

Gli incarichi direttivi

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La fase della prima attuazione della riforma c.d. Castelli-Mastella. Il Decreto legislativo 5 aprile 2006 n.160 “Nuova disciplina dell’accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati” (Capo IX Incarichi semidirettivi e direttivi, artt.29 e segg.), come modificato dalla legge 30 luglio 2007 n.111 (conosciuta come riforma Mastella). - 3. Il Testo Unico sulla dirigenza (circolare del CSM n. P-14858-2015 deliberata in data 28.7.2015, e successive modifiche ed integrazioni). - 4. Le prospettive di riforma.

1. Premessa. Ringrazio molto il Comitato Direttivo ed il prof. Dal Canto per l’invito e per avermi coinvolta in questa interessante occasione di riflessione su uno dei temi fondamentali dell’ordinamento giudiziario, quello degli incarichi direttivi, a cominciare dall’aspetto principale del loro conferimento, tema sul quale attualmente la Magistratura è particolarmente impegnata, ma anche il dibattito pubblico è acceso, a seguito delle note vicende del maggio 2019.

Affronterò tre argomenti principali, tentando una ricostruzione che ritengo utile dei passaggi fondamentali che hanno impegnato finora il CSM nell’attuazione di questo ambito della riforma e ponendo attenzione anche alle esigenze di modifiche ordinamentali che stanno emergendo : 1) la fase della prima attuazione della riforma c.d. Castelli -Mastella entrata in vigore negli anni 2006-2007; 2) l’approvazione nel 2015 del Testo Unico sulla Dirigenza giudiziaria attualmente vigente; 3) ed, infine, le prospettive di riforma che sembrano più tangibili a seguito della recente presentazione nel settembre del 2020 alla Camera del Disegno di legge AC 2681 per la riforma dell’ordinamento giudiziario e del Consiglio Superiore della Magistratura.

2. La fase della prima attuazione della riforma c.d. Castelli-Mastella.
Il Decreto legislativo 5 aprile 2006 n.160 “Nuova disciplina dell’accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati” (Capo IX Incarichi semidirettivi e direttivi, artt.29 e segg.), come modificato dalla legge 30 luglio 2007 n.111 (conosciuta come riforma Mastella). Fin dagli anni ‘90 si cominciò a dibattere della specifica professionalità richiesta ai capi degli Uffici Giudiziari, una professionalità ulteriore e diversa rispetto a quella giudiziaria, e ciò in quanto, soprattutto di fronte a un’esigenza sempre più avvertita di recuperare l’efficienza della giurisdizione, si registravano chiaramente le inadeguatezze della figura del dirigente di allora che assumeva *sine die* l’incarico principalmente sulla base del criterio oggettivo dell’anzianità (“senza demerito”).

E nel parlare anche della necessità di prevedere una valutazione dell’attività del dirigente (fino a quel momento inesistente o solo formale) emergeva l’idea della temporaneità degli incarichi direttivi (ma anche semidirettivi) e della necessità di una formazione dei dirigenti degli Uffici giudiziari non più soltanto ordinamentale bensì focalizzata anche sui temi dell’organizzazione.

Dopo anni di riflessione, di iniziative e confronti fra i magistrati promossi dall'Associazione nazionale magistrati, di dibattiti con i politici, l'Accademia e l'Avvocatura, i tempi divennero maturi e la riforma alla fine fu varata, superando varie e ben note traversie. Sottolineo soltanto, in estrema sintesi, che l'originario impianto della riforma come disegnato dall'allora Ministro della Giustizia Castelli subì forti critiche, soprattutto da parte della magistratura, e che con un rapido intervento del suo successore Mastella venne posto rimedio a molte delle originarie opzioni che avevano suscitato le maggiori perplessità.

Nell'esperienza di componente del CSM nella consiliatura 2006-2010, ricordo il grande impegno che ci fu richiesto in quella fase di prima attuazione della riforma che, per restare al tema, era rappresentata fondamentalmente dal D.Lgs. 5.4.2006 n.160 (in attuazione dell'art.1. comma 1, lettera a), della legge 25.7.2005 n.150), come modificato dalla legge 31.7.2007 n.111.

Si trattò di fare subito i conti con importanti novità introdotte dal nuovo ordinamento giudiziario costituite principalmente : dalla temporaneità non oltre otto anni degli incarichi direttivi e semidirettivi (la cui operatività fu provvisoriamente sospesa fino al 15.1.2008); dalla valutazione del magistrato dirigente dopo il primo quadriennio per la conferma nei successivi quattro anni; soprattutto direi, dalla nuova più ampia discrezionalità di cui il CSM veniva a godere nel valutare i requisiti attitudinali e di merito dei magistrati ai fini del conferimento di posti direttivi e semidirettivi a fronte della ridimensionata valenza dell'anzianità degli aspiranti ed all'ampliamento della platea dei concorrenti ai più giovani.

Nel contempo si registrava, già a far data dal 27.1.2008, la decadenza di oltre 400 titolari di incarichi direttivi e semidirettivi in corso da più di otto anni, sicché furono concessi tempi brevi di riflessione alla difficile sfida di interpretare e dare attuazione a quella riforma tanto impegnativa perché urgente e pressante si presentava per il CSM il gravoso impegno di coprire un enorme numero di posti contemporaneamente vacanti. Senza dimenticare il corrispondente grande impegno che contestualmente si richiedeva ai Consigli Giudiziari ed ai Dirigenti degli Uffici nell'adempimento dei compiti loro riservati.

In quel contesto la sentenza n.245/2007 della Corte Costituzionale determinò per il CSM anche la necessità di rivalutare numerose decisioni già assunte in procedure nelle quali dalla platea degli aspiranti ad incarichi direttivi erano stati esclusi i magistrati che avevano esercitato il diritto al prolungamento del servizio ex art.16 del d.lgs. n.503 del 1992 fino al compimento del settantacinquesimo anno d'età.¹

¹ La Corte Costituzionale, con sentenza n.245/2007 (Udienza pubblica 19.6.2007, dep.3.7.2007, pubblicata in G.U. 11.7.2007 n.27) dichiarava l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 45, della legge n.150 del 2005 e 3 del decreto legislativo 16 gennaio 2006 n.20 (Disciplina transitoria del conferimento degli incarichi direttivi giudicanti e requirenti di legittimità, nonché di primo e secondo grado, a norma dell'art.2, comma 10, della legge 25 luglio 2005 n.150), nella parte in cui non prevedevano che alle procedure di selezione per il conferimento degli incarichi direttivi di uffici giudiziari di primo e di secondo grado potessero

Furono adottate dal CSM nell'immediatezza, o appena possibile, alcune deliberazioni onde procedere all' adeguamento della normativa secondaria alla legge di riforma.

La prima, approvata il 21.11.2007, all'indomani dell'entrata in vigore della legge 111/2007, su proposta della Quinta Commissione, interveniva introducendo alcune necessarie integrazioni alla circolare per il conferimento di uffici direttivi n.13000 del 1999 che rimaneva tuttavia vigente.

La seconda, approvata il 10.4.2008, era rappresentata da una *“risoluzione sui problemi applicativi della nuova normativa in tema di conferimento degli incarichi direttivi, in particolare per l'individuazione degli indicatori di cui all'art.11, III comma, punto d) L. n.111/07 per la valutazione dell'attitudine direttiva da sottoporre al Ministro della Giustizia”*. Si rinviene qui una definizione programmatica degli indicatori dell'attitudine direttiva (per la prima volta dettagliatamente enunciati) laddove si legge che *“per come formulati, costituiscono i criteri oggettivi da cui desumere, previa verifica in concreto, la ricorrenza dell'attitudine direttiva. Essi, pertanto, non esprimono in sé alcun giudizio valoriale, il quale potrà essere adeguatamente compiuto solo all'esito dell'individuazione del peso specifico di ciascuno, da effettuarsi con apposite circolari consiliari da parte delle rispettive Commissioni (Quarta e Quinta), che ne preciseranno la valenza nell'ambito delle valutazioni di professionalità e per il conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi”*. Sempre nel 2008, precisamente con deliberazione del 30.4.2008, intervenne la prima disciplina post riforma sul conferimento degli incarichi semidirettivi, mentre con la risoluzione del 24.7.2008 venne affrontato il tema della conferma degli incarichi direttivi e semidirettivi.

Le scelte del CSM in quegli anni furono quindi ispirate sempre più al principio radicalmente innovativo secondo cui l'anzianità veniva ad assumere un valore del tutto residuale, a fronte del rilievo prioritario attribuito ai parametri delle attitudini e del merito.

Furono abolite le c.d. “fasce” - cioè il meccanismo che in passato limitava il numero dei magistrati da valutare ai fini del conferimento degli incarichi direttivi ed escludeva i più giovani - e nel contempo venne superata -quanto agli incarichi semidirettivi- la valutazione e la formazione della graduatoria sulla base di punteggi (con risoluzione 4.2.2010).

Di fatto la circolare del 30 luglio 2010, nota come *“Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria, relativo al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi con l'individuazione di moduli sinottici per la redazione dei rapporti e dei pareri attitudinali”*, venne approvata al termine della consiliatura 2006-2010, allorché l'attività del CSM si era già ampiamente dispiegata nell'attuazione del D.Lvo 160/2006. Le principali finalità di questo T.U. furono quella di raccogliere ed ordinare la normativa introdotta nel settore a seguito della riforma e di semplificare le procedure di conferimento

partecipare i magistrati che, per aver esercitato il diritto al prolungamento in servizio oltre la data di ordinario collocamento a riposo, previsto dalle norme vigenti, assicurino comunque la permanenza nell'incarico per almeno quattro anni; e che per il conferimento degli incarichi direttivi di uffici giudiziari di legittimità possano partecipare i magistrati che, per aver esercitato il diritto al prolungamento in servizio oltre la data di ordinario collocamento a riposo, previsto dalle norme vigenti, assicurino comunque la permanenza nell'incarico per almeno due anni.

degli incarichi direttivi e semidirettivi, ponendo particolare attenzione alle problematiche della comparazione fra i concorrenti ed alla fondamentale esigenza di garantire la massima oggettività alle fonti di conoscenza poste alla base delle valutazioni degli indicatori rivelatori delle attitudini direttive e semidirettive. Venivano in particolare introdotti schemi di rapporti per i dirigenti e di pareri per i Consigli Giudiziari che avrebbero segnato la strada verso la tendenziale omogeneità di questi importanti apporti alle procedure di selezione su base nazionale fra gli aspiranti agli incarichi di cui si tratta.

I bilanci sull'applicazione di questo T.U. del 2010 nel quinquennio in cui restò in vigore segnalavano alcune criticità, riferibili principalmente, ed in estrema sintesi, alla farraginosità di alcune fasi del procedimento e ad un sostenuto intervento censorio del giudice amministrativo per eccesso di potere e cattivo uso della discrezionalità del CSM nei provvedimenti di nomina.

Prima di passare al secondo argomento, mi sembra a questo punto opportuno accennare qui, sia pure in breve, al tema della specificità della formazione del dirigente degli uffici giudiziari che pure era stato affrontato dalla riforma, con il decreto legislativo 30 gennaio 2006 n.26 -come modificato dalla legge 111/2007, e successivamente con il meno noto decreto-legge 29.12.2009 n.193 (convertito in legge 22.2.2010 n.24), laddove in particolare l'art.26 bis introduceva la previsione di inediti corsi obbligatori destinati ai magistrati giudicanti e requirenti che aspirano al conferimento di incarichi direttivi di merito, di primo e di secondo grado, espressamente finalizzati *“allo studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse, nonché all'acquisizione delle competenze riguardanti la conoscenza, l'applicazione e la gestione delle risorse umane e materiali utilizzati dal Ministero della Giustizia per il funzionamento dei propri servizi”*. Detta norma prescrive in particolare che *“al termine del corso di formazione, il Comitato Direttivo, sulla base delle schede valutative redatte dai docenti, nonché di ogni altro elemento rilevante, indica per ciascun partecipante elementi di valutazione in ordine al conferimento degli incarichi direttivi, con esclusivo riferimento alle capacità organizzative”*. Gli elementi di valutazione devono infine essere trasmessi al Consiglio Superiore della Magistratura per le determinazioni di competenza in ordine al conferimento degli incarichi direttivi e conservano validità per cinque anni.

Di fatto la Scuola Superiore della Magistratura entrò in funzione come è noto solo nel 2012, e l'istituzione di questi corsi richiese una complessa attività di preparazione, connotata in particolare da uno specifico e lungo confronto con il CSM che infatti, nel procedere ad un adeguamento della normativa secondaria di settore con delibera del 12.6.2014 intitolata *“Modifica del Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria relativo al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi a seguito dell'avvio della Scuola Superiore della Magistratura”*, considerate le prevedibili difficoltà organizzative della suddetta fase, prevedeva una disciplina transitoria per cui non si sarebbe tenuto conto del prerequisite di cui all'art.26 bis comma quinto del decreto legislativo 26/2006 e quindi degli *“elementi di valutazione”* di cui al terzo comma del citato decreto legislativo per

l'attribuzione degli incarichi direttivi di primo e secondo grado, sia requirenti che giudicanti, pubblicati in data anteriore al 1°7.2015.

Va precisato, seguendo la cronologia degli eventi, che in seguito l'art.93 del nuovo Testo unico sulla Dirigenza giudiziaria (Circolare n. P-14858-2015 del 28 luglio 2015 – Delibera del 28 luglio 2015 e succ. mod. dell'8.10.2015) ha introdotto un'altra norma transitoria stabilendo che *“per l'attribuzione degli incarichi direttivi di primo o di secondo grado, sia requirenti che giudicanti, pubblicati in data anteriore al 1° ottobre 2015, il Consiglio Superiore della Magistratura non tiene conto del prerequisito di cui all'articolo 26-bis, comma 5, del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26 e quindi degli “elementi di valutazione” di cui all'articolo 26-bis, comma 3”*.

Pertanto per le pubblicazioni successive, e più precisamente a partire dal febbraio 2016, tutti gli aspiranti ad incarichi direttivi di merito hanno frequentato i corsi obbligatori regolarmente organizzati dalla Scuola secondo le finalità indicate dall'ex art.26 bis.

3. Il Testo Unico sulla dirigenza (circolare del CSM n. P-14858-2015 deliberata in data 28.7.2015, e successive modifiche ed integrazioni). Nello spirito di questo breve intervento passerò ad esaminare per sommi capi il noto Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria del 2015 che rappresenta la normazione secondaria vigente in materia e che venne presentato come *“un'importante innovazione del sistema selettivo e valutativo dell'idoneità direttiva”*. Nel ridisegnare la disciplina in materia *“si è inteso provvedere alla riscrittura della circolare per conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi nella prospettiva di garantire le esigenze di trasparenza, comprensibilità e certezza delle decisioni consiliari”* – come testualmente si legge a pag.1 nella *“relazione introduttiva-* e si è *“cercato di pervenire - si legge a pag.3 - “al giusto punto di equilibrio tra il principio di legalità e l'irrinunciabile esigenza di tutelare il potere di autodeterminazione consiliare, che deve sempre orientarsi alla scelta del migliore dirigente da preporre al posto da ricoprire, nel rispetto del superiore interesse pubblico.”*

Il principale obiettivo del T.U direi – in estrema sintesi- è stato quello di ridefinire distinti e specifici indicatori di idoneità direttiva, diversificati secondo le tipologie di incarico, e di porre nuove e chiare regole del giudizio di comparazione tra aspiranti.

I requisiti dell'indipendenza, imparzialità ed equilibrio continuano a rappresentare ovviamente imprescindibili condizioni per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi e per la relativa conferma.

Il profilo del merito investe la verifica dell'attività giudiziaria svolta ed ha lo scopo di ricostruire in maniera completa la figura professionale del magistrato. Tale verifica va effettuata secondo i parametri della capacità, della laboriosità, della diligenza e dell'impegno così come definiti dall'art.11 del D.Lvo 160 del 2006.

Quanto alle attitudini il nuovo T.U. innova significativamente prevedendo, accanto agli indicatori generali, gli indicatori specifici. Questi ultimi si differenziano come sappiamo in ragione della tipologia degli uffici messi a concorso.

Questa innovazione mirava – come si afferma testualmente a pag.5- *“da un lato a valorizzare la discrezionalità del CSM nell’adozione di scelte che siano opportunamente calibrate in ragione delle “necessità degli uffici” e, dall’altro, di individuare in modo oggettivo elementi di affinità gestionali delle realtà giudiziarie in ossequio al principio di legalità”*.

Si è operata quindi la distinzione tra : Uffici direttivi di primo grado, Uffici semidirettivi di primo grado, Uffici direttivi giudicanti e requirenti di piccole e medie dimensioni, Uffici direttivi giudicanti e requirenti specializzati, Uffici direttivi giudicanti e requirenti di secondo grado, Uffici direttivi giudicanti e requirenti di legittimità, Uffici di Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e di Procuratore aggiunto.

Viene confermato il principio secondo cui l’anzianità del ruolo non rileva quale parametro di valutazione ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali, salvo il maggior rilievo che si è ritenuto di attribuire all’effettivo esercizio nel tempo dell’attività giurisdizionale con la previsione di cui all’art. 35 del nuovo TU (*“Il positivo esercizio delle funzioni giudiziarie per almeno dieci anni, anche se non continuativi, a parità di condizioni, costituisce, di regola, elemento preferenziale per il conferimento delle funzioni direttive e semidirettive”*).

Il giudizio deve essere complessivo ed unitario sull’intero profilo del magistrato, dal che consegue che tutti gli indicatori, attuativi ed esplicativi delle disposizioni di cui ai commi 10, 11 e 12 dell’art.12 D.Lvo 160/2006 concorrono necessariamente nella formulazione del giudizio finale, attraverso la loro valutazione integrata.

Proprio nella reciproca integrazione merito-attitudini si deve esprimere l’attività valutativa discrezionale del CSM nella scelta del candidato migliore da preporre all’ufficio.

Le fonti di conoscenza (specificate all’art.36) sono rappresentate da:

a) i pareri attitudinali dei Consigli giudiziari elaborati secondo il modello allegato al testo unico, nonché i pareri per la conferma quadriennale e per le valutazioni di professionalità nonché, ancora, ogni altro atto facente parte del fascicolo personale del magistrato;

b) le risultanze relative al carico e alla natura del lavoro svolto, in particolare come desumibili dalle rilevazioni statistiche;

c) la scheda di autorelazione elaborata secondo il modello allegato al T.U.;

d) ogni documento utile a dimostrare il possesso dei requisiti attitudinali;

e) le proposte organizzative relative all’ufficio direttivo richiesto;

f) gli accertamenti, anche a mezzo audizione, effettuati dal Consiglio superiore nelle sue varie articolazioni o disposti dalla commissione direttivi;

g) le audizioni personali dei magistrati aspiranti all’incarico disposti dalla commissione direttivi;

h) gli esiti delle ispezioni ministeriali realizzate presso gli uffici di appartenenza del magistrato;

i) qualsiasi elemento ritenuto rilevante, risultante da atti del Consiglio o nella sua disponibilità, purchè, ove negativo, sia stata garantita al magistrato interessato la possibilità di contraddittorio.

Pure con riguardo al procedimento per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, il T.U. si è proposto un intervento di riscrittura caratterizzato *“per la semplificazione delle disposizioni, la razionalizzazione del testo e delle fasi della procedura, la riduzione e fissazione dei tempi di trattazione delle singole fasi: ciò allo scopo di giungere alla copertura del posto prima della sua effettiva vacanza”* – si legge a pag.29 della relazione introduttiva -. Tra le innovazioni di maggior rilievo ad riguardo si segnalano le disposizioni dell’art.38 del T.U. che si riferiscono all’individuazione della data della vacanza ed alla pubblicazione del posto messo a concorso. Il suddetto ambizioso obiettivo, comunque, non sembra essere stato raggiunto nella maggior parte dei casi e credo sarebbe interessante analizzare quali siano state nell’esperienza ultraquinquennale le ragioni dei ritardi che si sono comunque registrati.

Anche con riferimento alla procedura di conferma quadriennale l’intervento di riscrittura del T.U. si è mosso all’insegna della semplificazione e della riduzione delle tempistiche, puntando nel contempo sull’effettività della verifica e nel considerare l’attività concretamente svolta dal titolare delle funzioni (l’art.87 specifica al riguardo l’oggetto della valutazione).

Importante, infine, nel miglioramento delle procedure e della qualità del contributo dei dirigenti e dei Consigli Giudiziari resta l’introduzione di modelli specifici per l’autorelazione, i rapporti informativi ed i pareri diversificati per il conferimento di ciascuna tipologia di incarico.

4. Le prospettive di riforma. La riforma dell’ordinamento giudiziario introdotta nel 2006-2007 ha inciso e trasformato - come era prevedibile- la realtà della magistratura italiana: l’essere ed il sentire di giudici e pubblici ministeri si sono gradualmente sempre più distinti rispetto a quella comune cultura della giurisdizione a lungo invocata come il principale baluardo contro la separazione delle carriere; l’organizzazione degli uffici giudiziari è stata consegnata a nuovi modelli di dirigenti e di semidirettivi che hanno interpretato il cambiamento soprattutto sotto il profilo del recupero di efficienza nella risposta di giustizia; si è cristallizzata una realtà inedita fino ai primi anni 2000 rappresentata dal conferimento degli incarichi direttivi (e semidirettivi) giudicanti e requirenti, pressoché in via esclusiva a magistrati provenienti, rispettivamente appunto, dalle funzioni giudicanti o requirenti.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge AC 2681 per la riforma dell’ordinamento giudiziario presentato alla Camera il 28 settembre 2020 – di cui la Commissione Giustizia della Camera ha iniziato l’esame il 16.10.2020 - si legge che la riforma del 2006 *“non ha dato i risultati sperati”*, in particolare laddove *“si proponeva...di tarare l’incarico direttivo sulle necessità dell’ufficio, e quindi di funzionalizzare la dirigenza alle esigenze del servizio secondo il perseguimento del buon andamento degli uffici, ha invece determinato ...fenomeni di natura opposta, incentivando il magistrato che ambisca a*

ricoprire funzioni direttive o semidirettive a procedere, sin dai primi anni di attività, ad occuparsi in modo preminente della costruzione della propria carriera, spendendosi nell'acquisizione di incarichi di collaborazione nella gestione degli uffici e privilegiando, nella trattazione degli affari, quelli che gli attribuiscono visibilità; oltre che a cercare contatti, relazioni e visibilità necessari ad ottenere l'appoggio essenziale per conseguire la nomina. L'incarico direttivo e semidirettivo, per molti, da servizio è diventato uno status".

Si tratta di un'analisi forse anche un po' troppo impietosa, che comunque ispira – per restare al nostro tema- l'esigenza, attualmente avvertita a vari livelli, di procedere *“alla revisione dell'assetto ordinamentale della magistratura, con specifico riferimento alla necessità di rimodulare, secondo principi di trasparenza e di valorizzazione del merito, i criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi”* (art.1 lett. a) del Disegno di legge).

Per l'esercizio della delega sono elencati vari principi e criteri direttivi (stabiliti all'art.2 del Disegno di legge), ed è interessante evidenziarne i più significativi, a cominciare dalla previsione espressa di applicazione dei principi di cui alla legge n.241/90, in quanto compatibili, ai procedimenti per la copertura dei posti direttivi e semidirettivi, prevedendo altresì *“che i medesimi procedimenti siano avviati ed istruiti secondo l'ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti fatta eccezione per i procedimenti relativi alla copertura dei posti di primo presidente della Corte di cassazione e di procuratore generale presso la Corte di Cassazione”* (lett. a). Di questo criterio che impone il rispetto dell'ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti si parlava già nel 2006 al CSM e tuttavia, per quanto apprezzabile sarebbe stata la sua ricaduta in termini di maggiore trasparenza nella trattazione delle procedure, erano insorti vari problemi pratici che portarono ad adottare prassi nel tempo di volta in volta diverse. Si tratterà quindi di analizzare ed affrontare preventivamente queste criticità, riferite principalmente ai ritardi nella trasmissione dei pareri dei Consigli giudiziari, onde evitare le prevedibili inefficienze nella definizione delle pratiche di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi che potrebbero derivare adottando un criterio più rigido che resta in sé condivisibile.

Viene previsto inoltre che *“nei procedimenti per la copertura dei posti direttivi il Consiglio superiore della magistratura proceda all'audizione dei candidati quando almeno tre componenti della commissione competente lo richiedano”*, stabilendo *“in ogni caso modalità idonee a sentire i rappresentanti dell'avvocatura, nonché i magistrati e i dirigenti amministrativi assegnati all'ufficio giudiziario di provenienza dei candidati”*, cui dovrà conseguire una specifica valutazione degli esiti di tali audizioni e interloquazioni ai fini della comparazione dei profili dei candidati (lett. b). Si tratta all'evidenza di contributi di conoscenza utili anche se, essendo in parte inediti, richiederanno l'introduzione di nuove regole per loro acquisizione e la previsione di tempistiche che non pregiudichino la rapida definizione delle pratiche di conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, esigenza questa che rimane prioritaria per il buon funzionamento degli uffici giudiziari.

Innovando in parte le attuali disposizioni di cui all'art.26 bis D.Lvo 26/06, si prevede poi che la partecipazione alle procedure per la copertura dei posti direttivi sia subordinata alla frequentazione presso la Scuola superiore della

magistratura di specifici corsi, della durata di almeno tre settimane, nonché allo svolgimento di una prova finale, il cui esito deve costituire oggetto di specifica valutazione da parte del Consiglio superiore della magistratura e *“che i corsi siano mirati allo studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse e all’acquisizione delle competenze manageriali, riguardanti in particolare la conoscenza, l’applicazione e la gestione dei sistemi informatici, informativi e di gestione delle risorse umane e materiali utilizzati dal Ministero della giustizia per il funzionamento dei propri uffici e servizi nonché allo studio e alla conoscenza della materia ordinamentale”* (lett. d). In base alla mia passata esperienza di componente del Comitato Direttivo della Scuola superiore delle Magistratura posso dire che finora non mi risulta il CSM abbia preso in considerazione gli elementi di valutazione sugli aspiranti dirigenti trasmessi dal Comitato Direttivo della Scuola, e che di regola essi non risultano nemmeno riportati nelle delibere di nomina (si tratta, comunque, per tranquillità di tutti, di giudizi quasi sempre ampiamente positivi). L’innalzamento ad un periodo di tre settimane del corso - che attualmente si svolge nell’arco di una settimana- potrebbe risultare problematico per la difficoltà degli aspiranti dirigenti di allontanarsi dagli uffici giudiziari così a lungo. Forse sarebbe più opportuno, e meno dispendioso nel complesso, istituire corsi integrativi rispetto a quello previsto dall’ art.26 bis, della durata anche di due settimane, destinati soltanto a coloro ai quali siano stati effettivamente conferiti gli incarichi direttivi.

Riprendendo poi le opzioni di fondo contenute nel T.U. sulla dirigenza giudiziaria del 2015 si sollecita l’individuazione, ai fini della nomina alle funzioni direttive e semidirettive, di puntuali parametri e indicatori delle attitudini, questi ultimi suddivisi in generali e specifici e distinti per tipologia di ufficio, da valutare sulla base di criteri ponderali e di individuare, in relazione alle diverse tipologie d’ufficio, gli indicatori specifici ai quali assegnare preminentemente rilievo a parità di attitudini generali (lett. e). Con riguardo al possibile avvento di un sistema di indicatori con punteggi (attuando così una valutazione in base a “criteri ponderali”), non riesco nemmeno ad immaginarne un’applicazione nelle procedure di conferimento degli incarichi direttivi, mentre resterei possibilista quanto all’attribuzione di incarichi semidirettivi. Nell’esperienza consiliare all’epoca maturata (precisamente nel biennio 2006-2008), allorché appunto il conferimento degli incarichi semidirettivi avveniva in base ad una procedura di formazione delle graduatorie in base all’assegnazione di punteggi ai candidati, non ho ricavato l’impressione che la più ridotta discrezionalità del CSM comportasse scelte inadeguate in questo ambito, né che le decisioni si prestassero a particolari scontenti da parte di coloro che non avevano ottenuto la nomina. Direi invece che l’attuale sistema, proprio con riguardo all’assegnazione di questi incarichi cui ambiscono molti più magistrati che in passato, è destinato a generare maggiori insoddisfazioni e spesso anche premature competizioni. Opportuna appare quindi una riflessione specifica in merito alle scelte che dovranno essere operate con riguardo al conferimento degli incarichi semidirettivi, recuperando soprattutto la finalità di servizio di questi ruoli rispetto alla valenza “carrieristica” che spesso hanno assunto negli ultimi anni.

Il criterio dell'anzianità conserva la valenza di criterio residuale a parità di valutazione risultante dagli indicatori del merito e delle attitudini, e ritengo si tratti di una scelta direi ormai quasi inevitabile (lett. i).

Si dovrà prevedere inoltre che il Consiglio superiore della magistratura, nella valutazione ai fini della conferma di cui all'art. 45 del decreto legislativo 5.4.2006 n.160, tenga conto anche dei pareri espressi dai magistrati dell'ufficio, acquisiti con le modalità definite dallo stesso Consiglio, e delle osservazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati (lett. l). Personalmente mi ero già espressa pubblicamente oltre un anno fa (in un seminario dell'Associazione Bachelet cui ho partecipato nel dicembre 2019) a favore di un coinvolgimento anche dei magistrati dell'ufficio in questo procedimento di conferma, nell'ottica naturalmente di una più diffusa assunzione di responsabilità dei singoli giudici e pubblici ministeri in occasione di queste importanti scelte dell'autogoverno.

Il disegno di legge in esame introduce anche norme immediatamente precettive in materia ordinamentale, e non solo.

All'art.10 si rinviengono in particolare, per quanto qui interessa, alcune significative modifiche al decreto legislativo 5 aprile 2006 n.160 che sembrano ripristinare l'impostazione ante riforma 2006-2007 delle c.d. fasce per limitare la platea degli aspiranti ad incarichi direttivi e semidirettivi (escludendo i più giovani e riducendo i margini di discrezionalità del CSM), congiuntamente alla deroga per gli aspiranti dotati di un profilo di spiccato ed eccezionale rilievo.

Si prevede infatti che all'art.12, dopo il comma 12, siano inseriti i commi 12 bis e 12 ter, di cui nel primo si esclude che nei procedimenti per l'assegnazione delle funzioni direttive e semidirettive, fatto salvo quanto previsto dal comma 12-ter, siano valutati gli aspiranti che, rispetto al più anziano tra i legittimati che non abbia revocato la domanda e che sia stato ritenuto idoneo, presentino: a) un'anzianità di servizio inferiore di oltre sette anni per le funzioni semidirettive; b) un'anzianità di servizio inferiore di oltre cinque anni per le funzioni direttive.

Il comma 12 ter prevede una disciplina derogatoria rispetto al precedente comma 12-bis che consente siano valutati anche gli aspiranti che abbiano esercitato per almeno cinque anni le funzioni presso gli uffici o le sezioni corrispondenti a quelli il cui posto direttivo o semidirettivo è oggetto del concorso; ed in ogni caso che *“con espressa motivazione che deve tener conto di specifiche esperienze maturate nell'ambito degli uffici o delle sezioni corrispondenti a quelli il cui posto direttivo o semidirettivo è oggetto del concorso oppure di altre specifiche e rilevanti esperienze professionali, può essere valutato anche l'aspirante che presenti titoli e indicatori attitudinali di spiccato ed eccezionale rilievo, in relazione alle concrete esigenze dell'ufficio o della sezione il cui posto direttivo o semidirettivo è oggetto del concorso”*.

Una particolare menzione merita anche la previsione di cui al secondo comma dell'art.10 che riduce da quattro a due il limite massimo di passaggi nel corso della carriera, accentuando ancora di più la distinzione delle funzioni giudicanti e requirenti a cui ho già fatto cenno, procedendo nella direzione cioè che sembra divenire sempre più irreversibile della separazione di fatto delle

carriere, a cominciare appunto dall'individuazione dei dirigenti e dei semidirettivi degli Uffici giudiziari.

L'ultimo richiamo è alla previsione decisamente innovativa di cui all'art.21 del disegno di legge che opera una modifica della Commissione competente al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi nel senso che i suoi componenti "sono individuati annualmente tramite sorteggio". Si tratta di una opzione destinata a suscitare non poche perplessità, e personalmente resto convinta che una soluzione migliore (che avevo, senza fortuna, proposto come modifica del regolamento del CSM nel 2010) potrebbe essere invece quella di prevedere la partecipazione a turno per un solo anno di tutti i consiglieri nel corso del quadriennio alla Quinta Commissione, depotenziando l'inevitabile rischio di concentrazione di "potere" derivante da una permanenza più lunga (attualmente consentita per due anni, e che fino al 2010 era prevista anche per tre anni). Non si deve dimenticare infatti che, allo stato, la facoltà di proporre al plenum del CSM la nomina di direttivi e semidirettivi è riservata ai componenti di questa Commissione; dal che discende, oltretutto, un evidente pregiudizio alla fondamentale garanzia che sia assicurata una posizione di parità a tutti i componenti del Consiglio (intesi come singoli) nell'esercizio di queste importanti prerogative.

Insomma, come si può vedere, si rinvengono sia rimedi vecchi che proposte innovative, pur dando atto che viene salvaguardato molto dell'attuale T.U. sulla dirigenza la cui disciplina (in particolare agli artt. da 1 a 24) verrebbe elevata a normativa di rango primario. C'è quindi ampia materia di discussione per tutti. Per concludere prendo in prestito un monito che ho ritrovato in un interessante saggio del professor Dal Canto e che sottoscrivo : *"Quello che è certo è che mettere mano nel suo complesso e in profondità alla legge sull'ordinamento giudiziario è impresa che richiede circostanze storiche particolari. Una riforma di questo tenore necessita di ampia condivisione e di essere elaborata in periodi di distensione e di pace sociale. In assenza di tali condizioni, assai meglio agire gradualmente, con aggiustamenti puntuali e mirati"*.²

Il mio migliore augurio è quindi che ci attendano presto, comunque, periodi di distensione e di pace sociale.

² Francesco Dal Canto "La trasformazione della legge sull'ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato"- Quaderni costituzionali n.3/2017