM, Formazione decentrata, Milano, 12 dicembre 2013; M. Fresa *I ritardi nell'attività giudiziaria e la responsabilità disciplinare*, SSM, 6 ottobre 2014; Caputo, *Gli illeciti disciplinari*, in *Ordinamento giudiziario, leggi, regolamenti e procedimenti*, a cura di E. Albamonte e P. Filippi, Utet giuridica, 2009, pp. 729 ss.; D. Cavallini, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari prima e dopo la riforma del 2006*, Cedam. Padova, 2011, pp. 99 ss.

Illecito disciplinare (*) (**)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ritardi nel deposito dei provvedimenti	62	45	42	64	43	36	32	24
Ingiuria, diffamazione o altri reati	39	23	20	22	29	23	18	31
Provvedimenti abnormi o contenenti errori inescusabili	4	9	16	19	36	10	7	2
Ritardi e negligenze nell'attività dell'ufficio	7	16	15	13	12	11	11	10
Tardiva o mancata scarcerazione	N.D.	6	12	29	23	16	7	10
Violazione di norme processuali civili e penali	26	26	10	6	12	25	43	41
Abuso della qualità o della funzione	3	9	8	7	18	8	10	9
Rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso ufficio o di altri uffici	13	8	10	5	11	6	0	2
Astensione o omissione di atti dovuti	7	2	6	4	12	12	14	13
Scorrettezza	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	16	39	36
Inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	9	24	16
Atti -comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	15	22	21
Interferenza	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1	10	6
Altro	25	25	23	24	57	23	31	25
TOTALE	186	169	191	193	253	211	268	246

(*) Fonte - Procura generale Corte di cassazione

(**) Il numero di illeciti non corrisponde ovviamente al numero di incolpati essendovi diverse azioni disciplinari con contestazioni plurime.

era inevitabile anche per la generale maturazione di una maggiore consapevolezza del servizio e della sua necessaria efficienza, ma questo non avrebbe dovuto tradursi nell'applicazione di interpretazioni sostanzialmente retroattive che si sono risolte nell'individuazione di capi espiatori.

Non solo, ma le contestazioni disciplinari di questo illecito erano le più facili, derivanti da ispezioni ministeriali o da segnalazioni dei capi degli uffici, senza necessità di accurate istruttorie e sulla base di semplici riscontri documentali.

La sensazione che si ricava è che a fronte di questa generale sottovalutazione, vi sia stata nel periodo di prima applicazione del nuovo codice disciplinare una crescente insofferenza da parte degli organi disciplinari per questa fattispecie, ben dimostrata, più che dal numero delle azioni promosse, da una giurisprudenza, prima delle Sezioni unite e poi della stessa

Sezione disciplinare, estremamente rigorosa. Se negli anni precedenti al 2006 l'interpretazione accolta dalla Sezione disciplinare riteneva insussistente l'addebito in tutti i casi in cui il ritardo non fosse sintomo di scarsa laboriosità o negligenza, con il risultato di un alto tasso di assoluzioni, successivamente il vento è cambiato. Dapprima vi è stata qualche isolata pronuncia che ricostruiva i ritardi come incapacità del magistrato di organizzarsi e di programmare adeguatamente il proprio lavoro e quindi si è affermata una giurisprudenza che ritiene la mancata giustificazione del ritardo come «un elemento esterno alla fattispecie disciplinare che gravita nell'area delle situazioni riconducibili alle condizioni di inesigibilità, in quanto tale è equiparabile ad una causa di giustificazione non codificata rilevante sul piano oggettivo o su quello soggettivo⁶». L'onere della prova viene così spostato sull'incolpato e si giunge a escludere la

6. Cassazione, Sezioni unite, 17 gennaio 2012, n. 528.

stessa possibilità di opporre giustificazioni in caso di ritardi particolarmente gravi.

Il culmine della severità disciplinare veniva raggiunto con l'orientamento delle Sezioni unite della Cassazione, poi recepito, dopo un'iniziale resistenza, dalla Sezione disciplinare del Csm secondo cui i ritardi ultra annuali erano di per sé ingiustificabili⁷.

In tale direzione è la ormai nota pronuncia delle Sezioni unite della Cassazione del 28 marzo 2012, n. 4943, che sancisce che «*in caso di mancata allegazione e accertamento di circostanze assolutamente eccezionali, il superamento di un anno nel ritardo, del deposito dei provvedimenti giurisdizionali rende ingiustificabile la condotta dell'incolpato*» (caso relativo a superamento dei termini di deposito per 396 sentenze penali, accumulando ritardi superiori ad un anno in 225 casi, a due anni in 59 casi ed a tre anni in 98 casi).

Ma l'elemento più negativo andava ben oltre i, tutto sommato, limitati casi che incappavano nelle maglie disciplinari. Il messaggio che rapidamente si diffondeva era puramente difensivo: l'importante è avere le carte a posto, non la funzionalità del servizio. Per cui l'insegnamento che ne derivava era di limitare i provvedimenti da introitare (dato che quasi nessuno è stato mai perseguito per scarsa produttività), prestare poca o nessuna attenzione alla qualità, rimettere la causa sul ruolo in caso di problemi. Questo ignorando che le incolpazioni disciplinari riguardavano comunque normalmente decine, quando non centinaia, di provvedimenti depositati con ritardi congrui, normalmente ultrannuali. Ma anche pochi casi adeguatamente presentati diventavano elemento di forte insicurezza percepita, che induceva comportamenti difensivi, favorendo chi anche in magistratura cerca di governare con la diffusione della paura, approfittandone per stimolare logiche di protezione⁸.

Il rigore giurisprudenziale era però temperato dalla possibilità riconosciuta dalle stesse Sezioni unite di alcune tipologie di giustificazioni rilevanti: carico di lavoro, situazioni personali, oltre a ritenere sempre necessaria la sussistenza della colpa. Ciò anche al fine di superare quella sorta di responsabilità oggettiva ed automatica che sembrava discendere dall'ultra annualità del ritardo. Del resto al di là della diffusione a macchia d'olio dei timori del disciplinare che diventavano elemento condizionante di molti comportamenti professionali, i dati dal 2010 al 2015 parlano di una media di 20 condanne disciplinari l'anno, di cui solo

1 per ritardi inferiori all'anno (ma relativa al 74% dei provvedimenti depositati), e solo 4 per un numero di sentenze inferiore alle 50, ma in tali evenienze con ritardi massimi sempre superiori ai 3 anni. Il problema non era quindi di semplici ritardi nelle sentenze, ma di casi eclatanti con un numero di decine e decine e con ritardi di mesi quando non di anni. Ciò non toglie che anche in questi casi in apparenza eclatanti, poteva esservi spazio per giustificazioni serie derivanti da eccezionali carichi di lavoro o vicende personali (malattie, lutti, separazioni) che avevano condizionato un periodo della propria vita professionale. Un salto di qualità si è avuto con la Circolare 13 novembre 2013 del Csm, che ha responsabilizzato i capi degli uffici e previsto interventi a sostegno dei magistrati in difficoltà. Intervento che è riuscito a riassorbire e ridurre il problema dei ritardi, anche se ovviamente in relazione agli anni successivi al 2013. Un ulteriore salto di qualità che porta al tramonto di una stagione punitiva si è avuto con la fondamentale sentenza della Cassazione, Sezioni unite, n. 2948/2016, Minniti. Tale lunga vicenda disciplinare è stata emblematica. Una prima condanna della Sezione disciplinare del Consiglio (n. 42/2015) sanzionava con la censura Luca Minniti, giudice civile del Tribunale di Firenze, per il deposito in ritardo di 594 sentenze civili su un totale di 1513 nel periodo 1 ottobre 2007 – 1 ottobre 2012. La sentenza n. 2948/16 della Cassazione sezioni unite cassava tale pronuncia ritenendo che l'eccellente produttività, l'abbattimento delle pendenze, il ruolo gravoso ereditato (originariamente 1343 cause), la buona durata media delle cause (complessivamente inferiore alla maggioranza dei colleghi della Sezione) erano elementi che dovevano essere riesaminati potendo portare a ritenere giustificati i pur ingenti ritardi del dott. Minniti.

Tali affermazioni seguono e concretizzano il passo nodale contenuto nella sentenza delle Sezioni unite:

«in linea di principio il magistrato è responsabile della gestione del proprio ruolo e quando, come nell'ufficio giudiziario in cui lavorava l'incolpato e nella gran parte degli uffici giudicanti civili, la consistenza del ruolo risulta sproporzionata rispetto alla possibilità di smaltimento del magistrato assegnatario, determinando perciò solo l'accumularsi dei processi e la conseguente irragionevole durata dei medesimi, questa responsabilità assume valenza più grave e profonda, sia perché impone valutazioni di priorità che non possono essere casuali, sia per-

7. Cassazione, Sezioni unite, 18 maggio 2010, n. 14697; 30 marzo 2011, n. 7193; 13 settembre 2011, n. 18699 nonché le nn. 18696, 18697, 18698 del 2011; 3 novembre 2011, n. 22729; 17 gennaio 2012, n. 5281; 13 febbraio 2012, n. 1990 e 5 aprile 2012, n. 5444.

8. C. Castelli, *Ancora il caso Minniti: verso il tramonto di una stagione punitiva per i ritardi in Questione Giustizia on line*, 20 dicembre 2016, www.questionegiustizia.it/articolo/ancora-il-caso-minniti-verso-il-tramonto-di-una-stagione-punitiva-per-i-ritardi_20-12-2016.php.

ché esige dal magistrato assegnatario importanti scelte organizzative intese, per quanto possibile, a contenere un arretrato destinato, in mancanza, ad accrescersi sempre più nel tempo, anche attraverso l'allocazione delle limitate risorse (temporali, personali e materiali) a sua disposizione nel modo più razionale e funzionale possibile».

Un passaggio fondamentale, come si legge, in quanto responsabilizza fortemente i magistrati, esaltando la funzione di autogoverno diffuso che gli stessi possono e devono assumere. Il che rappresenta anche l'esatto opposto della deriva burocratica.

Nella nuova sentenza disciplinare di assoluzione di Luca Minniti ad opera della Sezione disciplinare del Consiglio (n. 178/2016) non solo vengono recepiti i criteri direttivi della sentenza della Cassazione Sezioni unite n. 2948/16, ma vengono affermati principi radicalmente innovativi in tema di procedimenti disciplinari per ritardi nel deposito di provvedimenti.

In particolare:

- Viene escluso *«qualsiasi rigido automatismo valutativo in chiave negativa tra ritardo nel deposito dei provvedimenti (anche in numero rilevante) e carenza organizzativa nell'operato del magistrato»*, richiedendosi una considerazione specifica sul singolo caso.

«La esistenza di una diffusa sproporzione tra carichi di lavoro e capacità obiettive individuali di smaltimento degli uffici giudicanti civili (anche se, mutatis mutandis, stesso discorso può estendersi ai ruoli dei giudici penali), attribuisce a detto fattore, per così dire, strutturale, una potenziale efficacia giustificativa e quindi, esimente della responsabilità in tutti quei casi in cui il magistrato, lungi dall'aver assunto un atteggiamento difensivo o caratterizzato da inerzia, abbia al contrario profuso il proprio apprezzabile impegno in termini di produttività e conseguente sensibile abbattimento delle pendenze, anche se ciò abbia comportato, pur in presenza di una scelta organizzativa deliberata e validata all'interno dell'ufficio, la dilatazione dei tempi di deposito, anche in un numero rilevante di casi».

Tale orientamento probabilmente chiude una stagione non invidiabile, che peraltro si trascina ancora con inevitabili code, ma apre nuovi problemi. In primo luogo di approccio culturale generale: questo nuovo atteggiamento nei confronti dei ritardi supera la dimensione prettamente individuale del singolo magistrato, alle prese con problemi personali, di salute, di carichi di lavoro intollerabili o anche di semplice difetto di organizzazione, per divenire problema dell'ufficio e del suo dirigente che deve mettere in atto tutti i possibili interventi per aiutarlo e sostenerlo, nella consapevolezza che, al di là di responsabilità individuali, quanto conta è il servizio che si dà e la sua qualità. In secondo luogo di modalità di indagine da

parte dell'Ispettorato e della Procura generale presso la Corte di cassazione che richiederanno accertamenti più penetranti e meno formali. Non è più sufficiente riscontrare il dato dei ritardi, ma è necessario verificare la gestione del ruolo, i risultati raggiunti, la tempistica complessiva, oltre che eventuali giustificazioni che affondano in ragioni di lavoro o personali. Si apre inoltre il problema, quanto meno sotto il profilo della riabilitazione, di tutti i magistrati che hanno subito condanne alla stregua di un primitivo orientamento molto rigorista.

5. La scarsa rilevanza del fatto ai sensi dell'art. 3 bis

Un primo bilancio di applicazione della riforma conferma quanto siano stati fondamentali i due istituti introdotti come temperamento dalla legge n. 269/2006, ovvero l'archiviazione diretta da parte della procura generale che, come visto prima, copre più del 90% delle notizie di illecito, e l'art. 3 bis che ha introdotto la scarsa rilevanza del fatto. Basti pensare che delle assoluzioni pronunciate in tre anni tra il 2014 ed il 2017 quasi un quarto sono state pronunciate per scarsa rilevanza del fatto. La casistica è in questo campo di grandissima rilevanza, per l'enorme spazio di discrezionalità che la norma dà in questo campo al giudice disciplinare, non vincolando l'applicazione ad alcun canone. Risulta anzitutto principio pacifico e consolidato l'applicazione dell'istituto a tutte le fattispecie, anche qualora la legge parli esplicitamente di gravità. Inoltre verificando la casistica si ricava che l'esercizio della discrezionalità ha individuato tre grandi canoni di applicazione:

- l'innocuità del comportamento e dei suoi risultati;
- l'assenza di lesione al prestigio della magistratura e del magistrato (Sentenze sezione disciplinare Csm. nn. 71/2016, 195/2016, 6/2017);
- l'episodicità del fatto (nn. 136/2016, 139/2016, 207/2016, 6/2017, 24/2017, 78/2017) e la positiva valutazione del magistrato e della sua carriera (nn. 5/2016, 18/2016, 176/2016, 207/2016, 24/2017, 78/2017).

Quest'ultimo è comunque motivo concorrente, mai unica ragione che sostiene la scarsa rilevanza del fatto.

La innocuità dell'azione o omissione oggetto di disamina disciplinare deve desumersi da elementi oggettivi caratterizzanti il fatto addebitato, anche riferibili al comportamento del magistrato. È stato così ritenuto che rientrasse nella scarsa rilevanza il ritardo nella scarcerazione, quando questa fosse meramente formale (nn. 97/2016, 149/2016, 215/2016)

proprio per l'assenza di danno riportato dall'indagato o imputato. Vi è poi un'ampia casistica che ha come criterio unificante l'inesistenza o la non apprezzabile entità di conseguenze negative per il danneggiato e/o per il servizio.

Il panorama della casistica in materia è quanto mai vario e, se rientra nel generale criterio dell'assenza o non apprezzabile offensività, si diffonde su tutte le tipologie di illeciti disciplinari.

L'ipotesi di scarsa rilevanza del fatto è stata così ritenuta in caso di⁹:

- avere modificato una propria sentenza con un successivo provvedimento correttivo anomalo per non avere arrecato alcun danno rilevante (n. 5/2016);
- avere disposto come pubblico ministero due intercettazioni nonostante il provvedimento di rigetto del gip essendogli stato erroneamente riferito dall'Ufficiale di polizia giudiziaria che il gip aveva autorizzato l'intercettazione e stan- te la sua limitata anzianità e la complessità de- gli adempimenti cui provvedeva in assenza dei colleghi in ferie (n. 18/2016);
- omessa motivazione di un decreto di archivia- zione avendo lo stesso giudice revocato detto decreto, disponendo la restituzione al pubbli- co ministero per gli avvisi alla parte offesa (n. 64/2016);
- aver travisato i fatti affermando la riconducibi- lità all'opponente di sottoscrizioni descono-osciute quando la consulenza diceva invece il contrario, avendo l'appello posto comunque rimedio (n. 71/2016);
- inerzia per 7 anni nelle indagini di un procedi- mento assegnato come pm per il fortissimo ca- rico giudiziario e per gli incarichi istituzionali svolti come Magrif e nel Consiglio giudiziario (n. 76/2016);
- inerzia di 6 anni nel non avere trattato come pubblico ministero un procedimento assegna- to, poi comunque successivamente archiviato nel merito (n. 78/2016);
- rigetto di applicazione della pena disponendo, invece della restituzione degli atti al pubblico ministero, il rinvio a giudizio dell'imputato avanti al Tribunale non essendovi stato pregiu- dizio per l'imputato avendo comunque la Cas- sazione annullato il provvedimento rilevando l'abnormità (n. 79/2016);
- mail contenente affermazioni offensive ed ag- gressive nei confronti del presidente del Tri- bunale e del presidente di Sezione che avevano chiesto chiarimenti sulla dinamica di un infor-

tunio in itinere subito dall'incolpato, notifi- cando anche un atto stragiudiziale di diffida alla Procura generale, avendo la Sezione discipli- nare valutato il suo stato d'animo esacerbato dalla prolungata invalidità derivante dall'inci- dente e per la convinzione di essere stato trat- tato senza il dovuto riguardo (n. 104/2016);

- ritardo di anni nel definire una causa promoss- a dalla curatela fallimentare essendo state le stesse parti a chiedere di attendere avendo in corso accordi transattivi, essendosi in effetti poi accordate le parti con estinzione del giudi- zio (n. 105/2016);
- dichiarazioni critiche in senso diffamatorio di una sentenza del Tribunale avanti cui era pub- blica accusa, per la distanza di tempo dai fatti, l'estemporaneità della dichiarazione, il fatto isolato e la successiva dissociazione pubblica (n. 122/2016);
- conferimento di un incarico di consulenza avente ad oggetto l'individuazione di violazioni della normativa essendosi limitato poi il con- sulente a una ricostruzione dei profili di legiti- mità amministrativa (n. 136/2016);
- nomina (vietata) di un giudice onorario di tri- bunale a curatore fallimentare vista la regola- rità della procedura fallimentare (n. 139/2016);
- errore nel deposito di minuta di sentenza, scambiata con altro provvedimento, in un con- testo di un'udienza molto impegnativa e di de- cisione contestuale (n. 176/2016);
- offese su di un *social network* riprese dalla stampa, ridimensionate dalla persona offesa (n. 207/2016);
- violazione delle tabelle subito ripristinata con revoca del provvedimento incriminato (n. 209/2016);
- richiesta di archiviazione a carico di persona con cui aveva rapporti di amicizia in presenza di condivisione e accoglimento della richiesta da parte del gip (n. 6/2017);
- interferenza su altro magistrato, sminuita dal collega medesimo (nn. 24/2017, 61/2017);
- omissione meramente formale di dichiarazione di situazione di incompatibilità (n. 39/2017);
- accesso abusivo al Re.Ge., quando il magistrato poteva comunque accedere legittimamente ai dati (n. 40/2017);
- reiezione diretta di un'istanza di dissequestro senza inoltrarla al gip, in quanto comunque inammissibile (n. 67/2017);
- ritardo nella scarcerazione per il carico di lavo- ro, il rientro dopo un lungo periodo di congedo

9. La casistica è ovviamente molto più ampia. La presente rassegna si limita alle sentenze pubblicate nel 2016 e 2017.

per maternità, ed entità limitata a sei giorni (n. 78/2017);

- uno scatto di nervi durante un'udienza con frasi offensive per le parti, per l'immediato recupero del controllo con scuse alle parti riprendendo il regolare svolgimento dell'udienza (n. 88/2017);
- inerzia di un fascicolo per il reato di diffamazione senza alcuna attività di indagine o richiesta per cinque anni in attesa di archiviazione, stante il carico di lavoro e la chiara insussistenza di responsabilità penali (n. 95/2017).

Le motivazioni nei casi di reiezione di applicazione dell'istituto sono del tutto coerenti con quanto precede. Diverse sentenze di condanna contengono affermazioni come quelle che seguono del tutto in linea con le ipotesi di accoglimento:

«Non appare, in ultima analisi, ipotizzabile la scarsa rilevanza del fatto ai sensi dell'art. 3 bis del d.lgs n.109/2006 dovendo al riguardo essere considerato che, nell'attuale quadro di tipizzazione dell'illecito disciplinare, il bene giuridico va considerato unico per tutte le ipotesi di illecito disciplinare ed è identificabile nella compromissione dell'immagine, della fiducia e della considerazione di cui il magistrato deve godere nella collettività in cui opera, valutazione questa che deve riguardare tutto l'ambiente in cui il magistrato svolge le sue funzioni, per i riflessi sulla fiducia e considerazione che il magistrato ivi gode».

«La norma (di cui all'art. 3 bis), ispirata ad un criterio di ragionevolezza e di proporzione, in un sistema che prevede un regime di stretta tipizzazione degli illeciti – introduce nella materia disciplinare il principio di offensività, proprio del diritto penale, secondo il quale la sussistenza dell'illecito va comunque accertata alla luce della lesione o della messa in pericolo del bene giuridico tutelato dalla norma, con accertamento in concreto effettuato *ex post*».

È stata così esclusa la sussistenza della scarsa rilevanza per avere chiesto il rinvio a giudizio dell'imputato per un reato già prescritto (Cassazione, Sezioni unite, n. 14800/2016), in caso di rilevante massa delle parti coinvolte per l'elevatissimo numero dei giudizi ai quali sia riferibile il ritardo (Sezione disciplinare Csm. n. 44/2017), quando per

modalità, reiterazione delle condotte (nn. 211/2016; 8/2017), per percezione tra personale e magistrati del comportamento offensivo tenuto da un lato (n. 211/2016), per il risalto dei fatti data dagli organi di stampa (n. 8/2017) veniva ritenuta lesa l'immagine ed il prestigio del magistrato.

Ne deriva comunque come l'art. 3 bis, utilizzato anche in sede di archiviazione diretta del Procuratore generale, sia divenuto oggi uno degli istituti che caratterizzano il sistema disciplinare e che temperano la durezza del principio di obbligatorietà.

È anche significativo che mentre sino ad oggi il ricorso in Cassazione contro le sentenze di proscioglimento per scarsa rilevanza del fatto venivano pacificamente ritenute inammissibili per carenza di interesse, oggi l'orientamento è cambiato.

Mentre precedentemente la Suprema corte affermava che «la formula assolutoria (...) riflette (...) la carenza stessa di un requisito essenziale della fattispecie astratta, che non lascia sussistere, in radice, alcun giudizio di antigiuridicità della condotta e non è dunque, neppure in ipotesi, idonea ad influire negativamente sullo stato di servizio o sul profilo professionale del magistrato, anche in sede di merito comparativo, tale da giustificare l'interesse alla rimozione dell'accertamento¹¹».

Ora invece la Cassazione ha ritenuto che la pronuncia di assoluzione per scarsa rilevanza del fatto non è totalmente liberatoria e può recare pregiudizio nella sfera giuridica o morale dell'incolpato e pertanto vi è interesse ad impugnare la sentenza al fine di ottenere una pronuncia di esclusione dell'addebito¹².

6. I dati

I numeri della giustizia disciplinare si prestano a diverse letture. Prendendo in esame la statistica dell'attuale consiliatura dal settembre 2014 sino al 31 dicembre 2017 si notano quattro dati: il numero elevato di procedimenti definiti (553), la forte incidenza complessiva delle ordinanze e sentenze di non luogo a procedere (quasi il 40% complessivo, rispettivamente il 35,26% ed il 4,0%), il numero contenuto, ma significativo di condanne (il 30,92% del complessivo ed il 47,76% limitatamente alla fase del dibattimento), il

Procedimenti definiti	Sentenze condanne	Sentenze assoluzione	Sentenze di non doversi procedere	Ordinanze di non luogo a procedere
553	171	165	22	195

10. Cassazione, Sezioni unite, n. 6468/2015.

11. Cassazione, Sezioni unite, n. 19976/2014.

12. Cassazione, Sezioni unite, 9 maggio 2017, n. 29914.

Sentenze di condanna	
Percentuale	Tipologia Illecito
38,02	Ritardo deposito sentenze
23,14	Ritardata scarcerazione (art. 2, co. 1, lett. a e g, d.lgs n.109/2006)
9,92	Illeciti conseguenti a reato (art. 4, co. 1, lett. c e d, d.lgs n.109/2006)
6,62	Comportamenti scorretti nei confronti delle parti, dei difensori e di altri magistrati (art. 2, co. 1, lett. d, d.lgs n.109/2006)
4,14	Provvedimenti privi di motivazione art. 2, co. 1, lett. l, d.lgs n.109/2006)
18,16	Altro

numero ancora elevato di condanne per ritardi nel deposito dei provvedimenti.

Di particolare interesse è sia l'elevato numero di assoluzioni per scarsa rilevanza del fatto (39, ovvero il 23,6%) sia l'elevato numero di sentenze e ordinanze di non luogo a procedere per cessazione di appartenenza all'ordine giudiziario (17 sentenze e 41 ordinanze, ovvero il 26,7% dei provvedimenti di non luogo a procedere).

Le tipologie di illecito sono con evidenza condizionate dalle azioni disciplinari promosse negli anni precedenti. Difatti mantengono un ruolo principe il ritardo nel deposito dei provvedimenti, pur in calo quanto a contestazioni dal 2013, e la ritardata scarcerazione, crollata come incolpazione nell'ultimo anno. Ma confermano altresì la facilità di contestare fatti puramente documentali, in larga parte derivanti da ispezioni ministeriali, che non richiedono particolari indagini ed istruttorie.

Un quadro francamente non positivo che denota anche la debolezza dell'organo inquirente che non ha né la struttura, né l'abitudine a svolgere accertamenti complessi e che aumenta la diffidenza del corpo della magistratura nei confronti di un sistema che come risultati appare capace di sanzionare violazioni formali (spesso dei colleghi più generosi), ma incapace o in ritardo rispetto a cadute deontologiche e professionali gravissime. Il fatto stesso che normalmente l'indagine penale determini il procedimento disciplinare, e non viceversa, è sintomo di un sistema debole.

Quanto poi alla valutazione sul numero di assoluzioni e condanne occorre liberarsi da due opposti atteggiamenti entrambi viziati. Esaltare condanne e severità per dimostrare la capacità di un autogoverno non lassista ha una sua razionalità, ma solo se questo rigore corrisponde a serie infrazioni, non se sanziona magistrati capaci e produttivi alla prima mancanza o che attraversano periodi difficili della propria vita

personale. Altrimenti diventa un *boomerang* rendendo il sistema disciplinare odioso e ostile. Così all'opposto esaltare la percentuale di proscioglimenti in un'ottica corporativa che difende tutto e tutti, dimentica che sono gli stessi magistrati della porta accanto che vedono con insofferenza e vogliono rimuovere situazioni intollerabili di opacità, di connivenze, di abusi, fortunatamente rare, ma purtroppo esistenti.

Un ragionamento va condotto per tipologia di illecito. Abbiamo visto come per anni si sia avuto un orientamento estremamente punitivo in tema di ritardo nel deposito di provvedimenti e di ritardate scarcerazioni. Gli uni sono in fase di superamento grazie alla Circolare 13 novembre 2013 del Csm. e ai più recenti orientamenti delle Sezioni unite, mentre quanto alle seconde, sono in calo, ma ancora irrisolte. In apparenza si tratta di un fatto gravissimo perché incide sulla libertà personale, ma chiunque abbia svolto per qualche anno le funzioni di pubblico ministero o di gip, magari gestendo contemporaneamente decine o centinaia di persone detenute sa bene quanto facile sia un errore, specie a fronte di cancellerie sempre più desertificate. Per superare il problema basterebbe l'adozione di uno scadenziario informatico collegato al registro Sicp per aiutare gli uffici ed evitare danni a indagati ed imputati. Scadenziario contenuto nella Banca dati misure cautelari personali sperimentato dieci anni fa e mai messo in produzione. Limiti quindi che travalicano il singolo magistrato.

7. Le proposte di modifica della Commissione Vietti

La Commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario istituita dal ministro Orlando e presieduta dal professor Vietti¹³ è intervenuta con una proposta anche su questo settore, limitandosi, anche per

13. Sui lavori della Commissione vedi M. Vietti, *Mettiamo giudizio. Il giudice tra potere e servizio*, Università Bocconi Editore, UBE, 2017; C. Castelli, *Commissione ministeriale per l'ordinamento giudiziario: più di un semplice maquillage, non ancora un progetto*, in *Questione Giustizia online*, 7 aprile 2016, www.questionegiustizia.it/articolo/commissione-ministeriale-per-l-ordinamento-giudiziario

il poco tempo a disposizione (inizialmente tre mesi, poi prorogati a sei), ad una risistemazione di codice e procedura, alla luce delle esperienze maturate in questo decennio¹⁴.

La proposta di intervento normativo non ha inteso toccare alcuni elementi di fondo della disciplina del 2006, in particolare l'obbligatorietà dell'azione disciplinare e la tassatività delle fattispecie, intesi come elementi di garanzia della giurisdizione da un lato e del magistrato incolpato dall'altro. L'intervento è stato piuttosto di razionalizzazione di un sistema che si è manifestato alternativamente burocraticamente punitivo o inefficace.

Ciò ha comportato un esame fattispecie per fattispecie ed un riordino generale. A tal fine sono stati recuperati ed a volte ripresi i ddl Flick e Vassalli, cui anche il testo vigente si era in parte ispirato. Il riordino ha comportato una ristrutturazione sistematica per doveri, enunciando per ogni fattispecie dovere, addebito, sanzione. Questo anche per superare l'attuale situazione del tutto irrazionale che non vede corrispondenza tra incolpazione e sanzione. Inoltre si è cercato di operare verso una chiarezza delle fattispecie eliminando o chiarendo fattispecie generiche e riformulandole sulla base delle giurisprudenze formatesi. In particolare sono state cancellate sia l'ipotesi dei comportamenti che arrecano un ingiusto danno o un indebito vantaggio ad una delle parti (art. 3, co. 1, lett. a), sia la grave violazione di legge (art. 3, co. 1, lett. g) in quanto estremamente generiche. Sono state invece aggiunte due specifiche contestazioni che oggi rientravano nella grave violazione di legge ovvero la ingiustificata ritardata scarcerazione e la manifesta elusione dell'obbligo di procedere alla tempestiva iscrizione della notizia di reato o del nome dell'indagato nel prescritto registro al fine di eludere i termini.

La necessità di un codice disciplinare chiaro e trasparente ha portato a enunciare una riserva di codice, facendo rientrare in questa legge tutte le disposizioni sparse che oggi sono contenute in leggi diversi¹⁵.

Sul lato sostanziale è stata infine introdotta la riabilitazione.

Sotto il profilo procedimentale gli interventi sono stati limitati a rendere il procedimento garantito, con l'obbligo di interrogatorio e chiarendo i rapporti tra Procura generale e Ministero.

Il punto più discusso e contestato è stata la previsione nell'ambito degli illeciti extra funzionali di una norma di chiusura «che punta a far rientrare nel recinto della sanzionabilità tutti i comportamenti illeciti sfuggiti attraverso le maglie troppo larghe della tipizzazione¹⁶». Non a caso è la norma su cui si sono incentrate le critiche della Risoluzione del Csm: «Concludendo sul punto, il sistema punitivo attuale, per la sua plasticità applicativa, è già pienamente rispondente all'esigenza di completezza dell'ordinamento, per cui non appare affatto indispensabile la reintroduzione nel sistema di una clausola sanzionatoria del tipo indicato andrebbe a minare il cardine portante del sistema disciplinare tipizzato, come voluto dal legislatore, vanificandolo totalmente: il rischio è quello di una regressione dell'ordinamento ad una fase regolativa già da tempo superata, in ragione di fondanti esigenze avvertite nella comunità scientifica e sostenute con fermezza dalla giurisprudenza, anche sovranazionale, con effetti collaterali chiaramente gravi e molteplici, quali i prevedibili riflessi negativi che una norma di tal fatta potrebbe svolgere sui diritti, anche costituzionalmente garantiti, del magistrato (si richiamano qui le parole di Corte costituzionale, sent. 7 maggio 1981, n. 100, per cui "... deve riconoscersi e non sono possibili dubbi in proposito che i magistrati debbono godere degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni cittadino")¹⁷». La questione non è facile perché se è vero che la tipizzazione in particolare degli illeciti *extra* funzionali inevitabilmente non comprende comportamenti *ex ante* non prevedibili, in un campo estremamente vasto, d'altro lato vulnerare con norme di chiusura, come tali inevitabilmente generiche, il principio di tassatività viene ad avere un forte costo di immagine e di possibili strumentalizzazioni. Tutto nasce da due o tre casi che, pur estremamente riprovevoli (il magistrato che si presenta ubriaco all'udienza o sorpreso in un bagno a drogarsi), non rientravano in nessun illecito del codice disciplinare. Vi è da domandarsi se, a fronte di altre possibilità di intervento pur esistenti (la procedura per incompatibilità ambientale o la valutazione di professionalità), ciò giustifichi di alterare un sistema che oggi ha una sua coerenza e si basa sul binomio obbligatorietà-tassatività.

[ziario_piu-di-un-semplce-maquillage_non-ancora-un-progetto_07-04-2016.php](#); Risoluzione sulla relazione della Commissione ministeriale per il progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario, delibera del Csm del 13 settembre 2016.

14. Commissione di cui ho fatto parte e nella quale ho coordinato la sottocommissione che si è occupata di valutazioni di professionalità, incompatibilità e disciplinare.

15. Disposizione di attuazione del cpp, d.lgs n. 209/2006 sul pubblico ministero.

16. M. Vietti, op. cit., p. 149.

17. Risoluzione Csm, cit, p. 28.

8. Qualche proposta possibile

Non siamo in epoca di riforme, come testimonia lo stesso elaborato della Commissione Vietti richiesto con grande urgenza ed abbandonato nei capaci archivi del Ministero. Anzi, se riforme ci saranno, temo che avranno una direzione regressiva. Ma ciò non toglie che proposte in positivo siano possibili. Il primo e fondamentale cardine è che il sistema disciplinare per essere una vera tutela non solo del cittadino, ma anche della magistratura, deve investire e sanzionare solo le patologie dei comportamenti.

Ciò significa che i ritardi nel deposito dei provvedimenti (salvo casi macroscopici o la trasgressione ai piani di rientro), come altri attuali illeciti funzionali, dovrebbero essere affrontati ed eventualmente sanzionati nell'ambito delle valutazioni di professionalità. E ciò dovrebbe avvenire per le varie violazioni funzionali episodiche, lasciando l'intervento disciplinare ai casi davvero gravi e reiterati. Del resto ricordiamo sempre che il numero di procedimenti e sanzioni disciplinari irrogati in Italia è molto superiore alla mediana degli altri Paesi dell'Europa¹⁸. Sempre in questa direzione andrebbe esclusa la sussistenza di azioni e responsabilità disciplinari in tutti i casi in cui le violazioni siano di sistema e non dei singoli. Se i ritardi non sono di un singolo magistrato, ma di un'intera sezione o ancora se l'assenza o il malfunzionamento di uno scadenziario di ufficio porta una sede ad una situazione di crisi, occorre riscontrare che il problema non può essere addossato e trovare un singolo magistrato come capro espiatorio, più o meno casuale, ma essere risolto a livello più generale dell'ufficio. È la direzione fatta propria dalla Circolare 13 novembre 2013 del Consiglio, e che occorrerebbe estendere.

Inoltre viene ad essere necessaria una diversa organizzazione dell'organo inquirente, ovvero della Procura generale. Il forte aumento quantitativo di procedimenti portati all'attenzione della Procura generale della cassazione ha fatto divenire questo settore uno dei principali compiti di tale Ufficio. Senza peraltro che lo stesso fosse rafforzato e dotato di strutture per condurre indagini che a volte sono necessariamente complesse. Da ciò una giustizia disciplinare inesorabile per le violazioni formali facilmente documentate e documentabili e scarsamente

efficace per i casi più gravi che richiedono penetranti accertamenti. Dimensioni, struttura e mezzi della Procura generale vanno pertanto fortemente ripensati alla luce dell'esperienza di questi anni.

Anche la composizione delle Sezioni unite della Cassazione in materia disciplinare va ripensata ed è opportuno che le Sezioni unite ricomprendano sia magistrati provenienti dalle sezioni civili che penali, proprio al fine di conoscere quanto più possibile ed essere quindi in grado di valutare il lavoro svolto dal magistrato¹⁹.

Proprio questa necessità invece fa ritenere incongrue e pericolose tutte le proposte di sostituire al Csm come organo giudicante un'altra Corte di giustizia composta anche da provenienti dalle altre magistrature o seguendo lo schema della Corte costituzionale (un terzo di eletti dai magistrati, un terzo dal Parlamento ed un terzo nominati dal Presidente della Repubblica). Queste proposte rispondono a diverse volontà: rendere più efficace il sistema disciplinare nelle altre magistrature unificandolo, dare una maggiore terzietà all'organo, evitare il preteso lassismo della sezione disciplinare del Consiglio²⁰. La realtà è che in questo modo si accentua la lontananza dell'organo disciplinare dalla conoscenza delle diverse realtà giudiziarie e si rende più formale e casuale il giudizio: cosa può sapere un giudice amministrativo o contabile delle problematiche e delle regole dell'arte di un magistrato di sorveglianza o del tribunale del riesame? Terzietà non può voler dire scarsa conoscenza o incompetenza sia pure incolpevole.

Infine occorre prendere atto della radicale differenza di situazioni, condizioni e consapevolezza tra gli anni scorsi, quando gli addebiti sono stati commessi, e l'attuale situazione e prevedere una sorta di riabilitazione o di cancellazione formale o sostanziale delle sanzioni disciplinari trascorsi un certo numero di anni.

Far dipendere la carriera di un magistrato da ciò non solo è ingiusto, ma porta ad una perdita di motivazioni del tutto negativa per il servizio prima ancora che per il singolo.

Il problema comunque non è solo, né principalmente di norme, ma anzitutto di una cultura che metta al primo posto il servizio e l'ufficio giudiziario evitando sia coperture corporative, sia ricerca di capri espiatori.

18. V. *Cepej Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice*, ove risulta che nel 2012 c'erano state 0,6 sanzioni disciplinari irrogate per ogni 100 giudici e 2,3 sanzioni per ogni 100 pubblici ministeri contro una mediana europea rispettivamente di 0,4 e di 0,6 – pp. 348 ss.

19. Tale modifica è contenuta anche nelle proposte della Commissione Vietti. Una variazione tabellare in tal senso relativa alla composizione delle Sezioni unite ad opera del presidente della Corte di cassazione ha dovuto arrestarsi stante la attuale chiara disposizione di legge.

20. La proposta è stata avanzata nel 2010 nel disegno di riforma costituzionale del ministro Alfano e, come organo di appello sul disciplinare, ma anche come destinatario dei ricorsi contro i provvedimenti amministrativi del Csm in, L. Violante, *Magistrati*, Einaudi, Torino, 2009, pp. 175 ss.

Gli autori

Daniele Cappuccio, consigliere della Corte di appello di Reggio Calabria

Giuseppe Cascini, procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma

Claudio Castelli, presidente della Corte di appello di Brescia

Maria Giuliana Civini, giudice distaccato presso la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa, a Strasburgo, co-agente governativo davanti alla Cedu

Riccardo De Vito, magistrato di sorveglianza, Tribunale di Sorveglianza di Sassari, presidente di Md

Valeria Fazio, procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello di Genova

Gabriele Fiorentino, giudice del Tribunale di Roma

Luca Geninatti Satè, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università del Piemonte orientale

Mariarosaria Guglielmi, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, segretario generale di Md

Vincenza (Ezia) Maccora, presidente sezione Gip Tribunale di Milano

Andrea Natale, giudice del Tribunale di Torino

Marco Patarnello, magistrato di sorveglianza, Tribunale Sorveglianza di Roma

Renato Rordorf, già presidente aggiunto della Corte di cassazione, direttore di Questione Giustizia

Rita Sanlorenzo, sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione

Gaetano Silvestri, presidente emerito Corte costituzionale, direttore della Scuola superiore della magistratura